

Naar een convergente toekomst? De ontwikkeling van de Nederlandse werkloosheidsverzekering in internationaal perspectief

Minna van Gerven en Emma Folmer

Dit artikel bespreekt het Nederlandse beleid op het gebied van werkloosheidsuitkeringen in een historisch en internationaal perspectief. Gebaseerd op een gedetailleerde analyse van de hervormingen op het gebied van de uitkeringsrechten en -condities tussen 1980 en 2006 in Nederland, Finland en Groot-Brittannië, behandelt dit artikel de vraag in welke mate zich in verschillende soorten verzorgingsstaten vergelijkbare hervormingsprocessen hebben voltrokken en onderzoekt wat het effect van deze hervormingen is geweest op het traditionele beschermingselement van de sociale zekerheidsregelingen. Onze conclusie is dat er inderdaad sprake is van convergentie. De beleidsdoelen in de onderzochte landen gaan steeds meer op elkaar lijken. De drie onderzochte landen laten een verschuiving zien richting activering en verscherpte toetredingseisen. In alle drie landen is de aandacht voor het verhogen van de arbeidsparticipatie groot. Met het oog op de toenemende vergrijzing wordt telkens benadrukt dat (meer) mensen meer en langer moeten gaan werken. Alleen op het gebied van de generositeit van de uitkeringen zijn er duidelijke verschillen tussen landen. Het voorbeeld van Finland laat zien dat het verhogen van de arbeidsparticipatie en het behouden van inkomenszekerheid gelijktijdig mogelijk is. Dit in tegenstelling tot Groot-Brittannië waar het idee van inkomenszekerheid is losgelaten. Dit impliceert dat Nederland in de toekomst niet noodzakelijkerwijs de ingeslagen weg van versoberde uitkeringen nog verder moet doorzetten. Deze bevinding werpt een ander licht op de op handen zijnde wijzigingen op het gebied van de collectieve voorzieningen in Nederland.

1 Inleiding

Er wordt veel gedebatteerd over de toekomst van de Nederlandse sociale zekerheid. Het kabinet pleit voor een cultuurverandering op het gebied van arbeidsmarkt en sociale verzekeringen. Nederland heeft iedereen nodig en iedereen moet voortdurend inzetbaar zijn om het stelsel betaalbaar houden. Nederland staat niet alleen in deze uitdaging om het sociale zekerheidsstelsel zo te veranderen dat de houdbaarheid in de toekomst gewaarborgd blijft. Alle Europese welvaartsstaten moeten dezelfde sociaal-economische uitdagingen het hoofd bieden. Aan de ene kant hebben welvaartsstaten te maken met druk van binnenuit, zoals een vergrijzende bevolking, dalende geboortecijfers, toenemende (langdurige) werkloosheid, veranderende 'gender roles' en de verschuiving naar een diensteneconomie. Deze ontwikkelingen ondermijnen de fundamenteën van de naoorlogse welvaartsstaat. Bovendien worden Europese welvaartsstaten geconfronteerd met vergelijkbare uitdagingen van buitenaf. Als gevolg van globalisering en Europese integratie hebben nationale regeringen minder grip op hun nationale economieën en systemen van sociale zekerheid. Deze gezamenlijke uitdagingen voor de houdbaarheid van Europese welvaartsstaten zou als katalysator kunnen werken voor convergerende sociale zekerheidsregelingen. Een veelvoorkomende reactie op deze uitdagingen is om het sociaal beleid om te vormen van passieve inkomensbeschermende regelingen naar meer activerende regelingen en het stimuleren van arbeidsparticipatie van burgers (Van Berkel en Borghi 2007). In dit artikel bekijken we, vanuit een historisch en internationaal vergelijkend perspectief, de ontwikkelingen in de sociale zekerheid sinds de jaren 1980 in drie Europese landen. We stellen de vraag in hoeverre zich in verschillende soorten verzorgingsstaten vergelijkbare hervormingsprocessen hebben voltrokken. Is er convergentie te vinden binnen de Europese werkloosheidstelsels en in hoeverre hebben de hervormingen tot doel om de arbeidsparticipatie te bevorderen? Wat is het effect van deze hervormingen geweest op het traditionele beschermende en inkomensvervangende element van de sociale zekerheidsregelingen. In casu, analyseert dit artikel de hervormingen op het gebied van de rechten en plichten van werklozen in Nederland door deze te contrasteren met de ontwikkelingen in twee andere typen welvaartsstaat; Groot-Brittannië (liberaal model) en Finland (universeel model).

De structuur van het artikel is als volgt: Sectie 2 geeft een korte uitleg over de drie typen welvaartsstaten en hoe de regimes van elkaar verschillen. Sectie 3 geeft een bredere theoretische beschouwing over de houdbaarheid van de verzorgingsstaat in het licht van externe en interne ontwikkelingen zoals globalisering, Europese integratie, individualisering en

vergrijzing. Ook de convergentie van sociale zekerheidsstelsels komt hier ter sprake als belangrijk theoretisch concept. Sectie 4 beschrijft de hervormingen die zijn doorgevoerd tussen 1980 en 2006 in deze landen en hoe de sociale zekerheidsrechten- en voorwaarden daardoor zijn beïnvloed. De analyse is er vooral op gericht te bepalen in hoeverre de beleidswijzigingen in de drie landen tot doel hadden om de arbeidsparticipatie te bevorderen. Vervolgens concludeert Sectie 5 of er convergentie te vinden is binnen Europa en welke lessen er te leren zijn voor Nederland.

2 De verschillende werelden van verzorgingsstaten

In 1990 heeft Esping-Andersen een typologie van welvaartsstaten geïntroduceerd die nog steeds gehanteerd wordt. Hij verdeelde welvaartsstaten wereldwijd in drie distinctieve clusters. Elk type welvaartsstaat, de liberale (gebaseerd op behoefte), de conservatieve (gebaseerd op verzekering) en de sociaal-democratische (universeel, voor alle burgers) zijn ontstaan uit verschillende historische ontwikkelingen en volgen wezenlijk andere trajecten. Esping-Andersen (1990:3) suggereert dat invloedrijke actoren in de geschiedenis van een land (met name beslissende politieke coalities) zich gezamenlijk hebben ingezet voor het beschermen van bepaalde principes. De conservatieve regimes hechten aan statusafhankelijke sociale verzekeringen met een geprivilegieerde positie voor de werknemer, liberale regimes regelen sociale bescherming via de markt en sociaal democratische regimes streven naar een systeem dat zowel de traditionele arbeidersklasse als de nieuwe ‘witteboorden’ klasse beschermt (Esping-Andersen 1990:32). De landen die in dit paper worden besproken kunnen ingepast worden in deze typologie: Nederland wordt vaak ingedeeld bij de conservatieve welvaartsstaten, Finland bij het universele sociaal-democratische type en Groot-Brittannië bij het liberale type. Het blijft echter moeilijk om een land in een bepaald type of model in te delen omdat sociale zekerheidsregelingen meerdere en vaak tegenstrijdige elementen bevatten (Balderson en Mabbett 1995; Van Gerven 2008a). Nederland bijvoorbeeld, wordt vanwege zijn corporatistische structuur vaak ingedeeld bij de conservatief-corporatistische welvaartsstaten (zie bijvoorbeeld Esping-Andersen 1990) terwijl anderen (Van Kersbergen 1995; Arts en Gelissen 2001) geneigd zijn Nederland onder het sociaal-democratische type te scharen. In de huidige studie delen we Nederland in bij de conservatief-corporatistische welvaartsstaten, omdat het Nederlandse systeem relatief gunstige inkomensgerelateerde uitkeringen biedt die door werknemers en werkgevers gezamenlijk gefinancierd worden. Daarbij komt dat de sociale

