

# De arbeidsmarkt tot 2000: een verdelingsvraagstuk (I)

## Het macro-economische perspectief tot 2000

DRS. G. DEN BROEDER — DR. J. A. M. HEIJKE — DRS. J. DE KONING\*

**De stagnatie van de economische groei heeft, in relatie tot de sterke stijging van de beroepsbevolking, geleid tot een enorme toeneming van de werkloosheid. Men kan zich afvragen of deze ontwikkeling zich op de lange termijn zal voortzetten en, zo ja, hoe deze in een meer gewenste richting kan worden omgebogen. In dit — in twee afleveringen te verschijnen — artikel worden antwoorden op deze brandende vragen gezocht. In de aflevering van deze week wordt, met behulp van een door het Nederlands Economisch Instituut ontwikkeld model, onderzocht welke perspectieven er bestaan voor de macro-economische ontwikkeling tot het jaar 2000. Deze perspectieven worden onderzocht bij ongewijzigd overheidsbeleid en bij alternatieve veronderstellingen over de groei van de wereldhandel. De werkloosheid blijkt onder de gemaakte veronderstellingen meer dan te verdubbelen. Vervolgens wordt nagegaan of loonmatiging en belastingverlaging uitkomst kunnen bieden. Dit blijkt in onvoldoende mate het geval te zijn. In de tweede aflevering, die volgende week zal verschijnen, wordt onderzocht of via herverdeling van werk een oplossing kan worden gevonden voor de werkloosheidsproblematiek.**

### Inleiding

Het behoeft geen betoog dat de situatie op de Nederlandse arbeidsmarkt zorgwekkend is. Na de verdubbeling van de werkloosheid in de periode 1974–1975, stabiliseerde het aantal werklozen zich gedurende een aantal jaren op een peil van ruim 200.000 personen. Vanaf 1980 heeft zich echter een explosieve stijging ingezet, welke nog steeds voortduurt<sup>1)</sup>. Als gevolg hiervan is de werkloosheid dit jaar reeds opgelopen tot ruim 800.000 personen. Ook in andere landen van de EG is de werkloosheid vanaf het begin van de jaren tachtig versneld toegenomen, waarbij vooral de sterke stijging in de economisch stabiele Bondsrepubliek opvalt. Wat de hoogte van het werkloosheidspercentage betreft geniet Nederland echter de twijfelachtige eer, samen met België en Ierland, tot de koplopers binnen de EG te behoren.

De ongunstige positie van Nederland wordt over het algemeen geweten aan de relatief sterke stijging van de beroepsbevolking bij een aanhoudend lage economische groei. Door de afnemende bevolkingsgroei verwacht men evenwel dat op de lange termijn de groei van de beroepsbevolking zal stagneren. Ook ziet men voor de toekomst weer perspectieven voor versnelling van de economische groei. Volgens recente berichten zou het dieptepunt reeds zijn gepasseerd. Hoe dit zal uitpakken voor de arbeidsmarkt is nog uitermate onzeker, laat staan dat men uit de losse hand kan aangeven wanneer de enorme werkloosheid zal gaan dalen. Er mag veilig worden aangenomen dat ook bij een flinke verhoging van de economische groei het nog zeer lang zal duren alvorens de werkloosheid weer tot een aanvaardbaar peil is teruggelopen.

De sterke stijging van de werkloosheid, de toename van het aantal pensioentrekken en het nog immer stijgende aantal arbeidsongeschikten doen de sociale uitkeringen tot ongekende hoogte stijgen, en dit alles bij een minimale economische groei. Ruimte voor reële loonsverbetering voor de werkenden, na aftrek van belastingen en sociale premies, lijkt er de komende jaren dan ook niet in te zitten. Integendeel, de huidige koopkracht zal niet gehandhaafd blijven.

Meer dan ooit bestaat er behoefte aan een visie op bovengeschetste teleurstellende ontwikkeling. Deze visie zou moeten zijn geba-

seerd op een consistent beeld van de arbeidsmarktsituatie op de lange termijn en op de mogelijkheden deze situatie in een meer gewenste richting om te buigen. Aan de totstandkoming van dit lange-termijntoekomstbeeld hopen wij met dit artikel een bijdrage te leveren. Deze bijdrage zal bestaan uit het opstellen van prognoses van de economische ontwikkeling, en in het bijzonder die van de arbeidsmarkt, tot het jaar 2000, en het voor deze periode doorrekenen van enkele (beleids)varianten. Hierbij zal gebruik worden gemaakt van een macro-economisch model dat door het Nederlands Economisch Instituut is ontwikkeld, waarin de arbeidsmarkt aanzienlijk meer dan gebruikelijk is uitgewerkt.

De taak die wij ons hier stellen is bepaald niet eenvoudig. Hoewel wij gebruik kunnen maken van een omvangrijk model waarin tal van verbanden tussen economische en demografische grootheden zijn beschreven en dat is getoetst aan de realiteit, zal een groot aantal aanvullende veronderstellingen moeten worden gemaakt. Deze veronderstellingen betreffen allereerst de grootheden welke niet door het model worden bepaald (de exogenen). Meer fundamenteel is de veronderstelling dat de structuur van de economie, zoals beschreven door het model, constant blijft. Onze prognoses zijn dan ook met een grote mate van onzekerheid behept en dragen een enigszins subjectief karakter. Wel zal steeds zo duidelijk mogelijk

\* De auteurs van dit artikel zijn verbonden aan het Nederlands Economisch Instituut te Rotterdam, waarvan de tweede auteur als hoofd en beide andere auteurs als medewerker van de afdeling Arbeidsmarktonderzoek. Zij zijn dank verschuldigd aan drs. R. J. M. Maas, voormalig medewerker van bovengenoemde afdeling, voor zijn aansporing dit artikel te schrijven en de bijdrage die hij heeft geleverd aan de totstandkoming van de diverse varianten. Ook zijn zij dank verschuldigd aan drs. A. M. C. Janssen, plv. directeur Algemene Beleidsplanning van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, die op persoonlijke titel een eerdere versie van dit artikel van uitgebreid commentaar voorzag. Uiteraard zijn alleen de auteurs verantwoordelijk voor de inhoud van dit artikel.

