

Het concretiseren van beleidsdoelen in een verder weg gelegen toekomst; is dat nuttig?

De WRR-studie 'Doorgroei van arbeidsparticipatie' uit 2000 als casus

Frank den Butter en Cock Hazeu

In 2000 bracht de WRR het rapport uit 'Doorgroei van arbeidsmarktparticipatie', dat handelde over arbeidsmarktdynamiek en een verdere groei van de arbeidsparticipatie in de voorliggende decennia. Wij waren, als projectgroepvoorzitter en projectcoördinator, belangrijke auteurs van die studie. In dit artikel maken we een post mortem-analyse van het betreffende WRR-rapport. Met name bespreken we de nuttigheid van het stellen van concrete toekomstige beleidsdoelen in een dergelijke studie.

Met een zogenoemd doorgroeiscenario over de periode 2000-2020 bezag de WRR-studie welke belemmeringen er zouden kunnen zijn wanneer deze ontwikkeling van de arbeidsparticipatie zich zou voordoen, en welke beleidsmaatregelen er aan zouden kunnen bijdragen om die belemmeringen weg te nemen. Aan twee belangrijke beleidsopgaven blijkt in 2020 te zijn voldaan, namelijk dat oudere mannen meer aan het werk blijven, en dat vrouwen meer zijn gaan en ook blijven participeren. De participatie van deze groepen komt momenteel zelfs nog hoger uit dan in het doorgroeiscenario al was voorzien. Terugkijken op deze studie leert dat het nut heeft om in een scenario mogelijke toekomstige ontwikkelingen op de arbeidsmarkt te kwantificeren. Daarbij is indertijd een middenweg bewandeld tussen een doelstellende, normatieve benadering en een positieve benadering. Verder zien we twintig jaar later dat nu andere beleidsopgaven om aandacht vragen dan in 2000: in het huidige tijdsgewricht, dat een weg zoekt tussen flexibiliteit en werkzekerheid, gaat het minder om de kwantiteit, maar juist over de kwaliteit van de arbeidsparticipatie.

1 Inleiding

Om tot nuttige en voor het beleid bruikbare toekomstverkenningen te komen, kan een analyse van eerdere verkenningen (liefst uit een niet al te ver verleden) nuttig zijn. Zo'n post mortem-analyse is dan ook gebruikelijk bij instellingen als de OESO, het IMF en de EU, maar ook bij CPB en DNB, die zich bezighouden met economische voorspellingen op de korte en middellange termijn. Bij toekomststudies die betrekking hebben op de lange termijn, en die veelal op scenario's zijn gebaseerd, is zo'n terugkijk minder gebruikelijk. Maar ook in zulke gevallen is een post mortem-analyse interessant, om vast te stellen wat men over het hoofd heeft gezien, maar het levert ook lering op over hoe in het vervolg (beter) naar de toekomst te kijken (Van der Duin en Hazeu, 2004; Van der Duin et al., 2006). Dat geldt zeker voor toekomststudies die bedoeld zijn om het beleid aangrijpingspunten te bieden om op toekomstige ontwikkelingen te anticiperen. Dat was bijvoorbeeld ook het doel van de toekomstscenario's zoals die indertijd door Shell zijn ontwikkeld. Die hadden het oogmerk om met een *no-regret* beleid het hoofd te kunnen bieden aan verschillende mogelijke ontwik-

kelingen. Een andere manier om beleidsgericht de toekomst te verkennen is via studies gebaseerd op teleologische scenario's, die een gewenste situatie of een vast beleidsdoel in de toekomst als uitgangspunt nemen en dan terug redeneren vanuit de huidige situatie welke beleidsmaatregelen nodig zijn om die situatie of doelstelling te bereiken. Een voorbeeld zijn de verschillende scenarioanalyses die zijn gemaakt om de klimaatdoelstellingen van Parijs te bereiken (zie Dagnachew et al. 2019, voor een overzicht van zulke verschillende scenario's).

Vanuit dit perspectief kijken we in dit artikel terug naar de WRR-studie 'Doorgroei van arbeidsparticipatie'. Met een scenario over de periode 2000-2020 was de vraagstelling van deze studie welke belemmeringen er zouden kunnen zijn wanneer deze ontwikkeling van de arbeidsparticipatie zich zou voordoen, en welke beleidsmaatregelen er aan zouden kunnen bijdragen om deze belemmeringen weg te nemen (WRR, 2000). In de volgende paragraaf bespreken we eerst wat de aanleiding van de WRR-studie was, welke doorgroei van arbeidsparticipatie werd verondersteld, en hoe de arbeidsparticipatie zich in feite in de afgelopen twintig jaar heeft ontwikkeld. Vervolgens wordt deze casus besproken aan de hand van de vragen die de redactie van TPEdigitaal zich in dit verband heeft gesteld, namelijk: hoe verhoudt de WRR-studie zich tot de beleidsdoelen die indertijd voor 2020 zijn gesteld (paragraaf 3); welk nut heeft het om zo'n studie naar participatiebeleid op de arbeidsmarkt te baseren op ramingen van de participatie in de toekomst (paragraaf 4), en welke lering kunnen we hieruit trekken: wat zouden we anders doen in een toekomststudie over de arbeidsmarkt vanuit de kennis van nu (paragraaf 5). Ten slotte plaatsen we in paragraaf 6 onze bevindingen in het licht van het huidige beleidsdebat.

2 Het WRR-doorgroeirapport uit 2000 als casus

In 2000 heeft de WRR zich de vraag gesteld in hoeverre er in de komende twintig jaar sprake zou kunnen zijn van een verdere toename van de arbeidsparticipatie, in vervolg op de toename van de arbeidsparticipatie zoals die zich in de daaraan voorafgaande periode al had voorgedaan. Zo'n verdere groei van de arbeidsparticipatie zou kunnen bijdragen aan de welvaarts groei, terwijl bovendien de gedachte was dat er, ondanks de groei in het verleden, toch nog sprake was van onderparticipatie, met name van vrouwen en oudere mannen. De vraag daarbij was of er bij zo'n doorgroei van de arbeidsmarktparticipatie mogelijk knelpunten zouden gaan ontstaan op het gebied van verkeersmobiliteit, informele zorg, gezondheid, of schoolbaarheid en inkomensverdeling die grenzen gaan stellen aan de participatiegroei. En zo ja, zijn er nog voldoende vrijheidsgraden in het beleid om iets aan die mogelijke arbeidsmarktinterne knelpunten te doen?

