

# Socialezekerheidsverdragen: hebben ze nog toekomst?

TRA 2019/5

**Socialezekerheidsverdragen hebben van oudsher de doelstelling om wereldwijd het niveau van sociale bescherming te verhogen. Nederland heeft een reeks van deze verdragen geratificeerd. De laatste jaren is de animo voor de verdragen echter niet erg groot meer. Welke betekenis hebben ze nu nog en welke strategie volgt de ILO om ze nog een rol te laten vervullen?**

## 1. Inleiding

Wat is eigenlijk de zin van het ontwerpen en ratificeren van socialezekerheidsverdragen? Bij bijvoorbeeld een verdrag met een verbod van kinderarbeid is deze vraag eenvoudiger te beantwoorden: er is een breed gedeelte overtuiging dat het zeer schadelijk is voor de lichamelijke en geestelijke ontwikkeling van kinderen. Bij sociale zekerheid bestaat wel overeenstemming over de noodzaak van armoedebestrijding, maar waarom zou een internationale organisatie willen omschrijven hoe sociale bescherming op een hoger niveau vorm moet krijgen? Ik zal deze vraag bespreken aan de hand van de motieven die in het verleden bestonden om socialezekerheidsverdragen op te stellen en te ratificeren (par. 2), daarna ga ik in op de ervaringen in Nederland (par. 3), vervolgens op recente ontwikkelingen in de ILO (par. 4) en dan volgen een aantal afsluitende bespiegelingen (par. 5).

## 2. De ontwikkeling van socialezekerheidsverdragen

### 2.1 De ontwikkeling van de socialezekerheidsverdragen

Een belangrijke doelstelling van de ILO, opgericht vlak na de Russische Revolutie en de Eerste Wereldoorlog, was om een nieuwe wereldoorlog te voorkomen en wel door haar lidstaten aan te zetten tot verbetering van de levensomstandigheden. Werkloosheid en concurrentie op arbeidsvoorwaarden tussen landen vormden immers een belangrijke voedingsbodem voor de Eerste Wereldoorlog. Concurrentie op arbeidsvoorwaarden moest daarom worden voorkomen.<sup>2</sup> De ontwikkeling van mondiale normen op het terrein van de sociale zekerheid vormde daarom een hoofdpijler van de nieuwe organisatie. Al in 1919 – het oprichtingsjaar van de ILO – werd Conventie 3 over de bescherming van moederschap aangenomen; in de jaren '20 volgde een hele reeks socialezekerheidsverdragen. De verdragen waren geïnspireerd door de toenmalige werknemersverzekeringen in West-Europa ('Bismarck'-stelsels), dat wil zeggen uit premies betaalde verzekeringen die werknemers verzeke-

den tegen een bepaald risico met een uitkering die het weggevallen loon gedeeltelijk compenseerde.

Na de Tweede Wereldoorlog werd in een aantal landen, waaronder met name het Verenigd Koninkrijk ('Beveridge'), maar ook Nederland, de behoefte gevoeld om een de gehele bevolking omvattend stelsel te creëren voor alle toen bekende sociale risico's. Ook de ILO volgde deze ontwikkeling, met de zgn. tweedegeratieverdragen. Belangrijkste exponent daarvan is Verdrag 102, Verdrag betreffende minimumnormen van sociale zekerheid,<sup>3</sup> dat een negental sociale risico's omvat.<sup>4</sup> Volgens de nieuwe benadering was sociale verzekering niet meer de enige manier om risico's te dekken; er werden ook andere mogelijkheden genoemd. Ook bood het verdrag mogelijkheden om rekening te houden met de staat van ontwikkeling van het land. Een land hoeft slechts voor drie takken van sociale zekerheid aan de normen te voldoen om het verdrag te kunnen ratificeren. Inmiddels hebben 55 van de 197 ILO-lidstaten (delen van) het verdrag geratificeerd.

