

Bijstand in de VS:

Tien jaar na de hervorming



Op 22 augustus 1996 tekende Bill Clinton, omringd door vertegenwoordigers van Democraten en Republikeinen in Senaat en Huis van Afgevaardigden, de Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act. Deze prachtige naam, afgekort tot PRWORA, is de vlag die de lading van de nieuwe bijstandswet in de VS dekt. Zij staat voor de beëindiging van "welfare as we know it" zoals Clinton het zelf uitdrukte. Maar wat betekent dat? En waar stond en staat "welfare" in de VS voor?

Tien jaar na het van kracht worden van PRWORA is het de moeite waard eens te bezien wat de wet gebracht heeft. Een extra reden om dat te doen is dat juist de start van het nieuwe welfare-denken in de VS grote aandacht heeft getrokken in Nederland. Het is de aanleiding geweest voor het denken dat uiteindelijk is neergeslagen in de Wet werk en bijstand. De gedachte achter de "work first"-projecten in Nederland vindt haar oorsprong in de VS. Vele directeurs van sociale diensten, consultants en anderen zijn in de tweede helft van de jaren '90 naar Wisconsin en New York afgereisd om te zien waar deze nieuwe manier van denken en werken toe leidde. In dit artikel wil ik beginnen met een schets van waar de bijstandverlening in de VS vandaan kwam, wat doel en inhoud waren van de 'welfare-reform' van 1996 en wat de effecten zijn. Bij die effecten zal ik zowel de positieve als de minder positieve ervaringen de revue laten laten. Ten slotte zal ik kort ingaan op de vraag in hoeverre Nederland iets kan leren uit de Amerikaanse lessen.

Foodstamps

Bijstandverlening in de VS georganiseerd en gefinancierd vanuit de federale overheid is opgezet in de jaren '30 van de vorige eeuw. In 1935 werd de wettelijke basis van kracht voor het verstrekken van financiële ondersteuning aan alleenstaande moeders. In die tijd waren dat vooral weduwen. De gedachte achter de wet was er vooral één van bescherming en paternalisme. Moeders hoorden niet op de arbeidsmarkt, maar voor hun kinderen te zorgen, ook wanneer een man c.q. echtgenoot ontbrak. Zoals gezegd, kwam het er in de praktijk op neer dat alleenstaande moeders weduwe waren. Van de totale vrouwelijke bevolking buiten de landbouw had slechts een

zeer klein deel een betaalde baan. Het draagvlak voor een door de staat gefinancierde en uitgevoerde bijstand voor alleenstaande moeders was mede daarvoor groot. De welfareprogramma's bestonden uit twee componenten, te weten een uitkering en foodstamps. Aanvragers konden op verschillende gronden in aanmerking komen voor één van beide of beide vormen van ondersteuning, maar de praktijk is dat de meeste gezinnen die een beroep deden op welfare van beide gebruik maakten. Tegenover deze ondersteuning stonden hoegenaamd geen verplichtingen en al helemaal geen reïntegratieverplichtingen. Uiteraard was er zoiets als een vermogenstoets. Bovendien was er een inkomenstoets die reïntegratie sterk ontmoedigde. Bijverdiensten werden voor de volle honderd procent gekort, zodat er – ook toen dat meer gebruikelijk werd – voor vele van de vooral laaggeschoolde welfare-ontvangers weinig stimulans was om (weer) te gaan werken.

Sinds het begin van deze eerste "welfare"-wet veranderde er echter veel. Het aandeel moeders dat werkt, steeg van 18 procent in 1950 tot 71 procent in 2000. Een andere belangrijke verandering was de samenstelling van de bevolkingsgroep die een beroep deed op federale bijstandsvoorzieningen. Bestond de groep in de eerste jaren vooral uit weduwen met kinderen, vanaf 1960 nam het aandeel gescheiden vrouwen met kinderen en de groep vrouwen met kinderen waarvan de vader onbekend was, sterk toe. Zo was het aantal buitenechtelijke kinderen midden jaren '90 gestegen tot meer dan 35 procent van het aantal geboortes tegenover 5 procent in 1960. De oorspronkelijke doelgroep van de wet (weduwen met kinderen) maakte in 1994 nog maar 4 procent van de totale "welfare"-populatie uit.