1) Vergelijk voor de recente ontwikkelingen op de arbeidsmarkt met name de *Rapportage Arbeidsmarkt 1983* die in september jl. is uitgebracht door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

worden aangegeven welke veronderstellingen zijn gemaakt, en er zal worden getracht deze zo goed mogelijk te motiveren. Wij zijn ons evenwel bewust van het feit dat andere onderzoekers, zelfs met behulp van hetzelfde model, tot andere resultaten hadden kunnen komen. Dit zou vooral de keuze van de beleidsvarianten kunnen betreffen. Wij verwachten dat over de globale uitkomsten van de voorspelde ontwikkeling bij ongewijzigd beleid meer overeenstemming zal bestaan.

Dit artikel, dat uit twee delen bestaat, is als volgt opgezet. In de onderhavige aflevering wordt eerst een beschrijving gegeven van het model dat voor het opstellen van de prognoses is gebruikt. Daarna worden enkele ad-hoc-aanpassingen van het model besproken welke noodzakelijk zijn om dit voor berekeningen over een periode van bijna twee decennia te kunnen gebruiken. Vervolgens worden de veronderstellingen genoemd die zijn gemaakt over het verloop van de belangrijkste exogenen. In dit verband wordt nader ingevuld wat onder „ongewijzigd overheidsbeleid” wordt verstaan.

Na de uitgangspunten voor de berekeningen te hebben uiteengezet, volgen de resultaten van de prognoses tot 2000, die onder de genoemde veronderstelling van ongewijzigd beleid zijn gemaakt. De voorspelde ontwikkeling blijkt desastreus te zijn. Niettemin moet de vraag worden gesteld of bij deze variant een aantal uitgangspunten niet te optimistisch is gekozen. Dit geldt met name voor de veronderstelde jaarlijkse groei van de wereldhandel van 4%. Daarom wordt ook een variant met een halvering van de groei van de wereldhandel doorgerekend, met uiteraard nog treuriger resultaten voor de Nederlandse economie.

Vervolgens wordt onderzocht of via loonmatiging alléén of loonmatiging gecombineerd met belastingverlaging (de Schouten-variant) de economische groei in voldoende mate kan worden opgevoerd om binnen afzienbare tijd uitkomst te bieden voor de voorspelde, steeds maar stijgende werkloosheid. Dit blijkt niet het geval te zijn.

Arbeidsduurverkorting zou hiervoor een oplossing kunnen geven, in die zin dat hierdoor het aantal werklozen zou kunnen worden verminderd. Er wordt daarom in de volgende aflevering van dit artikel uitgebreid ingegaan op dit beleidsalternatief. De in dit verband uitgevoerde berekeningen met het model wijzen uit dat verkorting van de arbeidsduur in combinatie met handhaving of eventueel zelfs verlenging van de bedrijfstijd relatief gunstige perspectieven biedt. Het lijkt zelfs mogelijk het aantal werklozen drastisch te verkleinen zonder het besteedbare loon per werkende al te zeer aan te tasten en het financieringsstekort van de overheid verder te vergroten.

Het artikel wordt afgesloten met een korte slotbeschouwing.

## Het gebruikte model: AMO-K

Voor het voorspellen van de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt op de lange termijn geven wij de voorkeur aan het gebruik van een model boven de toepassing van simpele extrapolatiemethoden waarbij de diverse grootheden aan de vraagzijde en die aan de aanbodzijde elk afzonderlijk worden beschouwd en naar de toekomst doorgetrokken. Een model waarin op theoretisch verantwoorde wijze verbanden zijn gelegd tussen de diverse grootheden en dat aan de realiteit is getoetst, heeft meer werkelijkheidswaarde en biedt de mogelijkheid om alternatieve ontwikkelingspaden op meer consistente wijze te berekenen 2).

Wat het te gebruiken model betreft, zouden wij met betrekking tot de arbeidsmarkt rekening willen houden met in het bijzonder de volgende aspecten:

- de vraag- en de aanbodzijde van de arbeidsmarkt hangen wederzijds met elkaar samen. Er mag bij voorbeeld worden verwacht dat een tekort aan arbeid een negatieve invloed heeft op de productieve mogelijkheden en daarmee op de economische groei, en dat een overschot aan arbeid leden van de potentiële beroepsbevolking zal ontmoedigen werk te zoeken, waardoor het deelnemingsaandeel kleiner wordt;
- het prijsmechanisme speelt een belangrijke rol. Lonen en prijzen vormen strategische grootheden voor het gedrag van vragers en aanbieders op de arbeidsmarkt en zijn zelf weer mede het resultaat van de ontstane situatie op de arbeidsmarkt;
- ook bij hoge werkloosheid kan de in productiehuishoudingen beschikbare hoeveelheid arbeid een beperking vormen voor de

verwezenlijking van de op basis van afzetfactoren mogelijke productie. Met een relatief krappe of ruime beschikbaarheid van arbeid binnen productiehuishoudingen zou dus rekening moeten worden gehouden;

- door het bestaan van fricties tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt komen werkloosheid en openstaande vraag tegelijkertijd voor. De fricties tussen vraag en aanbod zijn vanaf het midden van de jaren zestig sterk toegenomen. Dit leidde tot een sterkere stijging van de werkloosheid dan op grond van de ontwikkeling van de vraag naar arbeid mocht worden verwacht.

In de bestaande macro-economische modellen werd met bovengenoemde aspecten geen of onvoldoende rekening gehouden. Om de samenhangen op de arbeidsmarkt beter in kaart te brengen heeft het Nationaal Programma Arbeidsmarkt Onderzoek het Nederlands Economisch Instituut in staat gesteld een model, AMO-K, te ontwikkelen waarin de beschrijving van de arbeidsmarkt centraal staat en waarin de genoemde aspecten zijn verwerkt. Hoewel dit model in de eerste plaats voor de beschrijving van de ontwikkeling op middellange termijn is bedoeld, zullen we het toch voor onze lange-termijnprognoses gebruiken. Enkele aanpassingen van het model bleken daarvoor noodzakelijk.

