

Het Betwistbare Nut van Hogere Onderwijsuitgaven

Socialisme en Democratie 58 (2), 20-26, 2001.

Bas Jacobs¹

1 Inleiding

In de PvdA heerst een algemene onvrede over het niveau van de overheidsuitgaven aan het onderwijs. Deze schieten volgens velen tekort. Recentelijk hield Teulings (2000) een pleidooi voor een generieke verhoging van de overheidsuitgaven aan het onderwijs met f 6 mrd, oftewel een stijging van het onderwijsbudget van 15%. Ook betoogde Wijers (2000) in de dr. J. M. den Uyl lezing dat het de hoeveelheid middelen in de onderwijssector zelfs verdubbeld (!) zou moeten worden.

Beiden stellen dat het gemiddelde maatschappelijk en privaat rendement van onderwijs zo'n acht a negen procent bedraagt. Teulings trekt op basis van het verondersteld rendement niet de conclusie aan dat de overheidsuitgaven aan onderwijs daarom verhoogd moeten worden. Ook Wijers doet dat niet. Dat neemt niet weg dat velen, met name beleidsmakers en politici, wel deze conclusie trekken. In het eerste gedeelte van dit stuk zal in ingaan op de vraag of hogere onderwijsuitgaven op basis van verondersteld (maatschappelijk) rendement te rechtvaardigen zijn. Hoewel ik niet zal betwisten dat onderwijs een hoog *gemiddeld* rendement heeft, zal ik mijn twijfels uiten of nog hogere uitgaven aan onderwijs een hoog *marginaal* rendement hebben. Met andere woorden, ik weet niet in hoeverre additionele middelen zo renderen.

Daarnaast kan een toename van het opleidingsniveau leiden tot meer inkomensgelijkheid, zie ook Tinbergen (1975) en Teulings (1999). Een relatief groter aanbod van hoger opgeleiden, verkleint de loonverschillen, omdat hoger opgeleiden relatief minder schaars worden. De idee dat hogere uitgaven aan onderwijs leiden tot meer inkomensongelijkheid is voor Teulings (2000) een belangrijk argument om de uitgaven aan onderwijs te verhogen. In het tweede deel van dit artikel zal ik een aantal kanttekeningen plaatsen bij de mogelijkheden om door middel van onderwijssubsidies de inkomensgelijkheid te verkleinen. Dat werpt tevens een ander licht op de vraag of overheidsgeld generiek ingezet moet worden of bij voorkeur specifiek gericht moet zijn op de achterstandsgroepen.

Ook ik consteer problemen in de onderwijssector, maar die hebben mijns inziens weinig te maken met het feit of onderwijssubsidies als zodanig tekortschieten. Tot slot zal ik kort stilstaan bij de vraag in hoeverre het gevoerde macro-economische beleid ertoe leidt dat de financiering van overheidssectoren - waaronder het onderwijs - bemoeilijkt wordt.

¹ Universiteit van Amsterdam, Tinbergen Instituut, Katholieke Universiteit Brabant, CentER, NWO Prioriteits Programma 'Scholar' en Centraal Planbureau. De meningen in dit stuk weerspiegelen niet noodzakelijkerwijs die van de affiliaties van de auteur. Adres: Vakgroep Algemene Economie, Faculteit der Economische Wetenschappen en Econometrie, Roetersstraat 11, 1018 WB Amsterdam. Tel.: 020 - 525 6964. Fax: 020 - 525 4310. E-mail: jacobs@fee.uva.nl. Met dank aan Paul Kalma, Hessel Oosterbeek en Coen Teulings voor uitgebreid commentaar.

2 Maatschappelijk rendement van onderwijs

Algemeen wordt aangenomen dat er maatschappelijke externe effecten verbonden zijn aan onderwijs. Dat betekent dat de samenleving als geheel profiteert van een goedgeschoolde bevolking, zonder dat degenen die investeren in onderwijs daar een extra beloning voor terugzien. De idee is dat een beter geschoolde beroepsbevolking tot meer technologische ontwikkeling en economische groei leidt.² Positieve externe effecten veroorzaken een onderinvestering in onderwijs, waardoor een welvaartsverlies optreedt. Door het onderwijs te subsidieëren, zorgt de overheid voor de juiste prikkels om te investeren in menselijk kapitaal. Dit is een doelmatigheidsargument.