Een laatste belangrijke verandering die zich voltrok, was dat de bijstandspopulatie in de VS steeds 'zwarter' werd: tot meer dan 50 procent midden jaren '90.

Ook in absolute zin veranderde er veel. In 1960 bedroeg de bijstandspopulatie in de VS drie miljoen personen. In 1970 was dit gestegen tot tien miljoen en in 1994 tot veertien miljoen. Hoewel de bijstandspopulatie in 1996 dus bijna vijf keer zo groot was als in 1960, was er tegelijkertijd sprake van een duidelijke afvlakking van de groei en van een relatieve daling ten opzichte van de totale bevolking. Midden jaren '90 was zo'n 5 procent van de Amerikaanse bevolking afhankelijk van "welfare". Het was echter niet zozeer de absolute omvang van deze groep of de kosten die ermee gemoeid waren die leidden tot de wetswijziging. Veel belangrijker waren andere ontwikkelingen.

Het was de veranderende samenstelling van de bijstandspopulatie (zie hiervoor) die leidde tot, dan wel samenviel met, een afnemend draagvlak voor de bijstandsverstrekking onder de bevolking. Tegelijkertijd was er sprake van een forse wijziging in de publieke en politieke opinie omtrent de rol van de overheid in de verzorging van en zorg voor het individu. In de loop van de jaren '80 (Reagan) werd de leidende gedachte steeds sterker dat de overheid niet de oplossing voor problemen kon zijn (laat staan moest zijn), maar dat de overheid (deel van) het probleem was. Het individu werd zelf verantwoordelijk gehouden voor zijn maatschappelijke en financiële positie. In die gedachte paste steeds minder een regeling waarbinnen huishoudens financieel ondersteund werden door de overheid.

Op het niveau van de individuele staten werd steeds vaker een beroep gedaan op de experimentiemogelijkheden die

binnen het federale wettelijke kader bestonden om extra eisen te stellen aan bijstandsontvangers. De verplichting om te gaan werken werd steeds centraler gesteld en ook werden geleidelijk sanctie-instrumenten ingevoerd. Termen als “workfare” en “work first” stammen uit die periode. De initiatieven op het niveau van de staten gingen de federale politici niet ver genoeg. Bijstandverstreking en de relatie tussen het ontvangen van bijstand en het dragen van de verantwoordelijkheid voor een eigen inkomen werden centrale issues in verkiezingscampagnes. Clinton maakte het in zijn campagne tot een doel “to end welfare as we know it”. Samen met de neo-conservatieve, republikeinse meerderheid in het Amerikaanse congres stelde hij de nieuwe bijstandswet op, de PRWORA. Doel van deze hervorming was drieledig:

1. Amerikaanse burgers dienden als regel door middel van arbeid in hun levensonderhoud te voorzien; afhankelijkheid van welfare diende een uitzondering te zijn en te blijven. Er bestond dan ook nog slechts recht op een uitkering gedurende maximaal vijf jaar.
2. indirect diende de hervorming van de welfare ertoe bij te dragen dat het huwelijk bevorderd werd en buitenechtelijke geboortes tegengegaan zouden worden.
3. de verzorgingsstaat diende als gevolg van de hervorming kleiner te worden.

De beperking van het recht op financiële ondersteuning tot vijf jaar is waarschijnlijk het meest bekend in Nederland. In beginsel heeft een Amerikaans staatsburger tot zijn 65e niet langer dan gedurende vijf jaar recht op deze steun. Het recht op de zogenaamde foodstamps staat hier overigens los van (in 2005 ontvingen gemiddeld per maand 25,7 miljoen Amerikanen food-

stamps tegen een gemiddelde waarde per maand van \$ 93). Individuele staten kunnen uitzonderingsbepalingen formuleren (een soort hardheidsclausules) op grond waarvan afwijkingen in individuele gevallen mogelijk zijn. Dit maakt het mogelijk de duur van de periode waarin men financiële ondersteuning ontvangt te verlengen. De hoogte van de financiële ondersteuning is verder aan de staten en deels afhankelijk van de kosten van levensonderhoud. Maar ook in koopkrachttermen zijn er grote verschillen tussen staten. Zo ontvangt een alleenstaande ouder met twee kinderen in Alabama op dit moment \$ 164 per maand en in Alaska \$ 923.

