

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/350041839>

De maatschappelijke consequenties van het institutionele pad; Regelingen voor werkloosheid, arbeidsongeschiktheid en bijstand, 1980–2015

Chapter · March 2021

CITATIONS

2

READS

445

1 author:



J. Cok Vrooman

Sociaal en Cultureel Planbureau

135 PUBLICATIONS 857 CITATIONS

SEE PROFILE

Some of the authors of this publication are also working on these related projects:



From network to work? Social networks of ethnic groups and the dynamics of benefit receipt [View project](#)



Vershil in Nederland [View project](#)

DE TOEKOMST VAN DE SOCIALE ZEKERHEID: DE MENSELIJKE MAAT IN EEN SOLIDAIRE SAMENLEVING

Redactie

E.M.H. Hirsch Ballin

A.P.C.M. Jaspers

J.A. Knottnerus

H. Vinke



Boomjuridisch

Ons stelsel van sociale zekerheid dient zowel het individuele welzijn als het algemeen maatschappelijk belang van duurzame inzetbaarheid, participatie en sociaaleconomische stabiliteit. Dat is extra belangrijk in tijden van crisis, om menselijke en economische schade maximaal te voorkomen. Sociale zekerheid is onmisbaar om een samenleving bijeen te houden waarin mensen op vele – vaak in de loop van hun leven wisselende – manieren sociaal en economisch hun plaats moeten vinden.

De stabiliteit van de sociale zekerheid staat onder druk door veranderingen die zich in hoog tempo opdringen: technologische vooruitgang, flexibilisering van arbeidsrelaties, en langer doorwerken. Bovendien wordt het stelsel op de proef gesteld door de coronapandemie en haar nasleep, die sociaal kwetsbaren extra hard raken in inkomen, gezondheid en welzijn. Deze ontwikkelingen onderstrepen het belang van stabiele kaders, zoals constitutionele en grondrechtelijke verankering van sociale zekerheid. Hiertoe behoort ook het Europees kader, want sociaaleconomische bedreigingen hebben vaak grensoverschrijdende oorzaken en moeten door internationale samenwerking worden gekeerd.

In deze verzameling van toekomstverkenningen worden contouren geschetst voor samenhang en stabiliteit van het stelsel van sociale zekerheid. Sociale bescherming naar menselijke maat, solidariteit en bescherming van werk en werkgelegenheid blijven hierbij de essentiële ijkpunten.

ISBN 978-94-6290-928-1



9 789462 909281 >



instituut gak

Boom juridisch

**DE TOEKOMST VAN DE SOCIALE
ZEKERHEID: DE MENSELIJKE
MAAT IN EEN SOLIDAIRE
SAMENLEVING**

*AANGEBODEN AAN DR. E.P. DE JONG BIJ ZIJN AFSCHEID
ALS VICEVOORZITTER VAN INSTITUUT GAK*

E.M.H. HIRSCH BALLIN, A.P.C.M. JASPERS, J.A. KNOTTNERUS
EN H. VINKE (RED.) MET BIJDRAGEN VAN: S. BROUWER EN R.
VAN OOIJEN, S.J. VAN DER BURG-VERMEULEN, C. VAN EWIJK, M.
GOOS EN A.M. SALOMONS, K.P. GOUDSWAARD, M. HEEMSKERK,
A.F. HEERMA VAN VOSS, M.J. KEUNE, P.W.C. KONING, H. VAN
MEERTEN EN A.K.R. WOUTERS EN J.J. VAN ZANDEN, TH.E.
NIJMAN, P.C.J. OOMENS EN E. VOSSEN, P.S.J.M. SCHOUKENS,
O.P. VAN VLIET EN L.M.J. VAN DOORN, G.J. VONK, J.C.
VROOMAN, D.J. VAN VUUREN EN S. MUNS

Omslagontwerp: Textcetera, Den Haag
Opmaak binnenwerk: Ambrac, Deventer

© 2021 De auteurs | Boom juridisch

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet of de reprorechtregeling van Stichting Reprorecht dient daarvoor een billijke vergoeding te worden voldaan aan Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het verveelvoudigen en openbaar maken van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave als toelichting bij het onderwijs, bijvoorbeeld in een (digitale) leeromgeving of een reader (art. 16 Auteurswet), dient een regeling te worden getroffen met Stichting Uitgeversorganisatie voor Onderwijslicenties (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.stichting-uvo.nl).

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

ISBN 978-94-6290-928-1
ISBN 978-90-8974-502-6 (e-book)
NUR 825

www.boomjuridisch.nl

17 DE MAATSCHAPPELIJKE CONSEQUENTIES VAN HET INSTITUTIONELE PAD: REGELINGEN VOOR WERKLOOSHEID, ARBEIDSONGESCHIKTHEID EN BIJSTAND, 1980-2015

*Cok Vrooman**

SAMENVATTING

De Nederlandse regelingen voor werkloosheid, arbeidsongeschiktheid en bijstand maakten tussen 1980 en 2015 in kleine stappen grote veranderingen door. Een ideaaltypische analyse van het institutionele pad suggereert dat dit niet zozeer een kwestie van eroderende sociale bescherming was, maar geleidelijk aan resulteerde in een kwalitatieve verandering van het stelsel: een conversie van een ‘tamelijk sociaaldemocratisch’ naar een ‘karig corporatistisch’ systeem, dat minder ruimhartig en meer selectief is. Deze institutionele omslag ging tijdens de onderzochte 35 jaar samen met minder uitkeringsontvangers, lagere collectieve uitgaven en oplopende armoede. Dit suggereert dat de sluipende conversie van het stelsel maatschappelijke consequenties heeft gehad. Voor de toekomst zijn vier scenario’s denkbaar: voortgaan op het structurele pad, selectivering, institutionele inertie en het plegen van sociale investeringen.

1 INLEIDING

Dit hoofdstuk analyseert het belang van het institutionele pad voor de collectieve resultaten van de sociale zekerheid. Dit laatste wordt opgevat als een regelsysteem, dat betrekking heeft op de ‘collectively defined rights, duties, conditions and potential sanctions which

* Prof. dr. J.C. Vrooman is bijzonder hoogleraar Sociale Zekerheid en Participatie aan de Universiteit Utrecht vanwege Instituut Gak.

aim to generate positive social outcomes by protecting individual actors against economic deficits' (Vrooman 2009, p. 126). Het institutionele pad verwijst naar kwalitatieve veranderingen die in de loop der tijd kunnen optreden in het samenhangende geheel van regels. Zo'n systeem kent gewoonlijk zowel formele als informele elementen (Hall & Taylor 1996; Bowles 2004). Enerzijds bestaat de sociale zekerheid uit wettelijk geregelde of bekrachtigde uitkeringen en voorzieningen. Anderzijds gaat het om bepaalde gedragsverwachtingen die jegens burgers, uitvoerders, de lokale gemeenschap en bedrijven bestaan, en die niet in overheidsregels zijn vastgelegd (bijvoorbeeld een morele plicht tot financiële steun aan nooddriftige familieleden). In dit hoofdstuk richten we ons op de institutionele veranderingen die zich sinds 1980 voordeden in een deel van de formele Nederlandse sociale zekerheid: de werkloosheids-, arbeidsongeschiktheids- en bijstandsregelingen. Theoretisch kan dit worden opgevat als een stelsel van inkomensbescherming dat zich op de potentiële beroepsbevolking richt. Daarbij is een zekere mate van padafhankelijkheid waarschijnlijk (zie bijvoorbeeld North 1990). Regelveranderingen bouwen vaak voort op het bestaande stelsel, waardoor grote en plotse 'paradigmawisselingen' gewoonlijk zeldzaam zijn. Dat komt onder andere door de coördinatievoordelen die de bestaande regels opleveren, en door de lasten die inherent zijn aan grote systeemveranderingen, zoals transformatiekosten (bij- en omscholen van personeel; aanpassingen van uitvoeringsprocessen, de organisatiestructuur en -cultuur) en een gebrek aan maatschappelijke legitimiteit. Verder zijn de bestaande instituties vaak een uitdrukking van de belangen van beleidsactoren, gewogen met de macht waarover zij beschikken. Die actoren kunnen bovendien last hebben van 'institutionele bijziendheid', waardoor zij alternatieve regels beschouwen en waarderen door de cognitieve en normatieve filters van het bestaande stelsel (Greif 2006; Scott 2008). In het beleidsproces zelf doen zich regelmatig blokkades, coalities, compromissen en uitruilmechanismen voor, met een stabiliserende uitwerking. Padafhankelijkheid is echter niet onvermijdelijk of lineair.

De volgende vragen staan hier centraal:¹

- Welke institutionele paden zijn theoretisch denkbaar, en waarom zijn ze belangrijk?
- Wat waren de afgelopen decennia de belangrijkste veranderingen in de formele Nederlandse regelingen voor werkloosheid, arbeidsongeschiktheid en bijstand?
- In hoeverre is het institutionele pad van deze regelingen aan te merken als een systeemverandering?