Om enigermate een kwantitatief houvast te hebben bij de beantwoording van deze op de lange termijn spelende vragen is in het rapport een zogenoemd 'doorgroeiscenario' opgesteld waarbij de participatie in 2020 tot ruim 75 procent oploopt (WRR, 2000). Het scenario geeft aan waar een voortgezette participatiegroei redelijkerwijs op neer zou kunnen komen. Bij het doordenken van dit scenario is de WRR uitgegaan van het ongewogen gemiddelde

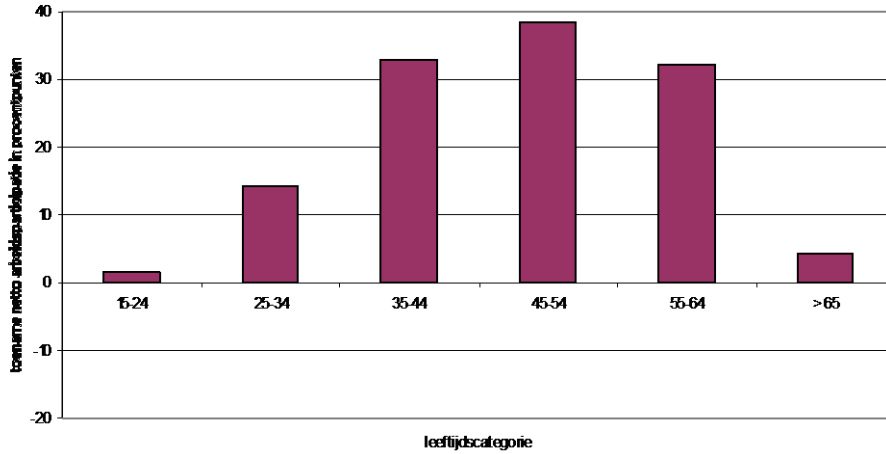
van twee van de drie scenario's, European Coordination en Global Competition, die CBS/CPB (1997) hadden opgesteld. Het ging daarbij om de twee gunstige scenario's; het ongunstige scenario (Divided Europe) is buiten beschouwing gelaten. Deze scenario's van CBS/CPB waren gebaseerd op het doortrekken van trends bij verschillende externe omstandigheden. De scenario's zijn beleidsarm, in de zin dat er geen beleidsmaatregelen zijn ingebouwd die er toe kunnen bijdragen dat de scenario's gerealiseerd worden. Anders dan CBS/CPB heeft de WRR zich juist wel beziggehouden met de vraag welk beleid ertoe zou kunnen bijdragen dat het 'gunstige' scenario realiteit zou kunnen worden.

Het WRR-scenario rekende ermee dat een doorgroei van de werkgelegenheid met zo'n 100.000 personen per jaar, zoals aan het eind van de jaren 1990, in de eerste twintig jaren van deze eeuw niet meer mogelijk zou zijn door de veroudering van de beroepsbevolking. Het doorgroeiscenario gaat uit van een toename van de werkgelegenheid met gemiddeld 75.000 personen per jaar in de periode tot 2010, en met 40.000 personen per jaar in de periode 2010-2020. Dat impliceert een stijging van de bruto participatiegraad met meer dan 10%-punt: van 65 procent in 2000 tot 75,5 procent in het jaar 2020.

Dit doorgroeiscenario verkent de bovengrens van de participatiegroei die in beginsel mogelijk leek. Het scenario is dus niet als voorspelling bedoeld. Maar ook is het geen teleologisch scenario in de zin dat de veronderstelde participatiegroei als een politieke doelstelling moet worden gezien. Daarom zou men kunnen stellen dat de analyse op basis van het scenario het midden houdt tussen een normatieve en een positieve analyse. Vanuit die gedachte achten wij een post mortem-analyse in 2020 van de WRR-doorgroeistudie een interessante casus om te bezien in het kader van het themanummer van dit tijdschrift over het stellen en concretiseren van beleidsdoelen.

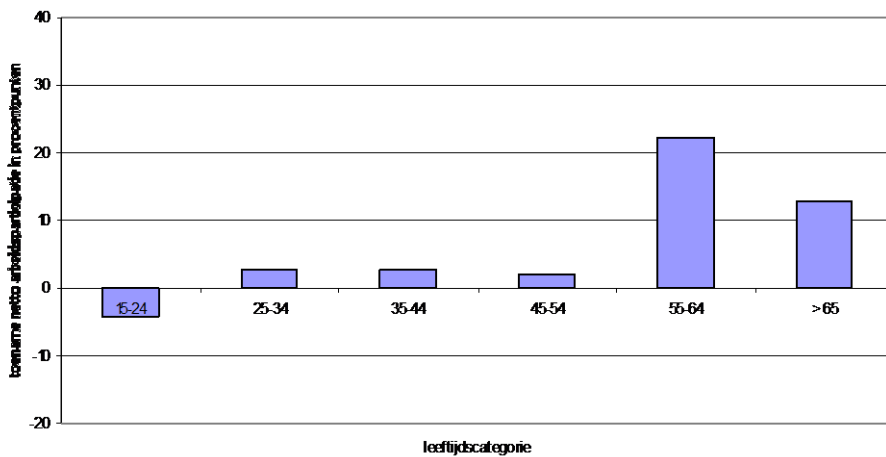
Een belangrijk aandachtspunt van de WRR-studie is de dynamiek op de arbeidsmarkt: in hoeverre hangt de mogelijkheid tot doorgroei van de participatie af van de mate waarin banen worden gecreëerd en vernietigd ('job creation and destruction'), en welke doorstroom van weinig-productieve banen naar productievere banen ('bad jobs and good jobs'), dan wel van niet-passende naar passende banen is daarbij nodig? Van belang daarbij is om zoveel mogelijk te vermijden dat werkenden uitstromen naar non-participatie. Mede om hiermee samenhangende knelpunten te kunnen identificeren, heeft de WRR indertijd de doorgroei van arbeidsparticipatie gespecificeerd naar geslacht en leeftijdsgroepen. De figuren 1a en 1b tonen welke toename per leeftijdscategorie volgens het WRR-scenario nodig was om een doorgroei van 62 procent in 2000 tot 75,5 procent in 2020 te bereiken (zie ook Hazeu en Den Butter, 2000).