partners, hoewel hun aandeel recentelijk teruggedrongen is, nog steeds betrokken zijn bij het maken van sociaal beleid.¹ In dit artikel vergelijken we de hervormingen in de werkloosheidsuitkeringen van drie landen die elk tot een ander type welvaartsstaat gerekend worden. Hiermee is nog niet gezegd dat de genoemde ontwikkelingen in de landen die in dit paper bestudeerd worden, eveneens plaats vinden in alle landen van het bijbehorende welvaartsstaatype, daarvoor zijn het immers ideaaltypen. Echter, als er sprake blijkt van convergentie tussen drie welvaartsstaten met een heel verschillende geschiedenis en regelgeving is het niet ondenkbaar dat deze convergentie ook binnen eenzelfde welvaartsstaatype is terug te vinden.

In dit artikel stellen we de vraag in hoeverre er sprake is van padaafhankelijke veranderingen in de verschillende verzorgingsstaten, hetgeen ervoor zou zorgen dat de systemen zich ook in de toekomst in verschillende richtingen blijven ontwikkelen, of dat er juist sprake is van convergentie. In de literatuur over veranderende welvaartsstaten bestaan opvattingen over de mate waarin alle Europese welvaartsstaten zich ontwikkelen in de richting van een uniforme activerende welvaartsstaat. Zo stelt Barbier (2005) dat er in Europa twee soorten activerende welvaartsstaten te onderscheiden zijn: een universeel model en een liberaal model. Barbier schaaft de Scandinavische landen en Finland onder de universele welvaartsstaten en Groot-Brittannië onder de liberale. In universele landen overheerst het doel om een hoge levensstandaard te garanderen voor alle inzittenden van een land. Hier gaan relatief genereuze uitkeringen samen met al dan niet financiële stimuli voor het vinden van werk. In de liberale landen, hebben de hervorming vooral tot doel om te stimuleren dat men altijd beter af is mét betaald werk dan in een situatie van werkloosheid ‘making work pay’). De conservatieve welvaartsstaat is niet opgenomen in deze classificatie, waarschijnlijk vanwege diens onderontwikkelde activeringsprogramma’s (in ieder geval tot het midden van de jaren 90).

3 Convergentie en diens oorzaken

Veel Europese welvaartsstaten worstelen met vergelijkbare problemen ten aanzien van de welvaartsstaat. Deze problemen en verwachte oplossingen zijn opgenomen in de Europese werkgelegenheidsstrategie (Europese Commissie 1997). De problemen waar moderne welvaartsstaten mee geconfronteerd worden zijn enerzijds processen die van buitenaf op de wel-

¹ Sinds de wet SUWI (2002), hebben de sociale partners alleen een adviserende rol in uitvoeringsorganisatie van de sociale zekerheid en het arbeidsmarktbeleid.

vaartsstaten werken (exogeen) en anderzijds processen die van binnenuit invloed uitoefenen (endogeen). Een belangrijk endogeen proces is van demografische aard. Een verouderende bevolking en afnemende geboortecijfers oefenen steeds meer druk uit op sociale zekerheidssystemen (Pierson 2001). Dit proces is endogeen, doordat de dalende geboortecijfers mede veroorzaakt worden door de toenemende arbeidsparticipatie van vrouwen. Een verouderende bevolking impliceert een toename van het aantal mensen dat een overheidspensioen ontvangt, terwijl als gevolg van dalende geboortecijfers deze last door minder werkende personen gedragen moet worden. Een ander endogeen proces dat belangrijk is geweest bij de hervorming van welvaartsstaten is een proces van individualisering. Johansson en Hvinden (2005) citeren Beck (1994) als zij spreken over een afnemende betekenis van gemeenschap, solidariteit en collectiviteit. Een stijgend opleidingsniveau, geëmancipeerde burgers en ervaring met het leven in een verzorgingsstaat creëren de verwachting bij mensen dat zij hun eigen welvaart kunnen beïnvloeden. Burgers hebben niet langer behoefte aan een paternalistische overheid en eisen een meer servicegerichte overheid. Dit betekent dat de legitimiteit van collectieve arrangementen en bescherming niet langer als vanzelfsprekend kan worden gezien. Dit zou impliceren dat er sprake is van een afname van de vanzelfsprekende bereidheid tot solidariteit, decollectivisering en een behoefte aan nieuwe invullingen van solidariteit (De Beer en Koster 2007). Deze ontwikkelingen zijn ook terug te vinden in het neoliberale marktdenken, waarbij de verantwoordelijkheid voor sociale risico's geleidelijk verschuift van de staat en de nationale gemeenschap naar sectoren of zelfs naar individuele werkgevers en werknemers.

Kenmerkende exogene processen zijn de processen van globalisering en Europeanisering (Johansson en Hvinden 2005). Naast de toenemende internationale competitie en concurrentie met zogenaamde 'lage lonen landen' en de daarmee gepaard gaande afname van laaggeschoolde arbeid in veel Westerse landen heeft Europeanisering vooral te maken met de introductie van budgettaire en regelgebonden belemmeringen vanuit de EU en de daarmee afnemende soevereiniteit van natiestaten. Johansson and Hvinden verzwakken dit argument door erop te wijzen dat de macht van de natiestaat niet uitgehold is. De Europese Unie heeft gekozen voor een 'zachte' methode van coördinatie via de Open Method of Coordination. Dit betekent dat er gezamenlijke doelen zijn gesteld met de Europese werkgelegenheidsstrategie, zoals een stijging van de arbeidsmarktparticipatie en een activerend arbeidsmarktbeleid, terwijl de praktische implementatie van deze doelen ligt bij de deelstaten (Newman 2005; Dingeldeij 2007).

Globalisering, internationale competitie, demografische en sociaal-economische veranderingen kunnen dus allemaal worden gezien als de

drijvende krachten achter de fundamentele omslag naar een activerende welvaartsstaat in veel landen (Van Berkel en Borghi 2007). Als antwoord op deze veranderingen en om de verzorgingsstaat houdbaar te houden moeten overheden hun welvaartsstaten hervormen. Deze hervormingen nemen in veel Europese landen de vorm aan van activerende arbeidsmarktmaatregelen. Sociale problemen als werkloosheid, arbeidsongeschiktheid en armoede worden geherdefinieerd als een gebrek aan participatie. Dit slaat zowel op participatie op de arbeidsmarkt als deelname aan de samenleving als geheel. Niemand mag meer ‘aan de kant’ staan. Deze herdefiniëring gaat samen met een nieuwe nadruk op de verantwoordelijkheden en verplichtingen van de individuele burger voor zijn eigen welzijn (Van Berkel en Borghi 2007). De deelname aan betaald werk wordt gezien en gepromoot als tegengif voor marginalisatie en sociale uitsluiting. De functie van uitkeringen en bescherming van staatswege krijgt hiermee steeds meer het karakter van een tijdelijke overbrugging van werk naar werk. Daarbij komt dat de hervormingsmaatregelen niet alleen betrekking hebben op het arbeidsmarktbeleid, maar ook op het sociale zekerheidsbeleid (Barbier 2005). Uitkeringen en voorzieningen worden steeds meer afhankelijk gemaakt van iemands deelname aan programma’s op het gebied van activering en re-integratie. Bovendien worden mensen die voorheen recht hadden op een uitkering om andere reden dan werkloosheid, zoals alleenstaande ouders, arbeidsongeschikten en vervroegde uittrekers, nu gezien als ‘reguliere’ werklozen en daarmee ook onderwerp van activerende maatregelen (Van Berkel en Van der Aa 2005).

