

# De toegenomen scepsis over vrijhandel vraagt om aanpakken schaduwzijden

De scepsis tegenover vrijhandel wordt door theoretici vaak weg-gewuifd als onbegrijpelijk en irrationeel. Toch is het van belang om de groeiende groep sceptici een luisterend oor te bieden. Want wat motiveert deze groep en in hoeverre hebben ze gelijk?

## IN HET KORT

- Vrijhandel kan als oneerlijk worden ervaren wanneer landen verschillende arbeids-, belasting- of veiligheidsnormen hanteren.
- De theorie onderschat de aanpassingskosten die vrijhandel vergt en de complexiteit en compensatie van verliezers.
- Beleid en politiek moeten meer rekening houden met de verliezers van vrijhandel.

**ILONA VAN SCHAIK**  
Econoom bij De Nederlandsche Bank

**D**e scepsis tegenover vrijhandel en de daarmee gepaard gaande steun voor protectionistisch beleid nemen de afgelopen jaren steeds meer toe met name in ontwikkelde landen. Een groeiende groep Amerikanen, Japanners en Europeanen gelooft dat de globalisering wél goed is voor hun land als geheel, maar niet voor hun persoonlijk welzijn (Pew Research Center, 2014; Eurobarometer, 2017). Ook in Nederland denkt een aanzienlijk aantal mensen, waaronder veel laagopgeleiden, dat globalisering voor hen nadelig is (kader 1).

Deze overtuiging dat vrijhandel schaadt, leidt tot een politiek die de trend van vrijhandel en globalisering weer terugdraait. De handelspolitiek van de regering-Trump, Brexit en de weerstand in Nederland tegen de Comprehensive Economic and Trade Agreement, ofwel CETA, zijn hier duidelijke illustraties van. De rotsvaste overtuiging van de afgelopen decennia dat vrijhandel de sleutel tot groei is, brokkelt af.

## Experts versus sceptici

Veel theoretische economen en experts verbazen zich over de groeiende oppositie tegen vrijhandel. Het zou immers irrationeel zijn om je af te zetten tegen juist datgene dat de welvaart in je land bevordert.

Maar daarmee zien die experts een belangrijk detail over het hoofd: op individueel niveau is vrijhandel geen win-winsituatie, althans niet op de korte termijn. Vrijhandel leidt namelijk niet alleen tot winnaars, maar ook tot verliezers. Die verliezers raken bijvoorbeeld hun baan kwijt of gaan er in salaris op achteruit. Zo bekeken, is de steun voor protectionistisch beleid best te begrijpen.

Toch kunnen veel experts zich niet in deze invalshoek vinden. Volgens de economische handelsmodellen kunnen de verliezers namelijk simpelweg gecompenseerd worden door de winnaars, omdat het netto-effect van vrijhandel positief is. Bovendien kunnen de verliezers ook profiteren van de voordelen van vrijhandel, zoals lagere consumentenprijzen, meer productvariatie en meer banen in de exportsector.

De realiteit lijkt echter complexer dan de experts aannemen. Want verlopen die aanpassingsmechanismen wel zo soepel als de theorie impliceert? En hoe eerlijk is die vrijhandel eigenlijk wanneer landen verschillende normen en regels hanteren, en in hoeverre speelt dit een rol bij hoe vrijhandel gepercipieerd wordt?

Met deze vragen in het achterhoofd geeft dit artikel een aantal mogelijke verklaringen waarom de gouden beloften van vrijhandel in toenemende mate in twijfel worden getrokken – met als gevolg dat sommige landen politici kiezen die zich afzetten tegen vrijhandel.

## Scepsis over vrijhandel

Terwijl in de afgelopen decennia de inkomensongelijkheid tussen landen onderling is afgenomen, neemt de

inkomensongelijkheid binnen landen juist toe. De laagste inkomens in landen met een hoge arbeidsintensiteit, zoals China en India, zijn in de afgelopen decennia fors toegenomen. Hetzelfde geldt voor de hoogste inkomens in kapitaalintensieve landen (met name de VS). Een groot deel van de middenklasse in de ontwikkelde landen is bij deze groei achtergebleven (figuur 1). En precies bij deze groep mensen neemt de scepsis tegenover vrijhandel het meest toe. Zij laten dan ook steeds meer hun stem horen, en zien in de vrijhandel een zondebok voor hun verliezen.