1 Onderdelen van dit hoofdstuk zijn gebaseerd op lezingen van de auteur tijdens het Divosa Voorjaarscongres (Rotterdam, 3 juni 2016) en de conferentie 'Sleutelen aan de sociale zekerheid' (Universiteit Utrecht, 24 januari 2019); en op de verkenning *De veranderende verzorgingsstaat*, die hij in 2020 opstelde voor het Sociaal en Cultureel Planbureau.

- Hing het institutionele pad in de achterliggende decennia samen met veranderingen in maatschappelijke uitkomsten, i.c. het aantal uitkeringen in de drie regelingen, de uitgaven die ermee gemoeid zijn, de armoede onder mensen met een uitkering, en hun welbevinden?
- Wat kunnen we hieruit leren voor de toekomst van dit onderdeel van de sociale zekerheid?

2 INSTITUTIONELE PADEN EN HUN MAATSCHAPPELIJK BELANG

In een klassieke studie beargumenteerde Hall (1993) dat institutionele verandering zich op drie niveaus kan manifesteren: een aanpassing van bestaande voorzieningen en instrumenten (eersteordeveranderingen), het ontwikkelen van nieuwe voorzieningen en instrumenten (tweede orde) en een radicale hervorming, waarbij ook de doelen worden gewijzigd (derde orde). Het laatste type ‘paradigmatische’ wijzigingen zou volgens hem slechts sporadisch voorkomen. In de latere literatuur is dit uitgewerkt en worden drie institutionele paden onderscheiden. Die lopen uiteen in hun aard, tempo en maatschappelijke consequenties (vergelijk Streeck & Thelen 2005; Djelic 2010; Mahoney & Thelen 2010).

2.1 *Drie institutionele paden*

Een eerste mogelijkheid is dat er *geen verandering* optreedt: het institutionele pad blijft in de loop der tijd stabiel, met hooguit cyclische patronen. Dit kan zich op wereldschaal voordoen, zoals de theorie over hegemonistische stabiliteit in de internationale betrekkingen veronderstelt (Kindleberger 1973; Krasner 1983; Keohane 1984; Danemark e.a. 2000). Ook in de landelijke politieke besluitvorming is langdurige stabiliteit denkbaar, bijvoorbeeld wanneer er geen overeenstemming kan worden bereikt over de te volgen koers, of indien sociale partners, lobbyorganisaties of groepen burgers blokkades opwerpen tegen aanpassingen in het sociale stelsel. Als bepaalde actoren of punten in het beleidsproces verandering kunnen tegenhouden spreekt men van ‘veto players and veto points’: machtige coalitiepartners, een meerderheid in de Eerste of Tweede Kamer die tegen is, een verdeeld advies van de sociale partners, een handtekening die niet onder een akkoord of wetsvoorstel wordt gezet, enzovoort (Tsebelis 2002).

Een tweede optie is *incrementele verandering*. Hierbij kronkelt het institutionele pad rond een bepaald evenwicht of beweegt het zich geleidelijk in de richting van een fundamentele verandering. Er is een stroming in de institutionele literatuur die stelt dat ‘padafhankelijkheid’ in democratische samenlevingen de normale gang van zaken is. In deze gedachtegang

doen zich doorgaans slechts marginale veranderingen voor, die de status quo en onderliggende beginselen ervan niet wezenlijk aantasten. Systeemwijzigingen komen in deze visie gewoonlijk niet tot stand (zie bijv. Hall & Soskice 2001).

Recenter wordt echter benadrukt dat er ook sprake kan zijn van een incrementeel pad dat gestage stelselverandering inhoudt. De cumulatieve invloed van een voortdurend proces van regelveranderingen, elk afzonderlijk vaak met een subtiel karakter, kan in de loop der tijd een betekenisvolle evolutie bewerkstelligen in de toekenning van verantwoordelijkheden, rechten, plichten en dergelijke (Streeck & Thelen 2005; Djelic & Quack 2007; Djelic 2010). Als steeds dezelfde burgers te maken hebben met een opeenvolging van maatregelen, kan het stelsel voor hen anders gaan functioneren. Wanneer opeenvolgende aanpassingen van de sociale zekerheid zich bijvoorbeeld steeds richten op de meest behoeftige burgers (*targeting*) – waarbij iedere afzonderlijke herziening niet heel ingrijpend is – kan dit uiteindelijk resulteren in een minstelsel, waarin de middenklasse veel belasting en premies afdraagt, maar onvoldoende dekking heeft in geval van werkloosheid, arbeidsongeschiktheid of behoeftigheid.

Theoretisch kunnen zulke substantiële incrementele veranderingsprocessen verschillende gedaanten aannemen: er kan sprake zijn van erosie, verschuiving, *layering*, afdrijven en conversie van de formele instituties (Mahoney & Thelen 2010). Erosie is een geleidelijk proces van uitholling van publieke voorzieningen, bijvoorbeeld door stapsgewijs de doelgroep te verkleinen, uitkeringen te bevrozen of het recht op voorzieningen te bekorten. Bij verschuiving vervangt men een bestaande set regels door een andere (bijvoorbeeld een overgang van publieke voorzieningen naar informele steun), die naar verwachting beter passen bij gewijzigde maatschappelijke omstandigheden of nieuwe beleidsdoelen. Als zich *layering* voordoet, blijven de bestaande voorzieningen intact, maar wordt er een extra ‘verzorgingslaag’ geïntroduceerd, die inspeelt op maatschappelijke veranderingen – bijvoorbeeld een aparte bijstandsregeling om tegemoet te komen aan een sterke toename in het aantal vluchtelingen. Wanneer sprake is van afdrijven (‘drift’), blijven de bestaande regels eveneens ongewijzigd, maar verandert de werking ervan omdat ze niet worden aangepast aan gewijzigde maatschappelijke omstandigheden. Bij conversie worden bestaande arrangementen ingezet om nieuwe maatschappelijke doelen te realiseren.

Radicale of paradigmatische verandering is de derde mogelijkheid. Hierbij is sprake van een fundamentele wijziging, die niet kon worden voorspeld op basis van het eerdere pad. Dit doet zich voor als een bestaand evenwicht wordt ‘doorgeprikt’ door een exogene schok (*punctuated equilibria* door oorlog, een natuurramp of pandemie, of een wereldwijde diepe recessie; vergelijk Kuhn 1962) of door diepgaande veranderingen binnen de samenleving (grote sociale onrust; een nieuwe regering met volstrekt andere preferenties, bijvoorbeeld

na een militaire coup of bij verkiezingswinst van een nieuwe politieke partij met een volstrekt afwijkend programma). De naoorlogse vestiging van de verzorgingsstaat, met rechten waarop iedereen in de hoedanigheid van burger aanspraak kon maken, is een voorbeeld van radicale verandering. De omslag naar een ‘participatiesamenleving’ zou er een kunnen zijn; in de Troonrede van 2013 werd de indruk gewekt dat dit een paradigmatische wending is. Er ligt inderdaad een andere ‘responsabiliserende’ visie aan ten grondslag (Veldheer e.a. 2012; Peeters 2013; Frericks 2014), maar die heeft in de praktijk de verwachtingen niet geheel waargemaakt (zie bijv. Van Echtelt e.a. 2019).

2.2 *Maatschappelijk belang van institutionele verandering*

De resultaten van elk van deze institutionele paden kunnen vanuit collectief oogpunt suboptimaal zijn. Indien verantwoordelijkheden, regels en organisatievormen *ongewijzigd* blijven, is het mogelijk dat een samenleving zich onvoldoende aanpast aan de veranderde omstandigheden. Dit kan tot gevolg hebben dat een land minder goed presteert dan andere waar de transitie beter lukt (minder welvaart en welbevinden), dat groepen op achterstand komen te staan (bijvoorbeeld wanneer jongeren door de gedateerde regels geen goede plek op de arbeidsmarkt kunnen bemachtigen), of dat zich sociale spanningen voordoen, bijvoorbeeld tussen de gevestigden en buitenstaanders, of in de verhouding tussen sommige burgers, overheidsinstanties en de elite. *Incrementele verandering* kan resulteren in gaten in de sociale bescherming, de bevoordeling of benadeling van bepaalde groepen, of in grote complexiteit. Dat komt mogelijk tot uiting in gevoelens van ongenoegen en onrechtvaardigheid bij burgers, en in een weinig efficiënte of effectieve uitvoeringsorganisatie. *Paradigmatische verandering* kan te snel of ingrijpend blijken, met onvoldoende aandacht voor de implementatie en onbedoelde gevolgen. Ook kan dit pad verzet oproepen bij de oude rechthebbenden die erdoor getroffen worden, en bij groepen die meer van de verandering hadden verwacht.