Over AMO-K is in 1982 een uitgebreid rapport uitgebracht 3). Omdat daarin zeer uitgebreide informatie over dit model is te vinden, zullen we hier volstaan met een summier beschrijving.

In AMO-K — de naam is afgeleid van „Arbeidsmarkt MOdel met Kwaliteiten arbeid” — is de arbeidsmarkt verdeeld in twee deelmarkten: die van arbeiders en die van employés. Behalve de arbeidsmarkt beschrijft het model ook de inkomensvorming, de productie, de bestedingen, de prijzen, de overheid en de sociale zekerheid. Het model geeft in feite een beeld van de structuur van de gehele Nederlandse economie. De arbeidsmarkt is evenwel veel verder uitgewerkt dan in macro-economische modellen gebruikelijk was. Bij de door ons gevolgde aanpak hebben we getracht meer recht te doen aan de beperkende rol die de arbeidsmarkt kan spelen ten aanzien van het verloop van het economische proces. Bovendien wordt meer informatie gegeven over de sociale implicaties van de economische ontwikkeling.

Voor het zuiver macro-economische gedeelte van AMO-K is destijds het bekende CPB-model Vintaf-II als uitgangspunt genomen 4). In dat model hebben wij een groot aantal wijzigingen aangebracht. In de eerste plaats is de specificatie van een aantal vergelijkingen (bij voorbeeld de investeringsvergelijking) ingrijpend veranderd. Bovendien hebben wij alle vergelijkingen voor een meer recente periode herschat. Hierdoor is in feite een geheel nieuw model ontstaan, waarin overigens nog wel de basisfilosofie van het productieblok uit Vintaf is terug te vinden: productiecapaciteit opgebouwd uit jaargangen, economische afstootconditie enz.

De bijzondere aandacht die de arbeidsmarkt heeft gekregen in het model komt goed tot uitdrukking in de wijze waarop de aanbodzijde van de arbeidsmarkt is beschreven. In dit deel van het model is een vijftal gedragsvergelijkingen onderscheiden. Elk van deze vergelijkingen heeft betrekking op een maatschappelijke staat of activiteit die meer of minder ver arbeidsdrukkend is van de arbeidsmarkt, i.e. de onderwijdsdeelneming, de arbeidsongeschiktheid, de immigratie van Mediterrane beroepsbeoefenaren, het totale aanbod van arbeid en de verdeling hiervan over arbeiders- en employéberoepen. Deze vergelijkingen zijn gegoten in de vorm van (quasi) stroomvergelijkingen, dat wil zeggen ze beschrijven een bepaald bestand, bij voor-

2) Vgl. bv. de gevolgde werkwijze bij het opstellen van de toekomstscenario's ten behoeve van de Brede Maatschappelijke Discussie Energiebeleid: W. Driehuis, E. S. van Ierland en P. J. van den Noord, Toekomstscenario's in discussie, *ESB*, 10 augustus 1983, blz. 696-704.

3) J. A. M. Heijke, J. e. Koning, R. J. M. Maas en G. den Broeder, *AMO-K, een arbeidsmarktmodel met twee categorieën arbeid*, Nederlands Economisch Instituut, Rotterdam, 1982. Zie voor de sindsdien aangebrachte wijzigingen: G. den Broeder, *AMO-K 82-12, Tussenrapport inzake de verdere ontwikkeling van het arbeidsmarktmodel*, Nederlands Economisch Instituut, Rotterdam, september 1983.

4) CPB, *Een macromodel voor de Nederlandse economie op de middellange termijn (Vintaf-II)*, Occasional Papers, nr. 12, 's-Gravenhage, april 1977.

beeld van arbeidsongeschikten, als resultante van de instroom van nieuwe toetreders tot dit bestand en de uitstroom van degenen die het bestand verlaten. Via deze in- en uitstromen hangen de onderscheiden bestanden onderling sterk met elkaar samen. De omvang van elk van deze stromen is mede afhankelijk van de situatie op de arbeidsmarkt, welke in het model wordt geïndiceerd door variabelen als het werkloosheidspercentage, het vacaturepercentage en het looninkomen, elk al dan niet naar deelmarkt verdeeld.

Wat de beschrijving van de *vraagzijde van de arbeidsmarkt* betreft, wordt de belangrijkste aanvulling ten opzichte van bestaande modellen gevormd door het onderscheiden van twee deelmarkten en het consequent aanhouden van het onderscheid tussen de grootheden arbeidsposities (of arbeidsplaatsen), tewerkstelling (of gerealiseerde werkgelegenheid) en vraag naar arbeid (d.i. de som van tewerkstelling en openstaande vraag). Elk van deze grootheden wordt afzonderlijk verklaard. De vraag naar arbeiders en die naar employés worden bepaald door de beschikbare arbeidsposities van de desbetreffende categorie, de benuttingsgraad van de beschikbare productiecapaciteit en de fricties op de desbetreffende deelmarkt. Het aantal arbeidsposities volgt uit de productiefunctie, een jaargangenmodel — à la Vintaf — van het „clay-clay”-type. De, naar jaargang onderscheiden, kapitaalgoederen zijn onderhevig aan slijtage en hebben een beperkte technische levensduur. Jaargangen waarvan de opbrengsten bij benutting lager zijn dan de aan de desbetreffende jaargangen verbonden loonkosten, worden afgestoten voordat zij geheel zijn versleten. De technische vernieuwing is kapitaalverbruikend en arbeidsbesparend. De besparing op arbeid is deels belichaamd in kapitaalgoederen: deze bieden minder arbeidsposities voor arbeiders naarmate zij in een latere periode zijn geïnstalleerd. Het aantal arbeidsposities voor employés wordt niet beïnvloed door de leeftijdsstructuur van de kapitaalgoederenvoorraad. Er is wel sprake van autonome besparing op arbeidsposities van employés, evenals trouwens op die van arbeiders.

