



ADVIES

RESHORING

TO RESHORE OR NOT, THAT'S THE QUESTION

Advies van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen, Wetstraat 34-36, 1040 Brussel

W www.serv.be – T +32 2 209 01 11 – E info@serv.be

Advies op eigen initiatief

Goedkeuring raad 5 december 2022

Contactpersoon Wim Knaepen wknaepen@serv.be

De heer Jo Brouns

Vlaams minister van Economie, Innovatie, Werk, Sociale Economie en Landbouw

Ellipsgebouw

Koning Albert-II laan 35

1030 Schaarbeek

Advies Reshoring

Mijnheer de minister

Het debat over reshoring of het terughalen van bedrijfsactiviteiten uit het buitenland is niet nieuw. Door de COVID-, Oekraïne- en energiecrisis komt reshoring steeds vaker op het bord van overheden terecht. Reshoring kan voor bepaalde strategische sectoren of producten een mogelijke piste zijn zonder de principes van een open economie overboord te gooien.

Hoewel er weinig cijfers bekend zijn over bedrijven die (een deel van) de toeleveringsketen terughalen naar Vlaanderen en reshoring momenteel nog een beperkt fenomeen lijkt, kunnen toenemende geopolitieke spanningen dat in de toekomst veranderen. Vlaanderen kan dus beter klaar staan met een gericht en flankerend beleid vinden de Vlaamse werkgevers- en werknemersorganisaties verenigd in de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV).

Voorliggend advies wil deze rol van de Vlaamse overheid in het reshoringdebat verduidelijken. Die rol varieert van een directe ondersteunende overheid op basis van gerichte en strikte criteria tot een faciliterende overheid via flankerend vestigingslocatie- en industriebeleid.

Het advies wordt onderbouwd door een uitgebreid informatierapport dat als een afzonderlijke publicatie is toegevoegd.

Hoogachtend

Pieter Kerremans
administrateur-generaal

Hans Maertens
voorzitter

Inhoud

Krachtlijnen	5
Advies	10
1. Situering	10
2. Motieven, omvang en katalysatoren	10
3. Risico's	14
4. De rol van de overheid	16
4.1 Reshoring is en blijft een ondernemingsbeslissing	16
4.2 Maar overheidssteun kan (soms) een rol spelen	17
4.3 Zonder evenwel de balans te doen overhellen naar nationaal/regionaal protectionisme	30
4.4 En met de risico's van en alternatieven voor reshoring in het achterhoofd	32

Krachtlijnen

Het reshoringdebat over het terugbrengen naar het thuisland van voorheen naar het buitenland verplaatste productieactiviteiten, is geen nieuw fenomeen maar wint wel aan kracht door de zwaar verstoorde toeleveringsketens en de torenhoge, in alle segmenten van de economie uitdijende inflatie ten gevolge van de opeenvolgende crises (COVID-19, Oekraïne en energie). Eén van de meest ingrijpende economische pijnpunten die boven kwam drijven, is de grote mate van grondstoffen-, materialen- en energetische afhankelijkheid van Europa en haar lidstaten van niet EU-landen. Automatisering, robotisering en digitalisering met het oog op de reductie van kostenverschillen met het buitenland en de verhoging van productiviteitswinsten, de Europese Green Deal en haar cruciale pijler van de circulaire economie, gericht op de transitie naar hernieuwbare energiebronnen en circulaire businessmodellen die onze afhankelijkheid verminderen, alsook de herstructurering van de globale waardeketens om weerbaar en robuust in te spelen op de toenemende handels- en geopolitieke spanningen, vormen de belangrijkste katalysatoren van reshoring en kaderen ieder op hun manier binnen de filosofie van de open strategische autonomie.

Voorliggend advies wil de rol van de Vlaamse overheid in het reshoringdebat uitklaren. Enkele kanttekeningen zijn daarbij op hun plaats:

- De overheid kan niet op de zetel van de onderneming plaatsnemen of reshoring verordenen. Reshoring is in de eerste plaats een ondernemingsbeslissing tegen de achtergrond van een dynamische en evolutieve internationale economisch-politieke omgeving.
- Reshoring is geen beleidsdoel op zich maar een instrument om bijzondere, gerichte beleidsdoelstellingen te realiseren. Meer algemeen beogen deze doelstellingen de bevordering van een veerkrachtige, toekomstgerichte economie en maakindustrie, die in staat is zich binnen de Europese constellatie snel, tijdig en flexibel aan te passen aan bedreigingen en onverwachte schokken.
- Directe Vlaamse steun voor reshoringprojecten en faciliterend beleid ter versterking van de waardeketens en de veerkracht van de supply chains worden best binnen een Europees kader benaderd en gecoördineerd. Een afgestemd en gecoördineerd Europees kader biedt de beste garanties voor een voldoende grote kritische massa met groeikansen voor de Vlaamse ondernemingen, inclusief de ondernemingen in de sociale economie. De belangrijke projecten van gemeenschappelijk Europees be-

lang (Important Project of Common European Interest, IPCEI) kaderen binnen zo een benadering.

- Ook diversificatie binnen een Europees kader van internationale partnerschappen zorgt ervoor dat handel en investeringen een sleutelrol blijven spelen bij het opbouwen van onze economische veerkracht. Het ratificeren van vrijhandelsakkoorden, zowel op Europees als op intra-Belgisch niveau, speelt hier een belangrijke rol in.
- Het concept 'open strategische autonomie' ambieert een symbiose tussen twee doelstellingen, nl. het verwezenlijken van strategische autonomie met behoud van een open economie. Voor een zeer open economie als Vlaanderen is dat laatste essentieel. Door een goed evenwicht tussen beide doelstellingen na te streven, moet Vlaanderen in staat zijn haar economie veerkrachtig te maken en tegelijkertijd haar economische en financiële belangen te beschermen en uit te breiden, zonder te vervallen in een protectionistisch beleid.
- Reshoring is tot dusver (de impact van de Oekraïne-crisis op reshoring is nog niet duidelijk) een beperkt fenomeen, zonder significante trend en met een voor Europa matige weerslag op de werkgelegenheid. De impact van overheidsstimulansen moet dan ook niet overschat worden en hangt af van onder meer de sector en het type productieactiviteiten. Er wordt veel meer heil verwacht van indirecte overheidssteun door het verhogen van de aantrekkingskracht en het verbeteren van het vestigingsklimaat van een regio, middels een combinatie van vestigingslocatiebeleid en industriebeleid gericht op klimaatneutraliteit, hightechproductieactiviteiten en -competenties.
- Reshoring is slechts één optie die open staat om verstoorde toeleveringsketens op te vangen en strategische onafhankelijkheid te bevorderen. Alternatieve tijd- en kostenbesparende pistes kunnen samen met maar ook los van reshoring overwogen worden. Dit laatste is bijvoorbeeld het geval indien blijkt dat reshoring onhaalbaar of nodeloos duur is.

Ook al is reshoring in de eerste plaats een ondernemingsbeslissing, toch hoeft de overheid niet passief aan de kant te staan. Open strategische autonomie ter vrijwaring van cruciale economisch-financiële belangen en de concrete invulling ervan is een essentiële overheidsopdracht/-beslissing, die direct via voorwaardelijke en gerichte steun en indirect via flankerend beleid de ondernemingsbeslissing kan faciliteren.

Directe steun voor reshoringprojecten kan enkel onder voorwaarden en binnen de context van de Europese staatssteunregels worden verleend, op basis van een set van criteria die de verdere transitie naar een duurzame, weerbare en veerkrachtige Vlaamse economie en industrie beogen en een antwoord

bieden op essentiële maatschappelijke uitdagingen. Volgende criteria lenen zich daartoe:

- Een toetsing van de plannen, drijfveren en motieven en het type van reshoringactiviteiten aan
 - de Europese en Belgische/Vlaamse beleidskaders, in het bijzonder op het vlak van innovatie, duurzaamheid en digitalisering.
 - een lijst van strategische goederen en producten alsook kritieke grondstoffen waarvoor Vlaanderen een overmatige afhankelijkheid demonstreert en/of die in hoge mate gevoelig zijn voor schokgolven doorheen de toeleveringsketen.
- de mate waarop ingezet wordt op de ontwikkeling van alternatieve (bio-organische) grondstoffen en de recuperatie van reeds in omloop zijnde essentiële materialen (circulariteit). Het belang van de ontwikkeling van een mature circulaire economie om de afhankelijkheid van de aanvoer van (kritieke) grondstoffen, fossiele brandstoffen en materialen te verminderen, kan volgens de SERV niet sterk genoeg beklemtoond worden.
- de mate waarin potentiële economische en maatschappelijke meerwaarde kan gecreëerd worden en/of de strategische autonomie kan versterkt worden.
- de mate waarin (de speerpunten van) de Vlaamse economie een technologische dominantie (hebben)/heeft verworven in specifieke onderdelen of niches van industriële ecosystemen en waardeketens.
- de sector en de subregio waarin de reshoringprojecten plaatsvinden. Reshoring zal zich veelal niet over de hele sectorlijn doorzetten maar van sector tot sector variëren. Subregio's die beschikken over troeven als cluster- en dichte toeleveringsnetwerken, kennisinfrastructuur en hooggeschoolde arbeid, zullen waarschijnlijk de meeste reshoringprojecten aantrekken. Hiermee wordt het belang van een goed geolied flankerend beleidskader op de voorgrond geplaatst.

Flankerend beleid laat een brede aanpak toe om de bevoorradingszekerheid en de strategische autonomie te vrijwaren. Onderscheid kan worden gemaakt tussen flankerend beleid tout court en specifieke maatregelen die faciliterend kunnen werken voor reshoringprojecten

- Flankerend beleid tout court. Een stimulerend alomvattend flankerend beleid gericht op het bevorderen van klimaatneutraliteit, het algemeen ondernemings- en investeringsklimaat en het versterken van de competitiviteit kan de balans in het voordeel van de thuislocatie doen omslaan en garanderen dat regionale productieactiviteiten die door de crisis onder druk kwamen, verankerd kunnen blijven in Vlaanderen.
- Specifieke faciliterende maatregelen.
 - Oprichting van een databank 'reshoring'. Dergelijke databank leent zich voor diepgaand wetenschappelijk onderzoek over de

achterliggende drijfveren en implementatieprocessen en vormt een kennisbron waaruit de overheid kan putten om haar inzichten en knowhow aan te scherpen.

- Ontwikkelen van een reshoring rekentool. Een reshoring rekentool kan de onderneming ondersteunen in haar beslissing door inzichten aan te leveren over zowel de kostenelementen (total cost of ownership) als de kwaliteit, markt- en risico gerelateerde aspecten. Bovendien zou dergelijke rekentool rechtstreeks gelinkt kunnen worden aan een databank 'reshoring' zodat beleidsrelevant wetenschappelijk onderzoek en impactmetingen kunnen uitgevoerd worden.
- Onderzoek naar een grondstoffenscanner. Met een Grondstoffenscanner kunnen ondernemers de belangrijke grondstoffen in hun producten opzoeken. Met deze informatie kunnen ondernemers keuzes maken op het gebied van duurzaamheid en leveringszekerheid.
- Faciliterend overheidsbeleid voor het monitoren van de supply chain risico's. Faciliterend overheidsbeleid kan worden aangewend om ondernemingen in strategische sectoren te ondersteunen bij het monitoren van hun toeleveringsketens, het vergroten van hun transparantie, het screenen van risico's en het ontwikkelen van oplossingen voor mogelijke verstoringsscenario's. Ook de digitalisering van de supply chain kan een efficiënter risicomanagement in de hand werken (zie hierna).
- Stimuleren van de verdere digitalisering van ondernemingen. Het managen van de moderne supply chain gaat verder dan alleen kostenbeheersing. Supply chain management is in de huidige omgeving van grondstoftekorten doorslaggevend voor de groeimogelijkheden van ondernemingen. De geopolitieke ontwikkelingen bieden dan ook kansen voor internationale ondernemingen, onder meer door digitalisering. Digitalisering speelt een cruciale rol in het moderne supply chain management en vergt investeringen in ondersteunende technologieën. Investerings in innovatieve technologieën als blockchain, AI of Internet of Things kunnen de transparantie in de ketens verbeteren en alzo de kwetsbaarheid beperken. De overheid kan hierbij sensibiliserend en faciliterend optreden ten aanzien van investeringen in digitaal supply chain management. Maar ook op de thuismarkt verdienen doorgedreven inzet op digitale technologieën en samenwerkingsverbanden hierrond de aandacht omdat zij toekomstgerichte O&O- en flexibele productieontwikkeling mogelijk maken.
- Duurzame en innovatieve overheidsopdrachten. Overheidsopdrachten kunnen bijdragen om essentiële strategische sectoren, zoals gezondheidsproducten, landbouw, hernieuwbare en industrie 4.0-technologieën, terug te halen naar Europa en op die ma-

nier kortere en duurzame toeleveringsketens te bevorderen. Tevens kan op die manier de voorzieningszekerheid in de hand worden gewerkt.