Het bestaan van externe effecten is echter moeilijk aantoonbaar. Krueger en Lindahl (1999), en anderen, vinden dat het rendement op macro-economisch niveau consistent is met de metingen van het rendement van onderwijs gemeten op micro-economisch niveau. Hiermee is nog niet aangetoond dat er externe effecten van onderwijs zijn. Sterker nog, indien het rendement op macro-economisch niveau overeenkomt met het micro-rendement, dan is de juiste conclusie dat er dus geen externe effecten zijn. In een hele reeks artikelen wordt de conclusie bevestigd dat externe effecten van onderwijs niet of nauwelijks aantoonbaar zijn.³

Verder kan in een aantal recente productiviteitsstudies geen enkel verband gevonden worden tussen de toename van het onderwijsniveau van de beroepsbevolking en de technologische ontwikkeling. We observeren een tamelijk bizar fenomeen dat de vertraging in de productiviteitsgroei in de jaren 70 en 80 in veel Westerse landen samenging met enorme stijgingen het opleidingsniveau. Men zou juist precies het omgekeerde verwachten, namelijk dat een stijging van het opleidingsniveau van de beroepsbevolking leidt tot een toename van de technologische ontwikkeling.⁴ Een verklaring is dat in met name de langzaam groeiende sectoren, zoals de dienstverlening, maar ook bij de overheid is het opleidingsniveau het hoogst is en het meest gestegen in recente jaren.⁵

Op basis van de uitkomsten van het bestaande onderzoek kunnen er twee conclusies getrokken worden. De eerste is dat er geen externe effecten zijn. Dat betekent dat er geen doelmatigheidsargumenten zijn om onderwijs te subsidieëren. De private sector zal dan uit eigen beweging het, maatschappelijk gezien, optimale, dat wil zeggen efficiënte, onderwijsniveau kiezen zonder dat de overheid hoeft in te grijpen. Deze conclusie is mijns inziens wat te kort door de bocht. De tweede conclusie is genuanceerder. Het feit dat we niet empirisch kunnen aantonen dat er externe effecten zijn, impliceert nog niet dat externe effecten niet bestaan. Dit kan het gevolg zijn van het feit dat de overheid op dit moment het correcte subsidieniveau kiest. Als de overheid optimaal subsidieert, dan worden de externe effecten geïnternaliseerd en vallen op macro-economisch niveau weg. Dat kan verklaren waarom externe effecten op macro-niveau niet waar te nemen zijn.

² Zie bijvoorbeeld Lucas (1988), en Romer (1990).

³ Zie ook Heckman en Klenow (1997), Acemoglu en Angrist (1999), Levine en Renelt (1992), Islam (1995), Hamilton en Monteagudo (1998), Klenow (1998), Topel (1999).

⁴ Zie Wolff (2000, 2001) en Jacobs, Nahuis en Tang (2000).

⁵ De vraag is dan ook of scholing leidt tot een hoger inkomen of een hoger inkomen juist tot meer scholing, wat meestal wordt aangenomen. Bills en Klenow (2001) komen tot de conclusie dat een hoger inkomen moet leiden tot meer scholing in plaats van omgekeerd.

Mijn conclusie van lezing van de literatuur is dan ook dat hogere onderwijsuitgaven, bovenop het huidige niveau, niet gerechtvaardigd kunnen worden op basis van verondersteld maatschappelijk rendement. Bij bestaande subsidieniveaus kan niet worden aangetoond dat er nog onbenutte externe effecten van onderwijs zijn aan onderwijs. Naar mijn idee zijn de onderwijssubsidies al behoorlijk hoog. Lager en middelbaar onderwijs zijn gratis en in het hoger onderwijs betalen studenten circa 13% van de kosten van hun opleiding zelf, de rest financiert de overheid.⁶

2 Inkomensverdeling

Een toename van het opleidingspeil kan leiden tot meer inkomensgelijkheid. Doordat er schaarste ontstaat van lager opgeleiden en een overvloed van hoger opgeleiden zal het loonverschil tussen hoger en lager opgeleiden afnemen. Als we mogen aannemen dat een zekere mate van inkomensgelijkheid maatschappelijk wordt gewaardeerd, dan kunnen onderwijssubsidies een instrument zijn om de inkomensverschillen te verkleinen. Alszodanig is er dan een reden om onderwijs te subsidiëren. Dat is niet een doelmatigheidsargument, maar een verdelingskwestie. De vraag is echter in hoeverre onderwijssubsidies erg effectief zijn ter bestrijding van de inkomensongelijkheid.

Inkomensverdeling en onderwijssubsidies

Allereerst slaan de uitgaven aan onderwijs zeer scheef neer over de bevolking. Zo'n 80% van het hele onderwijsbudget wordt opgeslokt door de 50% rijkste huishoudens, zie SCP (1994). Het SCP concludeert dat uitgaven aan onderwijs en cultuur, als enige uitgavencategorieën, leiden tot een toename van de inkomensongelijkheid. Het probleem met generieke subsidies op vergaring van menselijk kapitaal, maar ook op andere vormen van kapitaal (bijvoorbeeld huis en pensioen), is dat ze in hoge mate terecht komen bij de rijkere en meer getalenteerden. De reden is dat onderwijssubsidies de prikkels om verder te leren vergroten. De meer getalenteerden, die het meeste zullen leren, incasseren dan *de facto* ook de meeste subsidies gedurende de periode dat ze leren.