Een arbeidsmarktaspect waaraan eveneens veel aandacht is besteed betreft de totstandkoming van de *tewerkstelling* van arbeid. Bij elk van beide onderscheiden soorten arbeid vormt de tewerkstelling het resultaat van de interactie van vraag en aanbod op de desbetreffende deelmarkt. Dit wordt in het model beschreven door middel van tewerkstellingsfuncties. Deze zijn zodanig gespecificeerd dat voldaan is aan de eis dat de tewerkstelling altijd kleiner is dan zowel de vraag als het aanbod. In deze functies is tevens aangenomen dat de fricties tussen vraag en aanbod van jaar op jaar toenemen, zoals vanaf het midden van de jaren zestig kon worden vastgesteld.

De ontwikkeling van de *loonvoet* wordt op elke deelmarkt afzonderlijk verklaard. De vorm van de twee loonvergelijkingen is gelijk, maar de reactieparameters verschillen. De ontwikkeling van de beide loonvoeten wordt bepaald door de ontwikkeling van de nationale arbeidsproductiviteit, het consumptieprijspeil, de afwenteling van belastingen en premies en de spanning op de desbetreffende deelmarkt, het laatste volgens een variant op de bekende Phillips-curve, waarbij ook rekening wordt gehouden met de toenemende fricties op de arbeidsmarkt.

In het *bestedingen- en prijzenblok* worden de volgende componenten onderscheiden: de particuliere consumptie, de investeringen in outillage en transportmiddelen, de investeringen in bedrijfsgebouwen, de invoer, de uitvoer, de bestedingen van de overheid, de voorraadvorming en de afschrijvingen. Bij de bestedingen wordt rekening gehouden met de invloed van een beperkte of ruime beschikbaarheid van arbeid in bedrijven op de daar aanwezige productieve mogelijkheden. De beschikbaarheid van arbeid in bedrijven wordt in het model weergegeven met de variabele „belastinggraad van arbeid”. Deze grootheid is gedefinieerd als het quotiënt van het aantal arbeidsposities van arbeiders dat precies zou moeten worden vervuld voor de verwezenlijking van de lopende productie en het aantal in feite tewerkgestelde arbeiders. Hoe groter dit quotiënt, dus hoe krappere de beschikbare arbeid in bedrijven, des te kleiner het deel van de voorgenomen bestedingen dat kan worden gerealiseerd.

Een nieuw en niet onbelangrijk element in het macro-economische deel van het model wordt gevormd door de wijze waarop de investeringen in outillage en transportmiddelen worden beschreven. Bij herschatting van de investeringsfunctie uit Vintaf-II bleken de parameters van de rendementen en de benuttingsgraad van de productiecapaciteit niet significant van nul te verschillen. Wij vinden meer acceptabele resultaten door de investeringsfunctie volle-

dig opnieuw, en naar onze mening ook beter theoretisch verantwoord, te specificeren. In deze nieuwe specificatie zijn de investeringen in outillage en transportmiddelen niet alleen afhankelijk van de rendementen en de (gewenste) benuttingsgraad van de productiecapaciteit, maar ook van de beschikbaarheid van arbeid bij de voortbrenging van kapitaalgoederen en — vooral — de verwachte afzet in relatie tot de reeds beschikbare productiecapaciteit.

Het *sociale-zekerheidsblok* omvat de volume- en uitkeringscomponenten van een groot aantal vormen van sociale zekerheid. Onderscheiden zijn: ouderdomspensioenen, kinderbijslag, weduwen- en wezenpensioenen, uitkeringen wegens ziekte, ziektekosten, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid.

Het *overheidsblok* omvat de inkomsten en uitgaven van de overheid. Aan de inkomstenkant zijn onderscheiden: de loon- en inkomstenbelasting, de winstbelasting, de indirecte belastingen en de inkomsten uit o.a. aardgas. Aan de uitgavenkant spelen een rol: het aantal ambtenaren, de beloning van ambtenaren, de materiële overheidsconsumptie, de overheidsinvesteringen, de overdrachten aan gezinnen (o.a. bijstand), bedrijven, sociale fondsen en het buitenland, de rentebetalingen (exogeen) en de afschrijvingen.

Het model bevat geen *monetair blok*. In hoeverre spanningen op geld- en kapitaalmarkten van invloed zijn op de lange-termijnontwikkeling van de economie kunnen wij met dit model dus helaas niet nagaan. Er zijn overigens wel meer aspecten te noemen die een belangrijke invloed kunnen hebben op de economische ontwikkeling, maar die niet in het model zitten. In dit verband valt bijvoorbeeld te denken aan de gevolgen van schaarste aan energie en andere grondstoffen, aan milieufactoren en aan technologische doorbraken. Ook met dergelijke invloeden hebben wij geen rekening gehouden.

Ten slotte zullen we enkele opmerkingen maken over de stabiliteit van het model. Juist bij het maken van lange-termijnprognoses kunnen instabiele elementen in het model aanleiding geven tot explosieve uitkomsten. De stabiliteit van een omvangrijk, niet-lineair model als AMO-K valt zeer moeilijk analytisch aan te tonen. Wel hebben wij inmiddels een groot aantal lange-termijnverkenningen met AMO-K gemaakt, onder verschillende aannamen ten aanzien van het verloop van de exogenen, zonder dat wij ook maar in enig opzicht explosieve tendenties konden bespeuren. Blijkbaar bevat het model voldoende terugkoppelingen om stabiliteit te waarborgen. In dit verband kan met name worden gewezen op:

- de positieve invloed van de spanning op de arbeidsmarkt op de loonontwikkeling (de werking van de Phillips-curve). Deze heeft een negatieve invloed op de vraag naar arbeid, waardoor de spanning op de arbeidsmarkt weer afneemt. Deze negatieve invloed op de vraag naar arbeid komt langs verschillende wegen tot stand. De loonstijging kan leiden tot extra afstoot van verouderde arbeidsposities. De loonstijging roept echter ook prijsstijgingen op die de internationale concurrentiepositie verslechteren, waardoor de export daalt en bijgevolg de benuttingsgraad van de productiecapaciteit en de afzetverwachtingen lager worden. Hierdoor, en door het gedaalde winstpeil, wordt minder geïnvesteerd en daalt dus het aantal arbeidsposities. De gedaalde benuttingsgraad heeft ook een rechtstreekse negatieve invloed op de vraag naar arbeid. De invloed van de loonstijging op de vraag naar arbeid is overigens niet uitsluitend negatief. Door de gestegen koopkracht nemen immers de consumptieve bestedingen toe. Het negatieve effect van de verslechterde concurrentiepositie ten opzichte van het buitenland blijkt echter, zeker bij voortgaande loonstijgingen, het positieve koopkrachteffect te overheersen;
- de negatieve invloed van de benuttingsgraad van de productiecapaciteit en de belastinggraad van arbeid op de bestedingen. De eerste loopt gedeeltelijk via het prijspeil en de tweede invloed is steeds direct;
- de positieve invloed van de spanning op de arbeidsmarkt op het aanbod van arbeid. Deze invloed is zowel rechtstreeks op het aanbod gericht als via de verschillende bestanden welke aan de aanbodzijde van de arbeidsmarkt zijn onderscheiden, i.c. de onderwijsdeelneming, de arbeidsongeschiktheid en de migratie van Mediterrane beroepsbeoefenaars.

Op de lange termijn zijn het vooral de ontwikkeling van de productiecapaciteit en de demografische ontwikkeling die de modeluitkomsten structureel „in bedwang houden”. Zij vormen als het ware een barrière tegen ongebreideld explosieve modeluitkomsten.

## De aanpassingen van het model en de uitgangspunten voor de basisvariant

Zonder verdere aanpassingen zijn de prognoses op basis van AMO-K niet in alle opzichten plausibel. Daartoe is een aantal bijstellingen noodzakelijk. Deze gaan naar ons oordeel evenwel de redelijkheid niet te boven.

Bij het beschouwen van de verschillen tussen de waargenomen en de door AMO-K voorspelde waarden voor de jaren na de schattingsperiode 5) werden in enkele gevallen wat grotere afwijkingen geconstateerd. Dit betrof vooral het onverwachte achterblijven van de Nederlandse goederenuitvoer bij de zich toch al niet zo florissant ontwikkelende wereldhandel en een onvoorspelde sterkere stijging van het aanbod van arbeid. Voor de toekomst hebben we ten aanzien van de uitvoer verondersteld dat de structurele achterstand van de export niet verder oploopt, maar ook niet wordt goedgeemaakt; de conjuncturele invloed via het concurrerend prijspeil is onverlet gelaten. Ten aanzien van het aanbod van arbeid hebben we een extra toeneming aangenomen die de eerste jaren fors blijft, maar later wat afneemt. Dit leidt er toe dat de door AMO-K voorspelde ontwikkeling ongeveer overeenkomt met recente CPB-verwachtingen 6).

Daarnaast bleek het noodzakelijk plafonds te stellen aan enkele terugkoppelingseffecten, waar anders onder extreme omstandigheden geen geloofwaardige resultaten zouden worden geboekt. Het werkloosheidspercentage als verklarende factor voor de instroom in het arbeidsongeschiktenbestand werd afgetopt bij 5%, evenals het percentage onbenutte capaciteit in de vergelijking voor de investeringen in gebouwen.

De resterende verschillen tussen de waargenomen en de voorspelde waarden zijn, indien zij een min of meer systematisch verloop vertoonden, meegenomen naar de toekomst, somtijds onder een geleidelijke afbouw naar nul. De overige verschillen zijn reeds vanaf het eerste prognosejaar op nul gesteld.

Waar het bij het opstellen van een lange-termijnprognose vooral om gaat zijn de veronderstellingen ten aanzien van de internationale economische ontwikkelingen (wereldhandel en -prijzen), de demografische ontwikkeling, het overheidsbeleid en enkele andere exogene variabelen in het model. Bij het inschatten van de benodigde exogenen dient overigens te worden bedacht dat het hier gaat om de ontwikkeling op de lange termijn.

Ons eerste doel is het opstellen van een variant bij „ongewijzigd beleid”. Dit is de basisvariant waarmee alle volgende, alternatieve varianten kunnen worden vergeleken. Belangrijk is natuurlijk wat in dit verband onder „ongewijzigd beleid” wordt verstaan. Over dit begrip kan uiteraard uitvoerig worden gediscussieerd; wij kozen, op basis van de — voor zover bekend — begin 1983 geldende voorname, voor de volgende uitgangspunten:

- stabilisatie van de belastingdruk voor elk van de onderscheiden inkomenscategorieën (lonen, winsten, uitkeringen);
- de sociale premies dekken de sociale uitkeringen volledig en de werknemersbijdrage wordt gesteld op 60%;
- de relatieve uitkeringshoogte van de ziekteverzekeringen loopt na 1984 niet verder terug. Met relatieve uitkeringshoogte wordt bedoeld de verhouding tussen de werkelijke uitkeringsbedragen en de geldende uitkeringsbasis (netto minimumloon, regelingsloon e.d.);
- gedurende vier jaar een extra korting van 5% op de overheids-salarissen ( $4 \times 5\%$  in de periode 1983-1986);
- de omvang van de overheidssector, voor wat betreft het arbeidsvolume en de materiële uitgaven, vertoont tot 1987 een lichte daling en daarna stijgt ze weer (tot  $\frac{1}{2}\%$ , resp. 1% per jaar);
- geen verdere nivellering van het gemiddelde netto beschikbaar looninkomen ten opzichte van het netto beschikbaar minimuminkomen;
- de aardgasprijs stijgt (met de olieprijs) met 8 à 9% per jaar. Het volumeverbruik neemt daarbij af. In 2000 zal het verbruik nog maar de helft zijn van thans;
- de arbeidsduur daalt langzaam met  $\frac{1}{2}\%$  per jaar, zoals ook in de afgelopen jaren het geval is geweest.