Bovengenoemde uitdagingen met betrekking tot de houdbaarheid van de welvaartsstaat kan zorgen voor een bepaalde mate van convergentie tussen nationale sociale zekerheidssystemen. Het begrip convergentie blijkt echter moeilijk te conceptualiseren en te operationaliseren. De literatuur laat zien dat de tendens van samenlevingen om steeds meer op elkaar te gaan lijken vaak verward wordt met het *de facto* gelijkend worden van landen. Er is dus sprake van convergentie als de *variatie* tussen landen in de loop der tijd is afgenomen of als achterblijvers hun achterstand op koplopers inlopen (of andersom).² Landen die convergeren, hoeven dus niet noodzakelijk identiek te worden. Het is belangrijk hier op te merken dat conclusies ten aanzien van convergentie getrokken kunnen worden uit veranderingen in verschillen door de tijd heen (O’Connor 2007). Convergentie is dus niet een proces van beleidsveranderingen, maar eerder het resultaat van zo’n proces. Convergentie kan ook op verschillende analytische niveaus plaatsvinden, namelijk op het niveau van doelen, instrumenten en uitkomsten

² Zie Van Gerven 2008b voor een uitgebreide discussie over convergentie.

(Hay 2004; Van Gerven 2008b). Elk van deze niveaus verwijst naar een ander moment in het beleidsproces en hoewel deze vaak onderling uitwisselbaar zijn, is het voor analytische doeleinden belangrijk om tussen de niveaus te differentiëren. In dit artikel definiëren wij het begrip convergentie als een beweging in dezelfde richting (namelijk activering en versobering), terwijl de afstand tussen de landen vaak kleiner wordt (maar dit is geen noodzakelijke voorwaarde).

4 Empirie

Voordat we overgaan tot het empirische gedeelte van deze studie, is het belangrijk om de gehanteerde methodologie kort te bespreken. De meest gebruikte indicatoren van convergentie zijn variabelen ten aanzien van de uitgaven aan sociale zekerheid in een land (Bouget 2003 en Castles 2004 voor hedendaagse convergentie; Cornelisse en Goudswaard 2002 en Flora 1986 voor historische analyse). Er is echter een aantal problemen verbonden aan het analyseren van de uitgaven aan sociale zekerheid. De hoogte van de uitgaven aan sociale zekerheid biedt geen verklaring ten aanzien van veranderingen, omdat het niets zegt over hoe de uitvoering van de sociale zekerheid veranderd is. Verschillende auteurs (Clasen e.a. 1998; Korpi 2003) hebben geconcludeerd dat het gebruik van geaggregeerde data niet aantoonde dat veranderingen in uitgaven aan sociale zekerheid noodzakelijk het gevolg zijn van strategische keuzes. Een stijging van de uitgaven aan sociale zekerheid kan ook het gevolg zijn van een toename van het aantal uitkeringsgerechtigden, of van een stijging van de hoogte of de duur van uitkeringen. Dit artikel hanteert daarom een andere benadering voor het in kaart brengen van convergentie van stelsels van sociale zekerheid. We vergelijken de hervormingen van verschillende nationale beleidsprogramma's op het gebied van sociale zekerheid door de tijd heen. Voor het beantwoorden van de vraag of sociale zekerheidsstelsels in de loop van de tijd meer op elkaar gaan lijken, kijken we of de verzameling van regels die ten grondslag ligt aan de verschillende sociale zekerheidsstelsels meer op elkaar zijn gaan lijken. We richten ons op de maatregelen die erop gericht zijn de arbeidsparticipatie te bevorderen. Het gaat daarbij om de rechten en plichten van uitkeringsgerechtigden, de generositeit van de uitkeringen en de regels met betrekking tot de toegang tot de uitkering. Deze analyse is gebaseerd op Van Gerven (2008a) en richt zich op de veranderingen in de werkloosheidsverzekeringen in Groot-Brittannië, Finland en Nederland tussen 1980 en 2006.

Tabel 1 illustreert de kernelementen van de werkloosheidsverzekeringen zoals deze er in 1980 uitzagen. In 1980 was het recht op een werkloosheidsuitkering in alle drie de landen slechts in beperkte mate gerelateerd aan het arbeidsverleden van de aanvrager. Het recht op een werkloosheidsuitkering was in Groot-Brittannië weliswaar gerelateerd aan de plicht om te hebben bijgedragen aan een nationaal verzekeringsfonds (National Insurance), maar ook bepaalde aanvragers zonder werknemersstatus, (bijvoorbeeld huisvrouwen of zelfstandig ondernemers) konden in aanmerking komen voor een uitkering (daarbij komt dat het stelsel lage toegangseisen had).³ In tegenstelling tot het Britse systeem waren aanvragers van een werkloosheidsuitkering in Nederland (WW) verplicht om een aanzienlijk arbeidsverleden te hebben om in aanmerking te komen. Ook de WWV, die men in plaats van de WW kon aanvragen, vereiste een arbeidsverleden. Er was ook een speciale rijksvoorziening (RWW) waarvoor geen arbeidsverleden vereist was, maar dit was als onderdeel van de Algemene Bijstandswet meer een sociale voorziening en geen werkloosheidsverzekering. Nederland hanteerde middelzware toegangseisen. In het begin van de jaren 1980, leek het Finse stelsel veel op het Nederlandse stelsel, alleen was het recht op een inkomensgerelateerde uitkering ('ansiosidonnainen päiväraha') verbonden aan het lidmaatschap van het verzekeringsfonds. Verder was er een minder gunstige basisuitkering ('peruspäiväraha') beschikbaar voor iedereen die zonder werk zat (al werd men wel onderworpen aan een middelentest). Om in aanmerking te komen voor één van de werkloosheidsvoorzieningen moest men zich aanmelden bij het arbeidsbureau, beschikbaar zijn voor werk, en bereid zijn werk te accepteren.

Tabel 1 Kenmerken werkloosheidsverzekeringen in Groot-Brittannië, Nederland en Finland in 1980

	Groot-Brittannië	Nederland	Finland
Toegangseisen	Laag	Midden	Midden
Activering (vóór de toegang)	Laag	Laag	Midden
Activering (tijdens de uitkering)	Laag	Laag	Midden
Generositeit	Laag (+ supplement)	Hoog	Laag

Toelichting: **Laag** betekent dat eisen of niveau van uitkering gering waren, **midden** betekent dat eisen duidelijk aanwezig waren of uitkering hoger dan minimaal (niveau) betaald werd, **hoog** betekent dat de eisen aanzien-

³ Zo goed als alle Britse werknemers konden een basisuitkering krijgen maar alleen diegenen die voldoende hadden bijgedragen aan dit fonds konden hieruit een uitkering krijgen. In 1980 moesten aanvragers tenminste één jaar voldoende hebben bijgedragen.

lijk streng waren of het niveau inkomensgerelateerde was. Activering voor de toegang tot de uitkering verwijst naar alle vormen van activering die plaatsvinden voordat men een uitkering ontvangt. Een voorbeeld hiervan in Nederland is de aandacht voor ‘vroegmelders’⁴.