Generieke onderwijssubsidies zorgen voor een merkwaardige vorm van ongelijke behandeling van de minder getalenteerden ten opzichte van de meer getalenteerden binnen een geboortecohort. Tevens vergroten onderwijssubsidies de economische ongelijkheid tussen arm en rijk omdat de gemiddelde belastingbetaler de onderwijssubsidies betaalt die ten goede komen aan de *fine fleur* der natie die na afstuderen in het algemeen tot de meer welgestelden behoort. Generieke onderwijssubsidies staan daarom op gespannen voet met principes van kansgelijkheid en rechtvaardigheid.

Daarnaast heeft een opleiding allerlei immateriële baten. Er zijn consumptieve aspecten van onderwijs: het is leuk om te studeren. Een titel geeft maatschappelijke status en macht. Het soort banen dat hoger opgeleiden krijgen zijn interessanter. Kinderen van hoger opgeleide ouders zullen meer algemene ontwikkeling genieten. Hoger opgeleiden leven langer en gezonder. Et cetera. Meer generieke subsidies aan het onderwijs, zal dan de verdeling van welzijn ongelijker maken.

⁶ Ik heb het hier over de subsidies op de directe kosten van onderwijs, niet over de subsidies op de gedeelde inkomens terwijl men onderwijs volgt, zoals studiefinanciering.

De race tussen technologie, vrijhandel en scholing

Een vergroting van het relatieve aanbod van hoger opgeleiden heeft inderdaad de potentie om de beloningsongelijkheid te verkleinen. Maar wat er uiteindelijk aan inkomensongelijkheid resulteert heeft niet alleen met het relatieve aanbod van hoger opgeleiden te maken, maar ook met de relatieve vraag naar hoger opgeleiden. Als de relatieve vraag naar hoger opgeleiden toeneemt dan zal de beloningsongelijkheid toenemen. Met andere woorden, de beloningsongelijkheid neemt alleen af als de toename in het relatieve aanbod van hoger opgeleiden niet teniet wordt gedaan door een verschuiving van de relatieve vraag naar hoger opgeleiden.

De geconstateerde afname van de inkomensongelijkheid naar opleidingsniveau in Nederland heeft mijns inziens inderdaad alles te maken met het aanbod van goed opgeleide vrouwen op de arbeidsmarkt.⁷ Verder haalt Teulings (2000) de voorbeelden van de VS in de eerste helft van de vorige eeuw en de Aziatische landen in recente jaren aan ter ondersteuning van de stelling dat een beter opgeleide beroepsbevolking leidt tot een gelijkere inkomensverdeling.

Echter, deze voorbeelden - van de VS in de eerste helft in de vorige eeuw, Nederland in de laatste jaren, en de Aziatische landen - zijn niet zonder meer gelukkig gekozen. In de laatste decennia van de vorige eeuw heeft er in de VS, maar ook in vrijwel alle andere Westerse landen, een dramatische toename plaatsgehad van de beloningsongelijkheid. In de VS zijn de meest laaggeschoolde groepen er in de laatste decennia er nauwelijks in reëel inkomen op vooruitgegaan. Daarnaast zien we dat het gemiddelde opleidingsniveau nog steeds toeneemt.⁸ Blijkbaar is het zo dat de relatieve vraag naar hoger opgeleiden sterker toeneemt dan het aanbod.

Al jaren pogen economen de toename van beloningsongelijkheid tussen hoog- en laaggeschoolden te verklaren. De eerste, en meest dominante verklaring is dat technologische ontwikkeling zorgt voor een verschuiving van de arbeidsvraag naar hoog opgeleide werknemers. Hoger opgeleiden kunnen efficiënter omgaan met nieuwe technologie dan lager opgeleiden. Dat wordt ook wel *skill biased technological change* genoemd. Het gevolg is dat hoger opgeleiden meer profiteren van technologische vooruitgang dan laaggeschoolden. De opkomst van de ICT wordt ook geassocieerd met een toename van de ongelijkheid omdat hoger opgeleiden beter kunnen omgaan zijn met deze nieuwe technologie.⁹ De tegen elkaar inwerkende krachten van de toename van zowel het aanbod van als de vraag naar hoger opgeleiden is door Tinbergen (1975) al omschreven als de race tussen technologische ontwikkeling en scholing.

