



## Scenario's voor Nederland

**Auteur(s):**

Suijker, F.W.

*Hoofd van de afdeling Bedrijfstakkencoördinatie van het Centraal Planbureau. Met dank aan vele CPB-collega's.***Verschenen in:**

ESB, 82e jaargang, nr. 4126, pagina 816, 29 oktober 1997

**Rubriek:****Trefwoord(en):**

nederlandse, economie

*Het Centraal Planbureau heeft een nieuwe lange-termijnstudie verricht van de Nederlandse economie. De omgevingsscenario's geven op uiteenlopende wijze invulling aan trends op het gebied van internationaal economisch politieke ontwikkelingen, technologie, sociaal-culturele factoren, demografie en economie. Bij het maken van strategische beleidskeuzes worden beleidsmakers hierdoor geconfronteerd met verschillende werelden.*

Vijf jaar geleden bracht het Centraal Planbureau *Nederland in drievoud* uit, een studie waarin drie lange-termijnsenario's voor de Nederlandse economie werden geschetst. Onlangs is een nieuwe scenario-studie uitgebracht, met milieu, ruimte, energie en mobiliteit als kernthema's <sup>1</sup>. De collectieve sector en de problemen van de verzorgingsstaat krijgen veel minder aandacht dan in Nederland in drievoud. Bovendien ontbreekt nieuw beleid <sup>2</sup>.

Binnenkort zal ESB in een serie artikelen aandacht besteden aan de kernthema's. Dit artikel beschrijft de omgevingsscenario's <sup>3</sup>. Er worden daarbij vijf drijvende krachten onderscheiden: internationale economisch-politieke ontwikkelingen, demografie, sociaal-culturele factoren, technologie en economie. Door invulling te geven aan deze drijvende krachten ontstaan drie intern consistente en even plausibele scenario's: Divided Europe, European Coordination en Global Competition. Bij deze invulling krijgen het evenwichtsperspectief, het coördinatieperspectief en het vrije markt-perspectief per scenario een wisselend accent <sup>4</sup>. Er is bij de uitwerking van de scenario's op het gebied van de kernthema's rekening gehouden met het beleid zoals dat begin 1997 was vastgesteld en geconcretiseerd. Op overige beleidsterreinen (zoals sociale zekerheid) wordt op eenvoudige wijze een scenario-specifieke invulling gegeven zonder uitgebreide stelselwijzigingen te veronderstellen.

### Divided Europe: tegenstellingen troef

In dit scenario werkt noch het markt- noch het coördinatiemechanisme in Europa goed, en dit geldt zowel op nationaal als op internationaal niveau. Sociaal-economische problemen worden niet goed aangepakt, laat staan opgelost. Onenigheid op hoofdlijnen over de verdere voortgang van de Europese integratie, versterking van nationalistische gevoelens, maar ook interne nationale verdeeldheid over het te voeren beleid vormen de basisingrediënten die een succesvolle economische politiek in Europa in de weg staan. Daarentegen boeken Noord-Amerika en Azië juist succes op dit vlak. Het vrije-marktperspectief en een krachtige technologische groei zorgen in die gebieden voor een zeer dynamische economische ontwikkeling.

Gevolg is dat de Europese concurrentiepositie verslechtert. Wel biedt de economische groei in Noord-Amerika en Azië afzetmogelijkheden voor Europese bedrijven. Niettemin wordt Europa gekenmerkt door zwakke economische groei, trage technische ontwikkeling, weinig ontplooiingsmogelijkheden op sociaal-cultureel gebied en geringe voortgang bij het oplossen van milieuproblemen. Tevens wordt weinig voortgang geboekt bij de verdere ontwikkeling van de interne markt, van de EMU en van een politieke unie. Antagonisme en nationalistische gevoelens spelen een sterke rol.

