

# EEN EUROPESE BLIK OP DE AMERIKAANSE WELVAARTSSTAAT\*

DOOR **DANIEL DUMONT**

Professor sociaal recht, Universit  libre de Bruxelles

## INLEIDING

Stel, u doceert socialezekerheidsrecht of sociaal beleid aan een Europese universiteit. Op een dag geeft u uw collega's te kennen dat u voor enkele maanden naar de Verenigde Staten vertrekt om een onderzoek uit te voeren naar de evolutie van de Amerikaanse welvaartsstaat, en in het bijzonder naar de maatregelen ter bestrijding van de armoede. De kans is groot dat enkele collega's u enigszins spottend vragen: "waarom zo ver reizen om bevestigd te zien wat we allemaal al wisten – dat de Verenigde Staten eenvoudigweg geen welvaartsstaat hebben?". Hoewel deze reactie natuurlijk wat overdreven zou zijn, wordt de algemene gedachtegang in Europa wel gekenmerkt door het idee dat de Verenigde Staten in de eerste plaats het land van "wild kapitalisme" zijn en dus een land met zeer beperkte sociale bescherming. In de academische wereld wordt deze perceptie gestaafd door talrijke auteurs. Zo worden de Verenigde Staten in *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, het beroemde boek van de Deense socioloog G sta Esping-Andersen en wellicht het invloedrijkste en meest geciteerde werk op het gebied van vergelijkend sociaal beleid, voorgesteld als het meest typische voorbeeld van wat hij een "residuele" welvaartsstaat noemt, met andere woorden, een stelsel voor sociale bescherming dat in hoofdzaak bestaat uit karige voorzieningen voor armen en verder uit enkele universele programma's van beperkte omvang, die moeten worden aangevuld met privéverzekeringen, althans voor degenen die zich dat kunnen veroorloven<sup>1</sup>. In de literatuur ontbreekt het niet aan dit soort analyses, zowel van Europese als van Amerikaanse zijde: kortom, de Amerikaanse welvaartsstaat zou duidelijk achterop hinken ten opzichte van Europa<sup>2</sup>.

\* Dit artikel is het resultaat van een onderzoek dat werd uitgevoerd aan de UCLA School of Law (University of California, Los Angeles) in 2012 en is een aanpassing in het Nederlands van "A European View on the American Welfare State", *European Journal of Social Law*, vol. 3, nr. 1, pp. 4-36, 2013. Nadat een eerste versie van dit artikel op 25 april 2012 aan de UCLA School of Law werd voorgesteld, volgden een debat en met name reacties van Zeke Hasenfeld, Joseph Doherty, Joel Handler en Allison Hoffman die uitermate nuttig waren voor de verdere uitwerking ervan. Mijn hartelijke dank gaat uit naar Noah Zatz die mij talrijke bibliografische verwijzingen heeft bezorgd en waardevolle ophelderingen heeft verschaft. Aan deze kant van de Atlantische oceaan gaat mijn warme dank uit naar Denis Bouget, Vanessa De Greef, Alan Desmond, Jean Jacquemain, Ad laide Remiche en Yannick Vanderborght.

(1) G. Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press, 1990.

(2) Zie bijvoorbeeld de talrijke auteurs die worden geciteerd door J. Alber, What the European and American Welfare States Have in Common and Where They Differ: Facts and Fictions in Comparisons of the European Social Model and the United States, *Journal of European Social Policy*, 20 (2), pp. 102-103, 2010.

Ter gelegenheid van de presidentsverkiezingen van 2012 hoorden de Amerikaanse kijkers echter Mitt Romney, de Republikeinse tegenstander van Barack Obama, op CNN het volgende verklaren: “ik ben niet bekommerd om het lot van de armsten”. Aan de journaliste die hem vroeg zijn standpunt te verhelderen, antwoordde Romney: “wij hebben een zeer uitgestrekt sociaal vangnet voor armen”<sup>3</sup>. De kandidaat van de Republikeinse partij heeft tevens een opiniestuk gepubliceerd in de krant *USA Today*, waarin hij met aandrang waarschuwde voor het gevaar dat de Verenigde Staten zouden evolueren naar een “maatschappij van verworven rechten” (*entitlement society*), oftewel “een maatschappij die een aanzienlijke hoeveelheid langdurig werklozen telt die afhankelijk zijn van sociale uitkeringen om te kunnen overleven”. Voorts liet Romney optekenen dat “de afhankelijkheid ten opzichte van de overheid enkel tot passiviteit en luiheid leidt”, terwijl in plaats daarvan “verdienste” en “arbeid” zouden moeten worden beloond<sup>4</sup>. Dus volgens Romney, en allicht ook volgens vele van zijn partijgenoten, is het sociale vangnet in de Verenigde Staten niet alleen “zeer uitgestrekt”, maar het zou daarenboven ook in volle uitbreiding zijn, wat tot nefaste gevolgen zou leiden.

Het zijn deze twee zeer uiteenlopende percepties over de Verenigde Staten die dit artikel tegenover elkaar wil stellen en evalueren. Is het gerechtvaardigd om, net als de meeste Europeanen, vanuit een vergelijkend standpunt te denken dat het Amerikaanse sociale vangnet achterop hinkt, of worden de zaken hier verkeerdt voorgesteld? Om deze vraag te bespreken, wordt in dit artikel een beschrijvend overzicht opgesteld van de verschillende Amerikaanse programma’s voor sociale bescherming en armoedebestrijding – die, over het algemeen, weinig aandacht hebben gekregen in de continentale literatuur<sup>5</sup> – en worden deze tegenover de programma’s in Europa gesteld. Wij zullen meer bepaald in drie stappen te werk gaan.

Bij wijze van inleiding vangen wij aan met een vergelijking van de wijze waarop armoede officieel wordt gedefinieerd en gemeten in de Verenigde Staten en in de Europese Unie. Aan beide zijden worden zeer verschillende methodologieën gehanteerd die de respectievelijke opvattingen ten aanzien van armoede onthullen (1.). In het tweede deel wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste Amerikaanse voorzieningen inzake sociale bescherming en er wordt gezocht naar de tegenhangers

(3) Zie het transcript van de beweringen van Romney op <http://cnnpressroom.blogs.cnn.com/2012/02/01/mitt-romney-middle-income-americans-are-focus-not-very-poor> (geraadpleegd op 1 december 2012).

(4) M. Romney, What Kind of Society Does America Want?, *USA Today*, 19 december 2011.

(5) De weinige overzichten waar wij kennis van hebben zijn door Amerikaanse auteurs opgesteld. Zie, vanuit verschillende perspectieven, F. Bloch, The (not Insignificant) Right to Social Security in the United States, in J. Van Langendonck (ed.), *The Right to Social Security*, Antwerpen-Oxford, Intersentia, pp. 305-322, 2007 (die de rechtswaarborgen van toepassing op aanvragers en begunstigen van uitkeringen beschrijft), en R. Lieberwitz, Force et instabilité du lien entre emploi et protection sociale aux Etats-Unis, in P. Auvergnon (ed.), *Emploi et protection sociale: de nouvelles relations?*, Bordeaux, Presses Universitaires de Bordeaux, pp. 299-326, 2009 (die de evolutie van de relatie tussen tewerkstelling en sociale bescherming analyseert).

van de uitkeringen die het gangbaarst zijn in Europa. De bedoeling is niet zozeer om in te gaan op de technische details van de toepasselijke wetgeving, maar eerder om aan te tonen dat er wel degelijk goede redenen zijn om de Amerikaanse welvaartsstaat te portretteren als, zo niet miniem, dan zeker onvolledig in vergelijking met de Europese (2.). In de derde en laatste stap zullen wij het geschetste beeld nuanceren door te benadrukken dat, ondanks de zwaktes in het Amerikaanse sociale vangnet ten opzichte van de Europese standaard, het huidige systeem in de Verenigde Staten ook een reeks maatregelen bevat die een zekere bestaanszekerheid biedt, maar die zelden in aanmerking wordt genomen door Europese waarnemers. De Amerikaanse welvaartsstaat is uitgebreider dan over het algemeen wordt gedacht, omdat deze ten dele wordt gevormd door regelingen die in Europa niet bestaan of slechts een zeer beperkte toepassing vinden (3.). Wij besluiten door terug te komen op onze initiële vraagstelling.

Alvorens van start te gaan, moet worden benadrukt dat onze intentie er niet in bestaat kritiek te leveren op het Amerikaanse sociale beleid<sup>6</sup>, en evenmin de superioriteit van het Europese beleid aan te tonen<sup>7</sup>. Hoewel deze benaderingen wel nuttig kunnen blijken, is dit niet het hoofddoel van dit artikel. Ons doel is namelijk om op basis van de weinige studies die reeds zijn uitgevoerd<sup>8</sup>, een algemeen beeld van de Amerikaanse welvaartsstaat te schetsen, teneinde de meest gangbare vooroordelen aangaande de verschillen tussen de oude en de nieuwe wereld in de strijd tegen armoede te kunnen bevestigen of, omgekeerd, te kunnen nuanceren. Een informatief werk van dit type kan, naar wij hopen, een verhelderende bijdrage leveren aan het normatieve en politieke debat over welk “sociaal model” de voorkeur verdient.

## 1. HET DEFINIEREN EN METEN VAN ARMOEDE IN DE VERENIGDE STATEN EN IN EUROPA: ABSOLUTE METHODE VERSUS RELatieve METHODE

Allereerst moet worden nagegaan hoe armoede officieel wordt gedefinieerd en gemeten aan beide zijden van de Atlantische oceaan. In de actualiteit en de media hoort men vaak spreken over de “armoedegrens”. We horen, bijvoorbeeld, dat x% van de bevolking in armoede leeft, dat het armoedepercentage gedurende het afgelopen jaar

(6) Voor dergelijke benadering, zie in het bijzonder de werken van de “UCLA school”. Zie, onder verscheidene andere werken, de laatste publicatie die medeondertekend is door Joel Handler en Yeheskel Hasenfeld: J. Handler en Y. Hasenfeld, *Blame Welfare, Ignore Poverty and Inequality*, New York, Cambridge University Press, 2007, alsook het essay over de rechtstheorie en de politieke theorie van Noah Zatz: N. Zatz, Poverty Unmodified? Critical Reflections on the Deserving/Underserving Distinction, *UCLA Law Review*, 59 (3), Essays in Honor of Joel F. Handler, pp. 550-597, 2012.

(7) In deze strekking, zie bijvoorbeeld J. Weidenholzer en C. Aspalter, The American and the European Social Dream: The Competition of Welfare Regimes, *Journal of Comparative Social Welfare*, 24 (1), pp. 3-11, 2008.

(8) Zie in het bijzonder de overvloedig gedocumenteerde (maar hoofdzakelijk kwantitatieve) synthese van Jens Alber: J. Alber, What the European and American Welfare States Have in Common and Where They Differ, *op. cit.* Dit artikel dient ter aanvulling van de analyse van Alber die op de verdeling van de uitgaven is toegespitst en voornamelijk ingaat op de “inhoud” van elk Amerikaans programma voor sociale bescherming.

gestegen of gedaald is, dat het niveau van deze of gene uitkering overeenstemt met een bepaald percentage van de armoedegrens, enz. Ietwat verrassend is echter dat er over het algemeen niet veel uitgeweid wordt over de vraag wat men nu exact onder armoede verstaat.

Aan beide zijden van de oceaan heeft de officiële definitie van armoede betrekking op inkomsten en economische middelen en niet op andere belangrijke aspecten van het persoonlijke welzijn. Vanuit dit opzicht gaat het om een zeer rudimentaire indicator, waarvan de leesbaarheid en de eenvoud het welbekende multidimensionale karakter van sociale uitsluiting niet mogen verdringen. Afgezien van deze gemeenschappelijke eigenschap wordt de armoedegrens, of meer bepaald de financiële armoedegrens, op een totaal verschillende wijze berekend in de Verenigde Staten en Europa. De officiële Amerikaanse maatstaf is een absolute indicator, terwijl de Europese maatstaf een relatieve indicator is.

#### 1.1. IN DE VERENIGDE STATEN, ARMOEDE ALS TOTALE ONTBERING

De officiële Amerikaanse methodologie werd in de eerste helft van de jaren zestig ontwikkeld<sup>9</sup>, op basis van het werk van Mollie Orshansky. Zij was ambtenaar bij de *Social Security Administration* ten tijde van de “oorlog tegen armoede” (*War on Poverty*), een initiatief van de Democratische president Lyndon Johnson. De Johnson-administratie was op zoek naar een indicator voor economische ontbering teneinde gegevens te kunnen verzamelen ter onderbouwing van het beleid dat gericht was op de “uitroeiing van armoede”, het doel dat formeel toegekend werd aan de oorlog tegen armoede. Tegen deze achtergrond heeft Orshansky voorgesteld om de armoedegrens te definiëren als de kost van een huishoudelijk voedingsbudget, vervuldigd met drie. Uit een enquête van een paar jaar voordien bleek immers dat het gemiddelde Amerikaanse gezin ongeveer een derde van het gezinsinkomen aan voeding besteedde. Tegelijkertijd had het Amerikaanse ministerie van Landbouw (*Department of Agriculture*) de kost berekend van een “basisvoedingsplan”, dat ontworpen was om tijdelijk te voorzien in voedzame maar eentonige voeding wanneer de inkomens laag zijn. Met de weinige gegevens waarover ze beschikte, redeneerde Orshansky dat als het gemiddelde Amerikaanse gezin een derde van het gezinsinkomen aan voeding besteedde, driemaal de kost van het huishoudelijke voedingsbudget een goede benadering van economische armoede moest zijn. Vervolgens heeft zij verschillende grenzen berekend, teneinde rekening te houden met de verschillen in gezinsgrootte en -samenstelling.

(9) Voor de uitwerking en verdere ontwikkelingen hiervan, zie het verslag van G. Fisher, *The Development and History of the Poverty Thresholds*, *Social Security Bulletin*, 55 (4), pp. 3-14, 1992.

Dit voorstel werd aanvaard door de overheid en formeel opgenomen in een richtlijn van het *Office of Management and Budget*, een agentschap dat deel uitmaakt van de presidentiële administratie. In het kader van deze richtlijn moet het Amerikaans Bureau voor Volkstelling (*U.S. Census Bureau*) elk jaar het officiële armoedepercentage berekenen en publiceren, dit wil zeggen het aandeel van de bevolking dat in gezinnen leeft waarvan het inkomen lager is dan de armoedegrens die op hen van toepassing is. Daarbij dient te worden gespecificeerd dat de middelen van de gezinnen waarmee de respectievelijke drempel wordt vergeleken, berekend worden vóór belastingen en geen betrekking hebben op de financiële waarde van uitkeringen in natura. Het zou wellicht logischer geweest zijn zich te baseren op het beschikbare inkomen, namelijk het inkomen na belastingen, dus het inkomen dat gezinnen werkelijk kunnen spenderen, maar deze informatie was niet beschikbaar toen de methodologie werd ingevoerd. Daarenboven vormde het inkomen vóór belastingen in die tijd een redelijk equivalent voor de beschikbare middelen, aangezien het merendeel van de gezinnen dat onder de armoedegrens leefde, geen federale inkomstenbelastingen hoefde te betalen. Mollie Orshansky zelf heeft haar resultaten op een algemene manier voorgesteld als een “voorzichtige onderschatting” van de armoede<sup>10</sup>. In afwachting van latere verfijningen beschouwde ze haar werk als een eerste stap in de identificatie van ernstige inkomstekorten.

Kenmerkend voor de officiële Amerikaanse maatstaf voor armoede is dat deze absoluut van aard is, aangezien het gekozen referentiepunt vast staat. De grenzen evolueren namelijk niet naarmate de levensstandaard verandert. Ze zijn wel geïndexeerd aan de inflatie, maar hun werkelijke waarde is sinds vijftig jaar exact dezelfde, en dat ondanks de aanzienlijke evolutie in de uitgaven en behoeften van de gezinnen met een laag inkomen.

Om een eerste beeld te krijgen van de omvang van de financiële armoede in de Verenigde Staten, moeten we nagaan hoe hoog het officiële armoedepercentage werkelijk is en hoe dit in de loop van de tijd is geëvolueerd. Vanaf het einde van de jaren vijftig tot het midden van de jaren zeventig daalde het armoedepercentage relatief snel, van meer dan 22% naar ongeveer 12%. Maar daarna stagneerde deze daling grotendeels. Het armoedepercentage fluctueerde enkel met de ontwikkeling van de economische cyclus en schommelde daarbij tussen 11 en 15%. Sinds het begin van de Grote Recessie in 2007 – de grootste economische crisis in de Verenigde Staten sinds de Grote Depressie in de jaren dertig – is het armoedepercentage elk jaar ge-

---

(10) *Ibid.*, p. 7.

stegen en in 2010 overschreed het de drempel van 15%<sup>11</sup>. Momenteel leven meer dan 45 miljoen Amerikanen officieel in armoede. Dit betekent dat ze een jaarlijks inkomen hebben dat lager is dan 11.484 dollar voor alleenstaanden of 23.021 dollar voor gezinnen van vier personen – deze cijfers stemmen dus overeen met een geldbedrag dat gelijk is aan driemaal het huishoudelijk voedingsbudget, zoals dit in de jaren vijftig geschat werd door het Amerikaanse ministerie van Landbouw.

Afgezien van dit nationale gemiddelde, ligt het armoedepercentage, in termen van leeftijdsklasse en etnische afkomst, beduidend hoger voor kinderen (22%) en voor Afro-Amerikanen en Hispanics (meer dan 25%). Hierbij moet evenwel worden onderstreept dat het armoedeniveau van de grootste twee etnische minderheden niet te wijten is aan dezelfde reden. Afro-Amerikanen, en in het bijzonder de mannen, blijven massaal uitgesloten van de arbeidsmarkt, terwijl Hispanics meestal tewerkgesteld zijn, maar wel onder armoede gebukt gaan ten gevolge van lage lonen en de afwezigheid van aanvullende voordelen<sup>12</sup>. Omgekeerd ligt het armoedepercentage ruim onder het gemiddelde voor 65-plussers en voor blanke niet-Hispanics, namelijk minder dan 10% voor beide categorieën.

## 1.2. IN EUROPA, ARMOEDE ALS ECONOMISCHE MARGINALISATIE

De Europese Unie van haar kant heeft gedurende de top in Laken in 2001 – dus veel later dan de Verenigde Staten – onder Belgisch voorzitterschap beslist om voor alle lidstaten een gemeenschappelijke armoede-indicator te gebruiken. Deze indicator werd ingevoerd in het kader van de open coördinatiemethode voor sociale bescherming en insluiting, samen met een groot aantal andere sociale indicatoren<sup>13</sup>. Officieel heet deze indicator het armoederisicocijfer. Mensen wier inkomen lager ligt dan de vastgestelde grens worden niet noodzakelijk als arm beschouwd, maar volgens de indicator dreigen ze wel in armoede te vervallen. Dit gezegd zijnde is de grens vastgesteld op 60% van het beschikbare nationale mediane inkomen – waarbij het nationale mediane inkomen het inkomensniveau is dat de bevolking van een land in twee exact gelijke helften verdeelt. Mensen die deel uitmaken van gezinnen die na belastingen en sociale overdrachten over minder dan 60% van het nationale mediane inkomen beschikken, dreigen in armoede te vervallen. Om te bepalen of gezinnen een risico op armoede lopen, wordt dus het werkelijk beschikbare inkomen in aanmerking genomen.

