

Onderwijs, economische groei en sociale gelijkheid

F.L. Philipsen, A.A. Stroop en F.J. de Vijlder*

Het economische groeipotentieel wordt steeds meer bepaald door het beschikbare menselijke kapitaal. Omgekeerd zijn de economische en maatschappelijke kosten van de inactiviteit van achterstandsgroepen aanzienlijk. Op hen gerichte investeringen in onderwijs hebben dus een hoog economisch en maatschappelijk rendement. Een dergelijke investeringsstrategie veronderstelt een heroriëntatie van collectieve middelen naar onderwijsuitgaven en een herschikking van de onderwijsuitgaven naar prioritaire doelgroepen.

Economische structuurversterking neemt een belangrijke plaats in in het kabinetsbeleid. Een belangrijk onderdeel hiervan is het verbeteren van de kwaliteit van de beroepsbevolking. Onderwijs en scholing zijn instrumenten om dat doel te bereiken. Daarbij is het onderwijsbeleid gericht op het bevorderen van gelijke kansen, om zodoende een bijdrage te leveren aan het wegnemen van (de oorzaken van) sociale ongelijkheid meer in het algemeen.

Over de relatie tussen het vergroten van de groeipotenties van de economie en het bevorderen van de sociale gelijkheid blijkt in de publieke discussie vaak misverstand te bestaan. Vaak wordt voorondersteld dat er sprake is van een afruil tussen (dynamische) efficiency enerzijds en de rechtvaardigheid in de (inkomens)verdeling anderzijds¹. In dit artikel wordt betoogd dat dat niet altijd het geval hoeft te zijn: een onderwijsbeleid gericht op het bevorderen van gelijke kansen kan juist bijdragen aan de vergroting van de groeimogelijkheden van de economie.

Het artikel is als volgt opgebouwd. Eerst komt de relatie tussen onderwijs, economische groei, de arbeidsmarkt en gelijke kansen aan de orde. Vervolgens wordt de plaats van het onderwijsbeleid in relatie tot collectieve doelstellingen op het terrein van groei en verdeling van kansen bezien. Ten slotte zal worden ingegaan op de gevolgen voor de allocatie van middelen binnen de publieke sector in algemene zin respectievelijk binnen het totaal van de voor onderwijs beschikbare middelen.

Onderwijs en economische groei

Beleidsmatige context

In de periode 1984-1989 groeide de economie met gemiddeld 2,75% tegen gemiddeld 2,6% in de periode 1990-1992. Maar sedert de tweede helft van vorig jaar hapert de economische groeimotor. Dit jaar zal Nederland op het nippertje aan een recessie ontsnap-

pen. In 1994 zal volgens de recente ramingen van het Centraal Planbureau een licht herstel optreden. Uitgaande van een behoedzaam scenario zal op de middellange termijn (1995-1998) de Nederlandse economie met gemiddeld 1,75% groeien.

Op de langere termijn zullen de groeimogelijkheden van een land meer en meer worden bepaald door de kracht van de economische structuur. Een krachtige economische structuur is een noodzakelijke voorwaarde voor een sterke concurrentiepositie. In dat licht groeit in het beleid de aandacht voor de rol die de overheid kan spelen bij het verbeteren van die concurrentiepositie. Vanwege het proces van Europese eenwording en de daarbij behorende overdracht van taken naar Brussel, komt op nationaal niveau de nadruk steeds meer te liggen op die beleids-terreinen waar overheden nog wel over een grote 'beleidsvrijheid' beschikken. Door investeringen in de infrastructuur, investeringen in onderwijs en onderzoek, fiscale faciliteiten enzovoort, kan de overheid de condities creëren waaronder het nationale bedrijfsleven optimaal kan concurreren met het buitenland².

* De eerste auteur was ten tijde van het schrijven van dit artikel werkzaam bij het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen. De beide laatste auteurs zijn werkzaam bij hetzelfde departement, achtereenvolgens bij de Directie Financieel Economische Zaken en bij de Eenheid Strategisch Beleid. De auteurs danken Jan van Dommelen en Gerrie van Toledo voor nuttig commentaar op een eerdere versie.