Ook in Nederland ontwikkelen zich zowel het kennispotentieel als de benutting daarvan zwak. Het consumptie- noch het productiepatroon vertonen bijzondere karakteristieken ten opzichte van de huidige situatie. Trends zoals voortschrijding van informatietechnologie en verhoging van het opleidingsniveau, alsmede een stijging van het reële inkomen per hoofd, zorgen wel voor enige verandering. Echter, de structurele veranderingen zijn vanwege de bescheiden dynamiek niet groot. Door de geringe economische groei blijft de werkloosheid hoog. Er bestaat geen consensus over hervormingen in het sociale zekerheidsstelsel; de koppeling van sociale uitkeringen aan de lonen blijft intact.

In het algemeen geldt dat bij een gunstige economische ontwikkeling het geboortsaldo hoger zal liggen en de aantrekkelijkheid voor migratie groter is. Vanwege de bescheiden economische groei is derhalve de toename van de Nederlandse bevolking in Divided Europe gering, namelijk gemiddeld 0,2% per jaar. De ruime arbeidsmarkt werkt remmend op de migratie. Tevens wordt het toelatingsbeleid aangescherpt. Na 2010 groeit de bevolking nog maar heel weinig. Aldus wordt in dit scenario in Nederland een bescheiden economische groei gecombineerd met een geringe bevolkingsgroei.

### European Coordination: coördinatie voorop

In European Coordination speelt beleidscoördinatie op het terrein van o.a. milieu-, transport- en energiebeleid een belangrijke rol. Er

treedt een verdergaande Europese integratie op. Er is politieke overeenstemming over de einddoelen van Europese integratie en een kopgroep van landen trekt successievelijk andere landen mee (Europa van meer snelheden). Mondiaal is er een zeker isolationisme: de grote blokken in de wereld (Noord-Amerika, Zuid-Amerika, Azië, Afrika en Europa) richten zich meer naar binnen. De wereldhandel tussen de landen van deze blokken bloeit dan ook minder dan mogelijk bij verdere liberalisering maar neemt door de in het algemeen voorspoediger economische ontwikkeling wel meer toe dan in Divided Europe. Met uitzondering van Noord-Amerika is de bbp-groei in de andere wereldblokken in dit scenario tamelijk hoog.

Technische ontwikkelingen worden vanuit Brussel gestimuleerd voor zover deze de comparatieve voordelen van Europa versterken of vanuit strategische zelfvoorziening of werkgelegenheidsstandpunt belangrijk worden geacht. Verder wordt vanuit Brussel een duidelijk Europees milieu-, vervoer- en energiebeleid gevoerd.

Men voelt zich in dit scenario vooral een Europees of een regionale burger. Gevoelens van solidariteit en sociale cohesie spelen een grote rol. Dit houdt in dat een immateriële, spirituele of idealistische leefstijl en een bijbehorend consumptiepatroon meer accent krijgen. Er is meer aandacht voor (regionale) cultuur, en in het algemeen voor collectieve goederen, waaronder milieu. Er is dus ook een groter draagvlak voor milieubeschermingsmaatregelen, en preferenties gaan sterker uit naar milieuvriendelijke consumptie.

In European Coordination groeit het kennispotentieel sterk. Echter, de efficiency van de kennisproductie en de kennis-spillovers zijn niet zodanig dat de productiviteitsgroei versnelt. Er is een grotere rol voor de overheid weggelegd bij het, op een directe wijze, stimuleren van technische ontwikkeling. En de overheid richt zich daarbij op gebieden en toepassingsmogelijkheden die van een algemeen maatschappelijk belang worden geacht.

Voor de industrie is binnen de Europese interne markt meer ruimte voor steun, zeker voor Europese kampioenen ten opzichte van niet-Europese concurrenten, maar ook tegenover concurrentie uit Midden-Europa. Anderzijds zal het internationale milieubeleid strenger zijn voor grondstofintensieve en vervuilende (basis)industrieën. Afvalverwijdering en hergebruik worden belangrijker, evenals productie en gebruik van milieuvriendelijke energiedragers.

