

## 6. SAMENVATTING EN NABESCHOUWING

Nederland is een geïntegreerd deel van West-Europa, zowel economisch als cultureel. Op zijn beurt is West-Europa weer ingebed in een mondiaal economisch systeem. Hierdoor is op lange termijn economisch gedrag dat sterk afwijkt van de ons omringende landen moeilijk voorstelbaar. Dit betekent overigens niet dat afwijkingen - in gunstige of ongunstige zin - uitgesloten zijn, maar impliceert wél dat in de centrale paden van de scenario's hier niet op de voorhand van wordt uitgegaan.

Voorzover de economische uitgangssituatie echter verschilt van die in het buitenland, kan evenwel de economische ontwikkeling toch gaan divergeren. Het belangrijkste voorbeeld hiervan in de scenario's is de huidige omvangrijke werkloosheid in Nederland; bij min of meer gelijke marktwerking zal de loonmatiging in Nederland relatief groter zijn dan in andere landen, waardoor ook de prijsverhouding ten opzichte van de buitenlandse concurrenten kan verbeteren.

Een tweede uitgangspunt van deze scenario's is dat voor intern-Nederlandse veronderstellingen in hoofdlijnen is uitgegaan van ongewijzigd beleid. Gedachte hierbij is knelpunten in de economische ontwikkeling van de scenario's zo scherp mogelijk naar voren te laten komen. Een uitzondering betreft de tarieven voor de loon- en inkomstenbelasting, die zijn afgestemd op een bij wijze van werkhypothese gehanteerde quote van 6% voor het financieringstekort van de overheid.

Tegen deze achtergrond zijn allereerst drie wereldscenario's ontwikkeld, die in het kort als volgt kunnen worden gekarakteriseerd.

Het HOOG-scenario kenmerkt zich door een effectieve werking van het marktmechanisme, internationale coördinatie van beleid en afwezigheid van protectionisme; het vertrouwen in de wereldeconomie herstelt zich eveneens. Onder invloed van deze factoren verdwijnen geleidelijk de huidige onevenwichtigheden en wordt een nieuwe periode van wereldwijde economische groei ingeluid.

Het LAAG-scenario is het spiegelbeeld van HOOG; mondiaal treedt een langdurige fase in van economische stagnatie.

Het MIDDEN-scenario kenmerkt zich door belangrijke regionale verschillen, waar vooral de ontwikkelingen in West-Europa te wensen overlaten.

Cijfermatig is dit vooral uitgewerkt door afperking van de wereldhandelsgroei tot een plausibele marge van 2% tot 6% gemiddeld per jaar voor LAAG en HOOG. In samenhang met het eerste uitgangspunt van de scenario's hebben deze wereldscenario's op sommige punten ook gevolgen voor de werking van de Nederlandse economie; dit betreft met name de effectiviteit van het prijsmechanisme op de goederen- en arbeidsmarkt en de gevolgen van protectionisme voor de uitvoer en de invoer.

Hiermee is de basis gelegd voor een aannemelijke marge voor de groei van onze economie. Deze groei loopt in de komende 25 jaar uiteen van gemiddeld 1% gemiddeld per jaar in LAAG tot 4% gemiddeld per jaar in HOOG.

De drie scenario's voor Nederland laten zich als volgt typeren:

- HOOG - Vooral door herstellend vertrouwen en internationaal gecoördineerd budgettair en monetair beleid ontstaat een voor Nederland gunstige externe omgeving. Hierdoor en door marktconforme loon- en prijsvorming treedt herstel van de produktiegroei op. Door de relatief geringe arbeidsproductiviteitsstijging komt een uniek hoge groei van werkgelegenheid tot stand. De werkloosheid daalt dan voortdurend, zodat tegen het einde van deze eeuw weer volledige werkgelegenheid wordt bereikt. In samenhang met deze gunstige economische ontwikkeling dalen zowel het financieringstekort als de collectieve druk. Na 2000 veroorzaakt de situatie op de arbeidsmarkt scherpe loonstijgingen en treedt bijgevolg een verslechtering van de concurrentiepositie op. Hierdoor en door de afzwakkende wereldhandelsgroei tekent zich een vertraging van de produktie- en werkgelegenheidsgroei af; het aandeel van de collectieve sector neemt dan opnieuw toe. De consumptie per hoofd van de bevolking zal aan het einde van de

scenarioperiode bijna verdrievoudigd zijn. Wat betreft het bedrijfstakkenpatroon is dit scenario relatief sterk op de industrie gericht. Dit komt zowel in de forse produktiegroei als in het stabiliserende aandeel van de industriële werkgelegenheid tot uiting. Het proces van de-industrialisatie gaat dus niet verder. Regionaal zal de schaarste zich het eerst in het westen manifesteren waardoor de andere landdelen betere groeikansen krijgen.