- Een cultuur van levenslang leren faciliteren en implementeren. Uit de gegevens blijkt dat voornamelijk productie voor zeer technische producten wordt teruggehaald, vanwege innovaties op het vlak digitalisering, automatisering en robotisering. Hierdoor zal voornamelijk de vraag naar mensen met specialistische technische kennis en expertise toenemen. Maar reshoring kan ook kansen bieden voor banencreatie voor kwetsbare groepen en banen creëren in de ondersteunende dienstverlening zoals sales, design, onderhoud en transport. Om te zorgen dat Vlamingen deze kansen kunnen aangrijpen, zal de overheid proactief moeten aansturen op een continue ontwikkeling van vaardigheden. Vaardigheden zijn immers van cruciaal belang om de groene en digitale transitie te ondersteunen, bij te dragen aan het herstel en reshoringprojecten van ondernemingen mogelijk te maken.

Advies

1. Situering

De economische impact, in het bijzonder op het vlak van werkgelegenheid, is sinds 2000 een belangrijk thema in het politieke debat over reshoring in Europa en de VS in het bijzonder, met als argument dat reshoring in aanzienlijke mate kan gestimuleerd worden door een industrieel beleid gericht op 'bring jobs back home'. Reshoring wordt in die context dan ook beschouwd als een trigger om de Europese maakindustrie te vernieuwen en de EU te positioneren als een excellentiecentrum van wereldniveau. Covid-19, de geopolitieke spanningen en het duurzaamheidsbewustzijn hebben aan het debat een nieuwe dimensie toegevoegd, nl. dat van de zelfvoorzienende economie.

Een vraag die oprijst in het debat is of en welke rol de overheid zelf in het reshoringdebat kan opnemen en hoever die rol reikt. Moet de overheid reshoring verplichten vanuit een economisch-nationalistische reflex en hieraan ongebreidelde steun verlenen, dient zij eerder vanuit weloverwogen en onderbouwde beleidsoverwegingen met specifieke beleidsinstrumenten in te spelen op reshoringactiviteiten of moet zij zich volledig afzijdig houden?

Reshoring is slechts één optie die open staat om verstoorde toeleveringsketens op te vangen en strategische onafhankelijkheid te bevorderen. Alternatieve tijd- en kostenbesparende pistes liggen met reshoring in de weegschaal en dragen de voorkeur weg van internationale instellingen zoals de WTO, IMF en UNCTAD.

Dit advies zoomt in op bovenstaande vragen en tracht de rol van de overheid in het reshoringdebat uit te klaren. Het advies is mede gebaseerd op een uitgebreid achtergrondrapport dat kan geraadpleegd worden in een afzonderlijke publicatie.

2. Motieven, omvang en katalysatoren

In dit advies wordt onder reshoring verstaan **het terugbrengen naar de thuisbasis van voorheen naar een gastland** (meestal veraf gelegen ontwikkelingslanden) **verplaatste productieactiviteiten**. Verschillende governancemodellen kunnen zich daarbij manifesteren: in-house reshoring, reshoring for outsourcing, reshoring for insourcing and outsourced reshoring.

Drijfveren om de productie weer naar het thuisland te brengen zijn divers en hebben vooral betrekking op veranderingen in de markt en wijzigende klanteneisen, veranderingen in produc-

tieprocessen ten gevolge van een globale reorganisatie van de onderneming, ketenoptimalisatie en leveringstermijnen, kwaliteits- en kostenbeheersing, het thuismerk '*made in*' uitspelen, wijzigende politiek-economische omstandigheden in het gastland en globale factoren zoals de wereldconjunctuur. Er is een evolutie merkbaar in de motieven van ondernemingen: waar aanvankelijk de kosten- en kwaliteitsfactor overheersten, nam gaandeweg het belang van globale reorganisatie van waardeketenactiviteiten, van consumentenbevrediging (leveringstijden) en van nieuwe technologische trajecten (automatisering en digitalisering) toe. **Vooral het motief 'automatisering' maakt opgang:** investeringen in robotisering en automatisering reduceren de behoefte aan arbeidskrachten en verminderen de kostenverschillen tussen de offshore en thuislanden.

Wat **de omvang** van reshoring betreft, moet worden opgemerkt dat er geen databank noch een systematische screening van reshoringactiviteiten voorhanden is. Om enige notie te krijgen van de omvang van reshoring wordt beroep gedaan op Europese en internationale studies, onderzoeken en rapporten, veelal gebaseerd op casuïstiek en enquêtering. Het is daarbij belangrijk een onderscheid te maken tussen effectieve reshoringbeslissingen en voornemens om reshoringprojecten uit te voeren. Vaak blijkt er een kloof te bestaan tussen wens en realisatie. Globaal kan gesteld worden dat reshoring tot dusver een beperkt fenomeen was en geen significante trend vertoont. Wel dient vermeld dat de impact van de Oekraïne-crisis in de internationale rapporten, studies en enquêtes nog niet in rekening werd gebracht. Reshoring doet zich alleszins vaker voor **bij grote ondernemingen en in hoogtechnologische sectoren** (elektrische en optische apparatuur en transportmiddelen, medische goederen, chemie en farmacie, ruimtevaart, communicatie en semiconductors) **en Global Value Chain (GVC)-intensieve sectoren** (machines en apparaten, kleding en textiel, elektronica en automotive). Alleszins heeft reshoring binnen Europa **een beperkte economische impact met een matige weerslag op de werkgelegenheid. De (beperkt) beschikbare casestudies en enquêteringen wijzen uit dat** de omvang van de teruggehaalde activiteiten gering is en vaak voorwerp is van automatisering en robotisering die een drijfveer vormen voor reshoringprocessen. De geringe kwantitatieve impact doet echter geen afbreuk aan de kwalitatieve dimensie van de werkgelegenheid. Naast hooggekwalificeerde arbeid biedt reshoring ook kansen voor banencreatie in de ondersteunende dienstverlening zoals sales, design, onderhoud en transport en in de sociale economie.

Reshoring komt uitdrukkelijker in beeld als oplossing voor geopolitieke problemen door de verhoogde beleidsaandacht voor bepaalde strategische goederen of als middel om de trend van toenemende afhankelijkheid van bepaalde landen te keren. De meningen lopen uiteen over het toekomstperspectief van reshoring: een aantal consultants verwacht dat reshoring een hogere vlucht zal nemen, instellingen als de WTO houden er een andere mening op na. Zij zijn van oordeel dat veerkracht voortkomt uit onder meer diversificatie, niet uit concentratiebewegingen naar de thuisbasis.

Er zijn **drie katalysatoren** die reshoring op de radar van ondernemingen en beleidsmakers brengen: **technologische innovaties, duurzaamheidsoverwegingen en strategische autonomie.**

- Door technologische innovaties op het gebied van digitalisering, robotisering, automatisering en AI zijn productieactiviteiten in de afgelopen jaren minder arbeidsintensief geworden, waardoor de hogere lonen bij ons kunnen gecompenseerd worden door een hogere productiviteit en het comparatieve voordeel van lageloonlanden een kleinere rol gaat spelen. Anderzijds kan innovatie voor ondernemingen een drijfveer zijn om te reshoren omwille van de aanwezigheid van hooggekwalificeerd personeel en de nabijheid van specifieke kennis en technologie die in het buitenland niet of onvoldoende aanwezig is. **Naarmate nieuwe technologieën productiviteitsverhogingen en betere kosten- en kwaliteits-beheersing toelaten en overheden technologische innovatie hoog in het vaandel voeren, wordt verwacht dat het reshoringniveau zal toenemen.** Niettemin is de relatie tussen digitale technologieën als katalysator en reshoring niet zo eenduidig. Sommige onderzoeken spreken zich bevestigend uit, andere betwijfelen het rechtstreeks oorzakelijk verband. Wel staat vast dat indien reshoring plaatsvindt, dit vaak gepaard gaat met de toepassing van bepaalde digitale technologieën zoals industrie 4.0-toepassingen, 3D-printing, (AI-)automatisering en robotica. Andere digitale technologieën zoals AI, cloudcomputing en 5G alsook ICT-technologieën daarentegen vergroten het vermogen van ondernemingen om hun offshore of uitbestede productienetwerken te managen.
- De **Europese Green Deal** en haar fundamentele pijler, het Europese actieplan Circulaire Economie, alsook de **Duurzame Ontwikkelingsdoelstellingen**, de zogenaamde Sustainable Development Goals (SDG's), spelen in **het verduurzamen van internationale waardeketens**, een belangrijke rol. **Reshoren komt daarbij nadrukkelijker in beeld**, te meer daar verwacht wordt dat de vraag naar groene materialen in Europa het aanbod in 2030 ruimschoots zal overtreffen. Voor ondernemingen actief in het vergroeningsproces van materialen kan de verleiding groot zijn om hun activiteiten te heroriënteren in functie van deze beloftevolle markt. Niet alleen op beleidsniveau voert duurzaamheid meer en meer de boventoon. Ook op ondernemingsniveau dendert de duurzaamheidstrein gestaag verder. **Risico's op de gebieden van milieu, sociale aangelegenheden en governance (ESG) worden steeds belangrijker voor ondernemingen** omdat ze te maken krijgen met verstoringen door klimaatverandering, geopolitieke dreigingen en de aanhoudende covid-19-pandemie. Naast beleid en regulering zorgen de druk van de consumentenmarkt en reputatierisico's voor verhoogde aandacht vanwege de onderneming voor ESG-aspecten. Ondernemingen ondervinden ook een toenemende druk van investeerders, banken, verzekeraars en toezichthouders op de financiële markten om klimaatrisico's aan te pakken. Deze druk zet hen er steeds meer toe aan kortere toeleveringsketens uit te stippelen met het oog op de reductie van emissies, een efficiënt voorraadbeheer en de beperking van de milieurisico's.
- Last but not least voert **het concept van de strategische autonomie** de boventoon in de politieke beleidsagenda's, **aangedreven door de coronapandemie, de handelsoorlogen en geopolitieke spanningen en de behoefte aan een meer zelfvoorzienende economie.**
- Door de diepe verwevenheid met andere landen via internationale waardeketens zijn tal van Europese landen zeer kwetsbaar. Deze kwetsbaarheid is een bron van toenemende zorgen: de coronacrisis die niet alleen heeft geleid tot grote economisch onzekerheid, liet

ook zien welke **impact importafhankelijkheden** kunnen hebben. **Steeds luider klinkt dan ook de roep om de productie van kritieke sectoren**, zoals medicijnen, **terug naar de thuisbasis te verplaatsen** en de inkoop en productie van lokale producten aan te moedigen. De Oekraïneoorlog heeft de druk op de overheden en ondernemingen alleen maar opgevoerd. De huidige crises leiden ertoe dat ondernemingen lange en complexe toeleveringsketens heroverwegen, hetgeen opportuniteiten biedt voor kortere ketens en de verankering van regionale productie. **Reshoring en nearshoring kunnen daarin een rol spelen.**

- De trend naar meer globalisering en meer vrijhandel was al geruime tijd voor de pandemiecrisis aan het haperen ten voordele van **een trend naar meer 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**, wordt aangejaagd door de verdere robotisering en digitalisering en versneld door de coronacrisis. **Reshoring**, waarbij dus activiteiten worden teruggehaald die eerder naar het buitenland zijn verplaatst, kan gezien worden als **een onderdeel van deze trend van regionalisering en decentralisatie** van activiteiten.
- **Geopolitieke overwegingen wonnen de voorbije jaren aan belang op economisch vlak** en de huidige oorlogscrisis voegt daaraan een dimensie toe. Naast economische schokken leidt de Russische invasie in Oekraïne ook tot mogelijke geopolitieke herschikkingen: hoe positioneert het Westen zich na dit conflict tegenover Rusland, welke positie zal China innemen, wat met strategische positionering in grondstoffenmarkten, lonkt achter de schermen de opkomst van Eurazië in de mondiale orde ...? Op verschillende vlakken zal de vrije markt allicht minder spelen en zullen geopolitieke overwegingen belangrijker worden. **De geopolitieke spanningen leggen de kwetsbaarheid van toeleveringsketens en de afhankelijkheid van landen en regio's van noodzakelijke grondstoffen, materialen, (energie)producten en voeding bloot**, met een opwaartse druk op de prijzen als gevolg. Ook voor ondernemingen hebben deze geopolitieke ontwikkelingen een belangrijke impact: **voortaan zullen ondernemingen nieuwe aanvoerketens en afzetmarkten via een geopolitieke logica beoordelen in plaats van alleen vanuit economische logica van maximale efficiëntie**. Aanvoerketens worden herbekeken en 'just-in-case' zal meer en meer in balans liggen met 'just-in-time' met hogere voorraden, een diversificatie van leveranciers, de ontplooiing van kortere productie- en aanvoerketens en desgevallend **een herlokalisering van productieafdelingen naar de thuisbasis**.
- **De groeistrategie achter de Europese Green Deal** die een loskoppeling tussen de economische groei en het gebruik van hulpbronnen voorziet, **beoogt tegelijkertijd het waarborgen van de strategische autonomie van de EU**. Sinds corona is pijnlijk bekend hoe internationale toeleveringsketens krakend tot een halt kunnen komen, maar ook geopolitieke factoren kunnen de toelevering van bepaalde materialen kwetsbaar maken. De oorlog in Oekraïne onderstreept in welke mate Europa nog een gevangene is van fossiele brandstoffen en de autoritaire regimes die ze controleren. Dat bedreigt niet alleen onze veiligheid op geopolitiek vlak, maar vormt ook een enorm risico voor het klimaat. De oorlogscrisis mag dan ook gelden als **een wake-upcall om versneld over te stappen naar her-**

nieuwbare energiebronnen en circulaire businessmodellen die onze afhankelijkheid verminderen en meer stabiliteit verzekeren. Net omdat veiligheid en bevoorradingszekerheid tot eenzelfde beleid nopen als de klimaatverandering, achten velen **het momentum aangebroken om een baanbrekende stap te zetten naar de groene transitie**. De SERV onderschrijft deze stellingname, getuige de oproep¹ van Vlaamse sociale partners aan de Vlaamse regering om in de Septemberverklaring te voorzien in grootschalige projecten om het fossiel energieverbruik te verminderen, in te zetten op hernieuwbare energie en gezinnen en ondernemingen tijdelijk en gericht te ondersteunen. Die **gerichte ondersteuning moet Vlaanderen in staat stellen** tijdelijk de grootste noden aan te pakken **en de strategische activiteiten en diensten beschermen**.

