



Centraal Planbureau

Voordelen moeilijk herkenbaar

Nadelen ongelijk verdeeld



CPB Policy Brief | 2018/08

Inclusieve Globalisering

Rob Euwals
Gerdien Meijerink

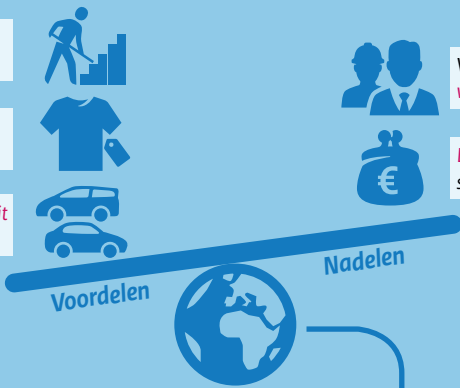
Inclusieve globalisering

Nederland profiteert van globalisering

Hogere
productiviteit

Producten zijn
beter betaalbaar

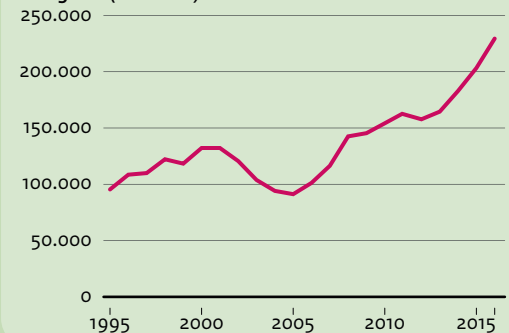
Grotere diversiteit
aan producten



Verschuivingen in
werkgelegenheid

Lager loon voor
sommigen

Immigratie (aantallen)



Bron: CBS, Statline

Globalisering biedt kansen, maar niet voor iedereen



Globalisering leidt tot (vooral) meer kennisbanen en technologisch hoogwaardige productie.



Industrie

Import uit lagelonenlanden zet druk op lonen en werkgelegenheid in arbeidsintensieve sectoren.



Transport



Landbouw



Horeca

Immigratie leidt tot verschuivingen in werkgelegenheid, maar het effect op de gemiddelde lonen is gering,

Verschuivingen in werk leiden tot onzekerheid

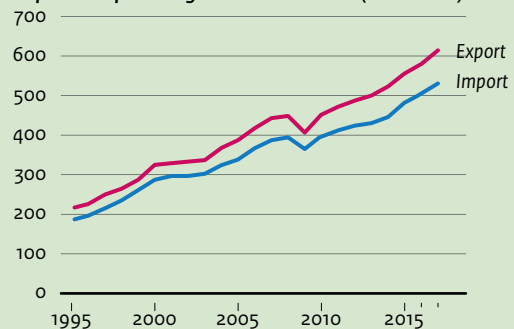


Op zich lijkt er geen sprake van een toenemende kans op baanverlies, ongeacht het opleidingsniveau.



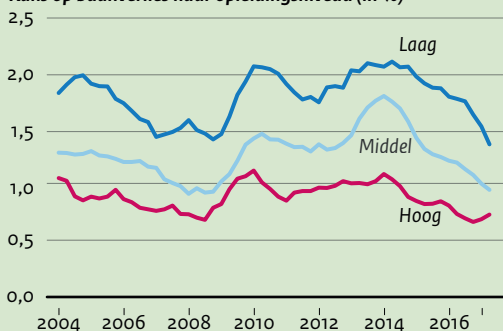
Echter, de onzekerheid over baan- en inkomensverlies is ongelijk verdeeld onder werkenden, onder meer door opkomende flexibilisering van de arbeidsmarkt.

Import en export van goederen en diensten (in mld euro)



Bron: CBS, Statline

Kans op baanverlies naar opleidingsniveau (in %)



Bron: CBS, Statline

Nauwelijks meer inkomensongelijkheid

Inkomensongelijkheid



Globalisering leidt tot meer bruto inkomensongelijkheid. Echter, in Nederland wordt toenemende inkomensongelijkheid verkleind door herverdeling, via de progressieve directe belastingen en sociale uitkeringen. Hierdoor neemt de ongelijkheid van het besteedbare inkomen nauwelijks toe.

Herijking regelgeving nodig

De voordelen van globalisering zijn voor Nederland zonder twijfel groot. Maar niet iedereen profiteert evenveel mee. Een blijvende herijking van regelgeving is belangrijk om globalisering inclusief te houden.

Hoofdpunten voor inclusieve globalisering

1. Sociale zekerheid en arbeidsvoorwaarden
2. Europees en internationaal beleid
3. Meer onderzoek naar nadelen

Samenvatting

Globalisering is *here to stay*. Ondanks de maatschappelijke weerstand die vrij verkeer van goederen, diensten, werknemers en kapitaal bij gelegenheid opwekt, zijn de voordelen voor ons land zonder twijfel groot. Het brengt ons beter betaalbare en meer gevarieerde dagelijkse boodschappen en een hogere productie met meer kennisbanen. Recente studies voor landen als de VS, Duitsland en Frankrijk laten echter zien dat het niet voor iedereen bij deze voordelen blijft. Voor sommigen groeit de baanonzekerheid. Anderen zien hun bruto inkomen nauwelijks toenemen of zelfs afnemen, ondanks de toegenomen productie. Voor hen is globalisering niet inclusief. Nederland springt er in dit plaatje relatief voordelig uit: we zien verschuivingen in de werkgelegenheid over de sectoren, maar de werkloosheid blijft laag, en de nivellerende werking van het belastingstelsel en het vangnet van de sociale zekerheid verzachten de soms pijnlijke transitie-effecten van globalisering.

Het zou een vergissing zijn om achterover te leunen in een voortdurend veranderende wereld met open grenzen. Globalisering en automatisering versterken elkaar en vragen om nieuwe kennis en vaardigheden, terwijl bestaande kennis en vaardigheden hun waarde verliezen. Veranderingen gaan samen met onzekerheid. Daarbij kan het uitstralingseffect van een – vaak kleine – getroffen groep voor wie beleid weinig compensatie biedt, groot zijn. Als beleid weinig aandacht besteedt aan de groepen die niet direct profiteren, kan de ongelijkheid toenemen en de maatschappelijke steun voor open grenzen afnemen.

Inclusieve globalisering vraagt om toegesneden beleid. De Nederlandse instituties moeten met de tijd meegaan, willen ze hun herverdelende kracht behouden. Verdiepend onderzoek naar de economische, sociale en culturele effecten van globalisering zal daarbij helpen, vooral ook omdat de gevolgen van globalisering fijnmaziger zijn geworden en vaak dezelfde zijn als de gevolgen van automatisering. Herverdeling vergt ook middelen; de binnenlandse belastinggrondslag staat onder druk door internationale mobiliteit van kapitaal en geschoolde arbeid, waardoor andere vormen van belastingheffing en internationale belastingcoördinatie nodig kunnen zijn.