De toenemende scepsis gaat gepaard met een toenemende steun voor protectionistisch beleid. Verschillende onderzoeken linken de opkomst van protectionisme en nationalistische bewegingen in de VS en Europa aan arbeidsmarktschokken door globalisering. Bijvoorbeeld in de VS, waar de regio's met de sterkste toename van Chinese importconcurrentie, de meeste steun betuigen aan het protectionistische beleid van Trump (Cerrato et al., 2018). In het VK waren de stemmen voor Brexit het talrijkst in regio's met meer Chinese importconcurrentie (Colantone en Stanig, 2016).

Toch is vrijhandel, ondanks de scepsis, over het algemeen niet de grootste veroorzaker van het banenverlies en de toegenomen inkomensongelijkheid in landen. Importconcurrentie is zeker een bron van schokken op de arbeidsmarkt, maar binnenlandse schokken zijn veelal voor een groter deel verantwoordelijk. Onderzoek van Acemoglu et al. (2016) toont bijvoorbeeld aan dat maar tien procent van het banenverlies in de Amerikaanse industrieën tussen 2000–2007 het gevolg was van Chinese importconcurrentie.

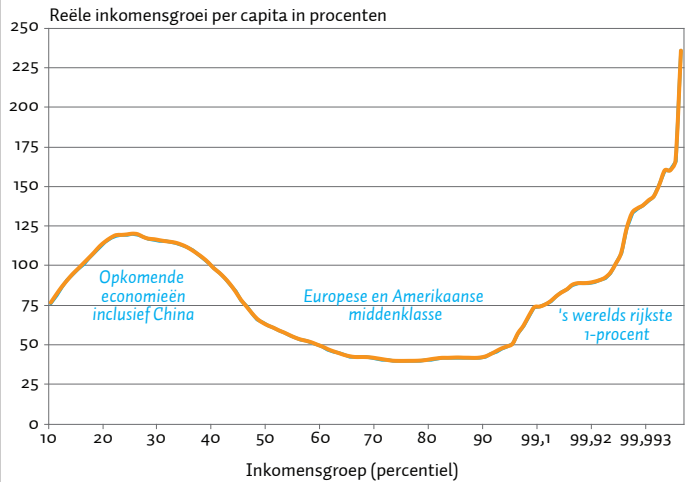
Vraagschokken, technologische veranderingen en binnenlandse concurrentieschokken zorgen voor een veel groter banenverlies dan internationale handel (Rodrik, 2018). Daarnaast schrijven de meeste studies het grootste deel van de toegenomen inkomensongelijkheid toe aan technologische ontwikkelingen en niet aan internationale handel (Jaumotte et al., 2013).

### Kernverschil gelijkheid en eerlijkheid

Als importconcurrentie niet voor de grootste verstoring zorgt, waarom wordt vrijhandel dan wel als zondebok bestempeld? Een mogelijke verklaring is dat handelsschokken inherent anders worden beschouwd dan binnenlandse arbeidsmarktschokken. De weerstand tegenover vrijhandel ontstaat dan niet alleen vanuit een afkeer van economische ongelijkheid, maar ook vanuit een afkeer van economische oneerlijkheid.

## Totale wereldwijde inkomensgroei per percentiel tussen 1980 - 2016

FIGUUR 1



Noot: De verticale as toont de totale groei van het reële inkomen tussen 1980 en 2016 voor elk percentiel van de wereldwijde inkomensverdeling per volwassene. De onderste 10 percentielen worden niet meegenomen omdat hun inkomensniveau bijna nul is. De top een procent is verdeeld in kleinere groepen (tot de top 0,001 procent) om zijn aandeel in de totale wereldwijde groei beter wereldwijde inkomensverdeling weer te geven.

