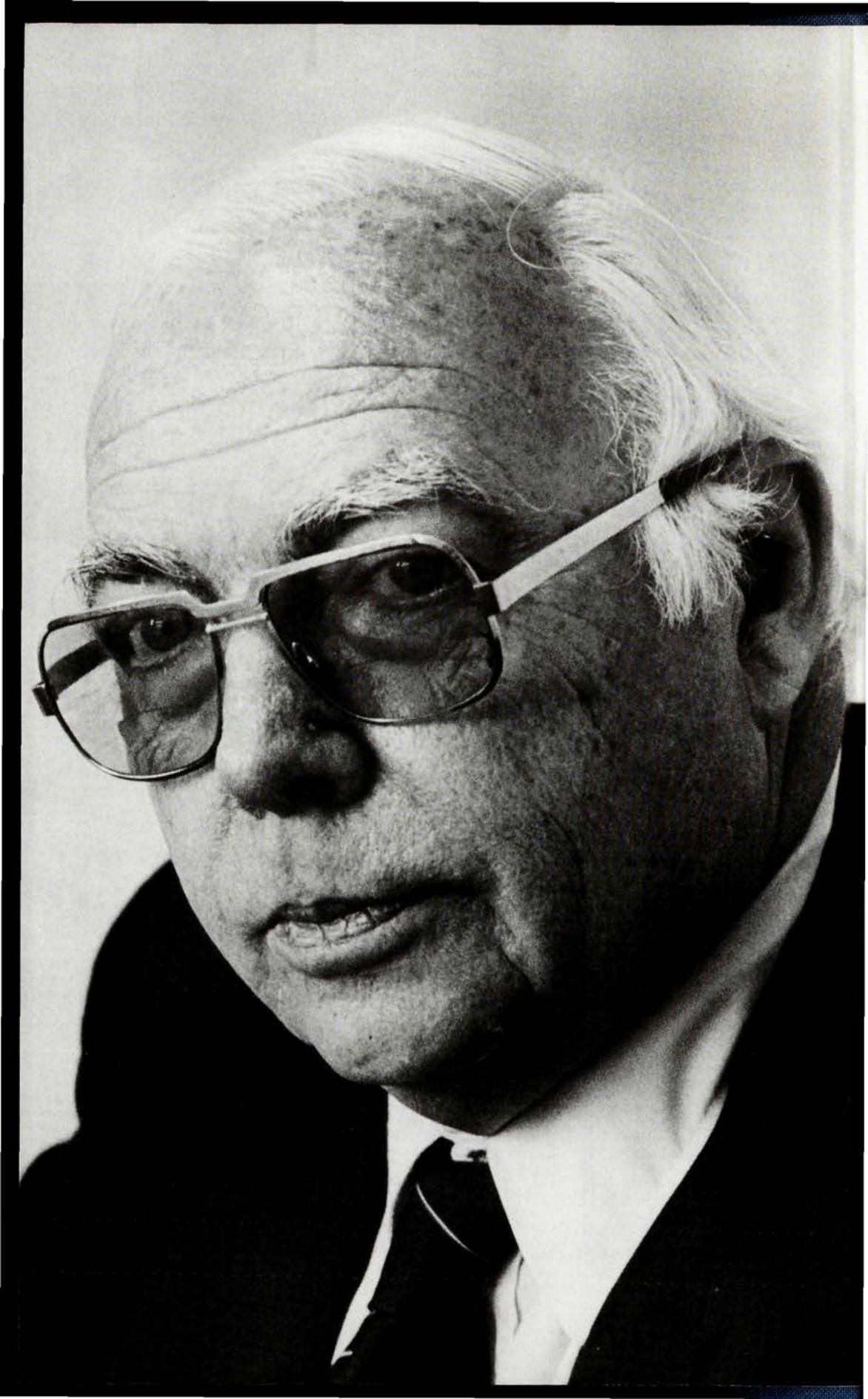
Sociaal en zeker

Sociaal en zeker



Sociaal en zeker

[Social and secure]

Opstellen aangeboden aan
Prof. Dr. G.M.J. Veldkamp
ter gelegenheid van zijn afscheid als
buitengewoon hoogleraar aan de Katholieke
Hogeschool Tilburg
en bijzonder hoogleraar aan de
Rijksuniversiteit Leiden

[Festschrift for Prof. Dr. Gerard M.J. Veldkamp]

Samengesteld onder eindredactie van
Dr. F.A.J. van den Bosch en Dr. A.M. Dancot-Devriendt

ERASMUS UNIV. ROTT.

Kluwer – Deventer

Commissie van redactie

Dr. ing. Frans van den Bosch
Dr. Leo Crijns
Dr. Annemarie Dancot-Devriendt
Prof. dr. Herman Deleeck
Prof. dr. Wil Fase
Prof. drs. Victor Halberstadt
Prof. dr. Guy Perrin
Prof. dr. Wim Reynaerts

ISBN 90 312 0388 2

© 1986, Kluwer Deventer

Ontwerp omslag: A. Birnie gvn

Behoudens uitzondering door de wet gesteld mag zonder schriftelijke toestemming van de rechthebbende(n) op het auteursrecht, c.q. de uitgeefster van deze uitgave, door de rechthebbende(n) gemachtigd namens hem (hen) op te treden, niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of anderszins, hetgeen ook van toepassing is op de gehele of gedeeltelijke bewerking.
De uitgeefster is met uitsluiting van ieder ander gerechtigd de door derden verschuldigde vergoedingen voor kopiëren, als bedoeld in artikel 17 lid 2, Auteurswet 1912 en in het KB van 20 juni 1974 (Stb. 351) ex artikel 16b, Auteurswet 1912, te innen en/of daartoe in en buiten rechte op te treden.

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted in any form by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording or otherwise, without the written permission of the publisher.

Inhoudsopgave

[Contents]*

Ten geleide *11*
Introduction *15*

Deel 1 Doctrine/Theory *19*

Prof. A. Berenstein
Droit de la Sécurité Sociale, Droit du Travail et Droit Administratif *21*

Prof. Dr. J. Berghman
Kanttekeningen bij Veldkamps Sociale Zekerheidsbegrip *27*

Prof. Dr. H. Deleeck, Drs. B. Cantillon
Het waarborgen van een minimuminkomen *39*

Prof. Dr. P. O'Higgins
The Disciplinary Function of Social Security Law: A Note on British Practice *59*

Prof. Dr. E.P. de Jong
De verzekeringsgedachte in de sociale zekerheid *65*

Prof. Mr. J.G.F.M. van Kessel
Naar een meer systematische aansluiting tussen het arbeidsrecht en het sociaal zekerheidsrecht *81*

Drs. R. Muffels
De verdelende sociale zekerheid, een literatuurverkenning *91*

Prof. Dr. T. Tomandl
Über die Notwendigkeit einer Änderung Sozialpolitischer Denkansätze, dargestellt am Beispiel der Österreichischen Pensionsversicherung *109*

* De artikelen zijn per rubriek in alfabetische volgorde opgenomen./The papers are arranged alphabetically.

Prof. Dr. J. van Wezel
Sociale zekerheid en kapitalisme *125*

Prof. D. Zöllner
Was ist Soziale Sicherung, Vorschlag einer Definition *137*

Deel 2 Geschiedenis/History *147*

Dr. L.H.J. Crijns
Het Sociale Beleid van de Europese Gemeenschap *149*

Mr. H. Gritter
Sociaal zekerheidsrecht en grondwet *177*

Prof. Mr. F.M. Noordam
Over Treub, een man naar wie te weinig goede straten genoemd zijn *183*

P. Sandulli
La Lutte Contre la Pauvreté au Niveau Européen *197*

Prof. Mr. J.J.M. van der Ven
Sécurité sociale et insécurité existentielle *211*

Prof. Dr. H.F. Zacher
Die Entwicklung der Sozialen Sicherheit in Europa *221*

Deel 3 Actualiteit/Recent topics *241*

3.1. Sociale zekerheid, Economie en Maatschappij/Social security, Economy and Society

Prof. Dr. B. Abel Smith
What Crisis? Whose Crisis? Which Crisis? An Abstract from the History of the European Community Countries in 2035 *243*

Prof. Dr. R. Blanpain
New Technologies and Labour Relations *251*

Dr. F.A.J. van den Bosch
Tussen individuele verantwoordelijkheid en overheidsregulering: een derde weg voor de werknemersverzekeringen *263*

Prof. M.A. Coppini
Warranty Function and Financing Function as Principles to Fund Pension-Schemes *273*

Prof. Dr. N.H. Douben
Sociale zekerheid als economisch verschijnsel *281*

A. Euzéby, C. Euzéby
Contraintes Economiques et Urgences Sociales dans les Pays de la Communauté Economique Européenne *289*

Drs. F.G. van den Heuvel, Mr. Drs. R.J.L. Noordhoek
Sociaal Zekerheidsbeleid in een economische context *297*

Drs. L. Lamers
De opportuniteit van de stelselherziening *309*

Prof. Dr. A. Maynard
Economic Decision Making in the Health Care Sector: is it Ethical? *319*

Dr. G. Muhr
Sozialpolitik in der Krise. Die Sicht der Deutschen Gewerkschaften *327*

Dr. G. Perrin
Perspectives et Limites du Role des Finances Publiques dans le Financement des Politiques Sociales (Economies Occidentales) *337*

Dr. C. Petersen
Besluitvorming sociale zekerheid en economie van de sociale zekerheid *349*

Drs. J.B.M. Pierik
Alternatieve financieringsgrondslagen voor de sociale verzekeringen: een tussenbalans *357*

Prof. Dr. G. Wannagat
Auswirkungen der Demographischen und Technologischen Entwicklungen auf das System der Ältersicherung in der Bundesrepublik Deutschland *367*

Prof. Dr. B.L. Wolfe, Drs. Ph.R. de Jong, Prof. Dr. R.H. Haveman, Prof. Drs. V. Halberstadt, Drs. K.P. Goudswaard
Income transfers and work effort: The United States and the Netherlands in the 1970's. *375*

3.2. *Sociaal Zekerheidsrecht, Nationaal en Internationaal/Social security law, national and international* 399

Prof. Mr. H.L. Bakels
Omgaan van de Centrale Raad van Beroep en de Hoge Raad; een vergelijking 401

Prof. Dr. R. Dillemans
De codificatie van de sociale zekerheidswetgeving in België 411

Mr. R.A.A. Duk
Sociale Zekerheid en civiele rechter 421

Dr. W. Haase
Die Überwachung der IAO-Übereinkommen zur Sozialen Sicherung 429

Dr. K. Hauck
Zur Kodification des Sozialrechts – insbesondere des Rechts der gesetzlichen Rentenversicherung – in der Bundesrepublik Deutschland 441

Prof. Dr. J. van Langendonck
Het Informatieprobleem in de Sociale Zekerheid 451

Mr. W.J. de Rijk
Codificatie en andere wetgevingsvraagstukken 467

Prof. Dr. A. da Silva Leal
Le Droit (Portugais) De La Sécurité Sociale 473

Dr. D. Simoens
De informatieplicht als beginsel van behoorlijk bestuur in de Belgische rechtspraak over Sociale Zekerheid 483

N. Valticos
L'Évolution des Normes Internationales sur la Sécurité Sociale 491

3.3 *De organisatie van de sociale zekerheid/The organisation of social security* 503

Dr. A.L. den Broeder
Bonden tussen bewind en burgers, democratisch-corporatieve besturing van de sociale verzekering 505

Dr. A. Catrice Lorey
L'evolution du système d'organisation de la sécurité sociale en France: décisions d'État, enjeux de société (1921-1986) *519*

Dr. A. Chozas
Reflexions sur la participation dans la gestion de la Sécurité Sociale *535*

Prof. Mr. L.J.M. de Leede
De uitvoering van de sociale verzekering, het ideale of het bereikbare *545*

3.4 Capita selecta 557

Drs. C.L.J. Boos
De studierichting sociale zekerheidswetenschap *559*

Prof. H. Jakhelln
Working conditions and social security on ships under 'flags of convenience' *571*

Dr. Ir. J. Rieken
Beleidsproduktie in de sociale zekerheid *587*

Prof. Dr. Y. Saint-Jours
L'Évolution des Rapports entre le Corps Medical et la Sécurité Sociale en France *603*

Bibliografie/Bibliography *613*

Overzicht van het wetenschappelijke werk van Prof. Dr. G.M.J. Veldkamp *615*

Ten geleide

Op 27 juni 1986 heeft Prof. Dr. G.M.J. Veldkamp de 65-jarige leeftijd bereikt. In overeenstemming met de geldende voorschriften voor het functioneel leeftijdsontslag voor hoogleraren betekent dit, dat hij het ambt neerlegt van buitengewoon hoogleraar in de leer der sociale zekerheid aan de katholieke Hogeschool Tilburg en van bijzonder hoogleraar in hetzelfde vak aan de Rijksuniversiteit te Leiden.

Aan zijn professoraten was reeds een zeer opmerkelijke carrière voorafgegaan. Na zijn studie in Tilburg als werkstudent van 1945-1948 en zijn promotie (cum laude) tot doctor in de economische wetenschappen in 1949 op een proefschrift over Individualistische karaktertrekken in de Nederlandsche sociale arbeidsverzekering, werd hij in 1952 geroepen naar de landspolitiek. Van 1952-1961 was hij Staatssecretaris van Economische Zaken in twee kabinetten Drees en de kabinetten Beel en De Quay. Van 1961-1967 was hij Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid in de kabinetten De Quay, Marijnen, Cals en Zijlstra.

Na zijn aftreden is hij vooral bezig geweest met de Codificatie van het sociale zekerheidsrecht (tot 1982) en was hij tot 1986 Voorzitter van de op dat terrein werkzame Staatscommissie Vereenvoudiging en Codificatie van de sociale zekerheidswetgeving. Daarnaast vertegenwoordigde hij tot 1982 Nederland als Voorzitter van de Regeringsdelegatie naar de Internationale Arbeidsconferenties te Geneva, waarvan hij ook eenmaal – als tweede Nederlander in de geschiedenis na Mgr. Nolens – voorzitter was.

Ter gelegenheid van de afsluiting van deze belangrijke carrière biedt een groep van zijn Nederlandse en buitenlandse vrienden hem dit liber amicorum aan onder de titel, die zijn denken, werk en leven zo kenmerkt: 'sociaal en zeker'.

Gerard Veldkamp is een van de grootste deskundigen op het terrein van de sociale zekerheid. Zowel nationaal als internationaal wordt dat door eenieder die met de sociale zekerheid vertrouwd is ten volle beaamd.

Zijn kennis van en bijdrage tot de leer van de sociale zekerheid is ongeëvenaard. Het overtuigende bewijs hiervan is te vinden in de indrukwekkende lijst van zijn geschriften opgenomen in deze bundel en waarvan in een afzonderlijke bundel een selectie wordt gepubliceerd.[1]

Geen wonder dat hij was uitverkoren om de eerste bijzonder hoogleraar in

1. 'Sociaal en gerechtig': een selectie opstellen uit het werk van Prof. Dr. G.M.J. Veldkamp in 1946-1986, uitg. Samson.

de leer van de sociale zekerheid te worden aan de Rijksuniversiteit van Leiden in 1978 en buitengewoon hoogleraar in diezelfde leer aan de Katholieke Economische Hogeschool te Tilburg in 1984.

Hij was het ook, die in het begin van de tachtiger jaren de idee lanceerde om aan laatstgenoemde universitaire instelling met een subfaculteit sociale zekerheid te starten, die inmiddels in 1984 is gecreëerd en waarvan hij decaan is en die naar zijn mening in een niet verre toekomst tot een volwaardige faculteit zal moeten uitgroeien; een primeur in Europa (naast Finland).

Trouwens, op Europees niveau nam hij reeds in 1968, samen met professor Roger Dillemans, destijds hoogleraar sociaal zekerheidsrecht, thans rector van de Katholieke Universiteit Leuven, het initiatief tot de oprichting van het Europees Instituut voor Sociale Zekerheid, een trefpunt voor hen die zich in Europa wetenschappelijk met onderwijs en onderzoek van sociale zekerheid bezighouden. Dat hiermede in een grote behoefte werd voorzien heeft de bloei van dit Instituut, waarvan hij sedert de oprichting voorzitter is, bewezen.

Maar wat nog belangrijker is: een deel van zijn opvattingen op sociaal zekerheidsterrein wist hij concreet in de praktijk te realiseren.

Wij denken allereerst aan de uitbouw van het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid na de tweede wereldoorlog dat voor een groot deel zijn werk was en dat met name zijn beslag kreeg in de periode 1961-1967, toen hij achtereenvolgens in 4 kabinetten als Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid optrad. Een monument, waarop Nederland trots mag zijn en waarnaar het buitenland met ontzag en bewondering opziet. Het is te hopen dat dit stelsel in zijn fundamenten en wezenselementen behouden blijft en slechts hier en daar, gezien de huidige voorbijgaande financiële moeilijkheden wordt bijgesteld. Een dergelijk meesterwerk mag voorwaar voor de huidige en toekomende generaties zeker niet verloren gaan.

Doch niet alleen in Nederland, ook op internationaal terrein heeft hij grote invloed gehad op de concrete vormgeving van de sociale zekerheid in de praktijk middels zijn adviezen aan beleidsorganisaties, zoals de Internationale Arbeidsorganisatie te Geneva, de Raad van Europa, de Europese Gemeenschap, de Benelux, en tal van regeringen in diverse (ook ontwikkelings-)landen. Die invloed is moeilijk te meten, maar zij die hem van dichtbij hebben meegemaakt in die gremia weten met welke grote aandacht steeds naar hem werd geluisterd en hoe hij wist te overtuigen. Hij viel op door zijn scherpte van geest, zijn grondige kennis van de materie zowel theoretisch als praktisch, zijn politieke 'feeling' in de zin van het juist inschatten van het meest geschikte moment, zijn ongekend vermogen tot synthese en, last but not least, zijn integriteit. Daarnaast beschikte hij over een vlotte pen: de ambtenaren van zijn departement in Den Haag spraken destijds met de grootste bewondering over de wijze waarop en het tempo waarin hij de officiële stukken van regering en parlement 'klaarstoomde'; hij sloot zich met al de gegevens die hij van de ambtenaren had verkregen, in zijn studeerkamer op en schreef vervolgens zelf met eigen hand in één stuk door, waaronder in enkele gevallen zelfs wetsontwerpen, memories van toelichting, memories van antwoord, e.d.

Deze bundel wordt hem aangeboden in dankbaarheid en vriendschap, maar zeker niet ten afscheid. Wij hopen en verwachten, dat juist nu hij meer tijd zal hebben, hij die ook zal blijven schenken om te inspireren op het belangrijke vakgebied en tevens om de geschiedenis vast te leggen van zijn belangrijke nationale en internationale politieke werkzaamheid.

Frans van den Bosch
Leo Crijns
Annemarie Dancot
Herman Deleeck
Wil Fase
Victor Halberstadt
Guy Perrin
Wim Reynaerts

Introduction

On June 27th, 1986, Professor Dr. G.M.J. Veldkamp has reached the age of 65 years. In accordance with standing procedures, he has retired from his position as Professor of the Theory of Social Security at the University of Tilburg and the State University of Leyden.

Before he worked at the Leyden and Tilburg universities, Professor Veldkamp had already developed quite an impressive and remarkable career.

He was a working student from 1945-1948 and graduated in 1949 cum laude on a thesis on Individualistic Characteristics of the Social Insurance in the Netherlands. He was requested to become engaged in national politics in 1952. He was State Secretary of Economic Affairs from 1952-1961 and served under the Prime Ministers Drees, Beel and De Quay. He was Minister of Social Affairs and Public Health from 1961-1967 and served under De Quay, Marijnen, Cals and Zijlstra.

After his resignation as a Cabinet Minister he was primarily engaged in the Codification of the Social Security Legislation (until 1982) and was President of the Royal Commission for Simplification and Codification of the Social Security Legislation until 1986.

Until 1982 he represented The Netherlands as President of the Government delegation at the International Labour Conferences at Geneva. He was the second Dutchman – after Mgr. Nolens – to preside one of these World Conferences and presided over many important committees, which gave him the nickname of 'Mr. ILO'.

A representative number of his friends offer him on the occasion of the conclusion of his remarkable career a Festschrift with a title very much characteristic of his life and work: 'Sociaal en Zeker' ('Social and Secure').

Professor Veldkamp is one of the best known experts in the field of Social Security. His reputation in this field is widespread, on a national as well as on an international level.

His knowledge of and contribution to the Theory of Social Security is unique. Proof of this is the impressive list of his articles and books of which a selection will be published separately under the title: 'Sociaal en Gerechtig' ('Social and Justice').

Nobody was surprised when he was asked to become the very first Professor of the Theory of Social Security at the State University of Leyden in 1978 and the University of Tilburg in 1984.

It was he who proposed the idea in the beginning of the Eighties to create a subfaculty for Social Security at the University of Tilburg.

This was realized in 1984 and he became Dean of this faculty, which should become a full-fledged faculty and is, together with similar faculties in Finland, unique in Europe.

At European level he initiated already in 1968, together with Professor Roger Dillemans, at that time Professor of Social Security Law, now Rector (Vice Chancellor) of the Catholic University at Leuven, the European Institute for Social Security. This Institute is a centre for science in the field of Social Security and fulfills a great need as has been proven through the growth of the Institute presided by Professor Veldkamp since its foundation.

But most important was that he was able to realize his ideas in the field of social security in social security law.

First of all one should think of the expansion of the Dutch social security system after the Second World War to which he contributed largely, more specifically during the period of 1961-1967 when he was Minister of Social Affairs and Public Health during four Government sessions. The Dutch social security system represents an enormous achievement for The Netherlands and has elicited a lot of admiration and respect from other countries.

Hopefully this system will be conserved in its essence and will only be adjusted partially and temporarily due to the actual economic and financial situation. A masterpiece of this level may not be allowed to be lost to the present nor to the future generation.

Not only in The Netherlands, but also on an international level his influence on the future shape of social security was important in organizations like the International Labor Organization, the Council of Europe, the European Community, the Benelux and also governments of several (mostly developing) countries. That influence is difficult to measure, but those who have known him closely in these organisations know that everybody listened with great attention to his convincing arguments. He is an outstanding man with his sharp mind, his thorough knowledge theoretical as well as practical, his political 'feeling', his ability to select the appropriate moment for action, his great talent for synthesis and last but not least his integrity.

Apart of that he was able to do a lot of work by himself. The officials of the Ministeries admired the way and the speed in which he himself prepared official governmental and parliamentary documents. He used to lock himself up in his studies with all the data received from his collaborators. Then he wrote by himself the draft of the official document, which were in some cases law proposals and the connecting memoranda.

This Festschrift is presented to him in gratitude and friendship, but should not be considered as a farewell. We hope and expect, especially now, that he will find time to inspire the important field of his science. We also do hope that he will find time to record the history of his important national and international political activities.

Frans van den Bosch
Leo Crijns
Annemarie Dancot
Herman Deleeck
Wil Fase
Victor Halberstadt
Guy Perrin
Wim Reynaerts

Deel I

Doctrine [Theory]

Droit de la Sécurité Sociale, Droit du Travail et Droit Administratif

ALEXANDRE BERENSTEIN*

Le droit de la sécurité sociale constitue actuellement, sans aucun doute, une branche autonome du droit. Branche d'ailleurs unique en son genre, puisque la dénomination même de cette discipline ne se contente pas de se référer à la description des rapports juridiques qu'elle réglemente, mais qu'elle indique aussi la finalité poursuivie: le but des règles juridiques posées par elle consiste à réaliser la 'sécurité sociale' des habitants ou des citoyens du pays considéré.

Discipline récente, entrée en tant que telle dans la terminologie juridique après la deuxième guerre mondiale, soit au milieu de ce siècle, elle est cependant issue de disciplines juridiques préexistantes. L'une des principales composantes de la sécurité sociale, l'assurance sociale, est issue du droit du travail; quant à l'assistance ou aide sociale, qui constitue une autre composante de la sécurité sociale, elle est issue de l'assistance publique, autrefois intégrée au droit administratif. En raison de la finalité tant des assurances sociales que de l'assistance sociale et de leur complémentarité, les règles juridiques instituées par les premières et par cette dernière ont été réunies au sein de la sécurité sociale, où elles concourent à la réalisation d'un but commun.

A la fin du XIXe siècle et au début du présent siècle, les assurances sociales constituaient une partie intégrante de la législation ouvrière. En France, elles étaient décrites comme formant 'un ensemble d'institutions de prévoyance établies dans l' intérêt des travailleurs dont les ressources sont modestes'[1]; leur création était liée à la condition des travailleurs, et elles étaient dès lors destinées à assurer, à côté de la législation relative à la réglementation de l'emploi, la protection des travailleurs salariés. En Allemagne, la situation était identique: l'assurance ouvrière d'une part et la protection ouvrière de l'autre constituaient deux composantes d'une même discipline, la législation sociale.[2] En Grande-Bretagne, si même les assurances sociales n'ont pas été considérées comme fai-

* Professeur Emérite Université de Geneve, Suisse.

1. Capitant et Cuche, Précis de législation industrielle, 5e édition. Paris 1939, p. 481.
2. Stier-Somlo, Deutsche Sozialgesetzgebung, Geschichtliche Grundlagen und Krankenversicherungsrecht. Iéna 1906, p. 15: 'Die Sozialgesetzgebung im engeren Sinne umfasst zwei grosse Gebiete: das der *Arbeiterversicherung* und das des *Arbeiterschutzes*'.

sant partie de la législation industrielle[3], le *National Insurance Act* visait les travailleurs salariés, en leur assurant protection en cas de maladie et de chômage. Aux Etats-Unis d'Amérique, les premières lois d'assurance sociale ont été les lois sur l'assurance des accidents du travail (depuis la moi de l'Etat de New-York en 1909)[4], qui visaient exclusivement la protection des travailleurs; la première loi fédérale, le *Social Security Act* de 1935, instituait, avec des mesures d'assistance, l'assurance des travailleurs en matière de chômage et de retraite. Auparavant, en 1924, le premier sur le continent américain, le Chili avait adopté une loi instituant l'assurance obligatoire des ouvriers en cas de maladie, de maternité, d'invalidité et de vieillesse.[5] Dans l'Europe de l'Est, après la loi impériale de 1912 en Russie, qui avait institué sur le modèle allemand les assurances maladie, accidents du travail et décès[6], le régime soviétique a, après un décret du Conseil des commissaires du peuple de 1921, institué, par le Code du travall de la République russe (RSFSR) et ceux des autres républiques fédérées, un système général d'assurances sociales pour les travailleurs.[7]

Mais la situation qui vient d'être décrite n'avait pas une portée universelle. Dans certains pays, il y eut dès l'origine séparation très nette entre la législation du travail et les assurances sociales. La Suède en 1913 et le canton suisse de Glaris en 1916 instituèrent des systèmes d'assurance-vieil-lesse et invalidité s'appliquant à l'ensemble de la population et englobant donc non seulement les travailleurs, mais aussi l'ensemble des personnes actives et même les personnes n'exerçant pas d'activité lucrative. La qualité de travailleur ne constituait donc pas une condition de l'affiliation au système d'assurance. Il en fut de même en Nouvelle-Zélande, où la loi de 1938 créa un système de couverture des risques sociaux s'appliquant à toute la population du pays et financé par l'impôt.[8]

Cependant les systèmes qui viennent d'être mentionnés constituaient des exceptions. Dans la plupart des pays, comme nous l'avons vu, les assurances sociales ont été dès l'origine étroitement liées à la législation du travail: elles avaient pour but de procurer une meilleure protection aux travailleurs salariés, en complétant ainsi la protection qui leur est accordée dans les rapports de travail proprement dits par une protection plus large tendant à les prémunir contre certains risques économiques.