1 Inleiding

Globalisering doet de omvang van de economische taart van een land groeien. Maar sommige mensen krijgen een groot extra stuk taart, anderen een klein extra stuk en sommigen krijgen niets extra, of zelfs minder. Globalisering kan dus leiden tot een toenemende ongelijkheid binnen een land. Economen schonken traditioneel weinig aandacht aan mogelijke nadelige effecten, maar sinds kort is daar een kentering in gekomen (Rodrik, 2011; Autor et al., 2016). Recent onderzoek laat zien dat in bepaalde landen de lonen en de werkgelegenheid onder druk staan en lokale industrieën weggeconcentreerd of gesaneerd worden. Deze effecten leiden, samen met de onvrede over mogelijke handel in producten zoals de chloorkip en genmaïs, tot steeds meer maatschappelijke weerstand tegen het Trans-Atlantisch Vrijhandels- en Investeringsverdrag (TTIP) en andere handelsverdragen. Ook de *Leave Vote* van het Verenigd Koninkrijk kan worden gezien als een protest tegen vrijhandel en migratie (Coyle, 2016).

De vraag in deze Policy Brief is welke economische nadelen globalisering nu werkelijk heeft in Nederland en welke rol beleid kan spelen. De slecht zichtbare voordelen van globalisering beschrijven we in deze publicatie niet uitvoerig, waarbij die er voor de gewone burger (zie tekstkader) en de Nederlandse economie dus zeker wel zijn (Straathof et al., 2008; Rojas-Romagosa, 2016). Onder globalisering verstaan we een toenemende mate van vrij verkeer van goederen, diensten, werknemers - door permanente en tijdelijke migratie - en kapitaal.

De voordelen van globalisering zijn zo alledaags, dat we ze moeilijk herkennen

Vroeg in de ochtend maakt de radiowekker ons wakker. Het ding draagt de vertrouwde naam van een grote lampenfabriek uit het zuiden des lands, maar is daar zeker niet gemaakt. We trekken kleren aan die grotendeels in lagelonenlanden zijn geproduceerd waardoor die de afgelopen jaren steeds beter betaalbaar zijn geworden. Bij het ontbijt eten we vertrouwde melkproducten uit eigen land. Maar goed dat we het grootste deel daarvan kunnen exporteren want als een van de grootste producenten ter wereld krijgen we het zelf nooit op. We stappen in een auto waarvan de onderdelen uit minstens honderd verschillende landen komen. In ons naburig winkelcentrum komen we veel mensen van verschillende pluimage tegen. De meeste daarvan werken hier gewoon, terwijl hun grootouders duidelijk niet hier zijn geboren. In de supermarkt leggen we betaalbare en gevarieerde producten in ons mandje en we weten niet eens waar ze vandaan komen.

De focus in deze Policy Brief ligt op uitkomsten voor de arbeidsmarkt en de inkomensverdeling, gebaseerd op bestaand economisch onderzoek voor Nederland en andere landen. In vervolgonderzoek zal in meer detail gekeken worden naar sectoren en regio's om betere informatie te krijgen over specifieke economische, technologische en sociale en culturele aspecten. De literatuur laat zien dat identiteit, normen en waarden een belangrijke rol spelen in de weerstand tegen globalisering (zie Inglehart en Norris, 2016 voor de VS en het VK en zie Algan e.a., 2017 voor de EU). Daarnaast is het goed je te realiseren dat de gevolgen van globalisering nauw samenhangen met de gevolgen van automatisering (Richardson, 1995; Jaumotte et al., 2013). Zo kunnen geïmporteerde auto-

onderdelen snel en goedkoop in elkaar worden gezet door robots. Automatisering leidt ook tot allerlei voordelen zoals betaalbare producten van goede kwaliteit. Maar automatisering heeft ook nadelige gevolgen voor sommige groepen, zoals werknemers die door robots of algoritmen worden vervangen (Van der Berge en Ter Weel, 2015; WRR, 2017). Deze discussie laten we in deze Policy Brief buiten beschouwing.

2 Meer kansen maar niet iedereen beter af

Globalisering leidt tot veranderingen in de productiestructuur van het bedrijfsleven in alle landen en dus tot een andere mondiale arbeidsverdeling. Dat leidt tot een hogere productie met vooral meer kennisbanen en technologisch hoogwaardige productie in eigen land. Globalisering leidt echter ook tot verschuivingen tussen sectoren, waardoor lonen en werkgelegenheid in krimpende sectoren – in ieder geval op korte termijn – onder druk komen te staan. Zien we deze effecten ook voor Nederland? In deze paragraaf laten we zien dat de bovenstaande mechanismen en uitkomsten zijn aangetoond voor verschillende landen. Voor Nederland concluderen we - net als voor sommige andere landen - dat er geen aanwijsbaar blijvende negatieve effecten zijn geweest op totale werkgelegenheid en gemiddelde lonen. Toch kunnen ook in Nederland negatieve effecten voor specifieke groepen bestaan, maar die zijn nog niet goed in kaart gebracht.

Globalisering leidt op macroniveau tot een hogere productie voor alle landen doordat ze zich kunnen specialiseren in goederen en diensten waarin ze relatief goed zijn.¹ De economie als geheel groeit dus. Maar daarnaast treden herverdelings- en transitie-effecten op waardoor niet iedereen beter af hoeft te zijn. De economische handelstheorie stelt dat elk land een relatief voordeel heeft in bepaalde goederen of diensten en die dus relatief goedkoper kan produceren dan andere landen. Internationale handel leidt dan voor alle landen tot een hogere productie. Landen exporteren dan goederen en diensten die ze relatief goedkoop kunnen produceren, en importeren goederen en diensten die relatief duur zijn in eigen land.

Voor een ontwikkeld land als Nederland, waar de lonen hoog zijn, zal de invoer uit lagelonenlanden toenemen en dat zet de lonen in de Nederlandse arbeidsintensieve sectoren met plaatsgebonden productie onder druk. En in het geval van loonrigiditeit kan zelfs werkloosheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt optreden. Daarentegen leidt deze invoer ook tot een toename van goedkope producten, waar vaak juist huishoudens met een laag inkomen van profiteren en die ten goede komt van hun koopkracht (Fajgelbaum en Khandelwal, 2016). Voor sectoren met kennisbanen en technologisch hoogwaardige productie treedt in het algemeen het tegenovergestelde op: meer banen en hogere lonen.