3. Risico's

Reshoring is een zwaarwichtige operatie die niet gespeend is van risico's:

- Alleen de grootste en meest geavanceerde landen hebben vermoedelijk de productiecapaciteit, gespecialiseerde machines en toegang tot inputs om zelfvoorzienende productieactiviteiten op te zetten. Maar dan nog is **economische zelfvoorziening een quasi onbereikbaar doel**. Dit geldt des te meer voor een open exporteconomie als België/Vlaanderen, dat meer nog dan andere EU-lidstaten afhankelijk is van het buitenland.
- Het herlokaliseren van de productieafdeling naar de thuisbasis vergt **omvangrijke investeringen die bovendien gepaard kan gaan met hogere loonkosten**.
- **Zelfvoorziening op zich is geen garantie voor meer veiligheid**. Het elimineren van buitenlandse productieafhankelijkheid en inputs impliceert een grotere afhankelijkheid van binnenlandse productie, die ook onderhevig kan zijn aan onverwachte en ongewenste schokken. Een toeleveringsketen is immers maar zo sterk als de zwakste schakel.
- Beleid dat inzet op de desintegratie van de internationale handel zoals reshoring van productie en de promotie van nationale zelfvoorziening, wordt geacht **de macro-economische volatiliteit van het bbp te verhogen**. Meer heil voor de opbouw en ondersteuning van economische veerkracht en daaruit voortvloeiend de vermindering van de economische volatiliteit wordt verwacht van een beleid ter bevordering van diversificatie van de handelsketens.
- Handelsregimes die volledig afhankelijk zijn van lokale sourcing, zijn minder veerkrachtig en robuust zijn dan Global Value Chains. Ondanks het feit dat de blootstelling aan buitenlands risico's wordt getemperd, leidt een volledig binnenlandse productie ertoe dat lokale

¹ SERV (2022), Oproep: *Vlaanderen moet energiecrisis snel aanpakken*, 22 september.
<https://www.serv.be/serv/persberichten/oproep-serv-vlaanderen-moet-energiecrisis-snel-aanpakken>

schokken worden versterkt en onvoldoende door handel worden opgevangen. Een **“localised regime” als resultaat van reshoring van productieactiviteiten** waar economieën onderling minder verbonden zijn via mondiale waardeketens, **kent aanzienlijk lagere niveaus van economische activiteit en lagere inkomens**. Reshoring moet eerder worden beschouwd als een remedie om de levering veilig te stellen bij korte termijntekorten ten gevolge van een piek in de mondiale vraag of als exportbeperkingen worden opgelegd door derde landen. Reshoring zou het dan mogelijk maken om een minimumniveau van productiecapaciteit in de EU te handhaven dat zo nodig kan opgevoerd worden.

- De angst om een gebrek aan cruciale inputs zou in politieke middelen en de publieke opinie een argument kunnen zijn om **reshoring te stimuleren en te ondersteunen, zij het tegen de kost van de welvaartswinst van de internationale arbeidsverdeling**.
- De financiële draagkracht om te investeren in onderzoek en innovatie en om ook de nodige binnenlandse infrastructuur te bouwen vereist **het behoud en de toegang tot de verre consumenten van opkomende economieën**, aangezien in 2024 naar verwachting 85% van de mondiale groei van het bbp van buiten de EU afkomstig zal zijn.
- **het terughalen van bedrijfsactiviteiten uit het buitenland maakt waardeketens niet per definitie schokbestendiger, maar het productieproces wel duurder**. Door minder afhankelijk te zijn van buitenlandse leveranciers zijn ondernemingen minder blootgesteld aan buitenlandse schokken. Tegelijkertijd maakt het ondernemingen extra kwetsbaar voor binnenlandse schokken. Doet een binnenlandse schok zich voor, dan kan dit in potentie de gehele productielijn raken. Daarnaast biedt reshoring ondernemingen minder flexibiliteit om op schokken te anticiperen. Nagenoeg volledige binnenlandse productie maakt het namelijk moeilijker en kostbaarder om productieonderdelen voor aangetaste productielijnen te substitueren dan een regime waarin ondernemingen participeren binnen mondiale waardeketens.
- Ook **de huidige economische context** dient als een grote risicofactor beschouwd te worden voor reshoringprojecten. De torenhoge inflatie² en de krapte op de arbeidsmarkt³ hebben immers kosten-, personeels- en kennisgerelateerde implicaties die een doorslaggevende rol kunnen spelen in het overwegingsproces van de onderneming. Bovendien kunnen de stijgende energie- en loonkosten ook een rem zetten op nieuwe aanwervingen, leiden tot een bijstelling van investerings- en groeiplannen en **offshoring van activiteiten**

² De hoge energieprijzen zorgen in België sedert de tweede helft van 2021 voor een inflatiedruk die historisch groot is en nog verder toenam door de oorlog in Oekraïne. Inflatie heeft bovendien een zelfvoedend effect met tweederonde-effecten. Ook de kerninflatie zonder energie stijgt. Het prijspeil van andere producten neemt toe omdat de hogere energiekosten rechtstreeks en onrechtstreeks (volledig of gedeeltelijk) doorgerekend worden in de prijzen van andere goederen en diensten en omdat ook grondstoffenprijzen stijgen, o.a. door de oorlog in Oekraïne.

³ In een jaar is het aantal oningevulde vacatures met een kwart toegenomen. Eind augustus 2021 registreerde de VDAB 66.476 openstaande vacatures, waarvan 60.122 in Vlaanderen. Een jaar later is dat aangedikt tot 82.620 (+24,3%), waarvan 75.498 (25,6%) in Vlaanderen.

naar het buitenland⁴ in de hand werken. Immers, de grote impact van de crisis op de energie-intensieve industrie in Europa en in ons land voeden de angst voor **de-industrialisering**.

- **Geopolitieke spanningen zorgen voor een ongunstig klimaat voor internationale handel en investeringen**, waarin reshoringprojecten moeilijk kunnen gedijen.

Reshoring is dan ook niet het enige antwoord op leveringsproblemen of stijgende loonkosten in het buitenland. Er zijn **alternatieve wegen** naast reshoring om de toekomstbestendigheid van de economie te garanderen, gaande van diversificatie van de toeleveringsketens, het inspelen op wederzijdse afhankelijkheden, internationale partnerschappen en samenwerking met toeleveranciers uit laagrisicolanden, friendshoring/coshoring met gelijkgestemde landen die dezelfde normen en waarden delen, over het aanhouden van grotere voorraden van ruwe materialen, intermediaire inputs en eindproducten tot het versterken van de circulariteit en hulpbronnenefficiëntie, de innovatie van materialen en de ontwikkeling van alternatieve technologieën.

4. De rol van de overheid

Rest de vraag of de overheid een rol moet opnemen in het reshoringdebat en zo ja hoe die rol er dan kan uitzien. Hierna zal blijken dat het antwoord eerder genuanceerd is en voorwerp uitmaakt van een evenwichtsoefening binnen een Europees kader.

4.1 Reshoring is en blijft een ondernemingsbeslissing

Reshoring is een complexe strategische beslissing over de optimalisering van de bedrijfsvoering, waarbij niet over één nacht ijs wordt gegaan. Wie bijvoorbeeld in China een grote fabriek heeft staan, met alle schaalvoordelen van dien, gevoed door een grote schare aan lokale, gespecialiseerde toeleveranciers, verlegt deze activiteiten niet zomaar even naar Europa. Het opbouwen van een toeleverbasis van betrouwbare toeleveranciers is dikwijls een kwestie van jaren. Bovendien zijn sommige waardeketens⁵, zoals in de elektronica, zo goed als verdwenen uit Europa hetgeen de zoektocht naar alternatieve toeleveringskanalen beperkt.

De onderneming bevindt zich als economische speler **in een dynamische en evolutieve internationale economisch-politieke omgeving** die impact kan hebben op haar visie- en missiebe-

⁴ VOKA-enquêtes (2022), *Recessie is deze winter onafwendbaar*, 30 september. Volgens de enquête van eind september overweegt één op acht van de Vlaamse industriële bedrijven om bepaalde activiteiten naar het buitenland te verplaatsen omwille van de hoge energieprijzen en loonkosten. Zie Van Craeynest, B. (2022), *Een toekomst voor de industrie in ons land*, Business AM, 24 oktober.

⁵ Een goede definitie wordt gegeven door het Nederlandse Centraal Bureau voor de Statistiek: “Een internationale waardeketen omvat alle activiteiten – in meer dan één land – die nodig zijn om een product of dienst vanuit de conceptfase via de verschillende productiefases bij eindverbruikers te bezorgen en verwerking na gebruik.”

paling (waardenkader) en de strategische en operationele doelstellingen, m.a.w. een context die haar ertoe kan 'dwingen' om de business case op basis van de beschikbare informatie te herijken of minstens te heroverwegen. Een evolutie van een economische op maximale efficiëntie gerichte bedrijfslogica naar een meer geo-economische met politieke conflicten rekening houdende bedrijfslogica is in deze onmiskenbaar en onafwendbaar.⁶ Globalisering wordt op die manier voor ondernemingen complexer en onvoorspelbaarder want handel wordt onderhevig aan nieuwe, niet-economische factoren. Risicovoller ook met meer noodzaak tot strategisch anticiperen en scenarioplanning.⁷

Reshoring is in de eerste plaats een ondernemingsaangelegenheid. Niets moet: of een onderneming haar productieactiviteiten zal verplaatsen naar het moederland of een buurland (nearshoring), hangt af van het resultaat van een afwegingsproces waarin aspecten als globale economische en politieke veranderingen, specifieke locatievoordelen en -nadelen, het tijdspad en het totale kostenplaatje een rol spelen. **Van overheden wordt niet verwacht dat ze op de stoel van de onderneming gaan plaatsnemen** en hen verordonneren om koste wat kost te reshoren.

4.2 Maar overheidssteun kan (soms) een rol spelen

De overheid hoeft niettemin niet werkloos langs de kant te staan. Open strategische autonomie ter vrijwaring van cruciale economisch-financiële belangen en de concrete invulling ervan is een essentiële overheidsopdracht/-beslissing, die direct via voorwaardelijke en gerichte steun en indirect via flankerend beleid de ondernemingsbeslissing om al dan niet te reshoren kan faciliteren. Volgens de SERV moet de overheid daarbij goed voor ogen houden dat reshoring geen beleidsdoel op zich is maar een instrument om bijzondere, gerichte beleidsdoelstellingen te realiseren. De bevoorradingszekerheid van bepaalde kritische goederen bijvoorbeeld bij korte termijntekorten ten gevolge van een piek in de mondiale vraag en de versterking van de open strategische autonomie gedreven door innovatie zijn beleidsdoelstellingen van die strekking. Meer algemeen beogen deze doelstellingen **de bevordering van een veerkrachtige, toekomstgerichte economie en maakindustrie, die in staat is zich bin-**

⁶ Diels, H. (2022). *Gewapende interdependentie*, ETION, Inspiratienota 126, februari.