Het lukte echter niet om na Verdrag 102 een tweede alle sociale risico's omvattend verdrag, maar nu met een hoger niveau van bescherming, aan te nemen. Er werden weer verdragen aangenomen voor afzonderlijke sociale risico's: Verdrag 103 betreffende moederschap (1952), Verdrag 118 betreffende gelijke behandeling (1962), Verdrag 121 betreffende arbeidsongevallen (1964), Verdrag 128 betreffende arbeidsongeschiktheidsuitkeringen, ouderdom en nabestaandenuitkeringen (1967), Verdrag 130 betreffende medische zorg en ziekte-uitkeringen (1969), Verdrag 168 betreffende bevordering van werkgelegenheid en bescherming tegen werkloosheid (1988) en Verdrag 183 betreffende de bescherming van moederschap (2000) behoren tot de derdegeneratieverdragen. Deze verdragen zijn ook nog in sterke mate georiënteerd op het verzekeringsbeginsel, maar kennen hogere normen dan de eerste generatieverdragen en beschermen meer categorieën van de bevolking.

### 2.2 De wijze van normstelling

Voor een goed begrip van de betekenis van de verdragen, maar ook van de huidige problemen ermee, is het nuttig om een beeld te hebben hoe de normen geredigeerd zijn, al kan dat in het kader van deze bijdrage maar heel globaal.

Als voorbeeld nemen we artikel 55 Verdrag 102, dat bepaalt dat voor in totaal ten minste 50% van de gezamenlijke loontrekkenden het bedrag van de periodieke uitkering, vermeerderd met verstrekte kinderbijslag, zodanig moet zijn, dat het voor de model-gerechtigde ten minste gelijk is aan 50% van het vroegere inkomen en de kinderbijslag. De modelgerechtigde is een man met vrouw en twee kinderen. Ook voor stelsels die economisch actieven, ingezetenen of alleen de armen beschermen zijn normen gesteld.

<sup>1</sup> Frans Pennings is hoogleraar sociaal recht aan de Universiteit Utrecht.

<sup>2</sup> Zie Preambule van de ILO Constitutie ([www.ilo.org](http://www.ilo.org)).

<sup>3</sup> *Trb.* 1953, 69.

<sup>4</sup> Medische zorg, ziekte, werkloosheid, ouderdom, arbeidsongevallen, gezin, moederschap, arbeidsongeschiktheid en overlijden.

Dit artikel is dus behoorlijk gecompliceerd. Om te kijken of eraan voldaan is, is moet men, als gekozen is voor de norm van 50% van alle loontrekkenden, weten of de door het land beschermde groepen dat aantal halen. Een individu kan dus geen rechten aan deze bepaling ontleen, het gaat erom of de lidstaat de norm haalt. Ook moet berekend worden of voor de beschermde groepen de uitkering overeenkomt met de genoemde norm. Daarvoor heeft men heel wat cijfers nodig, die niet eenvoudig te vinden zijn buiten de betrokken nationale diensten.

### 3. Ratificatie van socialezekerheidsverdragen in Nederland

#### 3.1 *Nederland gaat vooral verdragen ratificeren na de Tweede Wereldoorlog*

Nederland heeft bijna alle van de in 2.1 genoemde socialezekerheidsverdragen geratificeerd. De naoorlogse uitbreiding van het stelsel stelde Nederland in staat in 1962 Verdrag 102 te ratificeren, zij het dat Nederland bij behandeling van het verdrag in de Kamer nog maar aan zes van de negen takken voldeed. De staatssecretaris deelde bij de behandeling van het verdrag in het parlement wel mee dat hij zou onderzoeken of ook de andere wetgeving aan de bepalingen van Verdrag 102 zou kunnen worden aangepast.<sup>5</sup> Ook de Tweede Kamer ondersteunde het streven om meer onderdelen van het verdrag te ratificeren.<sup>6</sup> Er was brede kritiek op het feit dat Nederland pas tien jaar nadat de ILO-Conferentie het verdrag had aangenomen voldeed aan de normen ervan, nota bene minimumnormen, en dan nog wel met 'de hakken over de sloot', zoals parlementariërs het uitdrukten.<sup>7</sup> Ze waren er kennelijk eer in gaan stellen om aan de verdragen te voldoen.

Nederland ratificeerde vervolgens ook de derdegeneratieverdragen. In de discussies hiervoor werd regelmatig artikel 90 Grondwet – dat oproept tot bevordering van de internationale rechtsorde – aangehaald als grond om actief beleid te voeren om verdragen te ratificeren.

