

Op zoek naar de best mogelijke toekomst

Pieter Boot

Onlangs heeft het Centraal Planbureau een studie¹ gepubliceerd, waarin drie mogelijke ontwikkelingen van de Nederlandse economie worden geschetst tot aan het jaar 2015. Het CPB beoogde daarmee een bijdrage te leveren aan de strategie-discussie over de ontwikkeling van de Nederlandse economie tot het jaar 2015. Het Planbureau heeft daarmee in elk geval een knap werkstuk afgeleverd.

In deze bespreking komt achtereenvolgens het theoretisch kader en de Nederlandse uitgangspositie waartegen de studie werd opgezet aan bod en wordt een korte schets van de drie scenario's geboden. Vervolgens geef ik een algemeen oordeel over de studie om daarna enkele punten van kritiek te formuleren. De bespreking eindigt met een korte vergelijking met een eerdere lange termijn studie van het CPB.

Het rapport bestaat uit drie delen. Eerst wordt de Nederlandse uitgangspositie geschetst. Vervolgens komen drie scenario's aan de orde. En ten slotte worden enkele capita selecta, zoals energie of mobiliteit behandeld.

Het gaat hierbij om het tweede deel van een meeromvattende toekomstvisie, waarvan het eerste deel in mei werd gepubliceerd onder de titel *Scanning the Future*. Daarin werden de kansen van zeven regio's waarin de wereld verdeeld is geschetst, en werden vier scenario's gepresenteerd voor mogelijke ontwikkelingen van de wereldeconomie.

Theoretisch kader

Het cruciale deel van de Nederlandse uitgangspositie behandelt de door het CPB zo genoemde 'welvaartscirkel'. Hierin worden de fundamentele krachten achter de economische ontwikkeling geschetst, en geordend volgens drie zwaarte-

¹ *Nederland in drievoud, een scenariostudie van de Nederlandse economie 1990-2015*, 1992, SDU, Den Haag.

punten: krachten die vooral betrekking hebben op het coördinerend vermogen van de economie, op de vernieuwende werking van de vrije markt, en op het evenwichtsherstellend vermogen ervan. In termen van theorie: de aspecten die vooral benadrukt worden door Keynesianen, Schumpeterianen en neoklassieken.

In het coördinatieperspectief is de kerngedachte dat rationeel gedrag op individueel niveau kan leiden tot belangrijke onevenwichtigheden op macro-niveau. Samenwerking, coördinatie en de kwaliteit van het overheidsoptreden zijn dan belangrijke factoren voor vooruitgang. Het evenwichtsperspectief is gebaseerd op de neoklassieke theorie. Een goed functionerend prijsmechanisme coördineert de beslissingen van economische subjecten. Economische groei is afhankelijk van de verandering in hoeveelheden produktiefactoren. Een verstandige overheid beperkt zich hierin tot de zaken waarin het prijsmechanisme niet kan voorzien: collectieve goederen, waaronder infrastructuur. Centrale gedachte achter het vrije markt perspectief is dat economische vooruitgang nooit pijnloos is: de *creative destruction*. Een goed ontwikkeld systeem van eigendomsrechten, afwezigheid van politieke interventie, lage belastingen en een bescheiden sociale zekerheid zijn in dit perspectief essentieel. Anders dan in het evenwichtsperspectief is er begrip voor de onzekerheid van het economisch handelen, maar afwijkend van het coördinatieperspectief geldt deze evenzeer voor de overheid als voor particulieren. De overheid tast evenzeer in het duister als alle anderen, maar omdat verkeerde overheidsbeslissingen niet door de markt worden gecorrigeerd, kan verkeerd beleid een langer leven leiden. De overheid dient ook niet - als in het coördinatieperspectief - het algemeen belang, maar het overheidsbeleid is de uitkomst van een machtsstrijd tussen partijen met deelbelangen, zodat de rationaliteit ervan niet verzekerd is.