⁷ Tal van factoren dienen tegen deze achtergrond afgewogen te worden en kunnen aan de onderneming motieven ontlokken om al dan niet te reshoren en/of te opteren voor een alternatieve oplossing. Bij de optimalisatie van productienetwerken maken ondernemingen vaak gebruik van scenarioanalyses. Op basis van aannames over bijvoorbeeld marktontwikkelingen, kostenontwikkelingen, technologische innovatie (zoals digitalisering en robotisering), duurzaamheidseisen en klimaatverandering alsook beleidsreacties van overheden op de crisis (bijvoorbeeld protectionisme) worden verschillende scenario's gedefinieerd voor het optimale netwerk van productiefaciliteiten. Voorbeelden van scenario's zijn het consolideren versus uitbreiden van het aantal fabrieken, offshoring versus reshoring/nearshoring, investeren in nieuwe productietechnologie versus uitbreiden op een lage kostenlocatie, produceren in grote fabrieken die de hele wereld bedienen versus kleinere faciliteiten die een regio bedienen. Supply chain management staat overigens steeds vaker op de agenda van de directie en wordt niet meer aan inkopers alleen overgelaten. Kortom, een onderneming zal nagaan in hoeverre het verminderen van een bepaald risico opweegt tegen de hogere kosten dat dit teweeg brengt. Zie Marc De Vos (2022), *Globalisering 3.0*, Trends, 26 mei; Buck Consultants International, *Optimalisatie van netwerk van productievevestigingen*, <https://www.bciglobal.nl/nl:optimalisatie-van-netwerk-van-productievevestigingen>; Buck Consultants International (2021), *Ook in een wereld vol geopolitieke spanningen bepaalt vooral de markt het succes*, 1 maart.

nen de Europese constellatie snel, tijdig en flexibel aan te passen aan bedreigingen en onverwachte schokken zonder te vervallen in protectionistisch beleid.

Het geloof in reshoring als instrument om de herindustrialisering van Europa te stutten en de rol van de overheid hierin komt goed tot uiting in een initiatiefadvies van de Europese sociale partners, verenigd in het Europees Economische en Sociaal Comité (EESC)⁸. Herindustrialisering en reshoring dienen volgens het EESC onderdeel van een duurzaam industrieel beleid uit te maken met de nodige aandacht voor investeringen, technologie, ondernemerschap, onderwijs, innovatie, onderzoek, energieprijzen, infrastructuur, handel, enz. Volgens het EESC zou *“het centrale beleid ter ondersteuning van productieondernemingen die ervoor kiezen hun activiteiten terug te halen naar Europa en/of uit te breiden, moeten zorgen voor een adequaat klimaat voor ondernemingen die investeringen willen doen, voldoende vakbekwaamheid, concurrerende energiekosten, toegang tot financiering en toegang tot de markten”*. Tevens moeten deze ondernemingen toegang hebben tot betrouwbare gegevens, informatie en advies om de voor- en nadelen en de reële kosten op een rijtje te kunnen zetten. De vertegenwoordigingen van de EU en de lidstaten in de ontvangende landen zouden daartoe meer assistentie moeten verlenen, net als de regionale en lokale overheden. Inpikkend op de reshoringtrend die destijds al plaatsvond in de VS, verwijst het EESC naar een enquête van het Massachusetts Institute of Technology waarin aan ondernemingen gevraagd werd welke overheidsmaatregelen het verschil zouden kunnen maken. De vijf belangrijkste maatregelen die de regering van de VS destijds kon nemen om de reshoring van Amerikaanse ondernemingen te stimuleren, zijn: belastingverlaging (68,3 %), belastingkredieten (65,9 %), O&O-prikkels (60,0 %), beter onderwijs/betere opleiding in de gevraagde vaardigheden (43,8 %) en betere infrastructuur (38,0 %). Kortom, de overheid kan een rol spelen, zij het op directe wijze via de inschakeling van haar steuninstrumentarium, zij het op indirecte wijze via een flankerend beleid.

4.2.1 Directe steun: voorwaardelijk, met gerichte focus en binnen Europees kader

De SERV concretiseert bovenstaande stellingname door een aantal uitgangspunten en criteria naar voor te schuiven voor directe overheidssteun voor reshoringprojecten.

Geen algemeen steuncriterium maar voorwaardelijk en met gerichte focus

Vooreerst kan de overheid reshoringactiviteiten op **directe wijze stimuleren**, faciliteren en ondersteunen door haar economisch en innovatie instrumentarium. **Dit kan echter niet vrijblijvend**. De SERV schuift een aantal criteria naar voor om op **gerichte wijze** met het bestaand

⁸ EESC, Advies ‘over het thema EU-industrie terughalen in het kader van de herindustrialisering (initiatiefadvies), CCMI/120, 29 april 2014.

steuninstrumentarium reshoringprojecten te stutten binnen de context van de Europese staatssteunregels⁹ (zie volgend punt):

- Een toetsing van de plannen, drijfveren en motieven en last but not least het type van reshoringactiviteiten aan
 - de Europese en Belgische/Vlaamse beleidskaders, in het bijzonder op het vlak van innovatie, duurzaamheid en digitalisering. Aldus kunnen de Green deal en de klimaattransitie, digitalisering en industrie 4.0 en meer algemeen de SDG's en de ande-

⁹ De staatssteunregels zijn neergelegd in de artikelen 107, 108 en 109 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU). Indien overheden steun willen verlenen, is het van belang dat deze bepalingen in acht worden genomen. Staatssteun is in principe verboden en is afhankelijk van vijf cumulatieve criteria zoals benoemd in artikel 107 lid 1 VWEU. Voldoet een steunmaatregel aan de vijf cumulatieve staatssteuncriteria, moet deze maatregel volgens de Europese staatssteunregels worden aangemeld bij de Europese Commissie (artikel 108, lid 3 VWEU).

Omdat overheidssteun soms noodzakelijk is, bevatten artikel 107, lid 2 en 3 een aantal uitzonderingen op het verbod van staatssteun die van rechtswege verenigbaar (lid 2) of die verenigbaar kunnen worden beschouwd (lid 3) met de interne markt. In beide gevallen moet de steun bij de Europese Commissie worden aangemeld. In het bijzonder art. 107, lid 3, b) is in het kader van dit advies belangrijk: *“3. Als verenigbaar met de interne markt kunnen worden beschouwd: b) steunmaatregelen om de verwezenlijking van een belangrijk project van gemeenschappelijk Europees belang te bevorderen of een ernstige verstoring in de economie van een lidstaat op te heffen.”* Dit artikel kan een wettelijke basis bieden voor het subsidiëren van de reshoring van kritieke productiecapaciteiten. Op het vlak van de leveringszekerheid, zou reshoring dus een onderdeel kunnen zijn van een beleidsaanpak om een aan binnenlandse productiecapaciteiten in de EU te ondersteunen. Vanuit economische invalshoek is dergelijke aanpak gerechtvaardigd om twee redenen die verband houden met de leveringszekerheid: (i) om de levering in stand te houden tijdens kortdurende leveringstekorten als gevolg van GVC-onderbrekingen en exportbeperkingen opgelegd door andere landen; en (ii) om de productiecapaciteit te kunnen opvoeren als gevolg van pieken in de vraag in crisissituaties. Dit vraagt om beleid om zowel de bestaande productiecapaciteit in de EU in stand te houden en om nieuwe of beperkte productiecapaciteit voor producten op te bouwen, wanneer die binnenlandse productiecapaciteit volledig ontbreekt, maar als kritiek wordt beschouwd. Zie European Parliament, (2021), *Post Covid-19 value chains: options for reshoring production back to Europe in a globalised economy*, Policy Department for External Relations, Directorate-General for External Policies, March. De concrete invulling van artikel 107, lid 3, b) wordt uiteengezet in de mededeling van de Commissie van 25 november 2021, C(2021) 8481 final. Op grond van artikel 107, lid 3, b) VWEU kunnen lidstaten ook steun verlenen aan ondernemingen om zo een ernstige verstoring in de economie van een lidstaat op te heffen. Per 19 maart 2020 gold bijvoorbeeld een tijdelijk staatssteunkader in verband met de economische gevolgen van het Coronavirus. Thans heeft de Commissie op 23 maart 2022 een tijdelijk kader voor staatssteunmaatregelen ter ondersteuning van de economie vanwege de Russische invasie in Oekraïne vastgesteld omdat de gehele economie van de EU een ernstige verstoring doormaakt. Op 20 juli 2022 heeft de Europese Commissie besloten om het tijdelijke staatssteunkader te wijzigen.

Mocht er aan alle criteria worden voldaan en er sprake zijn van staatssteun, moet deze in principe aangemeld worden. Dit wil niet automatisch zeggen dat de steun onverenigbaar is. Er bestaan meerdere vrijstellingen en uitzonderingen op het staatssteunverbod (en de aanmeldingsplicht) waar gebruik van kan worden gemaakt. De belangrijkste in dit kader is de algemene groepsvrijstellingsverordening die van toepassing is op bijna alle economische sectoren, inclusief regionale steun. De AGVV bepaalt dat staatssteun die bijdraagt aan bepaalde beleidsdoelstellingen (bijvoorbeeld milieubescherming en onderzoek, ontwikkeling en innovatie) niet eerst goedgekeurd hoeft te worden door de Europese Commissie. Een kennisgeving aan de Europese Commissie volstaat dus als de staatssteun wordt verleend op basis van de AGVV. De AGVV is ook uitgebreid met nieuwe steuncategorieën. Zo hebben overheden onder meer meer mogelijkheden om de transitie naar een groene en digitale economie te ondersteunen.

Ook richtsnoeren inzake staatsteun bieden eveneens mogelijkheden om steun te verlenen. De in de AGVV neergelegde regels vormen een aanvulling op de regels van de staatssteunrichtsnoeren waarin wordt vastgesteld onder welke voorwaarden de Commissie oordeelt dat aan de aanmeldingsplicht onderworpen staatssteunmaatregelen verenigbaar met de eengemaakte markt zijn. Samen vormen deze twee reeksen regels een alomvattend rulebook voor bepaalde gebieden van het staatssteunrecht.

re grote maatschappelijke uitdagingen waarvoor Vlaanderen staat, kansen bieden voor reshoring. Op die manier kan reshoring gekaderd worden binnen het innovatiebeleid, zowel topdown (missiegericht innovatiebeleid) als bottom-up gericht, en inspielen op slimme specialisatiestrategieën.

- een lijst van strategische goederen en producten alsook kritieke grondstoffen waarvoor Vlaanderen een overmatige afhankelijkheid demonstreert en/of die in hoge mate gevoelig zijn voor schokgolven doorheen de toeleveringsketen. In dergelijke essentiële ketens kan een overheidsinterventie wenselijk zijn om publieke belangen, zoals voorzienings- of leveringszekerheid, te waarborgen.
- de mate waarop ingezet wordt op de ontwikkeling van alternatieve (bio-organische) grondstoffen en de recuperatie van reeds in omloop zijnde essentiële materialen (circulariteit). Het belang van de ontwikkeling van een mature circulaire economie om de afhankelijkheid van de aanvoer van (kritieke) grondstoffen, fossiele brandstoffen en materialen te verminderen, kan volgens de SERV niet sterk genoeg beklemtoond worden.
- de mate waarin potentiële economische en maatschappelijke meerwaarde kan gecreëerd worden en/of de strategische autonomie kan versterkt worden.
- de mate waarin (de speerpunten van) de Vlaamse economie een technologische dominantie (hebben)/heeft verworven in specifieke onderdelen of niches van industriële ecosystemen en waardeketens. De beheersing van een volledige waardeketen in één land of regio is praktisch niet haalbaar, maar het is cruciaal om in te zetten op de sleutelschakels in die keten. De SERV raadt daarom aan om de sterktes en zwaktes van essentiële productketens¹⁰ binnen een EU-kader te analyseren. Deze detailanalyses dienen vervolgens als uitgangspunt voor een Europese structuuropbouw van die ketens zodat complementariteit en synergiën tussen de lidstaten kunnen gerealiseerd worden. Op die manier kan ook Vlaanderen toegang krijgen tot nodige expertise en schaalvoordelen die de EU biedt. De SERV meent dat de expertise van ECOOM-STORE op het vlak van internationale waardeketens en lokale verankering waarbij de positie van de Vlaamse spelers in het internationale netwerk in kaart wordt gebracht, hierin een meerwaarde kan bieden. Verder pleit de SERV ervoor dat de krachten gebundeld worden met het Departement EWI dat momenteel bezig is met een Vlaamse vertaalslag van de analyse van de 14 door Europese Commissie geïdentificeerde ecosystemen¹¹ en in een latere fase beoogt de mate van strategische afhankelijkheid van deze ecosystemen in Vlaanderen in kaart te brengen.

¹⁰ Het Strategic Forum on Important Projects of Common European Interest identificeerde negen Europese strategische waardeketens: schone, geconnecteerde en autonome voertuigen, een CO2 lage industrie, smart health, waterstof-technologieën en -systemen, industriële Internet of Things, cybersecurity, batterijen, micro-electronica high-performance computing. Zie ook rapport hoofding 3.3.2 met luik "Europese strategische sectoren en producten".

