



Internationale verdragen bewaken het niveau van sociale zekerheid

Samenvatting en conclusies

De Europese Unie oefent veel druk uit op lidstaten om hun socialezekerheidsregelingen zo vorm te geven dat ze de re-integratie naar werk bevorderen. Buiten dit legt 'Europa' weinig bindende materiële normen op aan het socialezekerheidsstelsel van lidstaten. Landen tonen ook weinig bereidheid Europa hierin meer ruimte te geven. Het Nederlandse beleid op het gebied van de sociale zekerheid ontleend internationale normen vooral aan de verdragen die in de jaren vijftig en zestig zijn gesloten met de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO) en de Raad van Europa. Deze verdragen blijken in EU lidstaten nog steeds een rol te spelen bij het organiseren van de solidariteit die ten grondslag ligt aan de sociale zekerheid. De oude verdragen blijken in het gebruik voldoende flexibel om nieuwe ontwikkelingen als privatisering en arbeidsre-integratie mogelijk te maken. Indien nieuw beleid botst met een verdrag leidt dat soms tot opzegging van het betreffende verdrag, maar vaak ook tot aanpassing van het beleid. De verdragen zijn richtinggevend bij het maken van politieke keuzes. De privatiserings- en activeringselementen in het nieuwe socialezekerheidsbeleid leiden tot problemen voor mensen in grensoverschrijdende situaties.

Uitvoering



Prof. mr. F.J.L. (Frans) Pennings

Vakgroep sociaal recht
Tilburg Universiteit

Naam onderzoek

De invloed van internationaal en Europees recht op de Nederlandse sociale zekerheid

Looptijd: januari 2006 tot eind december 2012

Inhoudsopgave

1. Belangrijkste resultaten
2. Aanbevelingen voor de toekomst
3. Waarom was dit onderzoek nodig?
4. Methode informatieverzameling
5. Belangrijkste publicaties

1. Belangrijkste resultaten

Nederland was in de jaren vijftig en zestig het braafste jongetje van de klas als het ging om sociale-zekerheidsverdragen. Door de verdragsbepalingen van de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO) en de Raad van Europa te ratificeren, liet ons land de wereld zien dat sociale vooruitgang werd geboekt. Inmiddels heeft Nederland zich ontwikkeld tot een land dat de grenzen van de verdragen opzoekt door het privatiseren van delen van de sociale zekerheid en door vergaande activeringsmaatregelen. De gerezen spanning tussen beleid en afgesproken normen leidt er soms toe dat verdragen opgezegd worden, maar andere keren wordt het beleid bijgesteld. De Tweede Kamer heeft een paar keer een stokje gestoken voor plannen van de regering om een verdrag op te zeggen. De internationale verdragen fungeren nog steeds als een belangrijke toetssteen voor nieuw beleid.

1.1 Verdragen tonen goede wil lidstaten

De internationale normen uit de verdragen van de ILO zijn van groot belang geweest voor de ontwikkeling van Estland en Tsjechië. Na de val van het communistische bewind onderstreepte ratificatie de overgang naar een sociale markteconomie. Toen later internationale economische adviseurs (IMF en Wereldbank) aandrongen op radicale, neoliberale maatregelen droegen de verdragen bij aan het besef dat de vrije markt en economische groei niet de enige focus van het nieuwe beleid moesten zijn. In Griekenland werden verdragen geratificeerd na de val van het kolonelsregime om de overgang naar een democratie te accentueren. Momenteel oriënteert China zich op de normen, omdat het tot de beschaafde landen gerekend wil worden.

1.2 Handhaving internationale normen gebeurt met fluwelen handschoen

Vermeende schendingen van verdragen kunnen aangekaart worden bij het Comité van Deskundigen van de ILO. Dit orgaan kan geen sancties opleggen en zoekt in plaats daarvan de dialoog met landen. Het zal in het uiterste geval de onverenigbaarheid van actueel beleid met een verdrag 'met zorg constateren'. Toch blijkt dit vaak voldoende om beleid bij te sturen. De verdragen dragen bij aan de handhaving van minimum normen voor sociale zekerheid. Deze functie wordt nog versterkt, doordat de ILO in de praktijk ook regelmatig om een informeel oordeel wordt gevraagd. In Nederland neemt bovendien de Raad van State in zijn adviezen regelmatig een standpunt in met betrekking tot de aansluiting van beleid met verdragen. De in de verdragen vastgelegde normen, fungeren als een toetssteen voor het wetgevingsproces.