Cette liaison entre le droit du travail et les assurances sociales paraissait alors si évidente que lors de la création de l'Organisation internationale du travail, en 1919, les mesures d'assurance sociale dont l'adoption paraissait opportune étaient considérées, dans le préambule de la partie XIII (travail) du traité de

3. Mansfield Cooper, Outlines of Industrial Law, 2e édit., Londres 1954, p. 273.
4. Pierre Poret, La protection sociale dans le monde. Les Etats-Unis, *in Cahiers français*, No 222, juillet-septembre 1985, p. 36.
5. F. Walker Linares, Le Seguridad social en Chile, *in Annales du 1er Congrès international de droit social*. Sao Paulo 1955, p. 451.
6. P. Durand, La politique contemporaine de sécurité sociale. Paris 1953, p. 64.
7. Bureau international du travail, L'évolution des conditions du travail dans la Russie des Soviets. Genève 1924, p. 105 ss. – Troudovoye Pravo, Entsiclopeditcheskiy Slovar. Moscou 1969, p. 187 ss.
8. P. Durand, *op.cit.*, p. 86. – J.J. Dupeyroux, Droit de la sécurité sociale, 8e édit. Paris 1980, p. 68.

Versailles, comme devant contribuer à l'amélioration des conditions de travail: il y avait lieu, affirmait ce préambule, d'améliorer ces conditions en ce qui concerne notamment la protection des travailleurs contre les maladies générales et professionnelles et les accidents résultant du travail, ainsi qu'en ce qui concerne les pensions de vieillesse et d'invalidité. Ainsi, la partie XIII du traité, c'est-à-dire la constitution de l'Organisation internationale du travail (O.I.T.), considérait que l'assurance sociale était une forme spéciale de protection des travailleurs.

C'est la raison pour laquelle, parmi les conventions internationales qui ont été adoptées depuis 1919, la Conférence internationale du travail a adopté plusieurs instruments portant sur la réglementation des assurances sociales. Il faut rappeler notamment, à cet égard, les conventions Nos 24 et 25 (1927) instituant l'assurance-maladie obligatoire pour les ouvriers, employés et apprentis des entreprises industrielles et commerciales, les travailleurs à domicile et les gens de maison, d'une part, et pour les ouvriers, employés et apprentis des entreprises agricoles, de l'autre, puis les conventions Nos 35 à 40 (1933) concernant les assurances, vieillesse, invalidité et décès pour les mêmes travailleurs, et la convention No 44 (1934) sur le chômage, prévoyant l'assurance-chômage obligatoire. Toutes ces conventions et d'autres encore, conçues dans le même sens, ne visaient que l'assurance des travailleurs salariés, qui, en vertu des termes de la constitution de l'O.I.T., entraient dans le cadre de la législation internationale du travail que l'O.I.T. avait pour mission de promouvoir. Ainsi, dans la mesure où l'O.I.T. avait compétence, en vertu de son instrument fondamental, pour réglementer l'assurance sociale sur le plan international, elle ne pouvait agir qu'en tant que cette assurance visait les travailleurs.

Si, au début du siècle, assurance sociale était dàs lors, dans la plupart des pays, assimilée à assurance ouvrière, la situation à cet égard s'est totalement modifiée après la deuxième guerre mondiale. Le mérite de ce revirement peut être attribué pour une large part à William Beveridge qui, dans son célèbre rapport sur l'assurance sociale et les services connexes, a préconisé le principe d'une assurance sociale s'adressant à l'ensemble de la population. L'assurance, disait-il, doit être générale (*comprehensive*) en ce qui concerne tant les personnes auxquelles elle s'applique que les besoins de celles-ci.[9]

En 1944, réunie à Philadelphie, la Conférence internationale du travail adopta une Déclaration concernant les buts et objectifs de l'O.I.T., dans laquelle il était notamment affirmé qu'il appartenait à l'Organisation de seconder la mise en oeuvre, parmi les différentes nations du monde, de mesures propes à réaliser... '*f*) l'extension de mesures de sécurité sociale en vue d'assurer un revenu de base à tous ceux qui ont besoin d'une telle protection, ainsi que des soins médicaux complets'. Cette Déclaration a, en 1946, été incorporée dans la constitution de l'O.I.T., et c'est elle qui, actuellement, détermine la compétence de cette Organisation. Il a dès lors été possible à la Conférence internationale du travail d'adopter des instruments couvrant tout le champ de la sécurité sociale,

9. W. Beveridge, Social Insurance and Allied Services. Londres 1942, No 308: 'Social insurance should be comprehensive, in respect of the persons covered and of their needs'.

quelles que soient les personnes protégées, qu'elles exercent ou aient exercé ou non une activité professionelle. C'est ainsi que la convention de base, la convention No 102 (1952) concernant la norme minimum de la sécurité sociale, ne s'applique pas seulement aux travailleurs, mais peut, selon la législation de l'Etat concerné, s'adresser à d'autres groupes de personnes; elle distingue, en ce qui concerne la fixation du champ d'application minimum, entre les législations couvrant des catégories prescrites de salariés, celles qui englobent des catégories prescrites de la population active et celles qui englobent des catégories prescrites de résidants. Les normes ainsi élaborées par la Conférence internationale du travail débordent du cadre du droit du travail proprement dit, puisqu'elles sont, partiellement en tout cas, destinées à la population dans son ensemble. Cette extension de la protection sociale se retrouve dans deux conventions plus récentes, celle qui concerne les prestations d'invalidité, de vieillesse et de survivants (convention No 128, 1967) et celle qui concerne les soins médicaux et les indemnités de maladie (convention No 130, 1969).

Naturellement, extension du champ d'application de la législation de sécurité sociale sur le plan international correspond à une même extension dans la plupart des pays, sur le plan national. Si, à l'origine, les assurances sociales visaient avant tout les travailleurs industriels, elles se sont étendues progressivement aux autres travailleurs salariés, puis aux travailleurs indépendants, pour englober également, dans certains pays, les personnes n'exerçant pas d'activité lucrative.

A la suite de cette évolution, dans la plupart des branches de l'assurance sociale, le lien avec la législation du travail se trouve organiquement rompu du fait que les travailleurs salariés ne sont plus les seules personnes couvertes par le système d'assurance, puisque le législateur n'entend plus se cantonner à un régime d'assurance ne couvrant qu'une partie de la population, Ce lien demeure néanmoins maintenu dans certaines branches, notamment dans celle des accidents du travail et des maladies professionelles et dans celle du chômage, branches qui ont été conçues spécialement en fonction des salariés. La première de ces assurances a pris la place de la responsabilité civile de l'employeur à l'égard des travailleurs occupés par lui; la seconde a été créée à l'intention des salariés qui, ayant perdu leur emploi, en recherchent un nouveau. Ces deux assurances sont donc normalement des assurances de salariés. Cependant, dans quelques pays, certaines catégories de travailleurs indépendants ont néanmoins été admises à y accéder. C'est ainsi qu'en Allemagne fédérale, au Danemark, en Islande, certains travailleurs indépendants sont affiliés à l'assurance des accidents du travail; le dernier de ces pays y admet aussi les femmes au foyer; en Suisse, les travailleurs indépendants peuvent s'affilier facultativement à l'assurance des accidents professionnels et non professionnels. Les travailleurs indépendants peuvent aussi s' affilier à l'assurance-chômage au Danemark; en Suisse, la possibilité d'une telle affiliation est expressément prévue par une disposi-

tion de la constitution fédérale, mais la loi d'exécution n'a pas encore été édictée.[10]

Mais, si même le lien organique a été rompu, il subsiste toujours un lien naturel entre la sécurité sociale et le travail. Les indemnités en espèces allouées par l'assurance sociale sont en principe destinées à compenser le revenu du travail perdu par suite de la survenance du risque assuré. L'assurance des travailleurs salariés et celle des travailleurs indépendants font souvent l'object de dispositions distinctes, et cette distinction est fondée sur des critères relevant du droit du travail. Le financement de l'assurance est fondé en grande partie sur les relations de travail, les cotisations étant prélevées sur le revenu du travail.

Si l'assurance sociale constitue la pièce maîtresse de la sécurité sociale, celle-ci se trouve complétée par d'autres systèmes juridiques, qui sont notamment utilisés pour combler les lacunes de l'assurance. De là le maintien de mesures d'assistance, l'ancienne assistance publique s'étant transformée en assistance sociale ou en aide sociale qui, à la différence de l'assistance publique, accorde des prestations en principe selon un barème établi, les intéressés acquérant un véritable droit aux prestations; les prestations ne sont toutefois accordées qu'en cas de besoin; elles sont financées par le budget de l'Etat. En 1944 déjà, la recommandation (No 67) sur la garantie des moyens d'existence, adoptée par la Conférence internationale du travail, relevait qu''il devrait être satisfait par l'assistance sociale aux besoins non couverts par l'assurance sociale obligatoire'. Sans doute, dans certains cas spéciaux, l'assistance devrait-elle intervenir aussi en dehors des barèmes, la législation ne pouvant prévoir tous les cas qui peuvent se présenter.

Contrairement à l'assurance sociale, l'assistance sociale n'a pas son origine dans les règles du droit du travail, mais dans celles du droit administratif. Elle a comme précurseurs les mesures prises dans les différents pays, depuis des siècles, en faveur des indigents. On peut citer comme exemple caractéristique de cette législation les *Poor Laws* édictées en Angleterre, depuis les lois de 1536 et de 1601, qui joignaient la répression à l'assistance, jusqu'à la loi plus moderne de 1908 sur les pensions de vieillesse, qui était encore fondée sur le principe de l'assistance.[11] Cette longue lignée de lois, qui s'est développée à l'écart du droit du travail, constitue elle aussi une des origines de la sécurité sociale. Depuis lors, l'application des principes de l'assistance sociale a généralement modernisé l'institution de l'assistance, qui, avec les assurances sociales participe à la réalisation des objectifs de la sécurité sociale: veiller à ce que chaque membre de la société soit assuré d'un niveau de vie suffisant quelles que puissent être les vicissitudes de l'existence.

Ainsi l'assistance se rejoint avec l'assurance dans la sécurité sociale; elle a abandonné le domaine du droit administratif pour entrer dans celui de la sécuri-

10. Pour l'inclusion des travailleurs indépendants dans un système de protection contre la perte de revenu, y compris le chômage, voir G.M.J. Veldkamp, Pour une plus grande cohérence de la sécurité sociale, *in Revue internationale du travail*, vol. 108, nov. 1973, p. 386.

11. K. de Schweinitz, England's Road to Social Security. Londres 1943, p. 22 ss, 199 ss.

té sociale.[12] Il faut ajouter qu'elle s'y trouve rejointe aussi par des règles d'une autre nature encore, comme celles du droit économique, dans la mesure où l'on admet que peuvent y en entrer les mesures de lutte contre le chômage, ou de la législation sanitaire, dans le domaine de la prévention des maladies.

De toute façon, la sécurité sociale conserve une parenté évidente avec le droit du travail. Elle est avec ce dernier une composante de ce que, dans la terminologie juridique de langue française, on dénomme le 'droit social', discipline juridique d'ensemble qui a pour objectif d'assurer la réalisation des postulats de la politique sociale, soit de venir en aide aux plus faibles et d'améliorer d'une façon générale la situation des hommes dans le monde moderne.[13] Elle conserve aussi une parenté avec le droit administratif, dont les règles relatives à l'assistance n'ont été séparées que parce qu'elles ont été attirées vers le droit social, plus exactement vers la sécurité sociale, en raison de la finalité qu'elles poursuivent.

12. Dans le même sens Guy Perrin, Rationalisation et humanisation, deux objectifs prioritaires pour une réforme de la sécurité sociale, *in Travail et Société*, 1981, p. 413. Contra: E. Alfandari (Aide sociale, action sociale. 2e edit., Paris 1977, p. 90 ss), pour lequel la notion d'aide sociale est indépendante de celle de sécurité sociale. Il est vrai que le législateur français a édicté d'une part un Code de la sécurité sociale et d'autre part un Code de la famille et de l'aide sociale, ce qui explique la distinction faite par certains auteurs.
13. Il convient de remarquer ici qu'à la différence de la terminologie de langue française, la terminologie allemande actuelle n'entend sous l'expression 'droit social' (*Sozialrecht*) que la sécurité sociale et les branches connexes (H. Zacher, Einführung in das Sozialrecht der Bundesrepublik Deutschland, Heidelberg 1983, p. 9). Cette terminologie est elle aussi (voir note 12 ci-dessus) inspirée de celle du législateur; le *Sozialrecht* comprend les règles juridiques contenues dans la *Sozialgesetzbuch*.

Kanttekeningen bij Veldkamps Sociale Zekerheidsbegrip

Jos Berghman*

In een aantal recente geschriften heeft de 'nestor van de Nederlandse sociale zekerheidsdeskundigen'[1] aan wie deze publikatie is opgedragen zich gebogen over de omschrijving van het sociale zekerheidsbegrip. Zijn belangstelling voor de begripsmatige en wetenschappelijke plaatsbepaling van dit wetenschapsdomein is evenwel niet nieuw. Ook in vroegere publikaties besteedde hij er expliciet aandacht aan. Een behandeling van zijn opvattingen ter zake, en van de evolutie die zich daarin voordeed, lijkt een goede illustratie van de na-oorlogse evolutie van het sociale zekerheidsbeleid. Het zou inderdaad hoogst verwonderlijk zijn geweest zo in zijn geschriften de beleidsevolutie niet had doorgezinderd. Enerzijds was hij immers nauw betrokken bij en droeg hij zelfs de hoogste verantwoordelijkheden voor het Nederlandse sociale zekerheidsbeleid. Anderzijds was hij ook op het internationale vlak bijzonder actief in de gedachtenvorming en beleidsvoorbereiding rond sociale zekerheid.[2]

Rekening houdend met de periode van bijna vier decennia waarin Veldkamp over dit onderwerp publiceerde, zou het verkeerd zijn te willen denken dat het sociale zekerheidsbegrip steeds aanwezig is geweest in zijn werk. Andere begrippen zijn daar inderdaad aan voorafgegaan. En opvallend is dat zich in de opvulling van de door Veldkamp meest besproken en gehanteerde begrippen weinig fundamentele verschuivingen hebben voorgedaan. De belangrijkste verschuiving die zich in Veldkamps werk voordoet ligt integendeel juist in het feit dat een aantal centrale begrippen mekaar aflossen. Waar voor zijn eerste publikaties vooral de begrippen sociale arbeidsverzekering en sociale verzekering belangrijk zijn, zal de klemtoon eerst later komen te liggen op sociale zekerheid. Op die wijze sluit hij aan bij, of wellicht juister: is hij een exponent van, de

* Hoogleraar Leer van de Sociale Zekerheid, Subfaculteit Sociale Zekerheidswetenschap, Katholieke Hogeschool Tilburg.

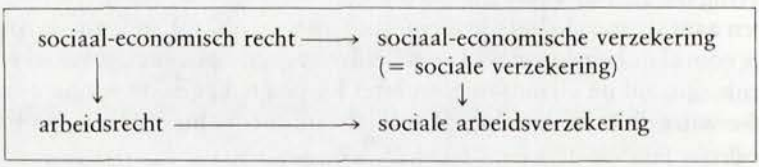
1. Uitdrukking gebruikt door Prof. mr. J.G.F.M. van Kessel in zijn oratie aan de Universiteit van Amsterdam.
2. Recent nog in het door Bradshaw als 'splendidly calm' omschreven '*Into the twenty-frist Century, The Development of Social Security*', ILO, Geneva, 1984. Cfr. J. Bradshaw, *Social Security and Social Needs*, paper presented at the E.C.-colloquium on the 'Future of Social Security in the European Community', Habay-la-Neuve (Belgium) sept. 1985, p. 4.

naoorlogse evolutie van de sociale zekerheidsvoorzieningen die zich ontwikkelen van nog sterk door het private verzekeringsmodel geïnspireerde en uitgesproken op inkomensgarantie gerichte werknemersverzekeringen naar een breed spectrum van voorzieningen dat zich richt tot virtueel de ganse bevolking, en dit onder de vorm van voorzieningen waarin de verzekeringsanalogie nog slechts beperkt doorzindert en die zich niet hoeven te beperken tot louter inkomensgarantie.

Achteraf bekeken lijkt Veldkamp zich vooral bij het begin en op het einde van zijn loopbaan uitdrukkelijk te hebben ingelaten met de problematiek van de begripsmatige en wetenschappelijke plaatsbepaling van zijn wetenschapsdomein. Dit zijn ook de perioden waarin hij meest uitgesproken als wetenschapsman actief is geweest. Het is als jong academicus geweest dat hij zich bij het begin van zijn carrière heeft gebogen over het sociale verzekeringsbegrip. Naar het einde van zijn loopbaan toe heeft hij als bijzonder hoogleraar in Leiden en als buitengewoon hoogleraar in Tilburg getracht het sociale zekerheidsbegrip systematisch uit te klaren. In de tussenliggende periode, toen hij zijn belangrijke politieke mandaten uitoefende en reeds beide begrippen hanteerde, vermeide hij zich echter minder in systematische wetenschappelijke uitklaringen. In de veel meer op de beleidsactualiteit gerichte bijdragen uit die tijd[3], en wellicht juist omwille van zijn zoeken naar beleidsrelevantie, klinkt enerzijds reeds onvrede met een te beperkte sociale verzekeringsbenadering door, maar is anderzijds nog niet het uitgekristalliseerd sociale zekerheidsbegrip aanwezig dat hij later zal ontwikkelen.

1 Sociale arbeidsverzekering en sociale verzekering

In zijn proefschrift 'Individualistische karaktertrekken in de Nederlandse sociale arbeidsverzekering' uit 1949 staan de begrippen sociale verzekering, sociaal-economische verzekering en sociale arbeidsverzekering centraal.[4] Voor de hedendaagse lezer is deze terminologie enigszins achterhaald en daardoor ook verwarrend. Zij wordt echter toegankelijker wanneer men haar plaatst in het kader van de toen zeer actuele discussie over de wetenschappelijke plaats van de socia-



3. Voorbeelden zijn G.M.J. Veldkamp, *Sociaal Palet, in het spanningsveld van economische en sociale politiek*, Utrecht, Aula, 1964, 254 p., inz. p. 200 e.v. en G.M.J. Veldkamp, *Sociale Triptiek, verantwoording en achtergronden van een beleid*, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1968, 303 p., inz. p. 111 e.v.
4. G.M.J. Veldkamp, *Individualistische karaktertrekken in de Nederlandse sociale arbeidsverzekering*, Alphen aan den Rijn, Samsom, 1949, 313 p.

le zekerheidsvoorzieningen in het arbeids- en sociaal recht. Bijgaande tekening werkt ter zake verhelderend.

Centraal in Veldkamps gedachtengang is dat niet de *sociale* verzekering maar de sociale *arbeids*verzekering deel uitmaakt van het arbeidsrecht. Onder sociale arbeidsverzekering verstaat hij immers: 'het geheel van die instellingen of maatregelen welke beogen aan degenen die zich door arbeid een inkomen verwerven door middel van heffingen op dat inkomen, recht op een zekere prestatie te verschaffen, ingeval van intreden van omstandigheden welke voor hen allen als mogelijkheid dreigen en welke tot gevolg hebben, hetzij dat hun inkomen uit arbeid ophoudt of vermindert, hetzij dat voor hen zeer moeilijk te dragen uitgaven noodzakelijk worden, hetzij beide'.[5] De sociale arbeidsverzekering slaat dus enkel terug op hen die zich door arbeid een inkomen verwerven, en maakt uit dien hoofde deel uit van het arbeidsrecht. Het arbeidsrecht maakt op zijn beurt evenwel deel uit van het breder sociaal-economisch recht; en de verzekeringen die onder dit laatste recht ressorteren zijn de sociale verzekeringen die Veldkamp omwille van de terminologische duidelijkheid verkiest aan te duiden met de term sociaal-economische verzekeringen. Deze sociale of sociaal-economische verzekeringen zijn gericht op hen die tot een of andere sociaal-economische groepering behoren. Gericht als zij zijn op hen die zich door arbeid een inkomen verwerven zijn de sociale arbeidsverzekeringen derhalve een bijzondere vorm van sociale of sociaal-economische verzekering.

Voor een goed begrip moeten hierbij twee belangrijke opmerkingen worden gemaakt. In de eerste plaats dient erop gewezen dat Veldkamp zijn definitie van de sociale arbeidsverzekering stoelt op de band die moet aanwezig zijn met arbeid. Essentieel aan dit soort verzekering is dat het als middel moet kunnen beschouwd worden om een rechtvaardig arbeidsinkomen te realiseren. Van het rechtvaardig geachte arbeidsinkomen wordt dan bij wijze van premie een gedeelte gereserveerd om er prestaties te kunnen mee verschaffen wanneer vooraf bepaalde omstandigheden optreden die als gevolg hebben dat het inkomen uit arbeid wegvalt of vermindert of dat moeilijk te dragen uitgaven ontstaan. Het doet hierbij niet ter zake wie deze premie in eerste aanleg betaalt, de werkgever of de werknemer, zoals evenmin het karakter van sociale arbeidsverzekering wordt aangetast wanneer de staat voor aanvullende financiering zorgt.

De band met arbeid is evenwel essentieel en met name om de sociale arbeidsverzekering te kunnen onderscheiden van sociale verzorgingsstelsels; een onderscheid dat in het licht van de naoorlogse Nederlandse sociale zekerheidsevolutie, meer bepaald in het licht van de invoering van de volksverzekeringen, niet zonder belang is. De rechtsgrond voor sociale verzorgingsstelsels is immers niet het rechtvaardig arbeidsinkomen, maar het staatsburgerschap. Bij sociale verzorgingsvoorzieningen neemt de staat de zorg van de bestaansonzekerheid van bepaalde categorieën van staatsburgers op zich en financiert deze voorzieningen uit algemene overheidsmiddelen.

Met betrekking tot de sociale arbeidsverzekering moet hier wel aan toegevoegd worden dat Veldkamp, in navolging van beide Van der Vens uitgaat van

5. Ibid., p. 15.

een ruim arbeidsbegrip, m.n. 'de welbewuste menselijke krachtsinspanning tot het bereiken van de levensvervolmaking van de arbeidende mens en van diegenen voor wie hij te zorgen heeft'.[6] Tot de sociale arbeidsverzekering worden derhalve niet alleen de sociale voorzieningen gerekend die betrekking hebben op de werknemers, maar ook deze met betrekking tot ambtenaren en zelfstandigen.

In de tweede plaats dient opgemerkt dat aan de term arbeidsverzekering expliciet het bijvoeglijk naamwoord 'sociaal' werd toegevoegd en dit om de duidelijke band met de sociaal-economische verzekering in het licht te stellen, meer bepaald om deze verzekeringen te onderscheiden van de private of privaat-economische verzekering. Laatstgenoemde heeft immers het private belang der contracterende partijen, individueel genomen, op het oog en baseert zich op het beginsel van het do-ut-des. Bij de sociaal-economische- en sociale arbeidsverzekering staat daarentegen een solidaristisch karakter op de voorgrond, de gedachte namelijk dat gemeenschappelijke risico's gemeenschappelijk moeten worden gedragen. Dit neemt echter niet weg dat de sociale of sociaal-economische verzekering, en dus ook op de sociale arbeidsverzekering, als rechtsgeheel zowel regels van privaatrechtelijke als van publiekrechtelijke aard omvat en met name niet alleen betrekking heeft op door de overheid vastgestelde wettelijke verzekeringen maar ook op die verzekeringen welke de neerslag zijn van rechtsvorming in eigen kring.

Het begrippenapparaat dat hij aldus ontwierp in zijn proefschrift zal in zijn latere publikaties blijven doorklinken. Wel zal dit apparaat nadien aangevuld worden met nieuwe begrippen en zal het verwarring scheppend gebruik van de term sociale verzekering vlug bijgesteld worden.

Reeds in zijn proefschrift uitte Veldkamp er zijn twijfel over of men er in het algemeen spraakgebruik zou toe komen afstand te doen van het ondertussen wijd verspreide begrip sociale verzekering als synoniem voor wat hij zelf definieerde als sociale arbeidsverzekering.[7] In het voorwoord van zijn in 1953 verschenen 'Inleiding tot de sociale verzekering' legt hij zich neer bij de opmerking dat 'de term sociale verzekering in Nederland nu eenmaal burgerrecht heeft verkregen en het in verband daarmee tot verwarring aanleiding zal geven, wanneer gepoogd wordt een nieuwe term in te voeren'.[8] Vanaf dat ogenblik wil Veldkamp de term sociale verzekering dus blijkbaar niet langer hanteren als een synoniem voor sociaal-economische verzekering maar als een synoniem voor sociale arbeidsverzekering.

6. Ibid., p. 10.
7. Ibid., p. 9.
8. G.M.J. Veldkamp, *Inleiding tot de sociale verzekering*, Amsterdam, L.J. Veen's Uitgeversmaatschappij, 1953, p. XV-XVI.

2 Sociale verzekering, sociale verzorging en sociale voorzorg

Onderscheidt de sociale verzekering zich van de op het particuliere belang gerichte private verzekering door haar rechtstreeks of onrechtstreeks op het algemene belang gerichte solidaristisch karakter, zij onderscheidt zich in de ogen van Veldkamp ook van de eveneens solidaristisch gerichte sociale verzorging en sociale voorzorg. Hoger werd er reeds op gewezen dat de sociale verzorging verschilt van de sociale verzekering doordat het bij de sociale verzorging de staat is die bij het intreden van bepaalde gebeurlijkheden, de zorg op zich neemt voor de burgers die daaraan behoefte hebben en de middelen daarvoor betrekt uit algemene belastingheffing. In de 'Inleiding tot de sociale verzekering' wordt dit onderscheid verder uitgediept. Als kenmerken voor de sociale verzorging die deze laatste onderscheiden van sociale verzekering vermeldt Veldkamp[9]:

1. het ontbreken van een vaste rekenkundige grondslag en van de daarvan afgeleide noodzaak van bijdragen van of in hoofde van de verzorgde;
2. het hanteren van 'een bepaalde graad van behoeftigheid' als een van de belangrijkste voorwaarden voor het ontvangen van de verzorging;
3. het grote gemak waarmee de overheid eenzijdig de verstrekkingen van de sociale verzorging kan wijzigen; en
4. het ontbreken van een formeel recht om zich zo nodig voor de rechter op zijn rechten op sociale verzorging te beroepen.