Stelling van het CPB is dat voor een gezonde economische ontwikkeling alle drie de perspectieven van belang zijn, maar dat het niet goed is indien te ver en te langdurig naar één van de perspectieven wordt doorgeschoten. Het overdrijven van coördinatie leidt bijvoorbeeld tot dirigisme en van de vrije markt tot een jungle waarin alleen het recht van de sterkste heerst. Sociale innovatie is noodzakelijk om, indien zo'n doorschieten dreigt, corrigerend op te treden.

Nederlands uitgangspunt

Na deze theoretische inleiding wordt een stand van zaken van de Nederlandse produktiefactoren gegeven. De Nederlandse bevolking is relatief jong en de participatie op de arbeidsmarkt is relatief laag. Ons opleidingspeil wordt redelijk tot goed genoemd, maar daarin is de positie van het lager beroepsonderwijs en de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt verhoudingsgewijs onder de maat. Ook de uitgangspositie voor wat betreft het niveau van materiële en immateriële investeringen is niet ongunstig. De R&D-

intensiteit is bijvoorbeeld, gecorrigeerd voor de sectorstructuur, zelfs aan de hoge kant. De fysieke infrastructuur is goed. De emissies van vervuulende stoffen liggen op een relatief hoog niveau. We hebben veel nieuwe woningen en een stabiel sociaal klimaat. Het belang van ambitie en hard werken wordt in Nederland niet erg hoog ingeschat, maar in de ons omringende landen is dat nog minder.

Tot zover ziet het er niet slecht uit.

Veel minder positief oordeelt het CPB over de marktwerking en het aanpassingsvermogen in ons land. De regulering van de arbeidsmarkt is ver voortgeschreden. De meeste regels worden in andere landen ook wel aangetroffen, maar nooit alle tegelijk en vaak ook minder streng. De regulering van de arbeidsmarkt is vooral gericht op zekerheid; fixatie op statische inkomensplaatjes illustreert deze conservatieve invalshoek. Het arbeidsmarktbeleid is nog sterk geconcentreerd op inkomensondersteuning en weinig op meer actieve maatregelen. De beloning voor werken is in verhouding tot het inkomen bij inactiviteit niet hoog, vooral niet aan de 'onderkant' van de arbeidsmarkt. Meer dan elders is inactiviteit bij lager opgeleiden geconcentreerd. De WAO-problematiek wordt gezien als een voorbeeld waartoe een gebrek aan marktwerking kan leiden.

De kapitaalmarkt is wat minder excentriek dan de arbeidsmarkt. De markt voor goederen en diensten kent relatief omvangrijke beschermde delen.

Sterke punten van de Nederlandse overleg-economie zijn de brede basis voor de besluitvorming en de openheid ten aanzien van afwijkende opvattingen en nieuwe inzichten, zo stelt het CPB. Zwak zijn vooral de soms erg lage reactiesnelheid en het uitblijven van duidelijke keuzes. Goede probleemanalyses worden vaak onvoldoende vertaald in concrete beleidsaanpassingen.

Drie scenario's

Na deze schets komen we aan de kern van het werk, de presentatie van de drie scenario's. Achtergrond daarbij zijn scenario's van de wereldeconomie, die als gezegd meer in extenso afzonderlijk door het Planbureau werden gepubliceerd.

Voor ons het ongunstigst is het *Global Shift scenario*. Op wereldniveau overheerst daarbij het vrije marktperspectief, waarbij een zich versnellende technologische ontwikkeling de belangrijkste motor vormt. Het economisch zwaartepunt verschuift snel naar Oost-Azië, Japan en de westkust van de Verenigde Staten, terwijl Europa marginaliseert. Concurrentie-bevorderende maatregelen worden onvoldoende uitgevoerd, en de arbeidsmarkt blijft rigide. De zwakke kanten van de Westeuropese samenleving worden zo prominenter in een dynamisch veranderende omgeving. Nationalistische en protectionistische tendenzen in Europa worden sterker. Een en ander culmineert in een situatie waarin de produktie in West-Europa tot het jaar 2005 met nauwelijks meer dan 1% per jaar groeit, en de werkloosheid weer oploopt tot meer dan 10% van de