Verdrag 168 over de bevordering van werkgelegenheid en bescherming tegen werkloosheid werd niet geratificeerd. Nederland was inmiddels terughoudender geworden om zich te binden aan verdragen, ook al kende Verdrag 168 een modernere aanpak dan voorgangers, door ook aandacht te besteden aan werkgelegenheidsbeleid.<sup>8</sup> Referte-eisen en de hoogte van de WW-uitkering leverden verschillende spanningen op met het verdrag,<sup>9</sup> en de regering wilde de handen vrijhouden om deze aan te blijven passen.

#### 3.2 *ILO-verdragen werden voor de rechter ingeroepen en daarop soms opgezegd*

Ofschoon de ILO-verdragen, gelet op hun ingewikkelde en algemene beschrijving van de te beschermen categorieën en de verlangde uitkeringen, vooral voor de ILO een instrument zijn om lidstaten aan te spreken als ze niet aan de normen voldoen, zijn ze ook door de Nederlandse rechter toegepast. In andere landen zijn dergelijke uitspraken zeer schaars.<sup>10</sup>

In 1996 werd Verdrag 103 met succes ingeroepen bij een eigen bijdrage in geval van zwangerschap en bevalling.<sup>11</sup> Artikel 4, vierde lid van dit verdrag bepaalt dat geneeskundige verstrekkingen worden verleend aan alle vrouwen die aan de gestelde voorwaarden voldoen en dat ze worden betaald uit verplichte sociale zekerheid of uit de publieke middelen. Het Comité van Deskundigen, dat toezicht houdt op de naleving van ILO-verdragen, beschouwde dit als een limitatieve opsomming, zodat geen eigen bijdrage mogelijk is. De Centrale Raad van Beroep volgde deze interpretatie. De Nederlandse regering bleek er danig van geschrokken te zijn dat een ILO-socialezekerheidsverdrag überhaupt directe werking kan hebben. Tot dusver had de regering aangenomen dat de betreffende verdragsbepalingen slechts instructienormen bevatten waar de wetgever zich aan te houden had, maar die niet voor de rechter konden worden ingeroepen.<sup>12</sup>

De CRvB kende ook directe werking toe aan een bepaling van Verdrag 118 betreffende gelijke behandeling.<sup>13</sup> Turken wier uitkering op basis van de Toeslagenwet werd beëindigd (als gevolg van de Wet beperking export uitkeringen) konden een beroep doen op artikel 5 dat luidt dat een lidstaat – kort gezegd – de uitkeringen waar het verdrag betrekking op heeft moet exporteren naar een land dat Verdrag 118 eveneens ondertekend heeft. Als reactie op de uitspraak van de CRvB zegde de regering Verdrag 118 op.<sup>14</sup> Daarop wilde Nederland ook verdragen opzeggen die betrekking hebben op arbeidsongevallen en beroepsziekten (zoals Verdrag 121). Probleem is namelijk dat één en dezelfde wet, eerder de WAO, nu de WIA, arbeidsongeschiktheid, ongeacht de oorzaak verzekert; er is dus geen aparte arbeidsongevallenwet. De WAO/WIA moet dus voor alle uitkeringen aan de eisen van Verdrag 121 voldoen, ook al liggen de normen voor arbeidsongevallenuitkeringen hoger dan bij uitkeringen bij algemene arbeidsongeschiktheid. Omdat Nederland wilde bezuinigen, dreigde de bescherming beneden het niveau van Verdrag 121 te komen en omdat Verdrag 121 hieraan in de weg stond, ontstond in 1988 het voornemen om het verdrag op te zeggen.<sup>15</sup> De Tweede Kamer was echter tegen en vroeg om een meer principieel

5 *Kamerstukken II 1957/58, 5048, 3, p. 7.*

6 *Kamerstukken II 1957/58, 5048, 4, p. 1.*

7 *Handelingen 1961/62, 26 juni 1962, 3980.*

8 Zie F. Pennings, 'Hoofdstuk 4. De bevordering van werkgelegenheid en de bescherming tegen werkloosheid', in: A.T.J.M. Jacobs, *Het Nederlandse sociale zekerheidsrecht en de minimumnormen van de Internationale arbeidsorganisatie en de Raad van Europa*, Deventer: Kluwer 1992, p. 84-127.

