

Henriëtte Prast/Wouter Zant\*

# De lange-termijn- scenario's van het Centraal Planbureau

## Een kommentaar

In november 1985 publiceerde het Centraal Planbureau 'Werkdocument 1' getiteld *De Nederlandse economie op langere termijn. Drie scenario's voor de periode 1985-2010*. Uitgaande van de huidige onevenwichtige situatie in de wereldeconomie en van (drie) mogelijke ontwikkelingen daarvan schetst het CPB hoe de Nederlandse economie er de komende 25 jaar uit zou kunnen zien. Doelstelling van deze exercitie is het opsporen van factoren die op langere termijn een knelpunt kunnen vormen voor de economische ontwikkeling.

Daarbij is verondersteld dat in het huidige beleid en in de economische structuur en instituties geen wijzigingen optreden. Met de resultaten van deze studie zou geanticipeerd kunnen worden op deze toekomstige knelpunten. Dit geeft dan de mogelijkheid tijdig infrastrukturele veranderingen aan te brengen. Hierbij moet gedacht worden aan maatregelen op het gebied van energievoorziening, wegenaanleg, woningbouw, sociale zekerheid en onderwijs.

Hiermee heeft deze lange-termijnverkenning een geheel andere opzet dan de vorige, die in 1955 verscheen. *Toen* was het doel van de studie te achterhalen hoe de instrumenten van economische politiek aangewend moesten worden om onder de gebruikelijke randvoorwaarden maximale groei van het inkomen per hoofd te bereiken. *Nu* is de enige taak die voor de overheid lijkt weggelegd het opruimen van eventuele obstakels die op langere termijn een voorspoedige economische ontwikkeling, getrokken door de internationale economische opleving, in de weg staan.

In een voorwoord bij de studie verklaart CPB-direkteur De Ridder dit verschil in benadering door te wijzen op de veranderde uitgangspositie. In 1955 was sprake van gestage groei; het leek zinvol om te onderzoeken hoe deze groei met behulp van de instrumenten van

---

\* De schrijvers zijn werkzaam bij de vakgroep makro-economie van de Economische Fakulteit van de Universiteit van Amsterdam. Zij danken

Wim Driehuis, Coen Teulings en Boe Thio voor hun kommentaar op een eerdere versie van dit artikel.

ekonomische politiek gemaximaliseerd kon worden. Nu zijn er grote onevenwichtigheden op internationaal niveau en is het zaak eerst de effecten daarvan te onderzoeken.

Gezien het open karakter van de Nederlandse economie is de mondiale ontwikkeling natuurlijk van groot belang voor ons land. Vanuit dat oogpunt is het inderdaad zaak, bij een lange-termijnverkenning daarmee rekening te houden. Desondanks is het de vraag, of de (toegenomen) internationale verwevenheid de gewijzigde benadering geheel rechtvaardigt. Ook in 1955 (en de daaropvolgende dertig jaar!) stond de ontwikkeling in Nederland immers onder invloed van die in het buitenland. De (impliciete) stelling, dat zelfstandig beleid anno 1985 minder aandacht verdient, is op z'n minst diskutabel. Het is – we lopen hiermee vooruit op een van onze konklusies – in dit verband teleurstellend dat het CPB niet uitvoeriger gerapporteerd heeft over de mogelijkheden en beperkingen van verschillende vormen van economisch beleid.

## **1 De lange-termijnverkenning – bespreking**

---

### ***1.1 Methode***

In het werkdokument heeft het CPB een vooruitberekening gemaakt met behulp van een lange-termijnmodel voor de Nederlandse economie. Over dit model, gedeeltelijk gepubliceerd in *De Economist* (Gelauf e.a., 1985) worden weinig details vermeld. Het sluit aan bij FREIA en KOMPAS, maar besteedt meer aandacht aan structurele ontwikkelingen. Zo is bij de capaciteitsontwikkeling een putty-clayjaargangenmodel gebruikt met een produktiefunctie waarbij energie als produktiefactor is toegevoegd. Voorspellingen met betrekking tot de demografische ontwikkeling zijn gebruikt om de ontwikkeling van een aantal variabelen, die in korte- en middellange-termijnmodellen konstant verondersteld zijn, te verklaren.

Kruciaal voor de uitkomsten van het model zijn drie verschillende 'wereldscenario's', op basis waarvan de externe exogenen (dat wil zeggen de internationaal bepaalde onafhankelijke variabelen) zijn vastgesteld (zie 1.2); voorbeelden hiervan zijn de groei van de wereldhandel en de grondstoffenprijzen. Een belangrijke veronderstelling is ook, dat op de lange termijn grote verschillen in de werking van markten tussen de Nederlandse economie en de rest van de wereld niet erg aannemelijk zijn. Het CPB geeft hiervoor geen theoretische onderbouwing. In een aantal opzichten is de ontwikkeling in Nederland, zeker de afgelopen tien jaar, sterk afwijkend ten opzichte van de overige OECD-landen: de werkloosheid is relatief erg hoog, de inflatie laag, de groei blijft achter. De gehanteerde veronderstelling is, in dit licht gezien, helemaal niet zo vanzelfsprekend. De makroresultaten worden ten slotte met behulp van een bedrijfstakkenmodel volgens de bij het CPB gebruikelijke verdeelaanpak toegerekend naar

sektoren en bedrijfstakken. Hierbij is tevens gebruik gemaakt van het gedesaggregeerde energiemodel CENECA. Ook zijn de arbeidsmarktresultaten op deze wijze naar regio's verdeeld.

