

Keuze voor kenniseconomie heeft een prijs  
Bas Jacobs

*Kiezen vóór de kenniseconomie is kiezen voor meer onzekerheid en meer inkomensongelijkheid, meer differentiatie in het onderwijs en het schrappen van allerlei beleid dat de prikkels voor de opbouw van menselijk kapitaal ondermijnt: minder subsidies voor pensioen en eigen huis, langer doorwerken, flexibelere arbeidsmarkten, hogere pensioenleeftijd en hogere arbeidsparticipatie.*

De Europese lidstaten hebben afgesproken om binnen afzienbare tijd tot de meest productieve en innovatieve landen ter wereld te horen. Tegelijkertijd willen ze geen afbreuk doen aan de sociale cohesie uit de Lissabon-agenda. Sociale gelijkheid kan echter alleen samengaan met investeringen in menselijk kapitaal als wordt ingegrepen in de pensioenen en de arbeidsmarkt. Zo niet, dan rest er maar één keus: wegzakken in een economisch moeras of accepteren dat de inkomensongelijkheid fors toeneemt.

Anno 2004 staat het beleidsproza bol van het 'bevorderen van de kenniseconomie'. Helaas is de discussie over de kenniseconomie tamelijk mistig en blijft hangen in holle frasen. Menselijk kapitaal is een van de belangrijkste ingrediënten van de arbeidsproductiviteit. Menselijk kapitaal kunnen we opvatten als arbeidsmarktvaardigheden door scholing, training en werkervaring. Hoe meer menselijk kapitaal, hoe hoger de arbeidsproductiviteit en hoe hoger het inkomen.

Menselijk kapitaal is een investeringsgoed, vandaar de term kapitaal. Mensen investeren tijdens scholing en training kostbare arbeidstijd, vrije tijd en geld aan boeken, cursussen en collegegeld. Daar staat een hoger toekomstig inkomen tegenover. De economische prikkels voor investeringen in menselijk kapitaal worden dus groter als de inkomensverschillen tussen mensen met weinig en veel menselijk kapitaal toenemen.

Het getij voor investeringen in menselijk kapitaal is gunstig. Door technologische ontwikkelingen verschuift de vraag naar arbeid in hoog tempo richting de hooggeschoolden. Door internationalisering van de wereldhandel verplaatst laaggeschoolde productie zich naar lagelonenlanden. Loonverschillen tussen hoog- en laagopgeleiden nemen daardoor toe en de kans op werkloosheid onder lager opgeleiden stijgt. Bovendien wordt arbeid door de vergrijzing schaarser, terwijl de babyboomers massaal sparen voor hun oude dag. De lonen zullen stijgen en het rendement op (pensioen)beleggingen gaat dalen. Kortom, het wordt aantrekkelijker om te investeren in scholing en training, langer te werken en minder snel met pensioen te gaan.

Echter, er bestaat breed gedragen maatschappelijk verzet tegen toenemende inkomensongelijkheid. Ook veranderingen op de arbeidsmarkt en hervormingen van de pensioenen kunnen op bar weinig sympathie rekenen, met name bij vakbonden en oudere werknemers. Daarom nivelleren we inkomensverschillen. De uitkeringen worden gekoppeld aan de economische groei. Allerlei regelingen moeten werknemers beschermen tegen ongewenste uitwassen op de arbeidsmarkt. En risico's in de pensioenfondsen worden via algemeen verbindend verklaarde cao's afgewenteld op de jongere generaties die de gaten moeten dichten.

Hoe rianter de verzorgingsstaat, des te belangrijker is goed onderwijsbeleid. Want de prikkels om te investeren in menselijk kapitaal moeten juist voor de minder getalenteerden groot zijn. Anders trekt de verzorgingsstaat te veel kansarmen in de inactiviteit. Gezien de enorme uitval, bijvoorbeeld in het vmbo, blijkt het algemeen vormende onderwijs niet goed toegesneden op de grotere instroom van kinderen met grotere achterstanden, zoals migranten.

Meer differentiatie in het lager en middelbaar onderwijs is noodzakelijk omdat met de huidige eenheidsworst niet kan worden ingespeeld op de leerproblemen van specifieke groepen leerlingen. Alleen met meer differentiatie kunnen gelijke kansen voor leerlingen worden gerealiseerd. Dat betekent dat er meer lagere beroepsopleidingen moeten komen zonder al te grote nadruk op algemene vorming, evenals meer mogelijkheden om leren en werken te combineren. De sociale cohesie moet worden bewaard via effectievere bestrijding van schooluitval onder jongeren uit kwetsbare milieus, voorkomen dat ze slechts een carrière in de bijstand als perspectief hebben of hun heil zoeken in de criminaliteit.

De noodzaak van vroege interventies bij kinderen met leerachterstanden is urgent omdat er meer leerlingen met achterstanden komen. Het is beter te voorkomen dan te genezen. Boven de achttien jaar zijn scholingsprogramma's voor mensen met achterstanden zelden effectief en financieel niet rendabel.

Uniformiteit in het hoger onderwijs leidt eveneens tot verspilling van talent en vervlakking van het onderwijs. De massale toestroom leidt, bij gelijkblijvende budgetten, tot een verschraling van de onderwijskwaliteit. Gezien de hoge en stijgende lonen van hoger opgeleiden zijn hogere eigen bijdragen van studenten dé aangewezen manier om meer geld naar het hoger onderwijs te laten stromen. Er zijn bij de huidige subsidieniveaus geen overtuigende argumenten om de publieke bijdragen nog verder op te schroeven. De toegankelijkheid van het onderwijs moet gegarandeerd blijven via een sociaal leenstelsel.