Vervolgens zijn nog enkele veronderstellingen gemaakt welke geen beleidsmaatregelen betreffen:

- de verslechtering van de werking van de arbeidsmarkt, die vanaf het midden van de jaren zestig is opgetreden maar nu tot een einde lijkt te komen, zet zich niet verder door;

- voor de demografische ontwikkeling wordt uitgegaan van de CBS-middenvariant 7);
- de in kapitaal belichaamde besparing op arbeiders neemt af van  $4\frac{1}{2}\%$  per jaar in 1983 tot 2% per jaar vanaf 1988.

De reden van de laatste veronderstelling is het vermoeden dat bij beperkte economische groei, loonmatiging en hoge energiekosten de technische ontwikkeling minder snel zal verlopen en bovendien minder sterk zal zijn gericht op arbeidsbesparing. Deze veronderstelling is ook door het CPB gemaakt bij het opstellen van de in 1981 verschenen middellange-termijnraming 8). De gemaakte veronderstelling heeft overigens tot 2000 minder effect dan op het eerste gezicht lijkt, omdat het alleen nieuwe jaargangen kapitaalgoederen betreft. Uit tabel 1 blijkt dat de totale arbeidsbesparing per jaar in AMO-K, dat wil zeggen het gemiddelde van arbeiders en employés en wel en niet belichaamd, ongeveer gelijk op loopt met die volgens de CPB-raming.

Tabel 1. Arbeidsbesparing per jaar, in procenten

	1975	1985	1990
AMO-K	5,1	3,6	2,9
CPB	5,0	3,8	3,1

De zwaarst wegende veronderstelling moet evenwel nog worden gemaakt. Deze betreft de groei van de wereldhandel, en in samenhang daarmee de ontwikkeling van de internationale prijzen (invoerprijzen en concurrerende-uitvoerprijs). De beschikbare bronnen (CPB, OECD, IMF) zijn hierover niet stellig en lopen bovendien nogal uiteen. Duidelijk is wel dat de tijden van snelle groei voorlopig niet zullen terugkeren. Wij zullen uitgaan van twee alternatieven:

- een stijging van de wereldhandel die tot 1990 oploopt tot 4% per jaar, en daarna gelijk blijft, met een hierbij aansluitende niet al te lage internationale prijsontwikkeling van 6% per jaar.

Bij alternatief 1 wordt aangenomen dat de wereldhandel weliswaar minder sterk groeit dan in bij voorbeeld de jaren zestig, maar zich enigszins herstelt ten opzichte van het recente verleden, waarin nauwelijks sprake was van groei. Bij het volgende, pessimistische alternatief wordt aangenomen dat laatstgenoemde ontwikkeling zich voortzet:

- de wereldhandel neemt niet meer dan 2% per jaar toe. De stijging van het internationale prijspeil is eveneens lager: 4% per jaar; ook de ontwikkeling van de aardgasprijs is 2% lager gesteld.

## Resultaten van de basisvariant

De belangrijkste prognose-uitkomsten van de basisvariant (d.w.z. bij 4% groei van de wereldhandel) zijn in tabel 2 weergegeven. Ondanks de wat minder pessimistische veronderstellingen, zijn de voorspelde ontwikkelingen desastreus te noemen. Weliswaar herstelt de produktiegroei in bedrijven zich tot  $2\frac{1}{2}\%$  per jaar, waarbij het saldo op de lopende rekening van de betalingsbalans flink oploopt, maar wegens de nog altijd hogere ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit en de nog steeds stijgende deelnemingsgraad is dit lang niet voldoende om de enorme stijging van de werkloosheid tot staan te brengen. De werkloosheid loopt via 1 miljoen arbeidsjaren in 1985 en ruim  $1\frac{1}{2}$  miljoen in 1990 op tot 1,8 miljoen in het jaar 2000 9).

5) Hierbij werden de prognoses voor 1983 uit de *Macro Economische Verkenning 1983* als „waarneming” beschouwd. Recentere prognoses waren ten tijde van het opstellen van de basisvariant, begin 1983, niet beschikbaar.

6) CPB, *Vooruitberekeningen van het trendmatige arbeidsaanbod tussen 1980 en 2010*, 's-Gravenhage, 1983.

7) CBS, *Prognose van de bevolking van Nederland na 1980*, deel 1, 's-Gravenhage.

8) CPB, *De Nederlandse economie in 1985*, 's-Gravenhage, 1981.

9) Hierbij is de oude definitie van werkloosheid gehanteerd. Volgens de nieuwe definitie zouden de werkloosheidscijfers hoger uitvallen. Het verschil bedroeg begin 1983 ongeveer 120.000 personen.

Tabel 2. Resultaten van de basisvariant ("ongewijzigd beleid")

	1970-1980	1980-1990	1990-2000
	procentuele mutaties per jaar (gemiddeld per periode)		
Productie bedrijven <sup>a</sup> (volume)	3	1	2,5
Export goederen (volume)	5,75	2,75	4
Import goederen (volume)	4	1,5	3,25
Particuliere consumptie (volume)	3,5	0	1,25
Investerings outillage/transportmiddelen <sup>a</sup> (volume)	0,75	2,75	3,75
Investerings gebouwen (volume)	-0,5	-1	6
Arbeidsproductiviteit <sup>b</sup>	3	3	2,75
Reële loonkosten arbeiders	3,75	0,25	0,75
Reële loonkosten employés	3,75	0	0,50
Prijs exportgoederen	7	5,75	6
Prijs consumptie	7,75	4,75	5,5
Reël beschikbaar looninkomen per werkende	0,25	-2,5	-0,25

