

Menselijk kapitaal, gelijkheid en de welvaartsstaat

Bas Jacobs¹

Verschenen in: Henri de Groot en Paul Tang (eds.) (2007), *Struisvogels en Dwarskoppen. Economen in het Publieke Debat*, Amsterdam: Henri de Groot & Paul Tang, pp. 75 – 84.

Politici willen het liefst alles tegelijk; een riantere welvaartsstaat, meer inkomensgelijkheid en meer economische groei. De meeste economen roepen dan dat dit niet kan. Meer gelijkheid en een grotere overheid hebben onherroepelijk een prijs in de vorm van minder economische efficiëntie.

Dit stuk heeft twee vervelende boodschappen voor onze politici. Ten eerste: er is inderdaad een afruil tussen doelmatigheid en rechtvaardigheid. De prijs van rechtvaardigheid is veel groter dan altijd is aangenomen wanneer ook de negatieve effecten van de welvaartsstaat op scholing en training worden meegenomen. Ten tweede: wil Nederland inkomensgelijkheid en sociale cohesie handhaven en niet tegelijkertijd de grotere prikkels voor de kenniseconomie in de kiem smoren, dan moet zowel links als rechts een aantal heilige huisjes slopen. Mensen moeten langer en meer werken waardoor het draagvlak voor de welvaartsstaat in tact blijft. En voorkomen moet worden dat een tweedeling op de arbeidsmarkt ontstaat en een ongeschoolde onderklasse van de welvaartsstaat afhankelijk wordt.

Gelijkheid teken van zwakte?

Nederland kent al decennia een geringe mate van inkomensongelijkheid in vergelijking met de VS, VK en de meeste andere Europese landen. Alleen de Scandinavische landen hebben een gelijkere inkomensverdeling. Ook over de tijd gemeten stijgt de inkomensongelijkheid maar weinig, terwijl inkomensongelijkheid in de Angelsaksische landen fors is toegenomen sinds de jaren 80.

Echter, een grote mate van inkomensgelijkheid is niet noodzakelijkerwijze een deugd. Meer gelijkheid betekent dat economische prikkels om te gaan werken, te investeren, te ondernemen en carrière te maken afnemen. Daarom wordt over een afruil tussen economische prikkels en inkomensgelijkheid gesproken.

De arbeidsparticipatie neemt af in landen met meer inkomensongelijkheid. In sommige landen neemt de inkomensongelijkheid weliswaar niet toe, maar dit gaat dan gepaard met grotere werkloosheid aan de onderkant. De laagste inkomens kunnen niet zakken door de aanwezigheid van minimumlonen, de laagste CAO-schalen en uitkeringen die op een gegeven moment aantrekkelijker worden dan werken.

Er is ook een afruil tussen inkomensgelijkheid en de prikkels voor scholing. Het aandeel hoger opgeleiden neemt toe bij meer inkomensongelijkheid. Meer inkomensgelijkheid is dus niet alleen een deugd. Ongelijkheid kan ook een zonde zijn als de grote inkomensongelijkheid een weerspiegeling is van te zwakke economische prikkels.

¹Universiteiten van Tilburg en Amsterdam, CentER, Tinbergen Instituut, Netspar en CES-Ifo. Adres voor correspondentie: Faculteit Economie en Bedrijfskunde, Roetersstraat 11, 1018 WB Amsterdam. Tel: 020 525 4367. Fax: 020 – 525 4254. E-mail: b.jacobs@uva.nl. De auteur bedankt Henri de Groot en Paul Tang voor uitstekend commentaar.

Menselijk kapitaal en economische prikkels

Menselijk kapitaal is de brandstof van de kenniseconomie. Menselijk kapitaal is een containerbegrip dat alles omvat wat mensen productief maakt op de arbeidsmarkt. In de praktijk gaat het meestal over scholing en training van werknemers.

De prikkels voor de vergaring van menselijk kapitaal nemen toe als de inkomensverschillen tussen mensen met weinig en mensen met veel menselijk kapitaal toenemen. En het loonverschil tussen hoger en lager opgeleiden neemt in Nederland toe. De procentuele stijging van het inkomen voor ieder extra jaar onderwijs is sinds 1989 bijna verdubbeld. De vraag naar hoger opgeleiden houdt aan door nieuwe technologieën en de internationalisering van de economie.