9 K.H. Hermans, *De WW en nieuwe sociale risico's. Internationaalrechtelijke grenzen aan hervormingsvoorstellen* (MSR nr. 62), Deventer: Kluwer 2014, p. 216 e.v.

10 Zie de uitspraken weergegeven in Frans Pennings (red.), *International Social Security Standards. Current Views and Interpretation Matters*, Antwerpen: Intersentia 2007.

11 CRvB 29 mei 1996, RSV 1997/9.

12 *Kamerstukken II 1997/98, 25524, 5, p. 3.*

13 CRvB 14 maart 2003, RSV 2003/114.

14 *Kamerstukken II 2003/04, 29382.*

15 *Kamerstukken II 1987/88, 20555, 1-2.*

beleid.<sup>16</sup> In 1994 verscheen de gevraagde notitie, waarin het belang van de verdragen duidelijk werd vastgelegd:

“De betekenis van de ILO en haar verdragen is er met name voor die landen die nog volop in ontwikkeling zijn. Internationale arbeidsnormen hebben nadrukkelijk een functie als exponent van een streven naar mondiale sociale gerechtigheid en rechtvaardige concurrentieverhoudingen. Daarom kunnen andere landen wel degelijk baat hebben bij verdragen die vanuit een Nederlands standpunt niet meer actueel zijn. Het opzeggen van dergelijke verdragen, die uiting geven aan een mondiale solidariteit en om die reden door een zeer groot aantal landen zijn geratificeerd, heeft dan ook veeleer een signaalfunctie naar buiten dan dat hiermee een Nederlands (beleids-) belang gediend zou kunnen zijn. Voor zover een herijking van op een bepaald moment bestaande nationale beleidsdoelstellingen in het geding is lijkt de vraag gerechtvaardigd of het opzeggen van verdragen in juiste verhouding staat tot het grotere belang dat met deze verdragen wordt gediend. Dit temeer omdat in vele gevallen een aangepaste interpretatie van bestaande verdrags teksten op dit punt al voldoende ruimte kan scheppen.”<sup>17</sup>

### 3.3 Een aantal lastige dossiers

Bij een aantal hervormingen van het stelsel waren er botsingen met verdragen. Eén ervan betrof de Algemene nabestaandenwet. Deze wet kwam in plaats van de Algemene Weduwen- en Wezenwet en is enerzijds ruimer omdat nu ook mannen een nabestaandenuitkering kunnen ontvangen, maar ook beperkter omdat rekening wordt gehouden met inkomsten uit arbeid, hetgeen ook kan betekenen dat een weduwe of weduwnaar helemaal geen uitkering krijgt. De vraag was of dit laatste in strijd was met Verdrag 121, dat geen middelentest leek toe te laten.<sup>18</sup> De Centrale Raad van Beroep blokkeerde de aanpassing niet; hij memoreerde dat bepalingen van internationaal recht alleen directe werking hebben wanneer ze onvoorwaardelijk zijn en voldoende concreet.<sup>19</sup> De bepalingen van Verdrag 121 voldoen in de optiek van de Raad niet aan deze voorwaarden. Ze zijn onvoldoende concreet dan wel facultatief. Hij voegde hieraan toe dat deze normverdragen een instructie karakter dragen en gericht zijn tot de verdragsluitende partijen. Dit zal in het algemeen eraan in de weg zal staan dat een rechtzoekende een rechtens afdwingbare aanspraak op een concrete prestatie in een individueel geval kan invoeren.

Met andere woorden, in het algemeen zullen deze verdragen geen directe werking hebben. Daarmee deed de Raad een fundamentele uitspraak over de betekenis van ILO-verdragen in procedures voor de rechter. Ook het Bureau van de ILO gaf een interpretatie van de verdragen die in dit geval de middelentest toelaat.<sup>20</sup>

Een tweede voorbeeld betrof de aanpassingen van de WAO. Zoals we al zagen regelt deze wet uitkeringen bij arbeidsongeschiktheid ongeacht de oorzaak, inclusief beroepsrisico's, en daarom moet deze wet aan de eisen van Verdrag 121 voldoen. Een gevolg van de toepasselijkheid van Verdrag 121 op de WAO was onder andere dat geen referentie-eisen mogen worden gesteld aan personen die een beroep doen op een arbeidsongeschiktheidsuitkering (artikel 9, lid 2). De regering was zich hier niet steeds van bewust, zo bleek uit een voorontwerp van wet van 2000 dat de invoering van een feitelijk arbeidsverleden in de WAO beoogde.<sup>21</sup> Na adviezen van uitvoeringsinstanties dat hier strijd is met Verdrag 121 werd van dit voorstel niets meer gehoord.