Bovendien zetten de mondialisering van de economie en meer vrijhandel de beloningsverhoudingen onder druk omdat ontwikkelde landen zich specialiseren in 'hooggeschoolde' productie, omdat ze daar relatief het beste in zijn - een comparatief

⁷ Inkomensongelijkheid op het huishoudniveau is wel toegenomen. Dat komt door de sterke groei van het aantal tweeverdieners.

⁸ In vergelijking met het buitenland neemt Nederland een uitzonderlijke positie in. In recente decennia valt vrijwel overal in de Westerse wereld een toename te zien van de loonongelijkheid tussen hoger en lager opgeleiden, zie ook Davis (1992) Bound en Johnson (1992), Katz en Murphy (1992).

⁹ Greenwood en Yorukoglu (1997), Caselli (1999), Autor Katz en Krueger (1998).

voordeel. Hierdoor verschuift ook de relatieve vraag naar hoger opgeleiden.¹⁰

Uit het verloop van de rendementen van onderwijs in Nederland zou men de volgende conclusie kunnen trekken. De vraagverschuiving van laag naar hoger opgeleiden had moeten leiden tot een toename van de beloningsongelijkheid. Echter, door de inhaalslag van goed opgeleide vrouwen op de arbeidsmarkt is deze ongelijkheid de kop ingedrukt. De stijging van het rendement op onderwijs in recente jaren in Nederland suggereert dat de relatieve vraagverschuiving van de arbeidsvraag naar hoger opgeleiden dominant wordt, omdat de groei van het aanbod van hoger opgeleiden afneemt.¹¹

Wanneer leiden onderwijs subsidies niet tot meer gelijkheid?

De potentiële rol van onderwijssubsidies ter verkleining van de inkomensverschillen kan op een aantal manieren gerelativeerd worden. Ten eerste ondermijnt vrijhandel en de mondialisering van de economie de nivellerende werking van onderwijssubsidies. Bij vrijhandel zullen de beloningsvoeten van bepaalde werknemers convergeren naar niveaus die op de internationale markten bepaald worden. Relatieve loonverschillen worden dan bepaald door het relatieve aanbod van en vraag naar hoger opgeleiden in de hele wereld, zie ook Topel (1999). Het stimuleren van het aanbod van hoger opgeleiden in een kleine open economie, zoals de Nederlandse, zal dan een verwaarloosbare invloed uitoefenen op het relatieve aanbod van hoger opgeleiden in de wereld, waardoor er geen verkleining van de loonverschillen optreedt. Vrijhandel maakt onderwijssubsidies dan impotent om iets aan de relatieve beloningsverschillen te doen. De empirie blijft overigens erg vaag over de vraag of er convergentie van beloningsvoeten voor productiefactoren überhaupt plaatsvindt. Dat impliceert dat het mechanisme voor verkleining van inkomensongelijkheid via onderwijssubsidies niet volledig uitgespeeld is.

Ten tweede, sommige varianten van endogene groeitheorieën – waarin de technologische ontwikkeling bepaald wordt door economische overwegingen in plaats van een gegeven is (exogeen) - suggereren dat een groter aanbod van hoger opgeleiden *skilled biased technological change* veroorzaakt. Laaggeschoold werk wordt dan verdrongen en de relatieve vraag naar hogere opgeleiden neemt toe. De beloningen van hoger opgeleiden zullen dan stijgen. Met andere woorden, stimulering van het aanbod van hoger opgeleiden met onderwijssubsidies leidt dan tot een toename van de ongelijkheid, in plaats van een afname.¹² Deze theorieën kunnen bovendien verklaren dat een stijging van het opleidingsniveau gepaard kan gaan met (initiële) dalingen van de productie (en de productiviteit) omdat de ontwikkeling van nieuwe technologieën, die pas op termijn iets opleveren, ten koste gaat van direct productieve economische activiteiten. Dat kan een mogelijke reden zijn waarom we geen robuust empirisch verband kunnen vinden tussen de stijging van het opleidingsniveau, de economische groei en technische ontwikkeling.

Ten derde, een groot deel van de toename van de beloningsongelijkheid is toe te schrijven aan een toename van de beloningsongelijkheid *binnen* groepen werknemers met hetzelfde opleidingsniveau en niet alleen *tussen* werknemers met verschillende

¹⁰ Zie bijvoorbeeld Wood (1994). Er bestaat overigens controverse over de importantie van vrijhandel voor de toename van de beloningsongelijkheid, zie ook Krugman (1993).

¹¹ Zie Leuven en Oosterbeek (2000).