Onmiddellijk daarbij aansluitend wordt tevens het begrip sociale voorzorg naar voor gebracht. Deze institutie, waarbij uitdrukkelijk verwezen wordt naar het arm- en steunwezen, kenmerkt zich doordat het veel meer dan de sociale verzorging is afgestemd op de bijzondere situatie van de betrokkene. Niet alleen de aanwezigheid van behoeftigheid maar ook de mogelijkheid tot inschakeling van onderhoudsplichtigen zal men hier nagaan.[10]

Hoewel Veldkamp zelf schrijft dat de sociale verzorging het midden houdt tussen de sociale verzekering en de sociale voorzorg, toch kan men zich moeilijk van de indruk ontdoen dat er volgens bovenstaande omschrijvingen geen onderscheid ten gronde wordt gemaakt tussen sociale verzorging en sociale voorzorg. Beide verwijzen naar onderstandsuitkeringen die slechts toegekend worden na onderzoek van de bestaansmiddelen; het verschil is enkel gelegen in de mate van strengheid, discretionariteit en individualiteit van het behoefteonderzoek. Impliciet geeft Veldkamp dit ook toe. In zijn recente 'Schets van de leer van de sociale zekerheid' heeft hij het nog slechts over sociale zorg waarvan de omschrijving vooral verwantschap vertoont met deze van het vroeger gehanteerde begrip sociale verzorging.[11]

9. Ibid., p. 4-5.
10. 'Niet alleen wordt nagegaan of de betrokkene inderdaad behoeftig is, doch tevens welke de oorzaken zijn van de behoeftigheid, hoe deze oorzaken kunnen worden weggenomen, op welke wijze de bestaande nood kan worden gelenigd, waarbij ook nagegaan wordt, wat anderen kunnen doen.': Ibid., p. 5.
11. G.M.J.Veldkamp, *Schets van de leer van de sociale zekerheid*, Deventer, Kluwer, 1984, p. 27-28.

Nu is het zeker nooit de bedoeling van Veldkamp geweest om de begrippen sociale verzorging en sociale zorg echt uit te diepen. Hij voerde hen slechts ten tonele om er het sociale verzekeringsbegrip te kunnen tegen afzetten en scherper voor het daglicht te kunnen brengen. In de huidige context waarin de stelselherziening in de actualiteit staat en Nederland beschikt over een Algemene Bijstandswet komen overigens het derde en vierde kenmerk van sociale verzorging nog weinig essentieel over. Zijn oefening had evenwel aan duidelijkheid en overtuigingskracht gewonnen zo hij de instituties sociale verzorging en sociale voorzorg systematisch had vergeleken met wat hijzelf als de basiskenmerken van de sociale verzekering had naar voorgeschoven. In 'Inleiding tot de sociale verzekering' komen uit zijn gedetailleerde en genuanceerde bespreking van de eigenheid van de sociale verzekering een drietal kenmerken naar voor. In de eerste plaats het collectief karakter. Het gaat bij de sociale verzekering met name om uitkeringen die worden verleend aan personen die tot een bepaalde groep behoren.[12] Opmerkelijk hierbij is dat Veldkamp het niet langer heeft over een groep personen die zich door arbeid een inkomen verwerven. In feite hanteert hij de term dus niet echt als een synoniem voor zijn begrip sociale arbeidsverzekering. De term sociale verzekering behoudt daardoor zijn oude betekenis van sociaal-economische verzekering en de sociale arbeidsverzekering als bijzondere vorm van sociaal-economische verzekering verdwijnt ondertussen, niet alleen als term maar ook als begrip.

Voor het tweede en derde kenmerk dat hij de sociale verzekering toeschrijft leunt Veldkamp aan bij E. Burns, die als kenmerkend voor de sociale verzekering beschouwt dat geen means-test wordt toegepast en dat de voorwaarden en het bedrag der uitkeringen te voren vaststaan.[13] Dit laatste kenmerk maakt dat het om een planmatige voorziening moet gaan waarmee men de gemiddelde nood, voortvloeiend uit vooraf bepaalde risico's wil ondervangen. Het laat tevens de specificatie van Veldkamp toe dat het moet gaan om een voorziening die gefinancierd wordt uit premies die steunen op een vooraf vastgestelde rekenkundige grondslag. Dit tweede en derde kenmerk vormen overigens ook de tegenpool van het eerste en tweede kenmerk die hij aan de sociale verzorging toeschrijft.

Door zijn aandacht nu toe te spitsen op het tweede en derde kenmerk van de sociale verzorging, m.n. op het ontbreken van een means-test en op de premiefinanciering, had Veldkamp definities kunnen aanreiken die nauwer aansluiten bij wat ter zake in meer recente literatuur is te vinden en tevens een meer gefundeerd onderscheid kunnen maken tussen sociale verzorging en sociale zorg.[14] Als kenmerkend voor sociale verzorging (demogarant) wordt immers beschouwd dat het om voorzieningen gaat die, net als sociale verzekeringsuitkeringen, toegekend worden zonder voorafgaande means-test. In tegenstelling tot

12. Inleiding..., *op.cit.*, p. 5.
13. Ibid. p. 6 e.v. en E.M. Burns, *Social Security and Public Policy*, New York, Arno Press, 1976 (2nd ed.) 291 p.
14. Cfr. o.m. G.W. Brück, *Allgemeine sozialpolitik*, Köln, Bundverlag, 1976, p. 51 e.v. en H. Deleeck, J. Berghman, e.a., *De sociale zekerheid tussen droom en daad*, Deventer-Antwerpen, Van Loghum Slaterus, 1980, p. 73 e.v. en verwijzingen aldaar.

de sociale verzekeringsuitkeringen worden zij evenwel gefinancierd uit algemene overheidsmiddelen, en dus niet uit premies. Ook sociale zorg (onderstand, bijstand) voorzieningen kenmerken zich door laatstgenoemde financieringsbron, wat hen derhalve onderscheidt van de sociale verzekering. Zij onderscheiden zich daarnaast echter zowel van sociale verzekering als van sociale verzorging doordat zij slechts uitgekeerd worden na een means-test.

Uit één en ander blijkt dat de omschrijving 'sociale arbeidsverzekering' vrij vlug uit Veldkamps werk verdwijnt. Als term wordt deze vervangen door 'sociale verzekering'. De definitie die hieraan wordt gegeven maakt evenwel dat de term sociale verzekering niet echt in de plaats treedt van de term sociale arbeidsverzekering maar zijn oude inhoud van sociaal-economische verzekering behoudt. In de praktijk zal Veldkamp in zijn 'Inleiding tot de sociale verzekering' echter quasi exclusief ingaan op sociale verzekeringsregelingen die gericht zijn op hen die zich uit arbeid een inkomen verwerven en zal hij zijn aandacht derhalve blijven wijden aan sociaal-economische verzekeringen die beantwoorden aan zijn oude definitie van sociale arbeidsverzekering.[15]

Naarmate het begrip sociale zekerheid aan belang wint zal nadien ook het begrip sociale verzekering meer naar de achtergrond verdrongen worden. Echter meer nog dan zulks het geval was met de begrippen sociale verzorging en sociale voorzorg die dienstig moesten zijn om het sociale verzekeringsbegrip te helpen uitklaren, zal het begrip sociale verzekering gehanteerd blijven. De voorzieningen die er onder ressorteren blijven overigens een belangrijke plaats innemen binnen de sociale zekerheid.

3 Sociale zekerheid

Het is vooral sinds zijn Leidse oratie geweest dat Veldkamp in een aantal publikaties opnieuw de problematiek van terreinafbakening en definiëring systematisch ter hand heeft genomen en meer bepaald aanzetten heeft ondernomen om het begrip sociale zekerheid uit te klaren.

In deze oratie waarin hij overtuigend afscheid heeft genomen van de verzekeringsgedachte komt hij, zonder veel verdere verantwoording, tot een definitie van sociale zekerheid die bijzonder veel weg heeft van de omschrijvingen die hij in andere publikaties zal geven. 'Sociale Zekerheid', zo schrijft hij, 'wordt gevormd door het geheel van instellingen en voorzieningen, dat erop gericht is een bepaald bestaansniveau te handhaven, onder meer ook door het zoveel mogelijk vervangen van het inkomen bij het wegvallen van de inkomensbron en door moeilijk te dragen uitgaven, geheel of gedeeltelijk, direct of indirect te vergoeden, alsmede de oorzaken van het ontoereikend zijn of wegvallen van het inkomen zoveel mogelijk weg te nemen'.[16]

15. Inleiding..., *op.cit.*, inz. Hfst. IV, p. 106 e.v.
16. G.M.J. Veldkamp, *Afscheid van de verzekeringsgedachte*, (oratie R.U. Leiden), Deventer, Kluwer, 1978, p. 15.

Ontleedt men deze definitie dan valt vooreerst op dat sociale zekerheid gedefinieerd wordt als een geheel van instrumenten en niet als een beoogde toestand. Sociale zekerheid wordt hier inderdaad niet gedefinieerd naar analogie met wat de Internationale Gezondsheidsconferentie in 1946 deed door gezondheid te omschrijven als 'een toestand van volledig fysiek, psychisch en sociaal welzijn'.[17] Wel wordt aangegeven dat deze instrumenten worden ingezet met als doel de continuïteit van het bestaansniveau te garanderen. Wat het handhaven van het bestaansniveau juist inhoudt wordt niet vermeld. Wel wordt er bij wijze van (wellicht als belangrijke bedoelde) vingerwijzing op gewezen dat dit alvast inkomensvervanging, vergoeding van moeilijk te dragen uitgaven en het aanpakken van de oorzaken hiervan, moet omvatten. Sociale zekerheid wordt derhalve niet gedefinieerd als een beoogde toestand maar als een beoogde actie. De twee eerste actievormen, m.n. het vervangen van het inkomen bij het wegvallen van de inkomensbron en het vergoeden van moeilijk te dragen uitgaven, liggen in de lijn van de klassieke sociale zekerheidsdefinities waarin een analytische benadering wordt gehanteerd om tot een opsomming te komen van te dekken eventualiteiten.[18] De derde actievorm, het aanpakken van de oorzaken die er verantwoordelijk voor zijn dat het inkomen wegvalt of ontoereikend wordt, impliceert een veel ruimere benadering van de sociale zekerheid dan deze die aan de basis ligt van de klassieke, beschrijvende definities.

In de Leidse oratie wordt bij de verruiming van het sociale zekerheidsbegrip echter geen nadere verantwoording of toelichting verstrekt. In het eerste deel van de 'Inleiding tot de sociale zekerheid en de toepassing ervan in Nederland en België' dat in hetzelfde jaar verscheen en nadien in de 'Schets van de leer van de Sociale Zekerheid' weidt Veldkamp daar echter verder over uit.[19] Daarin komt hij tot de volgende definitie: tot de sociale zekerheid behoort alles wat – zowel collectief als individueel – gericht is op de continuïteit van het bestaansniveau – van arbeid, inkomen en gezondheidsvoorzieningen, met inbegrip van de toegankelijkheid daartoe.[20]

Ook hier blijft de sociale zekerheid gedefinieerd als een geheel van instrumenten. Nieuw is evenwel het zeer brede gamma dat onder deze definitie kan vallen. Het gaat met name om alle collectieve en individuele instrumenten die kunnen ingezet worden om de continuïteit van het bestaansniveau te bevorderen, en dus niet louter meer om het collectief klinkend 'geheel van instellingen en voorzieningen'. Nieuw is ook de meer sluitende omschrijving van wat met de continuïteit van het bestaansniveau wordt bedoeld. Volgens Veldkamp gaat het hierbij om drie belangrijke doelstellingen: zekerheid van – in het bijzonder be-

17. J. van Steenberge, D. Lahaye & J. Viaene, *Schade aan de mens*, Vol. 3. Antwerpen-Amsterdam, Maarten Kluwer, 1975, p. 177-214.
18. G. Perrin, La securité sociale au passé et au présent, in E.I.S.S., *Yearbook 1978-1980. Part I*, Deventer, Kluwer, 1980, p. 153-200; voor een situering van deze definities zij verwezen naar H. Deleeck, & J. Berghman, e.a., *op.cit.*, p. 54.
19. G.M.J. Veldkamp, ed., *Sociale zekerheid*, 1. *Inleiding tot de sociale zekerheid en de toepassing ervan in Nederland en België. Deel I: Karakter en geschiedenis*, Deventer, Kluwer, 1978, 331 p. en G.M.J. Veldkamp, '*Schets van de leer van de sociale zekerheid*', Deventer, Kluwer, 1984, 325 p. Voor wat hier volgt baseren wij ons op de recentere 'Schets'.
20. Schets van de leer van de sociale zekerheid, *op.cit.*, p. 8.

taalde – arbeid; zekerheid van inkomen en het verzekerd zijn van voldoende gezondheidszorg, zowel kwantitatief als kwalitatief. Bovendien slaat dit niet enkel terug op curatieve- maar ook op preventieve acties langswaar de oorzaken van discontinuïteit worden ondergraven. Het gaat hem in de eerste plaats – en zulks sluit aan bij de engere en meer klassieke sociale zekerheidsdefinities – om actiemiddelen die in functie treden, wanneer individuele personen in omstandigheden komen waarin discontinuïteit ontstaat met betrekking tot arbeid en/of inkomen of wanneer zij een beroep moeten doen op de gezondheidszorg voor behoud of herstel van gezondheid. Maar het gaat daarnaast ook – en de zinsnede 'met inbegrip van de toegankelijkheid daartoe' wijst daarop[21] – 'om het voorkomen dat individuele personen in die omstandigheden geraken, met andere woorden om te bevorderen dat de burgers (de klassieke) sociale zekerheidsvoorzieningen helemaal niet nodig hebben'.[22]

Bij deze definitie kan een aantal kanttekeningen gemaakt worden. In de eerste plaats moet opgemerkt worden dat het onderscheid tussen sociale zekerheid en sociale verzekering ondertussen zeer vaag is geworden. Wanneer Veldkamp in zijn oratie schrijft dat 'in ons systeem van sociale zekerheid de sociale voorzieningen, die met de naam verzekering worden aangeduid een grote plaats innemen'[23] geeft hij impliciet aan dat de sociale zekerheid een breder terrein omvat dan wat onder de noemer sociale verzekeringen wordt gebracht. Wanneer hij op zijn sociale zekerheidsdefinitie bovendien de bedenking laat volgen dat 'deze sociale zekerheid (in ruime zin) groter is dan wat traditioneel onder sociale zekerheid (in enge zin) wordt verstaan', krijgt men zelfs de indruk dat hij de sociale zekerheid in enge zin laat samenvallen met de sociale verzekeringen en daartegenover een brede definitie plaatst die van de vorige verschilt door tevens actievormen te omvatten die bedoeld zijn om de oorzaken van het wegvallen of ontoereikend worden van het inkomen weg te nemen.[24]

Daarnaast stelt Veldkamp dat 'het voor de sociale zekerheid van het allergrootste belang is dat er nauwe betrokkenheid is van en met degenen voor wie de sociale zekerheid functioneert. Het verzekeringsbeginsel, zo argumenteert hij, is daarvoor niet doelmatig, doch de elementen die de uitwerking zijn van de keuze van dat beginsel, zoals de speciale heffing en een speciale organisatievorm zijn dat wel'.[25] Hij geeft niet aan waarom deze nauwe betrokkenheid zo belangrijk zou zijn. Uit de context krijgt men evenwel de indruk dat hij van oordeel is dat de sociale zekerheid slechts evenwichtig kan in stand worden gehouden, c.q. zich kan ontwikkelen wanneer zij weet te beantwoorden aan een aantal eisen

21. Op zich is dit een vrij cryptische zinsnede waarbij in de 'Schets' weinig expliciet commentaar wordt gegeven. Men kan dan ook geneigd zijn te denken dat het om een overblijfsel gaat van de langdurige bezorgdheid van Veldkamp als regeringslid en voorzitter van de Staatscommissie vereenvoudiging en codificatie van de sociale zekerheidswetgeving om de toegankelijkheid van de sociale zekerheid op te drijven. Een meer passende interpretatie lijkt evenwel dat deze zinsnede terugslaat op de acties die de toegang zelf tot arbeid, inkomen en gezondheid willen bevorderen.
22. Schets van de leer van de sociale zekerheid, *op.cit.*, p. 8.
23. Afscheid van de verzekeringsgedachte, *op.cit.*, p. 14.
24. Ibid., p. 15-16.
25. Ibid., p. 15-16.

van psychologische orde. En dat brengt ons tot een tweede punt: in het ganse oeuvre van Veldkamp is het verzekeringsbeginsel zeer sterk aanwezig gebleven. Ook al voelde hij er zich reeds zeer vroeg toe aangetrokken om het eigen karakter van de sociale verzekeringen te beklemtonen en op het verschil te wijzen met het private verzekeringsmodel, toch wees hij al in zijn eerste geschriften op de premieheffing en de eigen organisatievorm als eigenschappen die de sociale verzekering helpen karakteriseren. In zijn recentere publikaties, waarin hij zich geneigd toont om de term sociale verzekering te vervangen door sociale zekerheid in strikte zin, blijft hij deze kenmerken vooropzetten.

De sluier voor de verantwoording van deze beklemtoning vanuit psychologische hoek wordt enigszins gelicht in het tweede deel van de 'Inleiding tot de sociale zekerheid' waarin hij als eerste hoofdstuk een tekst van J.J.M. van der Ven opneemt onder de hoofding 'Sociale zekerheid: kwestie van denken en doen'.[26] Daarin toont Van der Ven zich zeer sterk geïnspireerd door F.X. Kaufmann.[27] Ook hij beklemtoont immers dat een institutie zoals de sociale zekerheid op zo'n wijze zekerheid moet weten te waarborgen dat zij aan de individuele persoon tegelijkertijd geborgenheid en ruimte weet te bieden. Geborgenheid om hem te laten opnemen in de concrete samenleving waarmee hij naar tijd en plaats gebonden is, en waarbij de mogelijkheid tot arbeid en het opvangen van de gevolgen van eventuele loonderving voorop staan. Maar ook ruimte, om de individuele persoon toe te laten zichzelf te beleven en te ontplooien. Gevolgtrekkingen daaruit zijn vooreerst dat de sociale zekerheid nooit zo inkapselend mag zijn dat zij het individu versmacht en diens zelfzekerheid ondergraaft. Tegelijkertijd moet de sociale zekerheid echter zelf als een rots van zekerheid in de branding blijven staan, om niet op haar beurt onzekerheid te creëren. Juist daarom moet de sociale zekerheid er bij prioriteit over waken begrijpelijk te blijven en een zichbare band te laten bestaan tussen de geviseerde calamiteiten en het opvangen daarvan onder één of andere vorm van institutionalisering.[28]

Een laatste kanttekening houdt verband met de uitbreiding van de actieradius van de sociale zekerheid tot de preventieve acties, tot het inwerken op de oorzaken zelf van discontinuïteit van arbeid, inkomen en gezondheid. Voor zover geweten, werd het centrale belang van een preventief sociaal zekerheidsbeleid nergens zo coherent naar voren gebracht als door Van Steenberge, Lahaye en Viaene.[29] In het syntheseartikel waarin de essentie van hun uitgebreid onderzoek wordt samengebracht argumenteren zij dat sociale zekerheid gelegen is in het voorkomen en 'ontschadigen' van menselijke schade.[30] Wanneer zij stellen dat menselijke schade bestaat uit het verlies van arbeidsinkomen en van gezond-

26. G.M.J. Veldkamp (ed.), *Sociale Zekerheid, 1. Inleiding tot de sociale zekerheid en de toepassing ervan in Nederland en België, Deel II: Grondslagen*, Deventer, Kluwer, 1980, p. 3-14.
27. F.X. Kaufmann, *Sicherheit als soziologisches und sozialpolitisches Problem*, Stuttgart, F. Enke Verlag, 1970, 396 p.
28. Sociale Zekerheid, 1. Inleiding tot de sociale zekerheid..., Deel II, *op.cit.*, p. 13.
29. J. van Steenberge, D. Lahaye & J. Viaene, *Schade aan de mens*, 3 vol. Antwerpen-Amsterdam, Maarten Kluwer, 1975-76.
30. J. Viaene, D. Lahaye & J. van Steenberge, Een begrippenkader voor de hervorming van de sociale zekerheid, in *Sociaalrechtelijke Kronieken*, 1983, 2. p. 69-87 en 3. p. 158-171.

heid, zitten zij op Veldkamps lijn. Belangwekkend is echter vooral hun zeer logisch betoog dat men menselijke schade zowel moet trachten te voorkomen als te 'ontschadigen', waarbij het voorkomen voorrang verdient op het 'ontschadigen'. En bij dit laatste maken zij een onderscheid tussen schade herstellen en schade vergoeden waarbij het herstel voorrang moet krijgen op het vergoeden van opgelopen schade. Vergelijkt men deze redenering met de bestaande sociale zekerheidsvoorzieningen dan moet men evenwel vaststellen dat deze laatste zich voor het overgrote deel richten op het vergoeden van geleden schade en derhalve de nochtans prioritare preventieve- en herstelacties verwaarlozen. Door uitdrukkelijk aandacht te vragen voor acties die gericht zijn op het wegnemen van de oorzaken van discontinuïteit zit Veldkamp op de lijn van Viaene c.s. en toont hij, ondanks zijn decennia-lange vergroeidheid met het sociale zekerheidsbeleid, een bijzondere alertheid voor de basisopties die aan elk volwaardig sociaal zekerheidsbeleid moeten ten grondslag liggen.

Zoals overigens alle sociale zekerheidsdeskundigen tot nog toe, heeft Veldkamp zich voor wat de eigenlijke behandeling van zijn onderzoeks-, beleids- en onderwijsdomein betreft, vooral ingelaten met de sociale zekerheidsregelingen in strikte zin. Toch heeft hij steeds de noodzaak gevoeld – en de noodzakelijke intellectuele interesse getoond – om zijn wetenschappelijk terrein op een coherente en relevante wijze te definiëren en te situeren. Resultaat daarvan was dat de klemtoon zich in Veldkamps werk heeft verschoven van de sociale arbeidsverzekering, over de sociale verzekering naar de sociale zekerheid.

Op een ogenblik dat de legitimiteit van de eigenheid van zijn vakgebied nog steeds werd aangevochten, poogde hij de plaatsbepaling ervan binnen het sociaal recht uit te klaren. Naarmate de sociale verzekeringen zich nadien ontwikkelden voelde hij de noodzaak tot situering van deze voorzieningen, enerzijds tegenover de private verzekeringen, anderzijds tegenover andere sociale zekerheidsvoorzieningen die zich niet inspireerden aan het verzekeringsbeginsel. Het laatste decennium staan de sociale zekerheidsstelsels onder toenemende volume- en budgetdruk. In deze context werd de beperkte spankracht duidelijk van een louter curatief opererend sociale zekerheidssysteem dat al te afhankelijk blijkt van andere beleidsterreinen. Vandaar het inzicht dat een afdoend sociaal zekerheidsbeleid slechts mogelijk is wanneer vertrokken wordt vanuit een brede definiëring van haar beleidsterrein.

De belangrijkste doorbraak in Veldkamps ideeëngoed en het bewijs van het modern karakter van zijn sociale zekerheidsbegrip moeten dan ook niet zozeer gezocht worden in het feit dat hij wist los te komen van de door het verzekeringsmodel geïnspireerde sociale arbeidsverzekering en sociale verzekering. Zij liggen evenmin in het onder de sociale zekerheidsnoemer brengen van een breed gamma van individuele en collectieve actiemiddelen. Zij worden daarentegen wel gevonden in het beklemtonen van het belang van preventieve, en derhalve veel fundamenteler ingrijpende actiemiddelen. Ten dienste van de verdere uitklaring, opvulling en realisatie van dit sociale zekerheidsbegrip moet zijn gedachtengoed inspirerend blijven.

Het waarborgen van een minimuminkomen

HERMAN DELEECK* EN
BEA CANTILLON*

Door de ontwikkeling van de sociale zekerheid heeft men in de Westeuropese landen een historisch nooit overtroffen peil van sociale bescherming verwezenlijkt.

De relatieve kritiek richt zich op de bestaansonzekerheid van een beperkte groep huishoudens die, om allerlei redenen, te geringe sociale uitkeringen ontvangen. Om hieraan te verhelpen moet het sociale zekerheidssysteem een minimaal inkomen effectief waarborgen. Dit kan n.o.m. alleen geschieden in het raam van het sociale zekerheidssysteem als geheel, en niet door hiervan losstaande regelingen (par. 1). Achtereenvolgens wordt onderzocht waarom de stelsels van sociale verzekeringen (par. 2) en van demogarantie en bijstand (par. 3) er niet in lukken deze inkomenswaarborg effectief te verwezenlijken. Dit overzicht wordt afgesloten met concrete voorstellen (par. 4).

1 Plaats van de minimuminkomenswaarborg in het systeem van sociale bescherming

A Begrippen

Privé-verzekeringen, extra-legale voordelen, proportionele en minimum uitkeringen in sociale verzekeringsstelsels, nationaal gewaarborgde minimuminkomens en individuele bijstand zijn even zovele vormen van inkomenswaarborging die in hun onderlinge samenhang het geheel van de sociale beschermingsstructuur uitmaken.

Aan de ene zijde van het continuum waarop deze bestaanszekerheidsvoorzieningen gesitueerd zijn staan de systemen die het behoud van de verworven

* Universiteit van Antwerpen, Centrum voor Sociaal Beleid, België.

levensstandaard tot doel hebben (particuliere verzekeringen, extra-legale voordelen en in zekere mate – d.w.z. met de aanvaarding van een begrenzing of van maximumuitkeringen – ook de loongekoppelde sociale zekerheidsuitkeringen in professionele stelsels). Deze systemen zijn gestoeld op het *equivalentiebeginsel* of het verzekeringsprincipe van causaliteit tussen risico, premie en prestatie. Zowel de rechten als de uitkeringen zijn direct gebonden aan arbeidsprestaties en/of -inkomen, d.w.z. aan de financiële bijdrage tot het systeem (economische binding).

Aan de andere zijde van dit continuum staan de systemen die voorzien in een minimumbescherming (demogrant- en bijstandssystemen), gestoeld op het *solidariteitsbeginsel*; de bescherming vloeit voort uit het bestaan of vermoeden van een behoefte, onafhankelijk van andere voorwaarden, inz. economische binding en financiële bijdrage tot een systeem, en wordt uit algemene middelen gefinancierd. Het onderscheid tussen de minimumbescherming in demogrant- en in bijstandssystemen situeert zich op het vlak van de individuele inkomensvoorwaarde (onderzoek naar de bestaansmiddelen of means-test).