beroepsbevolking. Omdat de Westeuropese markt gesloten blijft, hebben Oosteuropese landen geen exportmogelijkheden, stagneren de hervormingen en draait het daar op een drama uit. Wanneer de relatieve neergang van West-Europa onhoudbaar is geworden, is sprake van "een scherpe bewustwording dat krachtige veranderingen noodzakelijk zijn", en worden abrupte en harde maatregelen genomen om rigiditeiten op markten te doorbreken. De productie trekt dan weer enigszins aan, maar wel ten koste van een sterke versoering van verzorgings-arrangementen. Het is de wereld van de gemiste kansen. Dit scenario pakt voor Nederland desastreus uit. De werkgelegenheid stagneert, het aantal werklozen en arbeidsongeschikten komt tot boven de 2 miljoen, de collectieve lastendruk loopt met bijna 10 procentpunt op en in het jaar 2005 zijn er 116 inactieven op 100 actieven. Krachtige ingrepen in de sociale zekerheid leiden dan tot enige daling daarvan, maar tegen hoge kosten in termen van uitkeringsniveaus. Ook de resultaten op het terrein van energie, milieu en mobiliteit worden teleurstellend genoemd.

Veel fraaier loopt alles in de *Balanced Growth*. Dit is de tegenhanger van Global Shift. "Het Balanced Growth scenario schetst een wereld met een krachtige, multipolaire economische groei, waarin tevens vorderingen worden gemaakt op weg naar een ecologisch duurzame ontwikkeling". Dat is ook niet verwonderlijk, want: "Deze krachtige, doch duurzame economische groei is gebaseerd op een combinatie van sterke elementen uit het vrije-marktperspectief, het evenwichtsperspectief en het coördinatieperspectief". Ieder pakt z'n zwakke punten aan en wat wil je nog meer. Nadruk ligt hier op sterke technologische dynamiek, concurrerende marktstructuren - die op hun beurt stimuleren tot een coöperatieve houding op mondiaal niveau. De Europese integratie verloopt voorspoedig, maar niet zozeer 'van bovenaf', als wel 'van onderop': door marktkrachten en als gevolg van beleidsconcurrentie tussen lidstaten. De groeivoet per hoofd van de bevolking van de afgelopen 25 jaar wordt op wereldschaal overtroffen, maar toch halveert de energie-intensiteit, waarbij een internationale CO₂ belasting een belangrijke rol speelt. De sociale zekerheid wordt versoerd.

Voor Nederland betekent dit scenario een herdefiniëring van overheidstaken. Het na-oorlogse besturingsmodel gaat in de ijskast. Enerzijds wordt de overheid actiever, nl. in het stimuleren van markten en in de uitvoering van klassieke staatstaken, zoals onderwijs. Dat is mede mogelijk door een drastische inkrimping van defensie. Anderzijds zorgt een fundamentele herziening van het belastingstelsel voor een vermindering van allocatieve verstoringen. De loon- en inkomstenbelasting kan worden gehalveerd. De verzorgingsstaat wordt fundamenteel herijkt. De overheid beperkt zijn verantwoordelijkheid daarin tot een algemene basisvoorziening. Loongerelateerde uitkeringen worden beperkt, en uiteindelijk worden de sociale voorzieningen vervangen door een stelsel van negatieve inkomstenbelasting - waarvan de invoering echter zodanig plaatsvindt

dat alleenstaande sociale minima er ten opzichte van 1990 in koopkracht niet op achteruit gaan. Pensioenen worden geïndividualiseerd en het zorgstelsel wordt meer concurrerend. Er komt een herstructurering in de richting van meer kennisintensieve productie tot stand, wat weer bijdraagt aan een relatief gunstige milieu-ontwikkeling.