1. A.M. Okun, *Equality and equity, the big trade-off*, Washington D.C., 1975; en Kortleve (e.a.), *Herijking van de verzorgingsstaat, óók in het licht van Europa*, in: J.J.M. Kremers (red.): *Inspelen op Europa*, Schoonhoven, 1993.

2. Zie L.A. Geelhoed, 1993: meer dynamiek gevraagd, *ESB*, 1993, blz. 4-8; M. Vanheukelen, *Beleidsconcurrentie in Europees verband*, *ESB*, 1993, blz. 57-61.

Economische theorie en empirie

In de economische theorie wordt de wisselwerking tussen onderwijs en economische groei het best in beeld gebracht door de neoklassieke groei modellen. Volgens deze modellen is de technische ontwikkeling de voornaamste bron van economische groei. De technische ontwikkeling zelf blijft evenwel onverklaard. Uit vroeg empirisch onderzoek bleek dat een omvangrijk deel van de groei niet kon worden toegeschreven aan de (meer) inzet van arbeid en kapitaal. Het 'residu' noemde men technische ontwikkeling. Vervolgonderzoek richtte zich op de uitsplitsing van dit residu. Schultz heeft de hypothese geformuleerd dat het toegenomen onderwijspeil van de werkzame bevolking mede verantwoordelijk was voor de residuele groei³.

Naar het effect van onderwijs op de economische groei is zowel nationaal als internationaal onderzoek gedaan⁴. Uit dit onderzoek komt het beeld naar voren dat onderwijs een belangrijke bijdrage levert aan de economische groei, maar ook dat de mate waarin dat het geval is sterk afhankelijk is van de voorwaarden en de omstandigheden. Verder is van belang dat de relatie tussen onderwijs en economische groei in principe een simultaan karakter heeft, dus endogeen is⁵.

In de nieuwe groeitheorie is het idee van technische vooruitgang als endogene factor verder uitgewerkt⁶. Daarbij wordt uitgegaan van toenemende in plaats van afnemende schaalopbrengsten bij de kennisproductie. In deze gedachtengang speelt het 'menselijk kapitaal' een belangrijke rol. Zowel het opbouwen van specifieke nieuwe kennis als het benutten van algemene nieuwe kennis stelt hoge eisen aan de kwalificaties van de factor arbeid. Die kwalificaties kunnen onder meer worden verkregen door scholing en leereffecten.

Kennis heeft echter een publiek goed karakter, waardoor er te weinig in kan worden geïnvesteerd. Kennis doet de produktiviteit van alle toekomstige (onderzoeks)activiteiten stijgen, maar omdat de baten daarvan niet exclusief te maken zijn, komt dit niet tot uitdrukking in de prijs van (het resultaat) van die kennis. Het gevolg hiervan is dat de inzet van het menselijk kapitaal onderbetaald wordt, zodat het aanbod ervan te laag zal zijn. Een beleid gericht op vergroting van dat aanbod is dus bevorderlijk voor de economische groei.

De zwakte van de endogene groeitheorie is het hoge abstractieniveau; een algemene kennisfactor is wel identificeerbaar op nationaal niveau, maar onduidelijk is hoe die is terug te voeren op het microniveau. Niettemin wordt deze theorie als een belangrijk argument ervaren in de discussie over het belang van onderwijs en onderzoek in de economische concurrentie met andere landen en de rol van overheid en andere actoren daarbij.

Onderwijs, arbeidsmarkt en gelijke kansen

Beleidsmatige context

De invloed van het onderwijs op de economische groei loopt voor een groot deel over de arbeidsmarkt. De situatie op de Nederlandse arbeidsmarkt

wijkt op sommige punten sterk af van die veel andere geïndustrialiseerde landen. Die afwijking heeft een kwantitatieve en een kwalitatieve dimensie.