De tweede doelstelling van de “welfare reform” heeft in Nederland veel minder

aandacht gekregen, terwijl ook deze doelstelling sterke financiële componenten heeft. Het gaat om de doelstelling van de Amerikaanse overheid om het gezin (man, vrouw en kinderen) tot absolute norm te verheffen. De nieuwe wet geeft individuele staten het recht om het niveau van ondersteuning aan moeders die reeds bijstand ontvangen niet verder te laten stijgen wanneer zij een nieuw kind krijgen. Deze doelstelling wordt nog versterkt door een tweede component, namelijk de zogenaamde “illegitimacy bonus”. Op basis hiervan krijgen de vijf staten met de grootste daling in het aantal buitenechtelijke geboortes een bonus van de federale overheid, tenminste wanneer het aantal abortussen onder dat van 1995 ligt. Er werd met andere woorden een sterke koppeling gelegd



tussen morele standpunten en de financiële prikkels richting individuele staten om het beroep op welfare terug te dringen. De welfare reform streefde een sterke reductie van het aantal bijstandafhankelijken na door sterke financiële prikkels van zowel individuen als staten. Daarnaast ging er een duidelijke morele boodschap uit van de nieuwe wet.

Ten slotte paste de nieuwe wet in het streven van de Amerikaanse politiek, ingezet door Reagan in 1980, naar een kleinere overheid. Dat betekende niet alleen een kleiner overheidsapparaat, maar ook een zo gering mogelijke bemoeienis van de overheid met en invloed op het leven van de gemiddelde Amerikaan. Deze moest vooral zijn eigen leven kunnen inrichten.

Bewezen succes?

Tien jaar na dato werd in de VS natuurlijk de vraag gesteld of de beoogde doelen bereikt waren. Hierop kwam geen eenduidig antwoord. De eindverantwoordelijke van destijds, Bill Clinton, betoogde in de New York Times van 22 augustus 2006, precies tien jaar nadat hij de wet ondertekende, dat "we did end welfare as we knew it, creating a new beginning for millions of Americans." De welfare reform is volgens Clinton een bewezen succes. Deze stelling wordt door hem en anderen (onder andere de Wall Street Journal van 26-27 augustus 2006) onderbouwd door te wijzen op het – sterk afgenomen – gebruik dat nog gemaakt wordt van de welfare.

Het aantal bijstandontvangers daalde van 14,2 miljoen in 1994 via 6,9 miljoen in 1999 naar 4,5 miljoen in 2006. Ook in aantal huishouders was er sprake van een scherpe daling: van 4,2 miljoen in 1996, via 2,3 miljoen in 2000 tot 2,0 miljoen in 2004. Bijstandson-

vangers als percentage van de totale bevolking daalde van 4,5 procent in 1996 tot 1,9 procent in 2002 en in dezelfde periode van 35,7 procent van de arme bevolking tot 16 procent. Maar niet alleen het beroep op de financiële ondersteuning door de staat liep terug. In diezelfde periode verriilde een groot aantal mensen welfare voor werk. Via speciale programma's, waarbij in veel staten kinderopvang en transport werd aangeboden om het deelnemen aan het arbeidsproces mogelijk te maken, werd de arbeidsparticipatie van de vroegere bijstandsontvangers gestimuleerd. Velen van hen verwierven een baan. Het succes lijkt dan ook overdonderend. Maar dat is te kort door de bocht. Bij deze mooie cijfers kunnen twee belangrijke kanttekeningen geplaatst worden. Deze betreffen de causaliteit tussen de wet en de kwantitatieve ontwikkelingen en de neveneffecten van de wet. Op beide opmerkingen wil ik kort ingaan.

Ligt het allemaal wel aan de nieuwe wet?