Het *Europese Renaissance scenario* leidt weliswaar tot iets minder goed werkende markten maar biedt door een doeltreffende coördinatie van overheden toch nieuwe kansen voor Europa. Het Europees integratieproces vindt plaats door een vrij sterke sturing van bovenaf. Ook in het milieubeleid wordt op Europees niveau goede vooruitgang geboekt. De voortschrijdende Europese integratie is verder een stimulans om het functioneren van arbeids- en goederenmarkten te verbeteren. Arbeidsmarktrelevante uitkeringen worden enigszins versoberd, maar belangrijker is de centrale plaats die aan een actief arbeidsmarktbeleid - scholing en aanbod van op doorstroming naar regulier werk gerichte werkervaring - wordt gegeven. Het produktiviteitsverschil met de Verenigde Staten verdwijnt. De productie in Oost-Europa groeit sterk, en binnen de scenarioperiode maken de Centraaleuropese landen deel uit van de Europese Gemeenschap.

In Nederland zien we in dit scenario zowel centralisatie (naar de EG) als decentralisatie (naar de regio's): het nationaal niveau wordt voor beleid minder belangrijk. Daarbinnen komt onderwijs en ander 'aanbodversterkend' beleid centraal te staan, terwijl de sociale zekerheid meer naar Europese normen wordt vorm gegeven. Daarin blijft wel grote aandacht voor zorguitgaven. Consequentie van dit scenario is een vermindering van de werkloosheid en arbeidsongeschiktheid, een groei van het nationaal inkomen die hoger ligt dan in 1974/90, en ruwweg een stabilisering van de collectieve lastendruk.

Kwantitatieve illustratie

Doel van de scenario's is niet in de eerste plaats een beeld te geven in kwantitatieve termen van wat er mogelijk is. Dat suggereert al gauw een schijnexactheid, die onterecht zou zijn. Toch geven juist de kwantitatieve illustraties een indruk van de feitelijke betekenis van de scenario's, en biedt het een helderder ordeningskader voor discussie dan zonder zo'n illustratie.

Het globale beeld is dat het Balanced Growth (BG) scenario op alle fronten het gunstigst scoort, Global Shift (GS) het slechtst en European Renaissance (ER) er tussenin. Dit geldt zowel voor de economische als voor de milieu-uitkomsten. Er is dus geen absolute trade-off tussen economie en milieu voorzien, en dat lijkt me een belangrijke constatering. Hoge economische groei met goede marktwerking en verstandig beleid heeft een betere uitkomst voor het milieu dan lage economische groei zonder verstandig beleid. Dat geldt ook voor technologie en produktiviteit: de scenario's met hoge toename van arbeidsproduktiviteit hebben de snelst groeiende werkgelegenheid. De

economische groei, werkgelegenheidstoename en koopkrachtverbetering is in het BG scenario aanmerkelijk hoger dan de afgelopen 15 jaar en in de meeste opzichten ook hoger dan wat in de jaren zestig werd gerealiseerd. GS komt iets beter of iets slechter uit dan wat er de afgelopen 15 jaar is gepresteerd, en European Renaissance fors hoger, maar lager dan de groeicijfers uit de jaren zestig. In alle scenario's wordt de Nederlander, zowel de werkende als de uitkeringsgerechtigde, per saldo rijker. Ook demografische en onderwijsontwikkelingen lopen in de scenario's niet veel uiteen.

Tabel. Kerngegevens Nederland, drie scenario's

	1974-1990		1990-2015	
			Global Shift	Bal. Growth Eur. Ren.
Wereldhandel¹	4,5	3,8	6,4	5,2
Nederland				
loonvoet bedrijven	5,5	6,7	5,5	5,6
prijs part.cons	4,2	5,1	3,1	3,4
volume BNP	2,0	1,8	3,3	2,8
arbeidsprod. bedr.	2,	1,7	2,6	2,3
werkgelegenheid ²	0,4	0,3	1,0	0,7
Niveaus in eindjaar 1990			2015	
investeringsquote ³	17,4	20,0	19,5	20,6
saldo het. balans ⁴	4,2	1,8	5,1	3,7
koopkr. gem. werkn. ⁵	100	110	172	138
koopkracht min. uitk. ⁶	100	105	149	118
werkz. zonder baan ⁷	7,6	7,5	2,5	4,3
inactieven/actieven	86	106	85 ⁸	81
CO ² emissies	100	109	91	104
verzurende emissies	100	41	28	28
Coll. lastendruk ⁹	52,2	53,6	39,7	51,4