De kwantitatieve afwijking betreft vooral de arbeidsparticipatie. Het aantal werkzoekenden zonder baan zal in Nederland dit jaar en volgend jaar met 135.000 personen toenemen. De aantrekkende economie na 1993 zal mogelijk op de middellange termijn leiden tot een (nieuwe) conjuncturele opleving van de de werkgelegenheid. Maar het werkloosheidsniveau zal desondanks op een hoger niveau dan vóór de groeistilstand komen te liggen. De lange termijn werkloosheid oefent namelijk (te) weinig neerwaartse invloed op de reële groei van de loonkosten uit. Dit fenomeen doet zich ook in andere Europese landen voor, maar is in Nederland meer geprononceerd⁷.

Meer opvallende verschillen bestaan op het terrein van de participatiegraad, gemeten in arbeidsjaren, van zowel mannen als vrouwen. De arbeidsparticipatie is in Nederland relatief laag, met name onder vrouwen en oudere mannen. De inactiviteit is in vergelijking met andere landen sterk geconcentreerd onder lager opgeleiden⁸. Daarenboven is de werkgelegenheidsgraad onder vrouwen internationaal gezien laag.

Daarnaast wordt de kwalitatieve dimensie van de arbeidsmarktproblematiek steeds belangrijker. De factor arbeid moet meer en meer voldoen aan de eisen die voortvloeien uit ontwikkelingen als de voortschrijdende internationalisering, de grotere dynamiek op technologisch gebied en de intensiteit van de internationale concurrentie. Dit alles vraagt om flexibel inzetbare arbeidskrachten.

Theorie

In de economische theorie zijn met betrekking tot de relatie tussen onderwijs en arbeidsmarkt verschillende hypothesen geformuleerd⁹. In de human capital

3. T.W. Schultz, Capital formation by education, *Journal of Political Economy*, LXVIII, 1960, blz. 571-583.

4. Zie bij voorbeeld E.F. Denison, *Why growth rates differ, Post war experiences in nine western countries*, Washington, 1967; D. Broer en W. Jansen, Employment, schooling and productivity growth, *De Economist*, 1989, blz. 425-453; R.J. Barro, Economic growth in a cross section of countries, *Quarterly Journal of Economics*, mei 1991, blz. 407-443; en J. Pencavel, *The contribution of higher education to economic growth and productivity, a review*, Center for Economic Policy Research, Stanford, 1990.

5. Zie hiervoor J. de Koning (e.a.), *Soorten onderwijs en economische groei*, Stichting Nederlands Economisch Instituut (NEI), Rotterdam, 1990.

6. Zie onder meer R.E. Lucas jr., On the mechanics of economic development, *Journal of Monetary Economics*, 1988, blz. 3-42; P.M. Romer, Endogenous technological change, *Journal of Political Economy*, S71-S102, 1990.

7. J.J. Graafland, Hysteresis in unemployment in the Netherlands, *De Economist*, 1988, blz. 508-523.

8. Zie voor een nadere specificatie Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Sociale nota 1993*, Den Haag, 1992.

9. Zie voor een overzicht bij voorbeeld: W. Groot, *Scholing, arbeidsmarkt en economische ontwikkeling*, Den Haag, 1991.

theorie wordt gesteld dat individuen in zichzelf investeren door middel van onderwijs en scholing om een zo hoog mogelijk levensduurinkomen te verkrijgen¹⁰.

De signaling theorie stelt dat onderwijs informatie genereert waarmee individuen met een hogere verwachte produktiviteit kunnen worden geïdentificeerd door de werkgevers¹¹. Een belangrijk resultaat van deze theorie is het inzicht dat een individu alleen in informatie zal investeren als dit een positieve bijdrage levert aan de informatie die het individu al uitdraagt. Individuen die een negatief imago hebben (om andere redenen dan hun kwalificaties voor het werk), zullen dus minder geïnteresseerd zijn om in informatie (i.c. onderwijs en scholing) te investeren. Investeren ze wel, dan zal het rendement volgens deze theorie veelal lager zijn dan voor andere individuen. Een beleid dat is gericht op investeren in kwalificaties, zal voor deze individuen (te) weinig rendement opleveren indien discriminerende oordelen een belangrijke rol blijven spelen¹². Dit is een element dat nadrukkelijk meegewogen moet worden, ook in het beleid.

