## Position paper Evaluatie Participatiewet t.b.v. rondetafelgesprek Commissie SZW, 20 februari 2020

**Paul de Beer[[1]](#footnote-1)**

De evaluatie van de Participatiewet door het SCP geeft aanleiding om op een groot aantal onderdelen van de wet kritiek uit te oefenen en verbeteringsvoorstellen te doen. Enige ‘reparatiewetgeving’ om de meest urgente gebreken van de Participatiewet te verzachten, is dan ook zeker gewenst. In dit position paper wil ik mij echter op een meer overkoepelende vraag richten, namelijk waarom het op het terrein van werk en inkomen steeds weer niet lukt met een ingrijpende hervorming de gewenste en gehoopte resultaten te boeken.

De evaluatie van de Participatiewet moet in dit licht worden bezien in een lange reeks, overwegend (zeer) kritische evaluaties van de afgelopen decennia. Denk o.m. aan de commissie Buurmeijer over de uitvoering van de werknemersverzekeringen (1993), de commissie van der Zwan (1993) over de bijstand, de commissie van Dijk (1995) over de tripartiete arbeidsvoorziening, de commissie Donner (2001) over de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO), de Commissie De Vries (2008) over de WSW, de Commissie Bakker (2008) over de arbeidsparticipatie en onlangs de Commissie Borstlap (2020) over de regulering van werk. En dan is dit nog allerminst een compleet overzicht.

Telkens weer is de conclusie dat het bestaande stelsel niet goed functioneert, dat de doelen en ambities niet zijn gerealiseerd en dat een ingrijpende hervorming wenselijk is. Als dan die hervorming is doorgevoerd – doorgaans in de vorm van een compromis als uitkomst van langdurige discussie, soms sterk afwijkend van wat de evaluatiecommissie heeft geadviseerd – vallen de resultaten bijna altijd tegen en zwelt na verloop van tijd de kritiek weer aan en wordt langzamerhand de roep om een nieuwe hervorming luider.

Al drie decennia lang is het doel om het stelsel van werk en inkomen activerender te maken. Hoewel de arbeidsdeelname in deze periode sterk is toegenomen, heeft dit weinig te maken met de veranderingen in het stelsel. Die hogere arbeidsdeelname is voornamelijk het resultaat van de sterke stijging van de arbeidsparticipatie van vrouwen en van het langer doorwerken van ouderen (als gevolg van de afschaffing van vut-regelingen en verhoging van de AOW-leeftijd). De stelselhervormingen zijn vaak wel succesvol om de toestroom tot regelingen te beperken (zoals bij de WIA, de Wajong en de WSW), simpelweg door de deur grotendeels dicht te doen. Als het gaat om het weer aan het werk helpen van uitkeringsgerechtigden en met name degenen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, zijn er in de afgelopen decennia geen noemenswaardige successen geboekt.

De belangrijkste verklaring hiervoor is m.i. dat de ambities te hoog zijn. Hierdoor wordt er altijd zeer kritisch gekeken naar het bestaande stelsel, dat inderdaad nooit perfect is, en zijn de verwachtingen te hoog van het nieuwe stelsel – dat evenmin perfect is, maar dat wordt door de voorstanders verzwegen of genegeerd zolang er nog geen besluit is genomen. (De tegenstanders zien overigens vaak weer alleen de nadelen van een stelselherziening.)

Het bekendste en belangrijkste voorbeeld van een te hoge ambitie is: ‘iedereen aan het werk’. Die doelstelling hebben we feitelijk al minimaal 400 jaar. Er loopt wat dat betreft een rechte lijn van de rasp- en spinhuizen in de ‘Gouden Eeuw’, via Veenhuizen en het Amsterdamse Bosplan van begin vorige eeuw, naar de Participatiewet en de banenafspraak van vandaag en wellicht de basisbaan van de WRR in de toekomst.

Hoewel het politiek gevoelig ligt om dit uit te spreken, zou moeten worden erkend dat het voor een aanzienlijke groep in de bijstand niet realistisch is om te verwachten dat zij ooit weer aan het werk zullen gaan. Het hoofddoel van de Participatiewet – iedereen met arbeidsvermogen naar werk toe leiden – is simpelweg niet realistisch.

Hoewel het vanwege de vele gebreken zeker wenselijk is op termijn tot een nieuwe stelselherziening te komen, dient men zich te realiseren dat ook een nieuw stelsel weer tal van gebreken zal hebben. Alvorens een nieuwe stelselherziening door te voeren, is het daarom raadzaam eerst op uitgebreide schaal te experimenteren met mogelijke alternatieven. Feitelijk biedt de huidige wet daarvoor goede mogelijkheden, omdat deze ruimte laat voor verschillen in uitvoering op gemeentelijk niveau en bovendien een experimenteerartikel (art.83) bevat. De wijze waarop hiervan tot nog toe gebruik is gemaakt, schiet echter tekort vanwege de zeer strikte eisen die aan experimenten met de bijstand (de z.g. vertrouwensexperimenten) worden gesteld.

Het is daarom wenselijk dat de komende jaren de decentralisatiegedachte veel serieuzer wordt genomen en gemeenten veel meer ruimte krijgen om een eigen beleid te ontwikkelen. Daarnaast zou de mogelijkheid om op experimentele basis af te wijken van de hoofdlijnen van de Participatiewet aanzienlijk moeten worden verruimd. Meer beleidsvrijheid en meer experimenteerruimte voor gemeenten vereisen tegelijkertijd wel een goede (uniforme) registratie en monitoring om werkelijk te kunnen leren van de variatie in beleid en de uitgevoerde experimenten. Op basis van de ervaringen hiermee zou dan in de loop van de volgende kabinetsperiode kunnen worden besloten of het wenselijk is om tot een nieuwe ingrijpende hervorming van de wet te komen.

1. Henri Polak hoogleraar voor arbeidsverhoudingen aan de Universiteit van Amsterdam, verbonden aan AIAS-HSI (email p.t.debeer@uva.nl). [↑](#footnote-ref-1)