De gangbare *sociale verzekeringsstelsels* nemen in het geheel van de sociale beschermingsstructuur een centrale plaats in. Zij situeren zich ergens tussen beide extremen van het continuum in. Het recht op uitkeringen is in principe afhankelijk van de financiële bijdrage tot het systeem maar tal van uitzonderingen werden voorzien zodat de economische binding van het uitkeringsrecht steeds losser werd en het toepassingsbeleid gevoelig verruimd. In de uitkeringshoogte streven de sociale verzekeringssystemen (in meerdere of mindere mate) zowel het (enigszins) waarborgen van de verworven levensstandaard na (principe eigen aan de continentale, professionele benadering), als het waarborgen van een minimuminkomen (principe eigen aan de atlantische, algemene benadering). Deze fundamentele tweeledigheid van de doelstelling van de sociale zekerheid blijkt m.n. uit de sterke convergerende tendens tussen beide benaderingen, waarbij de minimumbescherming in de atlantische systemen aangevuld werd met loongekoppelde uitkeringen en omgekeerd, in de continentale stelsels, tevens vormen van minimumbescherming werden ingebouwd.

B Relatieve ondoelmatigheid van de sociale zekerheid

Ondanks ongeveer 30% van het Bruto Binnenlands Product besteed aan sociale zekerheid, verkeert toch een belangrijk deel van de bevolking in financiële bestaansonzekerheid. Ons onderzoek in het Centrum voor Sociaal Beleid (Universiteit Antwerpen – UFSIA) in 1976, 1982 en 1985 toont aan dat ongeveer 23% van de huishoudens financieel bestaansonzeker was, d.w.z. een totaal beschikbaar inkomen had dat lager lag dan wat de bevolking zelf, voor onderscheiden types van huishoudens, als een sociaal levensminimum beschouwde; 7% van de huishoudens leven in kennelijke armoede (Deleeck e.a., 1980, Deleeck e.a., 1984, Deleeck e.a., 1985). Voor Nederland moge verwezen worden naar het uitstekend onderzoek van Wiebrens (1981), dat, in zijn ontleding, tot gelijkwaardige besluiten voert.

Aantal bestaansonzekeren in een aantal sociale categorieën (1982) in % van de beschouwde categorie

Onderwijs gezinshoofd	
– geen volledig lager onderwijs	41,0
– alleen lager onderwijs	27,3
Geslacht gezinshoofd	
– vrouwelijk	30,9
Leeftijd gezinshoofd	
– + 60 jaar	31,9
Personen in huishouden	
– alleenstaanden	31,3
Aantal tewerkgestelden	
– geen	43,0

Aantal gezinnen (in %) naar bestaanszekerheid, vóór en na sociale zekerheidstransferten in 1982 (tussen haakjes 1976)

	alle gezinnen	gezinnen met *enkel* vervangingsinkomen
Bestaanszeker voor transfer	51,1 (49)	0,0 (0)
Bestaanszeker door transfer	27,2 (27)	54,2 (54)
Bestaansonzeker ondanks transfer	21,7 (24)	45,8 (46)

Bron: Centrum voor Sociaal Beleid, Universiteit Antwerpen.

Uit de ontleding blijkt dat deze financiële bestaansonzekerheid niet toevallig gespreid ligt over geheel de bevolking, maar dat ze geconcentreerd is bij de ouderen, de langdurig zieken, de langdurig werklozen, die over geen ander inkomen beschikken, en in toenemende mate bij de gebroken gezinnen, althans in de mate waarin dezen terzelfdertijd over gans de lijn kenmerken van sociale zwakheid vertonen (lage schoolse vorming, lage beroepsopleiding, geringe beroepskwalificatie, zwakke tewerkstelling, lage sociale afkomst). Het paradoxaal besluit van deze analyse is dat *wie uitsluitend moet leven van sociale zekerheidsuitkeringen, daardoor financieel bestaansonzeker wordt, precies door de te lage bedragen van de uitkeringen*. Of, omgekeerd: het kunnen beschikken over een tweede inkomen biedt een grotere waarborg dan het sociale zekerheidssysteem! De moderne armoede en de financiële bestaansonzekerheid

lijken uiteindelijk verbonden te zijn met de bestaande sociale stratifikatie.

Daarnaast, en hiervan te onderscheiden, bestaat hetgeen men de nieuwe armoede noemt, d.w.z. de gevolgen van de sociale veranderingen die in de loop van de laatste tien jaar zijn opgetreden naar aanleiding van enerzijds de toename van de werkloosheid en anderzijds van de verzwakking en instabiliteit van de gezinsverbanden (ten gevolge hiervan neemt het aantal alleenstaanden toe, evenals het aantal echtscheidingen, feitelijke scheidingen en éénoudergezinnen). Deze nieuwe armoede lijkt veeleer van zuiver financiële en niet zozeer van sociaal-culturele aard.

Wat het beleid betreft, moet men aldus voor ogen houden, dat de armoede wordt bepaald door sociale en culturele factoren, en dat onder meer de levenswijze en de beroepsloopbaan meermaals oorzaak zijn van administratieve problemen (bureaucratisch onvermogen); dat de hoogte van de uitkeringen te laag is voor personen of gezinnen die niet beschikken over andere inkomensbronnen; en dat het kunnen beschikken over twee inkomens (een verschijnsel dat zich algemeen voordoet bij de jonge generatie) een meer effectieve bescherming vormt dan de sociale zekerheid. Het sociale zekerheidsbeleid wordt vaak gehinderd in zijn streven naar doelmatigheid door het feit dat juridische en administratieve instanties c.q. juridisch opgeleide personen te weinig vertrouwd zijn met deze sociale en culturele verschillen.

Voor de toekomst is het derhalve van groot belang *aan alle burgers in feite minimale uitkeringen*, op een eenvoudige wijze verkrijgbaar, te waarborgen, hetzij via de sociale verzekeringen, hetzij via bijstandsregelingen, hetzij door een combinatie van beiden. Dit moet n.o.m. dus niet geschieden door een daartoe afzonderlijk in te richten regeling, wel in het raam van de bestaande regelingen, op te vatten als *één geïntegreerd systeem* van sociale bescherming, omvattende volgende lagen:

1. individuele bijstand: financiële steun volgens individuele gevallen;
2. het nationaal gewaarborgd minimum-inkomen: een algemeen recht, doch na onderzoek der bestaansmiddelen;
3. de minimum-uitkeringen: een algemeen recht, gebaseerd op bijdragenbetaling, d.w.z. op arbeidsprestatie, zonder onderzoek der bestaansmiddelen;
4. de proportionele uitkeringen: zoals 3, met een maximum;
5. de bijkomende (extra-legale) uitkeringen uit Fondsen voor Bestaanszekerheid of uit groepsverzekeringen of aanvullende pensioenfondsen, per onderneming of per bedrijfstak.

Zulk geïntegreerd systeem is geen nieuwe vondst, wel een herstructurering van een bestaande naar een meer sluitende feitelijke inkomenswaarborging. Deze steunt dan niet meer op welwillendheid noch op een individueel recht op basis van bijdragen, maar op een politiek recht. Het is geen afglijden (noch in rechte noch in feite) van de sociale zekerheid naar de bijstand, maar een optillen van de bijstand naar sociale zekerheid. Het moet tevens toelaten het niveau aan de laagste uitkeringen (d.w.z. een nationaal erkende minimum-inkomensgrens) prioritair op te trekken.

Van uit een gemeenschappelijk Europees gezichtspunt bekeken kan deze geïntegreerde visie op de sociale zekerheid leiden tot een gemeenschappelijkheid van inzicht omtrent de minimale inkomenswaarborging, te verwezenlijken *vanuit en doorheen de bestaande verscheidenheid* van juridische en administratieve regelingen. Dit kan een Europese doelstelling worden, maar waarvan de verwezenlijking niet *tabula rasa* kan, noch mag, noch zal geschieden; elk land zal dit dus op eigen wijze moeten doen. Dit is een belangrijke materie omdat de minimale inkomenswaarborging, hoe dan ook, het eerst aangewezen instrument is ter bestrijding van de moderne armoede, gezien onder haar financieel aspect.

2 Minimumbescherming in sociale verzekeringsstelsels

Hoewel de reële band tussen bijdragen en uitkeringen in de loop van de ontwikkeling van de sociale verzekeringssystemen steeds losser is geworden, blijft de minimumbescherming in verzekeringsstelsels gekenmerkt door het principe van de *economische binding*.

Zowel het recht op uitkering als de hoogte ervan zijn in zekere mate afhankelijk van de financiële bijdrage tot het systeem. Sociale verzekeringssystemen waarborgen m.a.w. niet aan iedereen een minimuminkomen maar enkel aan de (voldoende) verzekerde bevolking. Dit geldt in meerdere of in mindere mate zowel voor verzekeringsstelsels van het universele type als voor deze van het professionele type.

A Minimumbescherming in professionele stelsels

Professionele systemen stellen zich in de eerste plaats tot doel het *waarborgen van de verworven levensstandaard*; uitkeringsrecht en uitkeringshoogte zijn afhankelijk van het vroeger genoten loon en van vroegere arbeidsprestaties (loopbaanjaren in de pensioensector, arbeidsdagen in de sectoren arbeidsongeschiktheid en werkloosheid).

Om, naast de verworven levensstandaard ook een minimuminkomen te waarborgen werden de loongekoppelde uitkeringen in sommige landen *minimaal begrensd*. Dit was bijv. het geval in de Nederlandse Werknemersverzekeringen waar er een 'netto-netto-koppeling' bestaat tussen de laagste sociale uitkeringen en het wettelijk minimumloon. De pensioenuitkeringen kennen in Luxemburg en in Italië een minimumdrempel; voor de 'oude' pensioenen is ook in België en in Duitsland een minimum voorzien. De werkloosheidsuitkeringen zijn minimaal begrensd in België en Frankrijk (allocation de base), maar bijv. niet in Duitsland. Het Franse en Belgische systeem voorzien ook minima in de ziekte- en invaliditeitsverzekering.

In de meeste sociale zekerheidssystemen is er echter *geen sprake van een uniforme minimumregeling*. Dit is enkel het geval in de Nederlandse werknemersverzekeringen waar voor alle risico's de minima op dezelfde wijze met het wettelijk minimumloon gekoppeld zijn. In de andere landen gelden niet voor

alle risico's minima; bovendien zijn de verschillen tussen de wel bestaande minimale vervangingsuitkeringen veelal aanzienlijk. In het Belgische systeem b.v. voorzien de verzekeringsstelsels voor werknemers hogere minima dan de stelsels voor zelfstandigen, terwijl de minima in geval van werkloosheid bijv. lager zijn dan de minimumpensioenuitkeringen.

De minimale uitkeringen in professionele systemen hebben tot doel het waarborgen van een minimaal inkomen aan personen die omwille van het recente karakter van de regeling *geen volledige verzekeringsrechten* hebben kunnen opbouwen (bijv. de minimumpensioenen in Duitsland en België) enerzijds, aan personen met een *laag arbeidsinkomen maar met een normale terwerkstelling* anderzijds.

Deze minima hebben aldus absolute waarde maar blijven gekoppeld aan vroegere arbeidsprestaties. Personen met een onvolledige loopbaan of slechts deeltijds tewerkgestelden hebben veelal geen recht op het volledige minimumbedrag, wél op een zeker aandeel ervan (afhankelijk van de berekeningswijze).

De band tussen het gewaarborgd minimum en de vroegere arbeidsprestaties ('normale tewerkstelling') is doorgaans minder sterk in minimumpensioenregelingen. In Luxemburg en in Italië bijv. wordt een minimumpensioen gewaarborgd aan eenieder die minstens 10 resp. 15 loopbaanjaren kan bewijzen. 'Normale tewerkstelling' als minimumuitkeringsvoorwaarde weegt echter zeer zwaar door in de werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsregelingen, deels omdat dag- en geen maandbedragen worden gewaarborgd, deels omdat een voldoende aantal arbeidsdagen, -uren of -inkomen in de referteperiode moeten kunnen bewezen worden om aanspraak te kunnen maken op de minimumuitkering. Het belang van deze koppeling blijkt bijv. uit het feit dat in België ongeveer een vierde van de werkloosheidsuitkeringen lager zijn dan het bedrag van het minimum voor een samenwonende.

B Minimumbescherming in algemene stelsels

Het principe van de economische binding weegt minder zwaar in sociale verzekeringsstelsels van het universele type. Deze systemen streven in eerste instantie een minimumbescherming na voor een zo groot mogelijk deel van de bevolking. De uitkeringen zijn in deze systemen niet loongekoppeld maar wel *forfaitair* van aard.

Hoewel het personele toepassingsgebied zeer ruim is, is ook in deze algemene stelsels niet iedereen gerechtigd op een uitkering. In het Britse National Insurance System bijv. geldt de verzekeringsplicht (d.w.z. minimale financiële bijdrage tot het systeem) als uitkeringsvoorwaarde, terwijl in de Nederlandse Volksverzekeringen de economische binding (onderworpen zijn geweest aan de loonbelasting) als voorwaarde tot uitkeringsrecht wordt gesteld.

Ook de *hoogte van de minimumbescherming* is afhankelijk van de financiële bijdrage tot het systeem of van de economische binding. In de Nederlandse Volksverzekeringen bijv. wordt het pensioenbedrag (AOW) met 1% verminderd per jaar met normale tewerkstelling, terwijl de arbeidsongeschiktheidsuit-

keringen als percentage van het vroeger genoten loon worden berekend indien dat loon lager was dan de standaard berekeningsbasis. In Groot-Brittannië is het forfaitaire pensioenbedrag afhankelijk van het aantal bijdragestortingen; de uitkering kan tot 25% lager zijn dan het basisbedrag.

C *De noodzaak van een algemeen vangnet*

1. De ontoereikendheid van de minimumbescherming in sociale verzekeringssystemen is, algemeen, het gevolg van het feit dat met *gefractioneerde risico's op individuele basis* wordt gewerkt en dat dus geen rekening wordt gehouden met de specifieke, individuele omstandigheden waarin huishoudens leven en m.n. met de cumulatie van risico's op gezinsniveau. De problematische kant van de sociale zekerheid, aan de uitkeringszijde, is de ongunstige positie van een ruime groep personen of huishoudens met zwakke sociale eigenschappen (op gebied van afkomst, onderwijs, beroepskwalificatie, leeftijd en gezinssamenstelling) die te lage sociale uitkeringen ontvangen en vaak administratief of juridisch moeilijkheden ondervinden om hun rechten te verkrijgen.

2. Meer specifiek is de ontoereikendheid van de sociale verzekeringssystemen het gevolg van *te beperkte rechten* en *te lage uitkeringen*. Dit vloeit voort uit de nog sterke (en vanuit incentive to work motieven onvermijdelijke) *economische binding* (in termen van financiële bijdrage tot het systeem of in termen van geleverde arbeidsprestaties), zowel bij het verkrijgen van een uitkeringsrecht als bij het vaststellen van het uitkerings(minimum)bedrag.

Door deze economische binding kunnen personen die onvoldoende hebben bijgedragen tot de financiering van het systeem of personen die geen voldoende arbeidsprestaties kunnen bewijzen geen of slechts in beperkte mate beroep doen op uitkeringen. Zo zijn personen zonder arbeidsverleden veelal (schoolverlaters vormen in bepaalde landen en in sommige sectoren een uitzondering) niet gerechtigd op een vervangingsinkomen (tenzij via afgeleide rechten in de pensioensector); hetzelfde geldt voor personen die niet beantwoorden aan de voorwaarden m.b.t. tewerkgestelde of verzekerde perioden. In sommige landen is ook de duur van de bescherming beperkt (zie bijv. de werkloosheidsuitkeringen in Nederland, Duitsland en Groot-Brittannië) en in kategoriaal (professioneel en volgens risico's) opgebouwde SZ-stelsels is bovendien de kans om tussen de mazen van het administratieve net te vallen niet onaanzienlijk, vooral bij gefragmenteerde arbeids- en gezinsloopbanen (Council of Europe, 1982).

Naast het probleem van te beperkte rechten stelt zich, voor uitkeringsgerechtigden, het probleem van *te lage uitkeringen*.

Dit probleem stelt zich in de eerste plaats in professionele, loongekoppelde stelsels die geen minimumdrempels voorzien t.a.v. personen die *geen volledige rechten* kunnen laten gelden (onvolledige loopbanen en deeltijds tewerkgestelden) alsmede t.a.v. personen met *lage arbeidsinkomens*.

In professionele stelsels die wél in minimumuitkeringen voorzien en in forfaitaire algemene verzekeringsstelsels heeft het probleem van te lage uitkeringen

essentieel te maken met het feit dat de *voorziene minima op zich aan de lage kant* zijn, vooral voor ééninkomensgezinnen. Dit is een gevolg van de *hoge kostprijs van een universele bescherming op individuele basis* (d.w.z. een systeem waarin aan ieder individu een minimaal inkomen wordt gewaarborgd, afgezien van andere gezinsinkomsten). Het Britse voorbeeld is hierbij tekenend: de bijdragen die mede het universeel karakter van de uitkeringen moesten helpen verantwoorden werden zo laag gehouden dat de uitkeringen het niveau van het bestaansminimum niet konden bereiken. Evenals de meeste demograntsystemen wordt het Brits National Insurance System daarom onderaan gesteund door bijstandssystemen en bovenaan aangevuld met loongekoppelde uitkeringen. Omgekeerd werd in Nederland, onder druk van de hoge kostprijs van de (vrij hoge) minimumbescherming op individuele basis, het begrip 'echte minima' ingevoerd: de uitkeringen van personen die naast het minimum nog over andere gezinsinkomsten kunnen beschikken werden verlaagd terwijl éénmalige uitkeringen ten behoeve van de zg. 'echte minima' (één- of meerpersoonshuishoudens, die alleen van één minimuminkomen moeten leven) werden ingevoerd (F.G van den Heuvel, 1983).

Het probleem van de te lage minima wordt nog versterkt door de *koppeling van de minimale vervangingsuitkeringen aan vroegere arbeidsprestaties of bijdragebetalingen*. Hierdoor zijn de toch al lage gewaarborgde uitkeringen al vlug te laag voor 'onregelmatige werknemers' of 'niet-normaal tewerkgestelden' (d.w.z. personen met onvolledige loopbanen en deeltijds tewerkgestelden).

3. Het gecombineerde probleem van te lage uitkeringen en te beperkte rechten verklaart de ontoereikendheid van sociale verzekeringsstelsels voor o.a. *ééninkomensgezinnen*, alleenstaande moeders, gebroken gezinnen, alleenstaande vrouwen en, meer algemeen, alle kategorieën van *niet-normaal tewerkgestelden*. Het laat zich aanzien dat o.i.v. ingrijpende maatschappelijke evoluties, zoals de *herverdeling van de beschikbare arbeid en de wijzigingen in de gezinssituatie* het aantal uitkeringstrekkers dat slechts beperkte rechten heeft opgebouwd in de toekomst nog zal toenemen. Hierdoor zal het probleem van te beperkte rechten en te lage uitkeringen nog scherper gesteld worden.

De sociale zekerheidssystemen zullen zich aan deze evolutie moeten aanpassen. Maar de veelheid in de opduikende vormen van arbeidsduurverkorting belooft voor problemen te zorgen op het vlak van de economische binding van de minimumbescherming, d.w.z. met betrekking tot de te stellen voorwaarden inzake verzekerde of tewerkgestelde perioden (D. Baroin & J. Loos, 1982).

Wellicht nog belangrijker is de evolutie betreffende de *gezinssituatie*. De toenemende arbeidsparticipatie van vrouwen, de toename van het aantal echtscheidingen, de afname van de huwelijksbereidheid – ook na echtscheiding – en de toename van het aantal niet-huwelijkse samenlevingsverbanden bedreigen de minimumbeschermingsfunctie van sociale verzekeringen op drieërlei wijze.

De wijzigingen in de gezinsvorming waarvan sprake vertalen zich in een sterke groei van gezinstypes waarvoor het probleem van te beperkte rechten en te lage uitkeringen zeer acuut is, te weten éénoudergezinnen en alleenstaanden, d.w.z. ééninkomensgezinnen waar veelal vrouwen die geen of slechts gefrag-

menteerde rechten hebben opgebouwd de enige kostwinner zijn.

Door de toenemende instabiliteit van gezinsverbanden wordt bovendien één der belangrijkste basisprincipes van de werking van de sociale zekerheid, met name de indirecte bescherming via de gezinseenheid (systeem van afgeleide rechten), in belangrijke mate aangetast. Zo is bijv. bekend dat gefragmenteerde gezinslevens, net als gefragmenteerde beroepsloopbanen, de kans om tussen de mazen van het administratieve net te vallen aanzienlijk verhogen. Getuige hiervan bijv. het grote aantal éénoudergezinnen die moeilijkheden ondervinden om hun rechten te laten gelden in de kinderbijslagsector. Ook de toepasbaarheid van het systeem der afgeleide rechten in de pensioensector (met o.a. de problemen inzake pensioenrechten voor uit de echt gescheiden vrouwen) en de hanteerbaarheid van een niet-discriminerende juridische gezinsnotie (hoe kunnen niet-huwelijkse samenlevingsverbanden juridisch gevat worden?) worden onder druk van de gewijzigde gezinsomstandigheden bemoeilijkt.

4. Uit het voorgaande volgt dat het sociale verzekeringssysteem dient gecompleteerd te worden met een systeem van minimale inkomenswaarborging, als algemeen vangnet om aan ieder huishouden een minimale levensstandaard te waarborgen, *zonder enige economische binding en rekening houdend met de specifieke, individuele omstandigheden waarin huishoudens leven.*

Theoretisch kan zulk systeem twee vormen aannemen:

- ofwel een onvoorwaardelijk basisinkomen zonder onderzoek naar de bestaansmiddelen, voor iedereen of voor bepaalde kategorieën (bijv. bejaarden in demograntsystemen), (eventueel) wegbelast bij aanwezigheid van andere gezinsinkomsten, al dan niet ingebouwd doorheen het stelsel der vervangingsuitkeringen;
- ofwel een gewaarborgd minimuminkomen ter dekking van een (individuele) bestaande en bewezen behoeftetoestand (inkomenstekort), dat subsidiair is aan alle mogelijke andere vormen van inkomensverwerving en toegekend (dit volgt uit het voorgaande) na een onderzoek naar bestaansmiddelen.

3 De minimumbescherming in demogrant- en bijstandsstelsels

De minimumbescherming in demogrant- en in bijstandssystemen onderscheidt zich van de bescherming in sociale verzekeringssystemen door de afwezigheid van de economische binding als voorwaarde tot uitkeringsrecht en uitkeringshoogte. In demograntsystemen is de bescherming *onvoorwaardelijk*; aan iedere persoon die een minimum aantal jaren ingezeten is wordt eenzelfde forfaitair minimum gewaarborgd. Sociale bijstandssystemen daarentegen zijn gestoeld op het principe van het bestaansmiddelenonderzoek d.w.z. dat de uitkering afhankelijk is van de individuele inkomensvoorwaarde.

A *Minimumbescherming in demograntsystemen*

Demogrante beschermingsvormen bestaan in de Scandinavische landen, in Canada, Nieuw-Zeeland en in IJsland ten behoeve van *bejaarden en invaliden.*

De *ontoereikendheid* van de minimumbescherming in demograntsystemen is een gevolg van het *(noodzakelijkerwijze) lage peil der uitkeringen* ten gevolge van de hoge kostprijs van een universele bescherming op individuele basis.

Algemeen geldt het probleem van de te lage uitkeringen in de mate dat, bij ontstentenis van loongekoppelde vervangingsinkomens, de stopzetting van een beroepsaktiviteit een zeer *grote val in inkomen* teweegbrengt. Vandaar dat in de meeste landen het principe werd aanvaard dat de basisbescherming dient gecompleteerd te worden met gedifferentieerde, loongekoppelde uitkeringen. In Zweden, Finland en Canada bijv. ontstonden getrapte pensioenstelsels waar de basispensioenen aangevuld worden met een complementair stelsel. De uitkeringen zijn er functie van de betaalde bijdragen die op hun beurt gerelateerd zijn aan het arbeidsinkomen.

Specifiek geldt het probleem der lage uitkeringen voor *ééninkomensgezinnen.* In het algemeen vloeit de ontoereikendheid voort uit het feit dat demograntsystemen (evenals verzekeringssystemen) met gefractioneerde risico's op individuele basis werken en geen rekening houden met de specifieke omstandigheden waarin huishoudens leven. Teneinde meer rekening te houden met de gezinssituatie worden de meeste individuele basisuitkeringen daarom gemodaliseerd (zie bijv. de 'allocation pour conjoint' in het Canadese systeem (F.L. Paltiel, 1982) en de procentuele verhogingen van de uitkeringen voor kinderen ten laste, en aangevuld met *incometested* uitkeringen ten behoeve van (vooral) éénінkomensgezinnen en hulpbehoevenden (getuige hiervan bijv. het Finse systeem).

B *Minimumbescherming in sociale bijstandssystemen*

Sociale verzekeringsstelsels en demograntsystemen worden onderaan gesteund door sociale bijstandssystemen die dienst doen als algemeen en ultiem vangnet. Deze systemen zijn subsidiair van aard (d.w.z. dat ze enkel in werking worden gesteld als alle andere arbeids-, vermogens- en sociale zekerheidsinkomsten van de leefeenheid uitgeput zijn) en de bijstandsverlening veronderstelt een onderzoek naar de bestaansmiddelen.

Theoretisch kunnen bijstandssystemen verschillen naargelang de beschermde bevolkingskategorieën en/of risico's (algemene versus categoriale bijstandssystemen), naargelang de toegang en de uitkering wettelijk vastgelegd zijn dan wel afhankelijk van de discretionaire bevoegdheid van de uitkeringsinstanties (nationaal minimum gewaarborgd, discretionair in uitkering, discretionair in toegang én uitkering) en naargelang er wordt voorzien in een minimale basisuitkering (vervangingsinkomens) en/of in een bovenminimale aanpassingsuitkering (of inkomenssupplementen) om bepaalde specifieke of uitzonderlijke behoeften te dekken. In volgend schema werden de Duitse, Britse, Ne-

derlandse, Franse en Belgische bijstandssystemen volgens deze criteria in kaart gebracht. (B. Schulte, 1983; R. Hauser, 1983; R. Lawson, 1979; Council of Europe, 1982.)

1 Overzicht van de bijstandssystemen in Duitsland, Groot-Brittannië, Nederland, Frankrijk en België

a Algemene en categoriale systemen

1. In vrijwel alle bestudeerde landen (uitgezonderd Frankrijk) vormt een *algemeen nationaal wettelijk gewaarborgd minimuminkomen* de basis van het bijstandssysteem:
- Algemene Bijstandswet (NL) en Wet op het Bestaansminimum (B)
- Hilfe zum Lebensunterhalt (D) (het gewaarborgde minimum varieert volgens de Länder maar de verschillen zijn zeer klein)
- Supplementary Benefits en Family Income Supplements (GB): hoewel categoriaal van aand (SB enkel voor personen die niet full-time tewerkgesteld zijn en FIS enkel voor personen die full-time tewerkgesteld zijn en kinderen ten laste hebben) worden ze meestal omwille van hun complementariteit onder algemeen gewaarborgde minimuminkomens gecatalogiseerd.