Decennialang was de leidende gedachte in het onderwijs dat iedereen op zijn achttiende zo ongeveer gelijk moest zijn in termen van kwalificaties en vaardigheden. Maar het streven naar uniformiteit zorgt er momenteel voor dat mensen met minder aanleg massaal uitvallen in het vmbo. Ook in het hoger onderwijs bestond er tot voor kort een politiek kordon sanitaire tegen iedere vorm van differentiatie. Getalenteerden stuiten op een betonnen plafond en verwelken voor ze kunnen bloeien. Gelijkheid van onderwijsuitkomsten is een verwerpelijke manier om ongelijkheid te bestrijden. Er wordt namelijk geweld gedaan aan gelijke onderwijskansen, zowel aan de onderkant als aan de bovenkant. Inkomensongelijkheid bestrijd je via de belastingen, niet via het onderwijssysteem.

Terwijl de overheid terecht zwaar inzet op het initiële onderwijs, worden de prikkels om te investeren in menselijk kapitaal na het initiële onderwijs vervolgens stelselmatig om zeep geholpen. Riant sociale voorzieningen en de bestrijding van inkomensongelijkheid zorgen voor minder prikkels om te leren. Als belastingen progressiever zijn en de uitkeringen hoger, werken mensen minder hard en is de participatiegraad lager. Dat drukt het rendement op investeringen in menselijk kapitaal omdat de 'bezettingsgraad van menselijk kapitaal' afneemt.

Investerings in menselijk kapitaal aan de onderkant komen ook niet goed van de grond door de armoedeval. Het loont vaak niet om te gaan werken omdat mensen dan allerlei inkomensafhankelijke regelingen verliezen, zoals kwijtschelding gemeentehellingen en huursubsidie. Het loont dus ook niet om te leren om op die manier een kans te maken op de arbeidsmarkt. Dat is problematisch want mensen komen vervolgens nooit meer aan de bak tegen het minimumloon. Ook aan de onderkant geldt dat de prikkels om te leren alleen toenemen als het inkomensverschil tussen uitkering en werk toeneemt. Dat kan via fiscale arbeidstoeslagen voor werkenden, verlaging van het minimumloon, actief arbeidsmarktbeleid en sancties in de sociale zekerheid.

Menselijk kapitaal wordt ook op grote schaal veel te snel afgeschreven. Ondanks de stijgende levensverwachting stijgt de pensioenleeftijd niet. Dat is bizar, ook in het licht van oplopende kosten van de vergrijzing. Ook stoppen we steeds eerder met werken via zwaar gesubsidieerde routes om vervroegd uit te treden: vut, prepensioen, WAO. Het is op hogere leeftijd economisch onzinnig om kostbare investeringen in scholing en training te doen aangezien die nooit worden terugverdiend als de betrokkene vroeg stopt met werken.

Het is bovendien bijzonder lonend om investeringen in menselijk kapitaal te verwaarlozen en veel te sparen in financieel kapitaal. Waarom zouden mensen zich zorgen maken over dalende arbeidsproductiviteit als ze hoe dan ook een riant oudedagsvoorziening kunnen opbouwen via de grootschalige fiscale subsidies op de pensioenopbouw en het eigen huis? De totale (netto-)overheidsuitgaven aan de subsidies op eigen huis en pensioen bedragen circa 4,5 procent van het bbp in 2000. Dat is bijna net zoveel als alle uitgaven aan basis, middelbaar en hoger onderwijs samen: 4,8 procent bbp in 2000! Met andere woorden, op alle mogelijke manieren wordt de opbouw van menselijk kapitaal tijdens het werkende leven gefrustreerd.

Daarnaast zijn de subsidies op vervroegde uittreding, pensioenopbouw en eigen huis zeer schadelijk voor de sociale cohesie. Ze gaan gepaard met een enorme perverse herverdeling van inkomen van lage naar hoge inkomensgroepen. Ook niet bepaald bevorderlijk voor de sociale cohesie is dat de prijs voor bescherming van insiders op de arbeidsmarkt wordt betaald door de outsiders: laaggeschoolden, vrouwen, allochtonen en jongeren. Ingrepen in de arbeidsmarkt en pensioenen kunnen dus zowel zorgen voor sterkere prikkels voor investeringen in menselijk kapitaal als voor minder inkomensongelijkheid.

Zoals altijd gaat economie over kiezen. Kiezen vóór de kenniseconomie is kiezen voor meer onzekerheid en meer inkomensongelijkheid, meer differentiatie in het onderwijs en het beperken van allerlei zaken die de prikkels voor de opbouw van menselijk kapitaal ondermijnen: minder subsidies op de opbouw van pensioen en eigen huis, langer doorwerken, flexibeler arbeidsmarkten, hogere pensioenleeftijd en hogere arbeidsparticipatie. Voor de kenniseconomie moet een prijs worden betaald.

Als de overheid niet in staat is de onrechtvaardige en inefficiënte herverdeling via de pensioenen en arbeidsmarkt een halt toe te roepen, dan kan de kenniseconomie alleen maar worden gestimuleerd met grotere inkomensongelijkheid tussen mensen met veel en mensen met weinig menselijk kapitaal. In veel landen orkestreren vakbeweging en ouderen inmiddels hevig verzet tegen hervormingen van de arbeidsmarkt, de

pensioenen en de sociale zekerheid. Als ze daarin blijven slagen zal de Lissabon-agenda een fata morgana zijn. We zullen dan óf wegzakken in een economisch moeras, óf de sociale cohesie geweld aandoen.

Dr. Bas Jacobs werkt in de vakgroep Algemene Economie en NWO Prioriteitsprogramma 'Scholar', Faculteit der Economische Wetenschappen en Econometrie, Universiteit van Amsterdam.

Copyright (c) 2004 Het Financieele Dagblad Publicatiedatum: 10/5/2004