(11) Voor deze cijfers en onderstaande cijfers, zie het rapport dat elk jaar gepubliceerd wordt door het Bureau voor Volkstelling: C. DeNavas-Walt, B. Proctor en J. Smith, *Income, Poverty and Health Insurance Coverage in the United States: 2011*, Current Population Reports nr. P60-243, Washington DC, Government Printing Office, pp. 13-20 en 49, 2012.

(12) J. Handler en Y. Hasenfeld, *Blame Welfare, Ignore Poverty and Inequality*, op. cit., p. 37.

(13) Met betrekking tot dit proces, zie A. Atkinson, E. Marlier en B. Nolan, Indicators and Targets for Social Inclusion in the European Union, *Journal of Common Market Studies*, 42 (1), pp. 47-75, 2004.

De Europese armoederisico-indicator is relatief van aard. Aan de hand van deze indicator wordt niet getracht om een bepaalde onaantastbare eigenschap van armoede te definiëren en de maatstaf heeft geen betrekking op bijvoorbeeld honger of andere fundamentele menselijke behoeften. De relatieve indicatoren berusten op de vooronderstelling dat het fenomeen van armoede enkel kan worden begrepen zoals het zich voordoet in een bepaalde maatschappij en op een bepaald moment in de tijd. Meer bepaald beoogt de Europese indicator de omvang van de relatieve economische ontbering in kaart te brengen. De onderliggende idee is dat personen een risico op armoede lopen wanneer zij het met behoorlijk weinig middelen moeten stellen ten opzichte van de algemene levensstandaard in hun land. Om deze reden evolueert de risicodrempel, per definitie, met de tijd, en reflecteert hij de veranderingen in de gemiddelde levensstandaard.

Dus, terwijl de Amerikaanse maatstaf de nadruk legt op het minimum aan geld dat nodig is om niet van honger om te komen, hecht de Europese indicator meer belang aan de idee van sociale cohesie. Men gaat ervan uit dat de armoede stijgt wanneer de inkomenskloof tussen rijk en arm zodanig toeneemt dat deze kloof tot een verslechtering van de relatieve positie van arme mensen leidt – zelfs indien deze positie verbetert in absolute termen. Kortom, er is enerzijds sprake van een logica die gebaseerd is op “niet genoeg” en anderzijds van een logica die is gebaseerd op “veel minder”<sup>14</sup>.

### 1.3. METING VAN ARMOEDE IN DE VERENIGDE STATEN OP EUROPESE WIJZE

Een vergelijking van deze twee maatstaven boven op hun respectieve filosofie blijkt een zeer leerzame oefening. Toen Mollie Orshansky in het begin van de jaren zestig de officiële armoedegrens in de Verenigde Staten vaststelde, kwam de relatieve waarde daarvan overeen met ongeveer 50% van het mediane Amerikaanse inkomen in die tijd. Interessant genoeg verschilde de Amerikaanse armoededrempel niet zo erg van de huidige Europese drempel. In 2000, dus zo'n 40 jaar later, was de Amerikaanse armoedelijn echter tot minder dan 30% van het nationale mediane inkomen gezakt<sup>15</sup>. Door de economische groei steeg het werkelijke inkomen en nam de ongelijkheid aanzienlijk toe, terwijl de armoededrempel op hetzelfde absolute niveau bleef. Aangezien de officiële methodologie nooit aan deze veranderingen werd aangepast, vragen talrijke (Amerikaanse) waarnemers zich ernstig af of ze wel nog in staat is om de omvang van de armoede op een relevante wijze weer te geven. Binnen de sociale wetenschappen bestaat zelfs een ruime consensus dat de maatstaf, die rekening houdend met de destijds beschikbare gegevens wel zinvol was toen

(14) G. Notten en C. de Neubourg, Monitoring Absolute and Relative Poverty: 'Not Enough' is not the Same as 'Much Less', *Review of Income and Wealth*, 57 (2), p. 248, 2011.

(15) T. Smeeding, Poor People in Rich Nations: The United States in Comparative Perspective, *Journal of Economic Perspectives*, 20 (1), p. 71, 2006.

hij werd ingevoerd, nu schromelijk achterhaald is vanuit het oogpunt van zowel de onderliggende filosofie – de keuze voor een vaste grenswaarde – als de technische modaliteiten – met name het feit dat deze waarde gekoppeld is aan het bruto-inkomen en niet het netto-inkomen van gezinnen<sup>16</sup>. Tegen deze achtergrond is het een interessant gegeven dat de “subjectieve armoedelij” – het inkomensniveau waaronder ondervraagde personen menen dat men in armoede leeft – nauw aansluit op de ontwikkeling van het mediane inkomen, maar dat ze steeds verder verwijderd raakt van de officiële armoedegrens<sup>17</sup>.

Tot nog toe zijn tevergeefs meerdere pogingen ondernomen om de officiële methodologie te vervangen<sup>18</sup>. Een van de grote politieke obstakels hierbij is het feit dat een herschrijving van de richtlijn ter vaststelling van de methode om armoede te meten, moet worden goedgekeurd door het Witte Huis, aangezien het *Office of Management and Budget* deel uitmaakt van de uitvoerende macht. Begrijpelijkerwijs zijn presidenten nogal terughoudend om wijzigingen goed te keuren die zouden aantonen dat het armoedepercentage (veel) hoger ligt dan uit de officiële statistieken blijkt<sup>19</sup>.

(16) Voor een overzicht van de belangrijkste kritieken op de officiële methodologie, zie bijvoorbeeld J. Iceland, *Poverty in America. A Handbook*, 2e ed., Berkeley (CA), University of California Press, pp. 23-25, 2006.

(17) *Ibid.*, pp. 33-34. De weergegeven grafiek suggereert dat de subjectieve armoedelij *grosso modo* gelijk is aan 50% van het mediane Amerikaanse inkomen.

(18) In verband met deze pogingen en de redenen voor hun mislukking, zie de beschouwingen en voorstellen – ten dele geïnspireerd door de Europese ervaring met de sociale indicatoren – van R. Blank, How to Improve Poverty Measurement in the United States, *Journal of Policy Analysis and Management*, 27 (2), pp. 233-254, 2008. Zie ook de analyse van verschillende alternatieve benaderingen voor de meting van armoede door R. Haveman, What Does it Mean to Be Poor in a Rich Society?, in M. Cancian en S. Danziger (eds.), *Changing Poverty, Changing Policies*, New York, Russell Sage, pp. 386-407, 2009.

(19) Gezien dit obstakel heeft het Bureau voor Volkstelling een zogenaamde “aanvullende” maatstaf voor armoede (*supplemental poverty measure*) uitgewerkt. Sinds 2011 wordt deze alternatieve maatstaf elk jaar samen met de officiële maatstaf bekendgemaakt, hoewel deze niet ter vervanging daarvan dient. Deze maatstaf is gebaseerd op aanbevelingen uit 1995 van een panel van deskundigen van de *National Academy of Sciences*, dat op verzoek van het Congres een nieuwe officiële methodologie moest voorstellen. De *supplemental poverty measure* is een zogenaamd quasi-relatieve maatstaf vanwege de gekozen grenswaarde die gebaseerd is op de kost van een aantal basisposten, zoals voeding, kleding, huisvesting en energie, en die op periodieke basis zal worden bijgewerkt, teneinde de evolutie weer te geven van de uitgaven die werkelijk aan deze verschillende posten worden besteed. Om een realistisch beeld te krijgen van het werkelijk beschikbare inkomen worden de middelen van de gezinnen bovendien pas na inkomstenbelasting in aanmerking genomen, omvatten ze de waarde van de voordelen in natura en worden ze verminderd met het bedrag van noodzakelijke uitgaven, zoals de kosten voor de uitoefening van een beroep of gezondheidszorg. In verband met de ontwikkeling van deze aanvullende maatstaf voor de meting van armoede, zie K. Short, The Research Supplemental Poverty Measure: 2011, Current Population Reports nr. P60-244, Washington DC, Census Bureau, p. 30, 2012. Het belang van deze maatstaf ligt niet zozeer in het totale aantal mensen dat als arm geïdentificeerd wordt, maar eerder in het feit dat daarmee de behoeften van arme mensen en de doelmatigheid van het openbare beleid ter bestrijding van armoede veel beter kan worden beoordeeld dan met de officiële methodologie. Hierbij moet worden opgemerkt dat er ook een indicator voor materiële ontbering bevat is in de sociale indicatoren die de lidstaten van de Europese Unie hebben ingevoerd.



Door de Europese armoederisico-indicator op de Verenigde Staten toe te passen, kan men in elk geval een juister beeld van de armoedeomvang in de VS krijgen. Op basis daarvan hebben twee economen berekend dat het relatieve armoedepercentage in de Verenigde Staten tussen 1993 en 2000 rond 25% van de bevolking schommelde<sup>20</sup>, een percentage dat in 2010 niet was veranderd<sup>21</sup>. Dit betekent dat, *grosso modo*, één op vier Amerikanen het met minder dan 60% van het beschikbare mediane nationale inkomen moet stellen. Ter vergelijking, aan het eind van het eerste decennium van de 21e eeuw bedroeg het armoederisicocijfer in de Europese Unie gemiddeld 16%. Zelfs in de lidstaten met de hoogste relatieve armoedepercentages – de Angelsaksische en mediterrane landen, alsook enkele landen die tot de EU zijn toegetreden in het kader van de uitbreiding naar het oosten – lag dat percentage onder de grens van 20%. De enige uitzonderingen daarop waren Bulgarije, Roemenië en Letland, hoewel geen enkele van deze landen boven het Amerikaanse record uitkwamen<sup>22</sup>.

De Verenigde Staten worden algemeen beschouwd als het rijkste land ter wereld, omdat ze het hoogste bbp hebben. Wanneer men de verschillen in verband met levensonderhoudskosten buiten beschouwing laat, dan blijkt dat het Amerikaanse bbp per hoofd hoger is dan dat van alle lidstaten van de Europese Unie, met als enige uitzondering het zeer specifieke geval van Luxemburg. Alle vergelijkingen tonen echter tevens aan dat de Verenigde Staten veruit de grootste armoedeconcentratie van alle westerse geïndustrialiseerde landen hebben<sup>23</sup>. Vooral de kinderarmoede ligt aanzienlijk hoger dan in andere rijke democratieën. Dit is de welbekende paradox van een extreem rijk land, waar een heel groot deel van de bevolking uitgesloten blijft van een levensstandaard die voor de meerderheid wel toegankelijk is.

Alvorens verder te gaan, moet nog worden benadrukt dat de Europese armoederisicomaatstaf een louter statistische indicator is. Deze maatstaf laat toe de evolutie van de nationale situaties te volgen en deze onderling te vergelijken, maar is niet *a priori* bestemd als basis om het niveau van de sociale uitkeringen te bepalen. Zoals we zullen zien, wordt de officiële Amerikaanse maatstaf daarentegen rechtstreeks gebruikt om de toelatingsvoorwaarden voor verscheidene uitkeringen te bepalen. Dit versterkt alleen maar het belang van deze maatstaf in de praktijk, niettegenstaande zijn algemeen erkende gebreken.

(20) G. Notten en C. de Neubourg, Monitoring Absolute and Relative Poverty, *op. cit.*, p. 255.

(21) Zie de online gegevensbank van het *Luxembourg Income Study* (LIS): [www.lisdatacenter.org/lis-ikf-webapp/app/search-ikf-figures](http://www.lisdatacenter.org/lis-ikf-webapp/app/search-ikf-figures) (geraadpleegd op 1 december 2012).

(22) A. Atkinson et al., Income Poverty and Income Inequality, in A. Atkinson en E. Marlier (eds.) *Income and Living Conditions in Europe*, Luxemburg, Publications Office of the European Union, p. 119, 2010.

(23) Zie bijvoorbeeld de cijfers gepresenteerd door T. Smeeding, Poor People in Rich Nations: The United States in Comparative Perspective, *op. cit.*, pp. 73-75.

## 2. HET AMERIKAANSE SOCIALEZEKERHEIDSSTELSEL HINKT ACHTEROP TEN OPZICHTE VAN DE EUROPESE NORMEN

Wat is de algemene toestand van het socialebeschermingsstelsel in de Verenigde Staten? Waarom beschrijven deskundigen op het gebied van sociaal beleid dit systeem doorgaans als een residueel systeem? Is dit een passende omschrijving? Om deze vragen te beantwoorden beschrijven we in dit deel de Amerikaanse welvaartsstaat vanuit een “Europees” perspectief, waarbij we op zoek gaan naar de tegenhangers van de uitkeringen die het gangbaarst zijn in Europese Unie.

Uitgangspunt hierbij is de vraag hoeveel procent van het bbp aan sociale uitgaven wordt besteed in de Verenigde Staten. In de sociale wetenschappen is dit de wijze waarop de problematiek doorgaans wordt benaderd. Het is ook deze benadering die tot de gebruikelijke bewering leidt dat de Amerikaanse welvaartsstaat comparatief gezien verbazend weinig ontwikkeld is. Het contrast tussen de oude en de nieuwe wereld is inderdaad bijzonder scherp wanneer men de cijfers bestudeert. Volgens de gegevensbank voor sociale uitgaven van de OESO<sup>24</sup>, kenden de Verenigde Staten in 2005 16% van hun bbp toe aan programma's voor sociale bescherming, terwijl de lidstaten van het Europa van de Vijftien hieraan gemiddeld 24% van hun bbp besteedden – met andere woorden ongeveer een vierde van de nationale rijkdom en 8 procentpunten meer dan de Verenigde Staten. Wat betreft de nieuwe lidstaten, die zijn toegetreden in het kader van de uitbreiding van de Unie naar het oosten en waarvan bekendstaat dat hun stelsels van sociale bescherming veel minder ontwikkeld zijn dan die van de landen van het “oude” Europa<sup>25</sup>, bedroeg het aandeel van de sociale uitgaven gemiddeld 20%. Nemen we deze landen op in de vergelijking, dan ligt het Europese gemiddelde nog steeds boven 23%. Dit alles wijst erop dat het aandeel van de overheidsmiddelen dat in sociale bescherming geïnvesteerd wordt, hetgeen in de internationale literatuur de *welfare state effort* wordt genoemd, beduidend hoger ligt aan deze zijde van de Atlantische oceaan.

Het is evenwel belangrijk verder in te gaan op deze eerste, relatief ruwe, aanwijzing. Teneinde een gedetailleerder beeld van het Amerikaanse socialezekerheidsstelsel te krijgen, nemen we nu de belangrijkste componenten daarvan in beschouwing. Hier toe maken we een zeer klassiek onderscheid tussen de sociale verzekeringen (2.1.) en de inkomensafhankelijke uitkeringen (2.2.), dit wil zeggen, enerzijds, de mechanismen die de gehele bevolking dekken, of althans de meerderheid, en anderzijds, de mechanismen die specifiek gericht zijn op arme mensen. Terloops is het interessant

(24) Zie de gegevens samengebracht door J. Alber, *What the European and American Welfare States Have in Common and Where They Differ*, *op. cit.*, p. 115.

(25) In verband met de zogenaamde post-communistische welvaartsstaten, zie H.J.M. Fenger, *Welfare Regimes in Central and Eastern Europe: Incorporating Post-Communist Countries in a Welfare Regime Typology*, *Contemporary Issues and Ideas in Social Sciences* (e-tijdschrift), 3 (2), p. 30, 2007, beschikbaar op <http://journal.ciiss.net/index.php/ciiss/article/view/45/37> (geraadpleegd op 1 december 2012).

op te merken dat, in de Amerikaanse context, het “beleid ter bestrijding van armoede” (*anti-poverty policies*) in het algemeen zowel de ene als de andere categorie omvat, terwijl deze uitdrukking in Europa doorgaans enkel betrekking heeft op de inkomensafhankelijke uitkeringen. Hieronder volgt een overzicht van de oorsprong, de evolutie, de organisatie en de omvang van elke voorziening. De algemene nadruk ligt daarbij op de impact van elk programma op de armoede en op de situatie van arme mensen. Dit overzicht wordt afgesloten met een voorlopige conclusie.

Wat betreft de informatiebronnen en de verwijzingen met betrekking tot elke uitkering die aan bod komt, steunt dit overzicht grotendeels op wat in de Verenigde Staten informeel bekendstaat als het *Green Book*. Dit is een vademecum van de belangrijkste Amerikaanse sociale programma's dat juridische en feitelijke gegevens combineert en dat periodiek geactualiseerd wordt door het administratieve personeel van een commissie van het Huis van Afgevaardigden<sup>26</sup>.

Nog twee opmerkingen. Ten eerste, bij de bespreking van de “traditionele” sectoren van de sociale zekerheid laten we bewust de *Workers' Compensation*, de Amerikaanse voorziening voor arbeidsongevallen en beroepsziekten, terzijde omdat deze minder belangrijk is voor dit artikel. Ten tweede, in de nasleep van de Grote Recessie hebben het Congres en de Obama-administratie tussen 2008 en 2010 achtereenvolgens verschillende herstelplannen goedgekeurd die de kenmerken van bepaalde uitkeringen substantieel hebben beïnvloed<sup>27</sup>. Echter, aangezien de meeste doorgevoerde wijzigingen beperkt waren in de tijd, worden ze hier evenmin behandeld.

## 2.1. DE SOCIALE VERZEKERINGEN

De sociale verzekeringen vertegenwoordigen qua financieel volume het leeuwendeel van de uitgaven<sup>28</sup>. Er komen achtereenvolgens vijf verschillende sectoren aan bod: de

(26) U.S. House of Representatives, Staff of the Committee on Ways and Means, *Background Material and Data on the Programs within the Jurisdiction of the Committee on Ways and Means*, 110<sup>th</sup> Congress, 2008 (hierna het *Green Book*), beschikbaar op <http://democrats.waysandmeans.house.gov/singlepages.aspx?NewsID=10490> (geraadpleegd op 1 december 2012). Hierbij moet worden opgemerkt dat dit document, dat aan een negentiende herziening toe is, niet langer toegankelijk is op de officiële site van de bevoegde commissie, sedert de Republikeinen na de tussentijdse verkiezingen in 2010 de controle over het Huis hebben verworven. In 2011 werd een twintigste uitgave gepubliceerd die qua formaat totaal verschillend was van de voorgaande uitgaven: ze omvat enkel een selectie van links volgens verschillende onlinebronnen. Zie <http://greenbook.waysandmeans.house.gov> (geraadpleegd op 1 december 2012).

(27) Voor een gedetailleerde voorstelling van de opeenvolgende herstelplannen, zie G. Burtless en T. Gordon, *The Federal Stimulus Programs and their Effects*, in D. Grusky, B. Western en C. Wimer (eds.), *The Great Recession*, New York, Russell Sage, pp. 249-293, 2011.

(28) Zie de gegevens verstrekt door J. Ziliak, *Recent Developments in Antipoverty Policies in the United States*, Madison (WI), University of Wisconsin-Madison, Institute for Research on Poverty, discussion paper nr. 1.396-11, p. 2, 2011.

ouderdoms- en invaliditeitspensioenen (2.1.1.), de gezondheidszorg (2.1.2.), de werkloosheidsverzekering (2.1.3.), de kinderbijlagen (2.1.4.) en het familiaal verlof (2.1.5.).