Finland was in 1980 het enige land waar aanvragers van een werkloosheidsuitkering een formele verplichting hadden tot het zoeken van werk al voordat het recht tot uitkering was vastgesteld. Oftewel, er waren in Finland toen al specifieke activeringseisen voor de toegang tot uitkering. In Groot-Brittannië en Nederland was het aantal activeringsinstrumenten nog zeer beperkt in 1980. Wat betreft activeringseisen tijdens de uitkering, maakten activerende arbeidsmarktmaatregelen zoals gesubsidieerde banen en trainingsinstrumenten al deel uit van het Finse sociale zekerheidssysteem sinds de eerste werkloosheidswet van 1956. Wat betreft de generositeit van het stelsel, hanteerde het Nederlandse systeem zeer genereuze uitkeringen (80 procent van het laatstverdiende inkomen). De Britse en Finse systemen betaalden bescheiden uitkeringen (12 euro per dag of 45 procent van het verschil tussen basis uitkering (12 euro) en het laatstverdiende inkomen in het Finse systeem en 29 euro per week in Groot-Brittannië met een eventuele toeslag).

Tussen 1980 en 2006 zijn de regels ten aanzien van de werkloosheidsverzekeringen en sociale voorzieningen onderhevig geweest aan continue veranderingen. Gedetailleerde informatie over de hervormingen is te vinden in Appendix 1, waar we een chronologische lijst van hervormingen in elk van deze landen presenteren. Hieronder bespreken we de hervormingen die betrekking hebben op het bevorderen van de arbeidsparticipatie.

Groot-Brittannië. Aan de veranderingen in de werkloosheidsverzekeringen in Groot-Brittannië is goed te zien dat men is overgegaan van een systeem met compensatie van inkomensverlies naar een systeem van minimale bescherming. Onder Thatcher’s regering moesten de uitkeringsontvangers de broekriem aanhalen en begin jaren 1980 werden er meer verantwoordelijkheden belegd bij werkzoekenden. De uitkeringshoogte ging omlaag om de arbeidsparticipatie te stimuleren (Atkinson en Micklewright 1989). Verder werd er naast strengere regels omtrent de bijdragen aan het stelsel, halverwege de jaren 80 een eerste aanzet gegeven tot activerend arbeidsmarktbeleid. Met het ‘Restart’ beleid in 1986, werden uitkeringsgerechtigden verplicht hulp bij het zoeken van een baan te accepteren. Samen met de introductie van de Jobseekers Allowance (JSA) in 1995 culmineerde dit in de nieuwe benadering volgens ‘make work pay’

⁴ Vroegmelders zijn mensen die dreigen werkloos te worden en zich melden bij het WERKbedrijf voordat een daadwerkelijke situatie van werkloosheid ontstaat.

principes. Met strengere toegangseisen, een lagere uitkering (in het bijzonder voor jongeren), het halveren van de maximale uitkeringsduur en strengere activeringsverplichtingen werd zowel arbeids- als sociale participatie sterk gestimuleerd. Onder de regering Blair is de ingezette koers doorgezet. Om de arbeidsparticipatie te stimuleren zijn er verschillende activerende maatregelen ingevoerd waaronder de New Deal programma's. Eerst waren alleen de langdurig werklozen en jongeren verplicht om deel te nemen aan deze activerende programma's, maar later zijn ook de alleenstaande ouders, arbeidsongeschikten en partners van uitkeringsgerechtigden deel gaan uitmaken van deze programma's. Uitval en absentie werden bestreden door de strenge sancties binnen de New Deal programma's. Samen met een uitgebreid activeringsbeleid is het Britse uitkeringsbeleid nu gericht op het zo onaantrekkelijk mogelijk maken van de uitkering (korte duur en lage uitkering). Er kan gesteld worden dat Groot-Brittannië een strategie volgt van werk boven uitkering.

Finland. De veranderingen in Finland laten een heel andere beweging zien dan in Groot-Brittannië. Ten opzichte van 1980 zijn de werkloosheidsuitkeringen genereuzer geworden, terwijl de toetredingsregels niet erg aangescherpt zijn. Vooral in de eerste periode van 1980-1990 zijn de uitkeringen meerdere malen verhoogd. Het aantal activerende arbeidsmarktmaatregelen is vanaf deze periode wel toegenomen. Vooral gedurende de jaren negentig werden deze activerende regels verder aangescherpt door er ook sancties aan te verbinden en werden ze ook toegepast op oudere werklozen (50+) om vroege uittreding tegen te gaan. In het begin van de jaren 1990 kwam Finland terecht in een diepe recessie, wat leidde tot tijdelijk bezuinigingsmaatregelen. Zo zijn de uitkeringen bijvoorbeeld niet geïndexeerd gedurende de ergste recessiejaren van 1991 tot 1995. Vanaf 1996 werden de toelatingseisen voor zowel de basis- als de inkomensgerelateerde werkloosheidsuitkering enigszins aangescherpt. Het verplichte arbeidsverleden werd verhoogd van zes naar tien maanden. Echter, deze maatregelen werden in het begin van de jaren 2000 weer zo goed als teruggedraaid. In de huidige situatie zijn er bijna geen groepen (met uitzondering van studenten) die geen aanspraak kunnen maken op een werkloosheidsuitkering. Een aantal supplementen en programma's, zoals de arbeidsmarktsubsidie (zowel voor werkgevers als werknemers), reiskostenvergoedingen en trainings supplementen, werkervaringprogramma's en werkcoaches zijn geïntroduceerd om de overgang naar werk makkelijker en aantrekkelijker te maken. Van strenge sancties, zoals onder de Britse New Deal programma's, is echter in veel mindere mate sprake.

Nederland. Aan de veranderingen in Nederland is heel duidelijk te zien dat de toetredingseisen voor de werkloosheidsuitkering aangescherpt zijn. Men moet een veel langer arbeidsverleden hebben om in aanmerking te komen voor een WW-uitkering. Daarbij komt dat met de afschaffing van de WWV de duur van de uitkeringen ook sterk gedaald is. Alleen mensen met een aanzienlijk arbeidsverleden kunnen langdurig WW ontvangen. Hiermee is een kloof ontstaan; mensen die langer dan 26 weken gewerkt hebben, maar niet aan de jareneis voldoen, krijgen slechts 3 maanden WW. Ook in Nederland is een groot aantal activerende maatregelen ingevoerd. Jongeren tot en met 23 jaar komen niet meer in aanmerking voor een uitkering en worden gelijk 'geactiveerd'. Dit gebeurt door middel van leerwerktrajecten, stages of fulltime opleidingen. Daarnaast zijn de poortwachertoets en de proefplaatsing duidelijke stimuli ten aanzien van werk, waarin duidelijk een combinatie van 'sticks and carrots' (Van Gerven 2008a) te herkennen is. De 'sticks' in de vorm van sancties kunnen sinds de invoering van de BMTI wet⁵ effectiever gebruikt worden, doordat uitvoerders van de sociale zekerheid verplicht worden sancties toe te passen. Vanaf juli 2008 geldt bovendien dat iedere werkloze na 12 maanden elke baan moet accepteren, ook als deze beneden het eigen opleidingsniveau ligt. Nederland voert ten opzichte van de werkloosheidsuitkering een beleid van strengere selectie in combinatie met activering.