### 1.2 De wereldscenario's

Het CPB schetst een drietal mogelijke ontwikkelingen van de wereld-economie. Hierbij speelt de beoordeling van de huidige, door een aantal omvangrijke onevenwichtigheden gekenmerkte, toestand in de wereldeconomie een grote rol. Men noemt als onevenwichtigheden:

- het begrotingstekort én het tekort op de lopende rekening van de betalingsbalans van de Verenigde Staten;
- de zwakke economische groei en de grote werkloosheid in West-Europa;
- de schuldenlast van een aantal Zuidamerikaanse landen.

Het CPB wijst op de bijzondere positie van Nederland binnen de Europese context: relatief lage loon- en prijsinflatie, een groot betalingsbalansoverschot, sterke groei van het arbeidsaanbod, extra hoge werkloosheid. Deze laatste wordt door het CPB vooral toegeschreven aan de relatief hoge groei van het arbeidsaanbod. Ten onrechte noemt men niet de ten opzichte van het buitenland achterblijvende groei en werkgelegenheidsontwikkeling.

De mate waarin en de snelheid waarmee de mondiale onevenwichtig-heden uit de weg geruimd worden, en de invloed die hiervan uitgaat op het economisch proces, vormen de basis voor de wereldscenario's.

Het CPB werkt drie scenario's uit: *HOOG*, *MIDDEN* en *LAAG*. In de variant *HOOG* gaan de Verenigde Staten op korte termijn over tot het voeren van een restriktief begrotingsbeleid in combinatie met een ruime monetaire politiek. Dit leidt tot rentedaling, een vermindering van de kapitaalimport en als gevolg daarvan een geleidelijke daling van de dollarkoers. De bestedingsbeperking remt de groei in de Verenigde Staten. Hiertegenover staan een verbetering van de concurrentiepositie van dat land en, door imports substitutie, een vergroting van de binnenlandse afzet aldaar. Dank zij succesvolle internationale coördinatie en gegeven de rentedaling komt in West-Europa een minder restriktief beleid tot stand. De Verenigde Staten kunnen nu meer naar Europa exporteren en zijn in staat hun betalingsbalans-tekort weg te werken. De afzet in West-Europa ontwikkelt zich voorspoedig ondanks de verslechtering van de concurrentieverhouding met de Verenigde Staten. Aanbodrigiditeiten in West-Europa verdwijnen, het 'vertrouwen' neemt toe. De werkgelegenheid stijgt aanzienlijk, maar aanvankelijk nog niet voldoende om de werkloosheid terug te dringen. In de derde-wereldlanden zal de schuldenproblematiek verlicht worden door de dalende rente en dollarkoers en door de mondiale opleving, waardoor de export van deze landen aantrekt. Het economisch beleid zal ook in deze landen minder gericht zijn op beperking van de bestedingen. De wereldhandel neemt

derhalve toe. Hierdoor, en ook door de daling van de werkloosheid en de daaropvolgende loonstijgingen, zal de inflatie tegen de eeuwwisseling sterk toenemen en een restriktief begrotings- en monetair beleid uitlokken. De economische groei neemt af, maar tegen het einde van de projectieperiode (in 2010) is een nieuwe opwaartse fase bereikt.

Het beleid van de Verenigde Staten in de *MIDDEN*-variant komt overeen met dat in de variant *HOOG*. In West-Europa echter wordt weinig voortgang geboekt bij de coördinatie van het beleid. Starheden aan de aanbodzijde blijven bestaan en er wordt geen stimulerend beleid gevoerd. Herstel van vertrouwen blijft daardoor uit. Zodoende kunnen de Verenigde Staten in mindere mate profiteren van hun verbeterde concurrentiepositie. Desondanks groeit de wereldhandel door oriëntatie op andere afzetgebieden (Oost- en Zuid-Azië). West-Europa ondervindt hiervan een positieve invloed. Door de tragere groei in de industriële wereld raken de derde-wereldlanden minder snel uit hun schulden dan in *HOOG*. Pas na 2000 begint de werkloosheid in Europa flink te dalen.

In de *LAAG*-variant blijft een krachtig restriktief begrotingsbeleid in de Verenigde Staten aanvankelijk uit. Hierdoor handhaaft de rente zich op een hoog peil. De situatie in West-Europa komt overeen met die in het *MIDDEN*-scenario. Het vertrouwen in de economische ontwikkeling neemt nu snel af, hetgeen mede een snelle koersval van de dollar teweeg brengt. Een alsnog door de Verenigde Staten ingezet krap beleid versterkt de teruggang. Door deze ontwikkelingen verscherpt het schuldenvraagstuk van de derde-wereldlanden zich. Op wereldschaal ontstaat een toestand van langdurige stagnatie met een geringe inflatie en een opleving van het protektionisme. Pas aan het einde van de projectieperiode zal aan de hoge werkloosheid die hiermee gepaard gaat onder andere door een afnemend arbeidsaanbod een einde komen.