### 2.1.1. **Social Security: contributieve ouderdoms- en invaliditeitspensioenen**

Het belangrijkste programma is *Social Security*, dat tevens een van de oudste programma's is. Comparatief gezien kan de benaming tot verwarring leiden, aangezien in de IAO-conventies, in het EU-recht, of in een Engelssprekend land zoals het Verenigd Koninkrijk, de uitdrukking *social security* doorgaans verwijst naar het stelsel van sociale bescherming als geheel. De uitdrukking verwijst in die gevallen naar het volledige stelsel, inclusief de verschillende branches of sectoren: de gezondheidszorg, pensioenen, invaliditeitsuitkeringen, werkloosheidsuitkeringen, enz<sup>29</sup>. In de Verenigde Staten wordt wat elders sociale zekerheid wordt genoemd, aangeduid met de uitdrukking *social welfare*. *Social Security* heeft daarentegen een veel engere betekenis: het is, *grosso modo*, het equivalent voor pensioenen<sup>30</sup>. De uitdrukking verwijst naar de befaamde *Social Security Act* die in 1935 is aangenomen in het kader van de *New Deal* van Franklin Roosevelt, de eerste "big bang" in de geschiedenis van het Amerikaanse sociale beleid. Decennia lang had de Republikeinse meerderheid, gesteund door een zeer conservatief Hooggerichtshof, zich radicaal verzet tegen elke poging om wetten op te stellen voor economische en sociale aangelegenheden. Door de Grote Depressie, een economische crisis zonder voorgaande, kon het Congres onder impuls van een ruime Democratische meerderheid, uiteindelijk een eind stellen aan het *laissez-faire* beleid en de eerste bouwstenen van de Amerikaanse welvaartsstaat leggen<sup>31</sup>, lang nadat de West-Europese landen hun eerste sociale wetgevingen hadden goedgekeurd.

*Social Security* omvat in hoofdzaak de toekenning van ouderdomspensioenen. De pensioenleeftijd werd oorspronkelijk vastgesteld op 65 jaar, maar wordt nu geleidelijk opgetrokken naar 67 jaar. Om in aanmerking te komen, dienen Amerikaanse gepensioneerden in totaal ten minste 40 trimesters te hebben gewerkt. De uitkeringen worden voornamelijk gefinancierd door sociale bijdragen die betaald worden door werknemers en hun werkgevers, alsmede door zelfstandigen. Ze worden toe-

(29) Zie I.A.O., Verdrag 102 van 28 juni 1952 betreffende de minimumnormen van sociale zekerheid (dat niet bekrachtigd werd door de Verenigde Staten); E.U., Verordening (EU) nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels, PB L 166 van 30 april 2004, p. 1; N. Wikeley en A. Ogas, *The Law of Social Security*, 5<sup>e</sup> ed., Oxford, Oxford University Press, 2002.

(30) Voor de evolutie van de betekenis van de uitdrukking *social security* in de Verenigde Staten, zie D. Beland, *The Politics of Social Policy Language*, *Social Policy & Administration*, 45 (1), pp. 4-6, 2011.

(31) Voor de aanloop naar de Amerikaanse welvaartsstaat, zie M. Landis, *Fate, Responsibility, and 'Natural' Disaster Relief: Narrating the American Welfare State*, *Law & Society Review*, 33 (2), pp. 257-318, 1999 (waaruit blijkt hoe de Roosevelt-administratie zich heeft ingezet om de Grote Depressie uit te roepen als een nationale ramp die tot noodhulp noopte).

gekend door de *Social Security Administration*, het federale agentschap dat het programma beheert. Met het oog op dit artikel is het interessant op te merken dat *Social Security* een zeer belangrijke rol speelt in de armoedebestrijding. Het programma dekt immers de grote meerderheid van de bejaarden en het percentage van het vervangingsinkomen is omgekeerd evenredig met de inkomsten. Met andere woorden, werknemers met een laag loon ontvangen een groter aandeel van hun voormalige inkomen dan werknemers met een gemiddeld of hoog loon. Het is aangetoond dat de spectaculaire daling van de armoede onder bejaarden in de loop van de tweede helft van de 20e eeuw grotendeels te danken is aan de invoering van *Social Security* en de snelle stijging van de toegekende bedragen na de Tweede Wereldoorlog<sup>32</sup>. Zoals reeds vermeld, ligt het officiële armoedepercentage voor 65-plussers beduidend lager dan dat bij personen jonger dan 65 jaar. Vanuit een vergelijkend standpunt blijkt voorts dat *Social Security* een universele dekking en een hoger herverdelend effect heeft dan het Duitse ouderdomspensioenstelsel<sup>33</sup>, de oudste overheidsvoorziening voor pensioenen in Europa (1889). Algemeen gezien kan men stellen dat hoewel de Verenigde Staten, historisch gezien, veel later in pensioenen hebben geïnvesteerd, ze heden ten dage geen geval apart meer vormen in het internationale landschap.

Aanvankelijk bestond *Social Security* enkel uit een programma voor ouderdomspensioenen en kort na de invoering ervan werd het aangevuld met een voorziening voor overlevingspensioenen, die uitkeringen toekent aan personen die afhankelijk zijn van overleden werknemers. Nog belangrijker was dat *Social Security* in 1956 opnieuw werd uitgebreid met de *Disability Insurance* (DI), een sociale verzekering die arbeidsongeschiktheid dekt. De *Disability Insurance* wordt eveneens gefinancierd met sociale bijdragen en beheerd door de *Social Security Administration* als onderdeel van de overkoepelende *Old-Age, Survivors, and Disability Insurance* (OASDI). Opvallend daarbij zijn de zeer strikte toelatingsvoorwaarden voor invaliditeitsuitkeringen. Om als invalide beschouwd te worden moet de aanvrager, als algemene regel, tijdens de laatste tien jaar minstens vijf jaar gewerkt en sociale bijdragen betaald hebben en ook bewijzen dat hij niet langer in staat is om enigerlei “substantiële winstgevende activiteit” uit te oefenen gedurende ten minste één jaar. Concreet impliceert de bewijslast tot het aantonen van totale ongeschiktheid om enigerlei werk uit te voeren gedurende een zo lange periode, het kunnen verstrekken van een uitgebreide medische documentatie. In tegenstelling tot andere landen, berust de Amerikaanse invaliditeitsvoorziening niet op een graduele benadering voor arbeidsongeschiktheid maar op een zwart-witbenadering: het is alles of niets. Enkel

(32) Zie G. Engelhardt en J. Gruber, *Social Security and the Evolution of Elderly Poverty*, in A. Auerbach, D. Card en J. Quigley (eds.), *Public Policy and the Income Distribution*, New York, Russell Sage, pp. 259-287, 2006.

(33) J. Alber, *What the European and American Welfare States Have in Common and Where They Differ*, *op. cit.*, pp. 109-110.

een zeer zware arbeidsongeschiktheid verleent het recht op vergoeding en, bijgevolg, terugtrekking uit de arbeidsmarkt<sup>34</sup>.

Met deze drie onderdelen vormt OASDI historisch gezien het hart van het federale socialeverzekeringsstelsel in de Verenigde Staten.

### 2.1.2. **Medicare: het gezondheidszorgprogramma voor bejaarden en invaliden**

Zoals in alle nationale socialebeschermingsstelsels is de gezondheidszorg een belangrijke pijler in de Amerikaanse welvaartsstaat. Daar houden echter de gelijkenissen tussen de Verenigde Staten en de andere landen op, aangezien de organisatie van de gezondheidszorg in de Verenigde Staten frappante bijzonderheden vertoont. Zoals welbekend is er in de Verenigde Staten nooit een universele ziektekostenverzekeringstelsel ingevoerd dat voor de hele bevolking in medische dekking voorziet. Vanuit dit oogpunt vormen de Verenigde Staten een volstrekt uniek geval in de geïndustrialiseerde wereld. Desalniettemin, en in tegenstelling tot wat vaak wordt aangenomen in Europa, betekent dit niet dat er in de Verenigde Staten geen door de overheid gefinancierde gezondheidszorgprogramma's bestaan.

Wat sociale verzekeringen betreft, moet een zeer belangrijk federaal programma worden vermeld, namelijk *Medicare*<sup>35</sup>. *Medicare* werd in 1965 onder de Johnson-administratie in het leven geroepen in het kader van de oorlog tegen armoede – de (enige) andere periode na de *New Deal* waarin het sociale beleid aanzienlijk werd uitgebreid. Het programma was aanvankelijk gericht op bejaarden, maar werd later uitgebreid tot permanent arbeidsongeschikte personen. Senioren komen, ongeacht hun gezondheidstoestand, in aanmerking wanneer ze de leeftijd van 65 jaar bereiken, voor zover zij of hun echtgenoot of echtgenote sociale bijdragen hebben betaald gedurende ten minste 40 trimesters. Invaliden jonger dan 65 jaar hebben daarentegen toegang tot *Medicare* nadat zij twee jaar lang vergoedingen hebben ontvangen van de *Disability Insurance*. Hoewel bijna een op twee bejaarden geen enkele medische dekking genoot vóór 1965<sup>36</sup>, zijn nagenoeg alle Amerikaanse senioren heden ten dage gedekt.

(34) In verband met deze keuze, zie M. Diller, Entitlement and Exclusion: The Role of Disability in the Social Welfare System, *UCLA Law Review*, 44 (2), pp. 361-465, 1996.

(35) Voor een presentatie, zie J. Iglehart, The American Health Care System. Medicare, *New England Journal of Medicine*, 340 (4), pp. 327-332, 1999.

(36) Kaiser Family Foundation, *Medicare: A Primer*, Menlo Park (CA), KFF, p. 13, 2010. De Kaiser Family Foundation is een onafhankelijke organisatie zonder winstoogmerk waarvan de analyses als gezaghebbend gelden en op grote schaal worden gebruikt door Amerikaanse deskundigen op het gebied van gezondheidszorg.

*Medicare* vergoedt verblijven in het ziekenhuis, doktersbezoeken en, sinds 2006, doktersvoorschriften voor geneesmiddelen. Wat uitgaven betreft, is dit na *Social Security* het op een na belangrijkste programma voor sociale bescherming. Niettemin verstrekt *Medicare* geen vergoeding voor andere belangrijke diensten die bejaarden en invaliden nochtans vaak nodig hebben, zoals langdurige zorg, gehoorapparaten en visuele hulpmiddelen of tandheelkundige behandelingen. Bovendien is de betaling van gedekte uitkeringen onderworpen aan de storting van een maandelijkse premie en van betrekkelijk hoge persoonlijke aandelen. Het merendeel van de begunstigden heeft dan ook een of andere vorm van aanvullende verzekering, bijvoorbeeld via hun voormalige werkgever, om de lacunes in de dekking van *Medicare* te dichten en om de persoonlijke aandelen te betalen. Maar aangezien voor de aanvullende verzekeringen doorgaans ook premies moeten worden betaald, moeten vele begunstigden grote sommen uitgeven om hun medische behoeften het hoofd te kunnen bieden<sup>37</sup>. Ondanks deze beperkingen vormt het programma toch een essentiële bron van zekerheid voor Amerikaanse senioren. *Medicare* wordt gefinancierd via een combinatie van sociale bijdragen en fiscale middelen die worden aangevuld met premies van de begunstigden. Het programma wordt beheerd door het Amerikaanse ministerie van Sociale Zaken (*Department of Health and Human Services*), het belangrijkste federale ministerie – waarvan de *Social Security Administration* deel uitmaakte, vooraleer het in 1995 een onafhankelijk agentschap werd.

Hoe staat het met personen jonger dan 65 jaar die niet permanent arbeidsongeschikt zijn? Tenzij ze arm zijn en als “steunwaardig” worden beschouwd, waardoor ze toegang hebben tot *Medicaid* (zie verder), zijn ze aangewezen op de markt en privé-verzekeringsmaatschappijen met winstoogmerk. Door zijn complexiteit verdient deze problematiek een afzonderlijke analyse<sup>38</sup>. Beknopt kan men echter stellen dat personen die deel uitmaken van de actieve bevolking, twee mogelijkheden hebben: ofwel vinden ze een werkgever die zijn werknemers aanbiedt om hun ziektekostenverzekering te financieren, ofwel moeten ze rechtstreeks bij een privéverzekeraar een ziektekostenverzekering afsluiten.

In de Verenigde Staten is tewerkstelling de traditionele toegangspoort tot een ziektekostenverzekering<sup>39</sup>. Deze bijzonderheid is in het midden van de 20e eeuw opgedo-

(37) *Ibid.*, p. 6. Hier wordt toegelicht dat de gezondheidszorguitgaven ten laste van de patiënten, uitgedrukt als aandeel van hun inkomen, in 2006 gemiddeld hoger lagen dan 16% voor de begunstigden van *Medicare*, ten opzichte van 12% tien jaar voordien.

(38) In de Verenigde Staten wordt de reglementering inzake ziektekostenverzekering trouwens doorgaans behandeld als een onderdeel van het op zichzelf staande gezondheidsrecht en niet als een onderdeel van het socialezekerheidsrecht.

(39) Zie in dit verband de beschouwingen van S. Glied, *The Employer-Based Health Insurance System. Mistake or Cornerstone?*, in D. Mechanic et al. (eds.) *Policy Challenges in Modern Health Care*, New Brunswick (NJ), Rutgers University Press, pp. 37-52, 2005.

ken toen de premies voor ziektekostenverzekeringen gekoppeld aan tewerkstelling, werden vrijgesteld van sociale bijdragen en van inkomstenbelasting. Tegenwoordig hebben de meeste Amerikanen een medische dekking via hun werkgever of via de werkgever van een gezinslid. Het aantal werkgevers die een ziektekostenverzekering aanbieden aan hun werknemers, is in de loop van het laatste decennium echter aanzienlijk teruggelopen, van 65% in 2000 tot 55% tien jaar later<sup>40</sup>, voornamelijk wegens de sterk gestegen premiebedragen.

In de praktijk hebben werknemers van kleine bedrijven en werknemers met lage lonen veel minder kans om een ziektekostenverzekering aangeboden te krijgen dan werknemers van grote ondernemingen. Bij gebrek aan een verzekering gekoppeld aan tewerkstelling kunnen zij rechtstreeks bij een privéverzekeraar op de zogenaamde individuele markt een verzekeringspolis aangaan. De polissen die op deze markt worden aangeboden, zijn echter veel duurder en veel minder uitgebreid dan de collectieve polissen. De tarieven en de toekenning van dekking op de individuele markt zijn nauwelijks gereguleerd, waardoor de verzekeraars een grote vrijheid hebben om de premies te differentiëren of de omvang van de dekking te beperken naargelang van de gezondheidstoestand van de aanvrager. Bijgevolg zijn vele werknemers met lage lonen, alsook hun gezinsleden, en vooral degenen die aan zogenaamde voorafbestaande aandoeningen lijden, onderverzekerd ondanks buitensporige kosten, of kunnen ze zich eenvoudigweg geen ziektekostenverzekering veroorloven<sup>41</sup>.

Dit brengt ons bij de alombekende problematische situatie van onverzekerden. Men schat dat in 2011, ongeveer 16% van de Amerikaanse bevolking, oftewel bijna 50 miljoen personen, geen enkele publieke of particuliere medische dekking genoot<sup>42</sup>. Daarbij moet evenwel worden gepreciseerd dat onverzekerden de toegang tot gezondheidszorg niet volledig wordt ontnomen. Krachtens de *Emergency Medical Treatment and Active Labor Act* (EMTALA), aangenomen in 1986, zijn ziekenhuizen namelijk wettelijk verplicht patiënten in medische spoedgevallen op te nemen, ongeacht de financiële draagkracht van de patiënt. Het is echter wel geweten dat deze wet niet altijd gerespecteerd wordt. Bovendien blijven de in de spoedafdeling toegediende zorgen vaak onbetaald, aangezien mensen zonder verzekering niet in staat zijn de rekening te betalen. Uiteindelijk worden de kosten van deze niet-terugbetaalde behandelingen – die men in 2005 op 30 miljard dollar per jaar heeft geschat – overgenomen door de verzekerden en de overheden, hetgeen tot een stijging

(40) C. DeNavas-Walt, B. Proctor en J. Smith, *Income, Poverty and Health Insurance Coverage in the United States: 2011*, *op. cit.*, p. 65.

(41) Voor een gedetailleerd onderzoek van de versnippering van de Amerikaanse ziektekostenverzekeringsmarkt, zie A. Hoffman, *Oil and Water: Mixing Individual Mandates, Fragmented Markets, and Health Reform*, *American Journal of Law & Medicine*, 36 (1), pp. 48-60, 2010.

(42) C. DeNavas-Walt, B. Proctor en J. Smith, *Income, Poverty, and Health Insurance Coverage in the United States: 2011*, *op. cit.*, p. 21.



van de premies leidt en dus tot nog minder toegankelijke verzekeringspolissen<sup>43</sup>. Om deze reden zijn vele Amerikanen genoodzaakt om bepaalde medische basiszorg, zoals preventieve zorg, uit te stellen of hiervan af te zien. Hoewel een aanzienlijk deel van de bevolking absoluut geen bescherming geniet, vertegenwoordigt het Amerikaanse gezondheidszorgstelsel wel meer dan 17% van het bbp, ten opzichte van 8 tot 12% in de meeste westerse landen waar de dekking universeel is<sup>44</sup>. Tegelijk ligt de levensverwachting in de Verenigde Staten lager dan het gemiddelde van de OESO-landen<sup>45</sup>. Comparatief gezien wijst dit alles erop dat het Amerikaanse systeem heel duur, relatief ondoelmatig en fundamenteel onbillijk is.

Echter, zoals we hierna zullen zien, zal het hele gezondheidszorglandschap in de komende jaren grondig veranderen als gevolg van de geleidelijke doorvoering van de hervorming die in 2010 door de Obama-administratie werd goedgekeurd.

### 2.1.3. **Unemployment Insurance: beperkte uitkeringen voor onvrijwillig werklozen**

Terwijl *Social Security* en *Medicare* beide volledig door de federale overheid worden beheerd, wordt *Unemployment Insurance* (UI), het werkloosheidsverzekeringstelsel, hoofdzakelijk gereguleerd, georganiseerd en gefinancierd door de individuele staten. Deze eigenschap kan historisch worden verklaard. De eerste mechanismen voor werkloosheidsverzekering werden immers in het begin van de jaren dertig door enkele staten ingevoerd. Samen met de *Workers' Compensation* vormen deze mechanismen het oudste element van het Amerikaanse sociale vangnet. Ten tijde van de *New Deal* stelde Roosevelt voor om voort te bouwen op de opgedane ervaring in de pioniersstaten teneinde een partnerschap op te richten tussen de federale overheid en de deelstaten, waarbij deze laatste over een grote autonomie zouden beschikken. Bijgevolg werden slechts enkele beperkte vereisten opgenomen in de federale *Social Security Act* van 1935<sup>46</sup>. Elke staat heeft zijn eigen programma voor werkloosheidsverzekering ontwikkeld. Daarom verschillen de toelatingsvoorwaarden en de uitkeringsbedragen aanzienlijk van staat tot staat. De staten beheren hun programma onder het toezicht van het ministerie van Werkgelegenheid (*Department of Labor*), dat waakt over de naleving van de federale normen. De staten financieren zelf de kosten van de uitkeringen door bij de werkgevers een loonbelasting te heffen, terwijl de federale overheid slechts een deel van de beheerskosten van het stelsel voor haar rekening neemt.

(43) J. Gruber, Covering the Uninsured in the United States, *Journal of Economic Literature*, 46 (3), pp. 577-578, 2008.

(44) OECD, *Health at a Glance. OECD Indicators*, Parijs, OECD, p. 151, 2011.

(45) *Ibid.*, p. 25.

(46) J. Hight, Unemployment Insurance: Changes in the Federal-State Balance, *University of Detroit Journal of Urban Law*, 59 (4), Long Lines and Hard Times: Future Unemployment Insurance Alternatives, pp. 616-617, 1982.