¹¹ De 14 ecosystemen vertegenwoordigen samen 70% van de EU-economie: ruimtevaart en defensie, agro-voeding, bouw, culturele en creatieve industrieën, digitaal, elektronica, energie-intensieve industrieën, energie – hernieuwbare energie, gezondheid, mobiliteit – transport – automobiel, proximateit, sociale economie en civiele veiligheid, handel, textiel, toerisme. Voor elk van deze ecosystemen maakte de Commissie een aparte fiche op met socio-economische indicatoren en een overzicht van initiatieven die moeten bijdragen aan het herstel van het ecosysteem en aan de rea-

- de sector en de subregio waarin de reshoringprojecten plaatsvinden. Reshoring zal zich veelal niet over de hele sectorlijn doorzetten maar van sector tot sector variëren. Sommige hoogtechnologische en andere strategische sectoren zullen een hoog reshoringaandeel laten optekenen, indien gerichte investerings- en O&O- incentives worden aangewend. Het gaat hoofdzakelijk om kapitaalintensieve en R&D-intensieve sectoren met ondernemingen die kwaliteit en handelsmerk ('Made in') hoog in het vaandel dragen en bijgevolg beroep moeten doen op hooggekwalificeerd personeel. Subregio's die het best aan deze verzuchtingen kunnen tegemoetkomen en beschikken over troeven als cluster- en dichte toeleveringsnetwerken, kennisinfrastructuur en hooggeschoolde arbeid, zullen waarschijnlijk de meeste reshoringprojecten aantrekken.¹² Hiermee wordt het belang van een goed geolied flankerend beleidskader op de voorgrond geplaatst, zoals verderop in het advies wordt verduidelijkt.

Binnen een Europees kader: de belangrijke projecten van gemeenschappelijk Europees belang en het Europese staatssteunbeleid

De bevordering en versterking van regionale productie kan best vanuit een Europees kader worden benaderd en gecoördineerd zodat de strategische autonomie van Europa kan versterkt worden door (her)ontwikkeling van strategische waardeketens binnen de EU, door industriële allianties¹³, de reïntegratie van toeleveringsketens binnen de EU, het vergroten van de zelfvoorziening (bijv. door de verdere ontwikkeling van de circulaire economie) en door de Europese productie van strategische uitrusting en producten. Een afgestemd en gecoördineerd Europees kader biedt de beste garanties voor een voldoende grote kritische massa met groeikanalen voor de Vlaamse ondernemingen, inclusief de ondernemingen in de sociale economie (maatwerkbedrijven), en werkgelegenheid.¹⁴ **De belangrijke projecten van gemeenschappelijk Europees belang (Important Project of Common European Interest, IPCEI)¹⁵ kaderen bin-**

lisatie van de groene en digitale transitie. Zie European Commission (2021), Commission Staff Working Document. *Annual Single Market Report 2021* Accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Updating the 2020 New Industrial Strategy: Building a stronger Single Market for Europe's recovery, SWD(2021) 351 final, 5 mei.

¹² EY (2015). *Reshoring manufacturing – time to seize opportunity. The economic opportunity for the UK to reshore and the implications for Government and businesses*. Zie ook Pegoraro, D., De Propriis, L., Chidlow, A. (2021), *Regional factors enabling manufacturing reshoring strategies: a case study perspective*, Journal of International Business Policy, 25 March 2021.

¹³ Industriële allianties zijn door de Europese Commissie geïnitieerde samenwerkingsverbanden tussen ondernemingen, onderzoeks- en kennisinstellingen, Eu-instellingen zoals de Europese Investeringsbank (EIB), nationale en regionale overheden, en andere partijen binnen een bepaald ecosysteem zoals NGO's. De Commissie speelt binnen deze allianties vaak een agenderende, coördinerende en faciliterende rol. Voorbeelden zijn de batterijenalliantie, de alliantie voor plasticrecycling, de alliantie voor grondstoffen, de waterstofalliantie, alliantie voor microprocessors en semi-conductors en de alliantie voor industriële cloud- en edge-computertechnologie. . Verder overweegt de Commissie een Alliantie voor ruimtelanceersystemen en een Alliantie voor emissieloze luchtvaart.

¹⁴ SERV, Advies 'Krijtlijnen voor een Vlaams economisch relancebeleid', Brussel, 15 juni 2020.

¹⁵ Om het juiste evenwicht tussen industriebeleid en eerlijke mededingingsregels te vinden, maakt de EU in toenemende mate gebruik van de richtlijnen voor 'belangrijke projecten van gemeenschappelijk Europees belang'. Onder de IPCEI's worden de staatssteunregels ruimer geïnterpreteerd. Eind 2021 heeft de Europese Commissie een herziene mededeling goedgekeurd over de staatssteunregels voor IPCEI's: zie Europese Commissie, Mededeling van de Commissie, *Criteria voor de beoordeling van de verenigbaarheid met de interne markt van staatssteun ter bevordering van de verwezenlij-*

nen deze benadering: veerkracht en strategische autonomie gelden volgens het Europees Parlement als definiërende criteria die de ontwikkeling kunnen versnellen van Europese leiders en/of ecosystemen in strategische industriële sectoren die in staat zijn wereldwijd te concurreren.¹⁶ De initiatieven tot Europese samenwerking op onder meer de terreinen van waterstof- en batterijtechnologie en micro-elektronica bieden ruimere mogelijkheden om precompetitieve samenwerking tussen Europese kennisinstellingen en ondernemingen en ondernemingen onderling van staatssteun te voorzien. Zeker technologieën die belang zijn voor het oplossen van grote maatschappelijke vraagstukken als klimaatverandering en digitalisering scheppen kansen. **IPCEI's kunnen voor offshore ondernemingen met specifieke knowhow en expertise een stimulans vormen om productie- en R&D-afdelingen te reshoren.** Het is zaak van de Vlaamse overheid om via haar agentschappen VLAIO en FIT de vinger aan de pols te houden, ook deze ondernemingen te informeren over de draagwijdte van de IPCEI's en hen door de verplaatsing van hoogwaardige activiteiten te sensibiliseren tot deelname. Een kanttekening is evenwel op zijn plaats. De bevordering van het ontstaan van grote Europese consortia, een soort van tweede 'Airbus', die op wereldschaal kunnen concurreren, **mag niet leiden tot Europese kampioenen die overige Europese concurrentie wegdrukken.** Dat speelt immers in de kaart van de grote, verticaal sterk geïntegreerde (Duitse en Franse) ondernemingen en grote Europese lidstaten met slagkrachtigere budgetten¹⁷, maar is nadelig voor het kmo-weefsel dat onderdeel uitmaakt van de toeleveringsketens waaruit juist veel van de Belgische/Vlaamse industrie is opgebouwd. De

king van belangrijke projecten van gemeenschappelijk Europees belang, C(2021) 8481 final, 25 november 2021. Zo zijn er bijvoorbeeld twee IPCEI's voor de ontwikkeling van nieuwe batterijtechnologie, waarbij Duitsland het voortouw neemt. Ook zijn er twee IPCEI's op het gebied van de micro-elektronica. Tevens zijn er initiatieven rond waterstof en cloud-computing, onder impuls van Frankrijk. Verder is er nog een IPCEI-initiatief rond Health. Vlaanderen neemt via VLAIO deel aan vijf IPCEI's: de IPCEI batterijen, de IPCEI waterstof, de IPCEI micro-elektronica, de IPCEI cloud en de IPCEI gezondheid (zie BBT 2023). Recent nog heeft de Commissie, op grond van de EU-staatsteunregels, toestemming gegeven voor steun aan het waterstoftechnologieproject "IPCEI Hy2Tech". Het project werd gezamenlijk voorbereid en aangemeld door vijftien lidstaten, waaronder België dat trekker is en waarbij energiebedrijf Engie en de gasnetbeheerder Fluxys belangrijke spelers zijn. De lidstaten zullen tot €5,4 miljard aan overheidsfinanciering verstrekken. Het IPCEI verwacht naar schatting €8,8 miljard euro aan particuliere investeringen te genereren en 20.000 banen te creëren. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_4544

In haar State of the Union van 14 september 2022 heeft Commissievoorzitter Von der Leyen aangekondigd dat het de bedoeling is de financiële deelname aan belangrijke projecten van gemeenschappelijk Europees belang te vergroten. Bovendien zal zij voor de toekomst aandringen op de oprichting van een nieuw Europees Soevereiniteitsfonds, hoewel nog niet duidelijk is wat de bedoeling en de draagwijdte daarvan zal zijn.

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ov/speech_22_5493

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_4544

https://competition-policy.ec.europa.eu/system/files/2022-07/2022_IPCEI_hydrogen_EU_overview_en.pdf

https://competition-policy.ec.europa.eu/system/files/2022-07/2022_IPCEI_hydrogen_by_member_states_en.pdf

¹⁶ Europees Parlement, Resolutie van 25 november 2020 over 'een nieuwe industriestrategie voor Europa', P9_TA(2020)0321.

¹⁷ Bij IPCEI's werken meerdere lidstaten en private partijen samen door meerdere nationale projecten – met nationaal geld – te integreren in één groot project op Europese (€-miljarden)schaal. De Europese Commissie kan dan staatssteun goedkeuren indien aan een aantal criteria wordt voldaan. Bij IPCEI kan een lidstaat tot 100% van de – pre-commerciële – subsidiabele kosten aan projecten uitkeren. Projecten worden gefinancierd op het gebied van R&D&I, maar ook bij de eerste industriële toepassing en infrastructuur waardoor grootschalige pre-commerciële opschaling mogelijk wordt gemaakt. Hiertoe maken de grote lidstaten Duitsland en Frankrijk tot wel miljard(en) euro's beschikbaar per IPCEI om hun bedrijfsleven te ondersteunen.

SERV vindt het positief dat de recente herziening van de IPCEI-mededeling van de Europese Commissie de inclusie van kleinere lidstaten¹⁸ en kmo's¹⁹ beoogt te bevorderen, maar pleit ervoor dat de implementatie op het terrein nauwlettend wordt gemonitord.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) is van oordeel dat ook **industriële allianties** kunnen helpen om op strategische gebieden grootschalige en grensoverschrijdende industriële projecten te ontwikkelen. Deze industriële allianties zijn, samen met belangrijke projecten van gemeenschappelijk Europees belang (IPCEI's), cruciaal voor het herstel en de bevordering van Europese normen en sleuteltechnologieën, met name op gebieden waar de markt alleen geen soelaas biedt of verstoord is. Door de strategische capaciteiten van Europa te vergroten via nieuwe industriële allianties, kunnen banen en groei worden gecreëerd aan de hand van het opnieuw ontwikkelen van bepaalde strategische productiefaciliteiten.²⁰ Daarnaast streeft de Europese Commissie naar **diversificatie van internationale partnerschappen** om ervoor te zorgen dat handel en investeringen een sleutelrol blijven spelen bij het opbouwen van onze economische veerkracht.²¹ En het ratificeren van vrijhandelsakkoorden, zowel op Europees als op intra-Belgisch niveau, speelt hier een belangrijke rol in.

Refererend naar de Europese beleidscontext doelt de SERV evenzeer op de Europese steun-faciliteiten, in het bijzonder op het vlak van de versterking van toeleveringsketens. Aldus is er het recente door Enterprise Europe Network opgerichte **Supply Chain Resilience Platform**²² dat tot doel heeft om ondernemingen te ondersteunen in hun aanpak van de verstoorde toeleveringsketens en om hen future proof en weerbaar te maken tegen huidige en toekomstige schokken en verstoringen op de markt. Ondernemingen kunnen zich registreren zodat zij in contact kunnen komen met nieuwe partners en hun internationale toeleveringsketen kunnen beveiligen. Meer concreet helpt het platform ondernemingen om bestaande toeleveringsketens in stand te houden, te herstructureren of te vervangen, maar ook om grondstoffen, onderdelen, componenten en/of (half)fabrikaten of diensten te vinden die ze nodig hebben om de productie draaiende te houden. De SERV vraagt dat de agentschappen VLAIO en FIT dit instrument via de hun geëigende netwerken en structurele partners meer kenbaar maken bij de Vlaamse ondernemingen.

¹⁸ Bij IPCEI's moeten gewoonlijk ten minste vier lidstaten betrokken zijn en de opzet dient transparant en inclusief te zijn. Alle lidstaten worden op de hoogte gesteld van een mogelijke IPCEI en krijgen de kans om deel te nemen als zij daar belangstelling voor hebben. Bovendien mogen de voordelen ervan niet beperkt blijven tot de financierende lidstaten, maar moeten zij een groter deel van de Unie betreffen.