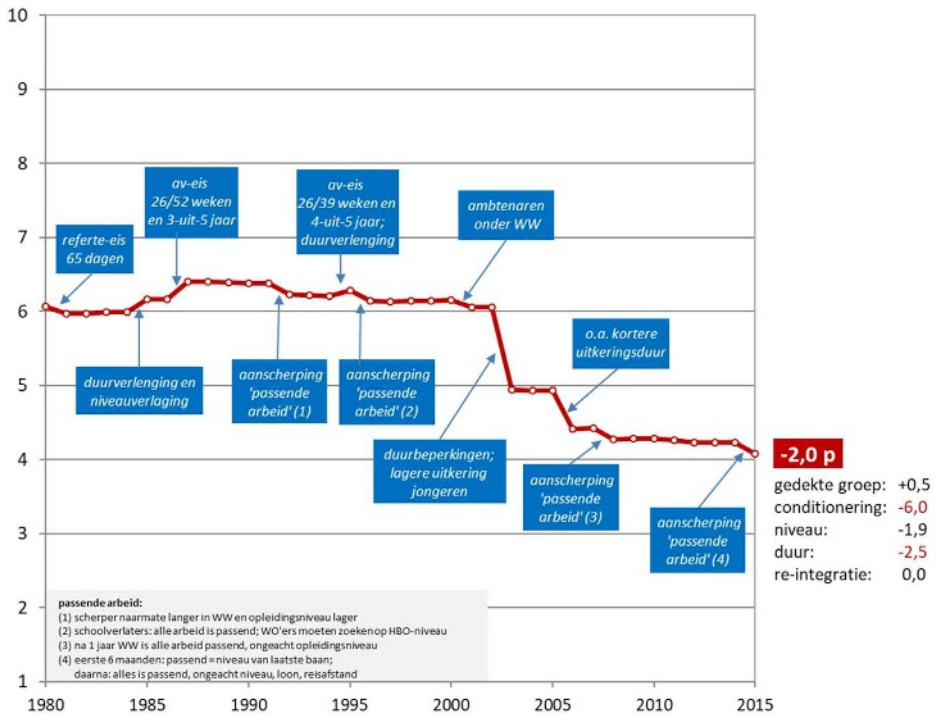
3 INSTITUTIONELE VERANDERINGEN BIJ WERKLOZEN, ARBEIDSONGESCHIKTEN EN BIJSTANDONTVANGERS

Om zicht te krijgen op de institutionele veranderingen in de Nederlandse werkloosheids-, arbeidsongeschiktheids- en bijstandsregelingen is voor de periode 1980-2015 in kaart gebracht welke ontwikkelingen zich voordeden in de gedekte doelgroep, de uitkeringscondities, de uitkeringshoogte, de maximale duur en de re-integratie. Er zijn in totaal 35 indicatoren gebruikt, op basis waarvan voor elke regeling jaarlijkse rapportcijfers (1-10) zijn berekend voor de geboden bescherming.²

2 Voor een toelichting op de indicatoren en de berekeningswijze, zie bijlage 1 en noot 12 in Vrooman (2016).

Figuur 1 maakt duidelijk dat de *werkloosheidsregelingen* aanvankelijk per saldo iets verbeterden. In 1985 vond een uitruil van duurverlenging en niveauverlaging plaats, waarbij het eerste effect domineerde; en de arbeidsverledeneisen die in 1987 van kracht werden, betekenden een rechtenverruiming, met name voor oudere werknemers. Daarop volgt een lange, vrij stabiele periode (1988-2002). Er zijn dan lichte dalingen door twee aanscherpingen van het begrip ‘passende arbeid’ (dat wordt gebruikt om vast te stellen welke banen een werkloze dient te aanvaarden) en doordat ambtenaren onder de (voor hen minder gunstige) Werkloosheidswet (WW) gingen vallen. Ook vond in 1995 een uitruil plaats, waarbij strengere arbeidsverledeneisen werden gecompenseerd door gemiddeld iets hogere en langere uitkeringen. Het laatste effect is sterker, waardoor de score in dat jaar iets opliep.

Figuur 1 Veranderende institutionele bescherming in de werkloosheidsregelingen, 1980-2015

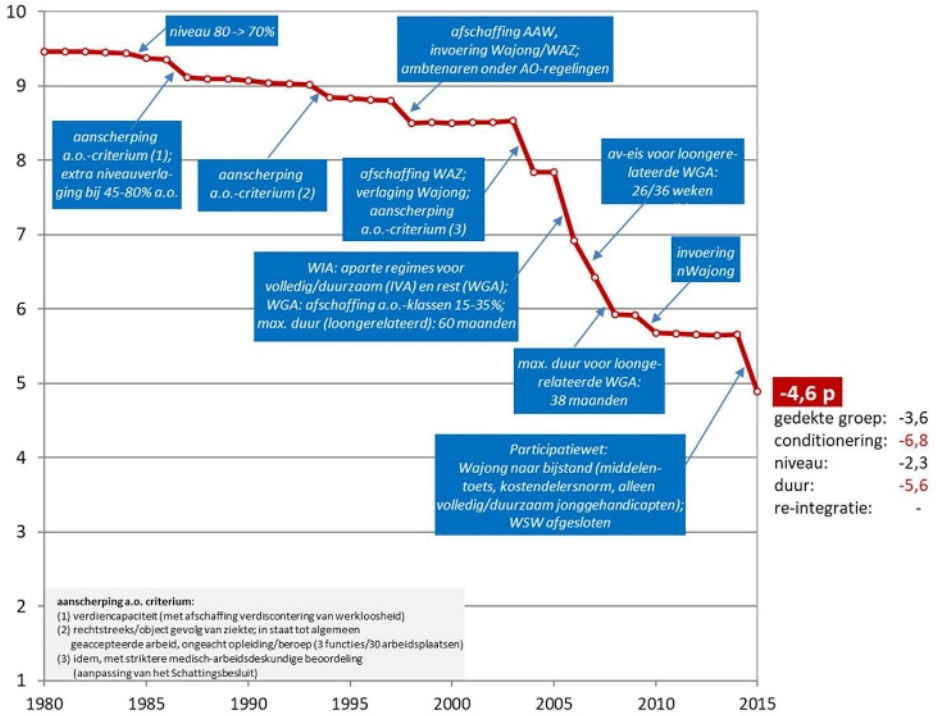


Bron: Vrooman 2016 (bewerking)

Na de stabiele periode deed zich in 2003 een scherpe daling voor. Toen werd de WW-duur beperkt (van maximaal 84 naar 60 maanden) en de uitkering voor jongeren na het eerste half jaar lager. In 2006 werd de maximale uitkeringsduur verder teruggebracht, tot 38 maanden. Vanaf dat moment kregen jongeren gedurende het eerste half jaar hooguit 60% van hun eerdere inkomen, en daarna geen WW meer. Ook dit resulteerde in een sterke afname van de score. Daarna is tot en met 2015 nog sprake van lichte afnames door twee verdere aanpassingen van het begrip 'passende arbeid' en het afnemend budget dat voor re-integratie beschikbaar was. Het rapportcijfer van de werkloosheidsregelingen daalt in de onderzochte periode van 6,1 naar 4,1. Dat komt vooral door de striktere condities (in termen van arbeidsverledeneisen en passende arbeid), en in mindere mate door kortere en lagere uitkeringen. De gedekte groep is over de gehele periode bezien licht gegroeid, doordat mensen in sociale werkplaatsen in 1981 recht op WW kregen.

Bij de *arbeidsongeschiktheidsregelingen* nam de bescherming veel sterker af, van een zeer hoog initieel niveau (9,5) naar een bescheiden 4,9 (zie figuur 2). Omdat het aantal ontvangers sterk opliep, werd in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw al veel gesleuteld aan dit deel van de sociale zekerheid. De maximale uitkering werd verlaagd van 80 naar 70% van het laatstverdiende loon (en verhoudingsgewijs sterker bij mensen die voor 45-80% arbeidsongeschikt waren). Het criterium voor het bepalen van (de mate van) arbeidsongeschiktheid werd tweemaal aangescherpt, en de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (AAW) ging over in twee volksverzekeringen met een beperktere doelgroep, de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen (WAZ) en de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong). Ambtenaren verloren hun gunstige eigen arbeidsongeschiktheidsregeling. Dit alles mondde uit in een geleidelijke maar niet al te grote daling van de score, tot 8,5 in 2000.

Figuur 2 Veranderende institutionele bescherming in de arbeidsongeschiktheidsregelingen, 1980-2015



Bron: Vrooman 2016 (bewerking)

Vanaf 2003 was sprake van scherpere dalingen. De WAZ werd toen weer afgeschaft, en de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA) introduceerde afzonderlijke systemen voor mensen die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt waren (Inkomensvoorziening volledig arbeidsongeschikten, IVA), en de overigen (Werkherhvatting gedeeltelijk arbeidsongeschikten, WGA). Bij de laatste groep werd de drempel (het minimale arbeidsongeschiktheidspercentage dat recht geeft op een uitkering) verhoogd van 15% naar 35%. De maximale duur van de loongerelateerde WGA-uitkering werd in stappen verlaagd en zodoende gelijkgetrokken met die in de WW (38 maanden). Ook de arbeidsverledeneis werd aangescherpt, en de regeling voor vroeggehandicapten tot tweemaal toe versoepeld. In 2010-2014 was vervolgens sprake van stabiliteit, maar door de invoering van de Participatiewet daalde de score in 2015 weer substantieel. De Wajong werd toen onderdeel van de Bijstandswet, waardoor vroeggehandicapten te maken kregen met een middelen-toets en de kostendelersnorm. Bovendien gold de regeling in het vervolg alleen nog voor volledig en duurzaam

