

Grenzen aan het herverdelingsbeleid

Een reactie

J. HARTOG

Universiteit van Amsterdam

Samenvatting

Dit artikel is een reactie op het artikel van Leune over 'Onderwijs, scholing en de minima' (pp. 260-269). Ten behoeve van de discussie, en ter wille van het contrast, wordt exclusief ingegaan op beperkingen in het beleid ter herverdeling van inkomsten en op de beperkingen van scholingsbeleid. De belangrijkste stelling luidt dat herverdeling niet kosteloos is.

1 Inleiding

In het voorgaande artikel van Leunè, over 'Onderwijs, scholing en de minima', wordt een schildering gegeven van de sociaal-economische positie van de minima en wordt vervolgens ingegaan op de mogelijkheden middels onderwijsbeleid de positie van zowel de huidige als de aankomende generatie te verbeteren. De situatieschets is naar mijn mening uitstekend, en ik heb weinig behoefte om daaraan iets toe te voegen. Ik zal in deze reactie dan ook voornamelijk ingaan op de beleidsaspecten, de mogelijkheden om iets te veranderen aan de waargenomen toestand. Ten behoeve van de lezer zal ik daarbij aan de andere kant beginnen dan Leune deed: in plaats van beleidsmogelijkheden te bespreken zal ik voornamelijk het accent leggen op de beperkingen van het beleid. Ik ga dus doelbewust niet in op de voordelen van herverdelingsbeleid en kies expliciet voor een eenzijdige benadering. Ik hoop dat door zo'n benadering van de andere kant de lezer geholpen wordt bij zijn/haar eigen standpuntbepaling. Want het zal duidelijk zijn dat het hier uiteindelijk draait om

politieke keuzen. Wetenschappelijke analyse kan de problematiek verhelderen, maar kan niet het laatste woord hebben.

2 Restricties bij het verdelingsbeleid

Leune maakt zelf de zeer terechte opmerking dat er altijd een onderkant in een verdeling is. Het gaat dus over een probleem van relatieve posities. De positie van de onderkant ten opzichte van de rest kan natuurlijk wel variëren. Nederland heeft één van de meest samengedrukte inkomensverdelingen in vergelijking met analoge landen. Dit is met name tot stand gebracht door de positie van de onderkant te verbeteren. Men kan dit duidelijk maken door inkomensstrekkingen te rangschikken naar de hoogte van hun inkomen. Men kan de inkomensstrekkingen dan indelen in groepen van 10% (dus steeds de opvolgende 10% van de inkomensstrekkingen), en hun aandeel in het totaal inkomen beschouwen. De verhouding tussen inkomensaandeel van de hoogste 10% groep en de derde 10% groep (van onderaf) blijkt dan gedaald van 5,4 in 1959 naar 3,3 in 1984. M.a.w. in 1959 had de hoogste groep bijna $5\frac{1}{2}$ keer zo veel te besteden als de derde 10%-groep en in 1984 nog geen $3\frac{1}{2}$ keer zo veel¹. Er is dus al veel ten gunste van de onderkant gebeurd, over langere tijd bezien. Onmiskenbaar is echter de omkering van de ontwikkeling in de meest recente periode.

In de probleemstelling waar we het hier in feite over hebben (de welvaartsverdeling), hoeft een laag inkomen nog geen lage welvaart in te houden. Dat hangt af van de waardering van het inkomen. Een hoog inkomen kan een lage welvaart opleveren, en omgekeerd. Onderzoek van economen als Kapteyn (KUB) en Hagenaars (EUR) heeft laten zien dat de waardering van een inkomen vooral afhangt van de relatieve betekenis van dat inkomen. Men waardeert het eigen inkomen ten opzich-

te van de inkomens in een bepaalde referentiegroep. Dit betekent dat grotere openheid in een maatschappij, meer informatie over andermans inkomen, de welvaart kan doen dalen (of soms doen stijgen, als andermans inkomen tegenvalt). In een open maatschappij als de Nederlandse heeft dit punt groot gewicht. Het wordt bovendien nog versterkt doordat de taxatie van relatieve posities vooral via de consumptie verloopt. Consumptieve uitgaven (woning, auto, vakanties, kleding) zijn veel gemakkelijker waarneembaar dan inkomens, en hebben een belangrijke signaalfunctie. Dit aspect is vooral klemmend omdat op het gebied van de consumptie zich een belangrijk sociaal minimum is gaan voordoen. Leune heeft dat in zijn artikel treffend geïllustreerd.