Tabel 2 geeft een kenschets van de huidige werkloosheidsverzekeringen. Wanneer we het totaalbeeld van de drie landen bekijken, kunnen we stellen dat er in alle landen een verschuiving heeft plaatsgevonden van het controleren van werkloosheid en het passief voorzien in inkomensbescherming naar een actieve en participatieve benadering van werkloosheid. Op dit punt is er dus duidelijk sprake van convergentie. Deze verschuiving uit zich in maatregelen die direct gericht zijn op het intensiveren van de activering van uitkeringsgerechtigden, zoals toetsen voor het zoeken van het werk of strengere eisen op het accepteren van het werk of training. Er zijn ook maatregelen genomen die meer indirect gericht zijn op het bereiken van dit resultaat, zoals strengere toegangseisen, lagere uitkeringen of kortere uitkeringsduur. Dit is het duidelijkst in Groot-Brittannië, waar de hervormingen vanaf de jaren 1980 hebben geleid tot het afschaffen van het verzekeringsprincipe binnen het systeem van de National Insurance. De verlaging van de duur en hoogte van de uitkering hebben geleid tot een werkloosheidsverzekering die het verlies aan inkomen niet compenseert (zoals dat wel het geval is bij de Nederlandse en Finse werkloosheidsverzekering). In plaats daarvan betaalt het Britse systeem een minimum uitkering gedurende een korte periode (zes maanden). De hervormingen in

⁵ Wet boeten, maatregelen en terug- en invordering sociale zekerheid (1996)

Groot-Brittannië hebben de grens tussen sociale voorziening (bijstand) en werknemersverzekering doen vervagen.

Tabel 2 Kenmerken werkloosheidsverzekeringen in Groot-Brittannië, Nederland en Finland in 2006

	Groot-Brittannië	Nederland	Finland
Toegangseisen	Midden	Hoog	Midden
Activering (vóór de toegang)	Hoog	Midden	Hoog
Activering (tijdens de uitkering)	Midden	Midden	Midden
Generositeit	Laag	Midden	Midden

Als we kijken naar de *direct activerende maatregelen*, dan zien we dat vooral Groot-Brittannië en Nederland de verplichtingen (met de daaraan verbonden sancties) voor werklozen hebben aangescherpt, terwijl de activering in Finland, hoewel duidelijk aanwezig, eerder wat ‘zachtere’ vormen aanneemt (zoals financiële bonussen om werk te zoeken). Ook bij de *toegangscriteria* tot de werkloosheidsuitkering is duidelijk sprake van convergentie. In alle landen zijn de criteria verscherpt. Vooral Nederland stelt zware eisen voor de toetreding. Alleen werknemers met een aanzienlijk arbeidsverleden komen in aanmerking voor een WW-uitkering. Als we focussen op de *generositeit*, dan zien we dat in Groot-Brittannië en Nederland verlagingen van de hoogte en verkorting van de duur van uitkeringen hebben geleid tot minder aantrekkelijke uitkeringen (vooral op de lange termijn). Dit heeft op een meer indirecte manier bijgedragen aan een activerende benadering binnen de sociale zekerheid. Als de uitkeringen korter zijn en minder genereus, hebben uitkeringsgerechtigden een grotere druk om snel op zoek te gaan naar werk. Finland is in dit opzicht een uitzondering, aangezien het niveau van de uitkeringen verhoogd werd aan het begin van de jaren 1980, waarop minder drastische bezuinigingen volgden. Ook is de uitkeringsduur is nauwelijks veranderd en blijft met 500 dagen aanzienlijk langer dan in de ander twee landen.

De empirische analyse laat zien dat er inderdaad sprake is van convergentie: door de jaren heen zijn de beleidsdoelen in de onderzochte landen meer op elkaar gaan lijken. In alle landen, bijvoorbeeld, zijn de toegangseisen waaraan de uitkeringsgerechtigde moet voldoen strenger gemaakt en de uitkeringsniveaus zijn verlaagd. Ook spelen in alle landen de activeringsmaatregelen (voor en na de toekenning van de uitkering) een grotere rol. In elk van de landen heeft gedurende bijna drie decennia een paradigmatische verschuiving plaatsgevonden van passieve inkomensbescherming naar activerend beleid. We noemen dit soort convergentie een convergentie op ideeën (Hay 2004), een groeiende gelijkenis in de operationele doe-

len van sociaal zekerheidsbeleid. Het is duidelijk dat de arbeidsparticipatie wordt bevorderd door het uitsluiten van vroege uittredingsmogelijkheden, prikkels om werk te zoeken (training en financiële prikkels) en een algemene dwang om meer actief te zijn in alle landen. Typerend voor alle drie de landen is dat programma's die zijn gericht op activering eerst nog aansporend van aard waren zijn maar later zijn overgegaan in verplichtingen. Ook werden de strengere regels eerst ingezet op specifieke doelgroepen, zoals jongeren en langdurig werklozen, maar later zijn ook andere groepen onderwerp van het nieuwe beleid geworden (Van Gerven 2009). Daarbij komt dat zowel in Nederland als in Groot-Brittannië de drempel om in aanmerking te komen voor een uitkering is verhoogd.

Sommige van de veranderingen op weg naar een actieve benadering zijn meer indirect: strengere toegangsregels en korte en lage uitkeringen zorgen ook voor een minder aantrekkelijke uitkeringsregeling en voorkomen langdurige afhankelijkheid van een uitkering. Sommige hervormingen kunnen zelfs 'verborgen' genoemd worden. Zo heeft bijvoorbeeld ook het afschaffen van de indexatie van uitkeringen zoals dat in Finland gebeurt het ontvangen van een uitkering minder aantrekkelijk gemaakt.

5 Conclusie

In dit artikel hebben we onderzocht in welke mate zich in verschillende soorten verzorgingsstaten vergelijkbare hervormingsprocessen hebben voltrokken in de werkloosheidsuitkeringen. Is er convergentie te vinden binnen de Europese werkloosheidstelsels en in hoeverre hebben de hervormingen tot doel gehad om de arbeidsparticipatie te bevorderen? De empirische analyse laat zien dat er inderdaad sprake is van convergentie. Door de jaren heen zijn de beleidsdoelen in de onderzochte landen meer op elkaar gaan lijken. In elk van de landen heeft gedurende bijna drie decennia een paradigmatische verschuiving plaatsgevonden van passieve inkomensbescherming naar activerend beleid, dat zich kenmerkt door strengere toetredingseisen en een grotere nadruk op (ondersteuning bij) het zoeken naar werk.