1.3 De verdragen zijn flexibel

De verdragen zijn soms meer dan veertig jaar oud en dragen duidelijk sporen van de tijd waarin ze aangenomen zijn. Er worden bijvoorbeeld beroepen in genoemd die niet meer bestaan om een bepaald inkomensniveau aan te duiden. Ook gebruiken verdragen discriminerend taalgebruik doordat ze uitgaan van een mannelijke kostwinner. Toch staat dit het feitelijk gebruik niet in de weg. Een in de verdragen geformuleerd basisprincipe dat de kosten voor uitkeringen collectief worden gedragen, blijkt voldoende ruimte te bieden voor moderne beleidsinstrumenten als privatisering. In de praktijk blijkt dat de toezichthouder de regels flexibel toepast, zodat de geest van de verdragen gehandhaafd wordt en niet per se de letter.

1.4 Verdragen tonen riskante kanten van nieuwe ontwikkelingen

Het privatiseren van delen van de sociale zekerheid brengt met zich mee dat werkgevers bij ziekte loon moeten doorbetalen. Daardoor bestaat het gevaar dat werknemers 'met een vlekje' worden verdrongen van de arbeidsmarkt. De solidariteit komt onvoldoende tot zijn recht voor risicovolle werknemers. Gedeeltelijk arbeidsongeschikten moeten werk vinden om hun uitkering aan te vullen, omdat ze anders snel in de bijstand vervallen. Deze terugval in inkomsten is moeilijk te verenigen met de bestaande verdragen. Door dit te constateren legt de toezichthouder de vinger op de zere plek, namelijk dat privatisering zonder collectief vangnet nadelige effecten kan hebben. De verdragen behouden zo hun relevantie, aangezien ze wijzen op maatregelen die de nadelige gevolgen van privatisering en activering kunnen verzachten.

1.5 Individuen kunnen moeilijk beroep doen op verdragen

Als partijen een vermeende schending van verdragen aan de rechter voorleggen, leidt dat tot grote voorzichtigheid. Rechters kennen maar zelden directe werking toe aan de verdragen. Mogelijk zijn zij onzeker over de juiste interpretatie van bepaalde bepalingen of schrikken zij terug voor de financiële consequenties. Toch zijn er rechterlijke uitspraken die eigen risico bij zwangerschap of bij arbeidsongevallen niet toestaan, of die afdwingen dat mensen hun uitkering in het buitenland ontvangen. In de praktijk werd de rechterlijke uitspraak soms geaccepteerd door de overheid, maar de uitspraak werd ook tweemaal ongedaan gemaakt door het betreffende verdrag op te zeggen.

2. Aanbevelingen voor de toekomst

2.1 Gebruik internationale normen als motor voor verandering

Tegenwoordig zijn er weinig nieuwe ratificaties van verdragen op het gebied van de sociale zekerheid. De reden is aan de ene kant dat arme landen niet de middelen hebben om aan de gestelde verplichtingen te voldoen. Westerse landen zien ervan af, omdat ze de verdragen niet goed kennen en/of de gevolgen voor de arbeidsmarkt of economie vrezen. Ook willen de rijke landen hun handen niet binden met het oog op een onzekere toekomst.

Aangezien internationale normen een belangrijke motor kunnen zijn voor nieuwe ontwikkelingen en bestrijding van armoede op wereldschaal, constateren de onderzoekers met tevredenheid dat er weer nieuw enthousiasme is ontstaan over het maken van internationale normen. De ILO dient deze vorm van armoedebestrijding hoog op de agenda te houden.