Empirie

Uit verschillende empirische analyses blijkt het grote belang van onderwijs en scholing op kwaliteit en kwantiteit van de beroepsbevolking.

In de eerste plaats blijkt dat een hoger opleidingsniveau samengaat met gunstiger scores bij een aantal arbeidsmarktindicatoren, zie figuur 1. Het werkloosheidspercentage en de kans op langdurige werkloosheid zijn hoger bij lagere opleidingsniveaus. Het probleem van moeilijk vervulbare vacatures doet zich meer dan gemiddeld voor bij een lager opleidingsniveau. De netto-participatiegraad van mannen en vrouwen neemt toe naarmate de opleiding hoger is. Ook blijkt dat hoger opgeleiden relatief meer aan cursussen deelnemen. Verder blijkt uit ander empirisch onderzoek dat onderwijs en scholing positieve effecten hebben op mobiliteit en zoekgedrag op de arbeidsmarkt.

In meer algemene zin kan worden opgemerkt dat de omvang van de totale beroepsbevolking positief is gerelateerd aan het opleidingsniveau in de economie¹³. Dat is van belang omdat daardoor de neerwaartse tendens in de omvang van de (potentiële) beroepsbevolking als gevolg van de vergrijzing en ontgroening kan worden gekeerd. In het kader van de lange termijn studie Nederland in Drievoud heeft het CPB berekend dat in de periode 1979-1985 de factor opleiding voor ongeveer 40% verantwoordelijk is geweest voor de groei van de beroepsbevolking. Ook in de lange termijn scenario's blijft de factor opleiding resp. scholing een belangrijke determinant¹⁴.

Gelijkheid van kansen

Aldus blijkt dat het economisch belang van onderwijs substantieel is en dat deze bijdrage voor een belangrijk deel loopt over de (werking van) de arbeidsmarkt. Naast de economische doelstellingen is echter het bevorderen van gelijkheid van kansen een belangrijk, zo niet het belangrijkste motief voor de overheidsbemoeienis met het onderwijs¹⁵. De gelijkheid van kansen heeft hier betrekking op de participatie

in de maatschappij in het algemeen en op de arbeidsmarkt in het bijzonder¹⁶.

De rol van het onderwijsbeleid

Uit het voorgaande kan worden afgeleid dat het onderwijssysteem en het onderwijsbeleid van cruciaal belang zijn voor de handhaving en verbetering van de economische groeipotenties van een land. Daarbij moet juist (meer) aandacht worden gegeven aan die categorieën van burgers die nu zowel in het onderwijssysteem als (mede als gevolg daarvan) op de arbeidsmarkt 'aan de kant' blijven staan. Die aandacht dient niet alleen een sociaal maar ook een economisch doel.

Voor de Nederlandse beleidspraktijk is deze analyse niet zonder deze betekenis. Door een goed opgeleide beroepsbevolking neemt de kans op duurzame werkgelegenheid toe, door betere opleidingen neemt (de kans op) arbeidsparticipatie van achterstandsgroepen toe. Daardoor neemt de marginale wig af, waardoor op zichzelf al een groeibevorderend effect wordt gegenereerd. Juist daardoor kan een omkering worden bewerkstelligd van de uittocht van laaggeschoolden uit het arbeidsproces. De wig werkt immers negatief zowel aan de arbeidsvraagkant in termen van de ten opzichte van de arbeidsproductiviteit te hoge loonkosten als aan de arbeidsaanbodkant als gevolg van te geringe prikkels tot arbeidsparticipatie vanwege het (te) kleine verschil inkomens van actieven en inactieven¹⁷. Gericht onderwijsbeleid kan aan de oplossing van deze patstelling een bijdrage leveren. Enerzijds wordt de produktiviteit erdoor verhoogd, en anderzijds nemen de potentiële verdiensten en daarmee de prikkels tot participatie toe.

