

Nieuw afwegingskader laat zien wanneer zelfvoorziening nodig is

De afgelopen jaren is zelfvoorziening als oplossing aangedragen voor uiteenlopende problemen, zoals ongewenste buitenlandse invloed in Nederland of de uitval van internationale waardeketens tijdens een pandemie. Wanneer is zelfvoorziening nu echt wenselijk of noodzakelijk? Bouwstenen voor een afwegingskader.

IN HET KORT

- Beleid gericht op zelfvoorziening verlaagt, in een situatie van eerlijke internationale concurrentie, de economische welvaart.
- Zelfvoorziening kan wel noodzakelijk zijn bij activiteiten die van vitaal belang zijn en kwetsbaar voor buitenlandse inmenging.
- Maar alleen als de maatschappelijke baten van zelfvoorziening hoger zijn dan de kosten en er geen doelmatiger alternatief is.

MARTIN LINSSEN

Econoom bij het Ministerie van Financiën (MinFin)

JASPER VAN DIJK

Econoom bij MinFin

ARIEKE REIDING

Econoom bij MinFin

HALA NAOUM NÉHMÉ

Econoom bij MinFin

Van oudsher is op zelfvoorziening gericht beleid natuurlijk nooit helemaal weggeweest bij producten als voedsel, gas, olie of defensiegoederen. Zelfvoorziening definiëren we daarbij als het voor een groter deel binnen de landsgrenzen uitvoeren van een belangrijk deel van de waardeketen van een goed of een dienst. Recentelijk is er echter in de media en politiek hernieuwde aandacht voor het onderwerp. Dit wordt mede veroorzaakt door de geopolitieke ontwikkelingen die een effect hebben op de betrouwbaarheid van onze handelspartners. Daarnaast is er het groeiende besef dat internationale waardeketens ook om andere redenen soms fragiel kunnen zijn, bijvoorbeeld in het geval van een pandemie (OESO, 2020c). De afgelopen jaren kwamen de zorgen hierover tot uiting in discussies op nationaal en EU-niveau over bijvoorbeeld mondkapjes, medicijnen, zeldzame aardmetalen en *cloud computing*.

Het is de verwachting dat de beleids optie zelfvoorziening in de toekomst steeds vaker op tafel zal liggen. Dat is niet zonder gevaar, want er bestaat een risico dat onderbuikgevoelens en protectionisme de boventoon gaan voeren. Een afwegingskader dat duidelijk maakt in welke situaties zelfvoorziening noodzakelijk kan zijn en welke alternatieve beleids opties er zijn, is daarom van groot belang. Op dit moment beschikt de overheid nog niet over

een formeel afwegingskader. In dit artikel presenteren wij de bouwstenen hiervoor.

Zelfvoorziening vermindert de welvaart

Uit de economische literatuur wordt duidelijk dat vrijhandel leidt tot grote welvaartswinsten, onder meer door lagere consumentenprijzen, meer keuze in goederen en diensten, en betere werkomstandigheden (CPB, 2018; IMF, 2018; OESO, 2020b; Ricardo, 1817).

Uiteraard zijn er ook kosten aan vrijhandel verbonden. Denk aan de ongelijke verdeling van de welvaartswinsten bij vrijhandel binnen landen en de extra milieuvervuiling. Voor het omgaan met deze kosten bestaan er gelukkig oplossingen waarbij de welvaartsbaten van vrijhandel behouden kunnen blijven. De overheid kan bijvoorbeeld inzetten op een herverdeling van de vrijhandelsbaten en het beter beprijzen van de negatieve externe effecten van milieuvervuiling (Goldberg en Pavcnik, 2007; Krugman, 2002; Lang en Mendes Tavares, 2018; OESO, 2020a).

Zelfvoorziening is geen goed beleidsinstrument om de kosten van vrijhandel te reduceren. Ten eerste doet zelfvoorziening de beschreven welvaartsbaten van vrijhandel teniet, doordat de overheid de internationale tucht van de markt deels uitschakelt. Dat kan ertoe leiden dat kwalitatief hoogstaande producten verdwijnen, en niet op de meest efficiënte wijze worden geproduceerd. Ten tweede is er een reëel risico op overheidsfalen. Een consequent beleid over een lange periode is niet iets waar overheden doorgaans goed in zijn. Er zijn genoeg voorbeelden van falend protectionisme, bijvoorbeeld Brazilië dat in de jaren tachtig tevergeefs probeerde om een eigen computerindustrie op te bouwen.