De geschetste wereldscenario's in dit onderdeel van de studie vormen louter een beschrijving van mogelijke economische ontwikkelingen. De wisselwerkingen in het wereldmodel zijn niet gespecificeerd en niet geschat. Er kunnen vraagtekens geplaatst worden bij de veronderstelde effecten. Zo zal bijvoorbeeld de verbetering van de concurrentiepositie van de Verenigde Staten in het *HOOG*-scenario ook negatieve gevolgen kunnen hebben voor de export vanuit West-Europa. De omvang van de effecten is niet tot stand gekomen door simulaties met een model uit te voeren. De uiteenzetting krijgt daardoor een willekeurig karakter, bedoeld om de hoogte van de externe exogenen te rechtvaardigen. Gezien het grote belang van die exogenen voor de binnenlandse ontwikkeling is dit een belangrijke terkortkoming. Ook kan men zich afvragen, of de *LAAG*- en *HOOG*-variant werkelijk de onder- respectievelijk bovengrens van de mogelijkheden aangeven.

Men zou ook een extra LAAG-variant, *LAAG\**, kunnen creëren. Hierin blijft een restriktief begrotingsbeleid in de Verenigde Staten uit, waardoor de rente hoog blijft. In West-Europa komt het herstel niet op gang: de hoge rente, een slechte afstemming van economisch beleid en slecht functionerende markten zijn hier debet aan. Door deze stagnatie worden de exportmogelijkheden van de derde-wereld-landen verminderd. Gekombineerd met de hoge rente verscherpt de schuldenproblematiek zich dusdanig, dat een aantal landen zijn verplichtingen niet na kan komen en een moratorium moet afkondigen, ondanks de koersdaling van de dollar die zich in deze situatie voordoet. De hieruit voortvloeiende beroering en onrust in de bankwereld bemoeilijkt de internationale handel: bij de financiering van de internationale handel worden strengere eisen gesteld aan de kredietwaardigheid waardoor de wereldhandel inzakt, hetgeen gepaard gaat met sterke protektionistische tendensen in de hele wereld. Dit alles heeft een verdergaande stagnerende invloed op de wereldkonjunctuur, die slechts moeizaam en traag gekeerd zal worden. Op vergelijkbare manier is een variant *HOOG\** te bedenken die ver uitstijgt boven de gepresenteerde *HOOG*-variant. Hierin kan bijvoorbeeld, door een plotseling snel stijgende arbeidsproductiviteit als gevolg van een spektakulaire technologische ontwikkeling, de wereldproductie meer stijgen dan nu valt te voorzien. De vraag dringt zich op of een dergelijke analyse dan wel zo zinvol is: het spektrum van mogelijkheden wordt zo omvangrijk dat bijna alles mogelijk wordt; wat kan een dergelijke analyse dan aan inzichten opleveren?

### ***1.3 De externe exogenen voor het lange-termijnmodel van de Nederlandse economie***

De externe exogenen volgens de *HOOG*-variant zijn tot stand gekomen als een afgeleide van de potentiële wereldproductie. Van deze laatste is een prognose gemaakt met behulp van voorspellingen van de bevolkingsomvang, en daarmee het arbeidsaanbod, en van de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit in de respectieve werelddelen. Laatstgenoemde voorspelling berust op een evaluatie van de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit in de Verenigde Staten in historische tijdreeksen (1870-1980). Het plafond van de stijging van het bruto binnenlands produkt per arbeidsuur is op 2 procent à 2,5 procent gesteld, waarbij is aangenomen dat sommige landen met een technologische achterstand (*Newly Industrialized Countries*) tot een grotere arbeidsproductiviteitsstijging in staat zijn. Aldus wordt de maximaal haalbare economische groei in de wereld berekend met behulp van traditionele produktietheorie. De veronderstellingen voor deze berekening zijn samengevat in tabel 1 (tabel 2.2 uit de studie). Hieruit volgt, gegeven de elasticiteiten met betrekking tot de wereldhandel, een gemiddelde jaarlijkse groei van de voor Nederland

tabel 1

*Prognoses van de ontwikkeling van de beroepsgeschiedte bevolking<sup>a</sup> en de afbakening van de bovengrenzen van groei van werkgelegenheid, arbeidsproductiviteit en produktie, 1985-2010 (gemiddelde jaarlijkse groei in procenten)*

	beroeps- geschiedte bevolking	potentiële werk- gelegenheid	potentiële arbeids- productiviteit	produktie
West-Europa	0	0,5	3,5	3,5 à 4
w.v. BRD	-0,5 à -0,25	0	2,5	2 à 2,5
Noord-Amerika	0,5 à 0,75	0,75	2	2,5 à 3
Japan	0	0 à 0,25	4	4 à 4,5
NIC's derde wereld <sup>b</sup>	2 à 2,5		5 à 6	7 à 8
China	1 à 1,5			6 à 7
overige derde wereld	2,5		2 à 3	4 à 5

a. Bevolking 15-65 jaar; *World population prospects*, lage variant, UN 1985.

b. Landen in Z- en ZO-Azië, Z-Amerika, Midden-Oosten en N-Afrika.