2.2 Schep ruimte voor nieuwe ontwikkelingen

Nieuwe instrumenten van de ILO zouden moeten inspelen op ontwikkelingen als het vergroten van de eigen verantwoordelijkheid van betrokkenen en het activeren van mensen die recht hebben op een uitkering. Nieuwe normen kunnen waarborgen dat solidariteit uitgangspunt blijft bij hervormingen in het sociale zekerheidsstelsel.

2.3 Vergroot toepassing sociale verdragen

Veel landen zijn onbekend met verdragen of kunnen niet beoordelen of hun eigen stelsel voldoet aan de geformuleerde normen. De ILO zou er goed aan doen de verdragen meer bekendheid te geven en goed in kaart te brengen welke belemmeringen overwonnen moeten worden.

2.4 Regel grensoverschrijdende situaties beter

De modernisering van de sociale zekerheid wordt momenteel doorgevoerd zonder veel oog te hebben voor mensen in grensoverschrijdende situaties. Hoe moet een beroep op het sociale zekerheidsstelsel bijvoorbeeld afgehandeld worden, wanneer iemand in twee landen werk heeft of in verschillende landen woont en werkt? Het verdient aanbeveling beter uit te werken wat met dit soort uitzonderingsgevallen moet gebeuren en hier met andere landen afspraken over te maken. Eigenlijk zou bij elke wet vooraf een grondige 'Europatoets' moeten plaatsvinden.

3. Waarom was dit onderzoek nodig?

In de jaren dat Nederland verdragen sloot over de sociale zekerheid, bestond een sterk geloof in het nut van internationale idealen. Sinds de laatste golf van verdragen in de jaren '70 zijn er veel belangrijke ontwikkelingen geweest, zoals de globalisering en economische crises. De zorgen over de betaalbaarheid van de stelsels en de invloed op de concurrentiekracht zijn toegenomen, hoewel algemene ratificatie van verdragen sociale concurrentie (*social dumping*) kan voorkomen. Een meer recent kritiekpunt is dat de verdragen geen rekening houden met nieuwe trends als het streven naar arbeidsre-integratie en privatisering. Het nieuwe beleid heeft daardoor al geleid tot enkele conflicten tussen Nederland en de toezichthouder. Dit riep de vraag op wat de betekenis en de zin is van de verdragen in de huidige tijd. Bieden de verdragen houvast of zijn ze vooral een sta-in-de-weg? Het Nederlandse sociale beleid kan bij grensoverschrijdend verkeer problemen opleveren, dit keer door spanning met EU-recht. Het was zinvol dit in kaart te brengen.

4. Methode informatieverzameling

De invloed van internationale verdragen op het gebied van sociale zekerheid is bestudeerd in Nederland, Estland, Tsjechië en Griekenland. Dit is gebeurd aan de hand van de wetgeving, beschrijvingen van de sociale zekerheidsstelsels en literatuur over deze onderwerpen. Als aanvulling hierop zijn gesprekken gevoerd met ambtenaren, wetenschappers en vertegenwoordigers van de vakbonden uit de betreffende landen.

5. Belangrijkste publicaties

Een uitvloeisel van het project is de samenwerking met het Max Planck Instituut voor sociaal recht en sociaal beleid in München. Eind van dit jaar wordt in een bundel uit de doeken gedaan hoe arme landen een effectief sociaal zekerheidsstelsel kunnen creëren met normverdragen als richtlijn.

- Dijkhoff, T. (2011), *International Social Security Standards in the European Union: The Cases of the Czech Republic and Estonia* (PhD Thesis Tilburg University), Social Europe Series, Antwerpen: Intersentia.
- Hofman, B., en Pennings, F.J.L. (2008), Het beste jongetje van de klas? Nederlandse sociale zekerheid en IAO-verdragen, *Sociaal Recht: Nederlands Tijdschrift voor Sociaal Recht*, 23 (5), 146-154.
- Korda, M. and Pennings, F., The Legal Character of International Social Security Standards, *European Journal of Social Security (EJSS)*, 10 (2).

Tekst: Ad Bergsma