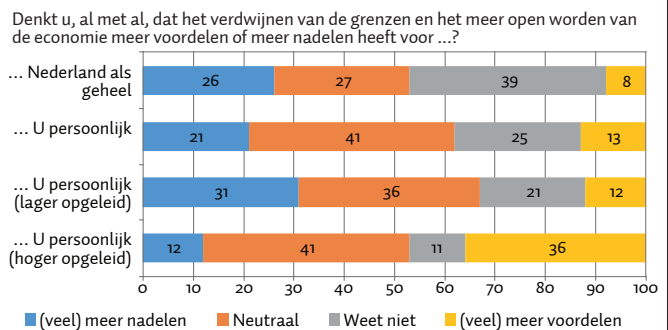
Bron: UNCTAD (2018) | ESB

## De Nederlandse perceptie van globalisering KADER 1

Vergeleken met andere ontwikkelde landen is de perceptie van vrijhandel in Nederland tamelijk positief (figuur 2). Bijna zeven op de tien Nederlanders zien globalisering als kans voor ondernemingen en werkgelegenheid. Daarmee is Nederland positiever dan het EU-gemiddelde, waar maar vijf op de tien personen dit vinden (Den Ridder et al., 2018). Nederlanders denken echter vooral dat globalisering voordelig is voor Nederland als geheel, en minder voor hun persoonlijke welbevinden. Ruim een kwart van de Nederlanders ziet meer de nadelen dan de voordelen van globalisering. Met name lageropgeleiden en Nederlanders met een uitkering ervaren voor hun gevoel vooral de nadelen. Zij maken zich ook vaker zorgen over hun kansen op de arbeidsmarkt.

## Ervaren voor- en nadelen van globalisering onder volwassenen, in procenten

FIGUUR 2



Di Tella en Rodrik (2019) laten in een experiment zien dat het voor een individu uitmaakt hoe een bepaalde baan verloren gaat. In het experiment krijgen zes groepen een nieuwsartikel te lezen over de sluiting van een kledingfabriek vanwege een schok waardoor er 900 banen verdwijnen. Elke groep krijgt een ander type schok voorgeschoteld: (1) een technologieschok, (2) een negatieve vraagschok, (3) fouten door management, (4) buitenlandse concurrentie door een ontwikkeld land, (5) buitenlandse concurrentie van een ontwikkelingsland, en (6) buitenlandse concurrentie van een ontwikkelingsland met nadruk op de slechte arbeidsomstandigheden aldaar. Naast de zes behandelgroepen is er een controlegroep die eenzelfde nieuwsartikel te lezen krijgt, waarbij er geen banen verloren gaan. Na het lezen van het nieuwsartikel dienen de participanten aan te geven welk overheidsbeleid ze het meest gepast achten: niets doen, protectionistisch beleid of financiële compensatie.

De resultaten wijzen uit dat bij een handelsschok de steun voor overheidsinterventie een stuk groter is dan bij binnenlandse arbeidsmarktschokken. Dit effect is met name sterk als de handelsschok afkomstig is uit een ontwikkelingsland.

Economisch gezien zou de verschillende reactie per type schok kunnen worden bestempeld als irrationeel gedrag. Immers, het aantal verloren banen is in elk scenario hetzelfde. De voorkeur voor het type en de hoeveelheid van overheidsinterventie zou hierop dus niet conditioneel moeten zijn – maar dat is wel het geval.

Een mogelijke verklaring voor dit resultaat is dat een handelsschok geassocieerd wordt met een bepaalde internationale concurrentie die in strijd is met nationale normen. Het verliezen van een baan aan iemand die profiteert van lakse arbeids-, belasting- of veiligheidsnormen, zoals in sommige ontwikkelingslanden het geval kan zijn, wordt bijvoorbeeld als oneerlijker ervaren dan het verliezen van je baan aan iemand die volgens dezelfde regels concurreert. Niet alleen het banenverlies doet er dus toe, maar ook de manier waarop die banen verloren gaan. Onderzoek op andere terreinen ondersteunt deze hypothese: mensen hechten meer waarde aan een eerlijke inkomensdistributie dan aan een gelijke inkomensdistributie (Starmans et al., 2017).

Uit enquêteonderzoek voor Nederland blijkt eveneens dat werknemers zich onder andere zorgen maken over het in hun ogen ongelijke internationale speelveld voor werkenden en de gevolgen voor hun bescherming als werknemer (Den Ridder et al., 2018). Daarnaast komt het negatieve sentiment in Nederland niet per se

voort uit een concrete negatieve ervaring (zoals baanverlies), maar uit het gevoel de boot te missen en onder te doen voor degenen die sterker van vrijhandel profiteren.