Zoals opgelegd door de federale wetgeving, zijn nagenoeg alle werknemers gedekt door de staatsprogramma's voor werkloosheidsverzekering. Maar hoewel het werkloosheidsverzekeringstelsel een relatief groot toepassingsgebied heeft, is het gedekte risico nogal restrictief omschreven. Alle programma's van de staten hebben inderdaad twee belangrijke eigenschappen gemeen, die vanuit vergelijkend standpunt zeer opvallend zijn. De eerste heeft betrekking op de voorwaarden voor toegang tot de uitkeringen, terwijl de tweede te maken heeft met de maximale duur van de toekenning.

Ook hier kunnen de toelatingsvoorwaarden in twee categorieën worden onderverdeeld, namelijk financiële vereisten en niet-financiële vereisten. Teneinde het recht op uitkeringen te verkrijgen, moet de aanvrager een betaalde beroepsactiviteit uitgeoefend hebben gedurende een bepaalde tijd en gedurende deze periode, de zogenaamde referentieperiode, een minimumbedrag verdiend hebben – dit zijn de financiële vereisten. Vervolgens moet de aanvrager ook onvrijwillig werkloos zijn, wat inhoudt dat hij moet voldoen aan een gebruikelijke reeks voorwaarden: (i) arbeidsgeschikt zijn, (ii) het werk niet verlaten hebben zonder legitieme reden, (iii) niet ontslagen zijn wegens een laakbare houding op het werk, (iv) geen passende werkaanbieding geweigerd hebben en (v) beschikbaar zijn op de arbeidsmarkt en actief naar werk zoeken – dit zijn de niet-financiële vereisten. Hoewel deze verschillende vereisten qua principe heel traditioneel zijn, hebben bijna alle staten hun modaliteiten sterk verscherpt in de loop van de tijd en dan vooral vanaf de jaren tachtig<sup>47</sup>. Zo werd het tijdens de referentieperiode minimaal verdiende bedrag sterk verhoogd. Tegelijkertijd werden de sancties voor vrijwillige werkloosheid aanzienlijk verzaamd door het tijdelijke verlies van het recht op uitkeringen steeds meer te gaan vervangen door definitieve uitsluitingen.

Door deze twee gelijklopende evoluties ontvangt slechts één op drie werklozen in de Verenigde Staten effectief een werkloosheidsuitkering<sup>48</sup>. De ratio tussen uitkeringsgerechtigde werklozen en werknemers zonder werk is dus bijzonder laag. Vele arme werknemers, de zogeheten *working poor*, zijn niet in staat om te voldoen aan de financiële toelatingsvoorwaarden. Dit risico speelt heel sterk voor vrouwen en personen met een andere huidskleur. In de praktijk zijn – of, zoals hierna zal blijken, waren – vele onvrijwillig werklozen, waaronder voornamelijk alleenstaande moeders, afhankelijk van sociale bijstand<sup>49</sup>. De uitgekeerde bedragen voor sociale bijstand zijn evenwel veel lager dan de werkloosheidsuitkeringen.

(47) Zie L. Williams, Unemployment Insurance and Low-Wage Work, in J. Handler en L. White (eds.), *Hard Labor. Women and Work in the Post-Welfare Era*, Armonk (NY)-Londen, M.E. Sharpe, pp. 160-164, 1999.

(48) *Green Book*, op. cit., p. IV-4 en IV-5.

(49) L. Williams, Unemployment Insurance and Low-Wage Work, op. cit., p. 159, 162 en 163.

De tweede opvallende eigenschap van het Amerikaanse werkloosheidsverzekeringstelsel houdt verband met het feit dat de uitkeringen over het algemeen door de staten beperkt zijn in de tijd tot een maximale duur van zes maanden. Hierbij moet worden gewezen op een mechanisme dat in de staten met bijzonder hoge werkloosheidscijfers voorziet in de toekenning van bijkomende uitkeringen (*extended benefits*) gedurende maximaal 20 bijkomende weken. De federale overheid neemt de helft van de kosten van deze bijkomende uitkeringen voor haar rekening. Daarenboven hebben het Congres en de administratie de gewoonte aangenomen om te voorzien in een tijdelijke aanvullende bijstand, die volledig gefinancierd wordt door de federale overheid, in geval van diepe economische recessies op nationaal niveau. Zo werd tijdens de Grote Recessie de totale maximale duur van de uitkeringen verlengd tot een ongezien maximum van 99 weken. Hier vertoont het Amerikaanse werkloosheidsverzekeringstelsel een zekere gevoeligheid voor de schommelingen in de economische conjunctuur. Deze verlenging van de maximale duur is echter niet bestemd om te blijven bestaan en wordt dan ook geleidelijk afgebouwd naarmate het economisch herstel zich doorzet. Hoe dan ook is de maximale duur van zes maanden, die in normale omstandigheden geldt, zeer kort<sup>50</sup>.

Wat kan er, ter vergelijking, gezegd worden over de Europese landen? Sinds de jaren negentig is er een duidelijke tendens om de maximumduur van de uitkeringen te verlagen. Er bestaan echter nog steeds aanzienlijke verschillen tussen, bijvoorbeeld, het Verenigd Koninkrijk, dat op dit vlak veel meer veramerikaniseerd is en waar de "uitkeringen voor werkzoekenden" (*jobseeker's allowances*) enkel toegekend worden gedurende maximaal 26 weken, en het unieke geval van België, waar de werkloosheidsuitkeringen niet onderworpen zijn aan enigerlei beperking in de tijd. Tussen deze twee uitersten zijn de uitkeringen doorgaans beperkt tot een maximale duur van anderhalf tot twee jaar<sup>51</sup>. Dus, waar de Amerikanen in termen van weken spreken over de duur van uitkeringen, spreken de Europeanen eerder in termen van maanden of jaren. Misschien nog sprekender is het feit dat vele Europese landen over een stelsel voor werkloosheidsbijstand beschikken, op basis waarvan al dan niet inkomensafhankelijke uitkeringen worden toegekend aan personen zonder werk die hun rechten hebben uitgeput. Qua bedrag bevinden deze uitkeringen voor werkloosheidsbijstand zich doorgaans ergens tussen de werkloosheidsverzekering en sociale bijstand. In de Verenigde Staten bestaat niets dergelijks. Daarom is elk jaar de 30 tot 45% van de Amerikaanse werklozen die hun rechten hebben uitgeput zonder een nieuwe betrekking te hebben gevonden<sup>52</sup>, volledig op zichzelf aangewezen.

(50) Bovendien mag men niet vergeten dat een werknemer die in de Verenigde Staten zijn werk verliest, over het algemeen niet alleen zijn loon, maar ook zijn ziektekostenverzekering verliest, waardoor een ontslag veel zwaarder weegt dan elders.

(51) G. Burtless en T. Gordon, *The Federal Stimulus Programs and Their Effects*, *op. cit.*, p. 266.

(52) *Green Book*, *op. cit.*, p. IV-17.

Kortom, voor de impliciet legitiem geachte werkloosheid, oftewel de werkloosheid die door de overheid wordt vergoed, wordt een zeer restrictieve omschrijving gehanteerd. De zeer strenge voorwaarden voor de toegang tot uitkeringen en de nogal korte duur van de toekenning verklaren waarom de Verenigde Staten slechts 0,3 tot 0,5% van hun bbp aan het werkloosheidsbeleid besteden, ten opzichte van 2 tot 3% in nagenoeg alle andere lidstaten van de OESO. Dit zeer lage cijfer weerspiegelt tevens het feit dat er maar zeer bescheiden bedragen worden geïnvesteerd in beroepsopleiding en in de arbeidsbemiddelingsdiensten<sup>53</sup>.

#### 2.1.4. Kinderbijslagen: welke kinderbijslagen?

Naast ouderdomspensioenen, de gezondheidszorg en de werkloosheidsverzekering, bestaat de vierde traditionele branche van de sociale verzekeringen uit kinderbijslagen. Net als talrijke andere geïndustrialiseerde landen voorzien alle Europese landen in de toekenning van dergelijke uitkeringen. Hoewel de precieze modaliteiten aanzienlijk verschillen van land tot land, gaat het overal om een bedrag dat op regelmatige tijdstippen wordt uitbetaald aan personen die kinderen opvoeden. Steeds vaker worden kinderbijslagen ongeacht het professionele statuut van de ouders gewaarborgd, waardoor ze in vele landen eigenlijk universeel of quasi-universeel zijn geworden. Doel van kinderbijslagen is ouders bij te staan om de met de kinderopvoeding samenhangende kosten te dragen. Over het algemeen stijgt het bedrag van de uitkering naargelang van de "rangorde" van het kind binnen het gezin of zijn leeftijd. Het bedrag wordt vaak ook verhoogd voor gezinnen met een laag inkomen, eenoudergezinnen en gezinnen waarvan het gezinshoofd werkloos of invalide is. Deze eigenschappen verklaren waarom kinderbijslagen een sleutelrol spelen in de armoedebestrijding<sup>54</sup>.

Hoe staan de zaken op dit vlak in de Verenigde Staten? Het antwoord is simpel: er bestaan geen noemenswaardige kinderbijslagen in de Verenigde Staten. Op dit vlak kon het contrast tussen Europa en de Verenigde Staten dus niet groter zijn. Dit contrast helpt te begrijpen waarom alleenstaande moeders het in de Verenigde Staten moeilijker hebben dan elders om de eindjes aan elkaar te knopen. Het ontbreken aan financiële ondersteuning via kinderbijslagen verklaart ook waarom

(53) B. Quade, C.J. O'Leary en O. Dupper, Activation from Income Support in the U.S., in W. Eichhorst, O. Kaufmann en R. Konle-Seidl (eds.), *Bringing the Jobless into Work? Experiences with Activation Schemes in Europe and the U.S.*, Berlijn, Springer, pp. 352-353, 2008.

(54) Voor een vergelijkend overzicht dat gericht is op het effect van uitkeringen voor de situatie van alleenstaande moeders, zie W. Van Lancker, J. Ghysels en B. Cantillon, De impact van kinderbijslagen op het armoederisico van alleenstaande moeders: België in vergelijkend perspectief, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 54 (2), pp. 335-362, 2012.

deze moeders en hun kinderen geconfronteerd worden met een aanzienlijk hoger armoedepercentage dan andere bevolkingsgroepen<sup>55</sup>.

### 2.1.5. Familiaal verlof: welk familiaal verlof?

In dezelfde trant is er in de Verenigde Staten evenmin recht op betaald familiaal verlof, zelfs niet voor jonge moeders. Het federale recht voorziet enkel een recht op onbetaald verlof, waarvan de modaliteiten bovendien zeer restrictief zijn<sup>56</sup>. De *Family and Medical Leave Act* (FMLA), goedgekeurd door Bill Clinton in 1993 – nadat George Bush senior tweemaal zijn veto had gesteld – waarborgt werknemers van bedrijven met 50 werknemers of meer en met een anciënniteit van ten minste één jaar het recht om het werk te hervatten na een afwezigheid om gezinsredenen. De maximale duur van het verlof bedraagt 12 weken. Wegens de beperkte werkings-sfeer van de voorziening heeft slechts ongeveer de helft van de werknemers hierop recht. Het is dan ook geen verrassing dat werknemers met lage lonen, een groep die grotendeels uit vrouwen en Hispanics bestaat, hier naar alle waarschijnlijkheid niet voor in aanmerking zullen komen. De ongelijkheden op basis van sociale klasse, geslacht en etnische afkomst zijn dus duidelijk zichtbaar. Dat het verlof niet betaald is, betekent feitelijk dat vele ouders het niet kunnen opnemen, omdat ze het zich eenvoudigweg niet kunnen veroorloven zonder loon te leven. In het eerste decennium van de 21e eeuw nam een handvol staten, zoals Californië, het initiatief om een systeem voor betaald ouderschapsverlof in te voeren. Tot op heden bestaat er echter geen duidelijke politieke wil om deze beweging uit te breiden naar het federale niveau. Eerdere inspanningen in die zin werden in de kiem gesmoord, voornamelijk door het hardnekkige verzet uit de zakenwereld.

Met betrekking tot familiaal verlof blijken de Verenigde Staten eens te meer een apart, om niet te zeggen een ronduit abnormaal, geval te zijn. Sinds Australië in 2011 een mechanisme voor betaald ouderschapsverlof heeft ingesteld, zijn de Verenigde Staten daadwerkelijk het enige land van de OESO dat, na de geboorte van een kind, geen recht op betaald verlof waarborgt aan alle werknemers. Bovendien is het, op enkele uitzonderingen in de derde wereld na, een van de enige landen ter wereld die geen enkele voorziening voor betaald moederschapsverlof hebben ingevoerd<sup>57</sup>, terwijl deze (elementaire) maatregel toch fundamenteel is om ouders

(55) In verband met kinderarmoede in de Verenigde Staten, zie S.K. Danziger en S. Danziger, *Child Poverty and Antipoverty Policies in the United States: Lessons from Research and Cross-National Policies*, in S. Kamerman, S. Phipps en A. Ben-Arieh (eds.), *From Child Welfare to Child Well-Being. An International Perspective on Knowledge in the Service of Policy Making*, Dordrecht, Springer, pp. 255-274, 2010.

(56) Zie J. Waldfogel, *The Role of Family Policies in Antipoverty Policy*, in M. Cancian en S. Danziger (eds.), *Changing Poverty, Changing Policies, op. cit.*, pp. 244-246.

(57) I.L.O., *Maternity at Work. A Review of National Legislation*, 2e uitgave, Genève, International Labour Office, p. 17, 2010.

te helpen een evenwicht te vinden tussen het beroeps- en gezinsleven en om de gezondheid van jonge moeders te beschermen.

## **2.2. INKOMENSAFHANKELIJKE UITKERINGEN**

Nu we de Amerikaanse tegenhangers van de meest verbreide sociale verzekeringen in Europa hebben geïdentificeerd, verrichten we dezelfde oefening voor de voorzieningen inzake sociale bijstand. Per definitie zijn alle uitkeringen die aan bod zullen komen, onderworpen aan een middelentoets. Zoals we zullen zien, wordt de officiële Amerikaanse methodologie om armoede te meten ook vaak gebruikt om de toegangsvoorwaarden te bepalen. Deze uitkeringen worden overigens niet gefinancierd uit sociale bijdragen, maar uit de algemene begroting van de federale overheid en de staten. Er worden achtereenvolgens vier voorzieningen besproken: de gezondheidszorg voor armen (2.2.1.), sociale bijstand aan bejaarden en invaliden (2.2.2.), sociale bijstand aan gezinnen met kinderen (2.2.3.) en sociale bijstand aan volwassenen zonder kinderen (2.2.4.). Met de beschrijving van het gezondheidsprogramma voor armen geven we een overzicht van de globale hervorming van het gezondheidszorgstelsel die door de Obama-administratie wordt doorgevoerd.

### **2.2.1. Medicaid (en verder): gezondheidszorg voor "steunwaardige" armen (en de zoektocht naar een universele ziektekostenverzekering)**

#### **a) Medicaid**

Van de inkomensafhankelijke uitkeringen is *Medicaid* veruit het belangrijkste programma in termen van uitgaven. *Medicaid* beoogt toegang tot de gezondheidszorg te verschaffen aan armen, of beter gezegd, aan bepaalde categorieën van armen<sup>58</sup>. Het werd in 1965, tegelijk met *Medicare*, in het leven geroepen, maar in tegenstelling tot *Medicare* is *Medicaid* georganiseerd in de vorm van een partnerschap tussen de federale overheid en de staten. Hoewel de staten hier wettelijk niet toe verplicht zijn, nemen ze in de praktijk wel allemaal deel aan dit programma. De staatsprogramma's moeten voldoen aan de federale richtsnoeren van het Congres en het ministerie van Sociale Zaken (*Department of Health and Human Services*) in verband met de omvang en de inhoud van de dekking, teneinde recht te hebben op federale financiering. De federale overheid kent haar financiële steun toe via een subsidie-mechanisme: voor elke dollar die een staat uitgeeft aan *Medicaid*, legt de overheid

---

(58) In verband met de geschiedenis van het openbare beleid ter waarborging van toegang tot de gezondheidszorg voor armen en in verband met de organisatie van *Medicaid*, zie voor een algemeen overzicht K. Schwartz, *Health Care for the Poor: For Whom, What Care, and Whose Responsibility?*, in M. Cancian en S. Danziger (eds.), *Changing Poverty, Changing Policies*, *op. cit.*, pp. 330-363.

federaal geld bij. Het percentage van de subsidiëring varieert van staat tot staat al naargelang van het gemiddelde inkomen per inwoner. Hoewel deze percentages aanzienlijk werden verhoogd tijdens de Grote Recessie, bedraagt het minimumpercentage in normale omstandigheden 50%, terwijl de federale overheid in totaal iets minder dan 60% van alle uitgaven aan *Medicaid* voor haar rekening neemt.

Wie heeft recht op een door de overheid gefinancierde medische dekking via *Medicaid*<sup>59</sup>? De federale richtsnoeren stellen de verplichte en optionele groepen vast. De verplichte groepen moeten in elke staat in aanmerking komen voor *Medicaid*, terwijl het de staten vrijstaat om al dan niet dekking te verstrekken voor de optionele groepen. Onder de verplichte categorieën vallen: i) zwangere vrouwen en kinderen jonger dan 6 jaar die onder 133% van de officiële armoedegrens leven; (ii) kinderen van 6 tot 18 jaar die onder 100% van dezelfde grens leven; (iii) bejaarden en invaliden die *Supplemental Security Income* ontvangen – dit is een socialebijstandsuitkering, die verder zal worden beschreven, waarvoor de toelatingsgrens overeenstemt met 75% van de armoede-indicator; en, ten slotte (iv), ouders die zich bevinden onder het toelatingsniveau voor sociale bijstand aan gezinnen met kinderen, zoals deze niveaus in 1996 vastgesteld waren, voordat de sociale bijstand drastisch verminderd werd. Buiten de verplichte categorieën, hebben de staten de mogelijkheid om *Medicaid* uit te breiden naar verscheidene andere groepen, de optionele groepen. De meeste staten doen dit ook, zij het in zeer verschillende mate en hoofdzakelijk voor zwangere vrouwen en kinderen, waarbij de toelatingsgrens vaak werd opgetrokken naar ongeveer 200% van de Amerikaanse armoedegrens. De staten kunnen de dekking ook uitbreiden naar ouders met een laag inkomen dat hoger is dan de federale minimumvereiste. De uitbreidingen zijn hier echter zeer bescheiden gebleven en voornamelijk beperkt tot werkende ouders. Volwassenen zonder kinderen ten laste zijn categoriek uitgesloten door het federale recht. Hoe arm ze ook mogen zijn, ze kunnen niet in aanmerking komen, tenzij ze het uitsluitend met staatsmiddelen moeten stellen. Daarom zijn er slechts enkele staten die toegang tot hun *Medicaid*-programma verschaffen aan in armoede levende volwassenen zonder kinderen.