Als de welvaart vooral afhangt van relatieve posities, blijft er dus altijd een ongelijke welvaartsverdeling zolang inkomens niet geheel geëgaliseerd zijn. In de vorige eeuw trachtte men dit probleem mede op te lossen door de ontvangers van lagere inkomens meer te laten 'genieten' van hun inkomen. Zo citeert Brugmans (1975) op p. 195 uit de jaarverslagen van de Amsterdamse armenscholen: "..... het onderwijs kweekt juist' maatschappelijke deugden....die de rust waarborgen, zoo als ondergeschiktheid, overtuiging van de noodzakelijkheid van orde, achting en liefde voor de hogere standen'. De kinderen wordt op het hart gedrukt, dat het vermogen der rijken weldadig op het lot der armen terugwerkt en dat rijkdom veel moeite en zorg baart. Eén wetenschap is het, die hun op de scholen wordt geleerd: 'de wetenschap van hunne afhankelijkheid en dienstvaardigheid'". Die benadering heeft niet veel aanhangers meer. Het is zelfs aardig om bij Leune de complete omkering te zien: de betere standen moeten solidair zijn met de minderbedeelden, en onderwijs kan "bijdragen aan een oplossing van het armoedevraagstuk door leerlingen elementair besef van solidariteit bij te brengen..... Solidariteit is een waarde die overdraagbaar is".

In plaats van de welvaartsbeleving van inkomens te beïnvloeden kan men de inkomens zelf trachten te veranderen. Daarbij doen zich dan allerlei beperkingen in de keuzemogelijkheden voor omdat individuen nu eenmaal reageren op de inkomens en inkomensverschillen. Herverdelingsbeleid roept dus neveneffecten op, waarvan een aantal negatief is.

Men kan in hoofdlijnen drie oorzaken aanwijzen voor een laag inkomen in een huishouding:

- een laag loon;
- weinig verdiemers per consument in de huishouding;
- lage uitkeringen voor wie, om welke reden dan ook, geen eigen inkomen heeft.

Lage relatieve lonen kan men bestrijden door een beleid van nivellering (in de sfeer van fiscale en andere collectieve lasten, beïnvloeding van CAO-overleg, etc.) en door invoering van een wettelijk minimumloon. Aangezien individuen zich bij hun arbeidsinspanning mede laten leiden door het extra inkomen dat dit oplevert, kunnen hier negatieve impulsen van uitgaan. Succesvolle nivellering leidt tot geringere opbrengst van carrière-gerichte inspanning, van arbeidsmobiliteit, en ook van scholing en training. De economie verliest daarmee aan flexibiliteit en aan groeimogelijkheden. Bovendien leidt een nivelleringsbeleid tot pogingen om de effecten daarvan te ontgaan. Allerlei inventiviteit wordt aangewend voor het creëren van 'constructies' om aan de nivellering te ontkomen. Die creativiteit kan nuttiger worden besteed.

Het verhogen van de lagere loonvoeten ten opzichte van de hogere loonvoeten heeft ook effecten op de vraag naar arbeid. Hoogwaardige arbeid wordt relatief goedkoper, laagwaardige arbeid wordt relatief duurder. Ondernemers, zoekend naar de goedkoopste produktiemogelijkheden, zullen waar mogelijk de inschakeling van hoogwaardige arbeid vergroten, en van laagwaardige arbeid verminderen. Dit wordt nog versterkt door het prijseffect. Producten die relatief veel laagwaardige arbeid vragen, worden duurder, andere relatief goedkoper. De consumentenvraag zal daarop reageren door minder te besteden aan de producten van laagwaardiger arbeid. Allerlei eenvoudige diensten zullen door de invoering van een minimumloon zelfs uit de markt worden geprijsd (portiers, fietsebewakers, horeca personeel, kruiers, etc.).