¹ De literatuur over internationale handel is enorm met klassiekers als Ricardo's comparatieve voordeel uit het begin van de negentiende eeuw (Weder, 2017), Heckscher-Ohlin in 1933 (zie Heckscher en Ohlin, 1991) en Stolper-Samuelson in 1941 (Stolper en Samuelson, 1941), maar ook met recente voorbeelden zoals Krugman (1993) die stelt dat ook bij exact gelijke productiviteit de wereld profiteert van mondiale arbeidsverdeling door intra-industrie handel en Frankel en Romer (1999). Voor de economische gevolgen van migratie, zie bijvoorbeeld Borjas (2015) en Alesina e.a., (2016).

Globalisering leidt verder tot een toename van de bruto inkomensongelijkheid in ontwikkelde landen (Milanovic, 2005; Dorn et al., 2017; Lang en Mendes Tavares, 2018). Daarnaast leidt specialisatie, samen met technologische vooruitgang, tot frequente aanpassingen aan veranderende economische omstandigheden waardoor vaker kosten gemaakt moeten worden voor noodzakelijke transitie in de productiestructuur. Rodrik (2000, 2011) bouwt voort op de bekende nadelige effecten van globalisering en helpt de maatschappelijke onvrede over globalisering vanuit een economisch perspectief te verklaren (zie tekstkader).

Globalisering zet ook nationale soevereiniteit en democratie onder druk

Recent ontwikkelde economische theorie laat zien dat globalisering naast de nadelen van herverdelings- en transitie-effecten ook de nationale soevereiniteit en democratie onder druk zet. Rodrik (2000, 2011) stelt in zijn 'onmogelijkheidstheorema' of 'trilemma van de wereldeconomie' dat (1) nationale soevereiniteit, (2) democratie en (3) globalisering niet alle drie verenigbaar zijn: je moet twee van de drie kiezen. In dit spanningsveld brokkelt de steun voor globalisering af onder mensen die veel waarde hechten aan nationale soevereiniteit en democratie. De electorale gevolgen zijn geanalyseerd in studies voor de VS (Autor, Dorn, Hanson, e.a., 2016), het VK (Goodwin en Heath, 2016) en Duitsland (Dippel e.a., 2016).

De nationale grenzen van een soevereine staat met de eigen democratische afwegingen leiden tot verschillende keuzes in verschillende landen, bijvoorbeeld voor het milieu. En dat leidt tot belemmeringen en hogere kosten voor internationale handel en maakt economische integratie moeilijk.

Economische integratie kan met democratie worden gecombineerd door federalisme, zoals de VS heeft gedaan en de EU op beperkte schaal doet. Dit gaat ten koste van de nationale soevereiniteit, omdat de bevoegdheden van nationale regeringen worden beperkt en een deel van de democratische controle naar supranationaal niveau, zoals in de EU, wordt verplaatst.

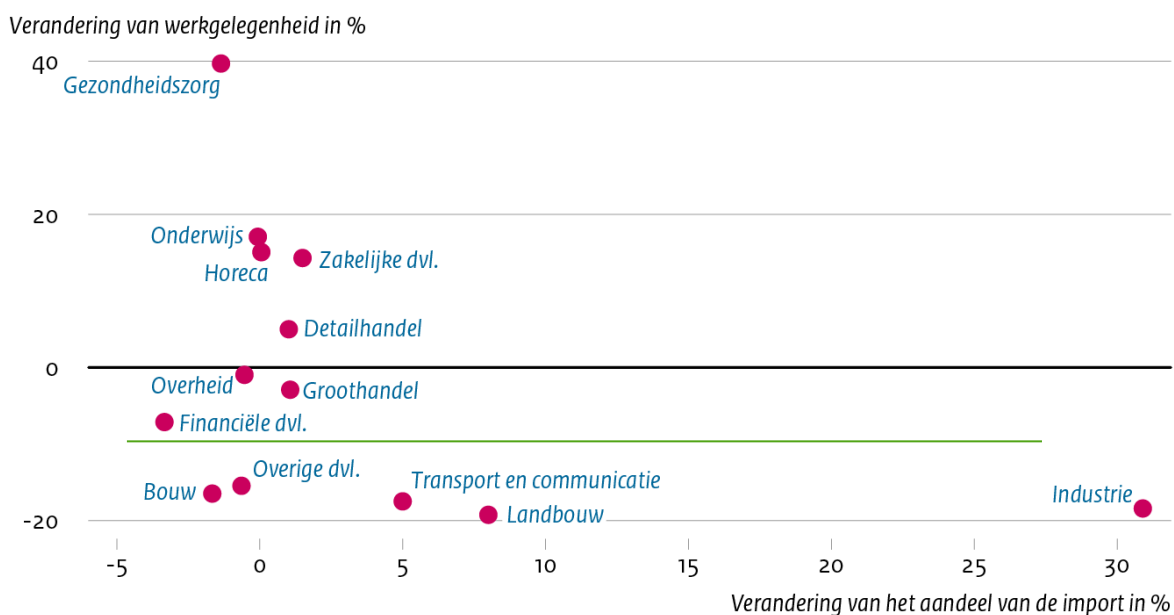
Economische integratie kan met nationale soevereiniteit worden gecombineerd door internationale handel te bevorderen met behulp van bureaucratische afspraken en bijbehorende organisaties. Een voorbeeld hiervan zijn handelsakkoorden - zoals TTIP met een ISDS-systeem - die weliswaar internationale handel bevorderen, maar waar geschillen tussen een internationale investeerder en een land dat beleid wijzigt ten nadele van deze investeerder worden beslecht in een daarvoor opgericht tribunaal.

Groeiende handel door meer importen kan leiden tot minder werkgelegenheid en lagere lonen in regio's die veel concurrentie ondervinden door toenemende handel. Empirisch onderzoek toont aan dat de groeiende importen uit China en andere landen een negatief effect hebben gehad op de arbeidsmarkt in bepaalde regio's van de VS (Autor e.a., 2014; Autor, Dorn, en Hanson, 2016; Pierce en Schott, 2016), Duitsland (Dauth et al., 2014) en Frankrijk (Malgouyres, 2017). De onderzoekers vinden dat de industriële werkgelegenheid relatief afneemt in regio's met industrie die is blootgesteld aan buitenlandse concurrentie. De lokale arbeidsmarkt past zich maar langzaam aan, waardoor de lonen en arbeidsdeelname enige tijd onder druk blijven staan. Ook op nationaal niveau is de werkgelegenheid gedaald in sectoren die meer blootstaan aan concurrentie van importen.