Stijgende rendementen van investeringen in onderwijs zijn goed nieuws voor de kenniseconomie. Het is efficiënt om meer te investeren in onderwijs. Maar het is slecht nieuws voor de onderkant van de arbeidsmarkt. Lager opgeleiden zien hun inkomen dalen en de kans toenemen dat ze eindigen in sociale zekerheid als de lonen door de bodem in de arbeidsmarkt zakken.

De welvaartsstaat en investeringen in menselijk kapitaal

De grotere inkomensverschillen tussen lager en hoger opgeleiden betekenen ook dat de inkomensongelijkheid toeneemt. De overheid kan de inkomensongelijkheid bestrijden met progressievere belastingen of hogere minimumlonen. Daarnaast kunnen vakbonden de laagste CAO-schalen opkrikken. Ook verzekert de overheid risico's van verlies aan menselijk kapitaal via de werknemersverzekeringen (WW, ZW, WAO). Maar deze arrangementen dempen de prikkels voor investeringen in menselijk kapitaal.

Als de belastingtarieven sterker oplopen met het inkomen, wordt het minder lonend om te investeren in scholing. De toekomstige lonen worden dan zwaarder belast dan de gemiste lonen. Maar ook als scholingskosten niet (volledig) aftrekbaar zijn, dan remt het belastingstelsel de prikkels om te scholen.

Hogere minimumlonen of de laagste CAO-schalen zijn ook schadelijk voor investeringen in menselijk kapitaal. Als de lonen van laaggeschoolden toenemen wordt het minder aantrekkelijk om hooggeschoold te worden. Dit verklaart voor een deel waarom de jeugdwerkloosheid hoog is en waarom jonge werknemers te weinig prikkels hebben om te scholen.

Daarnaast veroorzaakt te goede verzekering van arbeidsmarktrisico via de Bijstand, WW, ZW en WAO niet alleen moral hazard in het arbeidsaanbod, maar ook bij investeringen in scholing en training. Als werknemers hun arbeidsmarktpotentieel niet op peil houden en daardoor sneller werkloos, ziek of arbeidsongeschikt worden, draait de samenleving in plaats van het individu op voor de schade door verwaarlozing van scholing en training.

De overheid verkleint via de belastingen, minimumlonen, CAO's en werknemersverzekeringen direct de opbrengst van scholing en training. Er zijn echter ook belangrijke indirecte kosten van de welvaartsstaat op de vorming van menselijk kapitaal.

Welvaartsstaat remt bezettingsgraad van menselijk kapitaal

Als mensen meer werken en meer uren maken neemt de bezettingsgraad van hun menselijk kapitaal toe. Het omgekeerde geldt ook: als mensen meer scholen nemen de prikkels om te participeren en hard te werken ook toe. Immers, bij een hoger loon wordt vrije tijd duurder en stijgen de gederfde inkomens van non-participatie. De welvaartsstaat beïnvloedt daarom niet alleen direct de prikkels om te investeren in scholing en training. De welvaartsstaat remt het arbeidsaanbod en de arbeidsparticipatie en verlaagt zo indirect de opbrengsten van scholing.

Hogere marginale belastingtarieven zetten mensen aan om minder uren te draaien. Het gevolg is dat het rendement op scholing en training afneemt omdat de bezettingsgraad van menselijk kapitaal daalt. Dit geldt met name voor vrouwen omdat zij gevoeliger zijn dan mannen voor de hoogte van de belastingdruk.

Hogere uitkeringen maken het minder aantrekkelijk om te participeren op de arbeidsmarkt omdat het inkomensverschil tussen werk en een uitkering afneemt. Maar als men niet werkt is het rendement op de gedane investeringen in menselijk kapitaal bijgevolg nihil. Hoge uitkeringen verlagen dus niet alleen de arbeidsparticipatie maar ook het rendement op investeringen in scholing en training.

Als mensen vanuit een uitkering gaan werken verliezen ze de huurkorting, zorgkorting, vrijstellingen voor gemeentehellingen, enzovoorts. De effectieve belastingdruk op iedere verdiende euro kan door het verlies van inkomensafhankelijke regelingen oplopen tot wel 100%. Het loont dan niet om vanuit een uitkering te gaan werken en de inkomensafhankelijke regelingen zorgen voor de armoedeval. Echter, als het niet loont om te werken, zijn investeringen in scholing en training ook weggegooid geld. Mensen die gevangen zijn in de armoedeval belanden zo in de productiviteitsval; als ze niet meer investeren in menselijk kapitaal maken ze op arbeidsmarkt geen kans meer.

