

Het Nederlandse sociale zekerheidsrecht en de minimum-normen van de IAO en de Raad van Europa, publikaties SCOSZ nr 9, Kluwer, Deventer 1992, XXXIV + 172 blz., ISBN 90 312 0895 7.

In deze tijd van teruggang in het niveau van de sociale zekerheid komt steeds vaker de vraag naar voren in hoeverre bepaalde wijzigingen in de wetgeving zich verdragen met de op internationaal niveau aanvaarde standaarden. Deze kwestie komt de laatste jaren meer naar voren in de wetenschappelijke literatuur, maar ook door het parlement, de sociale partners en in SER-adviezen wordt hieraan meer aandacht besteed. Ofschoon iedereen wel weet dat er verdragen zijn van de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) en de Raad van Europa, is vaak minder bekend wat deze precies inhouden, welke door Nederland zijn geratificeerd en hoe de Nederlandse uitwerking van het Verdrag wordt beoordeeld door de toezichthoudende instanties. De informatie is soms moeilijk toegankelijk en bovendien zijn velen weinig vertrouwd met het internationaal recht.

Om deze reden is het gelukkig dat de Stichting Centrum voor Onderzoek van het Sociaal Zekerheidsrecht (SCOSZ) een werkgroep opdracht heeft gegeven om deze materie voor een Nederlands publiek inzichtelijk te maken.

Het boek opent met algemene achtergrondinformatie over de IAO, de Raad van Europa en de binding in Nederland aan internationale normen van de hand van Driessen. Het 'eigenlijke' rapport behandelt daarna achtereenvolgens de algemene minimumnormen, de afzonderlijke risico's en de coördinatie en gelijke-behandelingsnormen. In het algemeen geven deze hoofdstukken heldere en gedetailleerde overzichten van de relevante internationale regels en de toepassing daarvan in Nederland. De opzet is niet geheel eenvormig. Zo vond ik het schema bij het hoofdstuk Van Hilten en Sweijs over 'ziekte en moederschap' erg praktisch en ik miste aan het eind van het boek een bijlage met een overzicht van alle toepasselijke internationale normen.

De doelstelling van het rapport betreft een onderzoek naar de verhouding tussen het Nederlandse sociale-zekerheidsrecht en de internationale minimumnormen. In de praktijk blijkt dit vooral in te houden dat wordt getoetst of het Nederlandse recht 'voldoet' aan de door Nederland aanvaarde internationale normen. Dit blijkt dan meestal in grote lijnen wel het geval te zijn, maar op ondergeschikte punten nog niet.

Jammer is dat daardoor de meer fundamentele vragen die de materie oproept wat verstopt aan de orde komen. Men zou bijvoorbeeld kritisch kunnen kijken naar het beleid van de Nederlandse overheid tegenover het internationale recht. Waarom worden bepaalde verdragen wel of niet geratificeerd? Ik trof opmerkingen over deze vraag eigenlijk alleen aan in de bijdrage van Keunen over 'coördinatie en gelijke behandelingsnormen'. Andere vragen zouden kunnen zijn: hoe groot is de bereidheid om de nationale wetgeving aan te passen indien deze niet al toevallig voldoet aan (of gelijktijdig tot stand komt met) de internationale norm? Wat is de inzet van Nederlandse delegaties in het internationale overleg? En bovenal: wat kunnen wij leren van de ervaringen van andere landen? Interessant is in dit verband de bijdrage van Pennings omtrent werkgelegenheid en werkloosheid. Hij suggereert om – naar aanleiding van het recente IAO-verdrag 186 – het tegenwoordige 'actieve arbeidsmarktbeleid' ook in de normstelling tot uitdrukking te brengen en de WW om te bouwen tot een wet die meer nadruk legt op scholing en minder op uitkering.

Vervolgens zijn natuurlijk ook de internationale normen zelf vatbaar voor een kritische beschouwing. Sommige zijn hopeloos uit de tijd: de kostwinnersbepalingen in de IAO-verdragen zijn niet te rijmen met de moderne opvattingen over gelijke behandeling. Blijken de minimum-normen niet te star in tijden van maatschappelijke verandering? Zijn zij soms niet te gedetailleerd uitgewerkt? Hoe moeten we in dit opzicht aankijken tegen het feit dat men de IAO-verdragen soms slechts eenmaal per 10 jaar kan opzeggen? En als we nationaal al klagen over het tempo van wijziging van de wetgeving, hoe zit dat dan wel niet op het internationale vlak?

Meest exemplarisch is de kwestie rond de Nederlandse regeling voor arbeidsongeschiktheid. De internationale normen gaan overeenkomstig de algemeen gangbare praktijk uit van het 'risque professionnel'. Bij arbeidsongeschiktheid die voortkomt uit het werk (bedrijfsongevallen en beroepsziekten) gelden hogere uitkeringen dan bij elders veroorzaakte arbeidsongeschiktheid. Nederland heeft in 1967 het 'risque social' aanvaard, waarbij voor alle normen van arbeidsongeschiktheid hetzelfde uitkeringssysteem geldt.