	1970	1980	1990	2000
	procentuele aandelen			
Benuttingsgraad productiecapaciteit (%)	99,25	93,25	90,5	93,5
Belastinggraad arbeiders (% <sup>b</sup> )	101,25	94,25	94,25	94,5
Belastinggraad employés (% <sup>b</sup> )	99,5	93,5	99,25	96,5
Arbeidsinkomensquote (%)	82,25	85	69	60,25
Saldo lopende rekening (% NNI)	-1,5	-1,75	7,25	9,5
Financieringsaldo overheid (% NNI)	-3,5	-7	-7,75	-3,5
Belastingdruk (% NNI)	26	30	29,75	32,25
Premiedruk (% NNI)	21,5	27,75	31	29,5
Beschikbare lonen (% NNI)	35,25	29,5	19,5	16,25
Beschikbare winsten (% NNI)	18,75	11,5	17,25	21,25
Beschikbare uitkeringen (% NNI)	19,75	33	41,75	40,25
Lastendruk loontrekkers (%)	43	55,75	64,75	67,5
Deelnemingsgraad (%) <sup>c</sup>	64,75	65,75	67,75	69
	in arbeidsjaren × 1.000			
Tewerkstelling	4 705	4 790	4 059	4 001
- arbeiders	2 541	2 091	1 551	1 284
- employés	2 164	2 699	2 508	2 717
Werkloosheid	46	24,7	1 554	1 808
- arbeiders	34	15,6	854	1 011
- employés	12	9,1	700	797
Vacatures	127	4	0	0
- arbeiders	103	0	0	0
- employés	24	14	0	0
Arbeidsongeschikten	195	599	878	1 055
Onderwijsvolgenden (14 jaar en ouder)	850	1 330	1 232	1 223
Migratie gastarbeiders (jaargemiddelde per periode)	3	-1		-2

- a) Exclusief aardgas.  
 b) Het quotiënt van het aantal arbeidsposities van arbeiders, resp. employés dat precies zou moeten worden vervuld voor de verwezenlijking van de lopende productie en het aantal in feite tewerkgestelde arbeiders resp. employés.  
 c) In procenten van de bevolking van 14-65 jaar, exclusief arbeidsongeschikten, onderwijsvolgenden en vervoegd uitgetreden.

Het aantal arbeidsongeschikten zal in het laatste jaar zijn toegenomen tot ruim 1 miljoen. De reële beschikbare lonen, dus na premie- en belastingheffing en gecorrigeerd voor de consumptieprijsstijging, blijven na de aanvankelijke zware terugval langzaam dalen. Weliswaar herstellen zich hierdoor de winsten, maar door de gedaalde koopkracht (de lastendruk loopt voor loontrekkers op naar 67½%), en dus beperkte binnenlandse afzetmogelijkheden, worden deze niet direct aangewend voor investeringen. De beperkte afzetmogelijkheden komen ook tot uitdrukking in het nog lange tijd voortbestaan van overcapaciteit. Ten slotte kan als gunstige ontwikkeling worden genoemd het langzaam teruglopen van het financieringstekort van de overheid, mede als gevolg van de sterk stijgende opbrengsten aan winstbelasting.

Tabel 4. Resultaten bij loonmatiging, zonder en met belastingverlaging

	Basisvariant		Loonmatiging 7 × 1%		Loonmatiging van 7 × 1% verlaging loonbelastingdruk 7 × 2%-punt	
	1990	2000	1990	2000	1990	2000
	procentuele mutaties per jaar <sup>b</sup>					
Productie bedrijven <sup>b</sup> (volume)	1	2,5	1,75	2,75	2,25	2,75
Export goederen (volume)	2,75	4	3,75	4	4,25	4,25
Part. consumptie (volume)	0	1,25	-0,5	1,5	0,25	1,25
Investerings in outillage/transportmiddelen <sup>b</sup> (volume)	2,75	3,75	3,5	3,5	4,5	3,25
Arbeidsproductiviteit <sup>b</sup>	3	2,75	3,25	2,75	3,25	2,75
Reële loonkosten	0,25	0,75	-0,75	0,5	-1,25	0,25
Reël beschikbaar loon	-2,5	-0,25	-3,25	-0,25	-2,5	-0,25
	procentuele aandelen					
Benuttingsgraad productiecapaciteit (%)	90,5	93,5	92,5	94,25	93,75	94,25
Saldo lopende rekening (% NNI)	7,25	9,5	10,5	13,75	7,5	12,25
Financieringsaldo overheid (% NNI)	-7,75	-3,5	-3	1,75	-5,5	0,5
Lastendruk loontrekkers (%)	64,75	67,5	63,75	66	57,75	60
Deelnemingsgraad (%) <sup>c</sup>	67,75	69	68,5	70	68,75	70,5
	in mln. arbeidsjaren					
Tewerkstelling	4,06	4,00	4,20	4,19	4,35	4,37
Werkloosheid	1,55	1,81	1,46	1,66	1,32	1,49

- a) Gemiddelden over 1980-1990 resp. 1990-2000.  
 b) Exclusief aardgas.  
 c) In procenten van de bevolking van 14-65 jaar, exclusief arbeidsongeschikten, onderwijsvolgenden en vervoegd uitgetreden.

De resultaten van de pessimistische variant, dat wil zeggen die waarbij de wereldhandel met nog slechts 2% per jaar groeit, zijn over de gehele linie gezien nog minder florissant. Zie voor enkele resultaten tabel 3.

Tabel 3. Pessimistische variant versus basisvariant, situatie in 2000

	Productie in bedrijven <sup>a</sup>	Reël beschikbaar inkomen <sup>d</sup>	Werkloosheid in mln. arbeidsjaren	Financieringsaldo overheid in procenten van het NNI	Lastendruk loontrekkers in procenten van de loonsom
Pessimistische variant	0,75	-1,50	2,3	-14,5	72,5
Basisvariant	1,75	-1,25	1,8	-3,5	67,5

a) Gemiddelde jaarlijkse procentuele mutatie over de periode 1980-2000

Volgens de pessimistische variant zal in 2000 de werkloosheid 500.000 arbeidsjaren hoger zijn dan volgens de basisvariant. Bovendien zal het financieringstekort van de overheid dan niet zijn gedaald tot een acceptabele waarde, maar het zal verder zijn opgelopen tot 14½% van het nationaal inkomen.