- LAAG - Dit scenario kenmerkt zich door lage produktiegroei, vooral als gevolg van een ongunstige externe omgeving en weinig effectief werkende markten. Naast de trage marktgroei speelt hier ook een rol dat door de protectionistische tendensen marktwinsten moeilijk te realiseren zijn. Bij een - ook in dit scenario - geringe verbetering van de arbeidsproduktiviteit blijft het werkgelegenheidsniveau per saldo bijna stabiel. Door de groei van het arbeidsaanbod ontstaat voor de werkloosheid een heel somber perspectief. Deze loopt tot de eeuwwisseling scherp op tot meer dan een kwart van de beroepsbevolking, daarna valt deze iets terug. De belasting- en premiedruk stijgt in dit scenario met relatief hoge lonen en hoge werkloosheid tot een ongekend hoog niveau van 60% van het nationaal inkomen. Toch kan de consumptie per hoofd tot 2010 nog met 60% toenemen. Ook in dit scenario komt de de-industrialisatie, afgemeten naar het waarde-aandeel van de produktie, tot stilstand; in de werkgelegenheid neemt het aandeel van de industrie evenwel verder af ten gunste van tertiaire en kwartaire diensten.

- MIDDEN - Dit scenario is een vertraagde en afgezwakte versie van het HOOG-scenario. De werkloosheid verandert slechts weinig tot 2000; daarna zet een daling in. De consumptie per hoofd kan niettemin meer dan verdubbelen tot 2010. De belasting- en premiedruk blijft nagenoeg constant.

Het uiteenlopen der beelden van de scenario's benadrukt de onzekerheid van en illustreert de ontwikkelingsmogelijkheden voor de toekomst. Ze onderstrepen ook het belang voor de

Nederlandse economie van de internationale omgeving en van de flexibiliteit bij de marktwerking. Niettegenstaande de verschillen vertonen de scenario's ook een aantal als gemeenschappelijk te bestempelen kenmerken. Hiervoor lijkt de marge voor de mogelijke ontwikkelingen dus smaller. Zo zal in alle scenario's

- de werkloosheid tot in de jaren negentig omvangrijk blijven,
- de lopende rekening van de betalingsbalans voorlopig naar een overschotpositie tenderen,
- de arbeidsproduktiviteit minder stijgen dan in het verleden en de energie-intensiteit aanmerkelijk afnemen,
- het proces van de-industrialisatie voorlopig niet verder gaan, en
- de collectieve sector omvangrijk blijven zodat de belasting- en premiedruk in vergelijking tot de jaren vijftig en zestig hoog (d.w.z. meer dan 40%) zal blijven.

Hiervoor zijn een aantal oorzaken te noemen. Zo zijn door "pipeline" verschijnselen een aantal ontwikkelingen voor een groot deel al gepredetermineerd en niet scenario-specifiek; een voorbeeld is het toekomstige arbeidsaanbod dat nu op de schoolbanken zit. Daarnaast zijn er een aantal onevenwichtigheden in de uitgangssituatie, die zo diep zitten dat zelfs bij zeer gunstige omstandigheden het saneringsproces nog vele jaren zal vereisen (werkloosheid). Ook wordt ondanks de verschillende hypothesen over de flexibiliteit een groot deel van het gedrag in alle scenario's gekenmerkt door min of meer vertraagde aanpassingen. Daarnaast zijn een aantal institutionele rigiditeiten in het geding; er zijn geen wijzigingen in instituties en koppelingen aangenomen en de volumegroei van collectieve uitgaven is daarom veelal endogeen.

Ondanks de smallere bandbreedte bij de gemeenschappelijke kenmerken zijn ook daar onzekerheden, niet in de laatste plaats omdat veel van zulke gemeenschappelijke ontwikkelingen betrekkelijk nieuw zijn ten opzichte van die in de historische referentieperioden. Gedragsaanpassingen zijn dan denkbaar. Hierom, maar ook om andere redenen, zijn enige aan-

vullende opmerkingen van belang.