1 Geografisch herwogen; ² in arbeidsjaren; ³ industrie, excl. olie; ⁴ lopende rekening, in % netto nat. inkomen; ⁵ excl. incidenteel; ⁶ gezin met 2 kinderen; ⁷ in % beroepsbevolking; ⁸ omgerekend basisinkomen 72; ⁹ in % netto nat. inkomen.

Niet alleen de verschillen, maar ook de overeenkomsten vallen zo op. Het is goed om daarbij ook de beschrijving van de scenario's nog eens in herinnering te roepen. In alle gevallen is er, vroeg of laat, van een meer of minder sterke versoering van de verzorgingsstaat sprake. Uitkeringen worden ten opzichte van inkomens van werkenden verlaagd, of de duur ervan verkort. Toch kan dit zo vorm gegeven worden dat de koopkracht van minima niet daalt. Ook worden insommige gevallen de ouderen ontzien.

Knap werk

Het CPB heeft met de scenariostudie een buitengewoon knap werk voltooid. Eigenlijk heeft het hiermee een taak verricht waarvoor ooit de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid is ingesteld: het verschaffen van wetenschappelijk gefundeerde informatie over lange termijnontwikkelingen ten behoeve van het beleid, en daarbij op knelpunten en beleidsmogelijkheden te wijzen. Het is ook een evenwichtig werkstuk: Zowel naar de disciplines die er aan meegewerkt hebben - niet alleen economen, maar ook milieudeskundigen - als aan het theoretisch raamwerk. In alle scenario's is aandacht voor verschillende economisch-theoretische invalshoeken. Verhelderend is het inzicht dat daar waar er in sommige economische stelsels teveel nadruk ligt op bepaalde groeibepalende factoren, deze er in andere stelsels juist te weinig zijn. Te veel domineert de vrije markt in de Verenigde Staten, het coördinatieperspectief in West-Europa. Daar komt ten slotte bij dat de studie zeer helder en toegankelijk geschreven is.

Ik denk dat de studie aan zijn doel beantwoordt. Scenario-modellen hebben niet tot doel de toekomst te voorspellen, maar om op een geordende wijze informatie te geven over mogelijke ontwikkelingen, en aan te geven van welke factoren dergelijke ontwikkelingen afhankelijk zijn². In feite gaat het dan om verstandige trendextrapolaties, gecombineerd met nadruk op zwakten of juist sterkten van economieën en met de mogelijkheid van denkbeeldige drastische ingrepen die de trends verstoren. De feitelijke ontwikkeling is immers zo gecompliceerd, dat afhankelijk van datgene waarop je let weliswaar elk toekomstbeeld is te schetsen, maar dat de bouwstenen daarvan veelal overeen zullen komen: ze zijn alleen op andere wijze gestapeld. Degene die vooral let op technologische mogelijkheden en de snelle industrialisatie in Oostaziatische landen, zal een ander beeld van de huidige trends hebben dan degene die nauw betrokken is bij advisering over het Nederlandse beleid in de SER in Den Haag, of degene die enige tijd in een Noordamerikaanse binnenstad goed om zich heen kijkt. Wie elk van deze situaties in een dynamisch perspectief beschijft, heeft al gauw enkele mogelijke trends te pakken. Het is wellicht dit fenomeen dat ervoor zorgt dat de uitkomsten van de verschillende scenario's in feite zo weinig verrassend zijn. Men moet wel erg blind zijn, wil men niet van mening zijn dat er in de Nederlandse economie, bijvoorbeeld, teveel rigiditeiten zijn geslopen. Dat veronderstellend, ligt het voor de hand dat het in een wat verdere toekomst minder slecht gaat indien deze rigiditeiten eerder aangepakt worden, dan wanneer dat later - en daardoor abrupter - gebeurt.