2. Frankrijk heeft een *categoriaal bijstandssysteem*. In dit systeem wordt niet aan iedereen een minimum gewaarborgd maar enkel aan diegenen die behoren tot een bepaalde categorie (bejaarden, zieken,...). Voor de verschillende categorieën en risico's gelden verschillende sociale levensminima.

Naast deze categoriale minima biedt de discretionaire 'Aide Facultative de Bureaus d'Aide Sociale' een algemeen vangnet voor personen die niet tot één van de categorieën behoren waarvoor een wettelijk gewaarborgd minimum is voorzien.

3. Nederland en België combineren een *algemeen gewaarborgd minimum met categoriale gewaarborgde minima*. De basis van het systeem wordt gevormd door een universeel gewaarborgd minimum maar naast dit universele minimum bestaan voor bepaalde categorieën en/of risico's aparte, soms meer gunstige wettelijk gewaarborgde minima:
- Rijksgroepregelingen in Nederland: deze regelingen die aanvankelijk meer rechtszekerheid boden dan de algemene bijstandsregelingen hebben echter grotendeels hun reden van bestaan verloren door het universele karakter van het ABW (slechts een klein aantal regelingen bieden grotere voordelen dan de ABW).
- Gewaarborgd inkomen voor bejaarden en tegemoetkomingen voor mindervaliden in België: de betekenis van deze systemen ligt voornamelijk in meer soepele toegangsvoorwaarden (means-test).
- In de mate dat de zogenaamde 'Arbeitslosenhilfe' tot een bijstandssysteem kan gerekend worden combineert ook Duitsland een universele met een categoriale bijstand. De 'Arbeitslosenhilfe' richt zich uitsluitend tot de tegen de werkloosheid verzekerde bevolking en dient als vangnet voor personen die

langer dan één jaar werkloos zijn (gedurende het eerste jaar werkloosheid hebben zij recht op 'Arbeitslosengeld' in het kader van een verzekeringsstelsel). De toekenning geschiedt na een onderzoek naar de bestaansmiddelen; het uitkeringsbedrag blijft echter loongekoppeld (52% van het vroegere loon) en is niet minimaal begrensd.

b Bovenminimale aanpassingsuitkeringen

De (algemeen of categoriaal) gewaarborgde minima dekken een genormaliseerde behoefte en stellen zich tot doel het garanderen van een minimale en geüniformiseerde bestaanszekerheid.

Om rekening te houden met omstandigheden die wettelijk gedefinieerde minimale en uniforme behoeften kunnen vergroten worden verschillende technieken gehanteerd:

1. Modalisering van de wettelijke basisuitkering
- modalisering naar de gezinssituatie:
  in alle systemen worden hogere uitkeringen voorzien voor gezinshoofden, sommige systemen houden bovendien rekening met het aantal kinderen en hun leeftijd;
- het Britse systeem voorziet in hogere uitkeringen voor personen die in een langdurige behoeftentoestand verkeren;
- sommige systemen voorzien procentuele verhogingen voor personen die zich in een specifieke sociale situatie bevinden (gehandicapten, bejaarden, éénoudergezinnen, zwangere vrouwen...).

2. Categoriale wettelijk gewaarborgde tegemoetkomingen
- categoriale systemen in de mate dat ze een hoger inkomen (kunnen) garanderen dan het universele minimum (gewaarborgd inkomen voor bejaarden en tegemoetkomingen voor mindervaliden in België)
- specifieke tegemoetkomingen (geldelijke of in natura) voor bepaalde categorieën en/of risico's (bijv. bepaalde vormen van 'Aide Sociale' in Frankrijk, 'Hilfe in besonderen Lebenslagen' in Duitsland, 'Gewaarborgde kinderbijslag' in België).

3. Discretionaire tegemoetkomingen (in geld of in natura). Steunverlening door het Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn in België, bijzondere bestaanskosten in Nederland, additional requirements in GB, toeslagen op 'Hilfe zum Lebensunterhalt'.

c Algemene tendenzen in de evolutie

1. De evolutie van bijstandssystemen wordt gekenmerkt door een tendens naar *grotere rechtszekerheid, meer universaliteit en uniformiteit*. Deze evolutie tekent zich af op drie niveaus. Vooreerst door het afnemend belang van discretionaire stelsels ten voordele van gewaarborgde minima. Alle bestudeerde landen beschikken over (algemeen of categoriaal) gewaarborgde minima; discretionaire systemen blijven wel als ultiem en geïndividualiseerd vangnet bestaan, hetzij voor het verlenen van een basisuitkering (d.i. vooral belangrijk in het Franse categoriale systeem), hetzij voor het verlenen van een bovenminimale aanpassingsuitkering wanneer een specifieke of uitzonderlijke behoefte ontstaat die

niet gedekt wordt door het universele of categoriale minimum.

Vervolgens op het niveau van de discretionaire stelsels door schematisering van risico's, strakkere reglementering en administratieve versmelting met de gewaarborgde minima. Categorieën en/of risico's die aanleiding kunnen geven tot een minimale of bovenminimale discretionaire uitkering worden veelal (zij het niet exhaustief) wettelijk vastgelegd. Hierdoor beperkt de discretionaire bevoegdheid zich meer en meer tot het vaststellen van de uitkeringshoogte. Bovendien wordt de uitkering van het gewaarborgde minimum en van het discretionaire minimum in de meeste landen door dezelfde instantie geregeld.

Tenslotte op het niveau van de gewaarborgde minima door de afname van het belang van categoriale systemen ten voordele van algemene (nationale) systemen.

Enkel in Frankrijk is er nog geen algemeen gewaarborgd minimum, in Duitsland verdwijnt het verschil tussen de hoogte van de minima in de verschillende Länder, en de categoriale systemen in België en (vooral) Nederland hebben grotendeels hun specificiteit verloren door het algemeen wettelijke minimum.

2. De tendens naar uniformisering en universalisering gaat gepaard met het inbouwen van *positieve discriminatie ten voordele van bepaalde bevolkingscategorieën* (bijv. éénoudergezinnen, bejaarden, gehandicapten,...), hetzij door het modaliseren van de basisuitkeringen, hetzij door gewaarborgde tegemoetkomingen in het kader van categoriale regelingen (sterk uitgebouwd in het Duitse systeem), hetzij door tegemoetkomingen in het kader van discretionaire regelingen. In sommige landen is bovendien het principe aanvaard dat bijstandssystemen ten behoeve van sommige bevolkingscategorieën, naast het waarborgen van een minimale levensstandaard tevens moeten instaan voor bovenminimale behoeften (d.w.z. behoeften die de wettelijk erkende minimale en geüniformiseerde basisbehoeften overschrijden) teneinde behoeftigen de kans te geven zich te integreren in de arbeidsmarkt om zodoende terug voor eigen onderhoud in te staan ('Hilfe zur Selbsthilfe'). Dit principe kreeg bijv. uitwerking in het Duitse systeem 'Hilfe in besonderen Lebenslagen' (waar de 'bestaansminima' tot zesmaal hoger liggen dan deze van de universele bijstand) en in de Deense hervormingen van 1974 waardoor een onderscheid werd ingevoerd tussen 'langdurige bijstandsverlening' voor personen waarvoor de (her)inschakeling in de arbeidsmarkt onmogelijk is enerzijds en de 'tijdelijke bijstandsverleningen' voor personen die, mits heroriëntering terug ingeschakeld kunnen worden in het normale sociaal-economische leven. Voor deze categorieën worden hogere uitkeringen voorzien die nauwer aansluiten bij de individuele behoeften (B. Schulte, 1983).

3. De tendens naar uniformisering en universalisering gaat tenslotte gepaard met de *centralisering van de beleidsvoering* (dit wil ook zeggen nationaal geüniformiseerde minima) *en van de financiering* (financiering uit algemene, nationale middelen en steeds minder door gemeenten en andere lokale overheden).

2 De ontoereikendheid van bijstandssystemen

Hoewel het recht op een minimuminkomen in de meeste landen wettelijk vastgelegd is en hoewel vrijwel overal uniforme en universele uitkeringen worden gegarandeerd, wordt de ontoereikendheid van de bestaande bijstandssystemen algemeen erkend (K. Cooke & S. Baldwin, 1984; A. Deacon & J. Bradshaw, 1983; J.C. Brown, 1984; R. Lawson, 1980). De oorzaken van deze ontoereikendheid (die in belangrijke mate, zoniet helemaal, systeeminherent zijn) betreffen het te lage niveau van de uitkeringen alsook de non-take up of het stigmatiserend karakter van het bestaansmiddelenonderzoek.

1. De finaliteit van alle bijstandssystemen is het waarborgen van een socio-cultureel of conventioneel minimuminkomen. Het niveau van de minimumbescherming blijft evenwel in de meeste landen ontoereikend, en dit ondanks het feit dat sedert het begin van de jaren '60 de minimumnormen een opwaartse beweging hebben gekend (deels door de verhoging van de uitkeringen, deels door de versoepeling van de toekenningsvoorwaarden).

Met betrekking tot het vaststellen van de hoogte van de *wettelijke armoedelijn* kunnen twee benaderingen onderscheiden worden: een consumptieve benadering in het Duitse en Britse systeem ('Korf-methode' waarbij de armoedelijn gelijk is aan de prijs van een minimaal noodzakelijk geacht consumptiepakket) enerzijds en de inkomensbenadering anderzijds. Aangezien uiteindelijk steeds op min of meer arbitraire wijze gezocht wordt naar een niveau dat algemeen aanvaard wordt als overeenstemmende met de noodzakelijke minimale bestaanszekerheid is het resultaat van beide benaderingen zeer gelijklopend. Fundamenteler is het onderscheid tussen systemen die, refererend naar desincentive to work effects, de gewaarborgde minima expliciet onder het niveau houden van de wettelijke minimumlonen (zie bijv. België en Duitsland) enerzijds en het Nederlandse systeem waar het wettelijk bestaansminimum (evenals de minimale sociale zekerheidsuitkeringen) gelijkgesteld wordt aan het wettelijk minimumloon (zg. 'netto-netto koppeling') anderzijds. Deze koppeling resulteert uiteraard in een aanzienlijk hoger beschermingsniveau. Het Nederlands gewaarborgd minimuminkomen bedraagt iets meer dan 50% van het gemiddeld brutoloon van arbeiders terwijl de minima in de omringende landen variëren van 30 tot 40% van dit gemiddeld brutoloon.

2. In hoeverre is het beschermingsniveau in bijstandssystemen nu toereikend om aan éénieder een behoorlijk welzijnsniveau te waarborgen? Zonder verder in te gaan op de verschillende benaderingswijzen m.b.t. het (wetenschappelijk) vaststellen van armoedegrenzen, d.w.z. de inkomensgrenzen waaronder men geacht wordt in een situatie van armoede te verkeren kan men voor België en Groot-Brittannië de hoogte van het wettelijke bestaansminimum vergelijken met (wetenschappelijke) armoedegrenzen resp. de sociale levensminima, zoals berekend door het Centrum voor Sociaal Beleid (Antwerpen) en met de door Townsend gedefinieerde '*deprivation standard*'. (Ter indicatie kan gezegd dat de hoogte van de Belgische en Britse minima in vergelijking met de gangbare mini-

ma in andere West-Europese landen, een tussenpositie innemen (Council of Europe, 1982; R. Lawson, 1979; voor een overzicht van de verschillende armoededrempels, cfr. J.M. Hagenaars & B.M.S. van Praag, 1985).

In het onderzoek betreffende de Belgische situatie werden voor een zestal gezinstypes de minimale uitkeringsbedragen en de sociale levensminima uitgedrukt in procent van het nationaal inkomen per hoofd en per maand. De vergelijking leert dat enkel de minima voor de gezinstypes van bejaarden (dank zij de relatief lage sociale levensminima voor de bejaarden) de (strenge) sociale levensminima benaderen. Voor de gezinstypes van aktieven, en vooral voor de gezinnen met kinderen blijven de uitkeerbare bedragen evenwel afgetekend onder het strenge sociale levensminimum liggen. Uit de vergelijking van de hoogte van de Britse Supplementary Benefits met de armoedegrenzen zoals gedefinieerd door Townsend (deprivation standard) kan een gelijkaardige conclusie getrokken worden. Voor alle gezinstypes blijven de Supplementary Benefit Scale Rates onder het niveau van de 'deprivation standard' (P. Townsend, 1979).

De minimale uitkeringen zijn veelal eveneens te laag om personen de kans te geven zich in het normale sociaal-economische leven (en m.n. in de arbeidsmarkt) te integreren. Vandaar dat in sommige landen het (belangrijke) principe werd aanvaard (en geconcretiseerd) dat bijstandssystemen, naast het waarborgen van een minimale levensstandaard tevens moeten instaan voor (sommige) bovenminimale behoeften teneinde de (her)-intreding in de arbeidsmarkt mogelijk te maken ('Aide au démarrage, Hilfe zur Selbsthilfe').

3. Naast het probleem van de lage uitkeringsbedragen kampen bijstandssystemen met het probleem van de zgn. '*non-take up*'. Onderzoek in Groot-Brittannië en in Duitsland wees uit dat, als gevolg van het stigmatiserend karakter van het bestaansmiddelenonderzoek, van onwetendheid, complexiteit en administratieve ondoorzichtigheid van de systemen, niet onaanzienlijke aantallen geen aanvraag tot bijstandsverlening indienen. De take-up van Supplementary Benefits zou ongeveer 70% bedragen (en slechts 65% binnen de groep gepensioneerden en 63% binnen de groep zieken en invaliden); de opname van 'Family Income Supplements' wordt evenals de opname van 'Sozialhilfe' in Duitsland op ongeveer 50% geraamd (A. Deacon & J. Bradshaw, 1983; J.C. Brown, 1984).

4 Concrete voorstellen

Het verdient aanbeveling geen afzonderlijke regeling van gewaarborgde minimuminkomens op te zetten maar de bestaande systemen – die potentieel reeds de elementen voor een praktische oplossing in zich bevatten – verder uit te bouwen zodat ze deze waarborg effectief kunnen waarmaken.

Twee actuele voorstellen voor de uitbouw van een apart systeem (de negatieve inkomstenbelasting en de universele uitkeringen of basisinkomen) zijn in onze ogen veeleer abstracte modellen dan werkzame oplossingen (Vleminckx, 1979, 1980; De Kam, 1982; Stroeken, 1984; WRR, 1985; *La Revue Nouvelle*, 1985).

Nederland en België kennen regelingen waardoor de minimale inkomenswaarborging in feite reeds in belangrijke mate verwezenlijkt is. In andere Europese landen staat men, althans op gebied van uitgewerkte wettelijke regelingen, minder ver. Wel wordt dit punt algemeen beschouwd als een prioriteit in het sociale zekerheidsbeleid (Hauser, 1983, 1983; Schulte, 1983, 1985, 1985). Wij sommen hieronder een aantal principes op die dienstig zouden kunnen zijn.

1. In de verschillende sectoren der sociale verzekeringen moeten minimale uitkeringen worden voorzien die kunnen toegekend worden zelfs in geval van onvolledige rechten, en dit zonder onderzoek naar de bestaansmiddelen.
2. Als vangnet moeten dezelfde minimumuitkeringen voorzien worden in het systeem van sociale bijstand, hier dan wel met onderzoek van de bestaansmiddelen.
3. Vanuit administratief standpunt moet er een organisatorische band gelegd worden tussen de sociale verzekering en de sociale bijstand ten einde de betrokkene toe te laten zijn rechten op een eenvoudige wijze te doen gelden.
   Hierbij dient te worden opgemerkt dat dit voorstel geenszins beoogt de sociale zekerheid terug te dringen tot op het niveau van de bijstand, maar integendeel de bijstand gradueel wil optillen tot op het niveau van de sociale zekerheid.
4. De aanpassing van de hoogte van het gewaarborgde minimuminkomen aan de differentiële behoeften kan op twee wijzen gebeuren. De eerste techniek is de gezinsmodulering: het gewaarborgd minimuminkomen wordt gemoduleerd op basis van het familiaal statuut van het huishouden, het aantal personen ten laste, het aantal inkomens en de supplementen voor gehandicapte gezinsleden. De tweede techniek is de categorale modulering, dit wil zeggen aparte stelsels van gewaarborgde minimumuitkeringen voor gepensioneerden, gehandicapten, enz.
5. Omwille van de verschillende middelen, levenswijzen en percepties van armoede is het onmogelijk een uniform en onweerlegbaar normatief minimuminkomen vast te leggen voor de Europese Gemeenschap. Er is anderzijds ook geen algemeen aanvaarde methode voor het bepalen van een socio-vitaal minimuminkomen (of poverty line).
   Er bestaan verschillende wetenschappelijke methodes om de armoedegrens vast te stellen: de statistische methode (bijvoorbeeld 60% of 100% van het nationaal inkomen per hoofd); de objectieve methode ('korf' met verbruiksgoederen); en de subjectieve methode (evaluatie door de betrokken bevolkingsgroep). Het is zeer wenselijk op het niveau van de Europese Gemeenschap onderzoek te organiseren naar de gemeenschappelijke bepaling van de armoedegrenzen en meting van het aantal armen (Deleeck e.a., 1980; Van Praag, 1982; Hagenaars, 1985; Janssens, 1985; Boer e.a., 1985).
   Welke armoedegrens uiteindelijk weerhouden wordt is en blijft een politieke beslissing. Deze officiële armoedegrens en haar berekeningswijze zou in de wetgeving moeten opgenomen worden, zodat (buiten eenmalige politieke beslissingen) tevens automatische aanpassing van deze norm aan de evolutie van de prijzen en van de welvaart kan voorzien worden.
6. In elk geval moeten de kinderbijslagen, gemoduleerd naar bepaalde ge-

zinssituaties (o.a. gehandicapte kinderen, alleenstaande ouders) volkomen universeel gegarandeerd worden.

7. Gegeven de verschillen in middelen, opvattingen en instituties is het onmogelijk voor de Europese Gemeenschap een gezamenlijke regeling voor een gewaarborgd inkomen tot stand te brengen. Elke lidstaat moet dit doel bereiken op haar eigen manier. Dit sluit echter geenszins uit dat op niveau van de Europese Gemeenschap zelf moet gestreefd worden naar een gezamenlijke actie en strategie met het oog op een minimale kwalitatieve en institutionele harmonisatie van de gewaarborgde minimuminkomensregelingen. Deze minimale harmonisatie moet zich richten op het principe van waarborging, op gelijkwaardige normen (de bedragen dienen vastgelegd op nationaal niveau) en op de toekenningsvoorwaarden. Sommigen denken bovendien aan een Europees Fonds dat zou tussenkomen ten voordele van lidstaten die het gewaarborgd minimuminkomen wensen in te voeren. Dit fonds zou de uitdrukking zijn van de concrete en effectieve Europese solidariteit in de strijd tegen de armoede.

Met het gewaarborgd minimuminkomen staan we ver van de traditionele sociale verzekeringen. Ook Veldkamp nam reeds *Afscheid van de verzekeringsgedachte* (1978).

Hooggeleerde Veldkamp, Waarde Gerard, Goede Vriend, met genoegen bied ik U deze overwegingen aan, in herinnering aan onze vriendschap en samenwerking die groeide en steviger werd in de loop van vele jaren. Ik ben U hiervoor oprecht zeer erkentelijk. Uit het feit dat U destijds afscheid nam van de verzekeringsgedachte kan men *a contrario* afleiden dat U geen afscheid neemt van de sociale zekerheid. Ik wens dat voor U, ik hoop dit voor ons.

Bibliografie

Baroin D. en Loos J., Protection juridique et couverture sociale du travail à temps partiel en Europe, *Droit Social*, juli-aug. 1982, p. 560 e.v.

Berghman J., Poverty and inequality in Belgium, in: George V. and Lawson R. (eds.), *Poverty and inequality in common market countries*, Routledge & Kegan Paul, London, 1980, 253 p.

Berghman J., Deleeck H. e.a., *Sociale Indicatoren van de Vlaamse Gemeenschap*, Monografieën van het Centrum voor Bevolkings- en Gezinsstudiën, nr. 2, 1985, 183 p.

Beckerman W., *Poverty and the impact of income maintenance programmes*, ILO, 1979.

BIT, *La sécurité sociale à l'horizon 2000*, Genève, 1971, 131 p.

Boer L. e.a., *Bestaansonzekerheid in Nederland. Verslag van een vooronderzoek*, Commissie Onderzoek Sociale Zekerheid Ministerie Sociale Zaken, maart 1985, no. 7.

Brown J., *Anti-poverty policy in the European Community*, Policy Studies Institute, London, april 1984, 271 p.

Commission of the European Communities, *Final Report from the Commission to the Council on the First Programme of Pilot Schemes and Studies to Combat Poverty*,

(COM (81) 759 final), Brussels, 1981.
Commissie van de Europese Gemeenschappen, *Vergelijkende tabellen van de stelsels van sociale zekerheid van toepassing in de lidstaten van de Europese Gemeenschappen*, 1 juli 1982.
Cooke K. and Baldwin S., *How much is enough? A review of Supplementary Benefit Scale Rates*, Family Policy Studies Centre, London, 1984, 63 p.
Council of Europe, *Social Assistance Benefits*, Strassbourg, 1982.
Council of Europe, *The general application of social security as an aspect of social policy*, Strassbourg, 1982.
Deacon A & Bradshaw J., *Reserved for the poor*, Basil Blackwell and Martin Robertson, Oxford, 1983, 228 p.
De Kam C.A., De Graaf P.A., Een basisinkomen voor iedereen: de proef op de som, *Economisch-statistische berichten*, 24 februari 1982, blz. 200-206.
Deleeck H., Efficacité et réforme de la sécurité sociale, *Droit Social*, sept.-okt., 1981, p. 660-669.
Deleeck H., La distribution inégale des dépenses sociales en Belgique, *Politiques et Management Public*, sept. 1985, nr. 3, p. 97-130.
Deleeck H., Social expenditure and the efficiency of social policies in Europe, in: Vandamme J. (ed.), *New dimensions in European social policy*, Croom Helm, London, 1985, 208 p.
Deleeck H., *Prestations sociales et redistribution des revenus en Belgique*, European Centre for Work and Society, Maastricht, 1986.
Deleeck H., Berghman J., Van Heddegem P., Vereycken L., *De sociale zekerheid tussen droom en daad. Theorie, onderzoek, beleid.* Van Loghum Slaterus, Antwerpen, 1980, 374 p.
Deleeck H., Huybrechs J., Cantillon B., *Het Matteüseffect. De ongelijke verdeling der sociale overheidsuitgaven*, Kluwer, Antwerpen, 1983, 400 p.
Deleeck H. en Berghman J., *L'âge de la retraite et les régimes de pensions dans les pays de la C.E.E.*, 1982.
Deleeck H., Berghman J., Janssens P., Sociale zekerheid: inkomensverdeling en doelmatigheid anno 1982, *De Gids op Maatschappelijk Gebied*, nr. 8-9, aug.-sept. 1984, blz. 595-623.
Denett J., James E., Room G. e.a., *Europe against poverty, the European poverty programme, 1975-1980*, Bedford Square Press, London, 1982, 250 p.
Department of Social Welfare, *A natural income related pension scheme*, Dublin, 1980.
Eisen R., Soziale Dienste: Ein effektives Instrument der Sozialpolitik? *Sozialer Fortschritt*, Herausgegeben von der Gesellschaft für Sozialer Fortschritt e.v., Bonn, 33, 1984, 8, p. 187-194.
Euvrard F., *L'indemnisation du chômage en France et à l'étranger*, Documents du Centre d'Etude des Revenus et des Coûts, Paris, 62, april-juni 1983, p. 3-112.
Garfinkel I., *Income tested transfer programs. The cases for and against*, Academic Press, New York, 1979, 554 p.
Greffe X., *L'impôt des pauvres, nouvelles stratégies de la politique sociale*, Dunod, Paris, 1978.
Greffe X., Indemnisation du chômage ou revenu minimum garanti? *Travail et Emploi*, okt.-dec. 1981, p. 41-51.
Hagenaars A.J.M., *The perception of poverty*, Leiden, 1985.
Hagenaars A.G.M. & Van Praag B.M.S., A synthesis of poverty-lines definitions, *Review of Income and Wealth*, 1985, p. 139-154.
Hauser R., *Mindestleistungen im System der sozialen Sicherung der Bundesrepublik*

Deutschland ausserhalb der Sozialhilfe, Arbeitspapier, nr. 107, Mannheim, april 1983.

Hauser R., *Problems of harmonisation of minimumincome regulations among the E.C. member countries*, Working paper nr. 118, Mannheim, Aug. 1983.

Hauser R., Problems of anti-poverty policy in Germany, in: Brown J.C., *Anti-poverty policy in the European Community*, Policy Studies Institute, London, 1984, p. 113 e.v.

Hauser R., Cremer H., Nouvertine U., *Armut, Niedrigeinkommen und Unterversorgung in der Bundesrepublik Deutschland*, Frankfurt, New York, Campus, 1981.

Hauser R., Engel B., *Soziale Sicherung und Einkommensverteilung*, Frankfurt, New York, Campus Verlag, 1985, 443 p.

Hill M.S., The changing nature of poverty in the welfare state in America, Trends and prospects, *The Annuals of the American Academy of Political and Social Science*, 479, 1985, p. 31-47.

Himmelfarb G., *The idea of poverty*, London, 1984, 533 p.

Hughes T. and Simpson R., *Of benefit to all*, paper presented at the Conference on 'The Future of the Welfare State', Maastricht, december 1984, 12 p.

Janssens P. & Schulpen L., Het sociaal levensminimum, een vergelijking van twee methodes, *Tijdschrift voor Sociologie*, 6e jrg., Congresnummer (extra-editie), 1985, blz. 107-131.

La Revue Nouvelle, *L'allocation universelle*, 1985, nr. 4.

Lawson R., *Social Assistance in the European Community*, University of Southampton, oktober 1979.

Leibfried S., Bosse S., Hansen S., Heisig M., Existenzminimum und Sozialpolitik, *Soziale Arbeit*, 32 (6), juni 1983, p. 343-351.

Leibfried S., Tennstedt F., *Politik der Armut und die Spaltung des Sozialstaats*, Suhrkamp, Frankfurt am Main, 1985, 475 p.

Opielka M., Vobruka G. (eds.), *Das garantierte Grundeinkommen. Entwicklung und Perspektive einer Forderung*, Frankfurt, 1985.

Øyen E. (red.), *Garantert minsteinntekt i Norge*, Universitetsforlaget, Oslo-Bergen-Tromsø, 1981.

Paltiel F.L., Les femmes et les régimes de pensions au Canada, *Revue Internationale de Sécurité Sociale*, 3/82, p. 268-382.

Partington M., Family Allowances and Minimum Income, *Social Security and Economic Crisis*, European Institute of Social Security, Yearbook 1982-'83, Deventer, 1984.