Een ongunstige verhouding tussen het aantal inkomens en het aantal consumenten in een huishouding doet zich vooral voor ten gevolge van de lage participatie van gehuwde vrouwen aan betaalde arbeid. Ondanks de sterke stijging in de laatste jaren is deze arbeidsmarktparticipatie in Nederland nog steeds aanzienlijk lager dan in het omringende

buitenland. Dit heeft te maken met allerlei factoren die in het verleden wortelen, maar ook met gebrekkige faciliteiten voor kinderopvang, waardoor vrouwen ten gevolge van het krijgen van kinderen voor een kostbare breuk in hun arbeidsmarktmogelijkheden staan. Vrouwen met een hogere opleiding hebben een hogere neiging tot participatie op de arbeidsmarkt. Pogingen tot egalisatie van inkomens van gezinnen worden dus begrensd door een lagere participatieneging van lager opgeleide vrouwen, die vooral onderin de inkomensverdeling te vinden zijn.

Lage uitkeringen, als oorzaak van een laag inkomen, kan men uiteraard vervangen door hogere uitkeringen. Maar ook hier zijn problemen aan verbonden. Diverse uitkeringen kunnen worden afgewogen tegen de opbrengst van arbeid, bij een betaalde baan, en een hogere uitkering remt de ambitie om tot de arbeidsmarkt terug te keren. Dit geldt voor al die situaties waarbij individuen invloed hebben op de keus tussen uitkering en werk: ziekte, arbeidsongeschiktheid, werkloosheid, bijstand. Vooral op het laagste niveau is de marginale opbrengst van werk gering, zo niet nihil, door de koppeling van netto uitkeringen aan het netto minimumloon, eventueel via toeslagen. Hogere uitkeringen remmen dus de arbeidsinspanning en daarmee nationaal inkomen en nationale productie. Bovendien kunnen uitkeringen invloed hebben op de vorming en ontbinding van huishoudingen, bijvoorbeeld via de bijstand voor gescheiden vrouwen.

Hogere uitkeringen moeten uiteraard gefinancierd worden, via hogere lasten. Dit zal bij de gangbare financieringsstructuur leiden tot een grote afstand tussen bruto-loon en netto-loon. De hogere loonkosten betekenen een rem op de vraag naar arbeid, de grotere discrepantie tussen bruto en netto bedragen maakt deelname aan zwarte en grijze circuits aantrekkelijker. Via de financieringskant lopen de kosten van uitkeringen dus ook op, en dit beperkt de mogelijkheden van herverdeling. In feite betekenen al deze reacties dat voor een stijging van een uitkering aan iemand met één gulden het verlies aan inkomen elders (door geringere of anders gerichte inspanning) groter is dan één gulden. De som is dus niet constant bij herverdeling, maar daalt.

In een maatschappij waarbij het ouderlijk milieu niet van belang is voor de sociaal-economische positie die men kan bereiken, is de kans om in de onderste laag van de samenleving terecht te komen even groot voor kinderen uit alle milieus. De onderste laag is echter disproportioneel samengesteld met individuen afkomstig uit de lagere milieus, en maatschappelijke ongelijkheid naar milieu reproduceert zich dus in een zekere mate.

Scholing is een belangrijk instrument voor intergenerationele mobiliteit, en Leune stelt hier ook zijn hoop op. Ik vrees dat hij iets te luchtig is over de mogelijkheden, en wat te weinig oog heeft voor de beperkingen, ook al wijst hij er soms terloops op. Doorbreking van de maatschappelijke structuur via scholing en herscholing vindt zijn begrenzing op een vier-tal aspecten:

- motivatie;
- capaciteiten;
- informatie;
- financiering.