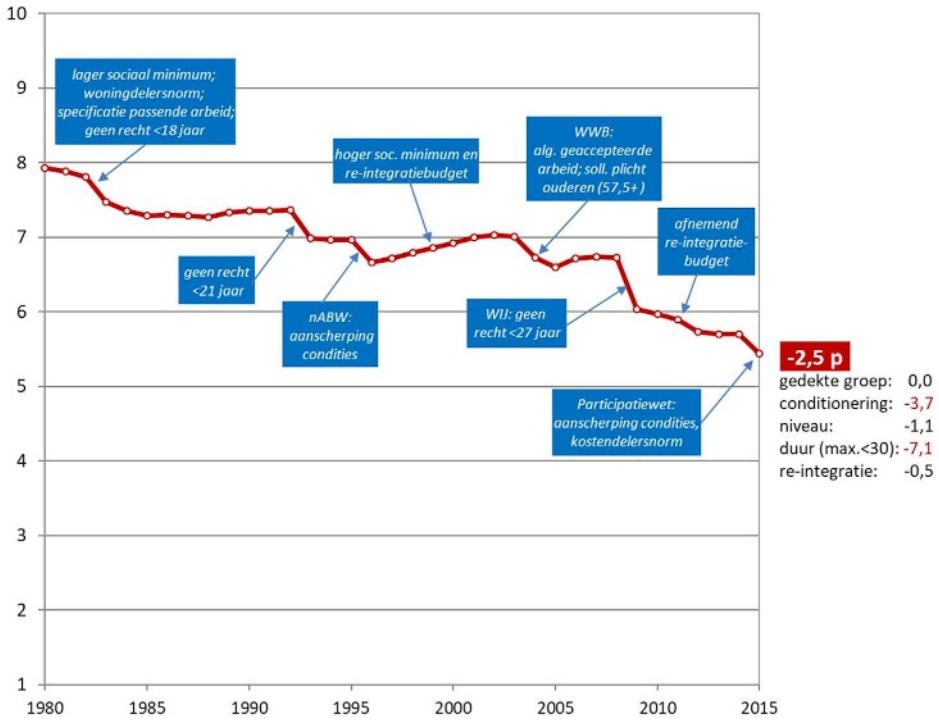
arbeidsongeschikten. Ook werd de toegang tot de sociale werkplaatsen afgesloten voor nieuwe gevallen.

Over de gehele periode bezien kwam de scherpe daling in het rapportcijfer van de arbeidsongeschiktheidsregelingen vooral tot stand door de striktere condities en de kortere uitkeringsduur. Dat de gedekte groep minder omvangrijk werd, en het uitkeringsniveau lager, speelde een minder grote rol.

De *bijstandsregeling* (figuur 3) werd in de eerste helft van de jaren tachtig ingeperkt, onder andere door een geleidelijke verlaging van de uitkeringshoogte en de afschaffing van het recht op een algemene bijstandsuitkering voor jongeren tot 18 jaar (waardoor de maximaal haalbare uitkeringsduur bij 30-minners korter werd). Ook gingen in deze periode striktere condities gelden. Voor 'woningdelers' werd een afzonderlijke uitkeringsnorm ingevoerd (60% in plaats van 70% van het sociaal minimum), en het type werk dat sollicitatieplichtige bijstandontvangers – op straffe van een mogelijke korting – moesten aanvaarden werd gespecificeerd ('alle arbeid die voor de krachten en bekwaamheden van de betrokkene is berekend'). Het beschikbare re-integratiebudget daalde eveneens. Tussen 1986 en 1992 bleef de geboden protectie tamelijk stabiel, maar in 1993 en 1996 liep ze terug, respectievelijk door de afschaffing van het recht op algemene bijstand voor 18-21-jarigen, en de scherpere condities van de nieuwe Algemene bijstandswet.³

3 De nAbw introduceerde verplichtingen tot het op peil houden van kennis en vaardigheden, sanctiemogelijkheden in geval van 'ernstige misdragingen', en vrijstelling van de sollicitatieplicht voor ouders met jonge kinderen en mensen van 57½ jaar en ouder. Voordien was iedereen die niet onder de Rijksgroepsregeling werkloze werknemers viel vrijgesteld.

Figuur 3 Veranderende institutionele bescherming in de bijstandsregelingen, 1980-2015



Bron: Vrooman 2016 (bewerking)

In de periode 1997-2003 nam de institutionele bescherming gestaag toe, doordat de hoogte van de bijstandsuitkering sneller steeg dan de inflatie en het re-integratiebudget werd verhoogd. Dat sloeg om in 2004, toen de Wet werk en bijstand zorgde voor striktere condities (en daarnaast meer financiële verantwoordelijkheid bij de gemeenten legde). Oudere bijstandontvangers werden sollicitatieplichtig, en alle uitkeringsgerechtigden moesten in het vervolg ‘naar vermogen algemeen geaccepteerde arbeid’ accepteren en zien te behouden. In 2009 verviel door de Wet investeren in jongeren (Wet WIJ) het recht op algemene bijstand voor mensen jonger dan 27. Daarna zorgden dalende re-integratiebudgetten voor een gestage afname van de institutionele bescherming. De Participatiewet hevelde in 2015 niet alleen vroeggehandicapten over van de arbeidsongeschiktheidsregelingen naar de bijstand (zie boven), maar introduceerde ook de ‘kostendelersnorm’ – een uitbreiding van het woningdelersprincipe tot ouders die samenwonen met hun volwassen kinderen. Bovendien moesten bijstandontvangers in het vervolg ‘alles doen om algemeen geaccepteerd

werk te krijgen, aanvaarden en behouden’, en werden ook de overige condities strenger. Er gingen nieuwe eisen gelden voor de wijze van kleding en de persoonlijke verzorging; de taal-, reis- en verhuisverplichtingen werden strikter geformuleerd, evenals de plicht tot het leveren van een tegenprestatie; en agressie tegen medewerkers van de sociale diensten werd in het vervolg expliciet bestraft.

Per saldo daalde het rapportcijfer van de bijstandsregeling tussen 1980 en 2015 met 2,5 punt, van 7,9 naar 5,4. Dat kwam vooral door de afnemende rechten van jongeren op algemene bijstand en de striktere conditionering, en in mindere mate door lagere uitkeringen en de per saldo afnemende inspanningen tot re-integratie.

4 DUIDT HET INSTITUTIONELE PAD OP SYSTEEMVERANDERING?

Figuur 4 schetst het institutionele pad dat de drie regelingen tussen 1980 en 2015 gezamenlijk aflegden. Dat is geconstrueerd door hun institutionele kenmerken op twee theoretische dimensies te positioneren, op basis van dezelfde gegevens als in de vorige paragraaf. De horizontale as meet de reikwijdte (*scope*): hoe hoog zijn de uitkeringen, en wat is de maximale termijn? Hiertoe zijn de jaarscores van de Nederlandse werkloosheids-, arbeidsongeschiktheids- en bijstandsregelingen met betrekking tot het uitkeringsniveau en de uitkeringsduur opgeteld en wederom op een schaal van 1 tot 10 geplaatst. De verticale as geeft aan of de regelingen universeel of selectief zijn opgezet, en hoeveel inspanningen er worden verricht om uitkeringsontvangers aan het werk te brengen. Hiertoe zijn de jaarscores van de drie regelingen op de aspecten ‘gedekte groep’, ‘conditionering’ en ‘re-integratie’ van figuren 1-3 opgeteld en geschaald. Deze operationalisatie stemt overeen met de benadering van Brink en Vonk (2020), die ‘universalisme’ als stelselkenmerk afbakenen in termen van een brede personele werking, zo min mogelijk middelentoetsing, en ondersteuning bij integratie – met dien verstande dat de condities hier meer omvatten dan *means testing* (zie de vorige paragraaf).

De scores op deze dimensies worden afgezet tegen die van enkele ideaaltypische stelsels: het liberale, sociaaldemocratische en corporatistische regime (vergelijk Esping-Andersen 1990, 1999; Arts & Gelissen 2010; Ferragina & Seeleib-Kaiser 2011). De horizontale dimensie maakt een onderscheid in ideaaltypische liberale stelsels (L), met karige en korte uitkeringen (score 1: op alle onderliggende indicatoren voor uitkeringshoogte en duur de laagste waarde), en ruimhartige systemen aan de andere kant (score 10: in alle opzichten de maximale uitkeringshoogte en duur). De tweede dimensie zorgt bij de laatste voor een

onderscheid in ideaaltypische sociaaldemocratische (S) en corporatistische (C) regimes.⁴ Het S-stelsel is ruimhartig en universeel: het heeft de grootst denkbare doelgroep (alle ingezetenen), en stelt de minste (c.q. minst strenge) condities aan de uitkering. Ook zet het maximaal in op arbeidsmarkt-re-integratie. Het C-stelsel is ruimhartig en selectief, met een afgebakende doelgroep, en veel c.q. stringente condities. De inspanningen tot re-integratie van uitkeringsontvangers zijn hier minimaal. De oorsprong van de figuur is gedefinieerd als een 'superhybride' stelsel (H), dat op alle onderliggende kenmerken gemiddeld scoort (vergelijk de ideaaltypische analyses in Vrooman 2010, 2013).