### Grotere en permanentere aanpassingskosten

Een tweede verklaring voor toenemende steun voor protectionisme is dat de kosten van vrijhandel in realiteit een stuk omvangrijker zijn dan de theorie aanneemt.

De economische handelstheorie voorspelt dat er in sommige importconcurrerende sectoren banen verloren gaan, maar er exportsectoren juist banen zullen creëren omdat bedrijven hun internationale marktaandeel vergroten. Voor Nederland blijkt dit inderdaad het geval te zijn: het banenverlies door importen uit Midden- en Oost-Europese landen en uit China wordt gecompenseerd door banenwinst in de exportsectoren (CPB, 2019). Een vergelijkbaar resultaat wordt gevonden voor de VS (Feenstra, 2019).

Dat er banen bijkomen, zegt alleen nog niet zo veel over de aanpassingskosten. Die kunnen namelijk best hoog zijn. In economische handelsmodellen wordt dit aanpassingsproces vooral als een tijdelijk overgangsprobleem gezien. Verliest iemand zijn baan in importsector x, dan switcht die persoon simpelweg naar een baan in exportsector y. In de realiteit blijken mensen bij het verliezen van een baan veel minder bereid om te verhuizen naar een andere plaats of sector dan algemeen gedacht wordt. Financiële motieven zijn namelijk niet de enige drijfveer voor de herallocatie van arbeid. Zo is er steeds meer bewijs dat de arbeidsmobiliteit langzaam en onvolledig is (Glaeser en Gyorko, 2005; Yagan, 2014) en dat dit het sterkst het geval is onder de lageropgeleide werknemers (Malamud en Wozniak, 2012; Diamond, 2016).

De aanpassingskosten van vrijhandel zijn bovendien mogelijk toegenomen door de opkomst van mondiale waardeketens. Hierdoor specialiseren landen steeds meer in hoog gespecificeerde taken in plaats van in sectoren. Dit betekent dat de effecten van globalisering specifieke beroepsgroepen treffen – met name de middelbaar-opgeleide (onder andere IT-functies en fabrieksbanen) – en niet zozeer hele sectoren (Brakman en Garretsen, 2017). Door deze verandering zijn de aanpassingskosten voor de verliezers toegenomen, omdat het een transitie naar een andere beroepsgroep vereist – en niet naar hetzelfde beroep binnen een andere sector.

### Lastig te compenseren

In de praktijk blijkt het vaak lastig om een specifieke groep als verliezers van de globalisering te beschouwen, terwijl

de verliezen ook moeilijk te kwantificeren zijn. Om de verliezers van internationale handel te compenseren zijn er verschillende handelscompensatieprogramma's in het leven geroepen, zoals het Amerikaanse *Trade Adjustment Assistance*-programma (TAA) en het *European Globalization Adjustment Fund* (EGAF). Om in aanmerking te komen voor dit soort programma's moet er bewezen worden dat een baan verloren is gegaan door bijvoorbeeld importconcurrentie. Dat is moeilijk aan te tonen.

Omdat de aanpassingskosten groter lijken te zijn dan de economische handelstheorie impliceert, kan men zich terecht afvragen in hoeverre de meeroportbrengsten van vrijhandel hier nog tegenop wegen. Daar komt bij dat de meeroportbrengsten zelf steeds kleiner lijken te worden naarmate de handelstarieven zich op een lager niveau bevinden (Rodrik, 2018).

### Tot slot

De toegenomen scepsis tegenover vrijhandel roept de vraag op of de beloften van vrijhandel nog wel zo rooskleurig zijn. We zien dat de aanpassingskosten van vrijhandel groot zijn en pijnlijk kunnen uitvallen. En dat asymmetrische normen en regels tussen landen een gevoel van oneerlijkheid opwekken en een rol spelen bij de toenemende afkeer van vrijhandel.

Als experts kunnen we niet meer om deze groeiende groep sceptici heen, of we het nou met hen eens zijn of niet. Het verminderde draagvlak voor vrijhandel vormt inmiddels een serieuze politieke uitdaging en een bedreiging voor het multilaterale handelssysteem. Het wordt tijd om de sceptici een luisterend oor bieden.