De ILO-verdragen stellen derhalve niet alleen een ambitieniveau voor nationale wetgeving vast, maar ze hebben, als ze eenmaal geratificeerd zijn, ook een conserverende rol: ze fungeren tot op zekere hoogte als een beschermingswal tegen verslechtingen van uitkeringen.

Momenteel zijn er twee hoofd dossiers die spanningen met verdragen opleveren. Een daarvan is de 'privatisering' van de Ziektewet, die inhoudt dat de werkgever 70% van het loon moet doorbetalen bij ziekte gedurende een bepaalde periode. In eerste instantie had het Comité van Deskundigen hiertegen grote bezwaren. Belangrijk aspect van de sociale zekerheidsverdragen is immers dat het risico solidair gedragen wordt, en daarvan is in het Nederlandse stelsel niet langer sprake. Het risico bestaat dan dat werkgevers niet in staat zijn om aan hun verplichtingen te voldoen of daartoe niet bereid zijn (risicoselectie, ontslag, etc.). Aan deze elementen heeft het Comité van Deskundigen veel aandacht besteed en Nederland moest hier regelmatig tekst en uitleg over geven.

Het Comité overwoog dat de hervormingen die gebruik proberen te maken van de positieve effecten van privatiseren en marktwerking, terwijl de negatieve effecten daarvan in het basis-sociale zekerheidsstelsel worden opvangen, geen precedent in de geschiedenis van sociale zekerheid in Europa kennen. Ook al is het niet zo dat er slechts één juist sociale zekerheidsmodel bestaat, toch moeten, aldus het Comité, alle stelsels voldoen aan bepaalde basisprincipes van goed bestuur en sociale cohesie, waarvan de naleving tot de algemene verantwoordelijkheid van de staat behoort. Gelet op de diepgaande en voortdurende aard van de hervormingen van de sociale zekerheid in Nederland verzocht het Comité de Nederlandse regering een grondige uitleg te geven van zijn strategie en hervormingsbeleid, en daarbij de beginselen te beschrijven waarop de nieuwe opzet van de ziekte- en arbeidsongeschiktheidsregelingen is gebaseerd, de moeilijkheden aan te geven die men tegenkomt in dit hervormingsproces en de belangrijkste beslissingen hierover van rechters.<sup>22</sup>

16 Zie ook *Handelingen* 1997/98, p. 4381.

17 *Kamerstukken II* 1994/95, 23900 XV, 44.

18 F. Pennings, *De betekenis van internationale normen voor de Nederlandse sociale zekerheid*, Deventer: Kluwer 2004, p. 35 e.v.

19 CRvB 24 januari 2001, RSV 2001/138.

20 Geciteerd in de uitspraak van de vorige noot.

21 *Handelingen II* 10 oktober 2000 (vragenuur), 10-637.

22 Comité van Deskundigen in de 2002/73e zitting, *Report of the Committee of Experts*, ad Verdrag 102, the Netherlands.

Het Comité wees de privatisering dus niet geheel af, maar stond er wel kritisch tegenover en wilde deze nauwkeurig volgen.<sup>23</sup>

Het tweede grote dossier is dat van de WIA. In de WIA wordt onderscheid gemaakt tussen uitkeringen naar gelang de ontvangers een bepaald percentage van hun verdien capaciteit kunnen waarmaken. Voor hen die dat niet kunnen is de uitkering erg laag, dat wil zeggen onder het niveau van Verdrag 121. Ook hier geldt weer het probleem dat de WIA moet voldoen aan de normen van Verdrag 121.<sup>24</sup> Deze knelpunten leiden tot regelmatige vragen en enige jaren geleden zelfs tot een zgn. direct mission light van de ILO naar Nederland, om onderzoek te doen naar de WIA.