Perrin G., Pour une théorie sociologique de la sécurité sociale dans les sociétés industrielles, *Revue Française de Sociologie*, 1967, p. 266-324.

Perrin G., Rationalisation et humanisation, deux objectifs prioritaires pour une réforme de la sécurité sociale, *Quelles réformes pour la sécurité sociale*, Institut des Sciences du Travail, Université de Louvain, juin 1982, p. 11-35.

Rhys-Williams B., *The reform of personal income taxation and income support. Proposals for a basic income guarantee*, House of Commons, Treasury and Civil Service Committee, Sub-Committee on the Structure of Personal Income Taxation and Income Support, London, HMSO, 21-7-1982, p. 420-424.

Roberts K., *Automation, unemployment and the distribution of income*, European Centre for Work and Society, Maastricht, 1983, 71 p.

Sarpellon G. (ed.), *Understanding poverty*, Franco Angeli Editore, Milano, 1984, 355 p.

Saunders P., *The Henderson Guaranteed Minimum Income Scheme: A Perspective from the 1980's*, Paper presented at the seminar of 'Finance of Social Welfare', Centre for Research on Federal Financial Relations, The Australian National University, Canberra, 16 april 1980.

Schulte B., *L'assistance dans les Etats-membres des Communautés Européennes: les régimes d'assistance en république d'Allemagne, France, Grande-Bretagne et aux Pays-Bas*, München, mars 1983.

Schulte B., Politik der Armut. Internationale Perspektiven, in: Leibfried S. und Tennstedt F., *Politik der Armut und die Spaltung des Sozialstaats*, Suhrkamp, Frankfurt am Main, 1985, p. 383-423.

Schulte B., Zukunft der Sozialhilfe, in: Schulte B., Trenk-Hinterberger P., *Sozialhilfe. Eine Einführung*, C.F. Müller Juristischer Verlag, Heidelberg, 1985, p. 491-503.

Stoleru L., Politique sociale et garantie des revenus, *Futuribles*, 16, 1973, p. 47-68.

Stroeken J., *Basisinkomens en negatieve inkomstenbelasting*, Research memorandum 8407, Katholieke Universiteit, 1984.

Townsend P., *Poverty in the United Kingdom*, 1979.

Van Praag B., Hagenaars A. & Van Weeren H., Poverty in Europe, *Review of Income and Wealth*, 28 sept. 1982, p. 345-359.

Vleminckx A., De negatieve inkomstenbelasting, in: *Inkomens- en Vermogensverdeling*, V.W.E.C., 1979.

Vleminckx A., Hervorming van de bijstandssector: de negatieve inkomstenbelasting, *Maandschrift Economie*, jg. 1980, nr. 7-8.

Walker R., Lawson R., Townsend P., *Responses to poverty: Lessons from Europe*, Heinemann Educational Books, London, 1984, 337 p.

Werner H., Unterschiede in der Erfassung der Arbeitslosigkeit, *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt und Berufsforschung*, 15 (1), 1982, p. 50-57.

Widersprüche, *Mindesteinkommen*, numéro spécial, vol. 14, février 1985.

Wiebrens C., *Inkomen en rondkomen*, Sociaal en Cultureel Planbureau, 's Gravenhage, 1981.

WRR-Rapporten, *Beleidsgerichte Toekomstverkenningen*, Den Haag, 1983.

WRR-Rapporten, *Waarborgen voor zekerheid*, Den Haag, 1985.

Unemployment benefits in 12 countries, *European Industrial Relation Review*, 105, October 1982, p. 12-19.

Pension Provisions in 10 countries, *European Industrial Relation Review*, 1983, p. 13-17.

L'allocation universelle, une idée pour vivre autrement? *La Revue Nouvelle*, april 1985, p. 339-464.

Social Security Reform in Europe, *EISS-Yearbook 1980-1981 (Part I, II), Kluwer-Deventer, 1982.*

Allocation de parent isolé. Recherche sur son efficacité économique et sociale, Etudes et Recherches Economiques et Industrielles, Rapport de Synthèse, 1983.

Presidenza del Consiglio dei Ministri, Primo rapporto della Commisione di indagine sulla povertá, Roma, 1985.

The Disciplinary Function of Social Security Law: A Note on British Practice

PAUL O'HIGGINS*

Discussion of the functions[1] or objectives[2] of social security law tend to concentrate[3] on the income redistributive effects of the system of social security, on the contribution made to social justice by ensuring a basic minimum income to those in need. Indeed in one university course in a distinguished English university social security law is combined with the study of income tax law because of the essentially similar role of the two branches of the law in contributing to a redistribution of income. Historically of course it is acknowledged that there are other factors involved in the establishment of systems of social security. We all apparently are aware that Bismarck's introduction of a scheme of compulsory state insurance in 1883 was not unconnected with the rise of a marxist Social Democratic Party in the German Empire.

The purpose of this note is to draw attention to the fact that the rules of British social security law do recognise other functions and objectives than those concerned purely with guaranteeing a minimum income.

If one considers the origins of British social security law, which still have left their indelible marks upon current rules and the attitudes which go with them, we find that the Elizabethan Poor Law system from 1601 onwards was concerned with a number of different issues. First of all it was a public order measure designed to reduce the threat to society from the poor. The close relationship between rules for the poor and the maintenance of public order and

* Fellow of Christ's College, Cambridge, UK.

1. By *functions* is meant the role objectively played by rules in real life.
2. By *objectives* is meant the goal intended by those who formulated the rules to be achieved by the rules in real life.
3. This is evidenced by the only two serious textbooks on British social security law, namely Harry Calvert, *Social Security Law* (2nd ed., London, 1978), and A.I. Ogus and E.M. Barendt, *The Law of Social Security* (2nd ed., London, 1982).

the protection of the established social and political order from threat or even from criticism is all pervasive in the history of British law. It is no accident either that the dissolution of the monasteries in 1539, where a form of relief for the poor was available, was followed by the first modern statute providing for censorship of the drama[4] or that the statute which was the basis for theatrical censorship between 1737 and 1843[5] was called 'A Bill to explain and amend so much of an Act made in the 12th year of the reign of Queen Anne intituled, An Act for reforming the laws relating to rogues, vagabonds, and sturdy beggars, and vagrants, and sending them whither they ought to be sent, as relates to the common players of interludes.' The exclusion even under modern democratic reforms in the early twentieth century of persons who had received Poor Relief from an ability to play a full part in the democratic process, when otherwise qualified to do so on the grounds of ownership of property, and the savage use of the criminal law to control the poor under the Vagrancy Act 1824, may be due as much to the fear of the 'have's' for the 'have nots' as to the reality of any threat to the social order from the poor.

The Poor Law system secondly was designed to control and regulate the labour market. Until the early nineteenth century it provided a system of compulsory apprenticeship for the young; it provided for the regulation of the price of labour by magistrates fixing wages to be paid, and provided for compulsory labour by the able-bodied.

Thirdly the Poor Law system sought to compel people to work by other means when compulsory labour fell into disfavour, by ensuring through the application of the principle of 'lesser elegibility' that those out of work received less support by way of income from the Poor Law system than the level of wages they might have expected to earn had they been in employment. The notion that people will not work unless forced by one means or another to do so remains one of the fundamental principles of the modern British social security system, and is a prime reason for the level of social security payments under the present British government. High, some would say adequate, social security bennefit levels are seen as distorting the operation of the labour market.

Fourthly, for those unable to work trough old age or infirmity the Poor Law system provided a very modest possibility of some degree of support.

Fundamentally what has changed since the abolition of the Poor Law system after the Second World War and its replacement by the modern British social security system is partly a matter of perception. The maintenance function of the system is seen as paramount. Little if any attention is paid to the role of social security in preserving social order or to its disciplinary function.

By the disciplinary function of social security law has two related aspects. The first is what might fairly be called the collective or class aspect of the system. That is to say that the rules are designed to lessen the threat to social order posed by large masses of dissatisfied workers and also to lessen their ability to engage

4. See Richard Findlater, *Theatrical Censorship in Britain* (London, 1968), p. 16.
5. See John Palmer, *The Censor and the Theatres* (London, 1912), p. 35.

in successful strike action against employers. Secondly there is the individual disciplinary function of the rules to ensure that individuals remain at work, behave in certain approved ways while at work, and if absent from work owing to illness or injury return to work as soon as is practicable.

Let me first say something about the collective or class disciplinary function of social security law. The first feature of this is at the provision of a reasonable level of income maintenance appears to have the function of encouraging acceptance by workers of the prevailing social system. This is backed up by the rules of social security law which weaken the ability of workers to take effective industrial action against employers. Under the old Poor Law system strikers who were able bodied could not receive any Poor Law benefit unless through prolonged absence of wages they became ill and were no longer able-bodied. Their dependents could, if in need, receive Poor Law benefit.[6] This position was duplicated and extended in the period 1946 to 1980 by legislation which provided that while no employment benefit was payable to those out of work by reason of a trade dispute at their place work[7], dependents of people so disqualified for unemployment benefit could in case of a gap between their resources and their needs (ignoring the needs of the disqualified member of the family) have the gap filled by payment of Supplementary Benefit[8], and exceptionally if the persons disqualified were in desperate straights they could receive 'urgent needs' payment under the Supplementary Benefits scheme.

Almost unnoticed by commentators was the extension of the disqualification *of strikers* under the Poor Law system from benefit to the disqualification *of all workers* whether strikers or not, whether locked out or not, who were out of work because of a trade dispute at their place of work.[9] This had the effect of depriving those who were opposed to industrial action equally of benefit with those who were actively engaged in the industrial battle so as to build up a pressure on the activists to settle their dispute with the employer rapidly. A regular phenomenon on the television screens in Britain for many years have been groups of people, often wives of men disqualified but not themselves 'activists', demanding an end to a particular strike.

By the Social Security Act (No. 2) 1980 the present British Government sought to increase the effectiveness of social security law as a means of curbing industrial action by workers.[10] First of all in the assessment of the amount payable to the dependents of workers out of work by reason of a trade dispute, *after* sett-

6. See John Gennard, *Financing Strikers* (London, 1977), p. 19 and *Attorney General v. Guardians of the Poor of Merthyr Tydfil Union* [1900] 1 Ch.516.
7. National Insurance Act 1965, section 22 (2). Now replaced by Social Security Act 1975, section 19 (1).
8. Ministry of Social Security Act 1966, section 11, replaced by Supplementary Benefits Act 1976, section 8.
9. Thus the otherwise excellent work by M.S. Rowell & A.M. Wilton, *The Law of Supplementary Benefits* (London, 1982) constantly uses the word 'striker' as though it were synonymous with 'person out of work by reason of a trade dispute at their place of work.'
10. See M. Partington, 'Unemployment, industrial conflict and social security', *Industrial Law Journal*, Vol. 9 (1980), pp. 243-253.

ling the amount necessary to keep body and soul together (the gap between resources and needs for food, fuel, light etc.) a further notional amount was to be deducted from the sum to be paid. During the Miners' Strike in 1985, this amount was £ 16.[11] To put it crudely but accurately hunger and destitution were to be used deliberately against the families of those disqualified as a means of encouraging them to settle the dispute and return to work. Further no exceptional or urgent need payments could be made to those disqualified *or their dependents*. A series of detailed regulations were adopted very exceptionally to allow such payments to be made. For example no urgent case payment could be made to meet the maternity expenses of any family unit of which one member was disqualified under the trade dispute rules unless the woman had given birth after commencement of the disqualification and the strike had lasted for eleven weeks since the birth.[12] One is revolted by the kind of thinking that lies behind this rule.

The trade dispute disqualifiction is carried very far into areas of social security entitlement one would not have expected. Thus the parents of a young person over 16 undergoing fulltime training are entitled to family allowance in respect of the trainee; but if the training is interrupted and temporarily cannot continue on account of industrial conflict in which the young person need take no part his parents cannot receive family allowance during the period of interruption.[13] Under recent legislation an employer is obliged to pay, on behalf of the Department of Health and Social Security, Statutory Sick Pay to any worker off work on account of illness for up to 28 weeks. If there is a stoppage of work which began before the illness occurred and which continues because of industrial conflict during illness no Statutory Sick Pay is payable.[14]

If we turn to the individual disciplinary function of the rules of British social security law we find an elaborate system of rules designed to penalise workers for various forms of misconduct. If we look at the rare cases nowadays where British workers receive a slighter better rate of benefit on account of being injured as a result of a work related accident[15], where the accident was due to the worker's own misconduct, such as wilful disregard of an instruction by the employer or of a safety rule, then the benefit is not payable at the higher rate. Sickness benefit is not payable for up to six weeks where the illness or injury suffered

11. See generally Chris Jones & Tony Novak, 'Welfare against the workers: Benefits as a political weapon', in Huw Beynon, *Digging Deeper: Issues in the Miners' Strike* (London, 1985), at pp. 87-100. The authors quote a report of a Conservative Party policy group to the effect 'the greatest deterrent to any strike... would be to cut off the money supply to the strikers.'
12. Supplementary Benefit (Trade Disputes and Recovery from Earning) Regulations 1980, reg. 7(1). See also M.S. Rowell & A.M. Wilton, *op.cit.*, pp. 162-165.
13. R.(F) 2/61, a decision of a National Insurance Commissioner (now called Social Security Commissioner) who decides disputed claims to social security benefits.
14. *Employer's Guide to Statutory Sick Pay* (Department of Health & Social Security, 1986, Leaflet NI.227), para. 67. Of course such a worker is entitled instead to ordinary sickness benefit but few are aware of this fact.
15. See note by Professor T.M. Partington in *Industrial Law Journal* vol. 12 (1983), at pp. 265-266.

by the worker was due to their own misconduct (the one exception to this is venereal disease).[16] Conduct by a worker which retards his or her recovery from illness or injury, and hence delays return to work, disqualifies the worker concerned from sickness benefit.[17] Where a worker loses employment trough misconduct or leaves their employment in their own initiative 'without just cause', again they are disqualified from receiving unemployment benefit for up to six weeks.[18] These rules operate to support employer instructions – so dismissal for refusing to comply with the employer's own disciplinary rules leads to disqualification for unemployment benefit. A worker who fails to utilise the grievance procedure established by collective bargaining and instead leaves the job because of dissatisfaction with conditions will lose unemployment benefit because it is misconduct not to use the internal remedies open to a worker and leaving without using such procedures is leaving employment without just cause.

We thus see that British social security law apparently seeks to influence the behaviour of workers both collectively and individually so that they conduct themselves in a way which threatens neither social nor industrial good order. The efficacy of such rules has not yet been the subject of detailed research to ascertain how far in fact workers' conduct is affected by the rules. It is clear however that British social security law constitutes one of several bodies of rules which have the apparent object of disciplining workers. I suspect that these rules are paralleled by the rules of many other national systems of social security law.

16. Social Security (Unemployment, Sickness and Invalidity Benefit) Regulations (S.I. 1975 No. 564), reg. 12.
17. See a decision of a National Insurance Commissioner, R(S) 21/52.
18. Social Security Act 1975, section 20 (1).

De verzekeringsgedachte in de sociale zekerheid

BERT DE JONG*

1 Afscheid van de verzekeringsgedachte

In 1978 nam Veldkamp, sprekende over het oneigenlijk gebruik van het begrip verzekering in het Nederlandse systeem van sociale zekerheid, afscheid van de verzekeringsgedachte. Hij baseerde dit afscheid op het ontbreken van het onderscheidend vermogen van de grens tussen sociale verzekering enerzijds en sociale zorg of sociale voorziening anderzijds. Voor verzekering karakteristieke relaties, door Veldkamp als causaliteitsverhoudingen aangeduid, tussen premie en prestatie, tussen risico en prestatie en tussen risico en premie zouden tot een zodanig minimum zijn teruggebracht, dat van verzekering niet meer gesproken zou kunnen worden. Wat beoogd is met het gebruik van de term verzekering en (tot op zekere hoogte) van de verzekeringsvorm, is niet meer of minder dan het leggen van een bijzondere verantwoordelijkheid bij degenen die betrokken zijn bij de sociale zekerheid – traditioneel werkgevers en werknemers – door een speciaal heffingssysteem en door een organisatiestelsel waarbij de belanghebbenden zijn betrokken; aldus Veldkamp. Hieraan vasthoudend leek het hem van belang in het systeem van de sociale zekerheid af te stappen van het gekunstelde verzekeringsbegrip om daardoor ruimte te scheppen voor een meer coherent en vereenvoudigd systeem. Vanuit deze gedachtengang zouden heffingsgrondslagen en prestatiegrondslagen ieder zelfstandig op hun wezenlijke sociaal-economische betekenis en werking beschouwd kunnen worden, zowel naar hun draagkracht als op hun kostenbetekenis. Ontkoppeling van heffings- en prestatiegrondslagen maakt beiderzijds aanzienlijke vereenvoudigingen mogelijk; zij kunnen, anders dan in een 'verzekeringssysteem', los van elkaar instrumenteel uitgewerkt worden. Afscheid nemen van verzekering en causaliteit kan een welkom betekenen aan een meer menselijk stelsel van sociale zekerheid,

* Voorzitter Sociale Verzekeringsraad, Zoetermeer; Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit van Amsterdam.

waarin belangrijke beginselen uit de sociale verzekering van het verleden zich beter zullen kunnen manifesteren. Woorden, ontleend aan Veldkamps oratie in 1978.[1]

Van der Ven heeft in zijn bespreking van deze oratie gezegd, dat het Veldkamp meer gaat om het uitzwaaien van de equivalentiegedachte dan om het afscheid van de verzekeringsgedachte in termen van causaliteit. Het gaat Veldkamp om sociale zekerheid in termen van solidariteit.[2]

2 Veranderingen in het sociale zekerheidsstelsel

Na Veldkamps afscheid van de verzekeringsgedachte hebben zich op het terrein van de sociale zekerheid belangwekkende ontwikkelingen voorgedaan. De vraag rijst dan ook of er in de ontwikkeling van de sociale zekerheid afscheid genomen is van de verzekeringsgedachte.

Bij Wet van 6 december 1984, Stb. 622 en bij Wet van 28 maart 1985, Stb. 180, is met de invoering van gelijke behandeling van mannen en vrouwen de AOW ingrijpend gewijzigd en zijn de andere volksverzekeringen in verband hiermede aangepast. Blijkens zijn Advies over gelijke behandeling van mannen en vrouwen in de AOW was de SER van oordeel 'dat de AOW het karakter als volksverzekering dient te blijven behouden. Dit houdt in dat de verzekeringsplicht in beginsel is afgeleid van het ingezetenschap en dat de opbouw van pensioenrechten geschiedt op basis van de verzekerde tijdvakken, ongeacht of de verzekerde premie heeft betaald, voor zover de verzekerde ten aanzien van de premiebetaling niet schuldig nalatig is geweest. Voorts blijft gehandhaafd dat voor het recht op uitkering ingevolge de AOW wordt uitgegaan van een veronderstelde inkomensderving...'.[3]

Het ontwerp van wet op de toegang tot ziektekostenverzekeringen, en de ontwerpen van wet inzake interne lastenverevening particuliere ziektekostenverzekeringsbedrijf en inzake medefinanciering oververtegenwoordiging oudere ziekenfondsverzekerden bevatten belangrijke veranderingen in het Nederlandse stelsel van ziektekostenverzekeringen. De drie genoemde wetsvoorstellen beogen vooral acute knelpunten weg te nemen. Deze wetgeving moet gezien worden in het kader van een meer fundamentele herziening van het stelsel van ziektekostenverzekeringen: de structuur van het stelsel in het algemeen en van de verplichte ziekenverzekering in het bijzonder in verband met de toetreding van anderen dan werknemers tot de verplichte verzekering als gevolg van de zojuist genoemde wetgeving.[4] Noch uit de kabinetsplannen, noch uit de beoor-

1. G.M.J. Veldkamp, Afscheid van de verzekeringsgedachte, Over het oneigenlijk gebruik van het begrip verzekering in het Nederlands systeem van sociale zekerheid, Kluwer, Deventer, 1978.
2. J.J.M. van der Ven, SMA 1979, blz. 440-442.
3. SER-advies 84/02, blz. 19.
4. Kamerstukken 18972 19010; vgl. de adviezen van de Nationale Raad voor de Volksgezondheid; het SER-advies over niet-verplicht verzekerde uitkeringsgerechtigden, in het bijzonder bejaarden, in de ziektekostenverzekeringen 84/17; het ZFR-advies wet toegang ziektekostenver-

→

deling hiervan in de adviesorganen, noch uit de parlementaire behandeling van wetgeving inzake de ziektekostenverzekeringen en de bestuurlijke structuur op het terrein van de gezondheidszorg vallen aanwijzingen af te leiden, dat de verzekeringsgrondslag voor voorzieningen inzake de ziektekosten verlaten zou zijn.

In zijn advies over hoofdlijnen van een gewijzigd stelsel van sociale zekerheid bij werkloosheid en arbeidsongeschiktheid neemt de SER bij de nadere uitwerking en vormgeving van het stelsel o.a. de volgende uitgangspunten in acht: 'In lijn met de historische ontwikkeling dient de verzekeringsgedachte als vormgevend beginsel voor het stelsel van sociale zekerheid bij werkloosheid en arbeidsongeschiktheid te worden gehandhaafd. Deze verzekeringsgedachte zal waar mogelijk dienen te worden versterkt, onder meer ten aanzien van de sociale zekerheid bij langdurige werkloosheid.' En: 'De keuze voor handhaving en versterking van de verzekeringsgedachte impliceert een streven naar equivalentie of evenredigheid tussen premieverplichtingen, risico's en prestaties'.[5] De Memorie van Toelichting bij de nieuwe Werkloosheidswet verklaart, dat de nieuwe WW een verzekering zal regelen tegen geldelijke gevolgen van werkloosheid, en aldus gebaseerd zal zijn op het verzekeringsprincipe. Er wordt zoveel mogelijk gestreefd naar equivalentie – evenwicht tussen premiebetaling en uitkeringsrecht – en, mede in verband daarmee, naar individuele uitkeringsrechten. Voorts vermeldt de MvT, dat in verband met het streven naar equivalentie afgezien is van invoering van een zogenaamd glijdende schaal, dat is een lager uitkeringspercentage naarmate het verdiende loon hoger was. Een dergelijk systeem maakt alleen dan geen inbreuk op de equivalentie, indien ook aan de premiekant een glijdende schaal wordt ingevoerd. De equivalentie in de nieuwe WW wordt voorts bevorderd doordat daarin niet meer is opgenomen een zogenaamde minimumdagloonregeling, een regeling die voorkomt dat bij loonderving het inkomen daalt onder het relevante sociale minimum. Minimumdagloonregelingen zullen plaats maken voor een uniforme en afzonderlijke regeling, de Toeslagenwet.[6] Voldoende reden dus (het afscheid van) de verzekeringsgedachte aan een nader onderzoek te onderwerpen.

3 Sociale verzekering en sociale zekerheid

Sociale verzekering is geen doel op zichzelf, maar een middel dat sociale zekerheid tot doel heeft. Van der Ven omschreef sociale zekerheid als de toestand van de maatschappij waarin ieder lid van de samenleving, althans materieel, gebor-

→

zekering 1984/269; het ZFR-advies lastenverevening oververtegenwoordiging oudere ziekenfondsverzekerden 1984/270; het SER-advies over het stelsel van ziektekostenverzekeringen en de bestuurlijke structuur op het terrein van de gezondheidszorg en het ZFR-advies herstructurering verplichte ziekenfondsverzekering in het kader van de wijzigingen in het stelsel van ziektekostenverzekeringen, beide uit het voorjaar van 1986.

5. SER-advies 84/16, blz. 52-53; zie ook het vervolgadvies van de SER 85/16, blz. 11-12.
6. Kamerstukken 19261, nr. 3, blz. 4-5.

gen is. Sociale zekerheid is pas bereikt bij integratie op zijn minst in stoffelijk opzicht van alle leden van een gegeven rechtsgemeenschap in het maatschappelijk leven.[7] Bepalend voor de sociale zekerheid is de relatie of de breuk in de relatie tussen arbeid en inkomen, met het accent, maar geen exclusief accent op inkomensbescherming; ook persoonlijke en maatschappelijke ontplooiing behoren tot de doeleinden van de sociale zekerheid.[8] Tot het sociaal zekerheidsrecht worden gewoonlijk gerekend de sociale verzekeringswetgeving, de wetgeving inzake sociale voorzieningen en de bijstandswetgeving. Gelet op het tweede lid enerzijds en het derde lid anderzijds van artikel 20 van de Grondwet is het grondwettelijke sociale zekerheidsbegrip enger: het omvat daar de sociale verzekeringen en de sociale voorzieningen. Het communautaire sociale zekerheidsbegrip van de Europese Gemeenschappen is nog weer anders geschakeerd. Het Verdrag nr. 102 betreffende minimumnormen van sociale zekerheid van de Internationale Arbeidsorganisatie kent tenslotte ook een eigen begrip sociale zekerheid.[9] Veldkamp onderscheidt een begrip sociale zekerheid in enge en in ruime zin.[10] In ruime zin omvat de sociale zekerheid het geheel van instellingen en voorzieningen, dat erop gericht is een bepaald bestaansniveau te waarborgen. Het omvat de sociale verzekeringen en andere sociale voorzieningen zoals de bijstandsregelingen, subsidiestelsel voor woningbouw, werkgelegenheidssubsidies, huursubsidies. Steeds waar sprake is van arbeids- en inkomenscomplementariteit, arbeids- en inkomensgarantie en arbeids- en inkomenssubstitutie, moet men spreken van sociale zekerheid (in ruime zin), aldus Veldkamp. Tot het begrip sociale zekerheid in enge zin rekent hij de sociale verzekeringen en het minimumloon en de minimumvakantie-uitkering, de complementaire sociale voorzieningen, zoals neergelegd in de Wet Werkloosheidsvoorziening, de Wet Sociale Werkvoorziening, de Beeldende Kunstenaarsregeling, de Algemene Bijstandswet en regelingen voor speciale groepen, alsmede het samenstel van daarmede samenhangende preventieve maatregelen.