De economische groei in Nederland is per jaar een half procent hoger dan in de afgelopen twee decennia. Daarmee verdubbelt in European Coordination het bbp-volume in de komende 25 jaar. Het consumptiepatroon staat in de eerste plaats onder invloed van een tamelijk sterke stijging van de reële inkomens. In European Coordination ligt de nadruk meer op de 'intrinsieke' waarde van goederen en diensten waarbij levensduur, milieuvriendelijkheid en traditioneel-culturele aspecten een grotere rol spelen. 'Degelijkheid' staat in hoog aanzien. Consumptieve bestedingen zijn niet zo modegevoelig. Aan openbaar vervoer en 'natuurconsumptie' in Nederland en Europa wordt een hogere preferentie toegekend. Collectieve diensten op het gebied van gezondheidszorg, openbaar vervoer en cultuur groeien dan ook relatief sterk in dit scenario.

De werkloosheid ligt in dit scenario vanwege de sterkere economische groei vrij laag. Ook wordt belang gehecht aan een adequaat stelsel van sociale zekerheid, dat een redelijke welvaart garandeert bij inactiviteit. Daarom wordt de koppeling in de sociale zekerheid volledig toegepast.

Gestimuleerd door een krappe arbeidsmarkt en niet gehinderd door een restrictief toelatingsbeleid, ligt het migratiesaldo hoog. De gunstige economische ontwikkeling heeft bovendien een positief effect op het geboortesaldo. De bevolking in Nederland groeit hierdoor nog behoorlijk. Zowel de bevolkingsgroei als de volumestijging van het bbp zijn daarmee sterker dan in Divided Europe.

### **Global Competition: de wereld een markt**

De nadruk in Global Competition ligt op een zeer dynamische technologische ontwikkeling, sterke internationalisering en een grote rol voor het marktmechanisme. Het is het scenario met de hoogste economische groei in Europa en Nederland. Bij een groot vertrouwen in het marktmechanisme past beleidsconcurrentie tussen staten en veel nadruk op deregulering en liberalisatie.

Wat betreft de verdere Europese integratie is in dit scenario het 'Europa à la carte' actueel. Nieuwe landen die willen toetreden tot de EU moeten voldoen aan een 'acquis communautaire'. Als landen eenmaal lid zijn kunnen zij in wisselende combinaties besluiten op bepaalde terreinen tot verdergaande samenwerking te komen. Het model houdt in dat op EU-niveau geen verdergaande politieke integratie plaatsvindt.

De telecom-, energie-, vervoer- en bank- en verzekeringsmarkt worden in belangrijke mate geliberaliseerd, evenals de arbeidsmarkt. Ook op sociaal-cultureel gebied (medische zorg, onderwijs, cultuur) wordt marktaanpak gestimuleerd. Marktvertrouwen en individualisering gaan hand in hand. Er treedt een sterke groei van de informatietechnologie op. Ook de internationale handel ontwikkelt zich zeer dynamisch.

Liberalisering, deregulering en scherpe (inter)nationale concurrentie leiden tot een sterke economische dynamiek, die op zijn beurt belangrijke sociale gevolgen heeft. Van ondernemingen en individuen wordt een groot aanpassingsvermogen gevraagd. Het is een scenario van winnaars en verliezers waarin de individualiseringstendenzen sterk zijn.

Op technologisch gebied onderscheidt Global Competition zich in de eerste plaats door een hoog groeitempo van het kennispotentieel. De kennisproductie verloopt in Global Competition voorts zeer efficiënt. Mede door de sterke ontwikkeling van de informatietechnologie en het wereldwijde karakter van de markt, ook die van kennisproductie, is het niveau van diffusie en benutting van het kennispotentieel zeer hoog. De elektronische snelweg speelt daar een hoofdrol in. De informatietechnologie is niet alleen zeer behulpzaam in het kader van kennisdiffusie, ook op allerlei terreinen vindt zij toepassing, ze is 'all pervasive'.