Het klassieke model voor de financiering van het onderwijs is op een dergelijke politiek onvoldoende toegesneden. Er is traditioneel immers sprake van een producentensubsidie in combinatie met een grote vrijheid van de kant van de onderwijsdeelnemer na de leerplicht zelf zijn of haar weg door het stelsel te zoeken zonder noemenswaardige (financiële) restricties. Het gevolg van deze benadering was dat met het financiële instrumentarium niet of nauwelijks stu-

10. G.S. Becker, *Human capital; a theoretical and empirical analysis with special reference to education*, Chicago, 1968; T.W. Schultz, *Investment in human capital*, *American Economic Review*, 1961, blz. 1-17.

11. M. Spence, Job market signaling, *Quarterly Journal of Economics*, 1973, blz. 355-374.

12. Zie hiervoor bij voorbeeld K.W.H. van Beek, C.C. Koopmans, B.M.S. van Praag, Discriminatie op de arbeidsmarkt?, *ESB*, 1993, blz. 476-481.

13. Centraal Planbureau, *Bevolking, opleiding en participatie tot 2015; drie scenario's*, Werkdocument 47, Den Haag, 1992.

14. CPB, *Nederland in drievoud*, Den Haag, 1992.

15. Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, *Begroting 1993*, Memorie van Toelichting, hoofdstuk 4, 1992.

16. Zie WRR, op.cit.; alsmede H.P.M. Adriaansens en W.J. Dercksen, *Arbeidsparticipatie, individualisering en beleid*, *ESB*, 1991, blz. 36-40.

17. Zie ook A.L. Bovenberg en S. Cnossen, 1993, De toekomst wordt fiscaal bepaald!, in: J.J.M. Kremers, op.cit., 1993.

ring mogelijk was met betrekking tot de verdeling van het beschikbare budget over groepen burgers en soorten onderwijs. Door de voortdurende groei na de tweede wereldoorlog was de behoefte daaraan ook gering.

In het afgelopen decennium is daarin sterk verandering gekomen. De budgettaire problemen van de overheid in combinatie met de aandacht voor de verschillende (economische) effecten van onderwijsdeelname bij verschillende maatschappelijke groepen hebben ertoe geleid dat de overheid is gaan zoeken naar instrumenten, zoals studiefinanciering en collegegelden, om meer sturing te geven aan de verdeling van het beschikbare onderwijsbudget over categorieën deelnemers. Deze behoefte ligt ook ten grondslag aan de redenering met betrekking tot de kerntaken die is opgenomen in de begroting 1993¹⁸. Met deze benadering wordt niet alleen beoogd om voor de overheid een verantwoordelijkheid voor onderwijsfinanciering te definiëren en het gebruik ervan te beïnvloeden, maar gelijktijdig ook een verantwoordelijkheid te definiëren voor de onderwijsdeelnemer zelf en werkgevers, vanwege het profijt dat deze groepen eveneens hebben van onderwijsdeelname. Hoofdgedachte is dat de verantwoordelijkheid van de overheid afneemt naarmate burgers al veel aan onderwijs hebben kunnen deelnemen en naarmate factoren als sociaal economische herkomst hun kansen in de samenleving in gunstige zin beïnvloeden.

Voor de langere termijn lijkt in het licht van het bovenstaande continuering én een verdere aanscherping van dit beleid noodzakelijk. Er zal een investeringsstrategie moeten worden geïmplementeerd die nog meer is gericht op activering van categorieën van burgers die op het gebied van onderwijs- en arbeidsparticipatie achterop (dreigen te) raken of al zijn geraakt. De politiek-economische randvoorwaarden begrenzen echter de financiële mogelijkheden om die investeringen te doen. Op rijksniveau begrenzen de momenteel gehanteerde normen (collectieve lastendruk en financieringstekort) de rijksuitgaven en dat zou ook een doorwerking kunnen hebben naar het voor onderwijs beschikbare budget. Op termijn zullen er wellicht andere normen gaan gelden, maar de kans dat dit betekent dat meer middelen beschikbaar zullen komen is gering. De Studiegroep Begrotingsruimte heeft berekend dat in 1995-1998 ongeveer 10 mrd. extra bezuinigd zou moeten worden¹⁹. Dit betekent dat meer en meer daadkrachtig een verruiming van de financiële mogelijkheden voor oplossing van de meest knellende problemen op de arbeidsmarkt gezocht moet worden in een herschikking van de overheidsuitgaven, door een grotere aandacht voor overheidsuitgaven met een investeringskarakter, waaronder uitgaven voor onderwijs en onderzoek.