Was dit oorspronkelijk een royale regeling die alleen duidde op grotere solidariteit in de Nederlandse samenleving, in deze tijd van bezuiniging blijkt dit minder evident. Deze kwestie komt uiteraard aan de orde in de bijdrage van Berben en Betten over 'arbeidsongeschiktheid, overlijden

en ouderdom'. Maar zij werken haar toch niet ver uit. Bij de onlangs ingevoerde wijzigingen in de WAO moest Nederland kiezen voor het overstappen van de toepassing van de 'hoge norm' naar de 'lage norm' van de Verdragen, omdat het handhaven van de hoge norm voor zoveel arbeidsongeschikten niet meer haalbaar is. Daarmee wordt de situatie voor bijvoorbeeld een slachtoffer van een arbeidsongeval in Nederland ongunstiger dan voor vergelijkbare personen in landen die wel de hoge norm kunnen handhaven omdat zij het 'risque professionnel' hanteren. Dit zal allicht meer spanningen oproepen dan in het verleden het geval was.

Het roept ook de vraag op of wij geleidelijk door dergelijke Verdragen toch worden gedwongen ons aan te passen aan de situatie in andere landen, ook in een richting die hier te lande als minder solidair wordt ervaren. Of sterker nog, in hoeverre leidt dit tot een neerwaartse spiraal, ondanks de tegengestelde bedoeling van het internationale sociaal recht? Ik meen ook dat het in wezen deze spanning was die minister De Koning er in 1988 toe bracht om IAO-verdrag 121 op te willen zeggen. De genoemde auteurs sluiten zich wel erg snel aan bij de officiële lezing dat het ging om enkele ondergeschikte punten waarbij sprake was van een strijdige wetgeving (blz. 81). Wij weten inmiddels dat over de noodzaak van toekomstige ingrepen in de WAO reeds tijdens die kabinetsperiode werd gediscussieerd. Jacobs legt overigens in de conclusie het verband impliciet wel (blz. 164).

Een derde punt betreft de verschillende interpretatiemogelijkheden die men kan toepassen. Hoe letterlijk moet men een Verdrag nemen en in hoeverre is interpretatie naar de geest geoorloofd? Hebben wij in Nederland wat dit betreft soms een wat te formalistische cultuur? Wat te doen als een land in grote lijnen aan het Verdrag voldoet, maar kleine afwijkingen niet wil opheffen? Ook de internationale organen blijken daar verschillend over te denken, waarbij opportuniteit geen geringe rol speelt. En binnen de werkgroep die dit rapport heeft voorbereid proef ik ook enige nuanceverschillen, waar Jacobs betrekkelijk snel tevreden lijkt met de Nederlandse praktijk en andere auteurs de neiging hebben de Nederlandse naleving wat kritischer te bezien.

Maar het type algemene vragen waarop ik doel, komt eigenlijk alleen in de conclusie van Jacobs in bredere zin aan de orde. En die conclusie is betrekkelijk kort. Dit hoofdstukje wijkt van de andere sterk af omdat het nogal persoonlijk gekleurd is. Hier worden opinies gegeven waarmee niet iedereen direct zal instemmen en die daarom juist doen verlangen naar een meer uitgewerkte argumentatie. In het algemeen kenmerkt het boekje zich verder juist door een nogal technische analy-

se en overzicht van de toepasselijke normen. Dat wordt ongetwijfeld verklaard door het basale karakter van dit werk, eenvoudig omdat andere literatuur op dit gebied vrijwel ontbreekt. Een andere oorzaak kan liggen in de werkwijze van de SCOSZ. Deze stichting pleegt voor haar studies personen bijeen te brengen uit wetenschap, rechterlijke macht en uitvoering (in deze uitgave miste ik overigens iedere vermelding van de achtergrond van de auteurs). Dit is nuttig met het oog op de bevordering van de uitwisseling van informatie en de veelzijdigheid van de inbreng. Maar het nadeel is dat sommige deelnemers 'van huis uit' de neiging hebben om een 'low profile' aan te nemen. Wat dit betreft ademt ook dit boek ondanks zijn internationale benadering de sfeer van de Nederlandse sociale zekerheid, met haar nadruk op een ambtelijke en technische wijze van uitvoering. Het zal wel niet toevallig zijn dat de publikaties van de SCOSZ in zo'n onopvallend grijs omslag verschijnen.

Deze uitgave biedt een degelijke en heldere basis voor verdergaande studies van de wisselwerking tussen het internationale en het nationale sociale-zekerheidsrecht. Zij verdient het om door velen gebruikt te worden bij de verdere ontwikkeling van ons sociale-zekerheidsrecht. Zij nodigt – zoals ik heb proberen te illustreren – uit tot verdere doordinking van wat J. van der Ven in de Frenkel-bundel aanduidde als 'De ILO in NL, en omgekeerd'.

G.J.J. Heerma van Voss, universitair
hoofddocent sociaal recht, Rijksuniversiteit
Limburg

EG en grondrechten, M.C. Burkens & H.R.B.M. Kummeling (red.), Zwolle 1993. xvii + 303 pagina's, prijs f 58,50; isbn 90-271-3631-9.

Anders dan de titel van dit boek wellicht zou kunnen suggereren gaat deze bundel niet uitsluitend over de bescherming van de grondrechten in de Europese Gemeenschap. Het centrale thema van deze bundel is de doorwerking van Europees recht in de nationale rechtsorde voor zover het consequenties heeft voor de grondrechtenbescherming in de afzonderlijke lidstaten, en meer in het bijzonder in Nederland.

Het eerste deel van het boek bestaat uit drie algemene bijdragen:

H.R.B.M. Kummeling & J.B. Mus, De invloed van het gemeenschapsrecht op de nationale rechtsorde (1-32)

M.A.J. Leenders, Grondrechten als algemene beginselen van gemeenschapsrecht (33-70)

M.C. Burkens, Gemeenschapsrecht en het EVRM (71-96)