Het effect van migratie op werkgelegenheid en lonen is gemiddeld genomen gering. Voor de VS is sprake van een regelrechte controverse tussen onderzoekers met effecten variërend van negatief (Borjas, 2017) tot geen effect (Clemens en Hunt, 2017). Eerder onderzoek laat ook veel variatie zien van positieve effecten (Ottaviano en Peri, 2012; Fogel en Peri, 2016)

tot negatieve effecten voor groepen zoals laaggeschoolden en al aanwezige migranten (Borjas en Katz, 2005; Dustmann et al., 2012).

Figuur 1 Voor sommige sectoren gaan een toename van de importen en een afname van de werkgelegenheid samen, maar voor andere sectoren niet (2001-2011)



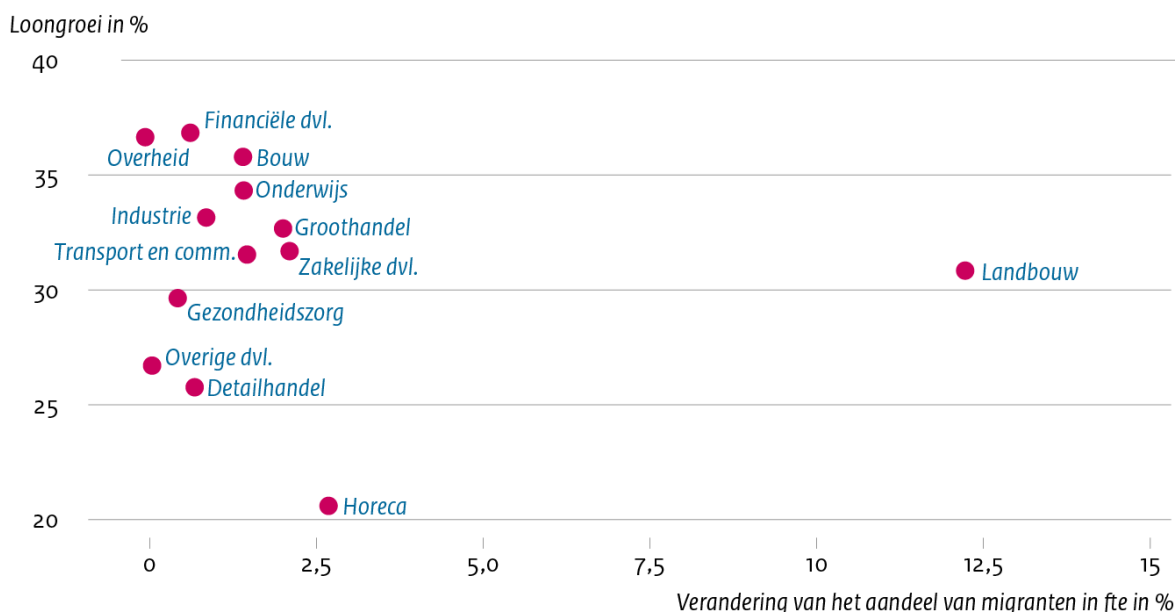
Handel

De toenemende en veranderende handel leidt ook in Nederland tot verschuivingen in de werkgelegenheid tussen sectoren en tussen regio's. Als we kijken naar de relatie tussen importen en werkgelegenheid, dan laten die voor ons land een gemengd beeld zien. Een toename van importen gaat samen met een afname van werkgelegenheid in sectoren zoals transport, industrie en landbouw (figuur 1). Voor de agrarische beroepen is de krimp van de werkgelegenheid vermoedelijk het gevolg van de doorgaande schaalvergroting in de landbouwsector (ROA, 2017). Er is geen afname van de totale werkgelegenheid geweest, omdat andere sectoren die afname ruimschoots hebben gecompenseerd. Toch maakt het wel duidelijk dat er een verandering in de werkgelegenheid is opgetreden die op korte termijn pijnlijk is voor sommige sectoren en juist kansen biedt aan andere sectoren.

Migratie

De komst van migranten leidt ook in Nederland tot verschuivingen in werkgelegenheid, waarbij het effect op de gemiddelde lonen afwezig lijkt. Figuur 2 laat zien dat er een grote toename van het aandeel migranten is geweest in de landbouw. In deze sector heeft echter geen relatieve afname van de gemiddelde lonen plaatsgevonden. In de horeca zijn de lonen verder achtergebleven terwijl het aandeel migranten daar minder gestegen is. Internationaal onderzoek laat zien dat voor specifieke groepen wel negatieve effecten mogelijk zijn, dus voor Nederland is dit ook niet uit te sluiten.

Figuur 2 Sectoren met een toenemend aandeel migranten hebben niet automatisch een geringere toename van de lonen dan andere sectoren (2001-2011)



3 Verschuivingen leiden tot onzekerheid

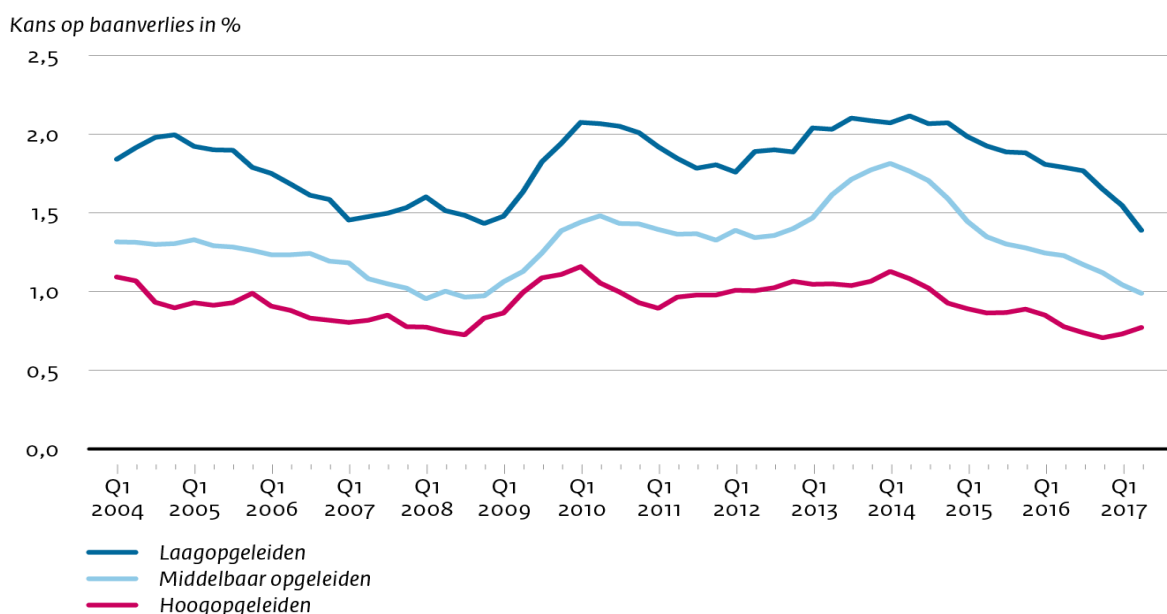
Globalisering zorgt voor verschuivingen in de werkgelegenheid. Zo zijn er verschuivingen tussen sectoren voor Nederland zichtbaar (figuur 1), mede door globalisering. Juist de opkomst van nieuwe banen met een relatief hoge productiviteit en het verdwijnen van oude banen met een relatief lage productiviteit leiden tot een hogere productie. Maar het zorgt daarnaast voor onzekerheid onder werkzame personen, omdat het kan leiden tot baanverlies en een achterblijvend inkomen. Door de opkomende flexibilisering van de arbeidsmarkt is deze onzekerheid ongelijk verdeeld onder werkenden.