Nuttig daarbij is het uiteraard ook dat de lezer eveneens geconfronteerd wordt met de mogelijkheid van ontwikkelingen die men zelf minder voor de hand

² Vgl. J. van Doorn en F. van Vught, *Nederland op zoek naar zijn toekomst*, Utrecht/Antwerpen 1981.

liggend, of ongewenst acht. Dat scheidt in elk geval de verplichting het 'voorkeurs scenario' op plausibiliteit te bezien, en na te denken over wat er moet gebeuren indien dat niet gerealiseerd wordt. Wat de scenariostudies aan dit soort noties vervolgens als extra toevoegen, is het orderingskader. Degenen die bang zijn dat een aanpak van rigiditeiten, bijvoorbeeld, altijd ten koste zal gaan van de sociaal-economische positie van zwakkeren in de samenleving, kunnen vernemen dat in een bepaalde beleidsconstellatie dat helemaal niet zo hoeft te zijn. En degenen die bang zijn dat economische groei altijd ten koste van het milieu plaats moeten vinden, moeten hun mening eveneens herzien. Maar ook de voorvechters van de economische groei zijn gewaarschuwd. Niet alleen worden gewenste inkomensdoelstellingen 'aan de onderkant' alleen bij een verstandig beleid gerealiseerd - de huidige milieudoelstellingen worden zelfs in geen van de scenario's gehaald. Maar de confrontatie geldt nog sterker ten negatieve. Zij die menen dat de discussie of er iets meer of minder hulpgeld naar Oost-Europa gaat en waaruit dat betaald moet worden enig reëel belang heeft, doen er goed aan kennis te nemen van de gevolgen van blijvende rigiditeiten op Westeuropese markten voor onze Oosterburen. En zij die denken dat vooral met een geringe aanpak van uitvoeringsorganisaties de verzorgingsstaat gered is, komen eveneens van een koude kermis thuis.

Van de kritiek van prof. De Jong, dat het Planbureau zou suggereren de toekomst te kennen, ben ik niet zo onder de indruk³. Die suggestie wekt het Planbureau nauwelijks. Hoewel de feitelijke ontwikkeling een optelsom is van miljoenen kleine beslissinkjes, is het wel degelijk mogelijk daarin bepaalde lijnen te onderkennen en is het verstandig na te denken wat de voortzetting daarvan zou betekenen. Ook het verwijt dat hier van een eclectische, en daarom weinig valide, methodiek sprake zou zijn, hoeft niet zwaar te wegen. In verschillende onderdelen van de economische discipline - bijvoorbeeld de arbeidseconomie - is dit eclecticisme niet alleen in de mode, maar ook zeer vruchtbaar gebleken. Verder is het niet zo dat het CPB de verzorgingsstaat te lijf gaat. Deze moet juist georganiseerd worden om de essenties ervan - het verzorgen van een adequaat inkomen voor hen die niet kunnen werken - te bewaren. De aandacht voor een goede oudedagsvoorziening is daarvan een voorbeeld.

Kritiek

Toch heb ik ook wel meer kritische opmerkingen.

De eerste is dat je enigszins het gevoel bekruipt dat er 'uitkomt wat er ingestopt is'. Het is niet erg verwonderlijk dat in een scenario waarin wordt verondersteld dat alle markten goed werken, relatief weinig werkloosheid

³ H.W. de Jong, Nostradamus in economenland, *ESB* 13 mei 1992, p. 478 e.v.

voorkomt. Uiteraard niet: als er werkloosheid was geweest, had die markt immers niet gewerkt. Wel zij daarbij opgemerkt dat het CPB er zeker oog voor heeft dat werking van markten door institutionele karakteristieken worden bepaald. Doordat vooral uitkomsten zijn gepresenteerd, en spaarzaam inzicht wordt verschaft in de gehanteerde modellen, zijn dit soort uitkomsten ook moeilijk na te lopen. In afzonderlijke kaders is wel getracht enig inzicht te geven in de werking van verschillende modellen, maar voor de achtergrond daarvan zijn we op afzonderlijke werkdocumenten aangewezen. We worden zo met 'grey boxes' geconfronteerd met plausibele, maar slechts ten dele controleerbare uitkomsten.