¹² Acemoglu (1998), Lloyd-Ellis (1999), Kiley (1999), Nahuis en Smulders (2000).

opleidingsniveaus.¹³ Dat impliceert dat van het verminderen van de beloningsongelijkheid door middel van onderwijssubsidies maar zeer ten dele mogelijk is, omdat onderwijssubsidies alleen ongelijkheid tussen groepen werknemers met verschillende opleidingen kunnen verkleinen.

Ten vierde, waarom zouden mensen beslissen om zich meer te scholen als onderwijssubsidies de rendementen van opleidingen doet dalen, en tot minder ongelijkheid leiden? Als mensen rationeel zijn in hun afweging om in hun menselijk kapitaal te investeren, dan zouden ze voorzien dat hogere onderwijssubsidies het rendement op hun investering doet dalen, en daarmee zouden de initiële prikkels van subsidies weer grotendeels teniet worden gedaan. Excercises met economische modellen die gebaseerd zijn op rationele vooruit kijkende mensen gebaseerd laten inderdaad zien dat het instrument van onderwijssubsidies dan nogal bot is om iets te veranderen aan de inkomensongelijkheid.¹⁴

Leiden meer subsidies echt tot meer gelijkheid?

A priori is het niet duidelijk of onderwijssubsidies daadwerkelijk economische ongelijkheid verkleinen. Statisch bezien, kan er looncompressie optreden door een geringere schaarste van hoger opgeleiden, maar dat gaat alleen als er geen internationale convergentie van beloningen optreedt en als mensen niet sterk reageren op dalende rendementen van opleidingen bij hogere subsidies. Dynamisch gezien, vergoten onderwijssubsidies economische ongelijkheid doordat technologische ontwikkelingen in gang gezet kunnen worden die leiden tot een stijging van de vraag naar hoger geschoolden. Daarnaast profiteren hoger opgeleiden meer van handelsliberalisatie, mondialisering en technologische vooruitgang. Juist deze laatste factoren hebben in recente decennia in veel Westerse landen tot grote economische ongelijkheid geleid, terwijl niet kan worden gezegd dat het gemiddelde opleidingsniveau is gedaald.

Het is de vraag in hoeverre nog meer onderwijssubsidies de race tussen technologie, handel en scholing kan keren. Gegeven dat meer dan 40%¹⁵ van ieder geboortecohort naar een hogere opleiding doorstroomt, lijkt het niet onwaarschijnlijk dat het subsidieinstrument steeds ineffectiever wordt om de inkomensverdeling te beïnvloeden. Het zal immers steeds kostbaarder worden om de resterende, minder getalenteerde groepen te prikkelen om verder te studeren. Daarnaast kunnen onderwijssubsidies niet veel veranderen aan de loonongelijkheid binnen groepen van werknemers met vergelijkbare opleidingen.

Herverdeling via belastingen en onderwijssubsidies

Herverdeling gaat gepaard met economische verstoringen - zoals Teulings (2000) terecht opmerkt. Door progressie in het belastingstelsel worden prikkels om menselijk kapitaal te vergaren en arbeid aan te bieden minder: de befaamde afruil tussen gelijkheid en efficiëntie. Het is optimaal om onderwijssubsidies te gebruiken om de economische verstoringen die gepaard gaan met herverdeling te verminderen. Onderwijssubsidies en herverdeling zijn Siamese tweelingen: hoe meer herverdeling, hoe groter de distorsies van belastingen en hoe meer de overheid die verstoringen te lijf moet gaan met subsidies.¹⁶ De cruciale vraag is of op

¹³ Zie voor een overzicht van de literatuur Katz en Autor (1999).

¹⁴ Zie ook Heckman, Lochner, en Taber (1998).

¹⁵ Zie bijvoorbeeld Huisman en anderen (1986).

¹⁶ Bovenberg en Jacobs (2000).

dit moment de onderwijssubsidies sub-optimaal laag zijn, want dan moeten ze verhoogd worden. Bij het al omvangrijke niveau van onderwijssubsidies lijkt mij dat weinig waarschijnlijk.

Daarnaast wil de regering blijkbaar minder aan herverdeling doen omdat het nieuwe belastingstelsel minder progressief en dus minder economisch verstorend wordt. De optimale beleidsreactie zou dan zijn om dus ook onderwijssubsidies te verkleinen in plaats van ze te verhogen.

Meer generiek beleid?

Teulings (2000) pleit voor een verhoging van de onderwijssubsidies over de hele linie. Specifiek beleid gericht op de achterstandsgroepen wordt te kostbaar. Het lijkt, gezien de sociale en culturele barrières, vrijwel ondoenlijk om de achterstandsgroepen door middel van nog meer geld te bereiken. Maar, bij de kostbaarheid van het achterstandenbeleid kunnen een aantal kanttekeningen geplaatst worden.