¹⁹ De deelname van kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's) aan IPCEI's wordt vergemakkelijkt en de voordelen van deelname worden vergroot. Dit geschiedt via specifieke versoepelingen voor de beoordeling van de verenigbaarheid van steun aan kmo's en aanmoediging tot samenwerking tussen grotere ondernemingen die aan een IPCEI deelnemen en kmo's.

²⁰ EESC (2021), Advies 'Actualisering van de nieuwe industriestrategie - Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, van 2020: een sterkere eenge-maakte markt tot stand brengen voor het herstel van Europa [COM(2021) 350 final]', INT/935, 21 oktober.

²¹ https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-industrial-strategy_nl

²² Het platform werd op 16 maart 2022 boven de doopvont gehouden en is een initiatief van het Enterprise Europe Network in samenwerking met het European Cluster Collaboration Platform, met de steun van de Europese Commissie en EISMEA (European Innovation Council and SMEs Executive Agency).

De SERV verwijst eveneens naar **het tijdelijke crisiskader voor staatssteunmaatregelen ter ondersteuning van de economie na de Russische agressie tegen Oekraïne**²³. Daarin wordt onder meer voorzien dat de lidstaten regelingen kunnen opzetten om door de crisis getroffen ondernemingen in de sectoren landbouw, visserij en aquacultuur momenteel tot 62.000 euro (landbouw) respectievelijk €75.000 (visserij en aquacultuur) toe te kennen, en in alle andere sectoren tot €500.000²⁴. Deze steun hoeft niet te worden gekoppeld aan een stijging van de energieprijzen, aangezien de crisis en de sancties tegen Rusland de economie op verschillende manieren treffen, met inbegrip van fysieke verstoringen van de toeleveringsketen. Deze steun kan worden verleend in elke vorm, met inbegrip van rechtstreekse subsidies. Tevens kan de toegang tot liquiditeit voor ondernemingen getroffen door de crisis worden verzekerd door overheidsgaranties op leningen of rentesubsidies voor een beperkte periode en een beperkt kredietbedrag, die mits motivering kunnen worden verhoogd. De passende motivering kan verband houden met het feit dat begunstigden actief zijn in sectoren die bijzonder worden geraakt door directe of indirecte effecten van de agressie, met inbegrip van sancties opgelegd door de EU of haar internationale partners, maar ook tegenmaatregelen van bijvoorbeeld Rusland. Bij die effecten kan het onder meer gaan om verstoringen van toeleveringsketens of openstaande betalingen vanuit Rusland of Oekraïne, verhoogde risico's op cyberaanvallen of prijsstijgingen voor specifieke inputs of grondstoffen die door de huidige crisis worden geraakt.²⁵ Verder kan steun ter compensatie van de hoge energieprijzen worden verleend. De lidstaten kunnen ondernemingen, en met name intensieve energiegebruikers, gedeeltelijk compenseren voor extra kosten als gevolg van uitzonderlijke stijgingen van de gas- en elektriciteitsprijzen. Deze steun kan worden verleend in elke vorm, met

²³ Europese Commissie (2022), *Mededeling van de Commissie - Tijdelijk crisiskader voor staatssteunmaatregelen ter ondersteuning van de economie na de Russische agressie tegen Oekraïne*, PB C 131 I, 24 maart 2022. Op 20 juli 2022 werd het tijdelijk crisiskader aangepast met het oog op de voortdurende militaire agressie van Rusland en de steeds zwaardere directe en indirecte gevolgen voor de economie van de gehele Unie en de lidstaten, PB C 280, 21 juli 2022. Op 9 september 2022 werd de Commissie op een buitengewone Raad Vervoer, Telecommunicatie en Energie verzocht om ten minste tot 31 december 2023 een uitgebreid en verruimd toepassingsgebied van het tijdelijke crisiskader voor te stellen (i) voor liquiditeitsondersteunende maatregelen, (ii) maatregelen ter dekking van hogere energiekosten (iii) voor steun ter ondersteuning van de versnelde invoering van hernieuwbare energiebronnen en het koolstofarm maken van de industrie. De Europese Commissie is thans bezig met de redactie van een ontwerpmededeling die het maximale bedrag aan staatssteun dat een onderneming in het kader van de tijdelijke kaderregeling kan ontvangen verhoogt van € 500.000 naar € 750.000. Voor landbouwondernemingen en ondernemingen in de visserij- of aquacultuursector wordt dit plafond eveneens verhoogd met 50% tot respectievelijk €93.000 euro en €112.500.

²⁴ De steun mag worden toegekend in de vorm van rechtstreekse subsidies, belastingvoordelen en betalingsregelingen of andere vormen van steun, zoals terugbetaalbare voorschotten, garanties, leningen en eigen vermogen, op voorwaarde dat de totale nominale waarde van dergelijke maatregelen het totale plafond van 400 000 EUR per onderneming niet overschrijdt. Alle gebruikte bedragen moeten brutobedragen zijn, d.w.z. vóór aftrek van belastingen of andere heffingen.

²⁵ Het totale kredietbedrag per begunstigde, waarvoor op grond van deze afdeling een garantie wordt afgegeven, mag niet meer bedragen dan: (i) 15 % van de gemiddelde totale jaaromzet van de begunstigde over de laatste drie afgesloten boekhoudkundige perioden; of (ii) 50 % van de energiekosten over de twaalf maanden vóór de maand waarin de steunaanvraag is ingediend; (iii) met een door de lidstaat ten behoeve van de beoordeling van de maatregel aan de Commissie te verstrekken passende motivering (met betrekking tot bijvoorbeeld de uitdagingen waarvoor de begunstigde zich in de huidige crisis gesteld ziet) mag het bedrag van de lening worden verhoogd om de liquiditeitsbehoeften vanaf het moment van toekenning te dekken voor de komende 12 maanden voor kmo's en voor de komende 6 maanden voor grote ondernemingen.

inbegrip van rechtstreekse subsidies. De SERV vindt het positief dat Vlaanderen al inspeelt²⁶ op deze Europese maatregelen en pleit ervoor dat ook in de toekomst een maximale hefboom wordt gezet op deze Europese steunfaciliteiten²⁷.

Daarnaast zijn er nog instrumenten om ondernemingen die zich als gevolg van de crises internationaal willen heroriënteren, te ondersteunen. De SERV merkt in dat kader op dat Nederland de SIB (Support Internationale Business) Alternatieve markten, als onderdeel van het Subsidieprogramma Support International Business 2022–2026²⁸, heeft ingevoerd die ondernemingen die getroffen worden door de handelsbeperkingen ten gevolge van de oorlog in Oekraïne of de sancties tegen Rusland, ondersteunt in hun zoektocht naar alternatieve markten. Deze subsidie kan ingezet worden om advies van een externe deskundige te krijgen. **De SERV vindt het positief dat ook Vlaanderen over gelijkaardige instrumenten** als de kmo-portefeuille (steun voor advies in het kader van een marktanalyse), de kmo-groeisubsidie (ondersteuning bij een internationaal exportgroeiproces door het verwerven of inkopen van de strategische kennis) en het Brexit-fonds (ondersteuning van de export naar het VK of van de zoektocht naar alternatieve exportbestemmingen), **beschikt om de heroriëntatie van ondernemingen op andere afzetmarkten te ondersteunen**. Niettemin uit de SERV een bedenking: het toepassingsgebied van de SIB Alternatieve markten is expliciet afgestemd op de huidige crisistoestand ten gevolge van de Oekraïne-oorlog. De SERV vraagt daarom dat de Vlaamse overheid de ondernemingen duidelijk en gericht informeert over het mogelijk gebruik van de kmo-portefeuille en -groeisubsidie om toeleveringsproblemen ten gevolge van de Oekraïne-crisis te ondervangen.

4.2.2 Indirecte steun: flankerend beleid ter versterking van vestigings- en investeringsklimaat

Zoals reeds aangegeven, maken ondernemingen hun beslissingen over reshoren op basis van hun eigen business case, wat een geleidelijk afwegingsproces inhoudt. **De impact van overheidsstimulansen op deze business case moet niet overschat worden en hangt af van onder meer de sector en het type productieactiviteiten. Er wordt veel meer heil verwacht van indirecte overheidssteun** door het verhogen van de aantrekkingskracht en het verbeteren van het vestigingsklimaat van een regio, middels een combinatie van vestigingslocatiebeleid en industriebeleid²⁹ **gericht op klimaatneutraliteit, hightechproductieactiviteiten en -competenties**.

²⁶ Zie Besluit van de Vlaamse Regering van 21 januari 2022 over het verlenen van een overbruggingslening aan ondernemingen, *BS*, 28 februari 2022 (gewijzigd door besluit VR van 15 juli 2022 en van 7 oktober 2022).

²⁷ <https://www.vlaio.be/nl/nieuws/bedrijven-krijgen-steun-voor-hoge-energiekosten-en-energietransitie>

²⁸ Besluit van de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking van 23 maart 2022 Min-BuZa.2022.11591-18, tot vaststelling van beleidsregels en een subsidieplafond voor subsidiëring op grond van de Subsidieregeling Ministerie van Buitenlandse Zaken 2006 (Subsidieprogramma Support International Business 2022–2026), *Staatscourant van het Koninkrijk der Nederlanden*, 31 maart 2022; <https://www.rvo.nl/subsidies-financiering/sib>

²⁹ Pegoraro, D., De Propis, L. and Chidlow, A. (2021), *Regional factors enabling manufacturing reshoring strategies: a case study perspective*, *Journal of International Business Policy*, 25 March.

In diverse landen wordt daarom indirect steun verleend via **flankerend beleid**. **Het grote voordeel van dergelijk flankerend beleid is dat het toelaat om, naast reshoring, tegelijkertijd andere pistes te bewandelen om de bevoorradingszekerheid en strategische autonomie te vrijwaren.**

- Flankerend beleid tout court. Ondernemingen wegen bij het reshoringbeslissingsproces de voor- nadelen van de gastlocatie af tegen die van de thuislocatie (reshoring) of een nabijgelegen locatie (nearshoring). Een stimulerend alomvattend flankerend beleid gericht op het bevorderen van klimaatneutraliteit, het algemeen ondernemings- en investeringsklimaat en het versterken van de competitiviteit kan de balans in het voordeel van de thuislocatie doen omslaan en garanderen dat regionale productieactiviteiten die door de crisis onder druk kwamen, verankerd kunnen blijven in Vlaanderen om het industrieel weefsel, de werkgelegenheid en het inkomen van de werknemers veilig te stellen. Met alomvattend wordt bedoeld dat het belang van zowel startende ondernemingen, (industriële) kmo's en grote binnenlandse en buitenlandse ondernemingen die in Vlaanderen investeren, wordt erkend.³⁰ Bij uitbreiding horen hiertoe ook ondernemingen, zowel grote als kmo's, die hun offshore activiteiten weer willen verplaatsen naar de thuisbasis. Zowel generiek³¹ als specifiek beleid gericht op bepaalde segmenten van ondernemingen of economische activiteiten bepalen het uitzicht van het ondernemingsklimaat. Verwacht wordt dat de beschikking over hightechproductiemiddelen, -faciliteiten en kennis (bijvoorbeeld met betrekking tot Industrie 4.0) het terughalen van productie kan bevorderen en versnellen. Hier wordt door verschillende landen (waaronder de VS, het VK, Frankrijk en Duitsland) sterk op ingezet met een concurrentiestrijd tussen verschillende regio's om het beste vestigingsklimaat voor hightechproductie als gevolg.³² In het flankerend beleid dient tenslotte ook aandacht besteed te worden aan de sociale economie dat ook gebaat kan zijn bij reshoring van productieactiviteiten naar Vlaanderen.
- **Oprichting van een databank 'reshoring'.** Zoals reeds aangegeven, is er momenteel geen databank beschikbaar over reshoringcases. Nochtans kan dergelijke database een meerwaarde hebben. Zij leent zich immers voor diepgaand wetenschappelijk onderzoek en vormt een kennisbron waaruit de overheid kan putten om haar inzichten en knowhow aan te scherpen. Het monitoren van de evolutie, de omvang en de motieven van reshoring is een onmisbare sleutel om de achterliggende drijfveren en implementatieprocessen te ontrefelen en de mogelijke rol van de overheid in te schatten. Daarbij wordt in de eerste plaats gedacht aan de Agentschappen VLAIO en FIT die tijdig signalen moeten opvangen, als fron-

³⁰ SERV (2015), advies 'Naar een efficiënt en doeltreffend industrieel KMO-beleid', 19 januari.

³¹ Onder meer O&O en innovatie, onderwijs en kennisinstellingen, speerpuntclusters en samenwerkingsverbanden, proeftuinen met aandacht voor sociale innovatie (cf. Human Centered Production & Design), (digitale) topinfrastructuur, hoogkwalitatieve bedrijventerreinen, beschikbaarheid goed opgeleide arbeidskrachten, een business minded overheid, goede gezondheidszorg, beschikbaarheid van financiering zoals risicokapitaal, bevordering van Maatschappelijk Verantwoord (Internationaal) Ondernemen, ...