De tweede hangt hiermee nauw samen. Er worden ons op betrekkelijk abstracte wijze scenario's voorgespiegeld, maar we hebben dan nog geen flauw idee wat er daadwerkelijk moet gebeuren om ze te bereiken. De afstand tussen het beleid van alledag en de wereld van de scenario's is wel erg groot. Een voorbeeld. De arbeidsmarkt moet in het vrije marktscenario minder rigide werken. Wat moet er dan precies gebeuren en levert dat wel zo vanzelfsprekend op wat wordt beoogd? Stel dat het algemeen verbindend verklaren van CAO's en het minimumloon worden afgeschaft. Leidt dat onmiddellijk, of zelfs maar op enige termijn tot een drastische beperking van looneisen? Vaak kan je je bij dit soort noties wel een macro-economische redenering voorstellen, maar wordt het al lastiger bezien vanuit de invalshoek van verschillende sectoren. Moet in een vrije marktperspectief de beloning van verplegenden gekoppeld worden aan de productiviteit? En hoe voorkomt men daar dan niet-vervulbare vacatures?

De derde is dat de Nederlandse scenario's erg direct gekoppeld zijn aan de, eerder gepresenteerde, wereldscenario's. Toegegeven, we zijn erg van de export afhankelijk. Maar waarom is, bijvoorbeeld, een adequate aanpak van onze verzorgingsstaat afhankelijk van de mate van samenwerking in West-Europa of de opkomst van OostAziatische economieën? En waarom zouden we ons onderwijs niet kunnen verbeteren terwijl de Amerikaanse economie wel verder afbrokkelt?

Een laatste algemene vraag is of de gekozen scenario's nu alle zo geloofwaardig zijn. Op zichzelf is dat niet de vooropgestelde bedoeling van het Planbureau. Men streeft toch vooral naar plausibele verhalen die aan het denken zetten. Het spannendste verhaal vind ik dan het European Renaissance scenario. Immers, de Balanced Growth is toch iets minder waarschijnlijk, en de Global Shift moeten we weten te vermijden. In de European Renaissance wordt sterke waarde gehecht aan Europese integratie van bovenaf, en vindt veel innovatief beleid plaats. Ook hier is de vraag in welke mate we er verstandig aan doen een nieuw 'Eurocratisch' systeem te ontwerpen of gewoon meer aspecten van het 'Duitse model' over te nemen. Het zou in elk geval eenvoudiger, en daarom

wellicht meer haalbaar zijn.

Tenslotte is opmerkelijk dat de driedeling uit het theoretisch deel (evenwicht, coördinatie, vrije markt) in de loop van het verhaal lijkt op te gaan in een tweedeling: coördinatie versus groeibepalende factoren van vrije markt. Dit is een merkwaardige verschuiving, die er toch ook enigszins op wijst dat het CPB niet helemaal goed raad wist met de theorie. Het is ook een beetje gekunsteld om 'scholing' bij de evenwichtskant van groei te plaatsen, en 'technologische innovatie' bij de vrije markt.

Ik overzie niet alle deel terreinen van de studie. Waar dat wel het geval is, ben ik niet altijd helemaal overtuigd van de kracht van gebruikte argumenten. Het CPB hecht bijvoorbeeld veel waarde aan extra investeringen in hoger onderwijs. Ik zie wat minder in wat we daar, zonder wijziging van het onderwijssysteem, in economische zin mee opschieten. Er zullen meer universitair afgestudeerden komen, die de banen bezetten die nu door HBO-ers worden bezet, die de MBO-ers verdringen etc. De laagst opgeleiden zijn de dupe. Ik weet ook wel dat de human capitaltheorie in elk geval voor Nederland niet zomaar verworpen kan worden, maar enige aandacht voor dit soort mechanismen is wel op zijn plaats. Opvallend daarbij is dat zo weinig aandacht wordt geschonken aan de specifieke moeilijkheden van etnische minderheden. Die problemen verdwijnen toch ook niet vanzelf door markt- of beleidsverbetering?