Uit de officiële statistieken blijkt onweerlegbaar dat de bijstandafhankelijkheid absoluut en relatief is afgenomen. De daling heeft zich echter vooral voorgedaan in de periode 1994-2000. Dat betekent dat de daling dus al begonnen was voordat de wet van kracht werd en dat deze in belangrijke mate samenhangt met een periode van zeer sterke economische én banengroei. Het is daarbij zeer wel mogelijk dat veel van de banen die aan de onderkant van de Amerikaanse arbeidsmarkt gecreëerd werden mede te danken zijn aan het mobiliseren van de voormalige bijstandontvangers voor die arbeidsmarkt. Het aanbod creëerde hier (mede) de vraag. Gegeven de min of meer gedwongen aard van dit aanbod had het bovendien geen opwaartse druk op

de lonen tot gevolg, hetgeen ook zeer bevorderlijk is voor het doen ontstaan van werkgelegenheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Het is dus wellicht wel zo dat er een relatie is tussen de nieuwe bijstandswet en de daling van het aantal bijstandsgerechtigden, maar die is op z'n minst sterk geholpen door de conjuncturele ontwikkeling. Sinds 2000-2002 is er sprake van een gestabiliseerde bijstandspopulatie.

Is het alleen maar positief?

Afhankelijkheid van een uitkering is geen nastrevenswaardige situatie; niet in Nederland, maar al helemaal niet in de VS. In een land waar de eigen verantwoordelijkheid voor het voorzien in het levensonderhoud centraal staat, en het niet-slagen daarin al snel gezien wordt als een persoonlijk falen, is het hebben van betaald werk dé cruciale sleutel naar welvaart. Maar heeft de nieuwe bijstandswet daar in alle gevallen wel toe bijgedragen? En is het hebben van werk in alle gevallen een alternatief dat beter is dan het ontvangen van een uitkering?

Er zijn sterke aanwijzingen dat dat allemaal niet zo is. Arbeid is in de VS zeker niet in alle gevallen de weg uit de armoede. Zo is het aantal mensen dat onder de armoedegrens leeft in 2002 groter dan in 1996 en het aandeel is daarna onder invloed van de recessie verder gestegen. Zelfs in de jaren van de sterke economische groei die net achter ons liggen, is het aandeel armen verder gestegen. In 2005 leefden 37 miljoen Amerikanen in armoede. Van die groep leefde zelfs 43 procent van minder dan de helft van de officiële armoedegrens. Sinds 1975 heeft niet zo'n grote groep in zo'n staat van armoede verkeerd. Maar ook wanneer men net iets meer heeft dan de armoedegrens is het leven zeker nog geen makkelijk: in 2005 was 16 procent van de bevolking (46,6 miljoen mensen) niet verzekerd

voor gezondheidszorgkosten.

De nieuwe bijstandswet wil mensen stimuleren om vanuit de uitkering naar werk te gaan zoeken. Na vijf jaar ontstaat er zelfs een noodzaak om te werken. Het recht op bijstand vervalt dan immers in veruit de meeste gevallen. Maar wie denkt dat de doelgroep van de wet (vooral alleenstaande moeders) dus of werkt of een bijstandsuitkering ontvangt, komt bedrogen uit. In 2003 waren er 1,2 miljoen alleenstaande moeders die geen van beide hadden. Dit aantal bedroeg in 1996 700.000. Men kan dus zeggen dat de wet gewerkt heeft: een half miljoen alleenstaande moeders maakt geen gebruik meer van een welfare-uitkering. Waar deze groep dan echter wel van leeft, is onduidelijk. Er is nog geen onderzoek dat daar voldoende helderheid over geeft. Wel is duidelijk dat de groep die geen beroep doet op een uitkering, daar wellicht wel recht op heeft. De Wall Street Journal, een in dezen onverdachte bron, meldt dat van degenen die recht op een uitkering hebben, in 2002 slechts 48 procent ook daadwerkelijk gebruik maakt van dat recht. In 1996 lag dat aandeel nog op 79 procent. Het lijkt er dus op dat het ontmoedigen van het beroep op een uitkering niet alleen heeft geleid tot het deelnemen aan de (onderkant van de) Amerikaanse arbeidsmarkt, maar tevens tot het geen gebruik maken een recht dat men wel heeft. De stigmatisering van een beroep op welfare is hiervan waarschijnlijk één van de oorzaken. Gevolg is wel dat de betrokken groep(en) steeds verder marginaliseren en buiten het gezichtsveld van de Amerikaanse publieke instanties komen te vallen. Het zal verder geen verbazing wekken dat deze groep hoofdzakelijk bestaat uit zwarte, alleenstaande vrouwen. Hun toekomstperspectief ziet er bovendien niet gunstig uit: het is een groep die zich nauwelijks laat registreren als kiezer en

daarmee een groep die politiek hoege-naamd niet interessant is.