Uit het voorgaande blijkt dat de Verenigde Staten, in plaats van een universele medische dekking te waarborgen voor alle mensen wier middelen onder een bepaald niveau liggen, ervoor hebben gekozen een onderscheid te maken tussen verschillende bevolkingsgroepen die in armoede leven en, binnen deze categorieën, de voorkeur te geven aan zwangere vrouwen, kinderen, bejaarden en invaliden. De medische steun aan ouders met een laag inkomen is daarentegen zeer beperkt en vaak gekoppeld aan de uitoefening van een beroep, terwijl volwassenen zonder kinderen ten laste bijna volledig uitgesloten zijn. Om deze reden wordt vaak over *Medicaid* gezegd

(59) Alle vermelde cijfers in verband met de dekking door *Medicaid* zijn afkomstig van de Kaiser Family Foundation, *Medicaid: A Primer*, Menlo Park (CA), KFF, 43 p., 2010.

dat het voorbehouden is aan de armen die als “steunwaardig” beschouwd worden. Rekening houdend met de grote manoeuvreerruimte die de staten kregen, verschilt het percentage van de bevolking dat door *Medicaid* gedekt wordt, aanzienlijk van staat tot staat, gaande van 8% in Nevada tot 22% in het District of Columbia. Hoewel het Congres de verplichte categorieën in de loop der tijd aanzienlijk heeft uitgebreid, blijven er grote lacunes in de medische dekking van arme mensen. Op nationaal niveau wordt minder dan de helft van de mensen die onder de officiële armoedegrens leven, gedekt door *Medicaid*. Natuurlijk hebben sommigen een ziektekostenverzekering via hun werk, maar dit neemt niet weg dat bijna een derde van de officieel arme mensen – net als vele gezinnen met een inkomen net boven de armoedegrens – niet gedekt is.

Wat de inhoud betreft, worden de medische uitkeringen in het kader van *Medicaid* door elke staat bepaald binnen de grenzen die zijn vastgesteld in de federale richtsnoeren. Ook op dit vlak hebben de staten dus een grote manoeuvreerruimte. Over het algemeen biedt *Medicaid* een heel uitgebreide dekking en het omvat vele diensten waarin privéverzekeraars en *Medicare* niet voorzien, zoals langdurige zorg, geestelijke zorg en vervoerhulp. De vereisten voor financiële deelname zijn ook zeer beperkt, teneinde de belemmeringen in de toegang tot gezondheidszorg te minimaliseren. *Medicaid* biedt tevens een aanvullende dekking voor de begunstigden van *Medicare* met een laag inkomen, de zogeheten “dubbele begunstigden” (*dual eligibles*). Dit verleent hen toegang tot de diensten die begrepen zijn in *Medicaid* maar niet in *Medicare*, waardoor zij de premies en de persoonlijke aandelen kunnen bekostigen die zij voor dit programma verschuldigd zijn.

Ondanks de financiële steun van de federale overheid, vormen de uitgaven aan *Medicaid* een zeer zware last in de begroting van de staten vanwege de slechte gezondheidstoestand en de grote medische behoeften van vele begunstigden. Aangezien de staten wettelijk gehouden zijn hun begroting jaarlijks in evenwicht te brengen, moeten ze in economisch moeilijke tijden vaak snoeien in de aangeboden diensten, hetzij door de dekking te verminderen of door de inschrijving in het programma moeilijker te maken. Ten slotte is een niet verwaarloosbaar deel van de in aanmerking komende bevolking niet ingeschreven. Dit fenomeen wordt de niet-gebruikmaking (*non-take up*) genoemd.

**b) De hervorming van het Amerikaanse gezondheidszorgstelsel onder Obama**  
*Medicaid* zal aanzienlijk uitgebreid worden in het kader van de hervorming van de gezondheidszorg die in 2010 werd goedgekeurd. Sinds de tweede wereldoorlog werden talrijke pogingen ondernomen om het Amerikaanse gezondheidszorgstelsel te hervormen, met name om het beschamende probleem van de onverzekerden op te lossen en om de enorme ongelijkheden ten aanzien van toegang tot basiszorg te



verminderen<sup>60</sup>. Vóór het presidentschap van Obama mislukten alle hervormingsprojecten die successievelijk werden uitgewerkt door de administratie of het Congres voornamelijk wegens de tegenstelling tussen de progressieven, die een door de overheden gefinancierde universele dekking voorstaan, en de machtige lobby's van artsen en verzekeraars, die daarentegen de markt van de privéverzekeringen verder willen uitbreiden en het weinig gereguleerde karakter daarvan wensen te handhaven. Na de oprichting van *Medicare* in 1965 koesterde de Amerikaanse linkerrand lange tijd de hoop dat dit programma zou kunnen worden uitgebreid tot de gehele bevolking. Dankzij hun aanzienlijke economische middelen en politieke invloed, waren de conservatieve krachten echter in staat om elke poging tot invoering van een nationaal ziektekostenverzekeringstelsel te dwarsbomen, door deze telkens af te schilderen als een "socialisatie" van de geneeskunde. In deze context bestond het door de Obama-administratie uitgewerkte compromis om een quasi-universele dekking te bereiken, erin om af te zien van de oude aanspraak van het progressieve kamp teneinde zich in plaats daarvan te richten op een regulering van de reeds bestaande verzekeringsmarkt en een uitbreiding van *Medicaid*.

Het proces voor de goedkeuring van de hervorming werd gekenmerkt door het hardnekkige verzet van de Republikeinse verkozenen en de conservatieve lobby's, die de regering er voortdurend van beschuldigden het gezondheidszorgstelsel "over te nemen". Na een uiterst conflictueus legislatief parcours werd de *Patient Protection and Affordable Care Act* in maart 2010 uiteindelijk goedgekeurd en ondertekend door president Obama. De wet is bijzonder complex en telt meer dan 1.200 bladzijden<sup>61</sup>. Hierbij zij opgemerkt dat de sleutelbepalingen pas in 2014 in werking treden. Het hoofddoel van de wet is in de eerste plaats de toegang tot de gezondheidszorg te verbeteren.

Wat de privéverzekeringsmarkt betreft, bestaat de gekozen strategie erin om het aantal verzekerden drastisch te verhogen, terwijl de praktijken van verzekeraars in een veel strikter kader worden geplaatst. Zo zullen de verzekeringsmaatschappijen niet langer het recht hebben om mensen met voorafbestaande aandoeningen te weigeren of hun hogere premies op te leggen dan mensen in goede gezondheid. Anders gesteld, een slechte gezondheidstoestand is niet langer een gegronde reden

(60) In verband met deze pogingen en de redenen voor hun mislukking, zie J. Quadagno, *Why the United States Has No National Health Insurance: Stakeholder Mobilization Against the Welfare State (1945-1996)*, *Journal of Health and Social Behavior*, 45 (speciale uitgave), Health and Health Care in the United States: Origins and Dynamics, pp. 25-44, 2004.

(61) Voor een eerste voorstelling van de hervorming, zie R. Haveman en B. Wolfe, *U.S. Health Care Reform: A Primer and an Assessment*, *Journal for Institutional Comparisons*, 8 (3), pp. 53-60, 2010. Voor een grondigere kritische bespreking, zie, naast vele andere referenties, de speciale uitgave van de *University of Pennsylvania Law Review*, 159 (6), *The New American Health Care System: Reform, Revolution, or Missed Opportunity?*, pp. 1.577-2.252, 2011.

om een polis niet toe te kennen of de prijs ervan te verhogen. Ter compensatie van de kosten die door dit verbod op discriminatie op grond van gezondheid ontstaan, introduceert de *Affordable Care Act* een bepaling die emblematisch is geworden voor de hervorming, namelijk de individuele verplichting (*individual mandate*). Deze bepaling eist van individuen dat ze er permanent op toezien dat zij en hun gezin een minimaal niveau van gezondheidszorgdekking hebben, zij het via een verzekering gekoppeld aan tewerkstelling, via een overheidsprogramma zoals *Medicare* of *Medicaid*, dan wel via een individuele verzekeringspolis.

Het beoogde doel is om, meestal jonge en welgestelde, mensen die geen verzekering afsluiten zolang ze in goede gezondheid verkeren, ertoe te brengen zich te verzekeren. Deze maatregel moet verhinderen dat de kosten van de zorgen die aan onverzekerden worden verstrekt, afgewenteld worden op de verzekerden en de overheden. De individuele verplichting moet tevens de verzekeraars in staat stellen om mensen met een slechte gezondheid, die ze nu verplicht moeten aanvaarden, te dekken met de geïnde nieuwe premies. Om deze puzzel te vervolledigen, voorziet de wet in subsidies voor personen met lage en matige inkomsten, die geen verzekering van hun werkgever aangeboden krijgen, teneinde hen te helpen een verzekeringspolis op de individuele markt aan te gaan. De subsidies zullen in afnemende mate worden toegekend aan gezinnen, waarvan de inkomsten tussen 100 en 400% van de armoedegrens liggen. Bovendien zullen de premies en uitgaven voor rekening van de gezinnen worden begrensd. De naleving van de verplichting om een ziektekostenverzekering te hebben, wordt hierdoor vergemakkelijkt en er wordt tevens voorzien in een stelsel van financiële sancties. Zo zullen mensen die geen minimale ziektekostenverzekering hebben, een boete moeten betalen die uit een percentage van het gezinsinkomen bestaat.

Wat de overheidsprogramma's betreft, blijven de toelatingsvoorwaarden voor *Medicare* grotendeels ongewijzigd, al voorziet de hervorming in een aanzienlijke uitbreiding van *Medicaid*, dat het ultieme sociale vangnet moet worden. Te dien einde schaft de *Affordable Care Act* de bestaande gezinscategorieën af en creëert in plaats daarvan een basisbescherming voor alle mensen met een zeer laag inkomen. Vanaf 2014 zal de staten worden verzocht hun *Medicaid*-programma toegankelijk te maken voor alle personen en gezinnen wier inkomsten lager liggen dan 133% van de armoedegrens. De kosten voor deze aanmerkelijke uitbreiding van de toelatingsvoorwaarden zullen nagenoeg volledig gedragen worden door de federale overheid. De federale overheid zal namelijk de kosten gedurende de eerste drie jaar integraal voor haar rekening nemen en vervolgens een aandeel dat geleidelijk zal dalen tot 90%. Wat de inhoud van de medische dekking in het kader van *Medicaid* betreft, bepaalt de wet dat de diensten die elke staat aanbiedt, verplicht een aantal "essentieel" geachte uitkeringen moeten omvatten, teneinde de verschillen tussen de staten te verkleinen en het sociale vangnet op het gebied van gezondheidszorg te versterken.

Globaal genomen, zou de doorvoering van de hervorming moeten leiden tot een drastische vermindering van het aantal mensen zonder medische dekking. Weliswaar zullen bepaalde mensen onverzekerd blijven, zoals immigranten die onwettelijk in het land verblijven, mensen die voor *Medicaid* in aanmerking komen maar zich daarvoor niet inschrijven, en mensen die de verzekeringsplicht niet naleven. Desalniettemin zal de medische dekking aanzienlijk worden uitgebreid en toegankelijker zijn voor miljoenen Amerikanen die op dit moment grotendeels geen toegang hebben tot basiszorg. Comparatief gezien vormt de complexe constructie van de *Affordable Care Act* echter geen echte europeanisering van het Amerikaanse gezondheidszorgstelsel, ook al kan dit op het eerste gezicht zo lijken door de nadruk die op de (quasi-)universaliteit en de toegankelijkheid wordt gelegd. De Europese landen hanteren immers een door de overheden gefinancierde sociale verzekering, terwijl de Verenigde Staten hoofdzakelijk zullen blijven steunen op de privéverzekeringsmarkt om toegang tot de gezondheidszorg te verschaffen. Zelfs al zorgt de hervorming voor een uitbreiding van de toelatingsvoorwaarden voor een overheidsprogramma, toch kan ze boven alles worden beschouwd als een bevordering van de markt, aangezien de meerderheid van de bevolking voor ziektekostenverzekeringen nu verplicht aangewezen is op de verzekeringsmarkt. De originaliteit van de hervorming ligt in het feit dat ze deze markt zowel reguleert als reorganiseert om op een meer solidaire wijze te functioneren<sup>62</sup>.

Het idee voor een individuele verzekeringsplicht kwam oorspronkelijk van conservatieve denktanks en werd in de jaren negentig actief gepromoot door Republikeinse politici als een voor de zakenwereld gunstig alternatief voor sociale verzekering<sup>63</sup>. Desondanks werd de grondwettelijkheid van de *Affordable Care Act* frontaal in vraag gesteld door de 26 staten waarvan de gouverneur of de procureur-generaal een Republikein was. De wet werd aangevallen omdat de verplichting voor iedere burger om een verzekering aan te gaan, een overschrijding zou zijn van de beperkingen die de Amerikaanse Grondwet aan de uitoefening van de federale macht stelt. De aanklagers voegden hieraan toe dat de uitbreiding van *Medicaid* een excessieve last oplegt aan de staten. Daarbij moet worden vermeld dat, ondanks wat vaak in de

(62) Dit punt wordt benadrukt door A. Hoffman, *A Vision of an Emerging Right to Health Care in the U.S.: Expanding Health Care Equity through Legislative Reform*, in A. Gross en C. Flood (eds.), *The Right to Health at the Public/Private Divide. A Global Comparative Study*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013, te verschijnen.

(63) Dit punt is gedocumenteerd in de "Brief of Health Care Policy History Scholars as Amici Curiae in Support of Petitioners", die werd voorgelegd aan het Hooggerechtshof in de zaak *Department of Health and Human Services v. Florida et al.* (zaak nr. 11-398), die op hetzelfde tijdstip werd beslecht als de in voetnoot nr. 65 aangehaalde zaak. De brief kan worden geraadpleegd op de website van de *American Bar Association*: [www.americanbar.org/content/dam/aba/publications/supreme\\_court\\_preview/briefs/11-398\\_petitioneramcuhealthcarepolicyhistoryscholars.pdf](http://www.americanbar.org/content/dam/aba/publications/supreme_court_preview/briefs/11-398_petitioneramcuhealthcarepolicyhistoryscholars.pdf) (geraadpleegd op 1 december 2012).

media verteld werd, het juridische probleem niet in termen van individuele vrijheid geformuleerd was, dus vanuit de invalshoek van de vraag of de verplichting een inbreuk vormt op een fundamenteel recht om vrij te blijven van elke tussenkomst van de overheid. Sinds de *New Deal* heeft het Amerikaanse Hooggerechtshof duidelijk bevestigd dat een dergelijk recht niet bestaat<sup>64</sup>. Juridisch gesproken, betrof deze kwestie uitsluitend een probleem van bevoegdheidsverdeling: was de federale overheid bevoegd om de goedgekeurde hervorming op te leggen?

In juni 2012, in een van de belangrijkste arresten van zijn geschiedenis, heeft het Hooggerechtshof met de kleinste meerderheid verklaard dat de wet in overeenstemming is met de Grondwet<sup>65</sup>. Vele waarnemers vreesden dat de vijf conservatieve leden van het Hof zouden samenspannen tegen de vier “liberale” rechters om de hervorming ongeldig te verklaren, zoals dit in de afgelopen jaren meermaals is gebeurd bij aangelegenheden die politiek bijzonder gevoelig liggen. Echter, de *Chief Justice*, John Roberts – die benoemd werd door George W. Bush – sloot zich aan bij de liberale factie van het Hof om het meerderheidsoordeel uit te spreken. Zonder in detail te treden, heeft de meerderheid geoordeeld dat de financiële sanctie voor de niet-naleving van de verzekeringsplicht kan worden gekarakteriseerd als een belasting, waarvan de goedkeuring voortvloeit uit de legitieme uitoefening van de macht van het Congres om belastingen te heffen, die door de Grondwet aan het Congres is toegekend. Wat de uitbreiding van *Medicaid* betreft, hebben zeven van de negen rechters daarentegen geoordeeld dat de bedreiging om de federale financiering van niet met de wet in overeenstemming zijnde staatsprogramma’s te schrappen, ongrondwettelijk is, aangezien de ernst van de sanctie de staten *de facto* de keuze ontnam om al dan niet deel te nemen aan *Medicaid*. Dezelfde meerderheid van vijf rechters, die het *individual mandate* heeft gered, heeft echter geoordeeld dat dit probleem kon worden opgelost door een beperking van de macht van de minister van Gezondheid en Sociale Zaken (*Health and Human Services Secretary*) om een einde te stellen aan de uitbetaling van federale fondsen. Bijgevolg zijn de staten die deelnemen aan *Medicaid* niet langer juridisch verplicht om de toelatingsvoorwaarden voor hun programma uit te breiden: zij hebben hiertoe de mogelijkheid, in welk geval ze de aanvullende federale financiering zullen ontvangen.

Nu de grondwettelijkheid van de *Affordable Care Act* bevestigd is, zou de hervorming in 2014 ten uitvoer moeten worden gelegd. Mitt Romney had de plechtige belofte gedaan, met alle Republikeinse leiders, dat als hij de presidentsverkiezingen

(64) In verband met het einde, in het midden van de jaren dertig, van de “laisser-faire”-rechtspraak, belichaamd door het beroemde *Lochner*-arrest, zie E. Chemerinsky, *Constitutional Law. Principles and Policies*, 4e ed., New York, Kluwer, pp. 630-645, 2011.

(65) *National Federation of Independent Business et al. v. Sebelius, Secretary of Health and Human Services*, 567 U.S. (2012).

in 2012 zou winnen, hij zijn mandaat symbolisch zou aanvangen met het opheffen van *Obamacare*. Merkwaardig genoeg was hijzelf, toen hij gouverneur van Massachusetts was, een fervent aanhanger van de individuele verplichting en heeft hij een wet tot hervorming van het gezondheidszorgstelsel van zijn staat goedgekeurd die voor een groot deel een voorloper was van de toekomstige federale hervorming en die haar architecten rechtstreeks geïnspireerd heeft<sup>66</sup>. De nederlaag van Romney tegen Obama heeft de bedreiging van een opheffing weggenomen.

### 2.2.2. **Supplemental Security Income: sociale bijstand aan behoeftige bejaarden of invaliden**

*Supplemental Security Income*, in de Verenigde Staten beter bekend onder de afkorting SSI, is een federale voorziening die financiële bijstand biedt aan behoeftige bejaarden of invaliden<sup>67</sup>. Deze voorziening werd in 1972 onder de Nixon-administratie ingevoerd. Hoewel hij Republikein was, heeft Nixon op aandringen van een Congres met Democratische meerderheid, op verschillende gebieden het sociale beleid uitgebreid in de continuïteit van de oorlog tegen armoede. De doelstelling van Nixon was om de bijstandsprogramma's van de staten in het kader van de *Social Security Act* die aanzienlijke ongelijkheden vertoonden in termen van zowel de toelatingsvoorwaarden als het bedrag van de uitkeringen, te vervangen door een nationaal uniform systeem voor financiële ondersteuning van senioren en arme invaliden. In een landschap dat zwaar getekend is door eerdere institutionele beslissingen, is dit de enige voorziening inzake sociale bescherming die van het staatsniveau naar het federale niveau is overgeheveld<sup>68</sup>. De bevolking die door *Supplemental Security Income* wordt beoogd, is nog steeds die welke wegens ontoereikende bijdragen niet wordt gedekt door de twee hoofdcomponenten van *Social Security*, namelijk ouderdomspensioenen en invaliditeitsverzekering. Hoewel het afzonderlijk wordt gefinancierd, werd het programma opgenomen in *Social Security* en wordt het, bijgevolg, beheerd door de *Social Security Administration*.

Feitelijk beschouwd bestaat de harde kern van de begunstigden van de SSI uit invaliden die jonger zijn dan 65 jaar. De meesten zijn behoeftig en lijden aan een geestesstoornis, zoals zwakzinnigheid<sup>69</sup>. De te vervullen toelatingsvoorwaarden om

(66) In verband met het plan voor de hervorming van het gezondheidszorgstelsel van Massachusetts van 2006 – informeel bekend onder de naam *Romneycare* – zie de presentatie door M. Romney, *Health Care for Everyone? We Found a Way*, *Wall Street Journal*, 11 april 2006, alsook de speciale uitgave van de *University of Kansas Law Review*, 55 (5), *The Massachusetts Plan and the Future of Universal Coverage*, pp. 1.091-1.374, 2007.