Op sociaal-cultureel gebied voelt men zich wereldburger. De voertaal is Engels, nationale gevoelens en culturen raken op de achtergrond. Tegelijkertijd is sprake van verdergaande individualisering. Dat uit zich ook in het consumptiepatroon. Uit een gegeven, sterk gevarieerd aanbod op wereldschaal, stelt de consument zelf zijn consumptiepakket samen, respectievelijk schept zijn eigen cultuur. De productdifferentiatie en het aantal subculturen zijn groot. In het consumptiepatroon is voorts een 'rusteloze' vrije tijds cultuur dominant. Behalve aanschaf en gebruik van audiovisuele en huishoudelijke elektronische apparatuur betekent dit veel aandacht voor lichamelijke

verzorging, recreatiesport en vakanties. In de levensstijl zijn de materiële en hedonistische dimensies prominent aanwezig. Smaak- en dus consumptiepatronen vertonen een zeer dynamisch karakter: 'In' en 'Out' volgen elkaar snel op.

De algemene teneur is dat inkomensgevoelige (luxè) consumptie relatief sterk stijgt maar daar staan de schevere inkomensverdeling en de grotere mate van 'baanonzekerheid' tegenover. Deze 'baanonzekerheid' en de flexibilisering van de arbeid, ook wat pensionering betreft, betekenen dat er gemiddeld relatief veel wordt uitgegeven aan pensioen- en andere particuliere sociale voorzieningen.

De productiestructuur van Nederland is als gevolg van de zeer scherpe concurrentie aan grote onzekerheden onderhevig. Snelle veranderingen kunnen optreden. De tendens is dat vooral voor hoogwaardige, kennisintensieve productie-activiteiten kansen bestaan, tenzij ligging en logistiek een scherpe afnemersprijs bij minder hoogwaardige activiteiten mogelijk maken. Een scherpere benutting van de natuurlijke comparatieve voordelen van Nederland op het gebied van distributie/logistiek ligt in dit scenario voor de hand.

In de marktconforme wereld van dit scenario loopt de werkloosheid flink terug. De dynamische economische omgeving dwingt een verdere aanpassing van de verzorgingsstaat af. Om bij de zich doorzettende vergrijzing de stijging van het arbeidsongeschiktheidsvolume te voorkomen wordt ook na 2000 een effectief aanvullend WAO-beleid gevoerd. Bij de voor de arbeidsmarkt relevante zekerheidsuitkeringen wordt de koppeling niet volledig toegepast om niet-actieven te prikkelen een betaalde baan te zoeken.

Vanwege de sterke economische groei ligt de gemiddelde vruchtbaarheid en de levensverwachting in Global Competition hoog. Echter, de bevolking neemt in Global Competition minder sterk toe dan in European Coordination omdat wordt aangenomen dat de beleidsconcurrentie tussen de Europese landen leidt tot een restrictief toelatingsbeleid ten aanzien van migratie. Bovendien is de push-factor voor internationale migratie niet zo groot in dit scenario, omdat ook in de herkomstlanden de economische ontwikkeling relatief gunstig is. Wel is de beroepsbevolking het grootst in Global Competition. Dat komt door een forse toename van de arbeids-participatie van vrouwen en een nagenoeg gelijk blijven van het WAO-volume.

### De scenario's in onderling perspectief

In [tabel 1](#) worden de belangrijkste uitkomsten van de scenario's naast elkaar gezet en in historisch perspectief geplaatst. Global Competition kent de sterkste economische groei. In GC komen bijna twee miljoen personen meer aan het werk. Hierdoor komt het werkloosheidspercentage in Global Competition bij benadering weer in de buurt van het lage niveau in 1973. Door de zwakkere economische groei neemt de werkgelegenheid in Divided Europe maar in bescheiden mate toe, namelijk met nog geen half miljoen banen. Bijgevolg blijft de inactiviteit in Divided Europe nog een probleem.