Ondanks de doorgevoerde beleidswijzigingen kunnen we stellen dat de fundamentele van de drie typen welvaartsstaten, zoals gedefinieerd door Esping-Andersen (1990), nog steeds terug te vinden zijn. Groot-Brittannië blijft een liberale welvaartsstaat, Nederland een conservatieve en Finland een sociaal-democratische. Het hoofdingrediënt van het Nederlandse stelsel blijft een werknemersverzekering die relatief gunstige uitkeringen biedt, zij het met hoge toetredingseisen. Groot-Brittannië biedt minimale

zekerheid met zware verplichtingen. Het Finse stelsel biedt universele toegang tot uitkeringen. Ook de twee modellen van Barbier met betrekking tot activerende welvaartsstaten (een universeel model en een liberaal model) zijn nog steeds terug te vinden. In Finland zijn de activerende programma's vaak gebaseerd op investering in menselijk kapitaal (scholing; uitbreiding van kennis en vaardigheden) en het doel blijft om een hoge levensstandaard te garanderen voor alle inzittenden van het land. Deze maatregelen gaan samen met positieve financiële stimuli voor het vinden van werk. In Groot-Brittannië hadden de hervormingen tot doel om te zorgen dat men altijd beter af is mét betaald werk dan in een situatie van werkloosheid ('making work pay'). Beiden strategieën duiden op een benadering van 'werk boven inkomen', die ontstaan is in de Verenigde Staten (welfare to work). Echter, het doel van de Finse (universele) strategie is om de kansen van mensen op duurzame arbeid te vergroten, terwijl de Britse (liberale) strategie erop is gericht te voorkomen dat mensen langdurig werkloos worden. Leidend principe hierbij is dat elke baan beter is dan geen (Bruttel en Sol 2006). Nederland wordt gekenmerkt door een hybride vorm, met liberale en universele aspecten. Zowel de toegang tot de werkloosheidsuitkering als de hoogte en de duur van de uitkering duiden op een liberale activerende welvaartsstaat. De mate waarin geïnvesteerd wordt in de training en opleiding van werkzoekenden (vooral de proefplaatsing en het jongerenloket) komen overeen met een universele activerende welvaartsstaat.

Maar wat is de uitkomst van tientallen jaren beleidshervormingen? Een van de vragen van dit artikel is wat het effect van de hervormingen is geweest op het traditionele beschermingselement van sociale zekerheidsregelingen. Onze analyse laat zien dat de nexus tussen het verhogen van arbeidsparticipatie en het behouden van inkomenszekerheid in Nederland en Finland grotendeels behouden is: alle werklozen worden verwacht om werk te zoeken, maar de uitkeringen hebben nog steeds een duidelijke inkomensbeschermende functie. Dit in tegenstelling tot Groot-Brittannië waar de vervaging van de grens tussen de werknemersverzekeringen en bijstandsuitkering door het ontmantelen van het sociale zekerheidssysteem heeft geleid tot het loslaten van het verzekeringselement. In Groot-Brittannië wordt iedereen, ongeacht het arbeidsverleden, geconfronteerd met een minimale uitkering en strenge sancties in het geval van werkloosheid. In de twee andere landen die in dit artikel geanalyseerd worden, moeten werknemers met (een lang) arbeidsverleden ook hun best doen om terug te keren naar de arbeidsmarkt, maar hun inkomen is verzekerd tijdens een (korte) periode van onvrijwillige werkloosheid.

Wat betekenen de uitkomsten van onze analyse voor de toekomst van het Nederlandse WW-stelsel? Ondanks de diepe recessie zijn er nog geen fundamentele plannen voor herzieningen van het stelsel. Met het recentelijk inzetten van de deeltijd-WW werd juist het primaat van bescherming van arbeid in het Nederlandse stelsel eens te meer benadrukt. Desalniettemin heeft het kabinet eind 2009 bekend gemaakt dat er speciale werkgroepen met topambtenaren en externe deskundigen rijksbrede heroverwegingen moeten maken die tot de noodzakelijke 35 miljard aan bezuinigingen moeten leiden. Tot op heden gaat het vooral om besparingsmaatregelen die gericht zijn op de WW, maar er is ook een werkgroep ingezet op het onderwerp 'afstand tot de arbeidsmarkt'. De huidige recessie biedt een 'window of opportunity' voor beleidsmakers om radicale veranderingen in te zetten. Het zou kunnen dat dergelijke veranderingen in het kader van het advies van de Commissie Arbeidsparticipatie (beter bekend als de Commissie Bakker) worden doorgevoerd. In juni 2008 pleitte deze commissie voor 'een toekomst die werkt' met hervormingen die de WW tot een werkverzekering zouden omvormen. Deze nieuwe werkverzekering zou bestaan uit drie fasen, die samen korter duren dan de huidige WW. De eerste fase beslaat zes maanden loondoorbetaling door de werkgever, gevolgd door de tweede fase: een sectorgefinancierde periode van zes maanden. De derde fase wordt gefinancierd door de gemeente en beslaat tevens zes maanden. De uitkeringshoogte daalt geleidelijk, om uitkeringsgerechtigden een extra prikkel te geven om werk te zoeken. Als deze werkverzekering wordt doorgevoerd, gaat de Nederlandse werkloosheidsvoorziening nog meer op de Britse lijken. De duur van de verzekering wordt aanzienlijk ingekort, vanuit de opvatting dat de stimulans tot activering voor een belangrijk deel afhankelijk is van de toename in inkomen als men uitstroomt naar de arbeidsmarkt. Volgens het huidige kabinet, is deze toename in Nederland op dit moment minimaal (Commissie Arbeidsparticipatie 2008), mede doordat de uitkeringen relatief hoog zijn. Door de uitkeringsduur te verkorten en de uitkeringshoogte geleidelijk te verlagen hoopt men dat mensen korter in de uitkering blijven 'hangen' (Commissie Arbeidsparticipatie 2008).

De Noord Europese landen denken hier over het algemeen anders over. Zoals de Finse casus laat zien is de duur van de werkloosheidsuitkering nauwelijks aangepast in de afgelopen decennia. In een internationaal perspectief, staat de Deense arbeidsmarkt bekend om een hoge arbeidsparticipatiegraad, hoge arbeidsmarktmobiliteit en relatief lage marginalisatie van kansarme groepen. Algemeen wordt aangenomen dat deze goede resultaten het gevolg zijn van de specifiek Deense combinatie van flexibele ontslagregeling, activerend arbeidsmarktbeleid met het recht op en de plicht tot activering en als sluitstuk relatief genereuze werkloosheidsuitkeringen. Dit

betekent dat de hoogte van de uitkering re-integratie niet in de weg hoeft te staan, zoals nu wordt aangenomen in het Nederlandse debat. Dit impliceert dat Nederland niet genoodzaakt is de ingeslagen weg van liberalisering steeds verder door te voeren. Een andere beleidsoptie is de koers te verleggen naar een meer sociaal-democratische vormgeving van de welvaartsstaat. Immers, van de drie Deense elementen beschikt Nederland er al over twee: relatief genereuze uitkeringen en een sterk activerend arbeidsmarktbeleid.

Auteurs

Minna van Gerven (minna.vangerven@utwente.nl) is als universitair docent verbonden aan de Universiteit van Twente. Emma Folmer (e.folmer@uva.nl) is PhD-candidate aan de Universiteit van Amsterdam.