(67) Voor een overzicht, zie M. Daly en R. Burkhauser, *Left Behind: SSI in the Era of Welfare Reform*, *Focus*, 22 (3), pp. 35-43, 2003.

(68) K. Finegold, *The United States: Federalism and its Counter-Factuals*, in H. Obinger, S. Leibfried en F. Castles (eds.), *Federalism and the Welfare State. New World and European Experiences*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 168-169, 2005.

(69) *Green Book*, *op. cit.*, p. III-21 en III-24.

recht te hebben op de uitkering zijn echter zeer streng. Het inkomensniveau dat niet mag worden overschreden om als behoeftig te worden beschouwd, bedraagt slechts 75% van de officiële armoede-indicator – wat tevens overeenstemt met het maximale bedrag van de uitkering. Bovendien moet de aanvrager hetzij 65 jaar of ouder zijn ofwel invalide zijn. De definitie van invalide die wordt gehanteerd om te bepalen of iemand voor *Supplemental Security Income* in aanmerking komt, is dezelfde als de definitie die voor de *Disability Insurance* wordt toegepast. Om het recht op uitkering te verwerven, moet de aanvrager dus kunnen aantonen dat hij om medische redenen niet in staat is om enigerlei “substantiële winstgevende activiteit” uit te oefenen gedurende ten minste één jaar. *Supplemental Security Income* is, wat personen jonger dan 65 jaar betreft, *de facto* voorbehouden aan degenen die én heel arm zijn én medisch gezien volledig ongeschikt zijn om te werken. Bovendien zijn invaliden van wie de arbeidsongeschiktheid het gevolg is van een alcohol- of drugsverslaving, uitgesloten van het recht op uitkering sinds de drastische reorganisatie van de sociale bijstand in 1996.

Zoals eerder vermeld liggen de bedragen van de uitkering ver onder de armoedegrens. Ze zijn echter wel geïndexeerd, wat niet het geval is voor alle inkomensafhankelijke uitkeringen. Overigens kent het merendeel van de staten een aanvulling van de federale uitkeringen toe, maar slechts onder bepaalde voorwaarden en in een mate die sterk verschilt van staat tot staat. Bijna een derde van de begunstigden van het *Supplemental Security Income* ontvangt aanvullende staatssteun<sup>70</sup>.

### 2.2.3. *Temporary Assistance for Needy Families*: “hervormde” sociale bijstand voor gezinnen met kinderen

In dit stadium stelt zich de vraag welke bijstand al de andere armen, die niet ziek of volledig invalide zijn, genieten. Historisch beschouwd gold de invoering van een universeel minimuminkomen als de oplossing die werd aangenomen in alle lidstaten van de Europese Unie, met uitzondering van Italië en Griekenland, maar wel met inbegrip van de oostelijke landen<sup>71</sup>. Behalve bepaalde voorzieningen die specifiek bestemd zijn voor gehandicapten en bejaarden, beoogt het stelsel dat in algemene termen sociale bijstand of sociale hulpverlening wordt genoemd, een minimuminkomen te verstrekken aan (zeer) arme mensen die geen toegang hebben tot sociale uitkeringen en die beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt.

(70) *Ibid.*, p. III-21.

(71) Voor een overzicht, zie C. Saraceno, Concepts and Practices of Social Citizenship in Europe: The Case of Poverty and Income Support for the Poor, in J. Alber en N. Gilbert (eds.), *United in Diversity? Comparing Social Models in Europe and America*, Oxford, Oxford University Press, pp. 162-168, 2010.

In de Verenigde Staten bestaat niets dergelijks, althans niet op federaal niveau. In 1972 verwierp het Amerikaans Congres het door de Nixon-administratie uitgewerkte *Family Assistance Plan*, tot op heden de enige ernstige poging om een federale voorziening in te voeren die financiële steun aan gezinnen met een laag inkomen zou hebben verstrekt<sup>72</sup>. Het Congres gaf enkel zijn akkoord voor het *Supplemental Security Income*, omdat het weinig waarschijnlijk leek dat de verstrekking van financiële steun aan personen van wie men niet verwacht dat ze werken – bejaarden en volledig invaliden – de deelname aan de arbeidsmarkt aanzienlijk zou beïnvloeden, in tegenstelling tot een stelsel dat in een gewaarborgd universeel inkomen voorzag. Dit gezegd zijnde, bestaan er niettemin bepaalde mechanismen voor algemene overheidssteun in de Verenigde Staten. Deze mechanismen zijn evenwel nog steeds zeer beperkt, zowel wat betreft hun spreiding als hun mildheid. Meer bepaald hebben de Verenigde Staten twee types bijstand voor mensen die in grote armoede leven. Beiden werden wel aanzienlijk verminderd in de loop van de laatste twee decennia.

De eerste vorm van bijstand wordt algemeen *welfare* genoemd. In de Amerikaanse context verwijst *welfare* uitsluitend naar een welbepaald programma, en niet, zoals doorgaans elders het geval is, naar het gehele stelsel van sociale bescherming. In de Verenigde Staten is het *grosso modo* een synoniem met overheidssteun aan arme gezinnen met kinderen. Alvorens het drastisch “hervormd” werd in het midden van de jaren negentig, bestond *welfare* uit een programma, genaamd AFDC – wat staat voor *Aid to Families with Dependent Children*. Ingesteld in 1935 krachtens de *Social Security Act*, voorzag AFDC in financiële steun aan arme gezinnen die onder een bepaald inkomensniveau leefden. In feite heeft de *Social Security Act* een duaal model ingesteld, wat later zou worden herhaald voor de organisatie van door de overheid gefinancierde gezondheidszorgprogramma's: hoewel de mechanismen voor universele sociale verzekering, zoals de ouderdomspensioenen, op federaal niveau werden ingevoerd, werden de inkomensafhankelijke uitkeringen gericht op arme personen, zoals AFDC, daarentegen toevertrouwd aan de staten, onder het toezicht van de federale overheid. De keuze voor decentralisatie van de socialebijstandsprogramma's was een noodzakelijke voorwaarde om de stemmen van de zogeheten *Southern Democrats* te winnen. In die tijd vormden zij immers de grote meerderheid in het zuiden van het land en zij speelden de rol van politieke woordvoerder van de machtige plantage-eigenaars, die zich hardnekkig verzetten tegen elk beleid dat hun Afro-Amerikaanse arbeidskrachten zou toelaten de katoenvelden te verlaten<sup>73</sup>.

(72) In verband met deze vrijwel onbekende periode in de geschiedenis van de sociale bescherming in de Verenigde Staten, zie B. Steensland, Cultural Categories and the American Welfare State: The Case of Guaranteed Income Policy, *American Journal of Sociology*, 111 (5), pp. 1.273-1.326, 2006.

(73) Zie K. Finegold, The United States: Federalism and its Counter-Factuals, *op. cit.*, pp. 162-163. Om diezelfde reden bleven landarbeiders en huishoudensleden, die grotendeels zwart waren, tot in de jaren vijftig uitgesloten van *Social Security*.

Met het oog op deze overwegingen werd *Aid to Families with Dependent Children* aanvankelijk ontworpen voor weduwen, van wie men niet kon verwachten dat zij werkten, aangezien ze, zo beschouwde men, voor hun gezin moesten zorgen. Onder impuls van een reeks protestacties en gerechtelijke procedures die georganiseerd werden door bewegingen die opkwamen voor de rechten van de armen, werden aan het begin van de jaren zestig verschillende juridische en administratieve barrières voor toegang tot het programma opgeheven en werd de controle door de federale overheid op dit programma verhoogd. Als gevolg van deze evolutie begon het aantal begunstigden van de AFDC zeer snel te stijgen en een toenemend aantal vertegenwoordigers van een nieuwe bevolkingsgroep te tellen: ongehuwde alleenstaande moeders<sup>74</sup>. In een tijdspanne van enkele jaren bestond de overgrote meerderheid van de rechthebbenden uit gezinshoofden van eenoudergezinnen, met een duidelijke oververtegenwoordiging van Afro-Amerikanen. Langzamerhand begon AFDC de rol te spelen van werkloosheidsverzekering en sociaal vangnet voor jonge en arme moeders met een andere huidskleur. Vanaf de jaren tachtig ging de aanhoudende stijging van het aantal begunstigden, gekoppeld aan de steeds terugkerende media-aandacht voor de rampzalige levensomstandigheden in de zwarte getto's, echter gepaard met regelmatige aanvallen van conservatieve zijde op de zogenoemde *welfare queens* – een uitdrukking die veelvuldig gebruikt werd door Ronald Reagan. De begunstigden werden voortdurend afgeschilderd als profiteurs van de generositeit van de welvaartsstaat en ervan beschuldigd de gezinswaarden en de arbeidsethiek te corrumperen met hun afwijkende levensstijl<sup>75</sup>. Aan het begin van de jaren negentig was AFDC “het meest gehate overheidsprogramma van de Verenigde Staten”<sup>76</sup>.

In 1996, nadat de Republikeinen de controle over beide twee kamers van het Congres hadden, werd AFDC uiteindelijk, met de steun van Clinton, opgeheven en vervangen door TANF. De betekenis van de afkorting spreekt voor zichzelf: TANF betekent *Temporary Assistance for Needy Families*. Deze ingrijpende hervorming is waarschijnlijk de meest besproken en betwiste hervorming in de geschiedenis van de sociale bescherming in de Verenigde Staten - hoewel de herschikking van het landschap van het gezondheidszorgstelsel in 2010 ongetwijfeld een serieuze mededinger is. Kortom, de belangrijkste verandering bestond erin het oude, door de federale overheid gewaarborgde, subjectieve recht te transformeren in een *block grant*, ofte-

(74) In verband met de geschiedenis van *welfare*, zie voor een algemeen overzicht de synthese van K. Gustafson, *Cheating Welfare. Public Assistance and the Criminalization of Poverty*, New York, New York University Press, pp. 17-50, 2011.

(75) In verband met het politieke proces en de retoriek van delegitimatie van sociale bijstand in de Verenigde Staten, zie F.F. Piven en R. Cloward, *Welfare State Politics in the United States*, in Z. Ferge en J. Kolberg (eds.), *Social Policy in a Changing Europe*, Frankfurt-Boulder(CO), Campus Verlag-Westview Press, pp. 57-75, 1992; J. Peck, *Workfare: A Geopolitical Etymology*, *Environment and Planning, D, Society and Space*, 16 (2), pp. 133-161, 1998.

(76) M. Katz, *The Price of Citizenship. Redefining the American Welfare State* (2001), ed. actualisering, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, p. 1, 2008.



wel een subsidie met een vastgesteld bedrag die toegekend wordt aan de staten, die een zeer grote manoeuvreerruimte kregen om het programma te ontwerpen en te beheren. Tegelijkertijd werd met de nieuwe federale wet de ontvangst van uitkeringen in de loop van een leven begrensd tot maximaal vijf jaar en werden strikte vereisten opgelegd ten aanzien van tewerkstelling: minstens de helft van de begunstigten van elke staat moet actief zijn in een of andere vorm van tewerkstelling als tegenprestatie voor de steun. In elk geval kan men als volwassene de steun niet meer dan vijf jaar lang ontvangen. De hervorming was geschraagd op een leitmotiv: het breken van “de afhankelijkheidscultuur”, die welig zou hebben getierd onder de begunstigten van AFDC. De staten hebben gretig gebruikgemaakt van de aanzienlijke flexibiliteit die zij kregen om de hervorming op zeer variabele wijze ten uitvoer te leggen<sup>77</sup>.

Welke concrete gevolgen had de hervorming tot op heden<sup>78</sup>? Het opvallendste gevolg is allereerst de duizelingwekkende daling van het aantal begunstigten. Nauwelijks vijf jaar na de goedkeuring van de *Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act* was het aantal begunstigde gezinnen met 60% gedaald, van meer dan 5 miljoen open dossiers op nationaal niveau naar ongeveer 2 miljoen – een niveau dat sinds de jaren zestig niet meer zo laag was<sup>79</sup>. Niemand van de aanhangers of tegenhangers van de hervorming had een dergelijke terugval verwacht. Plots werd de hele operatie als een succes bestempeld door de meeste politieke besluitvormers en de publieke opinie en zelfs als een “triumf” door een intellectueel zoals Lawrence Mead, de spirituele vader van neopaternalisme in sociaal beleid<sup>80</sup>.

Het succes dat uit de statistisch waargenomen terugval blijkt, wordt echter in grote mate tenietgedaan door twee, op zijn zachtst gezegd, onthutsende gegevens. De eerste keerzijde van de medaille is het feit dat een stijgend aantal alleenstaande en arme moeders nu volledig *off the books* leeft, dit wil zeggen in totale marginaliteit. Deze moeders hebben niet langer toegang tot sociale bijstand, omdat ze hun rechten uitgeput hebben of afgestraft werden wegens niet-naleving van de vereiste van verplichte tewerkstelling. Ze zijn er echter evenmin in geslaagd terug op de arbeidsmarkt te komen, omdat ze meestal te kampen hebben met tal van moeilijkheden die hen van de arbeidsmarkt houden: gezondheidsproblemen, geestesstoornissen, instabiele

(77) Voor een grondige analyse van de wijze waarop elk van de 50 staten de vereiste van tewerkstelling gedefinieerd heeft in zijn respectieve reglementering, zie N. Zatz, *Welfare to What?*, *Hastings Law Journal*, 57 (5), pp. 1.131-1.188, 2006.

(78) Voor een overzicht van de uitgebreide literatuur gewijd aan deze kwestie, zie R. Blank, *What We Know, What We Don't Know, and What We Need to Know about Welfare Reform*, in J. Ziliak (ed.), *Welfare Reform and its Long-Term Consequences for America's Poor*, New York, Cambridge University Press, pp. 22-58, 2009.

(79) *Green Book*, *op. cit.*, p. VII-26 en VII-27.

(80) L. Mead, *Why Welfare Reform Succeeded*, *Journal of Policy Analysis and Management*, 26 (2), p. 370 en 373, 2007. Lawrence Mead is professor politieke wetenschappen aan de New York University en de auteur van twee werken die voor veel opschudding hebben gezorgd: *Beyond Entitlement. The Social Obligations of Citizenship* (1986) en *The New Politics of Poverty. The Nonworking Poor in America* (1992).

huisvesting, een zeer laag opleidingsniveau, verslavingen, huiselijk geweld,... In de nieuwe geldende regeling zijn deze alleenstaande en arme, zogenaamde “afgezonderde” moeders en hun kinderen totaal op zichzelf aangewezen<sup>81</sup>.

Tweede keerzijde van de medaille: TANF is per definitie volledig ongevoelig voor de evoluties in de economische situatie, doordat de federale financiering plaatsvindt door middel van een gesloten budgettaire enveloppe, die zelfs niet geïndexeerd is om rekening te houden met inflatie. Behalve voor mensen die niet in staat waren een betrekking te aanvaarden, bleek dit mechanisme geen grote problemen te hebben gesteld in de tweede helft van de jaren negentig en in het begin van het eerste decennium van de 21e eeuw, toen een aanhoudende economische groei talrijke begunstigden de gelegenheid bood om werk te vinden, wat geleid heeft tot de spectaculaire daling die men kon waarnemen op statistisch niveau. Toen in 2007 de Grote Recessie losbarstte, werd evenwel duidelijk hoe structureel ontoereikend de “*block grant*”-programma’s waren om als betrouwbaar minimaal sociaal vangnet te fungeren. Ondanks de pijlsnelle stijging van de werkloosheidsgraad, is het aantal begunstigden van TANF immers op hetzelfde historisch lage niveau gebleven. Deze *statu quo* betekent niet zozeer dat er minder (zeer) arme Amerikaanse gezinnen zijn dan voor de hervorming, maar maskeert eerder het feit dat nu meer gezinnen dan ooit tevoren in precare omstandigheden leven en absoluut geen toegang hebben tot de minste bijstand. Door de gestegen armoede- en werkloosheidscijfers en gezien het feit dat de federale enveloppe sinds 1996 bijna 30% van haar werkelijke waarde heeft verloren, zijn de staten nu de toelatingsvoorwaarden aan het verstrengen, de beperkingen in de tijd aan het verlagen en de uitkeringsbedragen drastisch aan het verminderen. Tegenwoordig ligt dit bedrag in alle staten onder de helft van de officiële armoedegrens<sup>82</sup>.

#### 2.2.4. **General Assistance: sociale bijstand aan volwassenen zonder kinderen, een bedreigde soort**

De laatste inkomensafhankelijke uitkering die nog vermeld moet worden in deze zoektocht naar plaatselijke varianten van de voorzieningen inzake sociale zekerheid op Europese leest, is de *General Assistance*. Waar TANF gericht is op gezinnen, is *General Assistance* gericht op volwassenen zonder kinderen. Het is – of, zoals hierna

(81) In verband met de omvang van het probleem, zie R. Blank en B. Kovak, The Growing Problem of Disconnected Single Mothers, in C. Heinrich en J.K. Scholz (eds.), *Making the Work-Based Safety Net Work Better. Forward-Looking Policies to Help Low-Income Families*, New York, Russell Sage, pp. 227-258, 2009. In verband met de overlevingsstrategieën waartoe gezinnen uit de zogeheten “*no-work, no-welfare*”-groep hun toevlucht moeten nemen, zie de etnografische enquête, gevoerd in het Afro-Amerikaanse getto van Chicago van S. Venkatesh, *Off the Books. The Underground Economy of the Urban Poor*, Cambridge (MA), Harvard University Press, 2006.

(82) L. Schott en L. Pavetti, Many States Cutting TANF Benefits Harshly Despite High Unemployment and Unprecedented Need, Washington DC, Center on Budget and Policy Priorities, 8 p., 2011.

zal blijken, was – het ultieme vangnet, het sociale vangnet voor de armsten onder de armen. De bijzonderheid van deze uitkering, en tevens de reden waarom deze verrassend genoeg nergens naklank vindt in de literatuur over de Amerikaanse welvaartsstaat, ligt in het feit dat zij niet onderworpen is aan enigerlei controle van de federale overheid. Anders gesteld, het staat de staten volledig vrij om al dan niet een stelsel voor algemene bijstand in te voeren en, in dat geval, dat stelsel te financieren. Is er sprake van een bijstandsstelsel, dan kan dit stelsel op uniforme wijze voor de hele staat worden georganiseerd, maar het kan ook aangepast worden aan belangrijke verschillen op plaatselijk niveau, zoals dat bijvoorbeeld het geval is in Californië.

De globale evolutie van de programma's voor algemene bijstand in de loop van de laatste twintig jaar is bijzonder frappant. Tot het midden van de jaren negentig beschikten zo'n 40 staten over een of andere vorm van *General Assistance*, terwijl de tien andere – bijna allemaal zuidelijke staten – over geen enkel programma beschikten<sup>83</sup>. In 2011 beschikten slechts nog dertig staten over een stelsel voor algemene bijstand. Bovendien is flink gesnoeid in de meeste overblijvende programma's<sup>84</sup>. De meest verspreide evolutie, die zichtbaar werd toen er druk werd uitgeoefend om de sociale bijstand aan gezinnen te herstructureren, bestond erin alle arbeidsgeschikt geachte personen uit te sluiten van uitkeringen en zodoende de uitkeringen te beperken tot personen die als "arbeidsongeschikt" beschouwd worden – bijvoorbeeld mensen die in zekere mate aan een lichamelijke of geestelijke aandoening lijden, maar niet voldoen aan de toekenningsvoorwaarden voor *Supplemental Security Income*. De uitkeringen werden niet alleen in omvang beperkt, ook de bedragen zijn uiterst karig geworden. In de meeste staten liggen de bedragen nu lager dan een kwart van de armoedegrens. Zo bedroeg de algemene bijstand in Los Angeles in 2012 bijvoorbeeld niet meer dan 221 dollars per maand, een bedrag dat ook niet geïndexeerd is aan de inflatie. Voor arbeidsgeschikt geachte personen is de uitkering bovendien beperkt in de tijd tot negen maanden per jaar, om te vermijden dat de begunstigden "afhankelijk" zouden worden<sup>85</sup>.