Dat betekent niet dat we de sceptici gelijk hoeven te geven bij hun oplossing voor de vrijhandelsgebreken, namelijk het protectionisme. Door de sterke verwevenheid van landen in mondiale waardeketens zal een trend van *deglobalisering* hier geen oplossing voor bieden, en eerder de economie schaden dan baten. Een groot deel van de geïmporteerde producten wordt namelijk gebruikt voor binnenlandse productie, en de kosten daarvan zullen als gevolg van de *deglobalisering* stijgen.

We zouden niet sceptisch moeten staan tegenover de vrijhandel zelf, maar wél tegen de factoren moeten zijn die de volledige werking ervan blokkeren, zoals een ongelijk speelveld wat betreft arbeids-, belasting- of veiligheidsnormen en beleid dat verzuimt om de aanpassingskosten aan te pakken. Dat is waar de grootste winsten behaald kunnen worden, maar waar tevens de grootste politieke uitdaging ligt.

Bij het creëren van een gelijk internationaal handelspeelveld is het versterken van het op regels gebaseerde multilaterale handelssysteem van groot belang. Nederland zou hier via de EU actief op moeten aansturen.

Daarnaast zullen beleidsmakers meer aandacht moeten besteden aan de herverdelingseffecten van vrijhandel. Investeren in actief arbeidsmarktbeleid, duurzame inzetbaarheid, brede toegang tot hoogwaardig onderwijs en sociale vangnetten – dat alles is van groot belang om de aanpassingskosten van de vrijhandel te verzachten.

### Literatuur

- Acemoglu, D., D. Autor, D. Dorn et al. (2016) Import competition and the great U.S. employment sag of the 2000s. *Journal of Labor Economics*, 34(S1), S141–S198.
- Brakman, S. en H. Garretsen (2017) *Trump bestrijdt globalisering met beleid van de vorige eeuw*. Artikel op [www.mejudice.nl](http://www.mejudice.nl), 10 januari.
- Cerrato, A., F.M. Ferrara en F. Ruggieri (2018) *Why does import competition favor republicans?* SSRN Paper, 28 maart. Te vinden op [papers.ssrn.com](http://papers.ssrn.com).
- Colantone, I. en P. Stanig (2018) Global competition and Brexit. *American Political Science Review*, 112(2), 201–218.
- CPB (2019) *Globalisering: geringe regionale effecten, wel onzekerheid*. CPB Policy Brief, december.
- Diamond, R. (2016) The determinants and welfare implications of US workers' diverging location choices by skill: 1980–2000. *American Economic Review*, 106(3), 479–524.
- Di Tella, R. en D. Rodrik (2019) *Labor market shocks and the demand for trade protection: evidence from online surveys*. NBER Working Paper, 25705.
- Eurobarometer (2017) *Opiniepeilingen van het Europees Parlement*, te vinden op [europarl.europa.eu](http://europarl.europa.eu).
- Feenstra, R.C., H. Ma en Y. Xu (2019) US exports and employment. *Journal of International Economics*, 120, 46–58.
- Glaeser, E.L. en J. Gyourko (2005) Urban decline and durable housing. *Journal of Political Economy*, 113(2), 345–375.
- Jaumotte, F., S. Lall en C. Papageorgiou (2013) Rising income inequality: technology, or trade and financial globalization? *IMF Economic Review*, 61(2), 271–309.
- Malamud, O. en A.K. Wozniak (2012) The impact of college education on geographic mobility. *Journal of Human Resources*, 47(4), 913–950.
- Pew Research Center (2014) *Most of the world supports globalization in theory, but many question it in practice*, 16 september. Artikel te vinden op [pewresearch.org](http://pewresearch.org).
- Ridder, J. den, E. Boonstoppel en P. Dekker (2018) *Burgerperspectieven 2018/2*. Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Rodrik, D. (2018) Populism and the economics of globalization. *Journal of International Business Policy*, 1(1–2), 12–33.
- Starmans, C., M. Sheskin en P. Bloom (2017) Why people prefer unequal societies. *Nature Human Behaviour*, 1(4), 0082.
- UNCTAD (2018) *World Investment Report: Investment and New Industrial Policies*. Publicatie te vinden op [www.unctad.org](http://www.unctad.org).
- Yagan, D. (2014) *Moving to opportunity? Migratory insurance over the Great Recession*, januari. Paper te vinden op [eml.berkeley.edu](http://eml.berkeley.edu).