³² Berenschot (2021), *Reshoring: kansen en bedreigingen voor Zuid-Holland. Eindrapportage*, InnovationQuarter&Rotterdam Partners, 2021.

tooffice moeten fungeren en de ondernemingen moeten begeleiden bij het reshoringproces.

- **Ontwikkelen van een reshoring rekentool.** De beslissing om productieprocessen terug te halen naar het thuisland is een strategische beslissing met een lange termijnimpact op de concurrentiepositie van een onderneming. Het biedt de onderneming een opportuniteit om een duurzaam businessmodel uit te tekenen op basis van nieuwe innovatieve productiemethoden, procesoptimalisatie en een adequate arbeidsorganisatie. Reshoring wordt daarom ook wel beschouwd als een innovatief model. Gelet op de zwaarwichtigheid van de beslissing, wordt deze best gestoeld op inzicht in zowel de kostenelementen (*total cost of ownership*) als de kwaliteit, markt- en risico gerelateerde aspecten om het wel of niet over een andere boeg te gooien. Om ondernemingen te ondersteunen in hun beslissing kunnen rekentools ontworpen worden. Belangrijk is dat niet enkel de traditionele '*cost of ownership*' componenten in rekening worden gebracht, maar ook de kwalitatieve aspecten voldoende aan bod komen.³³ De Vlaamse overheid zou de in 2016 door het VIL³⁴ ontwikkelde landenselectietool op wetenschappelijk onderbouwde manier kunnen actualiseren en generaliseren en uiteindelijk ter beschikking kunnen stellen voor alle in Vlaanderen gevestigde ondernemingen die reshoringactiviteiten overwegen. Bovendien zou dergelijke rekentool

³³ Voorbeelden zijn het 'Reshoring Initiative' (<https://reshorennow.org/>) van Harry Moser, de Amerikaanse goeroe op dit gebied, dat navolging kreeg van de 'Reshoring Tool' (<https://www.reshoringtool.nl/>) in Nederland, ontwikkeld vanuit de Tilburg University, Midpoint Brabant en de Regio Hart van Brabant. Deze laatste rekentool stelt ondernemingen in staat om systematisch een vergelijking te maken tussen het produceren in Nederland en in andere landen op basis van meer dan honderd kwantitatieve en kwalitatieve variabelen. Daarnaast verzamelt de tool data die gebruikt wordt voor wetenschappelijke doeleinden. The Reshoring Connection is houder van het databestand. Ook de KvK Nederland had een tool beschikbaar voor ondernemingen ter ondersteuning bij de keuze voor off- of reshoring. De zogeheten KvK Reshoring Potentieel Scan was een digitale tool die ondernemingen zelf op de website van KvK konden invullen. De scan bestond uit 34 stellingen ten aanzien van factoren die belangrijk zijn voor de keuze tussen off- en reshoring. De stellingen zijn verdeeld over vier categorieën: (1) de marktpositie en de toekomstige succesfactoren van de onderneming; (2) het product en het productieproces van de onderneming; (3) de wensen van de onderneming ten aanzien van het productieland; (4) de kostenposten voor de onderneming. De uitkomst van de scan was een advies over welke strategie (off- of reshoring) het meest kansrijk is voor de productie van de onderneming. De scan is niet langer beschikbaar op de website van <https://www.kvk.nl/scans/>. Ook in Frankrijk werd een softwareprogramma ontwikkeld om ondernemingen bij te staan in hun evaluatieoefening (De Colbert 2.0 software. Deze dienstverlening is echter niet langer beschikbaar sinds februari 2019). In het VK is er Reshoring UK, een technologische marktplaats die een waaier aan informatie ter beschikking stelt om weloverwogen ondernemingsbeslissingen te stutten.

³⁴ Het Vlaamse innovatieplatform (vroeger 'Instituut') voor de Logistiek startte samen met zeven ondernemingen het project 'Nearshoring' op om de logistieke opportuniteiten van deze trend in kaart te brengen en er vervolgens maximaal op in te spelen. Dit leidde tot een rapport met een roadmap die aangeeft welke verschillende stappen logistieke dienstverleners en producenten moeten volgen om concreet in te haken op de logistieke uitdagingen van reshoring/nearshoring. Daarnaast ontwierp het VIL in 2016 een landenselectietool die ondernemingen moet helpen om het meest interessante land voor hun activiteit te kiezen indien ze nearshoring overwegen. Het VIL gebruikt de term 'nearshoring' in casu om in Azië producerende ondernemingen te duiden die productiefaciliteiten dichterbij openen. Met de zogenaamde 'Innovatieselector' heeft het VIL 22 criteria kwantificeerbaar en vergelijkbaar gemaakt. (VIL (2016), *Nearshoring*). Die omvatten samen een verscheidenheid aan factoren die een beslissing om te nearshoren en al dan niet voor een bepaald land te kiezen sterk kunnen beïnvloeden (bv. politieke stabiliteit, stabiele reglementering en wetgeving, efficiënte overheid, gunstige taxatie/fiscaliteit, bescherming intellectuele eigendomsrechten, arbeids- en productiekosten, transporttijden, ecologische overwegingen, voldoende arbeidskrachten,...). In het model waren initieel volgende landen opgenomen: China, Polen, Macedonië, België, Estland, Roemenië, Turkije, Slowakije, Bulgarije, Spanje en Portugal.

rechtstreeks gelinkt kunnen worden aan een databank 'reshoring' (zie hiervoor) zodat beleidsrelevant wetenschappelijk onderzoek en impactmetingen kunnen uitgevoerd worden.

- **Onderzoek naar een grondstoffenscanner.** In Nederland ontwikkelde het Ministerie van Economische zaken en Klimaat een Grondstoffenscanner³⁵. Met de Grondstoffenscanner kunnen ondernemers de belangrijke grondstoffen in hun producten opzoeken. De ondernemer ziet bijvoorbeeld per grondstof de grootte van de wereldproductie, prijsveranderingen, en risico's zoals exportobstakels, instabiele bronlanden en milieu-effecten. Het is ook mogelijk om op productniveau te zoeken. Met deze informatie kunnen ondernemers keuzes maken op het gebied van duurzaamheid en leveringszekerheid. De SERV vraagt dat nagegaan wordt of en hoe deze piste ondersteunend kan werken voor Vlaamse ondernemingen.
- **Faciliterend overheidsbeleid voor het monitoren van de supply chain risico's.** Faciliterend overheidsbeleid kan worden aangewend om ondernemingen in strategische sectoren te ondersteunen bij het monitoren van hun toeleveringsketens, het vergroten van hun transparantie, het screenen van risico's en het ontwikkelen van oplossingen voor mogelijke verstoringsscenario's. Het stresstesten van toeleveringsketens samen met de private sector kan in dat opzicht nuttig zijn. Overheden kunnen ook strategieën voor risicobeheer ontwikkelen alsook risico's monitoren door middel van gemeenschappelijke kwetsbaarheidsindicators en vroegtijdige knipperlichten.³⁶ Ook de digitalisering van de supply chain kan een efficiënter risicomanagement in de hand werken (zie hierna).
- **Stimuleren van de verdere digitalisering van ondernemingen.** Het managen van de moderne supply chain gaat verder dan alleen kostenbeheersing. Supply chain management is in de huidige omgeving van grondstoftekorten doorslaggevend voor de groeimogelijkheden van ondernemingen. De geopolitieke ontwikkelingen bieden dan ook kansen voor internationale ondernemingen, onder meer door digitalisering. Digitalisering speelt een cruciale rol in het moderne supply chain management en vergt investeringen in ondersteunende technologieën. Investeren in digitalisering kan zorgen voor efficiëntere interactie met leveranciers, geeft organisaties meer inzage in groeikansen en biedt tegelijkertijd inzicht in risicovolle afhankelijkheden in de toeleveringsketen. Wereldwijd ervaren organisaties immers dat actuele data in internationale ketens onmisbaar zijn om snel te kunnen schakelen. Investeringen in innovatieve technologieën als blockchain, AI of Internet of Things kunnen de transparantie in de ketens verbeteren en alzo de kwetsbaarheid beperken. De overheid kan hierbij sensibiliserend en faciliterend optreden ten aanzien van investeringen in digitaal supply chain management. Maar ook op de thuismarkt verdienen gedreven inzet op digitale technologieën en samenwerkingsverbanden hier rond de aandacht omdat zij toekomstgerichte O&O- en flexibele productieontwikkeling mogelijk maken. In een advies van 2020³⁷ beklemtoonde de SERV dat in de digitale beleidsagenda spe-

³⁵ <https://www.rvo.nl/onderwerpen/kennisplein-grondstoffen/grondstoffenscanner>

³⁶ European Parliament Research Service (2021), *Resilience of global supply chains. Challenges and solutions*, November.

³⁷ SERV (2020), *Advies 'Krijtlijnen voor een Vlaams economisch relancebeleid'*, Brussel, 15 juni.

cifiek moet aandacht worden besteed aan de verdere implementatie van Industrie 4.0 en artificiële intelligentie (AI). De versnelling die COVID-19 aan de digitaliseringsomwenteling en de uitrol van robots in de industrie heeft gegeven, zal voor Industrie 4.0 en AI een additionele impuls betekenen, ook voor reshoring van industriële activiteiten.

- **Duurzame en innovatieve overheidsopdrachten.** Duurzame en innovatieve overheidsopdrachten worden als een cruciale motor van industriële transformatie beschouwd en kunnen een hefboomwerking in gang zetten om beleidsdoelstellingen te verwezenlijken. Overheidsopdrachten dienen nog altijd een prominente plaats te krijgen in het economische relancebeleid door een prioriteit te maken van eco-innovatieve en duurzame goederen en diensten en de vraag naar deze goederen en diensten te bevorderen. Overheidsopdrachten kunnen bijdragen om essentiële strategische sectoren, zoals gezondheidsproducten, landbouw, hernieuwbare en industrie 4.0-technologieën, terug te halen naar Europa en op die manier kortere en duurzame toeleveringsketens te bevorderen. Tevens kan op die manier de voorzieningszekerheid in de hand worden gewerkt.
- **Een cultuur van levenslang leren faciliteren en implementeren.** De EU kan alleen een geopolitieke macht zijn als zij beschikt over een zeer concurrerende industriële basis, met sterke ondernemingen en hooggekwalificeerde werknemers, productiefaciliteiten op EU-grondgebied en duidelijke en eerlijke regels voor de eengemaakte markt. Uit het reshoringrapport blijkt dat voornamelijk productie voor zeer technische producten wordt teruggehaald, vanwege innovaties op het vlak digitalisering, automatisering en robotisering. Hierdoor zal voornamelijk de vraag naar mensen met specialistische technische kennis en expertise toenemen. Maar reshoring kan ook kansen bieden voor banencreatie voor kwetsbare groepen en banen creëren in de ondersteunende dienstverlening zoals sales, design, onderhoud en transport. Om te zorgen dat Vlamingen deze kansen kunnen aangrijpen, zal de overheid proactief moeten aansturen op een continue ontwikkeling van vaardigheden. Vaardigheden zijn immers van cruciaal belang om de groene en digitale transitie te ondersteunen, bij te dragen aan het herstel en reshoringprojecten van ondernemingen mogelijk te maken. Het is een enorme uitdaging om werknemers met succes bij- en om te scholen. Levenslang leren, zowel 'on the job' als 'in-between jobs' via onder meer het volwassenonderwijs, draagt bij tot het aanscherpen van competenties en het aanleren van nieuwe vaardigheden, waardoor het aanpassingsvermogen van burger en werknemer in een snel veranderende wereld versterkt worden. In zijn akkoord van 2019 pleitte de SERV³⁸ daarom voor de ontwikkeling van een cultuur van levenslang leren in Vlaanderen, met onder meer stevige opleidingsincentives, een sterke focus op de competenties van de toekomst, de uitbouw van duale trajecten voor jongeren en volwassenen, degelijke competentieprognoses, een actueel en aantrekkelijk onderwijs- en opleidingsaanbod, een switch van louter diploma naar meer competentiegericht denken en andere valabele wegen (naast het verwerven van een diploma) om competenties te honoreren. De startbasis hiervoor is een breed gedragen, geïntegreerde, lange termijn visie rond levenslang leren die breed gedragen is door alle stakeholders, sociale partners, overheid, alle aanbieders (leerplichtonderwijskoe-

³⁸ SERV (2019), Akkoord *Iedereen aan Boord*, juni.

pels, hoge scholen, universiteiten, volwassenenonderwijs, VDAB, de Syntra's, sectorfondsen en private aanbieders) én de burger. In zijn advies van 2020 zette de SERV zijn visie over levenslang leren uiteen en pleitte hij voor de oprichting van een partnerschap dat de regie opneemt van de uitrol van levenslang leren in Vlaanderen.³⁹ In het verlengde daarvan pleitte de SERV in het werkgelegenheidsakkoord⁴⁰ voor een doorgedreven opleidingsbeleid waarbij ook prioritaire acties in het kader van het actieplan 'levenslang leren' moeten ontwikkeld worden.

