

## Tilburg University

### Problemen aan de onderkant

Kolnaar, A.H.J.J.

*Published in:*  
Maandschrift Economie

*Publication date:*  
1996

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

*Citation for published version (APA):*  
Kolnaar, A. H. J. J. (1996). Problemen aan de onderkant. *Maandschrift Economie*, 60(6), 437-440.

#### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

#### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

## Problemen aan de onderkant

PROF.DR. A.H.J. KOLNAAR

Zowel in de economische literatuur als in de politiek krijgt de problematiek aan de onderkant van de arbeidsmarkt grote aandacht. Terecht, want de waarneembare scheve ontwikkeling in kansen op de arbeidsmarkt zal, voorzover zij althans min of meer structureel van aard is, vérstrekkende gevolgen hebben voor de samenleving. Een bijna onafwendbare tweedeling zal dan de cohesie in de samenleving ondergraven. Het antwoord op de vraag, of echt sprake is van structurele verschillen in ontwikkelingen bij lager- (gemakshalve alleen basisonderwijs) en hogergeschoolden, lijkt dus van levensbelang.

Relevant zijn vooral verschillen in ontwikkeling, dus in groeivoeten. Eenmalige wijzigingen in vraag- aanbodverhoudingen kunnen via dito aanpassingen in beloningsvoeten doorgaans, zij het met enige vertraging, wel opgevangen worden. Eerst als de groei in vraag en aanbod per groep duurzaam uiteenloopt is Leiden echt in last.

Is de groei in de vraag naar laaggeschoolden blijvend kleiner dan die van hogeschoolden dan zou de groei in het aanbod in de twee soorten zich daaraan overigens om uiteenlopende redenen (extra scholing) kunnen gaan aanpassen. Eerst als die rek in het aanbod eruit is zal een voortgaande tekortschietende groei in de vraag naar laaggeschoolden letterlijk economische ordeverstoringen tot gevolg hebben.

Dat inderdaad sprake is van duurzame verschillen in groeivoeten wordt niet door iedereen onderschreven. Zo wordt *tijdelijke verdringing* van lager door hoger geschoolden aangevoerd als de belangrijkste reden voor die groeiverschillen. De - gemeenschappelijke- oorzaak van alle ellende is in die visie gelegen in het achterblijven van de totale, macro-economische vraag naar arbeid. Werkloos geworden hogeschoolden nemen vervolgens (tijdelijk) met lager betaalde functies genoegen. Aldus worden lagere-schoolden weggedrukt. Hun kansen zullen keren als de totale vraag naar arbeid weer toeneemt. Dan stromen hogeschoolden weer door naar beterbetaalde functies zodat zich een tegengestelde ontwikkeling gaat voordoen.

De kern van deze visie is dus dat zeker gemiddeld over de conjunctuur de groeivoeten van de vraag naar laag- en hogeschoolden identiek zijn. De groei in het aanbod voor laagbetaalde functies wordt in de laagconjunctuur evenwel groter door de verdringing. In de hoogconjunctuur gebeurt het omgekeerde. In deze optiek is de problematiek aan de onderkant dus niet blijvend van aard. Meer dan dat is er ook geen behoefte aan specifiek op de onderkant gericht beleid. Alle nadruk moet liggen op meer vraag naar arbeid voor lager- en hogeschoolden, via de bevordering van de macro-economische werkgelegenheidsontwikkeling. Het stimuleren daarvan vergt de inzet van de geëigende macro-economische instrumenten (algemene loonkostenmatiging). Dit geldt á fortiori als er gemiddeld over de conjunctuur sprake is van werkloosheid.