De welvaartsstaat probeert aldus via progressieve belastingen, uitkeringen en inkomensafhankelijke regelingen de inkomensongelijkheid te verkleinen en armoede te bestrijden. Maar deze maatregelen veroorzaken *impliciete* belastingen op investeringen in menselijk kapitaal waardoor het rendement op scholing en training afneemt.

Terugverdientijd investeringen in scholing kort

Niet alleen is de bezettingsgraad van investeringen in menselijk kapitaal van belang, maar ook de terugverdientijd. Als mensen met pensioen gaan, schrijven ze in één klap hun menselijk kapitaal af. Tijdens het pensioen wordt menselijk kapitaal niet meer gebuikt om geld te verdienen, althans voor de meeste werknemers. Als mensen eerder met pensioen gaan wordt de terugverdientijd van investeringen in scholing en training korter. En het gevolg ook hier is dat de rendementen van investeringen in scholing en training dalen.

De effectieve pensioenleeftijd is is op gemiddeld 61 jaar aanbeland nadat ze gedurende tientallen jaren stevig afnam. De arbeidsparticipatie van ouderen boven de 55 jaar neemt wel toe. Maar dit is met name gedreven door de hogere arbeidsparticipatie van vrouwen.

In Nederland hebben we via de VUT jarenlang de arbeidsdeelname van ouderen financieel zwaar afgestraft. Maar ook de grootschalige fiscale subsidies op de (vroeg)pensioenen maken het voor veel werknemers aantrekkelijk om vroeg te stoppen met werken. Nog steeds gaan werknemers ouder dan 55 met de VUT. Tevens hebben de

vakbonden de kabinetsmaatregelen voor beperking van de fiscale subsidies op vroegpensioenering grotendeels gerepareerd zodat fiscaal gesubsidieerd vroegpensioen nog steeds mogelijk is.

Ook remt het progressieve belastingstelsel de arbeidsdeelname van ouderen omdat inkomen wel wordt belast maar vrije tijd in pensioen niet. De fiscale subsidies op het eigen huis zetten mensen verder aan om snel met pensioen te gaan en daarmee menselijk kapitaal vervroegd af te schrijven. Subsidies op financiële besparingen zijn belastingen op scholing en training. De prikkels om vroeg te stoppen met werken zijn nog steeds sterk.

Onderhoud van menselijk kapitaal slecht

Net als machines, hebben mensen permanent onderhoud nodig. Jong geleerd is oud gedaan. Maar, niet jong geleerd is oud gefaald. Het heeft geen zin om oudere werknemers om-, her-, of bij te scholen als investeringen in menselijk kapitaal eerder in het leven zijn verwaarloosd. Alleen als mensen continue hun arbeidsmarktpotentieel op peil houden hebben investeringen op latere leeftijd ook zin. Het is dus van cruciaal belang dat jonge mensen met voldoende capaciteiten op de arbeidsmarkt komen anders missen ze ook de boot als ze ouder zijn.

Kennis lijkt bovendien steeds sneller te verouderen want de inkomenspremie voor werkervaring daalt. Dat ondermijnt de arbeidsmarktkansen van oudere werknemers aangezien zij hun productiviteit sneller verliezen. Maar het is te vaak niet lonend om menselijk kapitaal te onderhouden omdat de overheid mensen nog steeds prikkelt om snel met pensioen te gaan. Het is economisch verstandiger om te investeren in gesubsidieerde pensioenen en huizen dan in een tweede carrière. Maar ook de loonvorming geeft de verkeerde prikkels voor scholing en training.

Loonvorming geeft verkeerde prikkels tot creatie en onderhoud van menselijk kapitaal

Over de levenscyclus bezien, lopen de lonen niet parallel met de arbeidsproductiviteit. Op jonge leeftijd is de arbeidsproductiviteit hoger dan (of min of meer gelijk aan) het loon -- voorzover mensen niet op het minimum werken. Op hogere leeftijd is de arbeidsproductiviteit lager dan het loon. Dit moet worden geconcludeerd uit het gedrag van werkgevers. Bij iedere reorganisatie worden ouderen als het maar even kan ontslagen omdat ze te duur zijn in verhouding tot hun productiviteit. Vervolgens is de kans voor ouderen om vervolgens weer een baan te vinden nihil. Ze kosten immers meer dan dat ze opleveren.