Op zichzelf verloopt het proces van verschuivingen in ons land relatief soepel doordat dat deels op natuurlijke wijze tot stand komt. Veel ouderen die met pensioen gaan, doen dat in krimpende beroepen (Bosch en ter Weel, 2013), terwijl veel jongeren in opkomende beroepen beginnen. Er lijkt geen sprake van een met de tijd toenemende kans op baanverlies (figuur 3). Terwijl de globalisering is toegenomen, is de werkloosheid in Nederland laag gebleven in vergelijking met andere landen.

Verschuivingen in de werkgelegenheid hebben gevolgen voor groepen die het vaak toch al niet gemakkelijk hebben op de arbeidsmarkt, waarbij de nadelige gevolgen fijnmaziger worden door de combinatie van globalisering en automatisering. Mede, maar niet alleen, door globalisering sluiten fabrieken, doen bedrijven aan outsourcing en soms verdwijnen zelfs hele industrieën. De literatuur laat zien dat specifieke groepen werknemers relatief zwaar getroffen worden. Dit is voor veel landen voor verschillende bedrijfssluitingen gedocumenteerd (WRR, 2009). Voor Nederland is de bedrijfssluiting van Fokker in de jaren

negentig het best gedocumenteerde voorbeeld (Kriechel, 2003). De genoemde studies laten in de eerste plaats zien dat de aanpassingen op de arbeidsmarkt deels vanzelf gaan, doordat veel werknemers snel weer een baan vinden. De studies laten in de tweede plaats echter ook zien dat ouderen, vrouwen met jonge kinderen en mensen met een niet-westerse migratieachtergrond relatief moeilijk weer aan de slag komen en indien ze wel aan de slag komen, een lager loon ontvangen (zie ook Deelen et al., 2014). Mondiale concurrentie trof vroeger echter vaak een bepaalde sector waardoor het gemakkelijker was om een baan te vinden in een vergelijkbare sector. Door de combinatie van globalisering en automatisering is het minder duidelijk geworden wie de winnaars en wie de verliezers zijn; de effecten zijn minder voorspelbaar en fijnmaziger (Baldwin, 2016).

Figuur 3 De kans op baanverlies naar opleidingsniveau is ondanks toenemende globalisering en technologische vooruitgang niet toegenomen (2004-2017)



Naast mogelijk baanverlies leidt globalisering tot druk op de lonen van bepaalde groepen werknemers. Dit geldt niet alleen voor werk dat naar het buitenland verdwijnt, maar ook voor toeleveranciers. Laaggeschoolde beroepen ondervinden concurrentie van productie in lagelonenlanden en van arbeidsmigratie. Ook middelbare beroepen staan tegenwoordig onder druk, vooral als gevolg van technologische vooruitgang (Van der Berge en Ter Weel, 2015; WRR, 2017). Tot slot is in sommige beroepen sprake van internationale concurrentie doordat er binnen de EU niet op alle aspecten sprake is van een gelijk speelveld. Voor werk dat gemakkelijk is uit te besteden, en waarvoor Nederlandse taalkennis minder belangrijk is, ontstaat concurrentie door gedetacheerde werknemers en zelfstandigen uit andere landen. Over de detacheringsrichtlijn is een principeakkoord bereikt waardoor een gelijk speelveld dichterbij komt. Maar ook dan blijft op een aantal aspecten sprake van een ongelijk speelveld². Bij de vormgeving van dergelijke richtlijnen speelt de afweging tussen de

² Volgens de detacherings- en dienstenrichtlijn kan een Poolse loodgieter die niet in Nederland woonachtig is, in Nederland werken zonder onder het Nederlandse socialezekerheids- en pensioenstelsel te vallen. De details van het principeakkoord worden overigens nog uitgewerkt en moeten nog langs het Europees Parlement en de Europese Raad ([link](#)).

behoefte aan een gelijk speelveld in sommige landen en de behoefte aan (loon-)convergentie binnen de EU in andere landen een belangrijke rol.

Voor een gelijke verdeling in het opvangen van onverwachte schokken is het belangrijk te blijven nadenken over de vormgeving van onze arbeidsmarktinstituties, zoals de regels voor vast en flexibel werk. Door globalisering en automatisering neemt de onzekerheid toe. Op zich past onze arbeidsmarkt zich goed aan, maar deze aanpassingen kunnen relatief veel vergen van specifieke groepen werkzame personen. De risico's en kosten kunnen groot en onvoorspelbaar zijn. Deze nieuwe onzekerheden zijn niet eenvoudig te ondervangen in het huidige stelsel van sociale zekerheid (Lieshout, van, 2016; Euwals et al., 2016; Kremer et al., 2017). Door de toenemende flexibilisering van de arbeidsmarkt is de onzekerheid in toenemende mate ongelijk verdeeld. Het aandeel tijdelijke banen is gestegen van 6,0% in 2003 naar 7,9% in 2016 en het aandeel zelfstandigen zonder personeel is toegenomen van 8,2% in 2003 naar 12,3% in 2016.³ Binnen de groep van mensen met een flexibel arbeidscontract zijn juist de kwetsbare groepen zoals laagopgeleiden en ouderen oververtegenwoordigd (Bolhaar et al., 2017). De nadelige gevolgen van globalisering, worden dus in belangrijke mate door deze groepen gevoeld en opgevangen.