relevante wereldinvoer met 7,5 procent: in het HOOG-scenario is van 6 procent uitgegaan. Zonder veel toelichting (men verwijst naar de jaren dertig, waarin de geografisch herwogen wereldinvoer voor de Nederlandse economie -1 procent bedroeg) is voor de LAAG-variant de groei van de (dubbel herwogen) wereldinvoer geprikt op 2 procent. De prognose van de prijsontwikkeling heeft bij de projecties op pragmatische wijze plaatsgevonden. In de variant HOOG is 'tamelijk arbitrair' voor een gemiddeld inflatietempo van 5 procent gekozen. Dit wordt onderbouwd door de opmerking dat de schaarste die bij hogere economische activiteit ontstaat prijsstijgingen zal induceren. In het LAAG-scenario komt geen deflatie voor. In alle scenario's is een waardedaling van de dollar van 15 à 20 procent verondersteld. Samen met de Duitse mark apprecieert de gulden in overeenstemming met het inflatietempo. Voor HOOG en MIDDEN is ervan uitgegaan dat de reële rente geleidelijk daalt naar 3,5 procent. In LAAG nemen de overheidstekorten en de schuldenproblematiek van de derde wereldlanden dermate toe, dat een hogere rente is verondersteld. Tot slot is nog een cyclisch verloop in de externe exogenen aangebracht met vertragingen die gebaseerd zijn op veronderstelde samenhangen tussen economische groei en inflatie.

De afleiding van de bovengrens aan de groei van de wereldhandel berust op een aantal impliciete en expliciete veronderstellingen, die in hoge mate tentatief zijn. Aan het hanteren van historische tijdreeksen als onderbouwing van de bovengrens aan de groei van de arbeidsproductiviteit kleven bezwaren. Het is bekend, dat de technologische ontwikkeling in het algemeen niet geleidelijk verloopt; zo was de arbeidsproductiviteitsstijging in de periode 1950-1973 uitzonderlijk

*Uitgangspunten van drie scenario's voor de periode 1985-2010  
(gemiddelde jaarlijkse groei in procenten)*

**tabel 2**

	1985/2000			2000/2010		
	H	M	L	H	M	L
<b>EXTERN:</b>						
wereldhandel <sup>a</sup>	6,25	4	1,25	5,25	4	3
prijs energie <sup>b</sup>	7,25	3,25	-1	6,25	6	3,5
prijs grondstoffen <sup>b</sup>	4,75	2,5	0,25	4,75	4	1,5
prijs industriële produktie <sup>b</sup>	4,5	2,5	0,75	5,25	4,25	2,25
buitenlandse rente <sup>c</sup>	8	6,25	5,75	8,5	7,5	5,5

a. Dubbel herwogen exkl. energie.

b. In guldens.

c. Gemiddelde van de periode; ongewogen gemiddelde van de lange rente in de VS en de Bondsrepubliek.

hoog. Hetzelfde geldt voor de groei van de voor Nederland relevante wereldinvoer. In de periode 1950-1973 was deze jaarlijks gemiddeld 8,7 procent, tussen 1974 en 1983 slechts 3,1 procent. Het 'voorspellen' van de prijsontwikkeling van energie, grondstoffen en industriële produkten is een hachelijke, maar misschien onvermijdelijke onderneming. De ontwikkeling van de energieprijzen lijkt zich momenteel te bewegen in de richting van het LAAG-scenario.

#### **1.4 De interne exogenen voor het lange-termijnmodel van de Nederlandse economie**

De veronderstelling van ongewijzigd binnenlands beleid moet zo worden geïnterpreteerd, dat de huidige institutionele structuur en koppelingsmechanismen gehandhaafd blijven. Er is bijvoorbeeld geen rekening gehouden met de aangekondigde stelselherziening van de sociale zekerheid en er zijn geen wettelijke maatregelen tot verdergaande arbeidstijdverkortening verondersteld. Dit laatste betekent dat de huidige trendmatige daling van de (gemiddelde) arbeidsduur met 0,5 procent per jaar is geëxtrapoleerd. De belastingtarieven zijn in beginsel ongewijzigd maar worden automatisch verlaagd zodra het financieringstekort kleiner wordt dan 6 procent. Een verlaging van de kollektieve-lastendruk is dan kennelijk te prefereren boven een verdere terugdringing van het financieringstekort.

*Uitgangspunten van drie scenario's voor de periode 1985-2010  
(gemiddelde jaarlijkse groei in procenten)*

**tabel 3**

	1985/2000			2000/2010		
	H	M	L	H	M	L
<b>INTERN:</b>						
arbeidstijd	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5
produktie aardgas	-0,5	-0,75	-1	-3,5	-3,5	-4,25
uitvoer aardgas	-1,75	-1,75	-1,75	-17,75	-17,75	-17,75
uitvoer energieprodukten	2,25	1,75	1,25	1,5	1,5	1

Voor de demografische gegevens en de ontwikkeling van het arbeidsaanbod is gebruik gemaakt van onderzoek van het CBS en CPB<sup>1</sup>. Ten aanzien van het arbeidsaanbod betekent dit grofweg dat de trendmatige toeneming in de loop van de projectieperiode afzwakt van 75.000 aan het eind van de jaren tachtig, tot 20.000 rond de eeuwwisseling, en na 2000 overgaat in een daling. Voor de gasuitvoer is het Plan van de Gasafzet gevolgd: tot 2000 een lichte daling van de gasuitvoer, dan lopen de gaskontrakten af en aan het einde van de projectieperiode wordt er maar weinig geëxporteerd. De uitvoer van olieproducten blijft achter bij de overige uitvoer.

### *1.5 Resultaten en conclusies*

In de tabel kerngegevens (tabel 3.1 uit de studie; zie tabel 4) zijn de resultaten van de modelexercities vermeld. Omdat in twee van de drie scenario's rond de eeuwwisseling een omslag plaatsvindt is de totale projectieperiode opgesplitst in een periode tot, respectievelijk vanaf 2000.