Allereerst is het van groot belang om te voorkomen dat mensen al op jonge leeftijd het onderwijsstelsel verlaten – dit is een paternalistisch motief. Dan hoeft de overheid zich minder zorgen te maken over de kwetsbare groepen als ze ouder zijn. Juist die kwetsbare groepen zorgen voor grote maatschappelijke problemen en kosten als ze door het ijs zakken: criminaliteit, slechte gezondheid, werkloosheid, etc.. De vraag is dan ook of achterstandenbeleid werkelijk te kostbaar is als ook de andere maatschappelijke kosten meegenomen worden. Het belang van (voorschoolse) interventies, zoals speel- en leerprojecten, voorschoolse opvang, en dergelijke, kan wat mij betreft niet genoeg benadrukt worden. Empirisch onderzoek wijst ook uit dat interventies alleen op zeer jonge leeftijd effectief en economisch rendabel zijn.¹⁷

Ten tweede, alhoewel meer middelen in basis en middelbaar onderwijs niet grote effecten sorteren op de leerprestaties, blijkt dat wel de arbeidsmarktprestaties verbeteren door bijvoorbeeld klassenverkleining.¹⁸ Met andere woorden, niet alleen cognitieve vaardigheden zijn essentieel voor later economisch succes, maar ook sociale vaardigheden, normbesef, burgerschap en dergelijke zijn van belang. Bovendien lijkt het in rede te liggen dat in een kennisintensieve economie, waar kennis sneller verouderd, deze niet-cognitieve vaardigheden aan belang winnen.

Specifiek beleid!

Als er al een reden lijkt om onderwijsuitgaven te verhogen, dan lijkt me dit bij uitstek van toepassing voor de kwetsbare groepen. Interventies moeten dan bij voorkeur op zeer jonge leeftijd geschieden. De sociale problemen zijn legio als mensen al op jonge leeftijd uitvallen. Het blijkt dat als mensen maar eenmaal een HAVO of VWO diploma hebben, ze massaal doorstromen naar het hoger onderwijs (HAVO 75% en VWO 92%).¹⁹

Naar mijn mening kunnen de subsidies aan het hoger onderwijs teruggeschroefd worden. Het typische beleid in de Westerse wereld is hoger onderwijs te subsidiëren om

¹⁷ Heckman (1999).

¹⁸ Card en Krueger (1996a, 1996b).

¹⁹ Hierbij is rekening gehouden met de verwachte doorstroom van HAVO leerlingen die via het MBO alsnog in hoger onderwijs terechtkomen, zie CBS (1997).

iedereen gelijke toegang te garanderen. Afgezien van de verdelingseffecten, wordt beslag gelegd op kostbare overheidsmiddelen die wellicht een betere aanwending verdienen. De overheid zou in eerste instantie leningen moeten verstrekken, zodat iedereen kan gaan studeren. Door de terugbetaling van studieleningen inkomensafhankelijk te maken, of een academicusbelasting in te voeren, hoeven risico-averse studenten dan niet meer bang te zijn om schuld aan te gaan, omdat afgestudeerden alleen terugbetalen als ze dat daadwerkelijk kunnen.²⁰ Door de private contributies van deelnemers aan het hoger onderwijs te verhogen kan er meer geld naar universiteiten en hoge scholen stromen zonder dat dat leidt tot budgettaire problemen in Den Haag.

3 Tot slot

In dit stuk heb ik mijn twijfels geuit bij het veronderstelde maatschappelijke rendement van hogere onderwijsuitgaven en de mogelijk nivellerende werking van meer onderwijssubsidies. In met name het hoger onderwijs denk ik dat de overheid hogere bijdragen van deelnemers kan verlangen uit rechtvaardigheids- en doelmatigheidsoverwegingen. Het vrijvallende budget kan dan eventueel voor de achterstandsgroepen ingezet worden. Ik ben dan ook geen voorstander van een substantiële generieke verhoging van onderwijssubsidies.

De geconstateerde problemen in de onderwijssector hebben mijns inziens weinig te maken met het feit of onderwijssubsidies als zodanig te laag zijn. Paars-II voert al jaren een pro-cyclisch macro-economisch beleid, waardoor private sector wordt aangejaagd en de overheid leeggezogen. Consequente toepassing van de Zalmnormen zorgt ervoor dat conjuncturele meevallers weer terug in de economie vloeien. De uitgavenmeevallers worden aangewend voor nieuw beleid en de inkomstenmeevallers komen voor 50% in de vorm van lastenverlichting weer terug in de private sector.