4 Toch nauwelijks meer inkomensongelijkheid

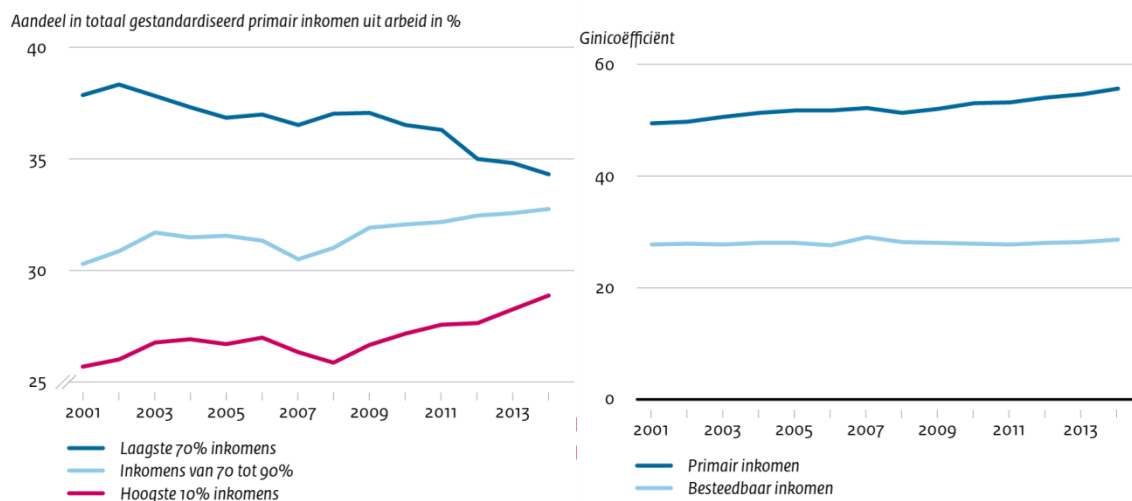
De herverdelende Nederlandse welvaartsstaat verzacht de mogelijke pijnlijke effecten van globalisering. Daardoor pakken deze mogelijke effecten minder sterk uit dan in landen die minder herverdelen, zoals de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk. In deze paragraaf laten we zien dat de ongelijkheid in bruto inkomen in Nederland is toegenomen. De ongelijkheid in *besteedbaar* inkomen is echter nauwelijks toegenomen. Dus zelfs als de voordelen van globalisering ook in Nederland in eerste instantie vooral neerslaan bij mensen met een hoog inkomen, dan nog komt door herverdeling een deel van die voordelen uiteindelijk terecht bij mensen met een laag inkomen.

De internationale literatuur laat zien dat globalisering op meerdere manieren tot meer bruto-inkomensongelijkheid leidt. Ten eerste leidt handel met lagelonenlanden tot loondruk aan de onderkant van de arbeidsmarkt en daardoor tot een toename in de bruto inkomensongelijkheid in ontwikkelde landen (Milanovic, 2005; Dorn et al., 2017; Lang en Mendes Tavares, 2018). Helpman (2016) beargumenteert wel dat de rol van globalisering relatief bescheiden is. Ten tweede leidt globalisering aan de bovenkant tot hogere beloningen door internationale concurrentie in landen waar de lonen aan de bovenkant relatief bescheiden zijn. Ten derde neemt in rijkere landen het aantal personen met een laag inkomen toe, doordat migranten vaak een laag inkomen verdienen. Uiteraard neemt ook het aantal kennismigranten met een relatief hoog loon toe, maar hun aantallen zijn lager. Ten vierde laat de literatuur zien dat immigratie een gering maar significant negatief effect heeft op de lonen aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Tot slot neemt in veel landen de

³ Statline, Werkzame beroepsbevolking; positie in de werkkring ([link](#)).

beloning van arbeid af ten gunste van de beloning van kapitaal, terwijl de beloning van kapitaal minder gelijk verdeeld wordt (Piketty, 2015).

Figuur 4 Aandeel hoogste 30% inkomens in totaal gestandaardiseerd primair inkomen uit arbeid neemt toe, terwijl aandeel lagere inkomens afneemt (links) en inkomensongelijkheid in besteedbaar inkomen neemt nauwelijks toe (rechts) 2001-2014



Bron: Caminada et al. (2017).

Noot: de donkerblauwe lijn links betreft het aandeel van de laagste 70% inkomens van het gestandaardiseerde primaire inkomen uit arbeid in het totaal gestandaardiseerde inkomen uit arbeid, dat dus over de tijd is afgenomen. De rode lijn betreft het aandeel van de hoogste 10% inkomens van het gestandaardiseerde primaire inkomen uit arbeid in het totaal, dat is toegenomen over de tijd. In de rechterfiguur is inkomensongelijkheid gemeten met de gini-coëfficiënt.

De ongelijkheid in bruto inkomen uit arbeid neemt in Nederland inderdaad toe, waarbij de rol van globalisering onduidelijk is. Het aandeel van het inkomen van de 10% beste verdieners met een arbeidsinkomen in het totale nationale inkomen uit arbeid is van 2001 tot 2014 toegenomen. Hetzelfde geldt voor het aandeel van de volgende 20% beste verdieners terwijl het aandeel van de laagste 70% in het nationaal inkomen uit arbeid is afgenomen (figuur 4), zie naast Caminada e.a. (2017) eerder ook Salverda e.a. (2013). In welke mate de toename van de ongelijkheid een gevolg is van alleen globalisering is moeilijk te achterhalen, omdat tegelijkertijd vele andere processen plaatsvinden. Zo leidt technologische vooruitgang de laatste jaren tot een druk op de beloning van middelbaar opgeleiden (Van der Berge en Ter Weel, 2015; WRR, 2017) en tot meer ongelijkheid. De toenemende participatie van vrouwen op de arbeidsmarkt leidt juist tot minder ongelijkheid, omdat zij voor meer middeninkomens in de inkomensverdeling zorgen (Schulenberg en Buitenhuis, 2017).

Als de verschillen in bruto inkomen in ons land toenemen door globalisering, dan verkleint inkomenshervreiding deze verschillen voor het besteedbaar inkomen. Hervreiding vindt vooral plaats door sociale uitkeringen, maar daarnaast neemt de rol van directe belastingen over de tijd toe (Caminada et al., 2017). Een werknemer die zijn baan verliest door bijvoorbeeld een fabriekssluiting, wordt deels gecompenseerd door een sociale uitkering zoals de WW, IOW of bijstand. En een persoon die zijn bruto inkomen ziet afnemen door toegenomen concurrentie, wordt deels gecompenseerd doordat hij minder belasting hoeft te betalen en misschien zelfs meer toeslagen krijgt. Daarnaast zorgen de progressieve

belastingen ervoor dat winnaars van globalisering meer belasting gaan betalen. Merk op dat hier een verschil optreedt met de vorige paragraaf: daar waar arbeidsmarktinstituties leiden tot een ongelijke verdeling van onzekerheden bij vast en flexibel werk, slaagt het stelsel van inkomenshervdeling er tot nu toe wel in de verschillen in inkomen bij het optreden van een schok redelijk op te vangen.