Het voortdurend hoge werkloosheidsniveau kan een ander deelnemingsgedrag voor de arbeidsmarkt teweeg brengen. Met name zou op grotere schaal genoegen genomen kunnen worden met deeltijdbanen; de eerste tekenen van een hoger wordende personen-arbeidsjaren verhouding manifesteren zich thans reeds. Het arbeidsaanbod zal hierdoor, in arbeidsjaren gemeten, lager kunnen uitkomen dan waarvan in de scenario's is uitgegaan, en zo ook de werkloosheid. Daarenboven kan de langdurig aanhoudende werkloosheidsproblematiek de roep om verdergaande arbeidsduurverkorting dringender maken. Een voorzichtige invoering hiervan d.w.z. geleidelijk en niet voor alle arbeidsplaatsen van toepassing en met initiële looninlevering, zal - als dit realiseerbaar is - in MIDDEN en LAAG enige verlichting van de problematiek (althans gemeten in personen) kunnen geven. Dat overigens ten koste van enige daling in het nationaal inkomen. In het HOOG-scenario zal de werkgelegenheidswinst (in personen gemeten) verwaarloosbaar zijn; daar wordt de schaarste-problematiek eerder in de tijd actueel met bijkomende gevolgen voor loon-en prijsinflatie en de internationale concurrentiepositie<sup>10</sup>.

Zolang de werkloosheid omvangrijk is zal, afhankelijk van de mate van flexibiliteit, een neerwaartse druk op de lonen plaatsvinden. Tot 2000 blijft dan ook in alle scenario's de concurrentiepositie een verbetering vertonen. Ook de prijsontwikkeling voor de collectieve uitgaven is daardoor gematigd. De groei van deze uitgaven, voorzover die met demografische ontwikkelingen samenhangen, blijft achter bij die van het nationaal inkomen. Dit geldt ook voor de gevolgen van de vergrijzing, die pas na 2010 in betekenis gaat toenemen. Een en ander neemt niet weg dat de collectieve sector zonder beleidswijzigingen omvangrijk blijft. In HOOG kan de belasting- en premiedruk weliswaar met ca. 7%-punten dalen maar

---

<sup>10</sup>Binnenkort zal worden gerapporteerd over de effecten van de verdergaande arbeidsduurverkorting in de lange termijn scenario's.

blijft dan altijd nog boven het niveau van de jaren zestig. Indien de looninflatie gaat toenemen wordt die druk weer hoger. In LAAG zal de druk sterk oplopen vooral door de relatief grote loonstijgingen en de scherp oplopende werkloosheid.

In alle scenario's zal de lopende rekening van de betalingsbalans voorlopig naar een overschotpositie blijven tenderen. Door de matige loonontwikkeling en - vooral in LAAG en in MIDDEN - in eerste instantie ook door minder gunstige afzetperspectieven, kunnen de binnenlandse bestedingen niet snel op een niveau komen waarbij de lopende rekening op een evenwichtspositie terecht komt. Deze nationale onderbesteding vindt zijn weerslag in financieringsoverschotten bij de particuliere sector; deze zijn groot bij de institutionele beleggers en kleiner bij gezinnen, terwijl het beroep van het bedrijfsleven op vreemd of nieuw eigen vermogen vooral in het eerste decennium nog minimaal is. Het buitenland en de overheid bieden dan per saldo de belangrijkste beleggingsalternatieven voor de sectoren met de overschotten.

Een vraagpunt is of dit in voldoende mate strookt en blijft stroken met de huidige voorkeuren ten aanzien van de portefeuillesamenstelling. Een en ander betekent dat de Nederlandse rente na verloop van tijd zich gedurig 1 à 1½%-punt onder het buitenlands rentepeil bevindt. Het betekent ook dat in deze situatie een verdere verlaging van het financieringstekort van de overheid - beneden het bij wijze van werkhypothese gehanteerde niveau van 6% van het nationaal inkomen - geen grote invloed meer heeft op het Nederlandse rentepeil en daarmee de reële sector.

Met betrekking tot de kapitaalmarkt is ook opvallend dat de jaarlijkse financieringsbehoefte van de overheid enerzijds en de beleggingsbehoefte van de institutionele beleggers anderzijds in de eerstkomende tijd aanzienlijk groeit. Temeer indien de leningstermijn van de overheidsschuld geen verandering ondergaat ten opzichte van die in het recente verleden. Pas op termijn komt hier een scenariospecifiek beeld naar voren; dan kunnen de kapitaalmarkttransacties (als

aandeel van het nationaal inkomen) in HOOG teruglopen en zal het in LAAG verder groeien.