De onderhavige visie komt naar voren in publicaties van de zijde van het Sociaal Cultureel Planbureau. In de jongste Sociale en Culturele Verkenningen van het SCP wordt voorts veel kritiek geleverd op de effectiviteit van het gerichte arbeidsmarktbeleid, zoals dat onder andere in (loon)subsidiereregelingen en Melkertbanen gestalte krijgt. Dat is consequent: zulk specifiek beleid hoeft niet (zie boven) èn deugt niet. Teulings heeft er overigens op gewezen dat verdringingsprocessen en substitutie tussen hoog- en laagbetaalde arbeid moeilijk van elkaar kunnen worden gescheiden<sup>1</sup>. Een geheel andere kijk op oorzaak en remedie van de problemen aan de onderkant is te vinden bij degenen die hun toevlucht zoeken tot internationalisering en de technologische ontwikkeling. De opkomst van de Informatie- en CommunicatieTechnologie geniet bij dat laatste veel aandacht. Deze technologie heeft grote invloed op zowel de produktie- als de consumptiehuishoudingen. Steeds meer informatie is steeds sneller beschikbaar en speelt daarmee een steeds grotere rol. Organisaties veranderen er fundamenteel door van opzet. Na de voorbeelden in Zweden en Finland (SOL) kent nu ook Nederland zijn kantoor zonder vaste werkplekken (Interpolis nv te Tilburg). Rekenwerk dat vroeger dagen of weken in beslag zou hebben genomen (en daarom misschien maar niet werd uitgevoerd) kost nu luttele minuten of seconden. Informatie kan in enkele seconden over de wereld worden verbreid. Hier is sprake van een blijvende invloed op het economisch leven en op de organisatie van produktie, arbeid en onderneming<sup>2</sup>. Internationalisering wordt wel onderscheiden in globalisering (de opkomst van o.a. landen in Azië) en regionalisering (de vorming van landenblokken in Azië, in Amerika rond de Verenigde Staten en in Europa). Deze ontwikkelingen zijn - als het goed is - niet tijdelijk maar blijvend. Zowel bij ICT als bij internationalisering is sprake van duurzame veranderingen in economische condities. Waar wij dus vooral in geïnteresseerd zijn is, of deze veranderingen zullen leiden tot een blijvend uiteenlopen in de groei van de vraag naar hoger- en lagergeschoolden. Dat is natuurlijk op voorhand erg moeilijk vast te stellen. ICT kan bijvoorbeeld gezien worden als een nieuwe techniek. De invloed op de groei is dan tijdelijk en wordt minder naarmate de invoering ervan zijn voltooiing nadert. Hetzelfde is van toepassing op de internationalisering. Dit is in principe een eenmalige schok die geen blijvende gevolgen zal hebben voor de groei. Natuurlijk duurt het wel geruime tijd voor de doorvoering en gevolgen van de schokken hun bekost zullen hebben. Er is dus zeker reden om aan te nemen dat van beide fenomenen althans voorlopig een waarneembare invloed op de werkgelegenheidsgroei uit zal gaan. Maar of het echt structureel is valt te betwijfelen. (Dat in dit kader tegen ICT anders kan worden en wordt aangekeken komt zodadelijk aan de orde).

De tweede kwestie is of de evolutie onder invloed van de genoemde fenomenen ook gedifferentieerd zal zijn. Met betrekking tot de internationalisering ligt dit voor de hand. In de westerse economieën impliceert de toenemende concurrentie uit lage loonlanden volgens de theorie van Heckscher-Ohlin het zwakker worden van de posi-

1 C. N. Teulings: *Conjunctuur en kwalificatie*. Amsterdam 1990.

2 Zie onder andere C. Freeman en L. Soete: *Work for all or mass unemployment? Computerised technical change into the twenty-first century*, 1994. Of Douben: *Arbeid en Technologie*. Maandschrift Economie okt. 1996.

tie van met name de laaggeschoolden. Een zelfde uitwerking wordt door velen toegedicht aan ICT. De introductie ervan zou een versnelde uitstoot van laaggeschoolde arbeid (routinematige arbeid) met zich brengen: er doemt een asymmetrische technologische ontwikkeling op. Daarmee bieden ICT en internationalisering stevige aanknopingspunten voor een verklaring van de problemen aan de onderkant van de arbeidsmarkt<sup>3</sup>. Ze vormden dan ook de basis voor het jongste rapport van de Commissie Economische Deskundigen van de SER<sup>4</sup>.

Arbeidsmarktproblemen die te wijten zijn aan uiteenlopende vraagontwikkelingen kunnen mogelijk worden opgevangen door dito ontwikkelingen in de beloningsvoet-, lees arbeidskostenverhoudingen. Althans voorzover de vraag naar de soorten arbeid gevoelig is voor de eigen kosten en die van de andere productiefactoren. In de marktconforme VS is inderdaad sprake van een toenemend achterblijven van de laagste lonen. De ontvangers ervan dreigen al werkend ten onder te gaan. In Europa bestaan sterke weerstanden tegen een forse denivellering. De inkomens blijven via het minimumloon en de minimumuitkering, kortom het sociaal minimum, min of meer op peil maar de banen gaan verloren. De samenleving dreigt er al niet-werkend ten onder te gaan. Dit bracht Krugman tot zijn bekende 'Europe jobless, America penniless'. In het verlengde hiervan worden warme pleidooien gehouden voor maatregelen ter verbetering van de werking van de arbeidsmarkt in Europa. Beloningsvoeten dienen zich sneller aan te passen aan gewijzigde schaarsteverhoudingen en de inschakeling van arbeid moet sneller worden afgestemd op de werkelijke behoefte van de ondernemers. Flexibilisering dus op twee fronten. Overigens heeft zo'n beleid wederom slechts kans van slagen als de resulterende beloningsvoetontwikkelingen niet in nieuwe duurzame trends van bijvoorbeeld verarming van de laag geschoolden gaan ontaarden. Vanzelfsprekend kunnen scholing en onderwijs ook een bijdrage leveren aan de oplossing van de problematiek. In wezen passen de aanbodontwikkelingen zich dan beter aan bij die van de vraag. Het is in dit licht verbazingwekkend dat sommige lagere beroepsopleidingen zo uit de gratie zijn geraakt en uit bedrijven zijn verdwenen. Uiteenlopende ontwikkelingen in de kostenverhoudingen zijn behalve via loononderhandelingen te organiseren via de verkleining van de wig aan de onderkant (belastingen en vooral premies, gerichte loonkostensubsidies). Leveren deze maatregelen niet snel genoeg het gewenste resultaat op dan zullen voor de resulterende groeiende populatie langdurig werklozen extra inspanningen moeten worden geleverd in de vorm van o.a. Melkertbanen. Als men als oorzaak gedifferentieerde vraagontwikkelingen vermoedt, zal men derhalve specifiek op de onderkant gericht beleid meer gaan appreciëren. In het al genoemde CED-rapport wordt uitgebreid op de modaliteiten en mogelijkheden van de dubbele flexibilisering van de arbeid ingegaan. Een duurzaam gedifferentieerde ontwikkeling onder invloed van de internationalise-