5 Uitdagingen voor beleid

Tot slot bespreken we hoe beleid globalisering inclusief kan houden. Globalisering heeft vele voordelen voor de Nederlandse burger en onze economie als geheel. Het leidt tot een hogere productie met meer kennisbanen en meer diversiteit met meer betaalbare dagelijkse boodschappen. Deze voordelen zijn groot genoeg om tegemoet te komen aan de nadelen, welke ontstaan door baanonzekerheid en doordat het bruto inkomen van sommigen niet toeneemt. De vraag is of het beter kan. We hebben drie hoofdpunten.

Ten eerste is het belangrijk om bestaande instituties voor bijvoorbeeld sociale zekerheid en arbeidsvoorwaarden te blijven herijken. Globalisering leidt telkens tot nieuwe uitdagingen om ervoor te zorgen dat iedereen blijft meedelen in de voordelen, ondanks het feit dat ons herverdelende stelsel de risico's nu al beperkt. Vergelijkingen tussen landen (Alderson en Nielsen, 2002; Lang en Mendes Tavares, 2018) laat zien dat landen met sterke instituties minder inkomensongelijkheid ondervinden door globalisering. Deze instituties betreffen een herverdelend belastingstelsel, een socialezekerheidsstelsel en een universeel zorgstelsel, waarin je verzekerd blijft bij baanverlies. De studies laten ook zien dat coördinatie tussen sociale partners en overheid over lonen en arbeidsvoorwaarden de ongelijkheid ook vermindert. Daarnaast kan beleid zich richten op bruto inkomens door onderwijs. Voor Nederland blijft beleid in de vorm van 'duurzame inzetbaarheid' met 'permanent leren' en de O&O-fondsen een belangrijk middel om werknemers nieuwe vaardigheden en kennis te laten opdoen en om de mobiliteit van werknemers te vergroten. Omdat globalisering de werkgelegenheid tussen sectoren, beroepen en taken doet verschuiven, is het raadzaam om bijvoorbeeld de O&O-fondsen ook te kunnen gebruiken voor mobiliteit tussen sectoren.

Ten tweede is Europees en internationaal beleid belangrijk. Europees beleid heeft in toenemende mate aandacht voor de mogelijk negatieve effecten van globalisering. Zo hebben onderhandelingen over de detacheringsrichtlijn geleid tot een principeakkoord. Hierdoor krijgt een gedetacheerde Europese werknemer een netto loon dat meer vergelijkbaar is met dat van zijn Nederlandse collega. Dit leidt tot een gelijk speelveld voor werknemers in Europa, waarbij verschillen blijven bestaan omdat ze onder verschillende regimes voor sociale zekerheid en aanvullende arbeidsvoorwaarden kunnen vallen. Verder speelt handhaving van de richtlijn uiteraard een belangrijke rol en ook daarop wordt beleid ontwikkeld. Een ander voorbeeld is de investeerder-staatsarbitrage (of ISDS, Investor-State Dispute Settlement) voor het beslechten van meningsverschillen tussen investerende

bedrijven en de landen waarin ze investeren.⁴ ISDS-systemen worden in toenemende mate bekritiseerd omdat ze bedrijven lijken te bevoordelen en omdat ze niet transparant zijn. De Europese Commissie wil daarom in toekomstige verdragen naar een multilateraal stelsel streven waarin de tribunalen permanent en onafhankelijker zijn doordat landen permanente rechters kunnen benoemen (i.p.v. de partijen die betrokken zijn bij het geschil). Daarnaast zullen internationale belastingcoördinatie en andere vormen van belastingheffing nodig zijn omdat door internationale mobiliteit van kapitaal en geschoolde arbeid de binnenlandse belastinggrondslag onder druk komt te staan.

Ten derde, we weten veel maar nog niet alles. Economische factoren kunnen op zijn best de onvrede over globalisering deels verklaren. Deze verkennende studie kan geen specifieke getroffen groepen aanwijzen. Additioneel onderzoek naar sociale en culturele factoren, zoals het verlies van identiteit, normen en waarden, kan een completer beeld geven van de maatschappelijke onvrede over globalisering. Bovendien is het onduidelijk welke effecten automatisering heeft op inkomensongelijkheid. Daarom zal in het vervolgonderzoek meer in detail gekeken worden naar sectoren en regio's om betere informatie te krijgen over specifieke economische, technologische en sociale en culturele effecten.

Tot slot weten we dat er veel voordelen zijn van globalisering en dat een handelsnatie als Nederland gebaat is bij bestaande en nieuwe internationale handelsovereenkomsten. We vinden weinig bewijs voor grote en blijvende negatieve gevolgen van globalisering op de werkgelegenheid en besteedbaar inkomen, vooral omdat ons land erin slaagt de productiestructuur aan te passen en gebruik te maken van nieuwe kansen door exporten. De voordelen geven voldoende middelen om aanvullend beleid en de herijking van instituties mogelijk te maken.

⁴ Als een investeerder een investering doet in een land dat deelnemer is van een internationaal handelsverdrag met ISDS-clausule, en het land beleid zodanig wijzigt dat er schade wordt geleden door het investerende bedrijf, kan deze een schadeclaim indienen bij een daarvoor opgericht tribunaal.

Referenties

- Alderson, A.S. en F. Nielsen, 2002, Globalization and the Great U-Turn: Income Inequality Trends in 16 OECD Countries, *American Journal of Sociology*, vol. 107(5): 1244-1299.
- Alesina, A., J. Harnoss en H. Rapoport, 2016, Birthplace diversity and economic prosperity, *Journal of Economic Growth*, vol. 21.
- Algan, Y., S. Guriev, E. Papaioannou en E. Passari, 2017, *The European trust crisis and the rise of populism*, BPEA Conference Drafts.
- Autor, D.H., D. Dorn en G.H. Hanson, 2016, The China Shock: Learning from Labor-Market Adjustment to Large Changes in Trade, *Annual Review of Economics*, vol. 8(1): 205-240.
- Autor, D.H., D. Dorn, G.H. Hanson en J. Song, 2014, Trade adjustment: Worker-level evidence, *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 129(4): 1799-1860.
- Baldwin, R., 2016, *The great convergence*, Harvard University Press.
- Berge, van der, W. en B. ter Weel, 2015, Baanpolarisatie in Nederland, CPB Policy Brief 2015/13, CPB, Den Haag.
- Bolhaar, J., A. Brouwers en B. Scheer, 2017, De flexibele schil van de Nederlandse arbeidsmarkt: een analyse op basis van microdata, Achtergronddocument, CPB, Den Haag.
- Borjas, G.J., 2015, Immigration and Globalization: A Review Essay, *Journal of Economic Literature*, vol. 53(4): 961-974.
- Borjas, G.J., 2017, The Wage Impact of the Marielitos: A Reappraisal, *ILR Review*, vol. 70(5): 1077-1110.
- Borjas, G.J. en L.F. Katz, 2005, The Evolution of the Mexican-Born Workforce in the United States, Working Paper 11281, National Bureau of Economic Research.
- Bosch, N. en B. ter Weel, 2013, Labour-Market Outcomes of Older Workers in the Netherlands: Measuring Job Prospects Using the Occupational Age Structure, *De Economist*, vol. 161(2): 199-218.
- Caminada, K., K. Goudswaard en J. Been, 2017, Neemt de inkomensongelijkheid in Nederland toe?, in *Dynamiek op de Nederlandse arbeidsmarkt. De focus op ongelijkheid*, Centraal Bureau voor de Statistiek/TNO, Den Haag/Heerlen/Bonaire/Leiden.
- Clemens, M.A. en J. Hunt, 2017, The Labor Market Effects of Refugee Waves: Reconciling Conflicting Results, NBER Working Paper 23433, National Bureau of Economic Research.
- Coyle, D., 2016, Brexit and globalisation, in *Brexit Beckons: Thinking ahead by leading economists*, VoxEU.org Book.
- Dauth, W., S. Findeisen en J. Suedekum, 2014, The rise of the east and the far east: German labor markets and trade integration, *Journal of the European Economic Association*, vol. 12(6): 1643-1675.