Beide varianten leveren weliswaar verschillende uitkomsten op, maar deze zijn toch niet zodanig dat het algemene — weinig rooskleurige — beeld er wezenlijk door verandert. Men moet wel zéér optimistische verwachtingen hebben over de toekomstige ontwikkeling van de wereldhandel, met wellicht stijgingspercentages van meer dan 10%, om nog enige lichtpunten te kunnen ontdekken ten aanzien van de ontwikkeling van de werkloosheid.

Bij de hier besproken prognoseresultaten dient te worden bedacht dat er is uitgegaan van een ongewijzigd overheidsbeleid. Ofschon de resultaten ook door vele andere gemaakte veronderstellingen worden beïnvloed, zijn er sterke indicaties dat wat bij de basisvariant is gedefinieerd als overheidsbeleid, volstrekt onvoldoende is ten aanzien van de bestrijding van de werkloosheid. Alleen de door de huidige regering nagestreefde verlaging van het financieringstekort wordt bereikt.

### Enkele maatregelen ter bevordering van de economische groei

De vraag hoe de werkloosheid terug te dringen kan in principe vanuit twee invalshoeken worden beschouwd. Vanuit de eerste invalshoek wordt de werkloosheid benaderd als een absoluut probleem dat is veroorzaakt door het te kort schieten van de vraag naar arbeid, al dan niet vanwege afzetstagnatie of lage rendementen. Via deze invalshoek komt men tot maatregelen welke er op zijn gericht de economische activiteit op een hoger peil te brengen en zo de werkloosheid te laten dalen. Vanuit de tweede invalshoek wordt de werkloosheid als een verdelingsprobleem benaderd. Men neemt al dan niet genoeg met een beperkte productiegroei, maar streeft in de eerste plaats naar een betere verdeling van de beschikbare vraag naar arbeid over het aanbod, waardoor althans het aantal werklo-

zen zou kunnen dalen. In feite komt dit neer op het doorvoeren van een drastische verkorting van de arbeidsduur.

We zullen thans eerst bekijken in hoeverre enkele maatregelen welke zijn gericht op het verhogen van de economische groei de werkloosheid zouden kunnen verminderen. In de volgende aflevering van dit artikel zullen we de macro-economische mogelijkheden van arbeidsduurverkorting beschouwen.

Van de beleidsmaatregelen die in de eerste invalshoek passen, geven we nu twee varianten welke momenteel sterk in de belangstelling staan. De eerste is een loonmatiging gedurende zeven opeenvolgende jaren (1983-1989) in de vorm van een jaarlijkse korting van 1% op het bruto loon. Voor een goed begrip: het gaat hier om een korting ten opzichte van het bruto loon dat mede door de werking van de arbeidsmarkt tot stand zou komen (zie onze bespreking van de loonvergelijkingen uit AMO-K). De tweede variant is de bekende amendatie van prof. Schouten, waarbij tegelijk de loonbelasting wordt verlaagd ten einde de koopkracht op peil te houden.

Bij een jaarlijkse loonmatiging van 1% gedurende zeven jaar blijkt dit doel te worden bereikt door elk jaar de loonbelastingdruk met 2%-punt te verlagen. De belangrijkste effecten van beide maatregelen zijn weergegeven in tabel 4.

De effecten van de variant waarbij sprake is van zuivere loonmatiging, blijken inderdaad gunstig te zijn. In de periode dat de maatregel wordt genomen trekt de economie wat aan, en dat wordt in de periode daarna niet meteen teniet gedaan. Het effect op de werkloosheid blijkt in het jaar 2000 echter niet groter te zijn dan 150.000 arbeidsjaren. Een nog krachtiger matiging van de loonontwikkeling zal uiteraard een gunstiger effect hebben. Het moet echter worden betwijfeld of deze gemakkelijk zal zijn door te voeren, omdat de extra 7% van het toch al sterk aangetaste looninkomen zwaar telt. Wel kan worden overwogen de winst die optreedt ten aanzien van het financieringssaldo van de overheid te benutten voor stimulering van de economie.

Het plan-Schouten kan een zekere mate van succes niet worden

ontzegd. Terwijl, zoals nagestreefd, de beschikbare loonvoet niet lager is dan in de basisvariant, trekt de export zo sterk aan dat ondanks de verlaagde loonbelastingopbrengst het financieringstekort van de overheid sneller afneemt dan in de basisvariant. Het — gunstige — effect op de werkloosheid is in het jaar 2000 ongeveer 320.000 arbeidsjaren groot. Dit succes valt enigszins te verklaren uit het feit dat deze maatregel veel gelijkenis vertoont met een subsidie op de uitvoer. Door het plan-Schouten worden de produktiekosten op indirecte wijze wat rechtgetrokken ten opzichte van het buitenland. Hoewel succesvol, is ook het plan-Schouten niet afdoende. Er resteert altijd nog een werkloosheid van 1½ miljoen arbeidsjaren in het jaar 2000. De gemiddelde belastingdruk is met maar liefst 14%-punt verlaagd. Het is duidelijk dat als men verder gaat, de loonbelasting zijn functie van herverdelend instrument zal verliezen.

Natuurlijk zijn met de twee hier beschouwde maatregelen de mogelijkheden voor stimulering van de economische groei nog lang niet uitgeput. Ze bevestigen evenwel ons vermoeden dat de speelruimte die dergelijke maatregelen geven, te gering is om aan de zeer ernstige situatie op de arbeidsmarkt het hoofd te bieden: Nederland is daarvoor te sterk afhankelijk van de niet zo florissante internationale ontwikkelingen om deze te kunnen opvangen. Vooral gezien de te vrezen lange duur van de periode met aanzienlijke werkloosheid, zullen we onze aandacht in het tweede deel van dit artikel verleggen naar een herverdelend instrument, te weten arbeidsduurverkorting 10).

**Guido den Broeder  
Hans Heijke  
Jaap de Koning**

---

10) Soortgelijke conclusies werden eerder in dit blad getrokken door W. B. J. Hempen in zijn in twee afleveringen verschenen artikel, Naar een heroriëntering op het sociaal-economisch beleid, *ESB*, 24 februari en 3 maart 1983, resp. blz. 192-199 en blz. 226-234.