In de figuur laten zich zes fasen onderscheiden:

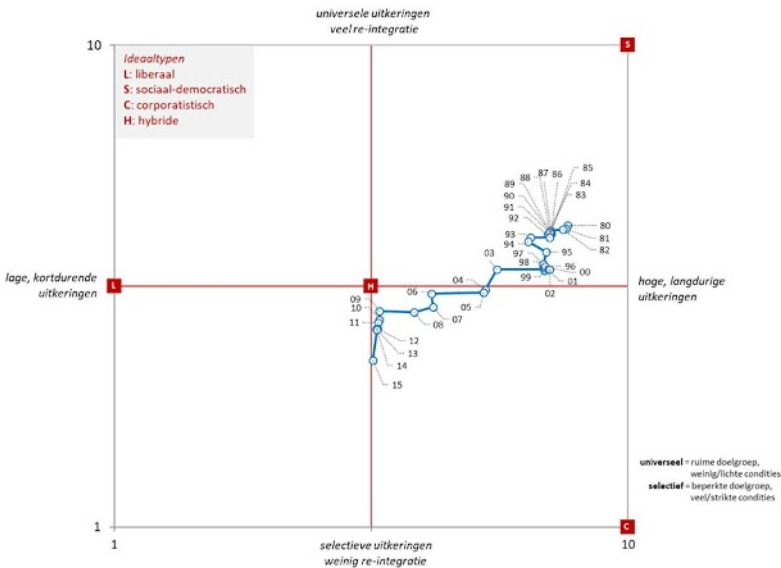
- (1) **1980-1984.** In deze periode is sprake van *beperkingen in de reikwijdte* (vooral in 1983), en worden de regelingen ook *iets selectiever*;
- (2) **1985-1991.** De tweedimensionale score verandert nauwelijks, over het gehele systeem bezien is dit een fase van *inertie*. De figuren 1-3 laten zien dat dit komt doordat de iets oplopende scores in de werkloosheidsregelingen worden gecompenseerd door de daling bij de arbeidsongeschiktheidsregelingen, terwijl de sociale bescherming in de bijstand per saldo stabiel bleef;
- (3) **1992-1996.** De *selectiviteit* in de regelingen nam toe, terwijl de *scope* per saldo constant bleef. Weliswaar nam de reikwijdte af toen de bijstandsuitkering voor jongeren in 1993 korter werd; maar in 1995 werd het effect daarvan op de score grotendeels weer ongedaan gemaakt, door de langere duur en hogere uitkeringen in de WW;
- (4) **1997-2002.** Op systeemniveau was dit weer een fase van *inertie*. Onderliggend zijn er wel veranderingen, maar de inperkingen (ambtenaren onder de werknemersverzekeringen, vervanging van de AAW door de WAZ/Wajong) worden gecompenseerd door de hogere uitkeringen en re-integratiebudgetten in de bijstand;
- (5) **2003-2009.** Deze fase kende de meest ingrijpende veranderingen, met *beperkingen in de reikwijdte én meer selectie*. Opvallend zijn de grote scopebeperkingen die zich voordeden in 2003 (duurbepalingen en lagere uitkeringen voor jongeren in de WW), 2006 (idem, plus kortere arbeidsongeschiktheidsuitkeringen), 2008 (maximale duur naar 38 maanden voor niet volledig/duurzaam arbeidsongeschikten) en 2009 (geen bijstandsrecht voor mensen jonger dan 27). De selectiviteit nam in deze periode ook toe, maar in mindere mate. De afnemende score op de verticale dimensie ontstond door de afschaffing van de arbeidsongeschiktheidsregeling voor zelfstandigen, strengere arbeidsverledeneisen, scherpere criteria voor arbeidsongeschiktheid en passende

4 Aangenomen is dat het ideaaltypische liberale stelsel niet uitgesproken universeel of selectief is, en daarom op de verticale dimensie gemiddeld scoort. Dat is consistent met de bevindingen van Vrooman (2013), dat landen met een liberaal systeem (Australië, Canada, het Verenigd Koninkrijk en de VS) in termen van universalisme empirisch tussen de sociaaldemocratische en corporatistische groepen zijn gepositioneerd.

arbeid (WW en bijstand), en een verkleining van de groep zonder sollicitatieplicht in de bijstand.

- (6) 2010-2015. In deze fase was vooral sprake van *meer selectie*, met name door de invoering van de Participatiewet in 2015 en de afnemende re-integratiebudgetten in de bijstand.

Figuur 4 Ideaaltypische analyse van het institutionele pad in de werkloosheids-, arbeidsongeschiktheids- en bijstandsregelingen, 1980-2015



Afgezet tegen de drie ideaaltypen lijkt er sprake te zijn van een gestage en betekenisvolle evolutie langs beide assen, hetgeen overeenstemt met de theoretische mogelijkheid die Djelic (2010) en andere auteurs opperden (zie par. 2). Al is het een kronkelpad, er zit wel een duidelijke beweging in, van rechtsboven naar linksonder in de figuur. De incrementele veranderingen krijgen soms vooral gestalte via lagere en kortere uitkeringen, terwijl op andere momenten de toename in selectiviteit en verminderde re-integratie domineren. Ook worden perioden van verandering afgewisseld met fasen van inertie. De afname in termen van *scope* (-3,4 punt) was per saldo groter dan die in universalisme (-2,5 punt); de 'liberalisering' van het stelsel lijkt zodoende wat sterker dan de 'corporatisering'. Bij het laatste past de kanttekening dat de scores op de deelaspecten 'gedekte groep' en 're-integratie' in de werkloosheids- en bijstandsregelingen vrij stabiel waren (zie figuren 1 en 3). Die onveranderlijkheid maskeert de sterke toename die zich tussen 1980 en 2015 voordeed

op het derde element van de verticale dimensie, de conditionaliteit van uitkeringsrechten (een verandering van -5,5 punten over de drie regelingen gemiddeld).

Deze analyse suggereert dat er in de onderzochte periode niet zozeer sprake was van incrementele erosie, maar eerder van conversie: er deed zich een geleidelijke kwalitatieve verandering voor in de bescherming die de werkloosheids-, arbeidsongeschiktheids- en bijstandsregelingen boden. Ze werden substantieel minder ruimhartig in termen van uitkeringshoogte en uitkeringsduur, en richtten zich in toenemende mate op het stimuleren van sociale participatie, met name in de vorm van arbeidsdeelname. Dit laatste kreeg vooral gestalte via een versmalling van de toegangspoort tot de regelingen, het opleggen van meer plichten en meer eigen verantwoordelijkheid aan uitkeringsontvangers, en de introductie van frequentere en zwaardere straffen als zij nalatig werden geacht. Het institutionele pad duidt erop dat de drie regelingen gezamenlijk in 1980 een ruimhartig en vrij universeel stelsel vormden ('tamelijk sociaaldemocratisch'), maar in de daaropvolgende 35 jaar evolueerden tot een minder uitgebreid en meer selectief systeem, dat men 'karig corporatistisch' zou kunnen noemen.⁵

5 HET INSTITUTIONELE PAD EN DE MAATSCHAPPELIJKE RESULTATEN

Maar heeft deze geleidelijke stelselverandering ook doorgewerkt in de maatschappelijke uitkomsten die de sociale zekerheid teweegbrengt? Om daar zicht op te krijgen analyseren we vier typen resultaten: het uitkeringsvolume, de uitgaven, het armoedepercentage en het welbevinden. De gegevens zijn ontleend aan bestaande reeksen van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), het Centraal Planbureau (CPB), de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) en het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP). Soms zijn ze aangevuld met informatie uit een andere bron of door schattingen voor ontbrekende jaren. Figuur 5 toont de ontwikkelingen die zich in de periode 1980-2015 voordeden op de uitkomstindicatoren, in relatie tot de veranderingen op de twee institutionele dimensies uit de vorige paragraaf.

5 Merk op dat dit een iets andere conclusie is dan in de eerdere analyse van Vrooman (2010). De beweging op de eerste dimensie was daar vergelijkbaar met die in figuur 4, maar op de tweede dimensie werd het stelsel minder universalistisch. Dat heeft te maken met de meting van jaarlijkse veranderingen in de huidige analyse (in plaats van 2010 versus 1990); de ruimere tijdsspanne (de jaren tachtig bleven indertijd buiten beschouwing, en de verminderde re-integratie en de invoering van de Participatiewet konden logischerwijs nog niet worden waargenomen); en het gegeven dat er ditmaal minder regelingen zijn geanalyseerd. Naast de Ziektewet en indicatoren voor arbeidsmarktregulering bleven de nabestaandenuitkeringen en de vutregelingen hier buiten beschouwing. De inperkingen die daarin na 1990 plaatsvonden, duiden inderdaad op een vermindering van de corporatistische inslag van het bredere socialezekerheidssysteem. Bovendien ontbreken hier ten opzichte van de eerdere analyse de AOW en de aanvullende pensioenen. In die twee regelingen nam de institutionele bescherming in de loop der tijd per saldo toe (Vrooman 2016, p. 11).