- Deelen, A., M. de Graaf-Zijl en W. van den Berge, 2014, Labour market effects of job displacement for prime-age and older workers, CPB Discussion Paper 285, CPB, Den Haag.
- Dorn, F., C. Fuest en N. Potrafke, 2017, Globalisation and Income Inequality Revisited, European Commission Discussion Paper 56, European Commission, Brussels.
- Dustmann, C., T. Frattini en I.P. Preston, 2012, The effect of immigration along the distribution of wages, *Review of Economic Studies*, vol. 80(1): 145–173.
- Euwals, R., M. de Graaf-Zijl en D. van Vuuren, 2016, Flexibiliteit op de arbeidsmarkt, CPB Policy Brief 14, CPB, Den Haag.
- Fajgelbaum, P. en A. Khandelwal, 2016, Measuring the unequal gains from trade, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 131(3): 1113-1180.
- Foged, M. en G. Peri, 2016, Immigrants' Effect on Native Workers: New Analysis on Longitudinal Data, *American Economic Journal: Applied Economics*, vol. 8(2): 1-34.
- Frankel, J.A. en D.H. Romer, 1999, Does Trade Cause Growth?, *American Economic Review*, vol. 89(3): 379-399.
- Heckscher, E.F. en B.G. Ohlin, 1991, *Heckscher-Ohlin trade theory*, MIT Press.
- Helpman, E., 2016, Globalization and Wage Inequality, NBER Working Paper 22944, National Bureau of Economic Research.
- Inglehart, R. en P. Norris, 2016, Trump, Brexit, and the Rise of Populism: Economic Haves and Cultural Backlash, SSRN Scholarly Paper ID 2818659, Social Science Research Network, Rochester, NY.
- Jaumotte, F., S. Lall en C. Papageorgiou, 2013, Rising Income Inequality: Technology, or Trade and Financial Globalization?, *IMF Economic Review*, vol. 61(2): 271-309.
- Kremer, M., R. Went en A. Knottnerus, 2017, Voor de zekerheid. De toekomst van flexibel werkenden en de moderne organisatie van arbeid, WRR-verkenning 36, WRR.
- Kriechel, B., 2003, Heterogeneity among Displaced Workers, Dissertation, Universiteit van Maastricht, Maastricht.
- Krugman, P.R., 1993, *Geography and trade*, MIT Press.
- Lang, V.F. en M. Mendes Tavares, 2018, The Distribution of gains from globalization, Working Paper 18/54, IMF.
- Lieshout, van, P., 2016, *Sociale (on)zekerheid. De voorziene toekomst*, Amsterdam University Press, Amsterdam.
- Malgouyres, C., 2017, The impact of Chinese import competition on the local structure of employment and wages: evidence from France, *Journal of Regional Science*, vol. 57(3): 411-441.
- Milanovic, B., 2005, Can We Discern the Effect of Globalization on Income Distribution? Evidence from Household Surveys, *The World Bank Economic Review*, vol. 19(1): 21-44.
- Ottaviano, G.I.P. en G. Peri, 2012, Rethinking the effect of immigration on wages, *Journal of the European Economic Association*, vol. 10(1): 152-197.

- Pierce, J.R. en P.K. Schott, 2016, The Surprisingly Swift Decline of US Manufacturing Employment, *American Economic Review*, vol. 106(7): 1632-1662.
- Piketty, T., 2015, About capital in the twenty-first century, *American Economic Review*, vol. 105(5): 48-53.
- Richardson, J.D., 1995, Income Inequality and Trade: How to Think, What to Conclude, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 9(3): 33-55.
- ROA, 2017, De arbeidsmarkt naar opleiding en beroep tot 2022, ROA Rapport ROA-R-2017/10, Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt, Universiteit van Maastricht, Maastricht.
- Rodrik, D., 2000, How Far Will International Economic Integration Go?, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 14(1): 177-186.
- Rodrik, D., 2011, *The globalization paradox: why global markets, states, and democracy can't coexist*, Oxford University Press.
- Rojas-Romagosa, H., 2016, Potential economic effects of TTIP for the Netherlands and the EU, CPB Discussion Paper 331, CPB, Den Haag.
- Salverda, W., C. Haas, M. de Graaf-Zijl, B. Lancee, N. Notten en T. Ooms, 2013, Growing inequalities and their impacts in the Netherlands, Gini Growing Inequalities' Impact (EU FP7 project).
- Schulenberg, R. en M. Buitenhuis, 2017, Oorzaken van de toename in de primaire-inkomensongelijkheid, *ESB*, vol. 4756: 583-586.
- Stolper, W.F. en P.A. Samuelson, 1941, Protection and Real Wages, *The Review of Economic Studies*, vol. 9(1): 58-73.
- Straathof, B., G.-J. Linders, A. Lejour en J. Möhlmann, 2008, The Internal Market and the Dutch Economy, CPB Document 168, CPB, Den Haag.
- Weder, R., 2017, The Standard Ricardian Trade Model, in *200 Years of Ricardian Trade Theory*, Springer, Cham, : 55-72.
- WRR, 2009, Werk en inkomsten na massaontslag, WRR-verkenning 20, WRR, Den Haag.
- WRR, 2017, De val van de middenklasse? Het stabiele en kwetsbare midden, WRR-verkenning 37, WRR, Den Haag.



Dit is een uitgave van:

Centraal Planbureau
Postbus 80510 | 2508 GM Den Haag
T (088) 984 60 00

Juni 2018