Sociale verzekering is het geheel van die instellingen of maatregelen, welke ten behoeve van een welbepaalde groep van personen een vooraf bepaald recht op een prestatie verschaffen in geval van intreden van omstandigheden, welke voor hen allen als mogelijkheid dreigen en welke tot gevolg hebben hetzij dat hun inkomen (m.n. in verband met hun arbeid) ophoudt of vermindert, hetzij dat voor hen zeer moeilijk te dragen uitgaven noodzakelijk worden, hetzij beide. Levenbach oordeelde het voor sociale verzekering essentieel, dat een organisatie voor het dragen van risico voor een collectiviteit wordt getroffen, waardoor in bepaalde omschreven gevallen voor individuele kansdragers een omschreven recht op prestatie ontstaat.[11] Volgens Veldkamp onderscheidt het ge-

7. J.J.M. van der Ven, Sociale Zekerheid – en verder (10 jaar Sociale Verzekeringsraad), SMA 1963, blz. 7-15, speciaal blz. 9.
8. E.P. de Jong, Over sociaal recht gesproken? Kluwer, Deventer, 1979, blz. 13-14.
9. Zie hierover ook H.L. Bakels – L. Opheikens, Schets van het Nederlands arbeidsrecht, 7e druk, Kluwer, Deventer, 1986, blz. 292-293; G.M.J. Veldkamp, Schets van de leer van de sociale zekerheid, Kluwer, Deventer, 1984, hoofdstuk 1; J.G.F.M. van Kessel, Sociale Zekerheid en recht, Kluwer, Deventer, 1985, blz. 5-11 en de daar vermelde literatuur.
10. G.M.J. Veldkamp, Schets, blz. 16-17.
11. M.G. Levenbach, Sociale Zekerheid, Sociaal Maandblad 1947, blz. 260-264; in gelijke zin →

bied van de sociale verzekering zich van andere onderdelen van de sociale zekerheid door een speciaal heffingensysteem en een organisatiebestel, waarin de belanghebbenden via hun eigen organisaties een belangrijke rol spelen. Tot het begrip sociale verzekering worden gerekend de Algemene Ouderdomswet, Algemene Weduwen- en Wezenwet, Algemene Arbeidsongeschiktheidswet, Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten, Algemene Kinderbijslagwet, Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering, Ziekenfondswet, Werkloosheidswet, Ziektewet en de daarbij behorende organisatie- en coördinatiewetgeving.

Het is duidelijk dat de betekenis van sociale verzekering in het geheel van de sociale zekerheid afneemt, naarmate men het begrip sociale zekerheid ruimer opvat. De verzekeringsgedachte in de sociale zekerheid wordt aldus ook van geringer importantie. Immers, men brengt met een ruim gesteld begrip sociale zekerheid allerlei prestaties van de verzorgingsstaat jegens zijn (individuele) burgers onder de paraplu sociale zekerheid samen, ook al zijn regelingen waarop die prestaties berusten rechtstreeks vastgesteld vanuit het cultuur-, het onderwijs-, het volkshuisvestings-, het economisch, het milieu-, het arbeidsvoorwaarden-, het gezondheidszorg- of enig ander beleid. Het begrip sociale zekerheid verliest aldus echter, naar mijn oordeel, zijn onderscheidend vermogen. Wat er van dit laatste zij, vastgesteld kan worden, dat voor andere risico's of eventualiteiten, die het bestaansniveau of de ontplooiingskansen van een ingezetene of van een werknemer kunnen bedreigen, niet door middel van sociale verzekering een voorziening is getroffen. In het verleden wel eens geopperde denkbeelden rechtsbijstand aan individuele burgers, gevolgen van een echtscheiding of het voorzien in huishoudelijke hulp op de grondslag van een sociale verzekering vorm te geven bleken nauwelijks realiteitswaarde te hebben.

In Nederland blijkt de sociale verzekeringswetgeving voorshands blijvend en bij uitsluiting betrekking te hebben op voorzieningen terzake van arbeidsongeschiktheid door ziekte of gebrek, werkloosheid, ouderdom, overlijden, ziektekosten, kindertal en moederschap. Gelet op de strekking van Veldkamps oratie kan de vraagstelling dan zijn: is in de achter ons liggende jaren afscheid genomen van de verzekeringsgedachte of is althans haar betekenis voor datgene wat als sociale verzekering pleegt te worden aangemerkt geringer geworden! Deze vraag vergt een uitwerking van de verzekeringsgedachte.

4 De verzekeringsgedachte

In het Ontwerp BW definieert artikel 7.17.1.1. verzekering als de overeenkomst waarbij de verzekeraar zich tegen het genot van premie jegens zijn wederpartij, de verzekeringnemer, tot het doen van een of meer uitkeringen verbindt, waarbij hetzij deze verbintenis hetzij de premiebetaling dan wel beide afhankelijk zijn van een bij het sluiten van de overeenkomst voor partijen onzeker voorval.

→

L.J.M. de Leede, Sociaal Verzekeringsrecht, Samsom – H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn, 1985, blz. 20-23.

Onder verwezenlijking van het risico wordt verstaan het zich voordoen van het voorval waarvan de verplichting van de verzekeraar afhangt. Daarmede wordt gelijkgesteld het aanbreken van het voor het doen van een uitkering bepaalde tijdstip ook indien dit niet van een onzeker voorval afhangt.[12] De zekerheid die de verzekeraar biedt meestal in financiële termen, wordt als het ware gekocht: de premie of de omslag. Deze is het equivalent van de kans dat het risico intreedt plus een verhoging voor onkosten, reservering en winst. Abstraheert men van het element 'overeenkomst' in de zojuist gegeven definitie, dan hebben de sociale verzekering en de particuliere privaatrechtelijke verzekering veel gemeenschappelijk: het vooraf vaststaan van het recht van een verzekerde op een prestatie ten laste van de verzekeraar of het uitvoeringsorgaan wanneer een bepaalde omstandigheid intreedt of een bepaald tijdstip aanbreekt of een bepaald voorval zich voordoet ten aanzien van die verzekerde. Dit gemeenschappelijke element in de beide defenities is in de particuliere privaatrechtelijke verzekering anders uitgewerkt dan in de sociale verzekering. In de sociale verzekering gaat het in hoofdzaak om verplichte verzekering van rechtswege, hoewel de sociale verzekering ook wel vrijwillige verzekeringen kent met een nagenoeg privaatrechtelijke grondslag. De particuliere privaatrechtelijke verzekering komt door wilsovereenstemming van partijen tot stand, zij het dat in een enkel geval verzekering verplicht is. Behoudens uitzonderingen vormt dus het verplichte karakter van sociale verzekering een onderscheid ten opzichte van particuliere privaatrechtelijke verzekering. Dit onderscheid op zich tast de betekenis voor de sociale verzekering van het gemeenschappelijke element in de definitie niet aan.[13] Terzijde merk ik op, dat de juridische contractsvrijheid met betrekking tot de particuliere privaatrechtelijke verzekering realiter gering is. Met dat onderscheid hangt samen, dat particulier niet of niet tegen aanvaardbare premies te verzekeren risico's, als bijvoorbeeld kortdurende arbeidsongeschiktheid door ziekte, kindertal en werkloosheid, de selectie in verzekering dus, in de sociale verzekering verzekerbaar blijken te zijn door het grote draagvlak ervan als gevolg van het verplichte karakter. Het verplichte karakter van de sociale verzekering voorkomt autoselectie in de verzekering: individueel gunstige en ongunstige risico's worden verevend. Degenen die naar objectieve of subjectieve maatstaf gunstige risico's lopen kunnen zich niet aan de verzekering onttrekken; aldus wordt voorkomen dat de verzekering uiteindelijk te duur wordt voor degenen die ongunstige risico's lopen. Men kan zich niet om enigerlei reden aan de verplichte sociale verzekering onttrekken.

Anders dan in de particuliere privaatrechtelijke verzekering is voor de sociale verzekering kenmerkend de directe koppeling tussen verzekeringsgrondslag en premieheffing. Er is slechts premie verschuldigd over het inkomen, het loon of de uitkering waarop de verzekering steunt. Premie wordt uitgedrukt in

12. Het viel mij op, dat in oudere literatuur waarin de verzekeringsgedachte in de sociale verzekering aan de orde is, volstaan wordt met een verwijzing naar artikel 246 WvK, dat slechts betrekking heeft op de schadeverzekering en niet op de levensverzekering; vgl. ook G.M.J. Veldkamp, Schets, blz. 23. Artikel 7.17.1.1 ziet op beide verzekeringsvormen; zie Toelichting, blz. 1159-1160.
13. Vgl. Levenbach, l.c.

een percentage daarvan en voorzover de wet dat toelaat of daartoe verplicht direct daarop ingehouden.

Hoewel het premie-element buiten de definitie van sociale verzekering is gebleven, kennen alle sociale verzekeringen financiering door middel van premiebetaling. Een verband tussen premie en prestatie, tussen prestatie en risico en tussen risico en premie is kenmerkend voor verzekering. Voor de particuliere verzekering is op deze punten het ruilevenwicht, de ruilsamenhang, het synallagma kenmerkend.

De doeleinden van de sociale verzekering als onderdeel van de sociale zekerheid worden niet, althans niet zonder meer beoogd met particuliere verzekering. Met het oog op die doeleinden is het beroep op de solidariteit van de kring van verzekerden ingevolge de sociale verzekeringswetgeving van andere aard dan in de particuliere verzekering. Dit spreekt temeer wanneer men onderkent, dat het overheidsbeleid ten aanzien van de sociale verzekering mede wordt bepaald vanuit andere beleidssectoren als het inkomensbeleid en het werkgelegenheidsbeleid.[14]

5 Verzekering en voorziening of bijstand

Alvorens wat nader in te gaan op het thema solidariteit en equivalentie vraagt de afbakening van de verzekeringsgedachte tegenover de voorzienings- en bijstandsgedachte de aandacht. De relatie tussen risico en recht op prestatie is het gemeenschappelijke element in de definities van verzekering. Die relatie is ook het kenmerk bij uitstek om de sociale verzekering te onderscheiden van een voorzienings- of onderstandssysteem, aldus Deleeck.[15] Naarmate een sociale zekerheidsregeling meer tot minimumbescherming beperkt is, waarin een individueel onderzoek naar bestaansmiddelen is voorzien ter bepaling van de hoogte van de uitkering en welke gefinancierd wordt uit algemene overheidsmiddelen, is dàárin het recht op een prestatie minder afhankelijk van een concreet omschreven risico. De Algemene Bijstandswet en de Wet Sociale Werkvoorziening kennen geen risico-omschrijving op een soortgelijke wijze als in de sociale verzekeringswetgeving. De omschrijving van de omstandigheden waaronder een recht op prestatie ontstaat is algemener gesteld, terwijl de inhoud en omvang van de prestatie van individuele gevalskenmerken afhankelijk zijn.

Ten aanzien van de collecterende functie van de sociale verzekeringen, het opbrengen van de middelen, is wel gesteld, dat deze niet meer onderscheiden kan worden van belastingheffing ten behoeve van de algemene middelen en zeker niet van fiscale bestemmingsheffingen. In de argumenten voor deze stelling

14. Zie hierover de kritische opmerkingen van C.K.F. Nieuwenburg, Privatisering sociale zekerheid, in: Privatisering, raakvlakken tussen het sociale en het particuliere verzekeringsbedrijf, NVA, Amersfoort, 1983, blz. 28-46, speciaal blz. 33-34 en 42-44.
15. H. Deleeck e.a., De sociale zekerheid tussen droom en daad; theorie, onderzoek, beleid, Van Loghum Slaterus, Deventer-Antwerpen, 1980, blz. 75.

wordt veelal onderstreept, dat de bijdragen aan sociale verzekeringen naar draagkracht worden geheven en in toenemende mate de prestaties naar behoefte worden verleend. Dientengevolge zou een evenwichtige relatie tussen risico, premie en prestatie ontbreken en zou de premieheffing beter gezien kunnen worden als een fiscale (bestemings-)heffing.[16] Hoewel erkend wordt, dat het ruilevenwicht in die relatie in de sociale volksverzekering minder aanwezig is dan in de sociale werknemersverzekering, is gelijkstelling van premie met een fiscale heffing niet juist. De sociale verzekeringspremie is de prijs voor risicodekking, voor zekerheid. In haar distribuerende functie is voor de sociale verzekeringswetgeving uitgangspunt de erkenning van een directe, individuele prestatie te verlenen door het uitvoeringsorgaan ten gunste van verzekerden door wie of ten behoeve van wie premie moet worden afgedragen. Bij belastingen ontbreekt een aanspraak van de rechtsgenoot jegens de overheid op directe, individuele tegenprestaties. In het geval van de fiscale bestemmingsheffing staat tegenover de betalingsverplichting evenmin een tegenprestatie van de overheid jegens de individuele belastingplichtige[17], terwijl men zich aan de kring van heffingsplichtigen kan onttrekken door geen gebruik te maken van de diensten waartoe de heffing wordt aangewend (omroepbijdrage, rijkswegenfonds).

Wanneer de risico-omschrijving onderscheidend vermogen verliest en de individueel bepaalde behoefte en draagkracht aan betekenis winnen, wordt het verband tussen prijs en prestatie geringer. Aldus wordt de gelijkenis van sociale verzekering met voorzienings- of bijstandssystemen groter. In die mate verliest de verzekeringsgedachte aan relevantie.

Zelfbestuur op het gebied van beheer, toezicht en uitvoering alsmede adviserende bevoegdheden ten aanzien van het beleid tekenen de positie van de sociale verzekering in de verhouding tot de overheid. Organisatorisch zijn de kenmerken van het stelsel: publiekrechtelijke verzekeringen met van de overheidsfinanciën gescheiden fondsen, gevoed door premieheffing, waarbij uitvoering en beheer zijn opgedragen aan organen voortkomende uit de betrokken maatschappelijke belangengroepen.[18] De bescherming van fundamentele doeleinden van het sociale zekerheidsstelsel is voor een deel gelegen in de relatieve autonomie van de organisatie van de sociale verzekering. Deze relatieve autonomie kan

16. Zie o.a. H.J. Hofstra, De financiering van de sociale zekerheid, SMA 1980, blz. 830-836 en WFR 1980, blz. 1261-1267; vgl. ook de goed gedocumenteerde literatuurstudie van het VNO, Alternatieve heffingsgrondslagen voor het stelsel van sociale zekerheid, Den Haag, 1986.
17. Zie ook Ch.P.A. Geppaart, Over verwantschap tussen sociaal verzekeringsrecht en belastingrecht, WFR 1980, blz. 1267-1272 en SMA 1980, blz. 824-829.
18. Aan deze karakterisering doet niet af, dat de Algemene Rekenkamer ten aanzien van de uitvoeringsorganisatie van de sociale zekerheid is belast met dezelfde taken als deze kamer krachtens de Comptabiliteitswet 1976 heeft ten aanzien van de rijksoverheid. Aldus is gewaarborgd dat sociale verzekeringsorganen als beheerders van langs publiekrechtelijke weg verkregen middelen worden onderworpen aan een onafhankelijke comptabele en doelmatigheidscontrole achteraf. Hierdoor is het zowel voor het parlement als voor de betrokken minister mogelijk om ieder voor zich zijn verantwoordelijkheid voor de gang van zaken in de sociale verzekering te nemen en waar te maken (vgl. ook SER-advies vereenvoudiging uitvoering sociale verzekering 84/12, blz. 44 e.v.)

verdere vervreemding van de burger ten opzichte van het sociale verzekeringssysteem beperken.

Hierbij teken ik overigens nog aan, dat fiscalisering van de premieheffing en integratie van premie- en belastingheffing gereserveerd tegemoet mogen worden getreden om vervreemdingsverschijnselen te beperken en drukverschuivingen en inkomenseffecten daarvan beheersbaar te houden.

6 Equivalentie en solidariteit

In de adviesaanvrage aan SER en Emancipatieraad over de herziening van het stelsel van sociale zekerheid komt onder het hoofdstuk uitgangspunten van het stelsel van inkomensvervangende regelingen het begrippenpaar equivalentie en solidariteit aan de orde.[19] Het begrip equivalentie wordt daar in relatie gebracht met de loondervingsfunctie van de sociale verzekering. Equivalentie wordt aangeduid als evenredigheid tussen premiehoogte en uitkeringshoogte. In het hoofdstuk over de loondervingsfunctie binnen de wettelijk verplichte sociale zekerheid wordt de equivalentie benadrukt zonder nadere definitie van het begrip.[20] In het hoofdstuk over de financiële effecten van de stelselherziening is in de adviesaanvrage gesteld, dat gedurende de loondervingsperiode, gedurende welke periode aanspraak bestaat op een aan het loon gerelateerde uitkering, de verzekeringsgedachte tot uitdrukking zou dienen te komen via het equivalentiebeginsel. Dit houdt, aldus de adviesaanvrage, in dat de lasten in deze periode worden gefinancierd via een aan het loon gerelateerde premie.[21]

In het SER-advies is equivalentie bepaald als evenredigheid tussen premieverplichtingen, risico's en prestaties.[22]

In de MvT bij het ontwerp van een nieuwe Werkloosheidswet is equivalentie omschreven als het evenwicht tussen premiebetaling en uitkeringsrecht.[23] In dezelfde MvT verwerpt de regering een glijdende schaal aan de zijde van de uitkeringen met een beroep op de equivalentie, indien niet ook en tegelijkertijd aan de premiekant een glijdende schaal zou worden ingevoerd. Hier is dus een verband aangebracht tussen loon, premie en uitkering en wel met een accent op de hoogte van loon, premie en uitkering. De equivalentie is in het regeringsstandpunt niet expliciet benaderd als een verband tussen de duur van de premiebetaling en de duur van het uitkeringsrecht, ofschoon deze benadering in dat standpunt niet is uitgesloten. Equivalentie gedefinieerd als evenredigheid tussen premieverplichtingen, risico's en prestaties geeft strikt genomen ruimte voor een verband met de omvang van de dekking van het verzekerde risico en dus voor

19. Kamerstukken 17475, nr. 6, blz. 8-9.
20. Kamerstukken 17475, nr. 6, blz. 14-15 en 21-24.
21. Kamerstukken 17475, nr. 6, blz. 52; vgl. SER-advies 84/16, blz. 127.
22. SER-advies 84/16, blz. 53; zie ook hierboven sub 2.
23. Kamerstukken 19261, nr. 3, blz. 4.

het duuraspect.[24] Met het equivalentiebegrip wordt dus een relatie gelegd tussen premiehoogte en inkomenshoogte enerzijds en tussen inkomenshoogte en uitkeringshoogte anderzijds; in dat begrip verdraagt de rechtevenredigheid tussen premie en inkomen zich niet met een niet-rechtevenredigheid in de verhouding tussen inkomen en uitkering. Voorts kan onder het equivalentiebegrip ook gebracht worden een relatie tussen de duur van de uitkering en de duur van de verzekering. Een verschil tussen inkomen en uitkering vormt geen inbreuk op het equivalentiebegrip. Wanneer de uitkering is losgemaakt van de hoogte van het inkomen is er echter wel sprake van een inbreuk op de equivalentie indien premie niet geënt is op de hoogte van de uitkering of de omvang van de dekking, maar op de hoogte van het inkomen.[25] In het aldus bepaalde equivalentiebeginsel wijkt de sociale verzekering niet principieel af van het ruilevenwicht in de particuliere verzekering tussen premie en prestatie in relatie tot het verzekerde risico.

Het begrip solidariteit dekt als vlag vele ladingen, zoals:

a. solidariteit van gezonden met zieken;
b. solidariteit van goede risico's met slechte risico's;
c. solidariteit van jongeren met ouderen;
d. solidariteit van alleenstaanden met gezinnen;
e. solidariteit van hogere inkomens met lagere inkomen.[26]

Van solidariteit is in de sociale verzekeringsregelingen in het algemeen slechts sprake in die zin, dat aan die regelingen inherent is een verplichte risicoverevening op zeker niveau binnen een bepaalde groep (alle werknemers, de bedrijfstak, alle ingezetenen). Waar de minimumbehoeftefunctie van de sociale zekerheid werkt, gaat het naast de solidariteit in eigen kring om de verantwoordelijkheid van de gemeenschap als geheel. Die moet ervoor zorgen, dat haar leden worden gevrijwaard tegen gebrek, op voorwaarde dat zij zelf het redelijke doen om zich die vrijwaring te verschaffen. Solidariteit is daarom bij de minimumbehoeftefunctie een logisch uitgangspunt. De taak van vrijwaring tegen gebrek eist aandacht voor behoefte- en draagkrachtverschillen. Solidariteit kan echter niet zonder meer worden gelijkgesteld met premie naar draagkracht. Ook een stelsel met niet naar draagkracht, maar nomimaal bepaalde premies kent ontegenzeggelijk solidariteit. De uitspraak geen rekening te willen houden met inkomenspolitieke overwegingen terzake van een verzekering is niet hetzelfde als de uitspraak dat men geen rekening wenst te houden met solidariteit.[27] Verzekering is anno 1986 slechts mogelijk op basis van solidariteit. Het verschil tussen een sociale en particuliere privaatrechtelijke verzekering wordt echter bepaald door de reikwijdte van solidariteit, de richting waarin solidariteit is uitgezet. In sommige sociale verzekeringen (ziekenfondsverzekering, volksverzekeringen) is die

24. Vgl. C. Goedhart, Hoofdlijnen van de leer der openbare financiën, derde druk, Stenfert Kroese, Leiden, 1975, blz. 59 en blz. 81-83.
25. Vgl. J.C.P.A. van Esch, Openbare financiën, tweede druk, FED, Deventer, 1974, blz. 113.
26. Zie Kamerstukken 18972, nr. 8, blz. 10; de definitiestudie van L. Lamers en B. le Blanc, Sociale zekerheid in het perspectief van de solidariteit, SMA 1976, blz. 660-663 is van weinig praktisch belang gebleken.
27. Vgl. Kamerstukken 18972, nr. 8, blz. 10.

solidariteit breder opgezet en werkt zij niet alleen horizontaal, zoals in particuliere verzekeringen het geval is, maar ook verticaal.[28]

Het solidariteitsbeginsel houdt voor de sociale verzekering in, dat leden van een bepaalde rechtsgemeenschap (werknemers, ingezetenen) de kosten van de verzekering gezamenlijk dragen, terwijl de omvang van de aanspraken uit de verzekering geen invloed heeft op de bijdrage in de kosten ervan (de premie), deze wordt naar draagkracht bepaald.

Met betrekking tot het afscheid van de verzekeringsgedachte in de sociale zekerheid is de vraag naar equivalentie en solidariteit er dus niet een van óf... óf, maar van meer of minder. Naarmate het solidariteitsbeginsel aan betekenis wint in reikwijdte en richting en het equivalentiebeginsel aan betekenis verliest distantieert de sociale verzekering zich in dat opzicht van de verzekeringsgedachte zoals die in de particuliere privaatrechtelijke sfeer is ontwikkeld. Hierbij moet wel bedacht worden, dat ook in deze laatste sfeer ontwikkelingen gaande zijn. Met de op handen zijnde wetgeving op de toegang tot ziektekostenverzekeringen, de interne lastenverevening particuliere ziektekostenverzekeringsbedrijf en de medefinanciering oververtegenwoordiging oudere ziekenfondsverzekerden worden elementen van solidariteit in de particuliere ziektekostenverzekering versterkt.[29] In het bijzonder valt in dat verband nog te denken aan regelgeving met betrekking tot acceptatie, standaardpakket en de mogelijkheid tot het beïnvloeden van de maximumpremiestelling voor dat standaardpakket.

7 De verzekeringsgedachte anno 1986

Gewoonlijk wordt ten aanzien van de sociale volksverzekeringen gesteld, dat zij hun grondslag vinden in het solidariteitsbeginsel, hoewel men er ook elementen in aantreft die voortvloeien uit het equivalentiebeginsel; ten aanzien van de sociale werknemersverzekeringen geldt het omgekeerde: het equivalentiebeginsel als grondslag, hoewel er ook elementen in worden aangetroffen, die door het solidariteitsbeginsel kunnen worden verklaard.

In de sfeer van de volksverzekeringen AOW, AWW, AKW en AWBZ alsook bij de ZFW bestaat wel een rechtevenredige verhouding tussen premiehoogte en inkomenshoogte, maar niet tussen inkomenshoogte en uitkeringshoogte of prestatie-omvang. De omvang van de aanspraken houdt geen verband met het bedrag van de premie. De premieheffing geschiedt naar draagkracht, met een premievrije voet respectievelijk een premiereductie voor nietloontrekkenden met een laag inkomen. Het maximum-premie-inkomen vormt een begrenzing van de gevraagde solidariteit. Ook de korting op prestaties bij het schuldig nalatig zijn ten aanzien van de premiebetaling kan als zodanig worden beschouwd. Het uitkeringsrecht is afhankelijk van het intreden van een concreet omschreven risico.

28. Vgl. Kamerstukken 17475, nr. 6, blz. 9.
29. Zie Kamerstukken 18972 en 19010.

In het kader van de AWBZ zijn er verstrekkingen aanwijsbaar die een onmiddellijk bevestigend antwoord op de vraag naar de omvang van het recht op prestatie onmogelijk maken. Te denken valt aan de niet op voorhand vaststaande omvang van de AWBZ-verstrekkingen 'hulp vanwege een kruisvereniging' en 'hulp vanwege een RIAGG'.[30] Bij het vaststaan van het recht op prestatie bepalen capaciteitsbeperkingen aan de zijde van de hulpverlener mede de omvang van de verstrekking, zodat de risicodekking als zodanig gevaar loopt.

De AOW-, AWW- en AAW-uitkeringen zijn gerelateerd aan het relevante minimumloon. Slechts wanneer er sprake is van een zekere feitelijke inkomensderving als gevolg van arbeidsongeschiktheid, kan er recht op AAW-uitkering ontstaan. Voor de AAW wordt de afstand tussen het relevante minimumloon en de hoogte van de grondslag waarnaar de uitkering wordt berekend mede bepaald door gezinsomstandigheden. Ten aanzien van verhogingen van de algemene grondslag wordt een inkomenstoets toegepast. De grondslag kan ook worden verlaagd, indien de arbeidsongeschikte voor het intreden van arbeidsongeschiktheid in deeltijd werkzaam was. De uitbetaling van de arbeidsongeschiktheidsuitkering wordt beperkt indien de echtgeno(o)t(e) een arbeidsongeschiktheids- of AOW-uitkering ontvangt. In de AOW en de AAW is door de verzelfstandiging van mannen en vrouwen de verzekeringsgedachte doorgezet. Iedere verzekerde heeft zelfstandig recht op uitkering. Deze verzelfstandiging is eveneens ingevoerd voor de premieheffing. Voor het recht op AOW-pensioen wordt uitgegaan van een veronderstelde inkomensderving. Het recht op een toeslag op het AOW-pensioen is – op termijn – inkomensafhankelijk. Aldus wordt het recht op de toeslag afhankelijk van behoefte aan de toeslag.

Uit het bovenstaande zou ik willen concluderen dat vanuit de prestaties geredeneerd het verzekeringskarakter van de volksverzekeringen zich lijkt te ontwikkelen in de richting van een voorzieningskarakter, hoewel er ook verschijnselen zijn die in een andere richting wijzen. Deze tendens wordt versterkt wanneer het wel eens geopperde denkbeeld de kinderbijslag inkomensafhankelijk te maken zou worden gerealiseerd.