Figuur 1a Participatietoename vrouwen volgens het doorgroeiscenario (2020 t.o.v. 2000)



Bronnen: Berekeningen in WRR (2000), ontleend aan CBS-Statline en CPB

Figuur 1b Participatietoename mannen volgens het doorgroeiscenario (2020 t.o.v. 2000)



Bronnen: Berekeningen WRR (zie WRR, 2000), op basis van CBS/CPB (1997)

Een dergelijke voortgezette participatiegroei van vrouwen betreft voornamelijk de latere leeftijdsgroepen. Is aan het eind van de vorige eeuw de participatie van vrouwen vooral toegenomen vanwege het additionele aanbod van jonge vrouwen op de arbeidsmarkt, in de periode na 2000 zijn het vooral de oudere vrouwen die meer zouden moeten participeren

om de participatiegroei van het doorgroeiscenario te realiseren. Vanuit het perspectief van de arbeidsmarktdynamiek betekende het dat vrouwen, veel meer dan in het verleden, ook op latere leeftijd moeten blijven participeren (figuur 1a). Dit blijven participeren op latere leeftijd gold nog in veel sterkere mate voor de mannen. In tegenstelling tot de vrouwen was hier ten tijde van publicatie van het WRR-rapport een duidelijke omslag van de trend uit de voorgaande periode nodig, toen de mannen in het geheel niet hebben bijgedragen aan de participatiestijging. De geringe toename van de participatie van de jongere mannen is in die periode volledig tenietgedaan door een daling van de participatie van de oudere mannen. Dit hing voor een deel samen met de aantrekkelijke mogelijkheden voor vervroegde uittreding, die nog eens versterkt werden door beïnvloeding van de preferenties via de idealisering van het 'Zwitserleven-gevoel'. Voor de participatietoename volgens het doorgroeiscenario was indertijd vooral een omslag van de participatie van oudere mannen tussen 55 en 64 jaar nodig. Deze toename wordt in figuur 1b in beeld gebracht. Ook hier was het aan het werk houden van de oudere mannen een belangrijk devies, waarbij bovendien een blijvende investering in kennis en vaardigheden nodig was opdat de oudere mannen bij vernietiging van hun oude baan niet verzeild raakten in een kansarme positie voor het vinden van een nieuw baan. Het was dus zaak om hun uitstroomkans te verlagen.

Als mogelijke beleidsoplossing bepleitte de WRR een betere aansluiting van loonprofielen op productiviteitsprofielen. Dit zou soms neerwaartse loonaanpassingen – demotie – van sommige oudere werkenden nodig maken. Bovendien zouden jaarlijkse inkomensmutaties minder afhankelijk moeten worden van leeftijd en meer van prestatie. Dat zou mensen ook stimuleren om tijdig hun bakens te verzetten en zo nodig een 'tweedeloopbaan' te beginnen. Zoals gezegd, heeft het WRR-rapport onderzocht of een eventuele doorgroei van de arbeidsparticipatie leidt tot knelpunten op het gebied van de verkeersmobiliteit, zorg, gezondheid, en scholing, schoolbaarheid en inkomensverdeling, dan wel of er nog voldoende beleidsmogelijkheden zijn om dergelijke knelpunten te voorkomen of te verzachten. De indertijd te verwachten knelpunten lagen vooral op het gebied van ziekte, arbeidsuitval en arbeidsongeschiktheid. In 2000 was de uitval uit het arbeidsproces nog hoog in Nederland en was, ondanks alle beleidsingrepen uit het verleden, de problematiek van ziekteverzuim en, met name, de WAO nog niet opgelost. Voor de WAO is die oplossing er wel gekomen, maar de door de WRR bepleitte inperking van de uitkeringshoogte bij ziekte was indertijd vanuit het politieke perspectief een brug te ver. Inmiddels heeft de Commissie Regulering van Werk ('Commissie Borstlap', 2020) een soortgelijke aanbeveling gedaan, waarvan het de vraag is of deze in het huidig tijdsgewricht op meer enthousiasme kan rekenen.

Hoe heeft de feitelijke arbeidsparticipatie zich ontwikkeld in vergelijking met het doorgroeiscenario? Het blijkt dat de arbeidsparticipatie in 2020 nog wat hoger uitkomt dan de WRR zich in 2000 had voorgesteld. Dat is met name te danken aan een hogere participatie van ouderen. In de leeftijdsgroep van 55 tot 65 jarigen komt de participatie van mannen momenteel ruim 16%-punt hoger uit dan volgens het doorgroeiscenario en de participatie van vrouwen bijna 14%-punt. Bovendien werkt volgens recente CBS-gegevens bijna 20% van de mannen en bijna negen procent van de vrouwen ouder dan 65 nog door.

Dat heeft te maken met de verhoging van de pensioenleeftijd die zich inmiddels voltrekt; een ontwikkeling die bij de WRR indertijd nog buiten beeld bleef.

Het is overigens lastig om de in het doorgroeiscenario veronderstelde bruto arbeidsparticipatie te vergelijken met de realisaties in 2020. Alleen voor de 55 tot 65 jarigen sluiten de gegevens van de WRR indertijd aan op de momenteel door het CBS onderscheiden leeftijdsklassen. Voor de totale arbeidsparticipatie wordt tegenwoordig in de noemer de beroepsgeschikte bevolking van 15–75 jaar gehanteerd. In 2000 was dat nog 15-65 jaar.

Het voornaamste doel van het WRR-scenario was om vast te stellen welke knelpunten een verdere doorgroei van de arbeidsparticipatie zouden kunnen belemmeren en welk beleid zulke eventuele knelpunten zou kunnen wegnemen. Een analyse van de bijdrage van specifiek beleid dat in de periode 2000-2020 is ingezet om de arbeidsparticipatie te bevorderen, past daarom niet in deze retrospectieve beschouwing, zo al een toedeling aan verschillende beleidsmaatregelen überhaupt mogelijk is.