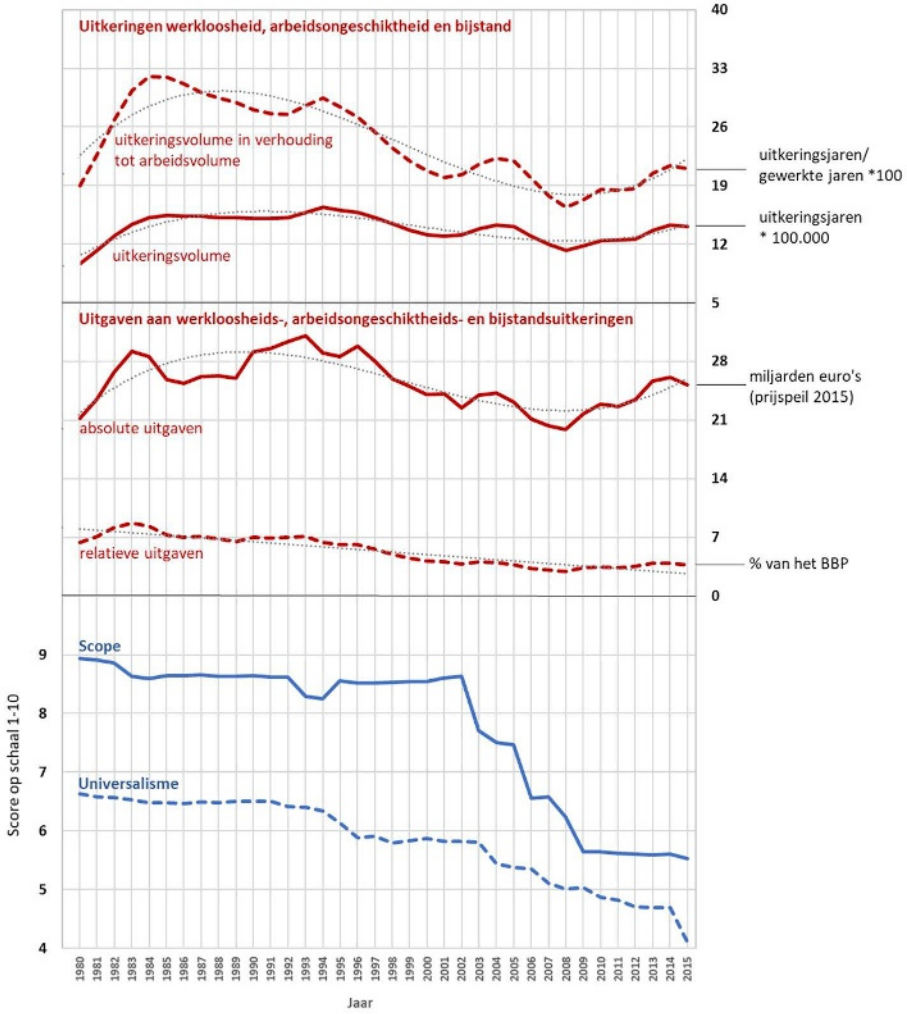
De ontwikkeling van het *uitkeringsvolume* is in het wetenschappelijke onderzoek relatief onontgonnen terrein, zeker als indicator voor de prestaties van uiteenlopende stelsels en de veranderingen daarin (zie echter Arents e.a. 2000; Vrooman 2009, p. 249-343; Immervoll e.a. 2015). Otto en Van Oorschot (2019, p. 309) constateren dat het belangrijk is om het aantal uitkeringsontvangers in verband te brengen met institutionele kenmerken:

‘The “paper reality” of social rights and the “financial cost reality” of social expenditure only reveal particular aspects of public welfare provision. (...) Actual benefit receipt can be considered the result of social rights addressing social needs in a national population and the driver of social expenditure’.

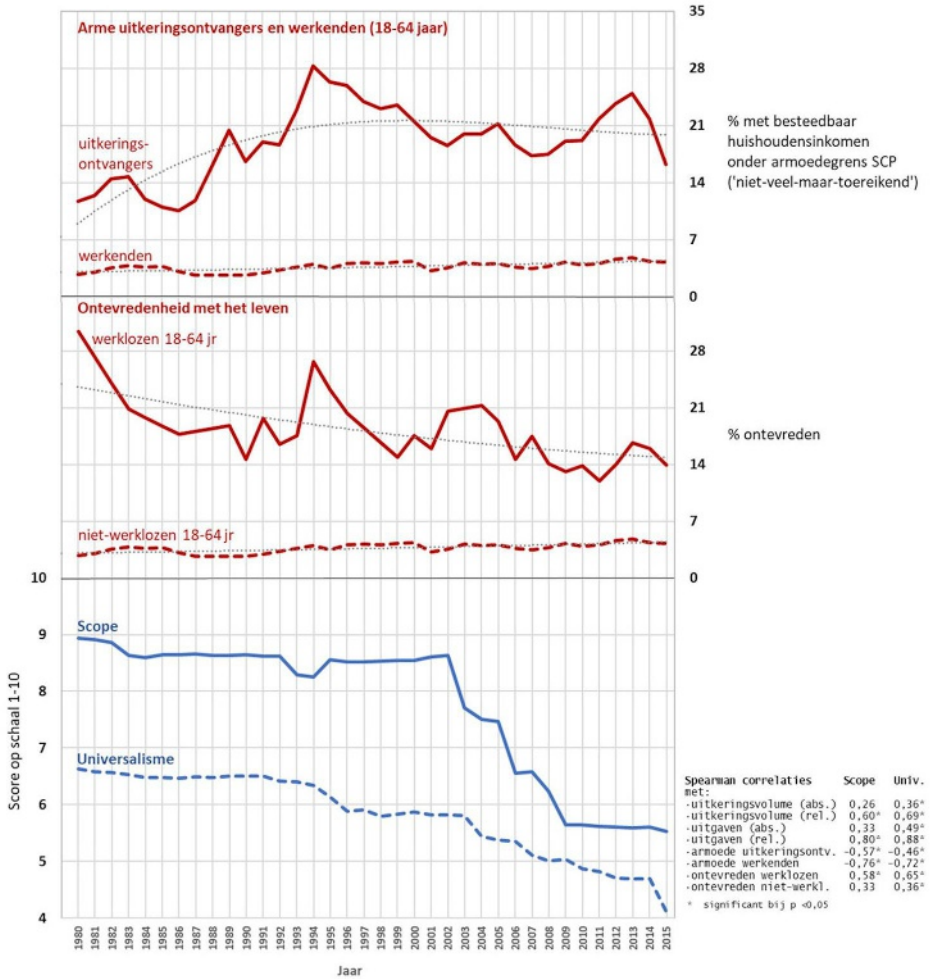
Voor het volume hanteren we twee indicatoren: veranderingen in het aantal uitkeringsjaren van de werkloosheids-, bijstands- en arbeidsongeschiktheidsregelingen (absoluut), en de wijzigingen in de verhouding tussen dat aantal en het aantal gewerkte jaren (relatief). Het absolute volume nam blijkens figuur 5 toe tot het midden van de jaren negentig, om daarna te dalen en vanaf 2008 weer op te lopen. De correlaties met de institutionele veranderingen zijn matig (en voor de scope niet significant): als het stelsel minder ruimhartig en selectiever wordt, daalt het aantal uitkeringen. Het relatieve volume maakt dezelfde ontwikkeling door; de correlaties gaan in dezelfde richting, maar zijn beduidend sterker.

De totale gerealiseerde *uitgaven* aan de drie typen regelingen hangen theoretisch niet alleen af van het hiervoor besproken volume, maar ook van de prijs (de gemiddelde uitkeringshoogte) en de gebruiksperiode (de gemiddelde uitkeringsduur). De ontwikkeling op deze klassieke maatstaf voor de prestaties van de sociale zekerheid (Wilensky 1975) kan dus een ander beeld opleveren. Hier kijken we naar de absolute jaarlijkse uitgaven aan de drie typen regelingen (gecorrigeerd voor inflatie); en naar diezelfde bestedingen als aandeel van het bruto binnenlands product (BBP). De ontwikkeling van de absolute uitgaven is

Figuur 5 Scope, universalisme en maatschappelijke uitkomsten, 1980-2015



Figuur 5 (vervolg)



Bronnen: Uitkeringsvolume: CPB, Centraal Economisch Plan 2017, bijlage A9

Uitgaven: OECD, Social Expenditure Database

Armoede: CBS, Inkomenspanelonderzoek en Integrale Inkomens- en Vermogensstatistiek, SCP-bewerking; schattingen voor 1980, 1982-1984 en 1986-1988

Ontevredenheid: Jehoel-Gijsbers en Hoff (2009); LISS-panel

vergelijkbaar met die van het uitkeringsvolume; maar uitgedrukt als percentage van het BBP zijn de uitgaven aan de werkloosheids-, arbeidsongeschiktheids- en bijstandsregelingen gestaag gedaald. De correlaties met de reikwijdte en het universalisme zijn op deze indicatoren het hoogst van alle maatschappelijke resultaten die we hier analyseren.