### 3.4 Conclusies

ILO-verdragen zijn derhalve van belang geweest voor de ontwikkeling van de Nederlandse sociale zekerheid. Aanvankelijk waren ze vooral een bron van inspiratie voor de opbouw van het stelsel. In een tweede fase hebben geratificeerde verdragen tot op zekere hoogte een conserverende rol, waardoor sommige aanpassingen naar beneden, zoals de referentie-eis in de WAO, niet doorgingen. Ofschoon de uitspraken van de CRvB over directe werking als spectaculair werden ervaren, hebben ze betrekking op slechts enkele bepalingen, en zullen de meeste bepalingen van ILO-socialezekerheidsverdragen als niet directwerkend worden beschouwd.

De dossiers die nu nog bestaan betreffen aanpassingen van het stelsel die de regering als fundamenteel beschouwt: vergroting eigen verantwoordelijkheid (privatisering ZW) en activering in de WIA. Verdragen hebben deze niet tegengehouden, ondanks aanzienlijke kritiek. Inmiddels lijkt er een soort stilzwijgende 'agreement to disagree' te bestaan tussen de regering en de toezichhoudende organen. De laatste houden nauwgezet eventuele negatieve effecten van de maatregelen in de gaten (is er risicoselectie?, vallen mensen buiten de boot?). Daarmee willen ze de beginselen die ten grondslag liggen aan de verdragen bewaken, houden ze lidstaten scherp en voorkomen ze dat andere lidstaten dergelijke vernieuwingen overnemen zonder de daarbij horende waarborgen.

## 4. De huidige stand van zaken van ontwikkeling van socialezekerheidsnormen door de ILO

Terug naar de ILO zelf. Na Verdrag 168 – dat maar door acht lidstaten geratificeerd is – is alleen Verdrag 183 (moederschap) nog als socialezekerheidsverdrag tot stand gekomen. De animo om nieuwe verdragen te sluiten is niet groot en landen ratificeren verdragen slechts mondjesmaat. Wel

kreeg Verdrag 102 nog een boost toen de Europese Commissie van nieuwe lidstaten ging verlangen (zoals bij de toetreding in 2004) dat ze een minimumniveau van bescherming ontwikkelden in overeenstemming met Verdrag 102 (of het vergelijkbare Europese Verdrag voor Sociale Zekerheid) en dit verdrag ratificeerden. De EU heeft immers zelf geen normen voor de inhoud van socialezekerheidsstelsels, vandaar deze doorverwijzing. De ILO-normen hebben daarmee nog steeds een duidelijk belang, al bestaat er maar zelden een vergelijkbare situatie om ratificatie ervan af te dwingen.

Omdat al bij al de ontwikkeling van socialezekerheidsnormen enigszins in een impasse was geraakt werd dit onderwerp op de agenda gezet van de ILO-conferentie van 2011. Ter voorbereiding van de conferentie had de ILO een vragenlijst naar de lidstaten gestuurd om de belemmeringen te inventariseren om verdragen, vooral Verdrag 102, te ratificeren. Het bleek dat verschillende landen interesse hadden om Verdrag 102 te ratificeren, waaronder China, Marokko en Rusland.<sup>25</sup>

Opvallend was, volgens het Comité van Deskundigen, dat in sommige landen onnodige misvattingen bestonden over het verdrag, zoals dat het per se loongerelateerde uitkeringen verlangt. Het Comité sprak fijntjes de wens uit dat de betreffende landen het verdrag grondiger gaan bestuderen.<sup>26</sup> Een fundamenteeler probleem voor de ratificatie is dat sommige landen een grote informele economie hebben. Dit is geen absoluut probleem, aldus het Comité, omdat aan Verdrag 102 ook kan worden voldaan door bijstandsregelingen die alle ingezetenen met een laag inkomen beschermen, waarbij geleidelijk gewerkt wordt naar een universeel socialezekerheidsstelsel.

Het Comité schrok er niet voor terug om te wijzen op de verantwoordelijkheid van de landen met lage inkomens, die maar weinig aandacht besteden aan socialezekerheidsbescherming. Tachtig percent van de wereldbevolking ontbeert daardoor adequate bescherming.<sup>27</sup> Uitbreiding van socialezekerheidsbescherming is vaak nog allesbehalve een prioriteit in de meerderheid van de ontwikkelingslanden, aldus het Comité.