Economen tasten nog in het duister over de vraag waarom de lonen over de levenscyclus niet parallel lopen met de arbeidsproductiviteit. De traditionele verklaring is dat werknemers tijd en energie investeren in menselijk kapitaal dat alleen binnen het bedrijf bruikbaar is maar niet daarbuiten. De investeringen van werknemers worden met lage lonen aan het begin en hoge lonen aan het eind beschermd tegen opportunistische werkgevers. Werkgevers zouden anders werknemers onderbetalen nadat kostbare investeringen in bedrijfsspecifiek menselijk kapitaal zijn gedaan.

Deze verklaring snijdt te weinig hout om te begrijpen waarom oudere werknemers er massaal uitgegooid worden bij reorganisaties. Het staat de marktpartijen in beginsel

vrij om andere loonafspraken te maken die beter passen bij veranderende arbeidsmarktomstandigheden. Er kan een drietal alternatieve verklaringen worden gegeven voor de rigide loonstructuur over de levensloop.

Ten eerste, vakbonden stellen te hoge looneisen zonder rekening te houden met de schadelijke gevolgen voor de werkgelegenheid. Looneisen nemen toe als werknemers betere uitkeringen krijgen. Aangezien sociale uitkeringen toenemen in hoogte en duur als werknemers ouder worden (door een hoger inkomen, meer werkervaring en de afwezigheid van referte-eisen) zijn vakbonden minder voorzichtig met looneisen naarmate werknemers ouder worden. Het gevolg is teveel werkloosheid onder met name oudere werknemers.

Ten tweede, bedrijven kunnen niet precies de arbeidsproductiviteit van werknemers vaststellen en hanteren een gelijk loon voor werknemers in gelijke posities. Een bedrijf kan daarom niet een lager loon betalen aan nieuwe werknemers ook al zouden die werknemers dat wel accepteren om zo aan werk te komen. Als bedrijven de loonstructuur wijzigen ontstaan ook motivatieproblemen bij het oudere personeel als de jongeren meer zouden gaan verdienen. Loondifferentiatie kan als onrechtvaardig worden ervaren en daarom nadelig uitwerken voor de bedrijfsprestaties.

Ten derde, oudere werknemers hebben meer macht bij de loononderhandelingen. Met name door strenge ontslagbescherming met hoge ontslagvergoedingen is het voor bedrijven kostbaar om van oudere werknemers af te komen. Daardoor kunnen de insiders (ouderen) hogere looneisen stellen en hun belangen beter behartigen. Ook door de algemeen verbindend verklaring van de CAO's hebben de insiders disproportioneel veel onderhandelingsmacht en schaden daarmee de belangen van de outsiders.

De prikkels voor investeringen in menselijk kapitaal worden door de loonstructuur verstoord. De gederfde lonen worden op latere leeftijd te hoog waardoor het rendement op investeringen in menselijk kapitaal afneemt en mensen te weinig in scholing en training investeren. Anciënniteit in de loonvorming zorgt voor impliciete belastingen op scholing en training.

Tegelijkertijd zijn op jonge leeftijd de lonen mogelijk te laag waardoor mensen te lang studeren en vervolgens te snel carrière maken om zo snel mogelijk tot de insiders op de arbeidsmarkt te gaan behoren. Vervolgens leunen ze achterover in de zekere rust van een vaste baan.

Dit geldt overigens niet voor de jongeren aan de onderkant van het inkomensgebouw. De jeugdwerkloosheid is immers nog steeds erg hoog. De oorzaak daarvan moet eveneens worden gezocht in verkeerde loonprikkels vanwege het minimum in de arbeidsmarkt. Dit is eerder aan de orde geweest. Bovendien kampen veel jongeren, met name uit lagere sociaal economische milieus met een gebrek aan menselijk kapitaal waardoor ze niet tegen het minimum aan de slag komen. Beter onderwijs is de aangewezen weg om kwetsbare jongeren een kans te geven.