Hoewel de inkomensbeschermende functie van de sociale zekerheid zich oorspronkelijk richtte op het behoud van de verworven levensstandaard, werd het tegengaan van *armoede* gaandeweg een steeds centralere doelstelling (Deleeck 1991). Hier analyseren we de armoede-ontwikkeling voor twee groepen: de ontvangers van een werkloosheids-, bijstands- of arbeidsongeschiktheidsuitkering, en werkenden. De ontwikkelingen bij de eerste categorie maken duidelijk of de veranderende bescherming in de drie regelingen zich heeft vertaald in een tekortschietend inkomen bij de gebruikers ervan. De veranderingen bij de tweede groep zijn van belang omdat zich substitutie kan voordoen. Indien uitkeringsregelingen minder toegankelijk worden, is het immers denkbaar dat mensen vaker slecht betaalde posities op de arbeidsmarkt gaan vervullen en onder de armoedegrens belanden. Armoede is afgemeten aan het 'niet-veel-maar-toereikend'-criterium van het Sociaal en Cultureel Planbureau (Vrooman e.a. 2020). Figuur 5 laat zien dat de armoede onder uitkeringsontvangers aanvankelijk toenam, van 12% aan het begin van de jaren tachtig tot 28% in 1994. Daarna zette een dalende trend in (met enige schommelingen), waardoor in 2015 16% van de uitkeringsontvangers onder de armoedegrens verkeerde. Het percentage werkende armen ligt veel lager, maar nam in de hier onderzochte periode wel structureel toe, hoewel ook dit enigszins fluctueerde. In 2015 was het aandeel arme loonontvangers en zelfstandigen ongeveer anderhalf maal zo hoog als in 1980, bij een oplopende arbeidsdeelname. De veranderingen in de institutionele kenmerken correleren sterk met de armoedegroei onder werkenden, en in de verwachte richting: selectievere, lagere en korter durende uitkeringen gaan gepaard met een hoger percentage werkende armen. Hier spelen echter vermoedelijk ook andere kwesties, zoals de achterblijvende loonontwikkeling en de flexibilisering van de arbeidsmarkt (Vrooman e.a. 2018). De samenhang met armoede onder uitkeringsontvangers is zwakker, maar verloopt in dezelfde richting.

Het *welbevinden* van mensen verwijst naar hun subjectieve waardering van de eigen levensomstandigheden. De meting daarvan is geworteld in sociaalpsychologisch onderzoek (Diener 1999) en de *social indicators*-traditie (Veenhoven 2002; Noll 2004). Later werd het een centraal thema in de *happiness economics* (Layard 2005), de *Beyond GDP*-beweging (Stiglitz e.a. 2009) en onderzoek naar 'brede welvaart' (CBS 2019). Of er sprake is van veranderingen in het welbevinden is vastgesteld door te kijken naar ontwikkelingen in het

percentage 18-64-jarigen werklozen en niet-werklozen,⁶ dat in enquêtes aangeeft niet tevreden te zijn over hun huidige leven. Figuur 5 laat zien dat het aandeel ontevreden werklozen in de afgelopen decennia gestaag afnam, van 30% naar 14%. Jehoel-Gijsbers en Hoff (2009) trokken eerder dezelfde conclusie voor de periode 1974-2007. De niet-werklozen zijn in de loop der tijd juist vaker ontevreden. Hierdoor werd het gat in het welbevinden tussen de beide groepen kleiner, al waren werklozen in 2015 nog steeds ruim driemaal zo vaak ontevreden over het eigen leven als de niet-werklozen. In relatie tot de institutionele ontwikkeling voert dit tot de onverwachte bevinding dat werklozen, ondanks de daling van de uitkeringshoogte, de kortere uitkeringsduur en striktere condities, *minder* ontevreden zijn geworden. Er is bovendien sprake van hoge correlaties. Mogelijk zijn hier andere factoren in het geding, zoals de toegenomen welvaart, de vergrijzing van de beroepsbevolking, het groeiend aandeel migranten, of een vermindering van het stigma dat aan uitkeringsafhankelijkheid kleeft (vergelijk Vrooman & Van Echtelt 2011). Nader onderzoek is hier geboden. Bij de niet-werklozen is ook sprake van een positieve correlatie, al is die ten aanzien van de reikwijdte niet statistisch significant.

Per saldo houden de institutionele veranderingen sterk samen – en verlopen ze in de richting die men zou verwachten – met de relatieve uitgaven, het relatieve volume en de armoedepercentages. Ze vertonen minder sterke verbanden met de absolute uitgaven en het absolute volume. De samenhang met ontevredenheid is bij uitkeringsontvangers tegengesteld aan wat men zou verwachten op basis van de afnemende sociale bescherming.

Merk op dat het hier in alle gevallen om correlaties gaat. Om causale uitspraken te doen is een uitgebreider modellering nodig. Daarin zou naast een aantal technische aspecten (autocorrelatie, vertraagde effecten) ook rekening moeten worden gehouden met enkele andere kenmerken. Te denken valt aan de invloed van de conjunctuur, de veranderende demografie (meer eenoudergezinnen en migranten, vergrijzing van de beroepsbevolking), de ontwikkeling van de welvaart, en structurele veranderingen die de afgelopen decennia op de arbeidsmarkt plaatsvonden (zoals het verdwijnen van industriële werkgelegenheid, het stijgend opleidingspeil van de beroepsbevolking, en de groeiende arbeidsdeelname van vrouwen). Dat valt echter buiten het bestek van deze analyse.

6 Zoals Jehoel-Gijsbers en Hoff (2009, p. 110) opmerken, kunnen werklozen, bijstandsonvangers en arbeidsongeschikten in de gebruikte databestanden over de jaren heen niet geheel consistent worden geïdentificeerd. Zij baseren zich op het Leefsituatiesurvey (1980-1986), het Doorlopend Leefsituatieonderzoek (1989-1996) en het Permanent Onderzoek Leefsituatie (1997-2007), alle uitgevoerd door het CBS. Voor 1981-1982, 1984-1985, 1987-1988 en 1997-1998 betreft het interpolaties. De reeks van Jehoel-Gijsbers en Hoff is hier aangevuld met POLS 2008 en mutaties ontleend aan het LISS-panel (2009-2015).

6 LESSEN VOOR DE TOEKOMST

Uit dit hoofdstuk kwam naar voren dat de Nederlandse regelingen voor werkloosheid, arbeidsongeschiktheid en bijstand tussen 1980 en 2015 in kleine stappen grote veranderingen hebben doorgemaakt. Die hielden over vrijwel de gehele linie een vermindering van de sociale bescherming in. Een ideaaltypische analyse duidde erop dat het stelsel dat zich richt op de inkomensbescherming van de potentiële beroepsbevolking evolueerde van een ‘tamelijk sociaaldemocratisch’ naar een ‘karig corporatistisch’ systeem: het werd minder ruimhartig en meer selectief. Er zijn aanwijzingen dat deze conversie maatschappelijke consequenties heeft gehad: na verloop van tijd daalden het uitkeringsvolume en de uitgaven aan de drie regelingen, terwijl het percentage arme uitkeringsontvangers aanvankelijk toenam, maar daarna stabiliseerde. De armoede onder werkenden nam toe, al wordt dat vermoedelijk ook gedreven door andere factoren dan de veranderingen in de hier onderzochte regelingen. Verrassend genoeg lijkt het welbevinden van werklozen de achterliggende decennia te zijn gestegen, ondanks de stelselveranderingen – een interessant onderwerp voor nader onderzoek.

Wat kunnen we hieruit leren voor de toekomst van de hier onderzochte regelingen? Minstens vier scenario’s zijn denkbaar. Als we het *structurele pad* van de afgelopen decennia voortzetten, zal er sprake zijn van een neergaande beweging over beide assen, die uiteindelijk resulteert in een ‘selectief ministelsel’, dat zich linksonder in figuur 4 bevindt. Dit is historisch gezien vermoedelijk de meest waarschijnlijke uitkomst, maar kan zorgen voor meer armoede bij uitkeringsontvangers en werkenden, die samengaat met een afnemend uitkeringsvolume en dalende uitgaven. De padafhankelijkheid kan echter ook een andere vorm aannemen, waarbij de toenemende conditionaliteit die sinds 2009 kenmerkend is de hoofdbeweging wordt, en de hoogte en duur van de uitkeringen verder ongemoeid worden gelaten (*selectivering*). Dit zou kunnen resulteren in gematigde inkomensbescherming ‘for the few’, waarbij het pad uiteindelijk midden-onderin figuur 4 zal uitkomen. Collectieve rechten zijn dan niet ruimhartig, en wellicht voorbehouden aan mensen die gepast gedrag vertonen (proactief zoeken naar een baan, geen gaten in het arbeidsverleden, een gezonde leefstijl, een leven lang leren, informele hulp verlenen). Als de toekomstige samenleving complexer, veeleisender en minder voorspelbaar wordt, kan dit een slinkende groep betreffen. Het derde scenario is *institutionele inertie*, waarbij de stabiele fasen die we in de hier onderzochte periode aantreffen een permanent karakter krijgen. Het punt dat in 2015 in de figuur werd bereikt, vormt dan een nieuw evenwicht in het institutionele pad, met hooguit kleine schommelingen eromheen. Het is evenwel de vraag of dit scenario realistisch is, gezien het pad waarop de regelingen de afgelopen decennia zaten, de lopende beleidsopgaven (vergrijzing, migratie, verduurzaming, klimaatmaatregelen), en ingrijpende onvoorspelbare gebeurtenissen (zoals de COVID-19-pandemie) die zich ook in de toekomst

ongetwijfeld voor zullen doen. De laatste mogelijkheid is die van het plegen van *sociale investeringen*. Hierbij wordt gepoogd het institutionele pad in de werkloosheids-, arbeidsongeschiktheids- en bijstandsregelingen om te draaien (naar rechtsboven in figuur 4), en te vervlechten met het beleid in andere sectoren. Ruimhartiger en minder selectieve uitkeringen zijn een deel van dit scenario; maar die uitgebreide inkomensbescherming zou gestalte moeten krijgen in samenhang met aanpassingen van de arbeidsmarktregulering, de pensioenen, de kinderopvang, het onderwijsbestel, de gezondheidszorg en het huisvestingsbeleid. Sommige auteurs verwachten dat een dergelijke ‘institutionele complementariteit’ zal werken als een vliegwiel, waarbij synergievoordelen allerlei positieve maatschappelijke effecten teweegbrengen (zie bijv. Hemerijck 2018).