Opvallend is in de eerste plaats dat in alle scenario's de werkloosheid tot het jaar 2000 omvangrijk blijft. In HOOG wordt na de eeuwwisseling volledige werkgelegenheid bereikt, in MIDDEN is deze ook dan nog ver te zoeken. In LAAG ten slotte vindt een voortdurende stijging van de werkloosheid plaats met als uiterst somber toekomstperspectief een werkloosheid van bijna 25 procent in het eerste decennium van de eenentwintigste eeuw. Deze ontwikkeling is blijkens de tabel niet toe te schrijven aan een proces van verregaande arbeidsbesparende technologische vernieuwing. In de tweede plaats valt namelijk op dat de arbeidsproductiviteit niet spektakulair zal stijgen: tot 2000 met maximaal 2,5 procent per jaar, tegen een gemiddelde van 4,5 procent in de periode 1950-1973 en 2 procent in de periode 1973-1985. Deze uitkomst is het resultaat van een combinatie van factoren. Zo vindt slechts een beperkte stijging van de reële arbeidskosten plaats, hetgeen een geringe substitutie van arbeid door kapitaal impliceert. Ook heeft Nederland qua productiviteit nog slechts een kleine achterstand op de Verenigde Staten. Omdat het CPB de productiviteit van dit land als het maximaal haalbare beschouwt is voor Nederland dat plafond bijna in zicht.

De gematigde loonontwikkeling wordt in HOOG verklaard door de veronderstelde marktkonforme loonvorming in combinatie met de in de uitgangssituatie vooral hoge werkloosheid. MIDDEN en LAAG gaan uit van meer loonstarheid, maar daar is de arbeidsmarktsituatie te ongunstig voor forse loonstijgingen. De loondruk in HOOG en MIDDEN heeft een daling van de arbeidsinkomensquote (AIQ) tot

---

1. *Prognose van de bevolking van Nederland na 1980*, CBS, 's-Gravenhage 1984; *Omvang en samenstelling*

*van het trendmatig arbeidsaanbod*, monografie no. 24, CPB, 's-Gravenhage 1985.



gevolg. In LAAG treedt een stijging op. Desondanks blijft de AIQ historisch gezien op een laag peil. De beperkte loonstijging heeft ook gevolgen voor de betalingsbalans. Of, zoals het CPB dat formuleert: door de matige loonontwikkeling en – vooral in LAAG en in MIDDEN – door minder gunstige afzetperspektieven, kunnen de binnenlandse bestedingen niet snel op een niveau komen waarbij de lopende rekening op een evenwichtspositie terechtkomt.

Het aangeven van een onder- en bovengrens lijkt een aanvaardbare methode, zij het dat het niet eenvoudig aannemelijk is te maken waar die grenzen nu precies liggen. Eerder is al aangegeven welke problemen hier op de loer liggen (zie 1.2). Bovendien is het jammer, dat binnen de aangegeven grenzen niet méér (beleids?)alternatieven zijn doorgerekend. Zo wordt het aantal mogelijke toekomstperspektieven wel erg beperkt: is een lange-termijnverkenning op deze wijze dan wel zinvol? We zijn geneigd om de aannemelijkheid van de scenario's ook te beoordelen op basis van de huidige situatie. Het is in dat verband moeilijk voorstelbaar dat vanuit een toestand in 1986 met grote werkloosheid, een voorlopig nog stijgend arbeidsaanbod, een lage investeringsquote en een stagnerende vraag, de Nederlandse economie plotseling in een toestand terechtkomt van sterke groei van de produktie (4,5 procent), effectieve werking van markten, succesvolle internationale coördinatie van beleid en afwezigheid van protektie, en een herstel van het vertrouwen in de economische ontwikkelingen. De LAAG-variant is een voortzetting van de ontwikkeling van de laatste tien jaar. Lijkt deze variant niet de meest geschikte om als middenvariant te dienen, gegeven de historisch gezien uitzonderlijke economische groei in de periode 1950-1973 (zie ook hierboven onder 1.3 en verder) en een economische groei in alle overige perioden van circa 2 procent? Een echte laag-variant betekent dan een versterkte depressie, die bijvoorbeeld het gevolg kan zijn van een crisis in de internationale bankwereld, veroorzaakt door een verscherping van de schuldenproblematiek.

Vanwege de omvangrijke werkloosheid die in alle scenario's tot de eeuwwisseling voorkomt heeft het CPB in een aparte studie aandacht besteedt aan de effecten van *arbeidsduurverkorting*.<sup>2</sup> Onderzocht is een geleidelijke ADV van in totaal 15 procent tussen nu en 1995. Inklusief de trendmatige arbeidsduurverkorting betekent dit een geleidelijke overgang naar een werkweek van gemiddeld circa 32 uur. Het CPB veronderstelt dat verscheidene factoren van invloed zijn op de effectiviteit van ADV. Men denkt hierbij aan de vormgeving (per

---

2. *Extra arbeidsduurverkorting in drie lange-termijnsenario's*, Werkdo-

cument 2, CPB, 's-Gravenhage 1985.