Afwegingskader voor zelfvoorziening

Omdat de kosten van zelfvoorziening hoog zijn, dient aansturen op meer zelfvoorziening alleen overwogen te worden wanneer er grote publieke belangen in het geding zijn. In ons afwegingskader kan zelfvoorziening soms een oplossing bieden als er sprake is van een 'kritieke leveringsafhankelijkheid'. Dit doet zich voor wanneer een economische activiteit van vitaal belang is voor de nationale veiligheid in Nederland én tevens kwetsbaar voor buitenlandse inmenging (figuur 1).

Het vaststellen en aanpakken van kritieke leveringsafhankelijkheden kan via de drie stappen, die we steeds illustreren aan de hand van het voorbeeld van de mondkapjes.

Stap 1: Bepalen van vitaal belang

De eerste stap in ons afwegingskader bepaalt of een economische activiteit van vitaal belang is. Een economische activiteit is vitaal als de uitval ervan grote negatieve gevolgen kan hebben voor Nederland. Wij stellen voor om vitaliteit te meten op basis van de fysieke, sociaal-maatschappelijke en economische schade (figuur 2). Deze methode zet de manier waarop vitale processen op dit moment al door de Nederlandse overheid en de Nationaal Coördinator Terrorisme en Veiligheid (NCTV) worden aangewezen (Bulten et al., 2017) om naar een continue schaal, zodat deze waarde in figuur 1 geplot kan worden. Bij dit soort van vitale processen kan er gedacht worden aan elektriciteitsvoorziening, telecommunicatie en betalingsverkeer.

Hypothetisch voorbeeld: mondkapjes

We illustreren elke stap in het afwegingskader aan de hand van de import van medische mondkapjes.

- Als Nederland in het geheel geen medische mondkapjes meer geleverd zou krijgen, zou dit tot veel doden leiden.
- Een dergelijke situatie zou ook leiden tot grotere sociaal-maatschappelijke problemen.
- De economie zou hierdoor enigszins geraakt kunnen worden.

Stap 2: Kwetsbaarheid bepalen

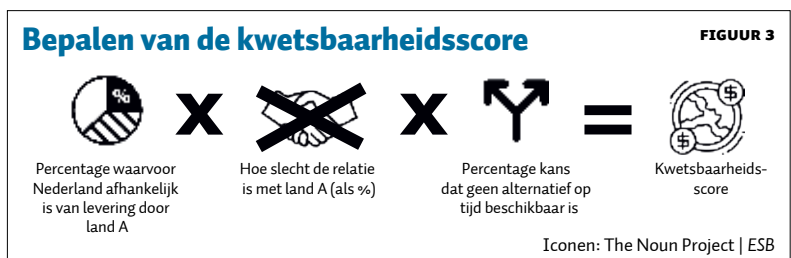
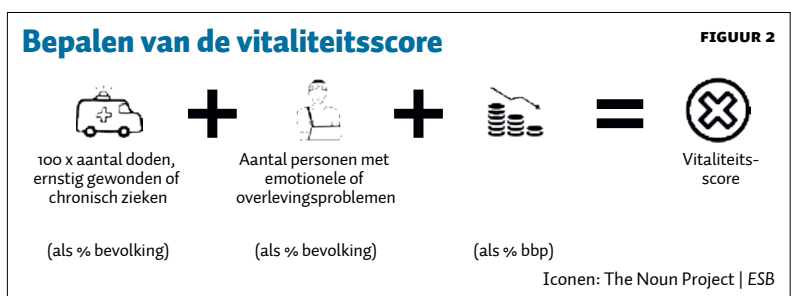
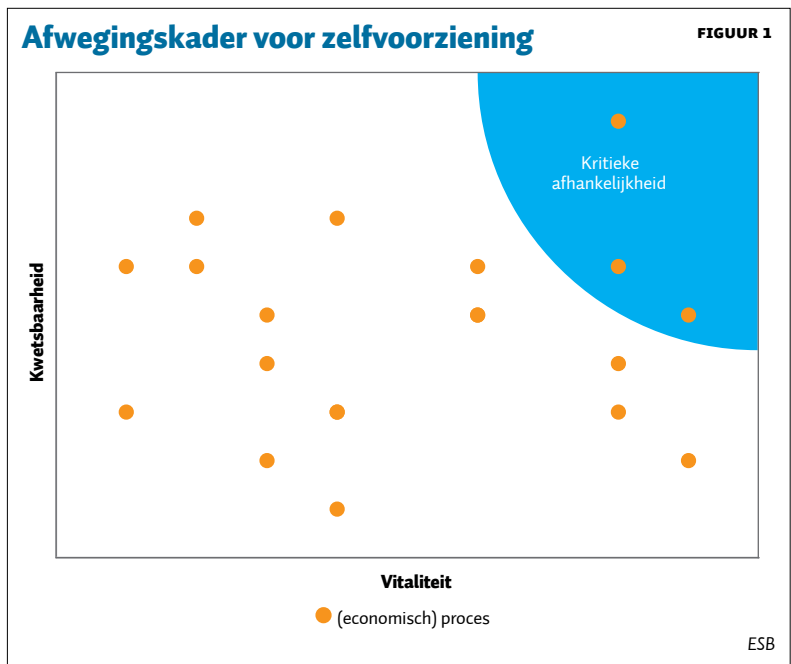
De tweede stap bepaalt of een economische activiteit kwetsbaar is qua buitenlandse inmenging. Wij stellen voor om de kwetsbaarheid van een activiteit aangaande buitenlandse inmenging uit te drukken als het product van drie factoren (figuur 3).