(83) Voor een stand van zaken, zie S. Anderson, A. Halter en B. Gryzlak, *Changing Safety Net of Last Resort: Downsizing General Assistance for Employable Adults*, *Social Work*, 47 (3), pp. 249-258, 2002.

(84) Voor een overzicht, zie L. Schott en C. Cho, *General Assistance Programs: Safety Net Weakening Despite Increased Need*, Washington DC, Center on Budget and Policy Priorities, 19 p., 2011. De informatie betreffende de programma's voor algemene bijstand is uitermate schaars omdat, na de hervorming van de sociale bijstand en in de nasleep van de decentralisatie, het federale Ministerie van Sociale Zaken gestopt is met de verzameling en centralisering van de gegevens die vroeger elk jaar door de staten werden doorgegeven.

(85) Dankzij Zeke Hassenfeld had de auteur van dit artikel de gelegenheid om, als *advocaat* voor een kabinet dat gratis juridische begeleiding biedt, een namiddag door te brengen in een van de kantoren van de county Los Angeles. Het tafereel liet niet onverschillig: de lokalen waren afgeladen vol met daklozen, van wie een groot aantal duidelijk aan geestesstoornissen leed, de lokalen waren uitgerust met vuurwapendetectors en aan de muren werden ostentatief affiches getoond van voormalige begunstigden die veroordeeld waren voor fraude, terwijl de sociale werkers door middel van een dikke glaswand gescheiden waren van de aanwezigen en met hen via een microfoon communiceerden.

Verscheidene staten hebben zelfs voor een nog veel radicalere “oplossing” geopteerd, in de zin dat sommige staten, zoals eerder vermeld, hun *General Assistance* volledig ontmanteld hebben. Dit is het geval in Illinois, dat het programma in de loop van de zomer 2011 simpelweg heeft afgeschaft, waardoor 10.000 rechthebbenden in Chicago van de ene op de andere dag zonder enige vorm van inkomsten vielen<sup>86</sup>. Dit gebeurde toen in de Verenigde Staten een grote economische crisis woedde en het werkloosheidscijfer bijzonder hoog was. Toch heeft de problematiek geen enkel politiek protest van betekenis opgewekt en werd er door de belangrijkste media geen aandacht aan besteed.

Kortom, *General Assistance* is duidelijk een met uitsterven bedreigde soort. De stilzwijgende ontmanteling ervan is een ander element dat het geval van de Verenigde Staten, op zijn zachtst gezegd, intrigerend maakt in de ogen van Europese waarnemers.

\* \* \*

Bij wijze van voorlopige conclusie maken we een korte balans op van dit overzicht van de belangrijkste Amerikaanse socialezekerheidsprogramma's, gezien door een Europese bril. Over het algemeen is het zeer frappant hoezeer deze programma's gefragmenteerd zijn. Hoewel de *Social Security Administration* en het *Department of Health and Human Services* de meeste uitkeringen beheren, of er althans een zekere vorm van toezicht op houden, kan niet worden gezegd dat er een echt gecentraliseerd “socialezekerheidsstelsel” bestaat. In plaats daarvan is er sprake van een amalgaam van programma's waarvan de reglementering, het beheer en de financiering versnipperd zijn over verschillende machtsniveaus. Dit resulteert in aanzienlijke lacunes in de dekking voor de belangrijkste sociale risico's. De meest frappante illustratie van deze versnippering, en van de gevolgen daarvan, wordt waarschijnlijk geleverd door de gezondheidszorgsector. Nog radicaler dan de versnippering van de bevoegde overheden en de financieringsbronnen, is het feit dat traditionele uitkeringen, zoals kinderbijlagen, moederschapsverlof en het universele minimuminkomen gewoonweg niet bestaan<sup>87</sup>.

Wanneer de verschillende bevolkingsgroepen in beschouwing worden genomen, kan men beknopt stellen dat de bejaarden relatief goed beschermd zijn: ze zijn gedeckt door *Social Security* en *Medicare*, de belangrijkste twee programma's, die ook het populairst zijn. Beide programma's zijn universeel, in de zin dat de toegekende

---

(86) L. Schott en C. Cho, *General Assistance Programs*, *op. cit.*, p. 9.

(87) In lijn met de versnippering en de beperkte reikwijdte van de uitkeringen, of met de tanende belangstelling voor deze uitkeringen onder de juristen, bestaat er geen handboek dat het Amerikaanse socialezekerheidsstelsel in zijn geheel behandelt. Op dezelfde manier is de cursus *public benefits law* verdwenen uit het programma van vele *schools of law*.

uitkeringen niet onderworpen zijn aan een middelentoets en dat de toelatingsvoorwaarden geen scheidingslijn creëren tussen steunwaardige en niet-steunwaardige mensen. Het Amerikaanse sociale beleid vertoont tevens het oogmerk om bepaalde steun te verstrekken aan arme kinderen, alsook, zij het in mindere mate, aan arme moeders: er wordt hun toegang tot het gezondheidszorgstelsel en publieke bijstand verleend. Mensen die wegens arbeidsongeschiktheid niet kunnen werken, genieten eveneens een zekere sociale dekking, al is de juridische definitie van arbeidsongeschiktheid uiterst restrictief. De arbeidsgeschikt geachte volwassenen tot slot worden, vooral indien zij kinderloos zijn, behandeld als het minst steunwaardig. Ongeacht de moeilijkheden waarmee zij te maken krijgen, worden zij in grote mate beschouwd als enige verantwoordelijke voor hun situatie en zij moeten hun financiële onafhankelijkheid uitsluitend door tewerkstelling verzekeren.

Over het algemeen valt moeilijk te ontkennen dat het Amerikaanse systeem voor sociale bescherming relatief zwak is in vergelijking met Europa, en zelfs ronduit hard voor mensen in moeilijkheden of kwetsbare personen. Het is dezelfde vaststelling die een Amerikaanse socioloog ertoe gebracht heeft het volgende te schrijven: “de Verenigde Staten zijn mogelijk het beste land om in te leven als u rijk bent, maar zij zijn waarschijnlijk de rampzaligste welvaartsdemocratie om in te wonen als u arm bent”<sup>88</sup>.

### 3. DE VERBORGEN AMERIKAANSE WELVAARTSSTAAT

Teneinde een getrouw beeld van een buitenlands stelsel te geven, mag men geen genoegen nemen met een zoektocht naar plaatselijke versies van categorieën die geacht worden universeel te zijn. Om een internationale vergelijking grondig uit te voeren, moet deze berusten op het “respect voor het onbekende”, hetgeen een verschuiving van de invalshoek impliceert<sup>89</sup>. In dit perspectief dan wensen wij nu de voorgaande ontwikkelingen te nuanceren en aan te vullen, door de aandacht te vestigen op Amerikaanse voorzieningen die in Europa vaak verwaarloosd worden. Meer bepaald wijzen we achtereenvolgens op drie beleidsentiteiten die geen echte tegenhanger in Europa hebben, maar een belangrijke rol spelen in de wijze waarop sociale bescherming georganiseerd wordt in de Verenigde Staten. Samen vormen deze entiteiten wat men het verborgen of het onbekende gezicht van de Amerikaanse welvaartsstaat zou kunnen noemen.

(88) D. Brady, *Rich Democracies, Poor People. How Politics Explain Poverty*, New York-Oxford, Oxford University Press, p. 178, 2009 (eigen vertaling).

(89) J.-C. Barbier, When Words Matter. Dealing Anew with Cross-National Comparison, in J.-C. Barbier en M.-T. Letablier (eds.), *Social Policies. Epistemological and Methodological Issues in Cross-National Comparison*, Brussel, P.I.E.-Peter Lang, p. 51, 2005.

Hier moet wel meteen aan worden toegevoegd dat de eerste twee van deze drie entiteiten door de Amerikaanse auteurs zelf als maatregelen ter bestrijding van armoede geconceptualiseerd en beschouwd worden, terwijl dit daarentegen niet het geval is voor de derde entiteit. Wij zullen niettemin opperen dat de basistechnieken van deze laatste entiteit in zeker mate de rol van functionele equivalenten spelen van bepaalde socialezekerheidsuitkeringen op Europese leest. Daarom zijn wij de mening toegedaan dat deze technieken niet volledig genegeerd kunnen worden in vergelijkende studies.

Door middel van enkele representatieve voorbeelden lichten we de belangrijkste kenmerken van deze drie soorten mechanismen toe, evenals hun invloed op de situatie van armen.

### 3.1. UITKERINGEN IN NATURA

De uitkeringen in natura, in tegenstelling tot financiële uitkeringen, vormen de eerste beleidscategorie die meer aandacht verdient. In de oude wereld zijn uitkeringen in natura geen belangrijk onderdeel meer van de nationale stelsels voor sociale bescherming, met uitzondering van het gezondheidszorgstelsel en de sociale diensten. De trant is dat deze uitkeringen een beetje te sterk naar liefdadigheid en de 19e eeuw ruiken, terwijl de Europese welvaartsstaten juist ontstaan zijn als reactie op die tijdgeest. Aan de andere kant van de Atlantische oceaan blijven uitkeringen in natura evenwel een niet te verwaarlozen plaats innemen in het arsenaal aan maatregelen in de strijd tegen armoede.

#### *De Food Stamps*

Aan één programma in het bijzonder dient een groot belang toegeschreven te worden: de *Food Stamps*, of voedselbonnen. De *Food Stamps* hebben in 2008 een nieuwe naam gekregen: *Supplemental Nutrition Assistance Program* (SNAP), maar ze staan nog steeds beter bekend onder hun oude naam. Zoals de naam suggereert, beogen ze voedselhulp te verstrekken aan personen en gezinnen met een laag inkomen. Het programma werd in 1961 door Kennedy ingevoerd en drie jaar later door zijn opvolger, Lyndon Johnson, geconsolideerd in de *Food Stamps Act*. Hoewel *Food Stamps* een product vormen van de oorlog tegen armoede, zijn ze niet uitsluitend het resultaat van de wil om behoeftige mensen bij te staan. Dat ze er zijn gekomen, is in feite het gevolg van een akkoord tussen de Democraten van de grote steden, die de hongersnood wilden bestrijden, en de Congresleden van rurale kiesdistricten wier bekommernis eerder in de wegwerking van de landbouwoverschotten lag<sup>90</sup>. Deze oorsprong verklaart trouwens waarom het toezicht op het programma aan het ministerie van Landbouw is toegekend en niet aan het ministerie van Sociale Zaken.

De regels van het programma worden vastgesteld door de federale overheid, maar de staten beschikken over enkele belangrijke opties en ze zijn bovendien verantwoordelijk voor de uitgifte van de bonnen. Het dagelijkse beheer wordt over het algemeen verzekerd door de kantoren voor staatssteun die TANF en, in de staten waar dit nog bestaat, *General Assistance* beheren. Wat de voornaamste kenmerken van de uitkering betreft, kan worden vermeld dat de financiële toelatingsgrens gelijk is aan de officiële armoedelij<sup>91</sup>. De uitkering zelf wordt theoretisch berekend zodat in aanmerking komende gezinnen een goedkoop voedselpakket kunnen kopen dat samengesteld is door het ministerie van Landbouw en aan bepaalde minimale voedingsnormen beantwoordt. Het exacte bedrag dat toegekend wordt, is afhankelijk van de inkomsten van het gezin. In 2011 bedroeg de maximale uitkering voor één persoon 200 dollar per maand. De uitkeringen zijn geïndexeerd aan de hand van de evolutie van de voedingskost en worden volledig gefinancierd door de federale overheid, terwijl de staten enkel een deel van de beheerskosten van het stelsel voor hun rekening nemen.

De voedselbonnen bestonden lange tijd in de vorm van papieren coupons met een bepaalde waarde. Deze coupons konden in winkels geruild worden tegen voedingsmiddelen en dranken, met uitzondering van tabak en alcohol. In het eerste decennium van de 21e eeuw werden de coupons vervangen door elektronische kaarten die vergelijkbaar zijn met debetkaarten. Doel daarvan was om de stigmatisering verbonden met het gebruik van coupons te verminderen. Sindsdien moeten begunstigten de kaart eenvoudigweg in de betaalterminal van de winkel steken, zodat de uitkering nu praktisch gelijkstaat met een uitkering in *cash*. Het blijft evenwel verboden om er tabak en alcohol mee te kopen, waardoor het programma de indruk geeft nog steeds een zekere sociale controle te willen uitoefenen op het gedrag van armen.

Sinds het begin van de Grote Recessie in 2007 is het aantal begunstigten van voedselbonnen explosief gestegen. In amper vier jaar is dit aantal nagenoeg verdubbeld van 25 tot bijna 45 miljoen mensen. Zo maakte in 2011 maar liefst een op zeven Amerikanen, hetzij 15% van de bevolking, gebruik van voedselbonnen. Vooral in Republikeinse kringen bezorgde dit Barack Obama de bijnaam *Food Stamps president*. In werkelijkheid toont de pijlsnelle stijging van het aantal begunstigten aan dat in economisch woelige tijden en bij gebrek aan een echt sociaal vangnet, de door de federale overheid gefinancierde voedselbijstand de enige uitkering is die op grote schaal toegankelijk is voor het verpauperde gedeelte van de bevolking. Bij gebrek aan een voorziening voor universele sociale bijstand, helpen de voedselbonnen tenminste om de greep van honger te verminderen. Wanneer zij gecumuleerd worden met

(91) Voor gedetailleerdere informatie over de toekenningsvoorwaarden, zie *Green Book, op. cit.*, pp. XV-6 tot XV-13.

TANF, SSI of *General Assistance*, vormen zij een substantiële aanvulling op de overheidssteun, die hierdoor minder karig is, terwijl hun bestaan het ontbreken van een minimuminkomen enigszins verzacht. Bovendien is gebleken dat de *Food Stamps* de omvang van de armoede, met name kinderarmoede, aanzienlijk terugdringen<sup>92</sup>.

### 3.2. TERUGBETAALBARE BELASTINGKREDIETEN

Een tweede type voorziening waaraan de Europese waarnemers, althans de continentale waarnemers, meer aandacht zouden moeten schenken, zijn de verschillende belastingkredieten, waarvan de toekenning doorgaans onderworpen is aan de voorwaarde van uitoefening van een beroepsactiviteit. Het bekendste en belangrijkste voorbeeld van deze techniek is het *Earned Income Tax Credit* (3.2.1.). Dit belastingkrediet heeft geen evenwaardig ingeburgerde en belangrijke tegenhanger in Europa, met als mogelijke uitzondering het Britse *Working Tax Credit*, dat rechtstreeks geïnspireerd is door zijn Amerikaanse broertje. Een ander belangrijk voorbeeld van belastingkrediet is het *Child Tax Credit* (3.2.2.).

#### 3.2.1. Het *Earned Income Tax Credit*

Het *Earned Income Tax Credit* (EITC) is een terugbetaalbaar krediet op de federale inkomstenbelasting dat ontworpen is om lage lonen te ondersteunen. Het krediet wordt terugbetaalbaar genoemd omdat, indien het krediet hoger is dan de som die de belastingplichtige aan de fiscus verschuldigd is, hij het saldo uitbetaald krijgt in de vorm van de uitkering van een geldsom. Werknemers wier inkomen lager ligt dan de vastgestelde drempel om de federale inkomstenbelasting te betalen, ontvangen bijgevolg geld van het ministerie van Financiën (*Department of the Treasury*) in plaats van belastingen te moeten betalen. Het EITC functioneert dus als een rechtstreekse inkomstenondersteuning voor werkende gezinnen met een laag inkomen. Het programma werd in 1975 als experimentele maatregel ingevoerd en werd drie jaar later permanent<sup>93</sup>. De maatregel wordt volledig gereguleerd, beheerd en gefinancierd door de federale overheid en dient zowel ter ondersteuning van lage lonen als ter bevordering van de tewerkstelling: hoe meer men werkt, hetzij als werknemer, hetzij als zelfstandige, hoe hoger het terugbetaalbare belastingkrediet. Het is deze koppeling tussen financiële steun en economische activiteit die het Congres overtuigd heeft om het EITC goed te keuren, terwijl het enkele jaren voordien het veel ambitieuzere

(92) Voor ramingen, zie L. Tiehen, D. Jolliffe en C. Gundersen, *Alleviating Poverty in the United States: The Critical Role of SNAP Benefits*, Economic Research Report nr. 132, Washington DC, Department of Agriculture, 24 p., 2012.

(93) Over het ontstaan van het EITC en de daaropvolgende ontwikkelingen, zie J. Hotz en J.K. Scholz, *The Earned Income Tax Credit*, in R. Moffit (ed.), *Means-Tested Transfer Programs in the United States*, Chicago, University of Chicago Press, pp. 143-147, 2003.



*Family Assistance Plan*, verworpen had omdat gevreesd werd dat dit zou leiden tot een vermindering van de inspanningen van mensen die in de marges van de arbeidsmarkt leven. Het is tevens deze koppeling die verklaart waarom het EITC, sinds zijn ontstaan, vaak kon rekenen op een grote consensus tussen de Republikeinen en de Democraten – hetgeen de Amerikanen een “bipartisane” consensus noemen.

Hoewel het programma aanvankelijk niet bepaald omvangrijk was, werd het metertijd sterk uitgebreid, vooral in de jaren negentig onder Clinton. Hierbij moet worden vermeld dat Clinton, hoewel hij zich opgeworpen had als aanhanger van een aanzienlijke inkrimping van de *welfare*, ook het belang verdedigde van de verhoging van de financiële steun aan werkzame armen. Het immense belang van tewerkstelling heeft wel degelijk gerechtvaardigd dat de voornaamste voorziening voor steun aan niet-werkzame armen zoals nooit tevoren werd ontrafeld én dat de financiële overdrachten naar werknemers met een laag inkomen werden uitgebreid<sup>94</sup>. Gecombineerd met aanzienlijke subsidieverhogingen voor kinderopvang en een bloeiende economie, heeft de groei van het EITC talrijke *welfare mothers* geholpen om de staatssteun achter zich te laten in de tweede helft van de jaren negentig. Op *Medicaid* na, is het EITC nu de belangrijkste bijstandsvoorziening geworden in de strijd tegen armoede. Het is een veel belangrijker bron van financiële steun dan de traditionele socialebijstandsuitkeringen zoals TANF en SSI.