tabel 4

*Kerngegevens van drie scenario's voor de periode 1985-2010*

	1985		1985/2000		2000/2010		L
	H	M	H	L	H	M	
	gemiddelde jaarlijkse groei in procenten						
volume partikuliere consumptie	4,5	3,5	1,75	4,75	2,75	2,5	2,5
volume investeringen outillagea	4,75	4	2	4,5	2,75	3	3
volume investeringen woningen	-0,5	-1,25	-2	1,5	-0,5	-0,25	-0,25
volume uitvoer goederen	6,25	4,25	1,5	4,25	3,25	2,25	2,25
volume invoer goederen	5,75	4	1,5	5,25	3,5	3	3
productie bedrijven	4,5	3,5	1,5	3,25	2,5	2	2
volume bruto nationaal produkt	4	3	1,25	3	2,25	1,75	1,75
reëel netto nationaal inkomen	4	3	1,5	3,75	2,5	2	2
werkgelegenheid, totaal	2	1,25	0	0,5	0,5	0,25	0,25
totale beroepsbevolking	1	1	0,75	0	0	0	0
arbeidsproductiviteit <sup>a,b</sup>	2,75	2,25	1,75	3,5	2,25	2	2
prijs partikuliere consumptie	4,25	2	0,75	5,75	4,5	2,75	2,75
loonsom <sup>c</sup> per werknemer	6,5	3,75	3	10,5	6,75	5,25	5,25
reële arbeidskosten	2,75	2,5	2	4	2,25	2,25	2,25
ruilvoet	-0,5	-0,5	0	0,5	0	0,5	0,5

dag, per week, door extra vakantiedagen), aan de invloed ervan op de bedrijfstijd en aan de mate van looninlevering. Deze laatste is naar de mening van het CPB van doorslaggevend belang: de simulaties zijn verricht voor een variant met respectievelijk zonder looninlevering. Teneinde de mate van herbezetting te schatten is de bedrijvensector in vier categorieën opgesplitst:

a. bedrijven waarin, gezien het karakter van de productie, ADV niet

	gemiddeld niveau						
	5,25	4	3	4,75	1	2,25	
saldo lopende rekening betalingsbalans <sup>c</sup>	28	27,25	28,5	30,5	22,75	26,75	
belastingdruk	22,75	21	22,25	26	21	22,25	
sociale premiedruk	8,25	5	6	7,25	6,25	5,75	
financieringstekort overheid <sup>c</sup>	7,5	6,5	5	4,75	7,25	6,25	
rentestand	76,25	75,75	76	78,5	76,25	76,25	
arbeidsinkomensquotied	82,5	500	750	1200	125	600	
werkloosheidspercentage	17	8,5	13	20,75	2	9,75	
		niveaus in eindjaar					
reëel beschikbaar looninkomen van een gemiddelde werknemer		150	135	110	235	170	
werkloosheidspercentage	82,5	250	700	1500	50	425	
werkgelegenheid overheid <sup>e</sup>	725	800	775	725	875	800	
werkgelegenheid bedrijven <sup>e</sup>	3800	5225	4700	3750	5425	4925	
aandeel 65-plussers <sup>h</sup>	12	14,5	14,5	14,5	16,5	16,5	
aandeel beroepsbevolking <sup>h</sup>	36,5	41	40	39	42	31	

- a. Bedrijven exkl. aardgas.  
b. Per arbeidsjaar.  
c. Percentage van NNI.  
d. Gekorrigeerd voor aardgas.  
e. x 1000.  
f. Inkl. de 57,5-jarigen en ouder.  
g. 1985 is 100.  
h. Percentage van de totale bevolking.

tot verlies van arbeidsuren leidt (kontinubedrijven bijvoorbeeld). In deze categorie bedrijven, die momenteel 13,5 procent van de totale werkgelegenheid van bedrijven voor haar rekening neemt, is in beginsel volledige herbezetting mogelijk

b. bedrijven waar ADV tot afstoot van produktiekapaciteit of tot arbeidsproductiviteitsstijging leidt. Als gevolg hiervan zal in deze categorie, met een aandeel van 57 procent in de totale

werkgelegenheid, maximaal 50 procent herbezetting optreden;  
 c. zelfstandigen: hier vindt geen ADV plaats (14,5 procent van de totale werkgelegenheid);  
 d. de kwartaire sektor (15 procent van de totale werkgelegenheid); hier wordt 25 procent van de door ADV vrijgekomen arbeidsuren afgestoten en zal dus maximaal een herbezetting van 75 procent optreden. Voor de overheid is hetzelfde verondersteld als voor de kwartaire sektor.

Deze schatting van de mate van herbezetting lijkt plausibel, misschien zelfs een beetje aan de optimistische kant.

Op basis van de aandelen in de totale werkgelegenheid en de mate van herbezetting in de verschillende categorieën zijn de elasticiteiten van produktiekapaciteit en arbeidsplaatsen ten opzichte van de arbeidsduur berekend. Een groot bezwaar van deze methode is dat de elasticiteiten zijn gebaseerd op het relatieve belang van de verschillende bedrijfskategorieën in de uitgangssituatie. Het is niet aannemelijk dat deze aandelen stabiel zijn over de hele projectieperiode.

Geheel volgens verwachting blijkt ADV met looninlevering relatief het gunstigst voor verlichting van het werkloosheidsprobleem. Als we het HOOG-scenario even buiten beschouwing laten (voor argumentatie: zie eerder in deze paragraaf) dan zijn er in het jaar 2000 circa 275.000 minder werklozen dan in de situatie zonder ADV (zie tabel 5).