3 Wood vraagt aandacht voor beide verklaringen. Zie oa Wood: How trade hurt unskilled workers. *Journal of Economic Perspectives* nr.3, 1995. Krugman en Lawrence houden het op de technologie. Krugman toont zeer weinig waardering voor hen die de internationalisering verdedigen als oorzaak. Zie Krugman en Lawrence: Trade, Jobs and Wages. NBER Working Paper 4478, sept. 1993 en ook Krugman: Europe Jobless, America Penniless?. *Foreign Policy*, 1994.

4 Arbeidsmarkt, informatietechnologie en internationalisering. CED-rapport, SER, maart 1996.

ring is zoals gezegd niet erg waarschijnlijk. Anders ligt dit mogelijk met betrekking tot de technologische ontwikkeling, die wel blijvend discriminerend zou kunnen zijn richting de lager geschoolden. Een opvallende bijdrage aan de onderbouwing hiervan is ten onzent geleverd door Draper en Manders van het Centraal Economisch Planbureau<sup>5</sup>. Voor de open sector leveren hun schattingen een jaarlijkse uitstoot van lager geschoolden op van ruim 6% per eenheid produkt, tegenover 0% voor hoger geschoolden! Tekent zich derhalve toch het door Krugman geschetste sombere beeld af van een permanent verder voortschrijdende verarming en/of toenemende werkloosheid aan de onderkant? Natuurlijk gaat de introductie van zo'n nieuwe produktie-techniek tijdelijk met processen als hier aangegeven gepaard. Maar zijn ze blijvend? Los van de vraag of de technologische ontwikkeling zelf permanent een dergelijk karakter zou kunnen hebben is er, als dit wel zo zou zijn, de substitutie tussen produktiefactoren als uitweg uit de problematiek. Door de technologische evolutie worden laaggeschoolden uitgestoten en dalen hun arbeidskosten per eenheid produkt: via substitutie worden dan vervolgens weer meer laaggeschoolden ingeschakeld. Als dit proces aan bepaalde voorwaarden voldoet, zal na de opvang van de eerste klap ook een asymmetrische technologische ontwikkeling blijken uit te pakken in het voordeel van alle betrokkenen. Na de beginaanpassingen kan namelijk een voor lager en hoger geschoolden gelijke groei in de vraag naar arbeid en in het reële loon tot stand komen. Tenminste als de groei in het aanbod van deze soorten arbeid aan elkaar gelijk is: meer algemeen kunnen de inkomensandelen in het nationaal produkt konstant blijven bij volledige werkgelegenheid. Kortom, evenwichtige groei is ook denkbaar bij ex ante (vóór de substitutieprocessen) gedifferentieerde produktiviteitsontwikkelingen. Aan de genoemde voorwaarden is voldaan bij een voor alle produktiefactoren gelijke substitutie-elasticiteit van min één. Maar er zijn andere situaties denkbaar waarin hetzelfde resultaat wordt verkregen. Soortgelijke uitkomsten als bij substitutie kunnen bovendien worden bereikt via sectorale verschuivingen.

Het door Krugman geschetste sombere beeld hoeft dus geen realiteit te worden. Ook niet als de technologische evolutie inderdaad blijvend discriminatoir zou zijn. Niet alleen de technologische ontwikkeling is bepalend. De substitutiemogelijkheden zijn evenzeer van belang. Zijn die er en worden ze uitgebuit, dan hoeft achteraf van een gedifferentieerde ontwikkeling zelfs niets meer te merken te zijn. De invloed van technologische evolutie en substitutie samen op de faktorproductiviteiten kan namelijk uitmonden in een voor de verschillende soorten arbeid gelijke ontwikkeling. Wat we dan zullen waarnemen is deze uniforme produktiviteitsontwikkeling als gezamenlijk resultaat van technologische evolutie en substitutie. Bij gebrek aan informatie over de ex ante ontwikkeling betekent dit, dat het bestaan van een gedifferentieerde technologische ontwikkeling nooit kan worden aangetoond. Technologische ontwikkeling en substitutie zijn niet van elkaar te scheiden, ook niet via de econometrie.

5 Voor het eerst gepubliceerd als Draper en Manders: De structurele ontwikkeling van de werkgelegenheid in de marktsector. CPB, bijdrage aan de Nederlandse Arbeidsmarktdag 1995.