Het bedrag van de subsidie wordt bepaald door de samenstelling van het gezin en door het inkomensniveau van dit gezin, dat onder een bepaalde drempel moet liggen<sup>95</sup>. Het percentage waarmee het terugbetaalbare krediet verhoogt, stijgt naargelang van het aantal kinderen. Dit percentage is bescheiden voor werknemers zonder kinderen, het bedraagt 35% voor gezinnen met één kind, 40% voor gezinnen met twee kinderen en, sinds de goedkeuring van een belangrijke herstelwet in 2009, zelfs 45% voor gezinnen met drie kinderen of meer. Voor kroostrijke gezinnen betekent dit dat de overheid 45 cent bijlegt voor elke dollar die verdiend wordt door te werken. Dankzij deze massale subsidiëring van de tewerkstelling van arme ouders, zorgt het *Earned Income Tax Credit* ervoor dat er elk jaar miljoenen Amerikanen boven de officiële armoedegrens uitkomen. Gecombineerd met de voedselbonnen, verhoogt het programma het beschikbare inkomen van werkende gezinnen met een laag loon aanzienlijk. Er wordt overigens geraamd dat het EITC het armoedecijfer met 10% vermindert, waardoor het de doeltreffendste inkomensafhankelijke financiële uitkering is. Bovendien kan het EITC, net als SSI, aangevuld worden door de staten, hetgeen ongeveer de helft van de staten ook doet.

Er moet evenwel worden benadrukt dat het voorgaande niet dient om de situatie

(94) N. Zatz, *Welfare to What?*, *op. cit.*, p. 1.131.

(95) Alle onderstaande cijfergegevens zijn overgenomen van B. Meyer, *The Effects of the Earned Income Tax Credit and Recent Reforms*, *Tax Policy and the Economy*, 24, pp. 153-180, 2010.

van Amerikaanse gezinnen in precare omstandigheden mooier voor te stellen dan ze is. Het EITC biedt meer bepaald geen enkele oplossing voor mensen die langdurig zijn afgesloten van de arbeidsmarkt – noch voor hun kinderen. In dit punt wensen wij enkel te onderstrepen dat dit programma een belangrijke bron van financiële steun is voor arme werknemers in de Verenigde Staten. Hiermee geen rekening houden enkel en alleen omdat het een programma is waarmee Europeanen niet vertrouwd zijn, zou leiden tot een ietwat beknotte voorstelling van het Amerikaanse beleid inzake de strijd tegen armoede.

### 3.2.2. Het *Child Tax Credit*

Een ander belangrijk voorbeeld van belastingkrediet is het *Child Tax Credit*. Dit belastingkrediet werd in 1997 tijdens de tweede ambtstermijn van Clinton ingevoerd en laat Amerikaanse belastingplichtigen toe hun jaarlijkse federale inkomstenbelasting te verminderen met een bedrag tot 1.000 dollar per kind ten laste van 16 jaar of jonger<sup>96</sup>. Dit krediet werd achteraf terugbetaalbaar gemaakt, waardoor gezinnen met een laag inkomen een geldbedrag ontvangen van het ministerie van Financiën indien hun krediet de door hen verschuldigde belasting overschrijdt. Terwijl het EITC gericht is op werkende gezinnen met een laag inkomen, is het *Child Tax Credit* universeel, in die zin dat het de inkomsten van alle gezinnen met kinderen verhoogt en niet verbonden is aan tewerkstelling. Hoewel het bedrag van het krediet relatief bescheiden is en niet stijgt naargelang van de rangorde en de leeftijd van het kind, kan het *Child Tax Credit* niettemin worden beschouwd als een aanzet tot een universeel kinderbijslagstelsel.

### 3.3. BELASTINGVOORDELEN VOOR SOCIALE DOELEINDEN

Ten slotte moet ter vervollediging van dit overzicht een derde en laatste soort mechanisme vermeld worden. De toekenning van financiële uitkeringen, zoals werkloosheidsuitkeringen of ouderdomspensioenen, is niet de enige manier om een sociaal beleid te voeren. Een andere manier bestaat erin gebruik te maken van de fiscale wetgeving. De terugbetaalbare belastingkredieten, zoals het EITC en het *Child Tax Credit*, waren hiervan een eerste illustratie. Een tweede is wat in internationale vergelijkingen soms wordt aangeduid als belastingvoordelen voor sociale doeleinden, of fiscale uitgaven. Het betreft hier fiscale vrijstellingen, bestemd om privédekking van sociale risico's aan te moedigen. Van deze techniek wordt overvloedig gebruikgemaakt in de Verenigde Staten<sup>97</sup>, terwijl ze in vergelijking nog relatief marginaal

(96) J. Waldfogel, *The Role of Family Policies in Antipoverty Policy*, *op. cit.*, p. 250.

(97) Over de institutionalisering ervan, zie F. Dobbin, *Is America Becoming More Exceptional? How Public Policy Corporatized Social Citizenship*, in B. Rothstein en S. Steinmo (eds.), *Restructuring the Welfare State: Political Institutions and Policy Change*, New York, Palgrave Macmillan, pp. 51-77, 2002.

blijft in de meeste Europese landen – hoewel ze in sommige Europese landen toch geleidelijk aan belang wint.

In de Verenigde Staten zijn de voornaamste twee voorbeelden van fiscale uitgaven de aanzienlijke belastingvrijstellingen op aanvullend pensioensparen en de ziektekostenverzekeringen die gefinancierd worden door de werkgevers. Indien bepaalde voorwaarden zijn vervuld, zijn de bijdragen aan pensioen- en gezondheidszorgplannen, verbonden met tewerkstelling, grotendeels vrijgesteld van inkomstenbelasting. Vanuit het standpunt van de overheden, is het effect van dit soort belastingvoordelen vergelijkbaar met dat van sociale uitgaven: op korte termijn creëren ze een inkomstenverlies. Daarom worden deze vrijstellingen ook fiscale uitgaven genoemd. Dankzij deze vrijstellingen hebben talrijke Amerikaanse werknemers, althans degenen die gunstige arbeidsvoorwaarden genieten, toegang tot een hele reeks voordelen, verbonden aan hun tewerkstelling – de *fringe benefits*. Zoals we eerder zagen met het emblematische voorbeeld van het gezondheidszorgstelsel, biedt (kwalitatieve) tewerkstelling vaak een privédekking die de overheidsprogramma's voor sociale bescherming aanvult. In het geval van betaald familiaal verlof kunnen de *fringe benefits* de eenvoudige afwezigheid van overheidsvoorzieningen niet alleen opvullen, maar zelfs ondervangen.

Deze bijzonderheid heeft belangrijke implicaties voor een goed begrip van hoe de Amerikaanse welvaartsstaat in elkaar zit. Wij hebben eerder vermeld dat de sociale overheidsuitgaven, uitgedrukt in een percentage van het bbp, relatief laag zijn in de Verenigde Staten, althans vanuit een vergelijkend standpunt: 16%, ten opzichte van een gemiddelde van 23% in het Europa van de 27. Maar wanneer de definitie van sociale uitgaven wordt uitgebreid naar fiscale uitgaven en sociale privé-uitgaven die daardoor worden aangemoedigd, dan blijkt dat het verschil tussen de Verenigde Staten en Europa grotendeels verdwijnt. Wanneer de aanvullende dekkingen, gefinancierd door de werkgevers, en de aanzienlijke fiscale vrijstellingen die deze ondersteunen, als sociale uitgaven in aanmerking worden genomen, blijkt dat het totaal van de sociale netto-uitgaven in de Verenigde Staten hoger ligt dan 25% van het bbp, een niveau dat zeer vergelijkbaar is met dat in vele Europese landen<sup>98</sup>.

(98) J. Alber, *What the European and American Welfare States Have in Common and Where They Differ*, *op. cit.*, p. 104.

Het in aanmerking nemen van het mechanisme van aanvullende privédekkingen die met overheidsmiddelen worden gespijst, resulteert dus in een aanzienlijke verruiming van de omvang van de Amerikaanse welvaartsstaat en leidt ertoe dat wij ons beeld daarvan moeten bijstellen<sup>99</sup>.

Dit gezegd zijnde, moet onmiddellijk worden opgemerkt dat een door de privé-sector gefinancierde welvaartsstaat oneindig veel meer ongelijkheid creëert dan een door de overheid gefinancierde welvaartsstaat, aangezien de fiscale uitgaven op een totaal disproportionele wijze ten gunste komen van de hogere middenklasse, en nog in grotere mate, van de superrijken. Talrijke werknemers met lage lonen krijgen bijvoorbeeld geen pensioenplan aangeboden van hun werkgever, waardoor zij geen voordeel kunnen halen uit de aanzienlijke – en dure – fiscale stimuli die in het leven zijn geroepen om de inkomsten uit dit soort plannen op te drijven. De keldering van de syndicalisatiegraad in de privésector, van een derde van de loontrekkende bevolking na de tweede wereldoorlog tot minder dan 7% nu, heeft deze tendens alleen maar versterkt<sup>100</sup>. De cijfers tonen aan dat het meest welgestelde deel van de Amerikaanse bevolking (20%) maar liefst twee derde van de fiscale uitgaven “opslok”, terwijl een vijfde uitsluitend naar de allerrijksten (1%) vloeit. Het minst welgestelde deel van de bevolking (20%) ontvangt daarentegen minder dan 3% van de bedragen in kwestie<sup>101</sup>. Tegen deze achtergrond kan men begrijpen waarom, volgens politicoloog Christopher Howard, alle sommen die de overheid aan belastingvoordelen voor sociale doeleinden spendeert, in feite vooral ten gunste komen van reeds welgestelde personen, en nog meer van zeer welgestelde personen, maar daarentegen geen enkele, of slechts een geringe, steun vormen voor degenen zonder middelen. Het is “Robin Hood op zijn kop” of “socialisme voor de rijken”<sup>102</sup>. Met andere woorden, de Amerikaanse welvaartsstaat is zowel omvangrijker als onbillijker dan doorgaans wordt gedacht in de Verenigde Staten en in Europa.

De gestage uitbreiding van regressieve fiscale steunmaatregelen en voordelen die vooral ten gunste komen van de meest gefortuneerden van de Amerikaanse maatschappij, werd geportretteerd als een manier om “de risico’s te privatiseren zonder

(99) De idee dat de traditionele bewering van een kwantitatief onderontwikkelde Amerikaanse welvaartsstaat opnieuw moet worden overwogen, werd geïntroduceerd door Christopher Howard. Zie bijvoorbeeld C. Howard, *Is the American Welfare State Unusually Small?*, *Political Science & Politics*, 36 (3), pp. 411-416, 2003.

(100) Over de afbouw van collectieve onderhandelingen in de Verenigde Staten, zie R. Block et al. (eds.), *Justice on the Job. Perspectives on the Erosion of Collective Bargaining in the United States*, Kalamazoo (MI), Upjohn Institute for Employment Research, 2006; C. Estlund, *The Ossification of American Labor Law and the Decline of Self-Governance in the Workplace*, *Journal of Labor Research*, 28 (4), Public Policy: Choice, Influence, Evaluation, pp. 591-608, 2007.

(101) E. Toder en D. Baneman, *Distributional Effects of Individual Income Tax Expenditures*, *National Tax Association Proceedings. 104th Annual Conference*, Washington DC, National Tax Association, 2013, te verschijnen.

(102) C. Howard, *The Haves and the Have-Lots*, *Democracy*, 4, p. 49, 2007.

de welvaartsstaat te privatiseren”, om een uitdrukking van Jacob Hacker aan te halen<sup>103</sup>. Zonder de voorzieningen van de welvaartsstaat eenvoudigweg te ontmantelen, bestond de ingeslagen weg er in feite in de verantwoordelijkheden van de overheid te verschuiven naar de individuen, in plaats van de bestaande programma’s aan te passen aan de ontwikkelingen van de sociale behoeften. Zoals aangetoond door Christopher Howard, kan het succes van deze strategie vanuit politiek oogpunt grotendeels worden verklaard door de voorkeuren en tactieken van de twee grote partijen die het Amerikaanse politieke landschap domineren<sup>104</sup>. Enerzijds hebben de Republikeinen de fiscale uitgaven – die vaak aan het publiek werden voorgesteld als belastingverlagingen – goedgekeurd als het beste middel om te beantwoorden aan bepaalde behoeften, terwijl ze zich tegelijkertijd hardnekkig hebben verzet tegen de uitbreiding van het traditionele sociale beleid, waar ze vijandig tegenover staan. Zo hebben ze duidelijk de fiscale vrijstelling van door de werkgevers gefinancierde aanvullende spaarpensioenen en ziektekostenverzekeringen gepromoot met het doel de groei van *Social Security* af te remmen en de druk voor een universeel nationaal gezondheidstelsel te verlagen. Aan de overkant zagen de Democraten zich, van hun kant, vaak verplicht de fiscale uitgaven te ondersteunen omdat ze politiek gezien niet in staat waren om de uitbreiding van de sociale verzekeringen door te drukken. De gematigde factie van de partij, de zogenoemde Nieuwe Democraten, belichaamd door Clinton, heeft deze techniek zelfs positief onthaald, in zoverre dat hun hoofdbekommernis niet langer het armoedeprobleem was, maar de vraag hoe ze de stemmen van de hogere middenklasse konden winnen.

Maar vanuit een beschrijvend oogpunt moet hier worden opgemerkt dat in de Verenigde Staten de fiscale engineering functioneel de rol vervult van de Europese sociale zekerheid, maar enkel voor een bepaald segment van de bevolking, het meest bemiddelde bevolkingssegment. En dit is moeilijk te ontwaren indien men genoeg neemt met een zoektocht naar de eenvoudige Amerikaanse replica van voorzieningen inzake sociale bescherming op Europese leest.

## CONCLUSIE

Samengevat kan worden gesteld dat de Amerikaanse welvaartsstaat in hoofdzaak uit een lappendeken van categoriale sociale uitkeringen bestaat. Deze sociale uitkeringen worden in de eerste plaats toegekend aan bepaalde bevolkingsgroepen die zeer nauw omlind zijn en die geacht worden niet in staat te zijn om rechtmatig zelf in

(103) J. Hacker, Privatizing Risk without Privatizing the Welfare State: The Hidden Politics of Social Policy Retrenchment in the United States, *American Political Science Review*, 98 (2), pp. 243-260, 2004.

(104) C. Howard, Party Politics and the American Welfare State, in J. Cronin, G. Ross en J. Shoch (eds.), *What’s Left of the Left. Democrats and Social Democrats in Challenging Times*, Durham (NC)-Londen, Duke University Press, pp. 196-205, 2011.

hun behoeften te voorzien: bejaarden, invaliden en kinderen. Omgekeerd bestaat het deel van de bevolking dat het meest door het systeem wordt verwaarloosd uit niet-steunwaardig geachte volwassenen van de beroepsbevolking die arbeidsgeschikt zijn<sup>105</sup>. Gezien de beperkte reikwijdte van het beleid voor herverdeling en de zeer sterke versnippering daarvan, is het weinig verrassend dat de Verenigde Staten een hardnekkig hoog relatief armoedecijfer kennen. Er moet echter ook worden benadrukt dat de beperkingen van de socialezekerheidsuitkeringen ten dele gecompenseerd worden door andere manieren voor inkomsthervreiding. Deze alternatieve technieken omvatten uitkeringen in natura (zoals voedselhulp), terugbetaalbare belastingkredieten en aanvullende voordelen verbonden met tewerkstelling. Deze technieken – althans de eerste twee – verminderen de armoedeomvang lichtjes en bevorderen de integratie op de arbeidsmarkt. Over het algemeen komt een globaal beeld naar voren van een stelsel voor sociale bescherming dat zeer sterk “geconditioneerd is door tewerkstelling” (*work-conditioned*), om een verhelderende uitdrukking van de econome Rebecca Blank aan te halen<sup>106</sup>. De strikte toelatingsvoorwaarden en de lage bedragen verplichten uitkeringskandidaten om werk te zoeken of een beroepsactiviteit uit te oefenen, terwijl, parallel hiermee, de werknemers met lage lonen financieel gesteund worden om hun onafhankelijkheid te verwerven.

Om te eindigen waar we begonnen zijn: wie heeft er uiteindelijk gelijk in verband met de Amerikaanse welvaartsstaat en het Amerikaanse beleid inzake de strijd tegen armoede? De Europese publieke opinie of de Republikeinse kandidaat die het onderspit delfde bij de Amerikaanse presidentsverkiezingen van 2012 en zijn vele aanhangers? Ter conclusie kan men stellen dat de eerste enigszins overdreven is, terwijl de tweede ongelijk hebben. Enerzijds is het feitelijk gezien gewoonweg onjuist om te beweren dat de Verenigde Staten evolueren naar een “maatschappij van verworven rechten”. De laatste twee decennia werden gekenmerkt door een zeer sterke terugval, terwijl het sociale vangnet reeds aanzienlijke lacunes vertoonde. Anderzijds is de houding van de Europeanen ongetwijfeld te neerbuigend wanneer ze vasthouden aan het cliché dat de Verenigde Staten geen of nauwelijks een welvaartsstaat hebben. Het feit dat de kenmerken van het Amerikaanse sociale beleid en het Europese beleid nogal verschillen, betekent niet dat het onbestaande is. Daarom willen we deze vergelijkende analyse graag afsluiten met een citaat van de (Amerikaanse) historicus Peter Baldwin, auteur van het werk met de provocerende titel *The Narcissism of Minor Differences. How America and Europe are Alike*: “De grootste zwakheid van het Amerikaanse sociale beleid ligt in de terughoudendheid om het armoedeprobleem

(105) Y. Ben-Shalom, R. Moffit en J.K. Scholz, An Assessment of the Effectiveness of Antipoverty Programs in the United States, in Jefferson (ed.), *The Oxford Handbook of the Economics of Poverty*, New York, Oxford University Press, 2012.

(106) R. Blank, The New American Model of Work-Conditioned Public Support, in J. Alber en N. Gilbert (eds.), *United in Diversity?*, *op. cit.*, p. 194.

resoluut het hoofd te bieden”. Niettemin, vervolgt Baldwin, “om de Amerikaanse en de Europese welvaartsstaten te vergelijken, moeten de verschillende beleidsstijlen worden geïdentificeerd en volstaat het niet om simpelweg zwart-wit te stellen of de welvaartsstaat al dan niet bestaat”<sup>107</sup>. En dat is ook precies wat we in dit artikel hebben getracht: de Amerikaanse “stijl” schetsen en deze tegenover de Europese stijl stellen.

*(Vertaling)*

---

---

(107)P. Baldwin, *The Narcissism of Minor Differences. How America and Europe are Alike*, Oxford, Oxford University Press, p. 60 en 73, 2009 (eigen vertaling).

# INHOUDSTAFEL

## EEN EUROPESE BLIK OP DE AMERIKAANSE WELVAARTSSTAAT

<b>INLEIDING</b>	407
<b>1. HET DEFINIEREN EN METEN VAN ARMOEDE IN DE VERENIGDE STATEN EN IN EUROPA: ABSOLUTE METHODE VERSUS RELATIEVE METHODE</b>	409
1.1. IN DE VERENIGDE STATEN, ARMOEDE ALS TOTALE ONTBERING .....	410
1.2. IN EUROPA, ARMOEDE ALS ECONOMISCHE MARGINALISATIE .....	412
1.3. METING VAN ARMOEDE IN DE VERENIGDE STATEN OP EUROPESE WIJZE .....	413
<b>2. HET AMERIKAANSE SOCIALEZEKERHEIDSTELSEL HINKT ACHTEROP TEN OPZICHTE VAN DE EUROPESE NORMEN</b>	416
2.1. DE SOCIALE VERZEKERINGEN .....	417
2.2. INKOMENSAFHANKELIJKE UITKERINGEN .....	428
<b>3. DE VERBORGEN AMERIKAANSE WELVAARTSSTAAT</b>	443
3.1. UITKERINGEN IN NATURA .....	444
3.2. TERUGBETAALBARE BELASTINGKREDIETEN .....	446
3.3. BELASTINGVOORDELEN VOOR SOCIALE DOELEINDEN .....	448
<b>CONCLUSIE</b>	451