Motieven voor scholing kan men vanuit economisch perspectief onderverdelen in consumptie en investeringsmotieven. Onder het consumptiemotief valt het pure plezier van intellectuele ontwikkeling en zelfontplooiing, onder het investeringsmotief valt scholing ten behoeve van latere opbrengst: betere baan-kansen, meer kans op een aantrekkelijke baan, betere inkomensvooruitzichten. De relevantie van dit laatste motief wordt o.a. geïllustreerd aan de enorme toeloop naar bedrijfskunde opleidingen, die geheel door arbeidsmarktoverwegingen lijkt te zijn ingegeven. Het consumptiemotief, de drang naar intellectuele en culturele ontwikkeling leeft sterker in hogere milieus dan in lagere. Hetzelfde geldt ongetwijfeld voor ambitie en prestatiegerichtheid. Daarmee ontstaat voor kinderen uit de lagere milieus een achterstand die moeilijk te compenseren is.

Problemen met motivatie spelen ongetwijfeld een belangrijke rol bij de schooluitval: schoolverlaters zonder diploma. Gemiddeld bedraagt die uitval in het Nederlands onderwijs elk jaar zo'n 40% van alle schoolverlaters (Hartog & Pfann, 1987). Kinderen uit lagere milieus zijn daarbij weer oververtegenwoordigd (Pfann, 1986). Hieruit kan worden afgeleid dat stimuleren van onderwijsdeelname

niet altijd effectief zal zijn. Het gaat immers niet om de deelname op zich, maar om succesvolle afronding. Begrenzungen doen zich eveneens voor bij bijscholingscursussen, zoals Leune zelf vermeldt: de besproken voorzieningen bereiken slechts 12% van alle werklozen.

Capaciteiten, voor zover meetbaar met allerlei prestatie- en begaafdheidstoetsen, blijken ook door het milieu beïnvloed te zijn. In hoeverre erfelijke effecten daarbij een rol spelen is nog altijd een twistpunt, maar het is wel duidelijk dat de vorming van het kind in de eerste levensjaren in belangrijke mate door het ouderlijk milieu wordt beïnvloed. Dit betekent dus, evenals bij motivatie, dat kinderen uit lagere milieus met een achterstand beginnen, die moeilijk te compenseren valt, ondanks allerlei pogingen die daartoe inmiddels ondernomen zijn.

Met betrekking tot informatie over mogelijkheden voor scholing en beroepsuitoefening lijkt het beleid betere kaarten te hebben. Immers, door gerichte voorlichting kan men trachten ook de lagere milieus te doordringen van de gunstige effecten van scholing en training. Toch zijn hier ook beperkingen. Het absorberen en nuttig gebruiken van informatie vereist ook een geïnteresseerdheid van de geadresseerde. Het lijkt zeker niet uitgesloten dat in lagere milieus het nuttig gebruik van een gegeven hoeveelheid informatie beperkter is dan in hogere milieus. In een bepaalde zin ligt hier zelfs een verklaringsgrond voor de voor-sprong van de hogere milieus: ze maken beter gebruik van de aanwezige mogelijkheden.

Ten aanzien van de financiering ten slotte verkeren de lagere milieus ook in een ongunstige uitgangspositie. Financiële tegemoetkomingen kunnen dat effect reduceren, maar wellicht nooit helemaal wegnemen. Daarbij kan ook niet worden uitgesloten dat een lager inkomen leidt tot een grotere voorkeur voor huidig inkomen boven toekomstig inkomen, m.a.w. tot een geringere neiging om inkomensverwerving uit te stellen. Ook dit zou leiden tot bestending van de maatschappelijke positie van de lagere milieus.

In hoeverre de huidige situatie op de arbeidsmarkt een belemmering is voor beleids-mogelijkheden via onderwijs is niet geheel duidelijk. Het bestaan van werkloosheid kan demotiveren voor zover de opleiding niet wordt bekroond met een baan maar met werkloosheid. Scholingsprogramma's die gekop-

peld zijn aan een baan zijn dan ook succesvoller dan andere programma's. Werkloosheid reduceert echter ook de kosten van scholing, omdat men bij onderwijsdeelname geen aantrekkelijke baan laat schieten. Bovendien kan men zich een motiverend effect voorstellen, omdat iedereen zich juist zo goed mogelijk wil kwalificeren voor de beschikbare banen. Per saldo zou het effect dan toch weer bepaald worden door individuele motivatie, en taxatie van opbrengsten. Daarmee zou het lagere milieu opnieuw in het nadeel zijn.