De arbeidsproduktiviteitsstijging zal naar verwachting in alle gevallen beduidend lager zijn dan die in de jaren vijftig en zestig. Tragere groei en gematigde stijgingen van het reële loon zijn hiervan de belangrijkste oorzaken. Risico's voor een verkeerde raming zijn uiteraard aanwezig en hebben juist hier aanzienlijke gevolgen. Een jaarlijks groeiverschil van % arbeidsproduktiviteit zal - ceteris paribus de produktie en het arbeidsaanbod - na de scenarioperiode van 25 jaar de werkloosheid ca. 6%-punt doen verschillen. Zo er sprake is van afwijkingen van de berekende trend dan zal een sterkere produktiviteitsgroei waarschijnlijker lijken dan een kleinere nu in een aantal sectoren grote technologische vernieuwingen aanstaande zijn.

De energieproduktiviteit zal fors stijgen zodat het productieproces minder energie-intensief wordt. "Pipeline"-effecten (afstoot van productieprocessen die vòòr de energiecrises zijn geïnstalleerd) en trendmatige besparingen zijn hiervan de belangrijkste determinanten.

Het proces van de-industrialisatie zal in meer of mindere mate worden gekeerd. Er is geen beleid van een verdere toename van de kwartaire sector verondersteld en de genoemde matige loonontwikkeling werkt relatief het gunstigst voor de exporterende industrie. Voorts zullen de produktie van energie en van de bouwnijverheid aan belang inboeten. Voor de eerste is vooral de aardgasproduktie van belang en voor de tweede de verminderende demografische groei die de woning- en scholenbouw doet verminderen.

Ten aanzien van de industrialisatie dient te worden vermeld dat is geabstraheerd van knelpunten als gevolg van schaarste aan voldoende geschoold personeel of door milieueisen. Het gaat hier om bepaalde, kleine beroepsgroepen die buiten het macro- en mesokader van deze studie vallen en wellicht snel zijn bij te scholen. Van milieuknelpunten is

afgezien, daar studies<sup>11</sup> er tot nu toe op wijzen dat een selectieve groei uit milieu-overwegingen economische groei niet significant hoeft te verminderen; beperkte herallocatie tussen particuliere consumptie en kosten van milieu-activiteiten is daarvoor toereikend.

Terugkerend tot het doel van deze scenario's namelijk het signaleren van knelpunten, kan worden vastgesteld dat tot halverwege de jaren negentig op nationaal-economisch niveau het werkloosheidsvraagstuk het alles overheersende probleem blijft. Na 1995 ontstaat in HOOG geleidelijk een situatie waarin juist het tekort aan arbeid het belangrijkste knelpunt voor de economische ontwikkeling vormt. In LAAG en in mindere mate in MIDDEN blijft nadien de werkloosheidsproblematiek zijn stempel op de ontwikkeling drukken.

De gepresenteerde scenario's geven mogelijke economische ontwikkelingen weer. In deze scenario's wordt de afhankelijkheid van Nederland van de rest van de wereld benadrukt, waarbij verondersteld is dat de marges voor afwijkend economisch gedrag gering zijn. Het is dus niet zo dat eenvoudig voor één van deze scenario's kan worden gekozen op grond van voorkeuren of waarschijnlijkheid. Evenmin kan de conclusie worden getrokken dat bijvoorbeeld de economische groei in HOOG "cadeau" wordt gegeven. In tegendeel achter deze modelscenario's gaan wel degelijk nationale inspanningen schuil, die noodzakelijk zijn om de geboden mogelijkheden te benutten.

In laatste instantie is de afloop van het economisch proces het resultaat van zulke inspanningen, zowel in kwantitatieve als kwalitatieve zin, en van het vertrouwen in eigen kunnen, tegenover de inzet en het vertrouwen van de omliggende wereld. Daarmee wordt tevens aangegeven dat onder zekere

---

<sup>11</sup>Vergelijk b.v. de beleidsnota "Kosten en macro-economische gevolgen van het voorgenomen milieubeleid" (Tweede Kamer, zitting 1980-1981, nr. 16495) en het Indicatief Meerjarenprogramma Milieubeheer 1986-1990 (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, september 1985).

condities waarvan maatschappelijke consensus er één is, wèl, in gunstige zin, afwijkende ontwikkelingen ten opzichte van het buitenland mogelijk zijn. In varianten op deze scenario's kunnen de mogelijkheden hiertoe nader worden onderzocht.