3 Het doorgroeiscenario en de 2020-doelen

De invoering van de euro in 2002, en de delegatie van het monetaire beleid aan de ECB, betekenden dat voor een euroland als Nederland het wisselkoersinstrument niet langer beschikbaar is om landenspecifieke schokken op te vangen. Daarmee is het belang van arbeidsmarktbeleid toegenomen om verschillen in economische ontwikkeling tussen de lidstaten van de EU te mitigeren. Ook beleidscoördinatie tussen de EU-landen is afgelopen twintig jaar belangrijker geworden (zie bijvoorbeeld Den Butter en Hazeu, 2002). In dat kader hebben de Europese regeringsleiders in maart 2000 in Lissabon al afgesproken dat de Europese Unie in 2010 de “meest dynamische en concurrerende kenniseconomie in de wereld zal zijn”. Dat impliceert dat de EU de Verenigde Staten als economische grootmacht voorbij zou moeten streven (en ook China moeten voorblijven!). Daarbij moest de economische wereldmacht die Europa zou worden ook nog eens in staat zijn tot een duurzame, milieuvriendelijke economische groei, met meer en betere banen en een grotere sociale cohesie. Deze ambities werden vastgelegd in allerlei economische doelstellingen waaraan de EU-lidstaten in 2010 dienden te voldoen. Zo werd gestreefd naar een arbeidsparticipatie van 70 procent en naar een fikse reductie van de uitstoot van broeikasgassen in overeenstemming met het Verdrag van Kyoto.

Voor een belangrijk deel werd de voortgang die Europa boekte, afgelezen aan verschillende indicatoren. De uitvoering van de Lissabon-strategie is vooral een zaak van de nationale regeringen. De zogeheten ‘open methode van coördinatie’ (OCM) stond daarbij centraal. In deze methode wordt bijgehouden in hoeverre de afzonderlijke lidstaten zich houden aan de afspraken. Dit proces van ‘benchmarking’ en van ‘blaming and shaming’ kende echter geen harde sancties. Anders dan bij het Verdrag van Maastricht was er geen stok achter de deur voor de afzonderlijke EU-lidstaten om ook daadwerkelijk aan de criteria te voldoen. Daarbij komt dat deze vorm van beleidscoördinatie geen rekening hield met zowel verschillen

tussen politieke voorkeuren ten aanzien van de arbeidsmarkt en sociale zekerheid in de afzonderlijke EU-lidstaten, als met het feit dat verschillende doelstellingen moeilijk met elkaar te verenigen zijn (bijvoorbeeld over klimaatbeleid en economische groei: Den Butter, 2005). Ook heeft het niet geleid tot de in het vooruitzicht gestelde convergentie tussen de verschillende landen, maar zijn sinds de invoering van de euro de verschillen tussen 'sterke' en 'zwakkere' landen in Europa juist groter geworden! (vgl. Hazeu, 2017).

Al met al heeft de Lissabon-strategie niet opgeleverd wat ervan verwacht werd, en heeft de Europese Raad deze in 2010 vervangen door de Europa-2020 strategie, voor de jaren 2010-2020. Deze groei- en werkgelegenheidsagenda benadrukt dat de economische groei in de EU duurzaam en inclusief moet zijn om het concurrentievermogen en de productiviteit zodanig te bevorderen dat het een houdbare sociale markteconomie oplevert. Het idee is dat de welvaartsgroei in Europa alleen behouden kan blijven wanneer sociale en milieudoelstellingen in het beleid een even zwaar gewicht krijgen als economische integratie. Wat betreft de arbeidsmarkt kent de Europa-2020 strategie slechts één centrale doelstelling voor de werkgelegenheid: een totale participatiegraad van 75 procent voor de EU-27 voor de beroepsbevolking tussen 20 en 64 jaar in 2020. Om deze doelstelling te bereiken, is die vertaald naar nationale doelstellingen: alle lidstaten moesten aangeven welke doelstelling zij hebben voor de arbeidsparticipatie in 2020.

Over het algemeen is er sinds 2005 een duidelijke verschuiving op de Europese arbeidsmarkt. In 2018 had de EU-28 de hoogste arbeidsparticipatie sinds 2005. De EU-doelstelling van 75 procent komt in zicht. Bovendien heeft bijna de helft van de EU-lidstaten (dertien landen) hun nationale doelstelling al bereikt. De arbeidsparticipatiekloof tussen mannen en vrouwen is sinds 2005 aanzienlijk afgenomen, en er is een opmerkelijke toename in de participatie van zowel vrouwen als ouderen. Zo lijkt de Europa 2020-strategie succesvol te zijn (geweest), zij het dat dit 'beleidssucces' vooral toe te schrijven is aan een voortzetting van trends die al ingezet waren. In ieder geval lijkt er definitief afgerekend te zijn met het *jobless growth*-idee, dat in het laatste kwart van de vorige eeuw wel opgeld deed.

Voor Nederland is de 75,5 procent arbeidsparticipatie, waar het doorgroeiscenario van de WRR op inzette, inmiddels ook gerealiseerd (op basis van de beroepsbevolking van 15-65 jaar; gerekend met een beroepsbevolking van 15-75 jaar ligt deze bruto participatiegraad in 2020 iets boven de 71 procent). Ook hier geldt dat die uitkomst voortvloeit uit de eerder ingezette trend van een stijgende participatiegraad. Het WRR-rapport heeft adhesie betuigd aan die trend en vooruitgerekend waar een voortzetting van die ontwikkeling tien en twintig jaar verder op neer zou kunnen komen. Het WRR-rapport was en is dus vooral te zien als aansporing aan de regering om een al eerder ingezette trend voort te zetten en zo nodig verder te faciliteren met inachtneming van de hiervoor aangeduide mogelijke knelpunten: verkeersmobiliteit, informele zorg, gezondheid, schoolbaarheid en inkomensverdeling.

4 Het doorgroeiscenario en het nut van ramingen

De ervaring met het WRR-doorgroeiscenario roept de vraag op in hoeverre deze vorm van concrete ramingen ('puntschattingen') over een lange termijn nuttig zijn voor het beleid. Nadrukkelijk zij nogmaals vermeld dat het in dit geval niet om een beleidsdoelstelling ging, zoals in de Europa-2020-strategie, maar om een 'als-dan'-achtige scenarioanalyse: hoe kan de in het verleden opgetreden groei van de arbeidsparticipatie zich doorzetten, en welke mogelijke belemmeringen zijn er voor zo'n doorgroei? Vanuit die optiek biedt kwantificering in een scenario een handvat om de toekomst te verkennen en te bezien welk beleid nodig is. In die zin is het vergelijkbaar met de raming van effecten in beleidsanalyses waarbij het uitgangspunt een centrale projectie is, die als meest plausibele toekomstverkenning wordt gezien. Die concreet genoemde getallen zullen zelden uitkomen, maar naarmate het voorspellingsinterval kleiner is, is zo'n verkenning voor het bepalen van een beleidsstrategie relevanter. Het nut van zulke ramingen ligt dus vooral in het geven van richting aan maatregelen die met het oog op de voorzienbare of wenselijke ontwikkelingen in de toekomst genomen dienen te worden. Als de getoonde projectie als een gewenste ontwikkeling wordt opgevat, kan die een zelfvervullende voorspelling worden, terwijl wanneer de projectie een ongewenste ontwikkeling aangeeft, juist geprobeerd zal worden om die tegen te gaan.