**Tabel 1. Kerngegevens Nederland, historisch en volgens drie scenario's 1960- 2020**

mutaties per jaar in %	1961/	1974/	1996/2020			
	1973	1995	DE	EC	GC	
wereldhandel *a	8,9	4,6	4,0	6,1	7,4	
bruto binnenlands product EU	4,7	2,3	1,4	2,4	2,8	
idem, per hoofd van de beroepsbev.	4,4	1,7	1,3	2,1	2,4	
Nederland						
loonvoet bedrijven	11,1	4,9	4,8	3,7	3,2	
prijs particuliere consumptie	4,9	4,0	3,3	2,0	1,4	
volume uitvoer	8,9	3,9	3,1	5,4	6,5	
volume bruto binnenlands product	4,9	2,2	1,5	2,7	3,3	
idem, per hoofd van de beroepsbev.	3,5	1,2	1,2	1,8	2,4	
volume toegevoegde waarde						
landbouw	2,9	4,1	0,1	2,4	2,2	
industrie *b	6,1	1,8	1,6	3,4	3,9	
bouwnijverheid	3,1	-0,6	1,2	2,2	2,7	
tertiaire diensten *c	4,9	3,2	2,0	3,4	4,4	
kwartaire diensten	3,4	2,2	1,3	2,4	2,2	
arbeidsprod. bedrijven (p. gewerkt uur)	5,5	2,3	1,8	2,3	2,5	
niveaus in eindjaar x 1.000	1960	1973	1995	2020		
				DE	EC	GC
bevolking	11483	13438	15456	16205	17717	16890
woningvoorraad	2869	4151	6237	7375	7663	8006
beroepsbevolking	4332	5148	6410	6888	7865	8029
werkgelegenheid	4300	5040	5872	6334	7512	7802
werkzoekenden zonder baan *d	0,7	2,1	8,4	8,0	4,5	2,8
verhouding inactieven/actieven (%)	.	49,2	82,6	110,2	90,9	80,0
collectieve lastendruk (% bbp)	30,8	41,9	45,3	50,0	44,2	37,2
collectieve uitgavenquote (% bbp)	38,5	52,6	53,7	56,4	49,6	42,4

a. Geografisch herwogen, 1976/1994 i.p.v. 1974/1995; b. excl. aardolie-industrie; c. excl. exploitatie onroerend goed; d. in procentenberoepsbevolking.

De *bbp-groei* per hoofd van de beroepsbevolking varieert in de scenario's tussen 1,25% en 2,5%. In de lage variant is de groei gelijk aan die in de periode 1974-1995, een periode die geknmerkt werd door de oliecrises en de zeer diepe recessie aan het begin van de jaren tachtig. Een lagere groei is dan ook moeilijk voor te stellen. Ook een sterkere groei dan 2,5% lijkt minder waarschijnlijk. Weliswaar kende de 'golden sixties' een groei van 3,5%, maar deze groei is zonder precedent en lijkt bepaald door historisch unieke factoren zoals de toen

grote mogelijkheden voor technologische inhaal ten opzichte van de Verenigde Staten.

Wat betreft de *sectorale ontwikkeling* is in alle scenario's een verdere tertiarisering van de economie zichtbaar. Dit ondanks het feit dat de industrie, gemeten in volume toegevoegde waarde, in EC en GC relatief sterk groeit in vergelijking met de periode 1974-1995. De industrie profiteert van de krachtiger stijging van de wereldhandel. Niettemin groeit de tertiaire dienstensector in Global Competition sterker dan de industrie. Het ontstaan van allerlei nieuwe dienstenactiviteiten is hieraan ondermeer debet. Voorts is de gunstiger inkomensontwikkeling meer van invloed op de commerciële dienstensector. De groei van de landbouw blijft in de scenario's sterk achter bij die in het verleden. In de landbouw vertoont namelijk alleen de tuinbouw in EC en GC nog een behoorlijke productiestijging. Maar de tuinbouw is dan ook de enige agrarische sector waarvan de productie niet gelimiteerd is. Naast deze groeibelemerende factoren aan de aanbodzijde werkt de vraagzijde in het algemeen ook niet stimulerend voor de landbouw. De bevolking in West-Europa neemt immers nauwelijks toe.