Daarnaast worden de plafonds voor overheidsuitgaven stelselmatig te laag ingeschat door de behoedzame begrotingsscenario's. Het gevolg is een verdere versraling van de collectieve sector. Ook zal voortschrijdende ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit in de marktsector - en daarmee gepaard gaande loonstijgingen - de loonkosten in de publieke sector opstuwten (Baumol's ziekte). Met de opkomst van de vergrijzing en de schaarste op de arbeidsmarkt zal de beheersbaarheid van de collectieve sector ook in de toekomst problematisch zijn.

Bij onveranderde overheidsbudgetten komen overheidssectoren in de knel. Dit is niet een specifiek probleem in het onderwijs, maar voor de hele overheid. De overheid zal hoe dan ook de salarissen in de collectieve sector op peil moeten houden om leegloop te voorkomen. In dat opzicht is een salarisverhoging - zoals Teulings voorstelt - best te verdedigen, maar de vraag is wie dat gaat betalen.

De PvdA zal zich moeten bezinnen op de vraag in hoeverre private contributies kunnen bijdragen aan het in stand houden van het voorzieningenpeil in het onderwijs, maar ook in bijvoorbeeld de gezondheidszorg. Ik onderschrijf op dit punt Teuling's betoog van harte. De PvdA is verdeeld. Aan de ene kant bestaat er terechte angst voor selectie- en uitsluitingseffecten bij de zwakste groepen, waardoor private contributies niet als een serieuze optie worden beschouwd. Om draagvlak te houden voor herverdelingsarrangementen, zo is

²⁰ Oosterbeek (1994) en Jacobs en Van Wijnbergen (2000).

de redenering, moeten de middengroepen bij de publieke zaak betrokken blijven en moet beleid generiek zijn en blijven. Maar bij het gegeven belastingpeil impliceert het uitsluiten van eigen contributies een verschraving van het aanbod van publieke diensten en leegloop van personeel. De onvermijdelijke consequentie van het in stand houden van de bestaande collectieve sector is een hoger collectief belastingpeil. De PvdA wil deze consequentie niet trekken.

Aan de andere kant, komt de PvdA, mijns inziens, te weinig tegemoet aan individuele wensen en keuzevrijheid. In een individualiserende samenleving met mondige burgers is het gevaar evenzeer groot dat de middengroepen zich afkeren van de zwaksten als ze in een collectief keurslijf geperst worden. Naar mijn mening moeten overheidsvoorzieningen specifiek gericht zijn op de zwakste en minst kansrijke groepen om het beslag van de overheid op de private sector te verkleinen en mensen meer eigen verantwoordelijkheden te laten nemen. Het wordt tijd dat de PvdA duidelijk maakt waar ze staat.

Referenties

- Acemoglu, D. (1998), "Why Do New Technologies Complement Skills? Directed Technical Change and Wage Inequality", *Quarterly Journal of Economics* 113, 1055-89.
- Acemoglu, D.J. en J. Angrist (1999), "How Large are the Social Returns to Education? Evidence from Compulsory Schooling Laws", NBER Workingpaper 7444.
- Autor, D. H., L. F. Katz en A. B. Krueger (1998), "Computing Inequality: Have Computers Changed the Wage Structure?", *Quarterly Journal of Economics* 113, 1169-1213.
- Bils, M., en P. J. Klenow (2001), "Does Schooling Cause Growth?", *American Economic Review* (te verschijnen).
- Bound, J. en G. Johnson (1992), "Changes in the Structure of Wages in the 1980's: An Evaluation of Alternative Explanations", *American Economic Review* 82, 371-92.
- Bovenberg, A. L. en B. Jacobs (2000), "Redistribution and the Case for Education Subsidies", Mimeo: Universiteit van Amsterdam.
- CBS (1997), *Kwartaalschrift Onderwijsstatistiek*, 1997-II.
- Card, D., en Krueger, A. B. (1996a), "Labor Market Effects of School Quality: Theory and Evidence", in: Gary Burtless (red.), *Does Money Matter? The Link Between Schools, Student Achievement and Adult Success*, Washington, DC: Brookings Institute, 97-140.
- Card, D., en Krueger, A. B. (1996b), "School Resources and Student Outcomes: An Overview of the Literature and New Evidence from North and South Carolina", *Journal of Economic Perspectives* 10, 31-50.
- Caselli, F. (1999), "Technological Revolutions", *American Economic Review* 89, 78-102.
- Davis, S. J. (1992), "Cross-Country Patterns of Changes in Relative Wages", in: Blanchard, O. J. en S. Fischer (eds), *NBER Macroeconomic Annuals 1992*, 239-400.
- Greenwood, J. en M. Yorukoglu (1997), "1974", *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy* 46, 49-95.
- Hamilton, J. D., en J. Montenegro (1998), "The Augmented Solow-Model and the Productivity Slowdown", *Journal of Monetary Economics* 42, 495-509.
- Heckman, J. J. (1999), "Policies to Foster Human Capital", NBER Workingpaper 7288.
- Heckman, J. J. en Peter J. Klenow (1997), *Human Capital Policy*, Mimeo: University of

Chicago.