De eerste factor is het percentage van een essentieel goed of dienst dat door één ander land geleverd wordt. Het is notoir moeilijk om een hele waardeketen voor een goed of dienst in beeld te brengen (CBS, 2019; McKinsey, 2020). Echter, de meest directe afhankelijkheden zijn waarschijnlijk ook de meest risicovolle. Daarom beperken we ons tot de eerste en tweede orde van toeleveranciers.

- Stel, vijftig procent van onze mondkapjes wordt geleverd door land A.

De tweede factor is de mate waarin het andere land gewantrouwd dient te worden. Er moet voldoende aanleiding zijn om te vermoeden dat dit land in de toekomst mogelijk zou willen stoppen met de levering van een goed of dienst. Dit kan door op basis van feiten en cijfers te kijken naar de mate waarin dit andere land op Nederland lijkt op bijvoorbeeld het politieke of economische vlak, naar de kwaliteit van de diplomatieke en veiligheidsrelatie met dit land, of wanneer het land eerder Nederland heeft dwarsgezeten. Voor een voorbeeld van hoe er op basis van de feiten en cijfers gekeken kan worden naar de relatie tussen Nederland en andere landen, zie Van Manen et al. (2020).

- Stel, de kwaliteit van de relatie met land A is onvoldoende, aangezien land A economisch en politiek weinig op Nederland lijkt, internationaal vaak anders stemt in internationale organisaties, bijvoorbeeld bij VN-resoluties, en



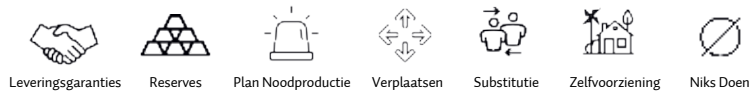
er verder geen militaire samenwerking bestaat. Ook heeft land A de afgelopen jaren bedreigd om een ander belangrijk product niet meer aan Nederland te leveren. En verder is land A op zijn beurt niet economisch afhankelijk van Nederland.

De derde factor is de kans dat er in de markt tijdig acceptabele alternatieven beschikbaar zijn, uitgedrukt als een percentage. Als er bijvoorbeeld een grote internationale markt is voor een goed of dienst, zullen er relatief makkelijk alternatieve leveranciers te vinden zijn op het moment dat de levering gestaakt wordt. Dan verdwijnt de noodzaak om leveringsrisico's af te dekken.

- Als de levering van mondkapjes plotseling stopt tijdens een pandemie, dan is de kans groot dat het te lang duurt voordat andere landen de levering van mondkapjes volledig hebben overgenomen.

Manieren om in te grijpen bij kritieke afhankelijkheid

FIGUUR 4



Iconen: The Noun Project | ESB

Stap 3: Ingrijpen bij een kritieke afhankelijkheid

Als de activiteit van vitaal belang is én kwetsbaar voor buitenlandse inmenging, dan is er sprake van een kritieke afhankelijkheid (de activiteit valt in het blauwe gebied in figuur 1). Uiteraard is het aan de politiek om te bepalen hoe 'gevoelig' het afwegingskader is, dus vanaf welke vitaliteits-score en kwetsbaarheidsscore een activiteit in het blauwe gebied van figuur 1 valt. Wanneer een activiteit in het blauwe gebied valt, is het de vraag op welke manier de Nederlandse overheid daarop moet reageren. Wij hebben zeven mogelijke alternatieven vastgesteld, waaronder zelfvoorziening en de optie 'niets doen' (figuur 4).

In de eerste plaats kan Nederland voorzieningen treffen zonder fysiek in te grijpen in de waardeketen. Dit kan door bijvoorbeeld leveringsgaranties af te spreken met andere landen, reserves aan te leggen, of een plan voor noodproductie te maken. Voor elk van deze voorzieningen gelden er bepaalde randvoorwaarden, zoals dat de relatie met het land van goede kwaliteit is. Voor het aanleggen van reserves geldt bijvoorbeeld dat het niet om diensten kan gaan, de producten houdbaar moeten zijn, en er voldoende veilige opslagruimte is.