De tertiarisering van de Nederlandse economie komt nog duidelijker naar voren bij de *werkgelegenheidsontwikkeling*. Met name de zakelijke dienstverlening, waaronder bijvoorbeeld de uitzendbranche, fungeert als werkgelegenheidsmotor. Zelfs in DE verdubbelt de werkgelegenheid in de zakelijke dienstverlening bijna. Krimp van de werkgelegenheid is in alle drie de scenario's zichtbaar in de landbouw en de industrie. De productiviteitsstijging in deze sectoren is namelijk veel sterker dan in de dienstensectoren,

De *bevolkingsgroei* is in alle scenario's duidelijk geringer dan in het verleden. In lijn met de afvlakkende bevolkingsgroei zwakken in de scenarioperiode ook de groei van de potentiële beroepsbevolking en die van het aantal huishoudens af. De afzwakking van de groei geldt in de scenario's minder voor het arbeidsaanbod dan voor de potentiële beroepsbevolking naarmate de arbeidsparticipatie van vrouwen verder stijgt en de stijging van het WAO-volume wordt beteugeld.

### Tot slot

In de beschreven scenario's worden geen 'oude trends' doorgetrokken, maar wordt rekening gehouden met fundamentele veranderingen in de wereldeconomie en de Nederlandse economie. De scenario's confronteren beleidsmakers met nogal 'verschillende werelden', waarop zij zelf weinig invloed kunnen uitoefenen. De aard en omvang van knelpunten op het terrein van de kernthema's en de mate van Europees beleid op deze terreinen zullen in elk van deze werelden verschillen en daarmee ook de adequate beleidsreacties. Overigens zijn de omgevingsscenario's veelal ook bruikbaar voor andere lange termijnvraagstukken, bijvoorbeeld pensioenen of de verdeling van de lasten en baten van collectieve regelingen over generaties.

Het hanteren van verschillende scenario's in plaats van één prognose voorkomt dat beleidsmakers een vals gevoel van zekerheid over toekomstige ontwikkelingen krijgen. De scenario's geven inzicht in mogelijke ontwikkelingen, potentiële knelpunten en de onzekerheidsmarges daarbij. Beleidsmakers worden aldus gestimuleerd na te denken over strategische beleidskeuzes, die in uiteenlopende werelden tot verschillende resultaten leiden. Soms is het mogelijk om op onderdelen een strategisch beleid te formuleren dat onder veel omstandigheden verstandig is, de zogenaamde 'no regret policy'. Op andere onderdelen zijn echte politieke keuzes nodig.

---

## Scenario's voor Nederland

### Divided Europe

Coördinatieperspectief ineffectief, vrije-marktperspectief ondervertegenwoordigd sterke economische groei in Noord-Amerika en Azië, Europa blijft achter; verdeeldheid in EU trage groei kennispotentieel, trage diffusie; lage immigratie; bbp-groei Nederland 1,5% p.j.

### Eur. Coordination

Coördinatieperspectief in Europa dominant; aanzienlijke groei in Europa, lagere groei in Noord-Amerika; Europa van meer snelheden; Snelle groei kennispotentieel, gematigde diffusiesnelheid kennis; immigratie vrij groot; bbp-groei Nederland 2,75% p.j.

### Global Competition

Vrije-marktperspectief dominant; wereldwijd sterke economische groei; Europa a la carte; snelle groei kennispotentieel, snelle diffusie, informatietechnologie 'all pervasive'; matige immigratie; bbp-groei Nederland 3,25% p.j.

---

1 CPB, [Economie en fysieke omgeving, beleidsopgaven en oplossingsrichtingen 1995-2020](#), Sdu Den Haag, 1997. Voor deze studie is nauw samengewerkt met de Adviesdienst Verkeer en Vervoer het Energie-onderzoek Centrum Nederland en het RIVM.

2 Hierin verschillen de huidige scenario's van de vorige lange termijnstudie van het CPB, die ook ook nieuw beleid bevatte. Zie CPB, *Nederland in Drievoud*, Sdu, 1992.

3 CPB, [Omgevingsscenario's lange termijn verkenning 1995-2020](#), Werkdocument nr. 89, 1996, en CBS/CPB, [Bevolking en arbeidsaanbod: drie scenario's tot 2020](#), Sdu, Den Haag, 1997.

4 Zie CPB, *Scanning the future*, Sdu, Den Haag, 1992. Voor de internationale economisch-politieke ontwikkelingen in de huidige scenario's is gebruik gemaakt van een actualisering van de kwantitatieve uitgangspunten uit *Scanning the future*.