4 Conclusie

Leune heeft een duidelijk beeld gegeven van de ongunstige positie waarin huishoudens met een sociaal minimum verkeren, en hij heeft zijn hoop gesteld op onderwijsbeleid om hierin verbetering te brengen. Hoewel hij zelf al relativerende opmerkingen maakt, en zich duidelijk bewust is van de beperkingen, is in dit artikel bij wijze van contrast exclusief ingegaan op moeilijkheden en restricties bij inkomenshervedelings- en scholingsbeleid. De voordelen van zo'n beleid, indien succesvol, kunnen worden afgeleid uit Leune's situatieschets: opheffing van die achterstanden.

De boodschap van mijn artikel is dat men niet kan verwachten dat alle milieu-invloeden ooit gecompenseerd kunnen worden en dat die compensaties kosten met zich meebrengen. Hervreiding van inkomens kan zowel bij begunstigen als bij benadeelden repercussies op de arbeidsinspanning hebben waardoor het totaal beschikbare inkomen daalt. Stimulering van onderwijsdeelname kan leiden tot efficiency-verliezen wanneer door lage kosten en onvoldoende selectie op capaciteiten en motivatie deelnemers met geringe slaagkansen toestromen.

Hoge kosten van beleid behoeven op zich geen belemmering voor dat beleid te vormen. Men kan immers van mening zijn dat het doel die kosten waard is. Voor een weloverwogen keus is echter goede informatie nodig.

Dit artikel heeft geen kwantificering van de kosten kunnen geven, maar slechts een opsomming van mogelijke negatieve effecten en restricties. Hopelijk draagt dit bij tot goede oordeelsvorming over de beleidsopties.

1. H. van der Stadt, *The dynamics of income and welfare*, binnenkort te verdedigen proefschrift aan de UvA, Tabel 2.5. Gegevens over de laagste 10%-groep zijn hier te prefereren, maar die worden niet vermeld. Er zijn diverse indicaties dat de ontwikkeling daarvan analoog is.

Literatuur

- Brugmans, I. J., *De arbeidende klasse in Nederland in de 19e eeuw, 1830-1870*. Prisma, Utrecht: 10e druk, 1975.
- Hartog, J. & G. Pfann, Onderwijsuitval: achtergronden en gevolgen. *Economisch Statistische Berichten*, 1987, 72, 3587, 11-17.
- Pfann, G., (*Niet-*) *afgeronde onderwijsloopbanen en de Nederlandse arbeidsmarkt*. SCO-rapport 77, 1986.

Summary

Hartog, J. 'Restrictions to redistributive policies.' *Pedagogische Studiën*, 1988, 65, 270-274.

In his reaction to the paper by Leune (pp. 260-269), the author discusses restrictions to redistributive policies. He exposes the economic dilemma that income redistribution towards the poor, while serving egalitarian purposes, has also a cost in terms of economic efficiency, such as reduced labor efforts, tax evasion and shifts towards the underground economy. Schooling policies favoring the least advantaged in society, as advocated by Leune, may have little effect, due to problems of motivation, cultural barriers and inability of the deprived to absorb the education imposed on them. *

J. Hartog is hoogleraar economie aan de Universiteit van Amsterdam sinds 1981. Daarvoor was hij 10 jaar verbonden aan de Erasmus Universiteit van Rotterdam. Hij studeerde in Rotterdam en aan Queen's University in Canada, en verbleef ook nadien enkele malen aan buitenlandse universiteiten (Stanford, Wisconsin). Hij publiceerde enkele boeken en gedeeltelijk samen met anderen een zeventigtal artikelen over inkomensverdeling, onderwijs en arbeidsmarkt.

Adres: Vakgroep Micro-Economie, Universiteit van Amsterdam, Jodenbreestraat 23, 1011 NH Amsterdam

Manuscript aanvaard 16-3-'88