**tabel 5**

*Projecties ontwikkeling werkloosheid in eindjaar (x 1000)*

	2000			2010		
	H	M	L	H	M	L
zonder ADV	250	700	1500	50	425	1350
ADV met looninlevering	105	445	1205	70	215	995
ADV zonder looninlevering	240	695	1440	60	405	1315

In de lange-termijnverkenning merkt het CPB, onder verwijzing naar deze studie, op dat ADV, mits geleidelijk ingevoerd, de werkloosheidsproblematiek in LAAG en MIDDEN kan verlichten (blz. 80). Een plotselinge sterke verkorting van de arbeidsduur is niet onderzocht. Het is echter niet ondenkbaar dat invoering van een 32-urige werkweek 'in één keer' tot meer herbezetting zou leiden en dus effectiever zou zijn. Studies over dit onderwerp wijzen in die richting. Ook leert de ervaring met de recente verkorting van de werkweek van 40 uur naar 38 uur (bij de overheid en in delen van het bedrijfsleven), dat hiervoor in lagere functies de loze uurtjes op vrijdagmiddag zijn gebruikt, terwijl hoger personeel de ADV-dagen niet eens opneemt. Niet voor niets hebben de werkgevers — en de regering — het Stichtingsakkoord in 1982 steeds uitgelegd als zijnde gericht op in eerste instantie rendementsherstel en dan pas herverdeling van werk.

## 2 Slotbeschouwing

---

De Werkdocumenten 1 en 2 zijn scenariobeschrijvingen waarin de totstandkoming van de exogenen en de resultaten van de simulaties het hoofdbestanddeel vormen. De beoordeling moet zich dan ook in eerste instantie richten op de toegepaste methode en de aannemelijkheid van de waarden van de exogenen en de resultaten. Het model dat al deze resultaten genereert komt niet aan bod. Toch lijkt een aantal opmerkingen over het model op zijn plaats. Bij voorspellingen geldt: hoe korter de termijn, hoe betrouwbaarder het resultaat. Dit komt doordat een groot aantal parameters op korte termijn niet verandert. Over een periode van 25 jaar is de veronderstelling van vaste gedragspatronen en ongewijzigde economische structuur en instituties niet aannemelijk. Ongewijzigd beleid is in zekere zin nog te motiveren: laat eerst zien wat het resultaat is van de ontwikkeling zonder overheidsbeleid; de gekonstateerde knelpunten geven dan een aanwijzing voor het te voeren beleid. Er is al op gewezen, dat dit standpunt niet goed houdbaar is, zeker in het geval van een lange-termijnverkenning.

Het prikken van exogenen is, zoals is aangegeven (en zoals is gebleken), een riskante onderneming. Verder zijn over het arbeidsaanbod slechts over een beperkte periode (15 à 20 jaar) uitspraken te doen. We constateren dat er geen zekerheid bestaat over de konstantheid van de parameters in het model (de vaste gedragspatronen, de structuur van de economie) en dat slechts gedeeltelijk en voor een beperkte periode zekerheid te krijgen is over de waarden van de exogenen. Een kortere projectieperiode lijkt daarom zowel zinvoller als betrouwbaarder.

Er is niet erg veel ruimte gemaakt voor ontwikkelingen die hun oorsprong in het *binnenland* hebben, hetgeen bijna onlosmakelijk is verbonden met de openheid van de Nederlandse economie. Nu wordt door het CPB wel erg veel aan het buitenland opgehangen. Zo is onder andere technische vooruitgang deels geëndogeniseerd door belichaamde technische vooruitgang een functie van het structurele exportaandeel te maken. Nu kan men twisten over de mate waarin hier sprake is van een verklaring (natuurlijk geldt uiteindelijk voor een kleine open economie dat bijna alles een functie is van het buitenland), maar er wordt op een dergelijke wijze wel erg veel opgehangen aan de ontwikkeling in dat buitenland. Bestaat er dan helmaal geen invloed vanuit het binnenland op de technische vooruitgang? En is het in dat geval dan ook niet zinnig om een wereldmodel te ontwikkelen waarin accumulatie en technische vooruitgang worden verklaard?

De opstellers van de CPB-studie hebben hier, noodgedwongen, allerlei (impliciete en expliciete) veronderstellingen in moeten voeren: slechts een relatief gering aantal variabelen, voornamelijk verband houdend met de demografische ontwikkeling, zijn geëndogeniseerd, terwijl de gedragsrelaties, een gedeelte van het economisch beleid en de hele institutionele en structurele zijde van de economie zich niet wijzigen. Een vrij mechanische totstandkoming van modelresultaten is het gevolg.

Dit wreekt zich ten dele in de aannemelijkheid van de resultaten. Wat te denken bijvoorbeeld van een samenleving zoals in de LAAG-variant wordt geschetst (de variant overigens die het meest aansluit bij de huidige toestand) met een werkloosheidspercentage van ruim 20 procent over de hele projectieperiode? Een dergelijke ontwikkeling moet een sterke invloed hebben op de kwaliteit en de structuur van het arbeidsaanbod, het stelsel van sociale zekerheid en het economisch beleid. Meer in het bijzonder zullen in een dergelijke situatie langdurig werklozen zich terugtrekken van de arbeidsmarkt vanwege de veroudering van hun opleiding en de uitzichtloosheid van hun situatie, er zal meer en langer onderwijs gevolgd worden en de deelnemingsgraad van vrouwen zal afnemen. De tegenstelling tussen werkenden en niet-werkenden zal een groter probleem worden. Het samengaan van hoge werkloosheid en een hoge kollektieve-lastendruk (hoger dan 55 procent!) zal gemakkelijk tot zwart werken en andersoortige fraude aanleiding geven. De discussie en de voortgang van de arbeidsduurverkortings zal, 'last but not least', in een ander licht komen te staan. Het economisch beleid zal zich aanpassen, met, op termijn, ook wijzigingen in de structurele en institutionele zijde van de economie. Het CPB is aan deze laatste mogelijkheid gedeeltelijk tegemoet gekomen door in een aparte publikatie de scenario's met arbeidsduurverkortings weer te geven.