Samenvatting en conclusies

De economische groeipotenties van een land worden steeds meer bepaald door de aanwezige kwaliteit en kwantiteit van menselijk kapitaal. Theoretisch kan dat toenemende belang worden geduid door de nieuwe groeitheorie. Met name de idee van externe effecten

ten bij kennisproductie is hierbij van belang. Kennis kan meervoudig worden aangewend en genereert daarom een rendement dat groter is dan andere investeringen, die geen of minder omvangrijke externe effecten meebrengen.

De schakel waarlangs externe effecten kunnen worden geïnternaliseerd is de arbeidsmarkt. Via die arbeidsmarkt kan menselijk kapitaal zo worden ingezet dat de potentiële groei-effecten van kennisinvesteringen optimaal kunnen worden geïncasseerd.

Helaas blijken sommige groepen van burgers minder goed te 'scoren' op die arbeidsmarkt. De arbeidsparticipatie van die groepen is in het algemeen lager, de kans op werkloosheid hoger, ze zijn minder mobiel en ze nemen minder deel aan cursussen. Het gaat daarbij vaak om mensen met een relatief laag opleidingsniveau.

Dit impliceert dat veel minder gebruik wordt gemaakt van de groeimogelijkheden die de economie potentieel heeft. Bovendien wordt hierdoor een (te) groot beslag gelegd op de collectieve middelen (kosten van inactiviteit). Om deze arbeidskracht effectief in te zetten is een adequate investeringsstrategie nodig, gericht op een optimale bijdrage van deze categorieën burgers aan de welvaartsvermeerdering.

Gezien het feit dat de schaarste aan middelen binnen de collectieve sector ook op de wat langere termijn, naar verwachting zal aanhouden vooronderstelt deze strategie tevens een heroriëntatie op de inzet van collectieve middelen. Bij de verdere sanering van de overheidsuitgaven zal met het oog op de toekomstige welvaartspositie van Nederland prioriteit gelegd moeten worden bij uitgaven met een investeringskarakter, waaronder ook de onderwijsuitgaven moeten worden gerekend. De financiële begrenzing en de hoognodige herschikking betekenen dat ook binnen het geheel van voor onderwijs beschikbare middelen, gerichte keuzes moeten worden gemaakt resp. prioritaire doelgroepen worden geholpen. Ten slotte zal ook verder moeten worden nagedacht over de financieringsverantwoordelijkheid binnen de sector onderwijs tussen overheid, het bedrijfsleven en de deelnemers zelf.

**Ferry Philipsen
André Stroop
Frans de Vijlder**

18. Rijksbegroting 1993, Hoofdstuk VIII, Onderwijs en wetenschappen, Tweede Kamer, vergaderjaar 1992-1993, 22800 hoofdstuk 8. Zie voorts de discussienota Blijven leren, Ministerie van onderwijs en wetenschappen, 29 maart 1993.

19. Studiegroep Begrotingsruimte, *Trendmatig begrotingsbeleid*, 1993; zie ook C. Kortleve (e.a.), Herijking van de verzorgingsstaat, in B.M.S. van Praag (e.a.), op.cit., 1992, blz. 267-301; alsmede C. Kortleve (e.a.), op.cit., 1993. Ook in de programma's van de respectievelijk politieke partijen wordt er in het algemeen van uitgegaan dat nog forse omhoogingsinspanningen zullen moeten worden gerealiseerd.