Conclusie welvaartsstaat en menselijk kapitaal

Een grote mate van inkomensgelijkheid leidt tot een hogere welvaart. Maar de realisatie van een gelijkere samenleving, hoe gewenst ook, kost geld. Dit stuk heeft betoogd dat de welvaartsstaat misschien wel meer verborgen kosten en welvaartsverliezen heeft dan totnogtoe is aangenomen. Uitgebreidere welvaartsstaten zorgen voor lagere opbrengsten

van scholing en training. De welvaartsstaat zorgt ervoor dat niet alleen direct de rendementen investeringen in menselijk kapitaal worden ondergraven, maar ook indirect via een lagere bezettingsgraad, een gebrekkiger onderhoud en snellere afschrijving van menselijk kapitaal. Het mag misschien helemaal geen verwondering wekken dat Nederland relatief veel inkomensgelijkheid heeft. De beloningsverschillen tussen mensen zijn kleiner omdat de verschillen in menselijk kapitaal kleiner zijn. En dat is geen teken van economische kracht maar van economische zwakte.

Aanbodvriendelijk sociaal beleid

Hoe rianter de verzorgingsstaat, hoe groter de aanzuigende werking ervan op, met name, de minst productieven. Als Nederland de vloer in de arbeidsmarkt wil handhaven dan moet het onderwijs de kwetsbare groepen voldoende productief maken opdat ze niet tot de bedelstaf worden veroordeeld als de arbeidsvraag in hoog tempo blijft verschuiven richting de hoger geschoolden.

Op zeer jonge leeftijd moet worden begonnen met scholing, via verplichte scholingstrajecten vanaf 2 jaar. Zaak is om schooluitval subiet te stoppen in het vmbo waar massaal leerlingen uitvallen. Scholing- en trainingsprogramma's voor langdurig werklozen moeten worden vervangen door loonkostensubsidies want die zijn wel effectief om de kansen op werk te vergroten.

Daarnaast zal de bezettingsgraad van menselijk kapitaal omhoog moeten door meer en harder te werken via lagere belastingen. De hoogte van uitkeringen zou losgekoppeld moeten worden van het laatst verdiende inkomen en gebaseerd op een relatief hoog minimum. Ook de uitkeringsduur zou onafhankelijk moeten worden van werkervaring.

De terugverdiensduur van investeringen in menselijk kapitaal kan omhoog door de effectieve pensioenleeftijd te laten stijgen via minder pensioensubsidies, hogere pensioenleeftijd en lagere fiscale subsidies op het eigen huis.

Het anciënniteitsprincipe in de loonvorming zou ter discussie moeten staan evenals de algemeen verbindend verklaring van de CAO's als dit de belangen van de outsiders schaadt. Ook zal ontslagbescherming afgebouwd moeten worden, maar pas nadat de loonvorming flexibeler is gemaakt. Anders verdwijnen ouderen massaal in de sociale zekerheid omdat ze te duur zijn. Het minimumloon zal moeten verdwijnen en werkenden met lage inkomens moeten een EITC krijgen ter compensatie.

Sociaal-economisch beleid dient meer gericht zijn op de zwakkeren, jongeren en outsiders, in plaats van het beschermen van de belangen van de oudere insiders. Dan nemen zowel de prikkels voor de opbouw, benutting en onderhoud van menselijk kapitaal toe, zonder dat daarbij de inkomensongelijkheid sterk toeneemt.

Bijna alle politieke partijen zijn gevangen van de status quo. Niemand durft te tornen aan de verworven rechten van de insiders. De politici hebben daardoor alleen bittere smaken voor het economisch beleid in de aanbieding: meer gelijkheid óf een sterkere kenniseconomie. Alleen als er wel heilige huisjes worden gesloopt, kan gelijkheid toch met een dynamische kenniseconomie worden verzoend.

Literatuur

- Heckman, James J., en Bas Jacobs (2006), "Policies to Create and Destroy Human Capital in Europe", paper prepared for Hans-Werner Sinn en Edmund Phelps, *Perspectives on the Performance of the Continent's Economies*, MIT-Press, forthcoming.
- Jacobs, Bas, en A. Lans Bovenberg (2005), "Kenniseconomie, Menselijk Kapitaal, Herverdeling en Overheidsbeleid", *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 37, 1, 3-22.
- Jacobs, Bas, en Dinand Webbink (2006), "Rendement op Onderwijs Blijft Stijgen", *Economisch Statistische Berichten*, 4492, 405-407.
- Jacobs, Bas, en Rick van der Ploeg (2006), "Guide to Reform of Higher Education: A European Perspective", *Economic Policy*, 47, 537-592.