Het doorgroeiscenario had het karakter van het doordenken van een gewenste ontwikkeling die mogelijk zelfs als een beleidsdoel had kunnen worden gezien. De in 2000 opgestelde projectie kwam ook overeen met het in de Europa-2020 strategie gestelde beleidsdoel voor 2020. In die zin was in dit geval sprake van een grijs gebied tussen een zogenoemde positieve en normatieve analyse. In strikte zin geldt bij een positieve analyse dat de politiek de beleidsdoelen bepaalt, waarbij volgens de leer van de economische politiek van Tinbergen de gewichten van de beleidsdoelen in een maatschappelijke welvaartsfunctie de politieke voorkeuren representeren. In een normatieve analyse wordt voor ieder beleidsdoel, of zelfs voor een beleidsindicator een streefwaarde geformuleerd. Soms is het de politiek die zulke normwaarden bepaalt, maar veelal zijn het (economische) deskundigen die dergelijke normen (in ieder geval helpen) vaststellen. De doelstellingen in de EU 2020-agenda hadden een normstellend karakter, terwijl er toch ook van een afweging tussen conflicterende beleidsdoelstellingen sprake was.

De discussie over de vraag of economen uitsluitend dienstbaar moeten zijn aan de politieke afweging tussen doelstellingen of zelf doelstellingen moeten vaststellen, is oud. Het raakt aan een verschil in benaderingswijze tussen de eerste twee Nobelprijswinnaars in de economie, Frisch en Tinbergen (zie ook Dekker, 2020). Frisch was voorstander van een planmatige aanpak bij de besturing van de economie. Deze planning moest plaatsvinden met behulp van beslissingsmodellen waarin de doelen van het economisch beleid zo goed mogelijk worden bereikt via besliskundige programmeringstechnieken. Tinbergen koos een meer positieve benadering, waarbij via een goede keuze van instrumenten politieke doelstellingen worden verwezenlijkt. Dit verschil in benadering speelde in de begintijd van het CPB tussen Tinbergen en Van Cleeff. Laatstgenoemde bepleitte een aanpak in lijn met

de bedrijfsplanningsmethodiek van Frisch (zie Van den Bogaard, 1999). Uiteindelijk werd de door Tinbergen voorgestelde scheiding van verantwoordelijkheden tussen beleidsmakers en beleidsanalisten de leidende filosofie. Toch is dit idee van het *plannen* van de economie zoals het *plannen* van een bedrijf nog steeds aanwezig in de naam van het Centraal *Plan*Bureau. Daarom noemt het CPB zichzelf in het Engels graag: Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, om niet als een echt 'planbureau' te worden beschouwd. Bovendien stelt het CPB in de Nederlandse beleidscontext zich vooral als 'rekenmeester' op: het is aan de politiek om te bepalen welke beleidsmaatregelen het CPB doorrekent.

Tegen deze achtergrond van normatief versus positief heeft de Pauselijke Academie van Wetenschappen in 1963 in het Vaticaan een conferentie georganiseerd waar de vraag centraal stond of de econometrische analyse – en dus ook het opstellen van ramingen – politiek neutraal moet zijn (zie Dupont-Kieffer, 2017). Er waren twee belangrijke bijdragen, namelijk van Richard Stone over econometrische modellen, en van Ragnar Frisch over de rol van econometrie bij het ontwerp en de uitvoering van economisch beleid. De cruciale vraag was hoe de positieve aspecten van het modelleren van de economie – nodig om te begrijpen hoe de economie werkt en welke mechanismen een rol spelen – kunnen worden gecombineerd met normatieve aspecten. Als gedeelde opvatting kwam naar voren dat het modelleren van economische fenomenen en de daarop berustende ramingen niet los van de sociale en politieke context kan plaatsvinden, vooral wanneer het gaat om politieke beleidsvraagstukken.

Dit raakt ook aan het meer recente debat dat in Nederland over het brede welvaartsbegrip is gevoerd, en hoe die 'brede welvaart' moet worden gemeten. In dat kader is besloten om de brede welvaart niet in één getal samen te vatten, maar juist een aantal indicatoren naast elkaar te publiceren (de 'dashboard'-benadering) waarbij het aan de politiek is om de afweging tussen die indicatoren te maken; dus toch vooral een positieve benadering. In die zin is bij voorbeeld de correctie van het nationaal inkomen voor ongelijkheid met de Gini-coëfficiënt als correctiefactor (zie European Commission, 2014, blz. 11) een brug te ver, omdat het een impliciete technocratische afweging tussen gelijkheid en materiële welvaart betekent. In deze benadering, overigens conform de leer van de economische politiek van Tinbergen en Theil, met een welvaartsfunctie waarin verschillende beleidsdoelstellingen volgens politieke preferenties worden gewogen, dient de politiek te bepalen in hoeverre economische gelijkheid tegen andere doelstellingen opweegt, en niet technocraten.

Zowel vanuit het normatieve als vanuit het positieve perspectief lijkt het ons gewenst om voor de disciplinerende in het politieke besluitvormingsproces te kunnen beschikken over een gekwantificeerd toekomstbeeld of -beelden.

5 Het doorgroeiscenario in het licht van de komende twintig jaar

De hamvraag bij deze post mortem-analyse van het doorgroeiscenario uit 2000 is wat we ervan kunnen leren. Dat begint met de vragen wat er in de WRR-studie goed is gegaan en wat beter had gekund. Daarna komt de vraag wat er in de komende twintig jaar anders is of wordt, en wat voor soort (scenario-)studies vanuit de inzichten en arbeidsmarktproblemen van nu zouden moeten worden verricht.