Er dringt zich een vergelijking op met de tussentijdse rapportage van het onderzoek naar de lange-termijnontwikkelingen van de Nederlandse economie door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (zie Van Eyk e.a., 1986). De WRR-aanpak verschilt hemelsbreed van die van het CPB. De Raad is van mening, dat modellen zoals bijvoorbeeld het CPB die gebruikt de ruimte voor beleid soms te beperkt houden. Men noemt hiervoor een aantal argumenten: terugkoppelingsmechanismen in de reaktievergelijkingen zorgen voor 'beleidsresistentie'; de keuze voor een bepaald model impliceert één specifieke interpretatie van de werkelijkheid; er kan slechts met kwantitatieve beleidsinstrumenten rekening worden gehouden. Daarnaast wijst men op de beperkte geldigheid, zeker op langere termijn, van gedragsrelaties.

De Raad gebruikt een dynamisch input/outputmodel, waarin twintig sectoren zijn onderscheiden. De makro-resultaten worden afgeleid op

grond van de sektoruitkomsten; men bewandelt dus, in vergelijking met het CPB, de omgekeerde weg. Het kernmodel omvat slechts een beperkt aantal vergelijkingen. Voorts zijn er voor sommige variabelen restrikties opgelegd (geen negatieve bruto-investeringen bijvoorbeeld). Ten slotte onderscheidt men een aantal doelvariabelen, waaronder de omvang van de werkgelegenheid en het konsumptievolume. Er wordt nu een toegelaten combinatie van waarden gekozen die optimaal is voor één van de doelvariabelen. Men herhaalt deze optimaliserings-procedure bij steeds strakkere restrikties. Zo krijgt men drie soorten uitkomsten: consistente, technisch mogelijke ontwikkelingen; de 'prijs' van opgelegde restrikties in termen van de doelvariabelen; de vertaling van doelstellingen (bijvoorbeeld maximale werkgelegenheid) in eisen (bijvoorbeeld ten aanzien van afzet, investeringen).

Voordeel van deze aanpak is dat een groot aantal mogelijkheden aan de orde komt. De meest gewenste uitkomst kan door beleid worden uitgelokt. Nadeel is, dat de beleidsaanbevelingen niet kunnen worden gekwantificeerd. Naar ons oordeel is de WRR-benadering te verkiezen boven de methode van het CPB, onder andere omdat er specifiek wordt ingegaan op beleidsaspecten, een kortere projectieperiode gehanteerd wordt en op een overtuigender manier vorm wordt gegeven aan onzekerheid. Tot slot bestaat ook de indruk dat het signaleren van knelpunten op gedesaggregeerd niveau (zie onze inleiding) beter mogelijk is met de WRR-aanpak.

Tot slot een opmerking over de status van de CPB-studie. De auteurs ervan benadrukken dat deze studie geen voorspelling betreft: dat is niet mogelijk over een periode van 25 jaar. Daarom, en om de onzekerheden en mogelijkheden aan te geven, is gekozen voor de scenario-opzet. Nu heeft het CPB door het vastleggen van een HOOG-en, vooral, een LAAG-variant wel duidelijk stelling genomen: de economische ontwikkeling zal zich binnen die extremen bewegen. De vraag dringt zich op of de resultaten, in de dagelijkse politiek van Den Haag bijvoorbeeld, niet een eigen leven gaan leiden. Ondanks het advies van het CPB het voorwaardelijke karakter van de studie in het oog te houden en de resultaten met terughoudendheid en behoedzaamheid te benaderen, zal de MIDDEN-variant ongetwijfeld als 'een realistische voorspelling van het CPB' door het leven gaan. Met spanning wordt het volgende lange-termijnmodel met simulaties op basis van verscheidene beleidsvarianten en met een kortere projectieperiode tegemoetgezien.

## Literatuur

*De Nederlandse economie op langere termijn. Drie scenario's voor de periode 1985-2010, Werkdocument no. 1, Centraal Planbureau,*

- 's-Gravenhage, november 1985  
*Extra arbeidsduurverkorting in drie lange-termijnsenario's*, Werkdocument no. 2, Centraal Planbureau, 's-Gravenhage, november 1985
- Gelauf, G.H.M., A.R.M. Wennekers en A.H.M. de Jong, 1985, A putty clay model with three factors of production and partly endogenous technical progress, *De Economist* 133(3), 327-351
- De komende vijftwintig jaar. Een toekomstverkenning voor Nederland*, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 's-Gravenhage, 1977
- Van Eyk, C.J., F.R. Veeneklaas en C.T. de Wit, 1986, Mogelijkheden voor volledige werkgelegenheid. Een verkenning van de beleidsruimte, *Economisch-Statistische Berichten*, 5-2-'86