- Heckman, J. J., L. Lochner, en C. Taber (1998), "A Study of Tuition Policy", *American Economic Review – AEA Papers and Proceedings*, 381-386.
- Huijsman, R., T. Kloek, D. A. Kodde and J. M. M. Ritzen (1986). "An Empirical Analysis of College Enrolment in the Netherlands", *De Economist* 134, 181-190.
- Islam, N. (1995). "Growth Empirics: A panel Data Approach", *Quarterly Journal of Economics* 110, 1127-70.
- Jacobs, B., R. Nahuis en P. Tang (2000), "Human Capital, R&D and the Assimilation of Technologies in the Netherlands", in: B. van Ark, S. Kuipers and G. Kuper (red) (2000) *Productivity, Technology and Economic Growth*, Kluwer Academic Publishers.
- Jacobs, B., en S. J. G. van Wijnbergen (2000), "Optimal Financing of Education with Imperfect Capital Markets and Risk", Mimeo: Universiteit van Amsterdam.
- Katz, L. F. en K. M. Murphy (1992), Changes in Relative Wages, 1963-1987: Supply and Demand Factors", *Quarterly Journal of Economics* 107, 35-78.
- Katz, L. F. en D. H. Autor (1999), "Changes in the Wage Structure and Wage Inequality", Ch. 26, 1463-1555, in O. Ashenfelter en D. Card (eds.) (1999), *Handbook of Labor Economics Vol. 3A*, Elsevier Science BV.
- Kiley, M. T. (1999), "The Supply of Skilled Labour and Skill-Biased Technological Progress", *Economic Journal* 109, 708.
- Klenow, P.J. (1998), "Ideas vs. Rival Human Capital: Industry Evidence of Growth Models", *Journal of Monetary Economics* 42, 3-24.
- Krueger, A. B. en M. Lindahl (1999), "Education and Growth: Why and for Whom", NBER Workingpaper 7591.
- Krugman, P. R. (1995), "Technology, Trade and Factor Prices", NBER Workingpaper 5355.
- Leuven, E. en H. Oosterbeek (2000), "Rendement van Onderwijs Stijgt", *Economisch Statistische Berichten* 4262, 523-524.
- Levine, R. and D. Renelt (1992). "A Sensitivity Analysis of Cross-Country Growth Regressions", *American Economic Review* 82, 942-963.
- Lloyd-Ellis, H. (1999), "Endogenous Technical Change and Wage Inequality", *American Economic Review* 89, 47-77.
- Lucas, R. E. (1988), "On the Mechanics of Economic Development", *Journal of Monetary Economics*, 22, 3-42.
- Nahuis, R. en S. Smulders (2000), "The Skill-Premium, Technological Change and Appropriability", CentER Discussion Paper 2000-56, Tilburg University.
- Oosterbeek, H. (1994), "Sociaal Leenstelsel voor de Financiering van de Studie", *Economisch Statistische Berichten* 4006, 376-379.
- Romer, P. M. (1990), "Endogenous Technological Change", *Journal of Political Economy*, 98, S71-S102.
- SCP (1994), *Profijt van de Overheid - III*, Rijswijk: SCP.
- Teulings, C. N. (1999), "Substitution and Complementarity under Comparative Advantage and the Accumulation of Human Capital", TI Discussion Paper 99/049-3, Amsterdam: Tinbergen Institute.
- Teulings, C. N. (2000), "Onderwijs: een Nuttige Maatschappelijke Investering?", *Socialisme en Democratie* 9, 405-410.

- Tinbergen, J. (1975), *Income Distribution*, Amsterdam: North-Holland Publishing Company BV.
- Topel, R. (1999), "Labor Markets and Economic Growth", in: O. Ashenfelter en D. Card (eds.) (1999) *Handbook of Labor Economics Vol. 3C*, Elsevier Science BV.
- Wijers, H. (2000), "Dr J. M. den Uyl-lezing 11 december 2000: De 'Aaibaarheid Voorbij'", Stichting 'Dr J. M. den Uyl-lezing', Weekbladpers Tijdschriften/Vrij Nederland.
- Wolff, E. N. (2000), "Productivity, Computerization and Skill Change", Mimeo: New York University.
- Wolff, E. N. (2001), "Human Capital Investment and Economic Growth: Exploring Cross-Country Evidence", *Structural Change and Economic Dynamics* (te verschijnen).
- Wood, A. (1994), *North-South Trade, Employment and Inequality: Changing Fortunes in a Skill-Driven World*, Oxford: Clarendon Press.