5.1 Evaluatie WRR-studie

Hoewel het doorgroeiscenario dus niet expliciet het karakter van een gewenste ontwikkeling had, is deze toch goed uitgekomen: de werkelijkheid in 2020 overtreft zelfs de 'verwachtingen' in 2000. Kennelijk hebben de in de WRR-studie geconstateerde mogelijke knelpunten de doorgroei van de arbeidsparticipatie niet in de weg gezeten of zijn ze beleidsmatig aangepakt. Een belangrijke beleidsinzet op dit onderwerp is met name geweest om het vervroegd uitreden onaantrekkelijk te maken, en ook om de pensioenleeftijd af te stemmen op de levensverwachting. Daarnaast had de trend van toenemende participatie van vrouwen grotendeels een autonoom karakter. Bovendien heeft in de afgelopen jaren het economisch tij meegezeten.

De nadruk van de WRR-studie op de arbeidsmarktdynamiek heeft niet in gelijke mate wortel geschoten. Indertijd zijn de door Udo Kock opgestelde gegevens voor baancreatie en -vernietiging en de koppeling met de verschillende stromen op de arbeidsmarkt gebruikt (zie Kock, 2000). Opvallenderwijs spelen dergelijke gegevens over de dynamiek op de Nederlandse arbeidsmarkt nog steeds geen rol in de beleidsanalyse en het beleidsdebat (zie bijvoorbeeld Ter Weel, 2018). Wellicht had het doorgroeiscenario ook moeten worden uitgebreid met vooruitzichten voor de verschillende stromen op de arbeidsmarkt, en daarbij voor bruto baancreatie en -vernietiging. Indertijd heeft de WRR wel aan Pieter Gautier en Gerard van den Berg gevraagd om de moderne arbeidsmarkttheorie te inventariseren vanuit het perspectief van de arbeidsmarktdynamiek (Gautier en Van den Berg, 2000). Vanuit dat perspectief legde de WRR-studie ook de nadruk op loondifferentiatie. Verschillen in lonen kunnen bewerkstelligen dat de doorstroom van werkenden naar de meer-productieve banen ('goede banen') en de uitstroom uit weinig-productieve banen ('slechte banen') wordt bevorderd. Het idee is dat wanneer iemand van een slechte naar een goede baan gaat, dat gepaard zal gaan met een hoger loon. Zo'n loonsverbetering vertaalt zich dan in een toename van het incidenteel loon. Zo'n verband tussen de omvang van het incidenteel loon en de mate van arbeidsmarktdynamiek is aangetoond (Den Butter en Eppink, 2003). Maar eerlijkheidshalve moet ook gezegd worden dat dit verband niet sterk is en tegenwoordig nauwelijks nog waarneembaar. Probleem daarbij is dat naast de loongroei bij baanwisselingen ook andere ontwikkelingen een rol spelen in de gegevens over het incidenteel loon, bijvoorbeeld bij pensionering van ouderen met een relatief hoog loon die vervangen worden door jongeren met een veel lager loon. Opmerkelijk in het licht van het huidige beleidsdebat is dat de WRR-studie aandacht vroeg voor flexibilisering van de arbeidsmarkt in het kader van de bevordering van de doorstroom naar productieve banen.

Vanuit het perspectief van de arbeidsmarktdynamiek, waarbij de jongere leeftijdsgroepen van nu de oudere leeftijdsgroepen van de toekomst zijn, legt de WRR-studie de nadruk op het *aan het werk houden* van de participanten. Dat is een wat andere benadering dan wat in de Nederlandse beleidsanalyse nog steeds gebruikelijk is, namelijk de nadruk op het doen participeren van het 'onbenutte arbeidspotentieel' (zie bijvoorbeeld Commissie Arbeidsparticipatie, 2008). Natuurlijk is het niet onbelangrijk om degenen die nu niet werken, aan het werk te krijgen, maar deze gedachte gaat wel uit van een statisch beeld van de arbeidsmarkt (Den Butter, 2009). Beseft dient te worden dat de non-participanten van vandaag niet per se de non-participanten van morgen hoeven te zijn. Participatie wordt niet alleen bevorderd door meer toetreders of door verhoging van de toetreedkans, maar ook (en vooral) door verkleining van de uittreedkans. Vandaar dat vanuit het perspectief van de arbeidsmarktdynamiek het devies van de WRR was: "houdt de geboortegolfgeneratie en de vrouwen (zo lang mogelijk) aan het werk". Dat zet meer zoden aan de dijk dan vooral de intrede van non-participanten te willen bevorderen.

5.2 Toekomstgericht arbeidsmarktscenario

Het doorgroeiscenario voorzag, zoals dat indertijd door de WRR werd genoemd, een toestand van 'vrijwel volledige arbeidsparticipatie'. Het betekent dat in de toekomst (dus voorbij 2020) een verdere doorgroei van arbeidsparticipatie alleen mogelijk is wanneer, bij gelijkblijvende definitie van de beroepsgeschikte bevolking, de verhoging van de pensioenleeftijd zich vertaalt in een omvangrijke verdere toename van ouderen aan het arbeidsproces.

Toch verdienen momenteel andere ontwikkelingen en mogelijke knelpunten met name een plaats in volgende toekomststudies van het arbeidsmarktbeleid. Een belangrijk aandachtspunt in het huidige beleid is de sterke toename van verschillende vormen van arbeidscontracten en van het aantal zzp'ers die als goedkope arbeidskrachten werkenden met een vast contract verdringen. In dit licht is het interessant dat het WRR-rapport (blz 80) in 2000 nog betwijfelt of er zo'n ontwikkeling zal gaan plaatsvinden. Aan de ene kant draagt de opkomst van ICT eraan bij dat mogelijk meer mensen kiezen voor de status van zelfstandige, en er meer via tijdelijke contracten gewerkt gaat worden. Daar staat tegenover dat er sprake is van meer specialistisch werk, waarbij ingewikkelde werkzaamheden op elkaar moeten worden afgestemd. Dit betekent meer transactiespecifieke kosten die juist een prikkel aan bedrijven geven om personeel via vaste contracten aan zich te binden. In een toekomstanalyse zou dit aspect nader moeten worden onderzocht: vooralsnog groeit op het moment de consensus dat er meer regelgeving moet komen om de wildgroei van contracten in te perken (Commissie Regulering van Werk, 2020).