Literatuur

- Arts, W. en J. Gelissen, 2001, Welfare States, Solidarity and Justice Principles: Does the Type Really Matter?, *Acta Sociologica*, vol. 44(4): 283-99.
- Atkinson, A. en J. Micklewright, 1989, Turning the Screw: Benefits for the Unemployment 1979-88, in: A. Dilnot en I. Walker (eds), *The Economics of Social Security*, Oxford: Oxford University Press, pp. 17-51.
- Berbier, J.C., 2005, Citizenship and the activation of social protection, in: J.G. Andersen A. Guillemand, P. Jensen en B. Pfau-Effinger (eds), *The changing face of welfare. Consequences and outcomes from a citizenship perspective*, Bristol: Policy Press.
- Beck, U., 1994, *Risk Society: towards a new modernity*. London: Sage.
- Beer, P.T. de, en F. Koster, 2007, *Voor elkaar of uit elkaar? Individualisering, globalisering en de toekomst van de verzorgingsstaat*, Uitgeverij Aksant.
- Berkel, R. van, en V. Borghi, 2007, Individualised service provision in an era of activation and new governance. *International Journal of Sociology and Social Policy*, vol. 27(9/10): 413-24.
- Berkel, R. van, en P. van der Aa., 2005, The marketization of activation services: a modern panacea? Some lessons from the Dutch experience, *Journal of European Social Policy*, vol.15(4): 329-43.
- Bolderson, H. en D. Mabbett, 1995, Mongrels or Thoroughbreds: a cross-national look at social security systems, *European Journal of Political Research*, vol. 28(1): 119-39.
- Bouget, D., 2003, Convergence in the social welfare systems in Europe: from goal to reality, *Social Policy and Administration*, vol. 37(6): 674-93.
- Bruttel, O. en E. Sol, 2006, Work first as a European model? Evidence from Germany and the Netherlands, *Policy & Politics*, vol. 34(1): 69-89.
- Clasen, J., A. Gould en J. Vincent, 1998, *Voices Within and Without: responses long-term unemployment in Germany, Sweden and Britain*, Bristol: Policy Press.
- Castles, F.G., 2004, *The Future of the Welfare State: Crisis Myths and Crisis Realities*, Oxford: Oxford University Press.
- Commissie Arbeidsparticipatie, 2008, *Naar een toekomst die werkt*. <http://www.Naarentoekomstdiewerkt.nl/Advies-Commissie-Arbeidsparticipatie.pdf>.
- Cornelisse, P.A. en K.P. Goudswaard, 2002, On the convergence of social protection systems in the European Union, *International Social Security Review*, vol. 55(3): 3-17.
- Dingeldey, I., 2007, Between workfare and enablement – The different paths to transformation of the welfare state: A comparative analysis of activating labour market policies, *European Journal of political research*, vol. 46(6): 823-51.
- Esping-Andersen, G., 1990, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.

- Europese Commissie, 1997, The European Employment Strategy – more and better jobs for all.
- Flora, P., 1986, *Growth to limits: The Western European welfare states since World War II*, New York: De Gruyter.
- Gerven, M. van, 2008a, *The Broad Tracks of Path Dependent Benefit Reforms*, A longitudinal study of social benefit reform in three European countries, 1980-2006, Studies on social security and health 100. Helsinki: Social Security Institution.
- Gerven, M. van, 2008b, Converging trends of social policy in Europe: Social security benefit reform in the UK, The Netherlands and Finland, *European Journal for Social Security*, vol. 10(3): 207-25.
- Gerven, M. van, 2009. The Winners and Losers of Social Policy Restructuring in Europe, in: P. Koistinen, L. Mosesdottir en A. Serrano Pasqual (eds), *Emerging Systems of Work and Welfare*, Brussels: Peter Lang, pp. 93-112.
- Hay, C., 2004, Common trajectories, variable paces, divergent outcomes? Models of European capitalism under conditions of complex economic interdependence, *Review of International Political Economy*, vol. 11(2): 231-62.
- Johansson, H. en B. Hvinden, 2005, Welfare governance and the remaking of citizenship, Chapter 5 in: J. Newman (ed.), *Remaking Governance*, Bristol: Policy Press.
- Kersbergen, K. van, 1995, *Social Capitalism: A study of Christian democracy and the welfare state*, New York: Routledge.
- Korpi, W., 2003, Welfare-state regress in Western Europe: Politics, Institutions, Globalization, and Europeanization, *Annual Review of Sociology*, vol. 29: 589-609.
- Newman, J., 2005, *Remaking Governance. Peoples, politics and the public sphere*, Bristol: Policy Press.
- O'Connor, J.S., 2007, Convergence in European welfare state analysis: convergence of what? in: J. Clasen en N.A. Siegel (eds), *Investigating Welfare State Change The 'dependent variable problem' in comparative analysis*, UK: Edward Elgar: pp. 217-243.
- Pierson, P., 2001, Post-Industrial Pressures on the Mature Welfare States, in: P. Pierson (ed.), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford: Oxford University Press.
- Wilensky, H.L., 1975, *The welfare state and equality: structural and ideological roots of public expenditures*, Cambridge: University of California Press.

Tabel A1 Groot Brittannië.

Jaar	Maatregel / hervorming, inclusief toelichting	Activerend?
1980	Social Security Act (No.2): - Earnings Related Supplement afgeschaft	-
1981	Finance Act: - Werkloosheidsuitkering (UB) onderworpen aan inkomensbelasting	-
1984	Health and Social Security Act: - Afschaffing kindtoeslagen bij de UB	-
1985	Social Security Act 1985: - Geen sancties meer bij vrijwillig ontslag	-
1989	Social Security Act 1989: - Invoering 'actively seeking work test' - Invoering van 'Employment Trials' ^a	+ +
1990	Social Security Act 1990: - Geen UB meer voor studenten - Introductie van 'back to work' plans	- +
1992	Social Security Contributions and Benefits Act: - Verdere aanscherping uitkeringsvoorwaarden - Verlaging UB voor mensen boven 55 met vroegpensioen	- -
1995	Jobseeker's Act: - Kortere uitkeringsduur - 20% lagere uitkering voor 18-24 jaar - Afschaffing alle toeslagen - Minimale sanctieperiode verlengd van 1 dag naar 1 week - Verplichting tot aangaan 'Jobseeker's agreement' ^b - Invoering 'back to work' bonus	- - - - + +
1997	First Budget of Labour Party: - Invoering van de New Deal (ND) programma's voor jongeren en langdurig werklozen	+
1998	Social Security Act 1998: - Speciale ND sancties voor jongeren die niet aan ND meedoen - Invoering ND programma's voor alleenstaande ouders	- +
2002	Tax Credit Act: - Invoering van belastingmaatregelen om werken te stimuleren: Child tax credit en working tax credit	+

^a Stond langdurig werklozen toe om een baan te verlaten na 4 tot 12 weken zonder verlies van uitkeringsrechten.

^b De Jobseeker's Agreement is vergelijkbaar met de Poortwachertoets in Nederland. Het is een overeenkomst die afspraken vastlegt met de werkzoekende over het zoeken naar werk. Wanneer afspraken niet worden nagekomen, kunnen sancties worden opgelegd.