Welk scenario in de toekomst realiteit wordt, hangt mede af van politieke keuzes; en die zijn doorgaans ingeperkt, o.a. door gevestigde belangen, de voor- en nadelen van bestaande en alternatieve regelgeving, de logica en toevalligheden in het beleidsproces, en institutionele bijziendheid. De paden waarvoor men kiest, kunnen uiteenlopende maatschappelijke consequenties teweegbrengen, en zijn daarom vermoedelijk niet neutraal – zelfs niet als ze in kleine stappen en over een reeks van jaren worden bewandeld.

LITERATUUR

M. Arents, M.M. Cluitmans & M.A. van der Velde, *Benefit dependency ratios; An analysis of nine European countries, Japan and the US*, Den Haag: VUGA 2000.

W.A. Arts & J. Gelissen, ‘Models of the welfare state’, in: F.G. Castles, S. Leibfried, J. Lewis, H. Obinger & C. Pierson (red.), *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford: Oxford University Press 2010, p. 569-583.

B. Brink & G. Vonk, ‘Naoorlogs universalisme in het huidige socialezekerheidsdebat’, *Beleid en Maatschappij* 2020, nr. 2, p. 149-168.

S. Bowles, *Microeconomics: Behavior, institutions, and evolution*, Princeton: Princeton University Press 2004.

CBS, *Monitor Brede Welvaart 2019*, Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek 2019.

H. Deleeck, *Zeven lessen over sociale zekerheid*, Leuven/Amersfoort: Acco 1991.

R.A. Denemark, J. Friedman, B.K. Gills & G. Modelski, *World system history: The social science of long-term change*, Londen: Routledge 2000.

E. Diener, E. Suh, R.E. Lucas & H. Smith, 'Subjective well-being: Three decades of progress', *Psychological Bulletin* 1999, nr. 2, p. 276-302.

M.-L. Djelic & S. Quack, 'Overcoming path dependency: Path generation in open systems', *Theory and Society* 2007, nr. 2, p. 161-186.

M.-L. Djelic, 'Institutional perspectives: Working towards coherence or irreconcilable diversity?', in: G. Morgan, J. Campbell, C. Crouch, O.K. Pedersen & R. Whitley (red.), *The Oxford Handbook of Comparative Institutional Analysis*, Oxford: Oxford University Press 2010, p. 15-40.

P. van Echtelt, K. Sadiraj, S. Hoff, S. Muns, K. Karpinska, D. Das & M. Versantvoort, m.m.v. L. Putman, *Eindevaluatie van de Participatiewet*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2019.

G. Esping-Andersen, *The three worlds of welfare capitalism*, Cambridge: Polity Press 1990.

G. Esping-Andersen, *Social foundations of postindustrial economics*, Oxford: Oxford University Press 1999.

E. Ferraginaen & M. Seeleib-Kaiser, 'Welfare regime debate: Past, present, futures?', *Policy & Politics* 2011, nr. 4, p. 583-611.

P. Frericks, 'Unifying self-responsibility and solidarity in social security institutions; The circular logic of welfare state reforms in Europe', *European Societies* 2014, nr. 4, p. 522-542.

A. Greif, *Institutions and the path to the modern economy*, New York: Cambridge University Press 2006.

P.A. Hall, 'Policy paradigms, social learning, and the state: The case of economic policy-making in Britain', *Comparative Politics* 1993, nr. 3, p. 275-293.

P.A. Hall & D. Soskice (red.), *Varieties of capitalism: The institutional foundations of comparative advantage*, New York: Oxford University Press 2001.

P.A. Hall & R.C.R. Taylor, 'Political science and the three new institutionalisms', *Political Studies* 1996, nr. 5, p. 936-957.

A. Hemerijck, 'Social investment as a policy paradigm', *Journal of European Public Policy* 2018, nr. 6, p. 810-827.

H. Immervoll, S.P. Jenkins & S. Königs, *Are recipients of social assistance 'benefit dependent'? Concepts, measurement and results for selected countries*, Bonn: IZA 2015.

G. Jehoel-Gijsbers & S. Hoff, 'Conjunctuur, welbevinden en gedrag', in: C. Vrooman, *Werkloos in crisistijd. Baanverliezers, inkomensgevolgen en sociale; een verkenning*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2009.

R. Keohane, *After hegemony; Cooperation and discord in the international political economy*, Princeton: Princeton University Press 1984.

C.P. Kindleberger, *The world in depression: 1929-1939*, Berkeley/Los Angeles: University of California Press 1973.

S. Krasner, *International regimes*, Ithaca: Cornell University Press 1983.

Th. Kuhn, *The structure of scientific revolutions*, Chicago: University of Chicago Press 1962.

R. Layard, *Happiness: Lessons from a new science*, London: Penguin Books 2005.

J. Mahoney & K. Thelen (red.), *Explaining institutional change: Ambiguity, agency and power*, New York: Cambridge University Press 2010.

H.-H. Noll, 'Social indicators and quality of life research: Background, achievements and current trends', in: N. Genov (red.), *Advances in sociological knowledge over half a century*, Parijs: International Social Science Council 2004.

D.C. North, *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge: Cambridge University Press 1990.

A. Otto & W. van Oorschot, 'Welfare reform by stealth? Cash benefit reciprocity data and its additional value to the understanding of welfare state change in Europe', *Journal of European Social Policy* 2019, nr. 3, p. 307-324.

R. Peeters, 'Responsibilisation on government's terms: New welfare and the governance of responsibility and solidarity', *Social Policy and Society* 2013, nr. 4, p. 583-595.

W.R. Scott, *Institutions and organizations*, Londen: Sage 2008.

J.E. Stiglitz, A. Sen & J.-P. Fitoussi, *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*, Parijs 2009.

W. Streeck & K. Thelen (red.), *Beyond continuity: Institutional change in advanced political economies*, Oxford/New York: Oxford University Press 2005.

G. Tsebelis, *Veto players: How political institutions work*, New York/Princeton: Russel Sage Foundation/Princeton University Press 2002.

R. Veenhoven, 'Why social policy needs subjective indicators', *Social Indicators Research* 2002, vol. 58, p. 33-45.

V. Veldheer, J.J. Jonker, L. van Nooije & C. Vrooman (red.), *Een beroep op de burger; minder verzorgingsstaat, meer eigen verantwoordelijkheid? Sociaal en Cultureel Rapport 2012*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2012.

J.C. Vrooman, *Rules of relief: Institutions of social security, and their impact*, Den Haag: The Netherlands Institute for Social Research|SCP 2009.

C. Vrooman, 'Een succesvolle gedaantewisseling? De hervorming van de sociale zekerheid, 1985-2010', *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken* 2010, nr. 4, p. 358-377.

J.C. Vrooman, 'Regimes and cultures of social security: Comparing institutional models through nonlinear PCA', *International Journal of Comparative Sociology* 2013, nr. 5-6, p. 444-477.

J.C. Vrooman, *Taking part in uncertainty; The significance of labour market and income protection reforms for social segmentation and citizens' discontent*, Den Haag/Utrecht: The Netherlands Institute for Social Research|SCP/Utrecht University 2016.

C. Vrooman & P. van Echtelt, 'Het schaamrood van de uitkeringsontvanger', in: P. Schnabel (red.), *KLEUR; SCP-nieuwjaarsuitgave 2011*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2011, p. 47-51.

C. Vrooman, E. Josten, S. Hoff, L. Putman & J.M. Wildeboer Schut, *Als werk weinig opbrengt; Werkende armen in vijf Europese landen en twintig Nederlandse gemeenten*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2018.

J.C. Vrooman, B. Goderis, S. Hoff & B. van Hulst, 'Measuring poverty in the Netherlands: The generalised reference budget approach', in: C. Deeming (red.), *Minimum income standards and reference budgets; International and comparative policy perspectives*, Bristol: Policy Press 2020, p. 169-183.

H.L. Wilensky, *The welfare state and equality; Structural and ideological roots of public expenditures*, Berkeley: University of California Press 1975.