Een waarschuwing die de WRR-studie vooral voor de periode na 2020 geeft, betreft het komend tekort aan mantelzorgers (WRR, 2000, blz. 274). De reden is dat dan de babyboomers met weinig kinderen hoogbejaard worden. Wel zijn die ouderen over het algemeen voldoende welvarend om zelf betaalde mantelzorg te kunnen bekostigen. Toch zal de druk op de collectief bekostigde zorg hierdoor toenemen.

Bij de opzet van de toekomstgerichte beleidsstudies doet zich nog een andere interessante verschuiving voor. De doorgroei studie van de WRR maakte in hoofdzaak gebruik van op de WRR aanwezige deskundigheid en van externe deskundigen die gevraagd werden een voorstudie op een bepaald deelonderwerp te maken. Dit is een belangrijk verschil met latere studies van de WRR waarbij interviews worden gehouden met vele deskundigen en waarbij de tekst van het rapport aan die deskundigen wordt teruggekoppeld. Dit zorgt voor draagvlak van de uitkomsten. Dit is ook gebeurd bij het recente eindrapport van de 'Commissie Borstlap', waarin zelfs expliciet staat vermeld dat de Commissie in haar rondgang veel steun voor de denkrichting van het rapport (Commissie Regulering van Werk, 2020, blz. 15) heeft ondervonden. In contrast hiermee staat de trend om de toekomstvisie niet te laten onderbouwen door doorrekeningen van de effecten van specifieke beleidsmaatregelen door het CPB. Dat is bijvoorbeeld nog wel gebeurd in het rapport van de Commissie Laagste Segment Arbeidsmarkt (1994), de 'Commissie Andriessen'. Maar ook hierover is de 'Commissie Borstlap' expliciet: bij dat soort discussies over instrumentering gaat het "te weinig over de grote vragen, terwijl juist deze ons op een nieuw spoor kunnen zetten" (Commissie Regulering van Werk, 2020, blz. 13).

Een van die grote vragen is wat de werkkenden in de toekomst zich voor soort werk wensen. Zo blijkt dat werknemers door de vergrijzing, de stijging van het aandeel tweeverdieners en de opmars van de tijdelijke contracten een beperkte focus op loonstijging hebben (Baarsma, 2019). Voor hen zijn respectievelijk mogelijkheden tot deelwerken, mogelijkheden tot verlof of een vaste baan belangrijker dan een toename van het loon. Dit betekent dat loonvorming en de manier waarop via financiële prikkels de arbeidsmarkt te beïnvloeden valt, minder relevant is in een toekomstige scenario-analyse van de arbeidsmarkt. Maar dan blijft wel nodig om te verkennen welke kennis en vaardigheden nodig zullen zijn voor die goede banen van de toekomst. Daartoe biedt de categorisering van banen en bekwaamheden een aangrijpingspunt (zie bijvoorbeeld Mihaylov en Tijdens, 2019).

6 Ten slotte: post mortem en het huidige beleidsdebat

De paradox van toekomststudies en toekomstscenario's is dat ze in essentie *niet* over de toekomst gaan! De toekomst wordt 'naar voren' 'gehaald' om debatten en beleidskeuzes in het heden te (helpen) beslechten, vooruit te brengen, of te agenderen. Ook de doorgroei studie van de WRR uit 2000, met 'doorkijken' naar de arbeidsparticipatie in 2010 en 2020, moet in dat perspectief begrepen worden. Het ging erom dat de al eerder ingezette groei van de participatie op de formele arbeidsmarkt (beleidsmatig) zou worden voortgezet en volgehouden, ten behoeve van verdere welvaarts-groei en garantie van voldoende *tax base* voor de verzorgingsstatelijke voorzieningen. De studie had ten doel om te onderzoeken of die voortgezette participatiegroei redelijkerwijs mogelijk zou zijn, wat dat zou betekenen voor specifieke groepen, met name naar geslacht en leeftijd, en welk aanpalend beleid, ook op andere terreinen, eventueel nodig was om een en ander mogelijk te maken. Of de specifieke cijfers die genoemd zijn in de doorgroei studie voor 2020 precies gerealiseerd zijn (en dat zijn ze door de bank genomen!), is eigenlijk niet van heel groot belang. De studie was

immers hoe dan ook niet bedoeld als ‘voorspelling’; dat doel heeft er nooit aan ten grondslag gelegen. Voorspellingen over de lange termijn zijn hoe dan ook geen erg vruchtbaar idee: economische ontwikkelingen, als onderdeel van bredere sociale ontwikkelingen, worden door vele factoren beïnvloed; factoren die op korte en middellange termijn wel enigszins te voorspellen zijn (‘ramingen’), maar niet op de echt lange termijn, zoals de twintig jaar waarop het WRR- scenario betrekking had. Dit geldt des te sterker omdat ingezet beleid zo’n voorspelling in de hand kan werken, of juist kan tegengaan omdat het voorspelde vooruitzicht niet gewenst wordt.

Een post mortem-analyse, zoals we in dit artikel geprobeerd hebben te maken, kan niettemin interessant zijn, met name om vast te stellen wat we gemist hebben of wat heel anders is gelopen. Een post mortem-analyse kan ook helpen om het huidige of nieuw beleid te onderbouwen en te versterken. Nu, in 2020, is in het arbeidsmarktbeleid van de overheid niet langer meer het idee dominant dat participatiegraden nog (flink) verder omhoog kunnen; dat hebben we achter de rug. Het huidige debat gaat veel meer over kwaliteit van arbeid (vgl. WRR, 2020; en ook de SER die een publieke dialoog gaat opzetten over hoe Nederland moet veranderen richting 2035, en daarin o.a. het thema ‘goed werk’ en ‘goede werkgelegenheid’ centraal stelt; Persbericht SER 10 februari 2020). Aan de kwaliteit van arbeid is achterliggende twintig jaar veel geknabbeld: we participeren wel veel meer, maar de arbeidsarrangementen waarin die participatie is vormgegeven, zijn vaak met veel grotere onzekerheid omgeven dan vroeger, en dat zie je niet in participatiegraadstatistieken. Onder andere door de introductie van fiscale faciliteiten voor zelfstandig ‘ondernemerschap’ – onder het mom van bevordering van ondernemerschap, maar die daar in werkelijkheid weinig mee te maken hebben – is uittreding uit het werknemerschap (te) sterk bevorderd, waardoor er (te) veel traditionele werknemerszekerheden onder druk zijn komen te staan. Dat betreft zowel sociale arrangementen (die gelden bij ziekte, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid), maar ook private: bijvoorbeeld de doorwerking van iemands arbeidsstatus bij het wel of niet kunnen krijgen van een hypotheek. Vandaar ook dat het Sociaal en Cultureel Planbureau, dat daar permanent onderzoek naar doet, tegenwoordig keer op keer moet constateren dat hoewel de materiële welvaart trendmatig blijft groeien, het welbevinden dat mensen rapporteren (‘welzijn’) al geruime tijd niet meer meegroeit.