- Leveringsgaranties voor mondkapjes bieden alleen bescherming wanneer de relatie met land A van een bepaald niveau is.
- Reserves aanleggen is goed mogelijk en de kosten ervan zijn laag.
- Een plan voor noodproductie is ook mogelijk.

De drie andere manieren waarop de overheid kan reageren, zijn ingrijpender. Dit komt omdat het gaat om het daadwerkelijk verleggen van een deel van de waardeketen. Nederland kan de levering van een product of dienst door een ander land laten doen (verplaatsing), een substituuat van het product laten leveren door een ander land, of tot slot overgaan op zelfvoorziening, waarbij Nederland een belangrijk deel van de waardeketen zelf uitvoert. Ook voor deze alternatieven geldt dat er aan randvoorwaarden moet worden voldaan, zoals dat er voldoende kennis, arbeid, grondstoffen en kapitaal aanwezig moeten zijn op de plek waar de waardeketen naartoe wordt verlegd.

- Verplaatsen van de productie van in Nederland gebruikte mondkapjes naar een ander land is erg omslachtig.
- Overgaan op een substituuat voor de mondkapjes lijkt niet uitvoerbaar.
- Zelfvoorziening van mondkapjes realiseren is mogelijk, maar de kosten zijn hoog.

Tot slot moeten voor elke kritieke afhankelijkheid de diverse vastgestelde alternatieven tegen elkaar worden afgewogen. Het alternatief met de laagste netto maatschappelijke kosten is optimaal, waarbij ook het alternatief 'niets doen' moet worden meegewogen. In de uiteindelijke besluitvorming over een alternatief speelt draagvlak in zowel de samenleving als de politiek een belangrijke rol.

- De conclusie kan voor mondkapjes bijvoorbeeld zijn dat het eenmalig aanleggen van reserves veel efficiënter is dan het middels subsidies en marktbeperkingen in stand houden van een permanente Nederlandse mondkapjesproductie. Om echt een oordeel over deze specifieke casus te vellen, is er een meer diepgaande analyse nodig.

Tot slot

Als men de stappen van het afwegingskader doorloopt, komt zelfvoorziening alleen in beeld wanneer er echt sprake is van een kritieke afhankelijkheid, de maatschappelijke baten van meer zelfvoorziening duidelijk groter zijn dan de kosten, en een analyse uitwijst dat er verder geen doelmatigere alternatieven zijn. Hiermee kan de overheid voorkomen dat economische activiteiten om de verkeerde redenen en tegen hoge kosten naar Nederland gehaald worden of afgeschermd worden.

Het afwegingskader valt uiteraard ook toe te passen vanuit het oogpunt van de EU als geheel. De schaal van de EU en de gelijkenis tussen Nederland en andere EU-lidstaten maken een oplossing op EU-niveau vaak efficiënt en aantrekkelijk. Tegelijkertijd is een Europese oplossing waarschijnlijk ook lastiger te realiseren vanwege de uiteenlopende economische en veiligheidsbelangen van EU-lidstaten.

Literatuurlijst

- Bulten, C., B. de Jong, E.-J. Breukink en A. Jettinghoff (2017) *Vitale vennootschappen in veilige handen*. Onderzoekscentrum Onderneming en Recht, Radboud Universiteit. Te vinden op www.recht.nl.
- CBS (2019) *De Nederlandse importafhankelijkheid van China, Rusland en de VS*. CBS Onderzoek, november.
- CPB (2018) *The effects of globalisation in the Netherlands*. CPB Achtergronddocument, 16 oktober.
- Goldberg, P.K. en N. Pavcnik (2007) *Distributional effects of globalization in developing countries*. NBER Working Paper, 12885.
- IMF (2018) *Understanding the global trading system*. Diverse publicaties te vinden op www.oecd.org.
- Krugman, P. (2002) *Ricardo's difficult idea; why intellectuals don't understand comparative advantage*. In G. Cook, *The economics and politics of international trade*.
- Lang, V.F. en M. Mendes Tavares (2018) *The distribution of gains from globalization*. IMF Working Paper, 13 maart.
- Manen, H. van, K. van Wijk, E. Dick en T. Sweijs (2020) *The Dutch foreign relations index: version 2, methodological note*. The Hague Centre for Strategic Studies.
- McKinsey (2020) *Risk, resilience, and rebalancing in global value chains*. Rapport, 6 augustus. Te vinden op www.mckinsey.com.
- OESO (2020a) *Trade and the environment*. Te vinden op www.oecd.org.
- OESO (2020b) *Why open markets matter*. Te vinden op www.oecd.org.
- OESO (2020c) *Efficiency and risks in global value chains in the context of COVID-19*. OECD Economics Department Working Paper, 1637.
- Ricardo, D. (1817) *On the principles of political economy and taxation*. Tekst te vinden op socialsciences.mcmaster.ca.