Tijdsbeeld

Er wordt wel eens gezegd dat toekomstverkenningen meer zeggen over de periode waarin ze zijn opgesteld dan over de toekomst. Het is daarom aardig om enkele uitkomsten van *Nederland in drievoud* te vergelijken met die van zijn voorganger, de drie scenario's die het CPB in 1985 publiceerde⁴. Hoewel de huidige studie veel rijker is, valt een aantal overeenkomsten in de uitkomst op. In de vorige studie werd simpelweg met een Hoog, Laag en Midden-scenario gewerkt. Ook daar was het kenmerk van elk scenario niet zozeer een andere samenstelling van exogenen, maar een andere modellering, dus een andere werking van markten, vooral op het punt van de loonvorming.

Heel globaal lijken de uitkomsten van de huidige en vorige scenario's vrij sterk op elkaar wat betreft toename van BNP, reëel nationaal inkomen, werkgelegenheid en arbeidsproductiviteit. De koopkracht wordt nu lager ingeschat, maar ook de collectieve lastendruk valt lager uit. Vooral de werkloosheid wordt lager voorspeld.

Deels zijn deze verschillen, denk ik, te verklaren uit de verschillen in modellering. In de vorige studie konden bepaalde ontwikkelingen, zoals een

⁴ CPB, *De Nederlandse economie op langere termijn, Drie scenario's voor de periode 1985-2010*, Werkdocument 1, 1985.

verhoging van collectieve lastendruk of werkloosheid betrekkelijk onbekommerd oplopen. Nu wordt verondersteld dat bij het doorbreken van bepaalde kritische waarden drastische ingrepen plaatsvinden. Van beleidsresistentie die de vorige scenario's verweten kon worden - er leek een soort automatisme in de modellen geslopen - is nu gelukkig geen sprake meer⁵. Beleidsmogelijkheden staan nu juist centraal. Maar anderdeels spelen bepaalde moment-indrukken een rol. In 1985 was de werkloosheid veel hoger dan nu, en werd in twee van de drie scenario's dan ook niet snel een daling daarvan voorzien. Bepaalde indicatoren die nu belangrijk gevonden worden, zoals de verhouding van inactieven en actieven, kwamen toen in de studie in het geheel niet voor.

Ten slotte

In deze CPB-wereld draait het om 'sociale innovatie'. De winst van de CPB-studie vind ik vooral het beroep dat er wordt gedaan, en het belang dat wordt gehecht, aan een verstandige beleidsvoering - los van korte termijnproblemen en -belangen. In feite gaat het om een opwaardering van de politiek. De sleutel voor de Nederlandse toekomst ligt in de voorwaarden die beleidsmakers voor een sociaal-economische ontwikkeling weten te scheppen.

De uiteindelijke keuze is daarbij die tussen enerzijds een sterkere nadruk op nieuwe vormen van coördinatie - vooral op Europees niveau - met heldere verantwoordelijkheidsverdeling tussen sociale partners en verschillende overheidsniveaus, controleerbare afspraken tussen deze partijen en het opzij zetten van heilige huisjes. De andere mogelijkheid is een zwaarder accent op het vrije marktperspectief. Voor velen zal de keuze niet moeilijk zijn, maar het grote gevaar is uiteraard dat met de mond een keuze voor vernieuwing wordt gemaakt, terwijl het feitelijke gedrag niet verandert. Alleen een adviesaanvraag van de SER is niet genoeg. Daarmee volstaan zou de slechtste van de denkbare toekomst zijn.

⁵ Vgl. Henriëtte Prast en Wouter Zant (1986), De lange termijnsenario's van het Centraal Planbureau, *Tijdschrift voor Politieke Economie* 9 no. 3.