Auteurs

Frank den Butter is emeritus hoogleraar Algemene Economie aan de VU Amsterdam; e-mail f.a.den.butter@vu.nl; Cock Hazeu heeft een Bureau voor Institutioneel-Economisch Onderzoek en Advies (IEOA); e-mail hazeu@online.nl Beiden waren, resp. als projectgroepvoorzitter en als projectcoördinator, betrokken bij de WRR-studie ‘Doorgroei van arbeidsparticipatie’ uit 2000.

Literatuur

- Baarsma, B., 2019, Tien redenen waarom het langer wachten is op hogere lonen, KHMW/Seminar Wim Drees Fonds *Miljoenennota: Karige koopkrachtplaatjes in tijden van economische groei*, 25 september 2019, Dudok, Den Haag.
- Bogaard, A.A. van den, 1999, *Configuring the Economy. The Emergence of a Modelling Practice in the Netherlands, 1920-1955*, Amsterdam: Thela Thesis.
- Butter, F.A.G. den, 2005, Lissabon en de spagaat van Kok, *Socialisme & Democratie*, 62 (3): blz. 29-33.
- Butter, F.A.G. den, 2009, Het perspectief van de Commissie-Bakker op doorgroei van arbeidsparticipatie, *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, vol. 41(1): 29-44.
- Butter, F.A.G. den, en F.V. Eppink, 2003, The influence of labour flows on wage drift: an empirical analysis for The Netherlands, *Applied Economics Letters*, vol. 10: 139-142.
- Butter, F.A.G. den, en C.A. Hazeu, 2002, Arbeidsmarkt- en sociaal beleid in Europa; tussen coördinatie en concurrentie, in: C.A. Hazeu en G.J. Kronjee (red.), *De vitaliteit van de nationale staat in een internationaliserende wereld*, Groningen: Wolters-Noordhoff, blz. 111-126.
- CBS/CPB, 1997, *Bevolking en arbeidsaanbod: drie scenario's tot 2020*, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Commissie Laagste Segment Arbeidsmarkt, 1994, *De onderste baan boven*, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Commissie Arbeidsparticipatie, 2008, *Naar een toekomst die werkt*, Rotterdam, 16 juni 2008.
- Commissie Regulering van Werk, 2020, *In wat voor land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk*, Eindrapport van de Commissie, 23 januari 2020.
- Dagnachew, A., A. Hof, P. Lucas en D. van Vuuren, 2019, *Insight into Energy Scenarios; a Comparison of Key Transition Indicators of 2 °C Scenarios*, Report PBL, 25-09-2019.
- Dekker, E., 2020, Entangled economists: Ragnar Frisch and Jan Tinbergen, *Erasmus Journal for Philosophy and Economics*, 12(2), 65–85.
- Duin, P.A. van der, en C.A. Hazeu, 2004, De toekomst in het licht van nu, in P.A. van der Duin et al. (red), *Vijfentwintig jaar later; De Toekomstverkenning van de WRR uit 1977 als leerproces*, Amsterdam: Amsterdam University Press, blz. 193-202.
- Duin, P.A. van der, C.A. Hazeu, P. Rademaker en I.J. Schoonenboom, 2006, The future revisited: Looking back at The next 25 years by the Netherlands Scientific Council for Government Policy (WRR), *Futures*, vol 38(3): 235-246.
- Dupont-Kieffer, A., 2017, *Conferences of Vatican (7-13 October 1963), Controversies on the neutrality of econometric modelling*, mimeo, PHARE /University Panthéon-Sorbonne, Paris.
- European Commission, 2014, Towards a better measurement of welfare and inequalities, *EU Employment and Social Situation Quarterly Review*, Supplement September 2014.
- Gautier, P.A. en G.J. van den Berg, 2000, Participatiebeleid en arbeidsmarktdynamiek, in C.A. Hazeu, J.J.A. Eggelte en F.A.G. den Butter (red.), *Naar een Vrijwel Volledige Arbeidsparticipatie*, WRR Werkdocument W113, Den Haag, September 2000, blz. 33-69.
- Hazeu, C.A. en F.A.G. den Butter, 2000, Doorgroei van arbeidsdeelname mogelijk?, *Economisch Statistische Berichten*, vol. 85: 684-686.
- Hazeu, C.A., 2017, Reservedenken over houdbare Europese samenwerking: vertrouwen als sleutel-institutie. Een institutioneel-economische benadering, in: G. Dijkstra, H. Klaassen en P. Marks (red.), *Liber amicorum voor prof.dr. Kees van Paridon ter gelegenheid van zijn afscheid als hoogleeraar economie bij het Department of Public Administration and Sociology van de Erasmus Universiteit* Rotterdam, Rotterdam: Spitz, blz. 79-87.
- Kock, U., 2000, Arbeidsmarktstromen in Nederland, *Maandschrift Economie*, vol. 64: 147-163.
- Mihaylov, E. en K. Tijdens, 2019, Measuring the routine and non-routine task content of 427 four-digit ISCO-08 occupations, *Tinbergen Institute Discussion Paper 19-035/V*.

58 Het concretiseren van beleidsdoelen in een verder weg gelegen toekomst; is dat nuttig?

Weel, B. ter, 2018, Nieuwe technologie transformeert de vraag naar arbeid, *Economisch Statistische Berichten*, vol. 103: 472-75.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2000, *Doorgroei van arbeidsparticipatie*, Rapporten aan de Regering nr. 57, Den Haag: Sdu Uitgevers.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2020), *Het betere werk. De nieuwe maatschappelijke opdracht*, Rapporten aan de Regering nr. 102, Amsterdam: Amsterdam University Press.