4.3 Zonder evenwel de balans te doen overhellen naar nationaal/regionaal protectionisme

De SERV wijst erop dat **een aantrekkelijk investeringsklimaat ook van primordiaal belang is voor het aantrekken van buitenlandse directe investeringen**. Buitenlandse directe investeringen (BDI) vormen in het algemeen een stabiele financieringsbron, stimuleren technologische innovaties, dragen bij tot de vorming van menselijk kapitaal, vergemakkelijken de integratie in het internationaal handelsverkeer en werken een meer competitief klimaat voor ondernemingen in de hand. Bovendien ontstaan door BDI internationale banden die de opname in de mondiale waardeketens vergemakkelijken en kunnen leiden tot de overdracht van knowhow en kennis. Daarnaast toont onderzoek ook aan dat vestigingen van buitenlandse investeerders een grote directe en indirecte positieve impact hebben op de productiviteit van een economie en regionale ecosystemen.

Niettemin is waakzaamheid geboden voor buitenlandse investeerders, met name staatsondernemingen, die uit strategische overwegingen belangrijke Europese technologiebedrijven willen overnemen. **De SERV is dan ook een pleitbezorger van het concept 'open strategische autonomie'**, dat een symbiose ambieert tussen twee doelstellingen, nl. het verwezenlijken van strategische autonomie met behoud van een open economie. Door een goed evenwicht tussen beide doelstellingen na te streven, moet Vlaanderen in staat zijn haar economie veerkrachtig te maken en tegelijkertijd haar economische en financiële belangen te beschermen en uit te breiden: *"De SERV wenst eerst en vooral te benadrukken dat **internationale handel voor Vlaanderen**, als één van de meest open economieën, **en haar ondernemingen dé levensader is**. Voor de SERV is het dan ook cruciaal dat aan de openheid van de Vlaamse economie niet wordt geraakt en dat de uitrol van de filosofie van een 'open strategische autonomie' niet leidt tot een protectionistische reflex of een roep naar hernationalisatie van de waardeketen. [...] Het veiligstellen van de toegang tot specifieke kritieke grondstoffen is daarnaast essentieel voor een succesvolle transitie naar een groene en digitale economie."* **De SERV beschouwt open strategische autonomie aldus als een offensief concept dat de concurrentiepositie van de EU en Vlaanderen in de rest van de wereld versterkt** en dat gedreven wordt door innovatie. **Een Belgisch screeningsmechanisme voor directe buitenlandse investeringen** – met volwaardige participatie van de gewesten – **past in dit kader**

³⁹ SERV (2020), Advies *Levenslang leren: visie en partnerschap*, 1 april.

⁴⁰ SERV (2022), Akkoord *Werkgelegenheidsakkoord. Iedereen Nodig, Iedereen Mee*. 40 Voorstellen voor de Vlaamse Arbeidsmarkt, 24 maart.

en **moet ervoor zorgen dat de Belgische/Vlaamse economische en financiële belangen worden gevrijwaard** voor zover die investeringen een invloed hebben op onze veiligheidsbelangen en/of strategische sectoren: *"Het mechanisme biedt de opportuniteit om de Vlaamse strategische belangen te bewaken tegen een achtergrond van wijzigende machtsverhoudingen en de opkomst van "geo-economie" en "geo-technologie" in de geopolitieke relaties⁴¹."* Verder wijst de SERV erop dat er nog andere Europese instrumenten⁴² gericht zijn op de bescherming van de strategische en economische belangen van de EU. De SERV is van mening dat dergelijke instrumenten nuttig en zelfs noodzakelijk kunnen zijn, maar pleit ook hier voor een symbiotische benadering in de geest van open strategische autonomie. Dit kan worden bereikt door het gebruik en de finaliteit van deze instrumenten op basis van duidelijke criteria en definities af te lijnen zodat ze niet wordt geïnstrumentaliseerd voor andere doeleinden.

De SERV hoedt zich dus voor de promotie van een protectionistisch handelsbeleid gericht op de bescherming van nationale strategische sectoren en pleit eerder voor een beleid dat focust op de bescherming tegen aanbodtekorten van essentiële grondstoffen, materialen en producten die van levensbelang zijn voor de noodzakelijke maatschappelijke transitie op middellange en lange termijn, zoals de digitalisering en de transitie naar een circulaire en groene economie. In de komende decennia kunnen deze transformaties een belangrijke drijvende factor blijken van de prijsevolutie van bepaalde grondstoffen. Vooral voor de zogenaamde 'grondstoffen van de toekomst' zoals koper en aluminium (groene transitie), nikkel, lithium en cobalt (cf. batterijen), tin (digitalisering), maar ook voor zeldzame aardmetalen, koolstofarme waterstof en groen staal, wordt een sterke vraagtoename verwacht in de komende decennia.

Alhoewel de WTO, UNCTAD, de Wereldbank en IMF waarschuwen voor de (handels)risico's (zie verder punt 4.4) verbonden aan reshoring en de mogelijke ondermijning van de economische interdependentie en veerkracht van globale waardeketens – hierin bijgevalen door OESO-onderzoek - **meent de SERV dat reshoring een plaats heeft in een transformatief industrieel beleid**, geflankeerd door een attractief omgevingsbeleid (zie punt 4.2.2) en desgevallend gestut met directe zij het voorwaardelijke overheidssteun (zie punt 4.2.1), **naast andere alternatieve benaderingen ter vrijwaring van hoogtechnologische en strategische sectoren of van de bevoorradingsekerheid van kritische grondstoffen en producten.**

⁴¹ SERV (2022), Advies 'Instemmingsdecreet samenwerkingsakkoord screeningsmechanisme Buitenlandse Directe Investerings', Brussel, 12 september.

⁴² Zoals (i) het International procurement instrument en (ii) het buitenlandse subsidies instrument: <https://www.vleva.eu/nl/economisch-beleid/eu-nieuws/internationaal-aanbestedingsinstrument--update-buitenlandse-subsidies>; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022R1031&from=EN>; https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-industrial-strategy/proposed-regulation-address-distortions-caused-foreign-subsidies-single-market_nl; alsook (iii) het anti-dwang instrument: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/december/tradoc_159958.pdf; https://www.europa-nu.nl/id/vloki4lyvezh/nieuws/eu_versterkt_bescherming_tegen?ctx=vim2bqcr62p7 en de (iv) EU-richtlijnen tegen buitenlandse inmenging in O&O en innovatie: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/3faf52e8-79a2-11ec-9136-01aa75ed71a1/language-en> (zie hiervoor ook Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, *Over de totaalaanpak voor onderzoek en innovatie. De strategie van Europa voor internationale samenwerking in een veranderende wereld*, COM(2021) 252 final, 18 mei 2021).

De SERV heeft er reeds op gewezen dat **reshoring geen doel op zich mag zijn maar moet beantwoorden aan gerichte criteria die focussen op de veilige, strategische en toekomstgerichte ontwikkeling van de Vlaamse economie. Blijkt echter dat reshoring van bepaalde ecosystemen, activiteiten of technologieën onhaalbaar of nodeloos duur is, dan dienen alternatieve pistes te worden onderzocht en benut** (zie hierna punt 4.4). Deze dragen sowieso de voorkeur weg van diezelfde internationale instellingen. Binnen de contouren van een Europees gecoördineerd kader (zie hoger) dient het industrieel (handels)beleid dan ook rekening te houden met die alternatieve wegen zoals het stimuleren van de internationale handel door diversificatie van de handelsketens en het intensifiëren van de internationale samenwerking en partnerschappen.

4.4 En met de risico's van en alternatieven voor reshoring in het achterhoofd

De overheid moet zich ervan bewust zijn dat **reshoring geen wondermiddel** is waarin te hoge verwachtingen moeten worden gesteld. **Reshoring is slechts één van de instrumenten waarmee meer leveringszekerheid en een versterking van de industrie** bereikt kan worden. De Nederlandse SER verwacht ook niet dat reshoring van bedrijfsactiviteiten een substantieel onderdeel zal zijn van de bedrijfsstrategieën gericht op het robuuster en wendbaarder maken van ketens. De SER acht het meer waarschijnlijk dat ondernemingen meer buffers zullen aanhouden in grensoverschrijdende ketens en voor zover dat niet te duur is, zullen proberen hun toeleveranciers te diversifiëren. Waar het vooral op neerkomt, is het vermijden van een te sterke afhankelijkheid van (een bepaalde) groep leveranciers. Wel ligt het anders in tekortsituaties van essentiële producten zoals beschermingsmiddelen (bv. mondkapjes), medicijnen en medische apparatuur. Dan kan **reshoring een bijdrage leveren aan een hogere productie om aan een piekvraag te voldoen**. Het is aangewezen om daarbij zoveel mogelijk op Europees niveau samen te werken, onder meer omwille van de vereiste expertise en de kritische schaal.⁴³

De WTO en UNCTAD merken op dat reshoring beperkt in omvang is gebleven en verwachten hierin niet onmiddellijk een kentering. UNCTAD verwacht eerder een geleidelijk proces van diversificatie en regionalisering als onderdeel van de locatiebeslissingen van multinationals voor nieuwe investeringen. In sommige bedrijfstakken kan het reshoringproces wel abrupter verlopen. Politieke druk en concrete maatregelen om productieverplaatsingen te stimuleren zijn nu reeds aanwezig in strategische en gevoelige sectoren. Herstelinvesteringsplannen kunnen daarbovenop een duw in de rug geven, aangezien herstelplannen, zowel in ontwikkelde als in ontwikkelingslanden, binnenlandse of regionale industriële ontwikkeling tot doel hebben.

De WTO wijst daarnaast op **enkele aan reshoring gelieerde risico's** (zie punt 3) die ook **de overheid zullen nopen tot een ingrijpend afwegingsproces**. Verder beklemtoont het IMF, hierin gesteund door de OESO-studiemateriaal, dat het ontmantelen van wereldwijde waardeketens, bijvoorbeeld door reshoring, niet de oplossing is voor de ontwrichting van de toeleveringsketens.

⁴³ SER (2021), Advies *Reshoring*, uitgebracht aan de minister van Economische zaken en Klimaat, Advies nr. 1, februari.

Reshoring van de productie zou de reeds hoge concentratie van binnenlandse aankopen in de diverse regio's van de wereld doen toenemen met alle negatieve gevolgen van dien voor de diversificatie van de toeleveringsketens en de volatiliteit van de economische activiteiten. Het IMF pleit voor meer – niet minder – geografische diversificatie van inputs en substitueerbaarheid van toeleveranciers ter versterking van de veerkracht van de supply chain.

Diversificatie van de toeleveringsketens vereist net méér integratie in het wereldwijde handelsverkeer. Op Europees beleidsniveau wordt, ondanks de crises, het belang van de openheid voor internationale handel en de verwevenheid binnen internationale waardeketens herbevestigd. Daarom moet er binnen het Europees handelsbeleid gestreefd worden naar verdere bilaterale en multilaterale samenwerking. Volgens de SERV terecht⁴⁴ want als het streven naar strategische autonomie verandert in een streven naar protectionisme, dreigt Europa haar status van grote economische macht met sterke banden met de rest van de wereld net te verliezen.

Andere alternatieve beleidsopties voor het robuuster en veerkrachtiger maken van de toeleveringsketens voor internationale schokken zijn onder meer het aanhouden van **grotere voorraden** van ruwe materialen, intermediaire inputs en eindproducten, het smeden van **Europese allianties** binnen de toelevering van zeldzame grondstoffen, de inzet op **onderzoek en innovatie naar substitutie van grondstoffen**, het **verbeteren van circulariteit en hulpbronnenefficiëntie** (circulair gebruik van hulpbronnen, ontwikkelen van duurzame producten en innovatie van materialen), een **betere mobilisering van het interne potentieel aan grondstoffen**, het ontwikkelen van **strategische partnerschappen**, de opbouw van **strategische productiecapaciteit en reserves**, de ontwikkeling van **flexibele productiecapaciteiten** waardoor de productie – indien nodig – snel kan omgeschakeld worden naar essentiële goederen, de inzet op **digitale technologieën die de transparantie en de veerkracht van de toeleveringsketen** kunnen vergroten, de logistiek helpen optimaliseren, de traditionele transactiekosten kunnen verlagen en de flexibiliteit van de productieketen verhogen, en **de proactieve sensibilisering van ondernemingen om via risicomanagement van de toeleveringsketen** de veerkracht en de transparantie ervan te vergroten⁴⁵.

⁴⁴ SERV (2021), Advies “Vlaamse strategische autonomie”, Brussel, 5 juli.

⁴⁵ OECD, (2020), “COVID-19 and Global Value Chains: Policy Options to Build more Resilient Production Networks” in *OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19)*, 3 June.