In geïndustrialiseerde landen bestaan andere problemen. Hier is vooral het probleem de grote groei van zelfstandigen en flexwerkers die buiten de stelsels vallen. Hun opname in de bescherming is een dringend probleem.<sup>28</sup>

Soms kunnen stelsels ook veel beter georganiseerd worden. Sommige landen hebben een heel gefragmenteerd stelsel en herziening ervan zou de dekking ervan flink vergroten en zou grote kostenbesparingen kunnen opleveren.

Kortom, het Comité wijst indringend op de noodzaak van uitbreiding van socialezekerheidsbescherming en ziet hier ook mogelijkheden voor. Druk vanuit een mondiale organisatie is hierbij nog steeds hard nodig.

23 Zie ook Barbara Hofman & Frans Pennings, *Privatisering en activering in de Nederlandse sociale zekerheid en solidariteit – een internationaal perspectief*, Deventer: Kluwer 2013.

24 Zie voor andere problemen met de WIA ook F. Pennings, 'Privatization and Activation in the Netherlands', in U. Becker, F. Pennings & T. Dijkhoff, *International Standard-Setting and Innovations in Social Security*, Alpen a/d Rijn: Kluwer Law International 2013, p. 451 e.v.

25 ILO, *Social Security and the Rule of Law*, Genève, p. 35.

26 ILO, *Social Security and the Rule of Law*, p. 233.

27 P. Townsend (red.), *Building Decent Societies*, Geneve: ILO, 2009 toont aan dat lagelonenlanden vaak maar een Klein gedeelte van hun bruto nationaal product aan sociale bescherming besteden. Hier is nog wel degelijk ruimte voor uitbreiding.

28 ILO, *Social Security and the Rule of Law*, p. 129.

De vraag is dan hoe dit moet. De ILO werkt, zoals we hebben gezien, met normverdragen, die ook tekortkomingen hebben, zoals ingewikkeldheid, noodzaak van betrouwbare cijfers en verouderde termen en concepten.

De normverdragen worden soms tegenover de zgn. mensenrechtenbenadering gezet, waarbij enkel een algemene bepaling wordt gegeven, die door comités en landen zelf wordt uitgewerkt.<sup>29</sup> Een voorbeeld is de bepaling: 'Iedereen heeft recht op sociale zekerheid', van artikel 9 IVESCR. Deze is door een interpretatie, *Comment* genaamd, door een commissie nader ingevuld.<sup>30</sup> Zo'n invulling is flexibel en kan veel gemakkelijker worden aangepast dan een verdrag. In de *Comment* worden inspanningsverplichtingen genoemd, waarbij een land moet verantwoorden wat het wel en niet gedaan heeft. Zeker voor ontwikkelingslanden biedt dit de mogelijkheid om het beleid aan te passen aan de situatie en wordt niet het onmogelijke gevraagd. Anderzijds is het ook niet voldoende om, zoals bij een normverdrag, aan de eis te voldoen dat bijv. 50% van de bevolking een bepaald vervangingsinkomen heeft, maar het beleid moet op iedereen, en zeker ook de zwaksten, gericht zijn.

In de Conferentie van 2011 heeft de ILO als strategie ingezet om én normverdragen (met name Verdrag 102) te bevorderen en een mensenrechtenbenadering te volgen, in navolging van het al genoemde rapport *Social Security and the Rule of Law* van het Comité van Deskundigen.

Het Comité concludeert dat er in feite twee hoofdproblemen met de bestaande normen zijn. Een daarvan is dat sommige termen en concepten verouderd zijn. Een duidelijk voorbeeld is dat van de mannelijke kostwinner als model-uitkeringsgerechtigde. Het andere is dat de bestaande instrumenten niet in staat zijn om het hoofddoel van sociale zekerheid voor allen te realiseren.

Hieruit volgt dat de bestaande verdragen niet gewijzigd hoeven te worden, aldus het Comité, aangezien ze nog steeds een nuttig doel hebben en een model voor socialezekerheidsstelsels bieden. Ze zijn inderdaad op punten verouderd, maar ze werden niet op de agenda gezet voor wijziging, aangezien de vrees bestond dat dit tot een verlaging of zelfs afschaffing van de nu bestaande normen zou leiden. Het Comité stelde voor om een simpele procedure te volgen om enkel verouderde termen te vervangen. Wel is er dan alle reden om ze te blijven bevorderen.