In alle drie scenario's zal na 25 jaar het welvaartsniveau aanmerkelijk gestegen zijn, terwijl de arbeidstijd ruim 10% verder is verkort. Vooral in HOOG en MIDDEN waar de consumptie per hoofd met 190%, respectievelijk ruim 100% toeneemt, rijst de vraag welke gevolgen dit zal hebben op onze visie op het economische schaarstebegrip. Zullen er verzadigingsverschijnselen optreden? Ontstaat er een nieuwe visie op arbeid? Zullen uiteindelijk alle thans nog bestaande welvaartstekorten in ons land worden uitgebannen? Of roepen de scenario's ontwikkelingen op die als een "self-denying prophecy" werken? De antwoorden op deze vragen vallen nauwelijks in concreto te geven. Door het opstellen van deze scenario's kan evenwel een aanzet worden gegeven tot enige bezinning op onze toekomstige economische ontwikkeling en de daarin besloten onzekerheden.

Reeds verschenen Werkdocumenten:

- No. 1 De Nederlandse economie op langere termijn (drie scenario's voor de periode 1985/2010), november 1985
- No. 2 Extra arbeidsduurverkortung in drie lange termijn scenario's, november 1985
- No. 3 Economische gevolgen van energiebesparing, augustus 1984
- No. 4 Economische gevolgen van een investeringsprogramma uit een energie- en milieuplan (1986-1990) van het Landelijk Milieu Overleg (LMO), januari 1986
- No. 5 Economische gevolgen van voorgenomen milieumaatregelen (1985-1990), januari 1986
- No. 6 Verlaging van WIR-premies, lastenverlichting en de prijsverhouding tussen kapitaal en arbeid: een macro-economische analyse, maart 1986
- No. 7 Macro-economische effecten van de verkiezingsprogramma's van PvdA, CDA en VVD, mei 1986
- No. 8 Integratie premieheffing en inkomstenbelasting, mei 1986
- No. 9 De onderwijsprognose 1986, juni 1986
- No. 10 Een driedial scenario's voor het energieverbruik van Nederland tot 2010, augustus 1986
- No. 11 Effecten op de werkgelegenheid door verandering van de heffings-

- No. 18 De oudedagsvoorziening tot 2030. De financieringsmogelijkheden op langere termijn (berekeningen ten behoeve van de Commissie-Drees), oktober 1987
- No. 19 Microtax 1987, oktober 1987
- No. 20 Enkele tentatieve berekeningen betreffende de macro-economische effecten van de Kredietbeschikking Midden- en Kleinbedrijf, november 1987
- No. 21 De waarde van het aandelenbezit. Enkele ramingen, december 1987
- No. 22 Macro-economische gevolgen van opheffing van de WIR en van alternatieve aanwendingsmogelijkheden van de vrijvallende gelden, maart 1988
- No. 23 Achtergrondnotitie ten behoeve van de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwsubsidies, april 1988
- No. 24 Waarom het mijnoen werklozen er niet kwam. Een "What-if"-simulatie van de middellange-termijnverkenning 1984-1987, juli 1988
- No. 25 Gevolgen verlaging minimumloonkosten, een verkenning, september 1988
- No. 26 De macro-economische gevolgen van een aantal alternatieven m.b.t. de electriciteitsvoorziening in de periode 1989-2010, december 1988
- No. 27 Collectieve uitgaven, tekortreductie en lastenverlichting 1990-1994; een indicatie voor de beleidsruimte, maart 1989
- No. 28 Nederland en Europa 92, maart 1989
- No. 28A The Netherlands and Europe'92

- No. 34 Gevolgen van de Duitse economische eenwording, februari 1990
- No. 35 Het koopkracht overzicht, Onderbouwing koopkracht en Microtax 1990, mei 1990
- No. 36 CPB-Conjunctuurindicator, juni 1990
- No. 37 De macro-economische gevolgen van energiebesparing op lange termijn, juli 1990
- No. 38 Collectieve uitgaven in historisch en internationaal perspectief, december 1990
- No. 39 The European economy, medium-term perspectives, april 1991
- No. 40 Een analyse van het overig inkomen en de VPB grondslag ter verklaring van de VPB-tegenvaller, juli 1991

Werkdocument

Working Paper