Lessen voor Nederland

Kunnen we uit de Amerikaanse ervaringen lessen trekken voor Nederland? In eerste instantie ben ik geneigd te zeggen dat we dat niet te snel moeten doen. Cultuur, opvattingen en sociaal-economische en institutionele structuur in de VS verschillen te zeer van die in Nederland. Bovendien is de bijstandspopulatie om allerlei redenen veel gemengder dan in de VS. In tegenstelling tot de VS vormt de groep alleenstaande ouders hier slechts een minderheid binnen de populatie. Een ander groot verschil is dat een beperking van de bijstand tot vijf jaar in Nederland niet bestaat en het ook redelijk ondenkbaar lijkt dat zo'n beperking ingevoerd wordt. Eerder nog zal het recht op bijstand voor bepaalde groepen (bijvoorbeeld jongeren) geheel afgeschaft worden. Maar dan nog zullen daar andere voorzieningen (opleidingen en/of gesubsidieerde arbeid) voor in de plaats komen. Met andere woorden: de 'kille' Amerikaanse dwang zal in Nederland nooit de vorm aannemen die ze in de VS heeft gekregen.

Maar er zijn tegelijkertijd wel ontwikkelingen die wijzen op parallellen met de Amerikaanse situatie en die mijns inziens tot een zekere waakzaamheid nopen. Er is sprake van een steeds groter beroep op eigen verantwoordelijkheid van burgers waarbij uit het oog verloren dreigt te worden dat er ook in Nederland groepen zijn die die verantwoordelijk tijdelijk of permanent niet aan kunnen. Hierbij kan men denken aan mensen die met fysieke, mentale of psychische problemen kampen waar zij niet op korte termijn en/of zonder hulp uit kunnen komen. Zij kunnen in die positie ook geen arbeid verrichten en zijn dus aangewezen op financiële

ondersteuning vanuit de overheid.

Gemeenten hebben een institutioneel belang het aantal bijstandsgerechtigden zo snel en sterk mogelijk te beperken (vergelijkbaar met de prikkels die de staten in de VS ondervinden). Dit institutionele belang wordt niet automatisch gecompenseerd door politieke of morele ideeën omtrent de verantwoordelijkheid van diezelfde gemeenten voor juist de betrokken groepen van hun burgers.

Er is vanaf medio jaren '90 ook in Nederland sprake van een vrij sterke stigmatisering van bijstandsafhankelijkheid. 'Iedereen kan werken' lijkt een door velen aanvaard uitgangspunt te zijn geworden. De stap naar 'wie in de bijstand zit heeft dat aan zichzelf te danken', is daarmee klein geworden. De bijstandspopulatie wordt ook in Nederland steeds "zwarter". Gelet op het verhardende klimaat ten opzichte van allochtonen en integratie geeft dat geen groot vertrouwen in een positief beeld ten opzichte van de bijstandsafhankelijken.

Er zijn met andere woorden al een groot aantal ontwikkelingen in gang gezet en voorwaarden gecreëerd die vergelijkbaar zijn met de Amerikaanse situatie. Nu recentelijk ook vanuit de politiek ideeën worden geventileerd omtrent het afschaffen van de bijstand (Mark Rutte) lijkt dat wat tot voor kort ondenkbaar was, plotseling niet zo heel ver meer weg. Dat betekent niet dat we niet met een zekere regelmaat naar de ontwikkelingen in de VS moeten kijken. Van zowel de positieve gevolgen van de welfare reform als van de neven-effecten kunnen we mijns inziens alleen maar leren.

Roeland van Geuns is lid van de directie van Regioplan Beleidsonderzoek te Amsterdam en lid van de redactie van Maandblad Reïntegratie