De tweede, parallelle strategie is om een zgn. wereldwijde vloer voor socialezekerheidsrechten te creëren, de mensenrechtenbenadering. Daarin wordt van landen gevraagd om minimumbescherming te bieden, met name aan de kwetsbaarste groepen en op in ieder geval een aantal terreinen sociale rechten te creëren.

De bedoeling is dat vervolgens landen die deze vloer gelegd hebben geleidelijk de ladder opgaan naar het niveau van Verdrag 102. Uiteindelijk is het wat vrijblijvende karakter van een aanbeveling, de vorm voor de vloer voor sociale bescherming, niet voldoende, maar bieden de normverdragen een sterker juridisch kader, aldus het Comité.<sup>31</sup> Verdragen geven immers verplichtingen voor op nationaal niveau juridisch geregelde en afdwingbare rechten. Hiermee is ook de titel van het rapport verklaard *Social Security and the Rule of Law*.

De Conference van 2011 heeft deze dubbele strategie overgenomen: de ontwikkeling van een vloer voor sociale bescherming, in de vorm van Aanbeveling 202, en bevordering van meer ratificaties van Verdrag 102.

## 5. Tot slot

Het ligt niet in de verwachting dat er nog veel socialezekerheidsverdragen bijkomen, tenzij er bijzondere mondiale redenen voor zijn, zoals bij het maritieme verdrag (Maritime Labour Convention, 2006). Ze hebben wel nog nut omdat lidstaten die ze geratificeerd hebben kunnen worden aangesproken als ze hun bescherming al te wild willen afbreken. Ook kunnen ze dienen als voorbeeld voor een land dat een stelsel wil opbouwen.

Als een land met alle macht een bepaalde modernisering wil doorvoeren, dan ontstaat echter een zekere patstelling, waardoor de wijzigingen wel doorgang vinden, zij het dat het land zich uitgebreid moet verantwoorden. Daarvan gaat een zekere bescherming door de uitgangspunten van verdragen uit, al is het maar voor landen die de aanpassingen op een lossere wijze zouden willen volgen. Bijvoorbeeld, privatisering van de Ziektewet zonder een sluitend ontslagrecht leidt tot complete uitholling van bescherming bij ziekte.

Mondiaal gezien is er nog veel werk aan de winkel om armoede te bestrijden en het belang hiervan wordt breed ingezien. De ILO biedt een kader om ook ontwikkelingslanden aan te spreken op een bepaalde inzet van hun middelen voor armoedebestrijding en voor steun voor efficiëntere en rechtvaardiger stelsels. De vloer van sociale rechten is een methode om landen aan te spreken en Verdrag 102 biedt een concreet kader voor juridische rechten op sociale bescherming. Of deze strategie inderdaad werkt zal in de komende jaren moeten blijken (dit jaar worden de eerste rapporten over de aanbeveling geïnventariseerd). Ook zal nog duidelijk moeten worden of de ladder naar Verdrag 102 inderdaad bestegen wordt en of het verdrag een moderner jasje krijgt. Wel is het vanwege deze strategie terecht dat Nederland de verdragen blijft steunen en zich moet verantwoorden of het wel aan de verdragen voldoet.

29 G. Vonk, 'The 2012 Recommendation concerning national floors of social protection (No. 202): The human rights approach to social security in ILO wrapping paper.' *International Journal of Social Security and Workers Compensation*, 4(1), 2013, p. 49-59.

30 UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), *General Comment No. 19: The right to social security (Art. 9 of the Covenant)*, [www.unhcr.org/refworld/docid/47b17b5b39c.html](http://www.unhcr.org/refworld/docid/47b17b5b39c.html). Zie ook E. Riedel, 'The Human Right to Social Security: Some Challenges', in: E. Riedel (red.), *Social Security as a Human Right. Drafting a General Comment on Article 9 ICESCR - Some Challenges*, Heidelberg: Springer 2007, p. 18 e.v.

31 ILO, *Social Security and the Rule of Law*, p. 254.