Naar een convergente toekomst? De ontwikkeling van de Nederlandse
werkloosheidsverzekering in internationaal perspectief 83

Tabel A2 Finland

Jaar	Maatregel / Hervorming, inclusief toelichting	Activerend?
1984	Wet Werkloosheidsvoorziening: ^a - Voltijdstudenten geen recht op uitkering - Beschikbaarheidsplicht voor werk, excl. werklozen met een gezin - Striktere sanctionering	- + -
1984	Definitie van het salaris als basis voor de werkloosheidsuitkering: - Aanzienlijke toename loongerelateerde deel van de uitkering	-
1987	Wet ter verandering van de werkloosheidsvoorziening: - Geen inkomenstoets oudere werknemers (55+) voor werkloosheidsuitkering - Geen nieuwe wachttijd indien binnen 14 dagen opnieuw werkloos	- -
1987	Wet ter verhoging van de werkloosheidsuitkering: - Verhoging basisdeel uitkering (van 70 naar 81 Finse Mark p.d.)	-
1988	Wet ter verhoging van de werkloosheidsuitkering: - Lichte verhoging basisdeel uitkering (naar 86 FM)	-
1989	Wet ter verhoging van de werkloosheidsuitkering: Lichte verhoging basisdeel uitkering (naar 95 FM)	-
1990	Wet ter verandering van de werkloosheidsvoorziening: - Verhoging basisdeel werkloosheidsuitkering (naar 108 FM) - Invoering 'extra dag regeling' voor ouderen ^b	- -
1991	Wet ter verandering van de werkloosheidsuitkering: - Uitkering verlaagd van 45 tot 42 procent van het laatste salaris	-
1992	Wet ter verandering van de werkloosheidsuitkering: - Wachttijd nieuwkomers arbeidsmarkt van 6 weken naar 3 mnd.	+
1994	Wet ter verandering de werkloosheidsuitkering: - Sanctieperiode verlengd van 6 weken naar 8 weken - Strengere sancties oudere werklozen bij weigering aanbod werk Wet arbeidsmarkt subsidie: - Nieuwe uitkering voor jongeren en langdurig werklozen, met - Lagere uitkering voor thuiswonende jongeren - Prikkel tot deelname in activeringsprogramma's	+ + +
1995	Tijdelijke wet: - Uitkeringsniveaus bevroren gedurende 1995 en 1996 Wet arbeidsmarkt subsidie: - 18-19 jarigen moeten deelnemen in activeringsprogramma's	- +
1996	Wet arbeidsmarkt subsidie: - Leeftijd voor activeringsprogramma verhoogd van 18 tot 24 Wet ter verandering van de eisen voor werkloosheidsuitkering - Verlenging wachttijd voor iedereen (van 5 naar 7 dagen)	+ +
1997	Wet ter verandering van de eisen voor werkloosheidsuitkering: - Introductie Individueel begeleidingsplan voor langdurig werklozen	+
2001	Wet ter verandering de eisen voor werkloosheidsuitkering: - Herziening individueel begeleidingsplan. - Hardere sancties voor jongeren onder 25 die weigeren mee te doen	+ +
2003	Wet ter verandering van de eisen voor werkloosheidsuitkering: - Omstandigheden waaronder men werk moet accepteren herzien	-
2004	Wet ter verandering van de eisen voor werkloosheidsuitkering: - Nieuwe prikkels om training / werk te accepteren	+
2005	Wet Samenleving verzekering: - Meer activerende verplichtingen voor langdurig werklozen	+
2006	Wet ter verandering van de eisen voor werkloosheidsuitkering: - Herziening van het individuele begeleidingsplan naar werk	+

- ^a De Finse werkloosheidsvoorzieningen bestaan uit een werkloosheidsverzekering (loongerelateerd deel en een basisdeel gefinancierd door de staat) en een bijstandsuitkering die onderworpen is aan een middelentest (arbeidsmarktsubsidie). Deze tabel behandelt enkel de wijzigingen hierin.
- ^b Het 'extra dag systeem' voorzag personen ouder dan 55 jaar van een werkloosheidsuitkering tot het eind van de kalendermaand waarin ze 60 jaar werden waarna ze aanspraak konden maken op het werkloosheidspensioen (Van Gerven 2008).

Naar een convergente toekomst? De ontwikkeling van de Nederlandse
werkloosheidsverzekering in internationaal perspectief 85

Tabel A3 Nederland

Jaar	Maatregel / Hervorming, inclusief toelichting	Activerend?
1981	Wet opnemning in de WW van WSW werknemers: - Mensen binnen de sociale werkvoorziening hebben recht op WW	-
1983	Wet Beperking recht op WWV voor jongeren: - Mensen onder de 23 geen aanspraak meer maken op WWV	-
1984	Wet Verlaging Uitkeringspercentages: - Uitkeringen binnen WW en WWV van 80% naar 70% Wet verlenging uitkeringsduur WWV voor 50 jaar en ouder: - Mensen van 50 jaar en ouder langere aanspraak op de WWV	- - -
1985	Bevriazing uitkeringen voor 1985 Bevriazing uitkeringen voor 1986	- -
1986	Wet invoering gelijke uitkeringsrechten en wijziging duur uitkering: - De uitkeringsduur verbonden aan leeftijd en arbeidsverleden Werkloosheidswet 1986: - Definitie van werkloosheid herzien ^a - Wekeneis ingevoerd: 26 van de laatste 52 weken - Structuur/duur WW aangepast: basis, uitbreiding en vervolg ^b	- - - - -
1991	Bevriazing uitkeringen voor 1992-1994 Jeugdwerkgarantiewet: - Activeringsprogramma tot 27 jr. (inclusief sancties)	- +
1992	Richtlijn Passende Arbeid: - Definitie passende arbeid naar werktipe, betaling, woon/werk afstand ^c	+
1994	Wet aanscherping referente-eisen WW: - Korte termijn uitkering indien wel aan wekeneis maar niet aan jareneis voldaan - Wekeneis veranderd in 26 van de laatste 39 weken ^d	- -
1996	Wet Boeten, Maatregelen, en Terug- en Invordering SZ: - Invoering van een uniform sanctioneringsbeleid	-
1997	Wet Inschakeling Werkzoekenden: - Invoering banenpools, melkertbanen e.a.	+
2003	Wet Afschaffing Vervoluitkering: - De vervoluitkering voor oudere werknemers afgeschaft Regeling Vrijstelling Verplichtingen WW: - Mensen > 57,5 jaar niet langer vrijgesteld van zoekverplichting	- +
2005	Wijziging WW Inzake Re-integratie instrumenten: - Uitkeringsontvangers in re-integratieprogramma's ontvangen WW	+
2006	Wijziging WW in Verband met Aanscherping Wekeneis: - Wekeneis aangescherpt naar 26 van de laatste 36 weken Taskforce Jeugdwerkloosheid: - Hogere uitkering gedurende eerste 2 maanden - Kortere maximale duur - Invoering Poortwachertoets - Invoering jongerenloketten - Jongeren tot 23 jaar geen recht meer op uitkering	- - + + -

a De nieuwe definitie was: de werknemer moet tenminste vijf of de helft van zijn werkzame uren verloren hebben, hij wordt niet langer uitbetaald voor deze uren en hij moet beschikbaar zijn voor werk.

b De basis WW uitkering duurde vanaf 1986 zes maanden, de uitbreiding varieerde van 3 maanden tot 4,5 jaar, afhankelijk van het arbeidsverleden. De vervoluitkering (3,5 jaar) betrof alleen 57,5 jaar en ouder (Van Gerven 2008).

c Werkzoekende kon een half jaar op het eigen niveau werk zoeken daarna ging het niveau 1 stap omhoog (4 niveaus). WO-ers moesten na 2 jaar al het werk accepteren (van Gerven 2008).

d Dit ging gepaard met de uitbreiding voor de jareneis om voor de uitbreiding van de uitkering in aanmerking te komen. Deze jareneis ging van 3 uit de laatste 5 jaar naar 4 uit de laatste 5 jaar.