De volksverzekeringen worden uitsluitend uit premie gefinancierd, terwijl voor de langlopende prestaties uit hoofde van de AOW thans meer dan in het verleden mogelijkheden onderzocht worden van een stelsel van fondsvorming in plaats van of in aanvulling op een omslagstelsel. In de sfeer van beheer, toezicht en organisatie is het zelfbestuur in de volksverzekering niet principieel gewijzigd. Voor de volksverzekeringen concludeer ik dat in haar ontwikkeling in het recente verleden de verzekeringsgedachte in financiering, organisatie, toezicht en beheer niet aan betekenis heeft verloren. Met name heeft de positie van de (centrale) overheid daarin niet aan gewicht gewonnen.[31] Dat de Sociale Verzekeringsbank en de Raden van Arbeid tot één organisatie worden omgesmeed, heeft voor de verzekeringsgedachte in termen van prestaties, beheer en financie-

30. Regionale Instelling voor Ambulante Geestelijke Gezondheidszorg.
31. Zie hierover ook SER-advies vereenvoudiging uitvoering sociale verzekering (reorganisatie aan de top) 84/12.

ring geen gevolgen.[32] Toezichtstructuren worden eenvoudiger. Territoriale decentralisatie heeft als organisatieprincipe in de sociale verzekering haar betekenis verloren. Voor de verzekeringsgedachte was dit principe echter niet relevant.

In de sfeer van de werknemersverzekeringen ZW, WW en WAO is het equivalentiebeginsel zoals hierboven omschreven bij voortduring van grote betekenis geweest. Argumenten ontleend aan dat beginsel hebben zwaarder gewogen dan argumenten ontleend aan het solidariteitsbeginsel. De stelselherziening ten aanzien van werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidswetten knoopt vrijwel direct aan bij de klassieke verzekeringsgedachte. De beperkte risicoselectie in ZW en WAO (art. 44 ZW, art. 18, tweede lid en art. 30 WAO) is niet ongedaan gemaakt. Door het schrappen van de verdisconteringsbepalingen in de WAO en de AAW vertonen de arbeidsongeschiktheidswetten straks meer gelijkenis met particuliere arbeidsongeschiktheidsverzekeringen dan tot op heden het geval is. Beperkingen in de equivalentie door de gelding van minimumdagloonbepalingen in of krachtens de ZW, WAO en WW worden uit de sociale verzekeringswetgeving weggenomen en overgeheveld naar een niet uit premieheffing, maar uit algemene middelen gefinancierde Toeslagenwet, die een recht op prestatie kent al naar gelang gezinsomstandigheden en het inkomen van de partner. Het terrein van de WWV, traditioneel als een sociale voorzieningswet aangemerkt, wordt in het nieuwe stelsel onder de paraplu van de nieuwe Werkloosheidswet gebracht, die onmiskenbaar een sociale verzekeringswet is. De WW richtte zich op het opvangen van min of meer normale conjunctuur- of frictiewerkloosheid. De nieuwe WW zal ook dekking bieden voor de geldelijke gevolgen van meer langdurige werkloosheid op de grondslag van een verzekering. De equivalentie wordt in de nieuwe WW versterkt door de toegenomen betekenis van het arbeidsverleden voor de duur van het uitkeringsrecht. De glijdende schaal in werkloosheidsuitkeringen was bij de indiening van het wetsontwerp houdende een nieuwe WW reeds met een beroep op het equivalentiebeginsel verlaten.[33] De trapsgewijze afbouw van de werkloosheidsuitkering is in de loop van de parlementaire behandeling op dezelfde overweging teruggenomen.[34]

Het ontwerp van Wet Inkomensvoorziening voor oudere werklozen heeft in het nieuwe stelsel geen verzekeringskarakter.

De NWW, de WAO en de ZW blijven uit premie gefinancierd, zonder enige overheidsbijdrage. Met betrekking tot organisatie, toezicht en beheer treden weliswaar belangrijke wijzigingen op, maar deze gaan veeleer in de richting van versterking van het zelfbestuur, dan in versterking van de rol van de centrale overheid.[35] Per saldo zou ik dus voor de sociale werknemersverzekeringen willen concluderen tot versterking van de verzekeringsgedachte.

32. Zie hierover SER-advies over de positie van de Sociale Verzekeringsbank en de raden van arbeid 86/02.
33. Zie hierboven sub 2.
34. Zie SER-advies 85/16, blz. 9-13 en de Nota naar aanleiding van het Eindverslag van het voorstel van wet 19261 (nWW) onder punt 3.7.4.4.
35. Te verwachten valt een nieuwe Organisatiewet Sociale Verzekering overeenkomstig het SER-advies 84/12.

8 Slot

Afscheid van de verzekeringsgedachte? Ja, indien men daarmede wil zeggen, dat voor nieuwe sociale behoeften niet naar het middel van sociale verzekering is gegrepen, onder aantekening dat de reikwijdte van de verzekering ingevolge de nieuwe WW een belangrijke uitbreiding ondergaat ten opzichte van de WW. Ik aarzel als het gaat om de volksverzekeringen. Op basis van de ontwikkeling sedert Veldkamps Leidse oratie valt de vraag ten aanzien van de volksverzekeringen niet eenduidig te beantwoorden. Ten aanzien van financiering, organisatie, toezicht en beheer van de volksverzekeringen kan op basis van de feiten niet gezegd worden, dat de verzekeringsgedachte thans van geringer betekenis is dan in 1978. Het antwoord voor de werknemersverzekeringen moet onmiskenbaar ontkennend luiden. De betekenis van de verzekeringsgedachte is voor de werknemersverzekeringen stellig niet afgenomen.

Natuurlijk is een volstrekt andere benadering van de sociale zekerheid dan op de grondslag van de verzekeringsgedachte mogelijk. Zo kan als benadering worden gekozen, dat de overheid het aanbod van sociale zekerheid realiseert en voor haar rekening neemt. Kenmerkend voor een dergelijk stelsel is de dominerende rol van de politieke en bureaucratische besluitvorming, waarbij de financiering uit de algemene middelen plaatsvindt en er geen directe relatie bestaat tussen financiering enerzijds en risico en prestatie anderzijds. Een dergelijke benadering staat haaks op de historische ontwikkeling van het sociale verzekeringsstelsel en is strijdig met maatschappelijke opvattingen te dezen aanzien. Ik zou trouwens ook niet goed weten welke meerwaarde aan de sociale zekerheid zou toekomen indien de verzekeringsgedachte plaats zou maken voor de zojuist aangeduide benadering. Sterker, de kans dat aan de sociale zekerheid vreemde overwegingen haar kwaliteit en kwantiteit zouden bepalen, neemt in die benadering aanzienlijk toe. Het perspectief dat Veldkamp zag in het verlaten van de verzekeringsgedachte acht ik uit het oogpunt van te bieden zekerheid bepaald niet aanlokkelijk. Het instrumenteel uitwerken van prestatiestelsels enerzijds en van financieringsstelsels anderzijds zonder een nauw verband daartussen acht ik eerder een bedreiging van sociale zekerheid dan een waarborg voor sociale zekerheid.[36] Hoe dat ook zij, uit de feitelijke ontwikkeling blijkt, dat de verzekeringsgedachte voor de sociale zekerheid anno 1986 van wezenlijke betekenis is. Niettemin, het tekent de creatieve geest van collega Veldkamp, dat hij zijn hoogleraarsambt in 1978 aanvaardde met een beoordeling van de verzekeringsgedachte in de sociale zekerheid, een gedachte die onmiskenbaar ten grondslag was gelegd aan de Algemene Kinderbijslagwet, de Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering en de Ziekenfondswet, voor de totstandkoming waar-

36. Ook het WRR-rapport Waarborgen voor zekerheid, Staatsuitgeverij, Den Haag, 1985, onderschrijft de verzekeringsgedachte (althans voor de werknemersverzekeringen: blz. 9). Vanuit het oogpunt van bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, kan een verzekeringsstelsel meer bescherming bieden dan een voorzieningsstelsel; zie hierover E.P. de Jong, 'Verworven rechten' in de sociale zekerheid, BTSZ 1984, blz. 775 e.v.

van hij als minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid verantwoordelijk is geweest.[37] Sociale verzekering is niet slechts een technisch nuttig instrument tot verwezenlijking van sociale zekerheid, maar evenzeer een middel dat principieel juist is.[38]

37. Voor de voorbereiding van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten heeft Veldkamp als minister verantwoordelijkheid gedragen.
38. Vgl. G.M.J. Veldkamp, Individu en collectiviteit, SMA 1971, blz. 626-636, op blz. 628.

Naar een meer systematische aansluiting tussen het arbeidsrecht en het sociaal zekerheidsrecht

JAN VAN KESSEL*

1 Inleiding

In deze bijdrage zal stilgestaan worden bij de vraag of als gevolg van het meer uiteen groeien van het arbeidsrecht en het sociaal zekerheidsrecht ook de traditionele aansluitingssystematiek tussen deze beide rechtsgebieden geen heroverweging verdient.

Overziet men de historie van het sociaal zekerheidsrecht dan valt een duidelijke arbeidsrechtelijke oorsprong waar te nemen.[1] De eerste sociale zekerheidsregelingen beperkten zich in hun personele werkingssfeer geheel tot werknemers. Technisch werd aan de sociale zekerheid vorm gegeven door toepassing van de verzekeringsbeginselen binnen het arbeidsrecht. Deze twee factoren verklaren ook dat het sociale zekerheidsrecht zich aanvankelijk in nauwe samenhang met het arbeidsrecht verder ontwikkelde en dat bij de formulering van de rechtsregels veelvuldig is gebruik gemaakt van arbeidsrechtelijke begrippen.

Met name als gevolg van de naoorlogse ontwikkelingen heeft de zelfstandige plaats van het sociaal zekerheidsrecht ten opzichte van het arbeidsrecht meer en meer vorm gekregen. Van grote betekenis was de komst van de diverse volksverzekeringen en de Algemene Bijstandswet. Inherent aan deze ontwikkeling

* Buitengewoon hoogleraar Sociaal Zekerheidsrecht Vakgroep Arbeidsrecht en Sociaal Zekerheidsrecht, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit van Amsterdam.

1. Zie in dit verband met name:
   - E.P. de Jong, Over sociaal recht gesproken, oratie, Amsterdam 1979, pag. 7-17.
   - J. van Steenberge, Invloed van het sociaal zekerheidsrecht op het arbeidsrecht, opgenomen in 'Raakvlakken tussen sociale zekerheid en andere rechtstakken', Brussel 1979, pag. 223-228.
   - O. Vanachter, Naar een andere interpretatie van elementen uit het arbeidsrecht onder invloed van het sociale zekerheidsrecht?, opgenomen in 'Raakvlakken tussen sociale zekerheid en andere rechtstakken', Brussel 1979, pag. 229-242.

was een uiteen groeien van de doelstellingen van de beide rechtsgebieden. Bij het arbeidsrecht staat thans de regeling van de rechtspositie (lonen en arbeidsvoorwaarden) centraal voor degenen die in dienstbetrekking werkzaam zijn. Het sociaal zekerheidsrecht richt zich op het creëren van een toestand in de samenleving, waarbij ieder lid in redelijke mate verzekerd is van hulp en middelen gericht op voorkoming, herstel of vergoeding van menselijke schade.[2]

Met de stelselherzieningsoperatie wordt deze zelfstandige positie van het sociaal zekerheidsrecht in feite nog verder benadrukt. Met name de discussie over de structuur en de uitgangspunten van het stelsel heeft daartoe in belangrijke mate bijgedragen. Wat opvalt is evenwel dat de aandacht zich vooralsnog in hoofdzaak geconcentreerd heeft op de omvang van de aanspraken en nauwelijks op de verhouding tot het arbeidsrecht. Dit vormt overigens ook de reden waarom juist op dit laatste stelselherzieningsaspect mijn bijdrage zich zal richten. Meer concreet betreft het de aansluiting tussen het arbeidsrecht en de sociale zekerheidsregelingen op het terrein van ziekte, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid.

2 Risicoverdeling en prioriteit van prestaties

Als hoofdregel bij ziekte geldt in het huidige recht dat de ziekengeldverzekering prioriteit heeft in verhouding tot de loondoorbetalingsverplichting krachtens art. 1638c BW. Ziekengeld mag immers op het loon in mindering gebracht worden. Overigens is art. 1638c BW van semi-dwingend recht. Mogelijk is dat de loondoorbetalingsregeling, althans voor zover het niet betreft de verplichting om gedurende een periode van zes weken het wettelijk minimumloon door te betalen[3], schriftelijk wordt uitgesloten, maar ook kan een langere verplichting worden overeengekomen, die op zijn beurt via de ZW herverzekerd kan worden.[4] Alsdan heeft de ZW volstrekte prioriteit, omdat geen loondoorbetalingsverplichting resteert. In geval van een eigen risicodrager zou men daarentegen kunnen stellen dat in feite de prioriteit meer is gelegen bij de privaatrechtelijke verplichtingen.[5]

Eveneens is sprake van prioriteit van de ziekengeldverzekering in vergelijking tot de schadevergoeding krachtens het BW. Bij de vaststelling van deze schadevergoeding dient de rechter immers rekening te houden met de aanspraken, voortvloeiende uit de ZW (art. 52). Wel heeft de bedrijfsvereniging een verhaalsrecht met betrekking tot het uitgekeerde ziekengeld op degene, die in verband met het veroorzaken van de schade jegens de verzekerde tot schadevergoe-

2. Vgl. mijn inaugurale rede 'Sociaal zekerheid en recht', opgenomen in 'Sociale zekerheid en rechtsbeleid, Deventer 1985, pag. 13-15.
3. In het ontwerp-Invoeringswet stelselherziening wordt voorgesteld art. 1638c BW in deze zin te wijzigen (Tweede Kamer, vergaderjaar 1985-1986, 19383, nr. 2, Hoofdstuk VIII).
4. Vgl. W.J.P.M. Fase, Besparingen ten laste van de zieke werknemer, SMA januari 1985, 40ste jaargang nr. 1, pag. 3-8.
5. Art. 10a Organisatiewet Sociale Verzekering.

ding is gehouden (art. 52a). Ten aanzien van de werkgever en de collega-werknemer is dit laatste alleen het geval indien sprake is van opzet of bewuste roekeloosheid (art. 52b).

Anders dan bij ziekte heeft de wetgever geen bepaling in het BW opgenomen voor het mogelijk samengaan van een loondoorbetalingsverplichting en een WAO/AAW-uitkering. In de optiek van de wetgever doet zich deze situatie ook niet voor: loondoorbetaling vindt slechts plaats gedurende betrekkelijk korte tijd. Wordt evenwel bij CAO een langere doorbetalingsperiode afgesproken, waarbij mogelijk ook de WAO-/AAW-uitkering enige tijd parallel kan lopen, dan geldt eveneens prioriteit voor het sociaal zekerheidsrecht, zodat praktisch sprake is van een aanvulling door de werkgever op de verstrekte wettelijke prestaties. Wel wettelijk is daarentegen geregeld het samengaan van een WAO-/AAW-uitkering met een schadevergoeding krachtens het BW. Het betreft hier een overeenkomstige regeling als in de ZW (art. 89 t/m 91 WAO).

Kan men ten aanzien van ziekte of arbeidsongeschiktheid in het algemeen stellen dat de prioriteit is gelegd bij het sociaal zekerheidsrecht, dit is daarentegen niet het geval bij werkloosheid. In het ontwerp NWW is bepaald dat geen recht op uitkering bestaat indien sprake is van een loondoorbetalingsverplichting.[6] Met loondoorbetaling wordt in dit verband gelijkgesteld een eventuele loondoorbetaling over de geldende termijn van opzegging. Vanwege de vaak bestaande onzekerheid over het bestaan van een dergelijke loondoorbetaling is wel de mogelijkheid gecreëerd om tot voorschotverlening op de uitkering te kunnen overgaan (art. 31 ontwerp-NWW). Met deze bepalingen wordt in feite prioriteit gegeven aan het arbeidsrecht boven het sociaal zekerheidsrecht, zij het dat het sociaal zekerheidsrecht de met deze constructie gepaard gaande onzekerheid opvangt. Deze andere prioriteitsstelling komt ook tot uitdrukking in het anticumulatie-artikel van het ontwerp-NWW (art. 34). Op de berekende loondervingsuitkering en de vervolguitkering worden in beginsel 'inkomsten wegens loonderving', als ook de 'inkomsten uit ouderdomspensioen' geheel in mindering gebracht, mits deze inkomsten betrekking hebben op de periode, waarover recht op uitkering krachtens de NWW bestaat. Door deze formulering vallen inkomsten, verband houdende met de beëindiging van een dienstbetrekking niet meer onder de kortingsbepalingen. Deze inkomsten kunnen bestaan uit een schadeloosstelling of schadevergoeding wegens het eindigen van de dienstbetrekking of een afkoopsom tot herstel van de dienstbetrekking. In de meeste gevallen fungeren die inkomsten overigens in de praktijk reeds als aanvulling op de uitkering.[7]

Evenmin valt 'loon zonder ervoor te werken' binnen het bereik van de anticumulatie, omdat in dat geval de eerder genoemde uitsluitingsgrond van toepassing is. Bij toepassing van het anticumulatie-artikel van het ontwerp-NWW vindt dus uiteindelijk een vermindering van de NWW-prestaties plaats en niet het omgekeerde, d.w.z. vermindering van de arbeidsrechtelijke prestaties.

6. Art. 19 van het ontwerp-NWW (Tweede Kamer, vergaderjaar 1985-1986, 19261, nr. 2).
7. Vgl. de toelichting op het ontwerp-NWW, Tweede Kamer, vergaderjaar 1985-1986, 19261, nr. 3, pag. 135-138 en 147-149.

De prioriteitsvraag dient goed onderscheiden te worden van de vraag voor wiens risico een bepaalde loonschade uiteindelijk komt. Wanneer in de ZW en de WAO/AAW in beginsel de prioriteit wordt gelegd bij het sociaal zekerheidsrecht houdt dit nog niet in, dat de bedrijfsvereniging uiteindelijk ook voor het ingetreden risico moet opkomen. Via het in deze wetten opgenomen regresrecht kan in feite langs een andere weg hetzelfde worden bereikt als bij werkloosheid, namelijk dat geen risico-overheveling naar de sociale fondsen plaatsvindt.

Vergelijkt men de gekozen constructie bij ziekte en arbeidsongeschiktheid enerzijds met die van werkloosheid anderzijds, dan kan geconcludeerd worden, dat de zelfstandige positie van het sociaal zekerheidsrecht bij de eerste twee risico's het verst geëvolueerd is. Het loonschadeveld is in feite in twee segmenten verdeeld. De bedrijfsvereniging heeft de zorg toebedeeld gekregen voor het gedeelte waarin door de sociale verzekering wordt voorzien. Er is een rechtstreekse relatie voor dit gedeelte van de schade tussen de verzekerde en de bedrijfsvereniging. Het is verder een zaak van de bedrijfsvereniging om de gemaakte kosten via het regresrecht te verhalen. Voor het niet door de sociale verzekering gedekte gedeelte van de loonschade heeft de verzekerde een eigen verantwoordelijkheid. Wil deze schade vergoed worden, dan dienen door hem privaatrechtelijke middelen te worden aangewend. Geen taak is in deze weggelegd voor de uitvoeringsinstantie van de sociale zekerheid. Bij werkloosheid daarentegen is van een verdeling van het loonschadeveld geen sprake. Verder is voor het gehele veld de verantwoordelijkheid in beginsel bij de werkloze gelegd. Slechts via de mogelijkheid van voorschotverlening komt het sociaal zekerheidsrecht hieraan enigzins tegemoet.

Men kan zich afvragen of de stelselherzieningsoperatie op het terrein van werkloosheid geen reden zou moeten worden om voor dit risico in het sociaal zekerheidsrecht een regeling te introduceren die meer analogie vertoont met die bij ziekte en arbeidsongeschiktheid. Concreet zou een dergelijke regeling het volgende kunnen inhouden:

a. regeling met betrekking tot loondoorbetaling en daarmede gelijkgestelde betaling
   - het recht op onverminderde loondoorbetaling geldt niet als uitsluitingsgrond in de werkloosheidsregeling;
   - onzekerheid omtrent het bestaan van het recht op onverminderde loondoorbetaling leidt niet tot voorschotverlening;
   - in beginsel ontstaat ook bij aanspraak op onverminderde loondoorbetaling zonder meer recht op werkloosheidsuitkering;
   - het is aan de bedrijfsvereniging om via de weg van de cessie of procesmachtiging het recht op onverminderde loondoorbetaling van de werkgever af te dwingen[8];
   - samenloop van werkloosheidsuitkering en loon wordt tegengegaan door toepassing van anticumulatiebepalingen.

8. Vgl. J. Riphagen, Ontslag en het recht op WW-uitkering, Deventer 1985, pag. 129-143.

b. regeling met betrekking tot inkomsten, verband houdende met de beëindiging van de dienstbetrekking
   - in de NWW dient bepaald te worden, dat bij de vaststelling van de inkomsten waarop de verzekerde naar burgerlijk recht aanspraak kan maken ter zake van de beëindiging van de dienstbetrekking, de rechter rekening houdt met de aanspraken krachtens de werkloosheidswetgeving;
   - aan de bedrijfsvereniging komt geen regresrecht toe voor de in het kader van de werkloosheidsuitkering gedane uitkeringen.[9]

c. Met betrekking tot inkomsten wegens loonderving en inkomsten uit ouderdomspensioen
   - samenloop van werkloosheidsuitkering met deze inkomsten wordt tegengegaan door anticumulatiebepalingen.

Naar mijn oordeel zijn voor een dergelijke – zoveel mogelijk analoge – bijstelling van de werkloosheidswetgeving diverse argumenten aan te voeren. In de eerste plaats wordt de coherentie van het stelsel van sociale zekerheid vergroot. De verschillen tussen de regelingen bij ziekte, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid worden kleiner. Meer aansluiting zou ook voor wat betreft de loondoorbetalingsregeling bereikt worden met de in hoofdstuk IV van het ontwerp-NWW opgenomen regeling inzake 'overneming van uit de dienstbetrekking voortvloeiende verplichtingen bij onmacht van de werkgever om te betalen'. In de tweede plaats geldt als groot voordeel, dat het er voor de sociaal verzekerden eenvoudiger en doorzichtiger op wordt en dat in een aantal gevallen mogelijk cumulatie bij voorbaat wordt voorkomen. Niet uit het oog dient men ook te verliezen de grotere zekerheid die voor betrokkenen voortvloeit uit de prioriteitsstelling van de werkloosheidswetgeving boven het arbeidsrecht. Als nadeel zou gezien kunnen worden het feit, dat wellicht een grotere afwenteling van het werkloosheidsrisico op de sociale fondsen zal plaatsvinden, onder meer doordat voorgesteld wordt bij inkomsten, verband houdende met de beëindiging van de dienstbetrekking geen regresrecht aan de bedrijfsvereniging toe te kennen.

Een meer principieel betoog ten behoeve van voorgaande kan men aantreffen bij Viaene.[10] Naar zijn oordeel is geen harmonisatie en vereenvoudiging van het sociaal zekerheidsrecht mogelijk, wanneer niet afgestapt wordt van de nodeloze indelingen van het schadeveld. Een sociaal zekerheidsstelsel moet niet op bijkomstigheden gericht zijn, maar op het essentiële en dat is de schade zelf, niet de oorzaak van de schade. Toegespitst op de huidige situatie bij ziekte, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid betekent dit dat Viaene pleit voor de verdwijning van deze afzonderlijke oorzaken en in feite een Algemene loondervingswet voorstaat.

In wezen raken zijn opmerkingen ook de diverse oorzaken die binnen het arbeidsrecht worden onderscheiden, zoals bijv. loonverlies ten gevolge van een

9. Van het opnemen van een regresrecht wordt afgezien, omdat in het ontwerp-NWW wordt voorgesteld cumulatie op dit punt toe te laten.
10. J. Viaene, De oorzaak van de schade, hinderpaal voor een integratie van de vergoedingsstelsels, opgenomen in 'Menselijke schade', Collection Action Sociale Européenne, Parijs/Brussel 1981, pag. 229-242.

onregelmatig ontslag. Zij voegen aan de reeds bestaande sociale zekerheidsproblematiek nog een extra problematiek toe: het samengaan van sociale zekerheidsprestaties met privaatrechtelijke verplichtingen en aanspraken. De schadeproblematiek wordt daardoor nog troebeler. Van de andere kant kan niet om de realiteit van de aanvullende werking van het privaatrecht heen gestapt worden. Vanuit deze constatering pleit Viaene dan voor een next-best oplossing: 'Als er toch onderscheid moet blijven bestaan tussen de sociaalrechtelijke en de burgerrechtelijke oorzakelijkheidsindeling, kan de eerste zich bezig houden met het "damnum emergens" en neemt de tweede alleen het "lucrum cessans" voor zijn rekening.' In zekere zin gaat de hiervoor ten aanzien van het ontwerp-NWW bepleite systematiek in deze richting.

3 De omschrijving van het begrip werkloosheid

In het ontwerp-NWW wordt een toestand van werkloosheid aanwezig geacht, indien de werknemer (art. 16):
- ten minste vijf, of ten minste de helft van zijn arbeidsuren (dit is het aantal uren waarin de werknemer in de zesentwintig weken onmiddellijk voorafgaand aan zijn werkloosheid gemiddeld per week als werknemer arbeid heeft verricht) verliest en hij
- beschikbaar is om arbeid te aanvaarden.

In de kern komt deze omschrijving erop neer dat, in tegenstelling tot de huidige situatie, bij de vraag of werkloosheid is ingetreden, uitsluitend wordt gekeken naar de omvang van het (verzekeringsplichtig) werk, dat de verzekerde is kwijtgeraakt.[11] Niet langer zal derhalve relevant zijn 'het niet in de normale omvang produktief werk hebben'. Evenzeer geldt dit voor het element 'onvrijwilligheid', zoals thans in de WW wel het geval is. Niet onvrijwillige werkloosheid leidt thans niet zonder meer tot het vervallen van het recht op werkloosheidsuitkering, doch tot sanctie-toepassing door de bedrijfsvereniging.

In het ontwerp is voorzien in de mogelijkheid om bij amvb nadere regels te stellen omtrent de beschikbaarheid voor arbeid (art. 16, lid 3 ontwerp-NWW). Met name is door het kabinet in dit verband gedacht aan het nader aangeven van de mate van beschikbaarheid. Op welke arbeid de beschikbaarheid zich in feite dient te richten leert het sanctierecht. Centraal staat dat de werkloze werknemer onder meer dient te voorkomen dat hij werkloos blijft, doordat hij (art. 24 ontwerp-NWW):
1. in onvoldoende mate tracht passende arbeid te verkrijgen;
2. nalaat aangeboden passende arbeid te aanvaarden of door eigen toedoen geen passende arbeid verkrijgt;
3. door eigen toedoen geen passende arbeid behoudt; of

11. Vgl. de memorie van toelichting op het ontwerp-NWW (Tweede Kamer, vergaderjaar 1985-1986, 19261, nr. 3, pag. 45-48 en 130-133.

4. in verband met door hem te verrichten arbeid eisen stelt die het aanvaarden of verkrijgen van passende arbeid belemmeren.

Het hierin telkens terugkerende begrip 'passende arbeid' wordt door de wetgever nader omschreven als 'alle arbeid, die voor de krachten en bekwaamheden van de werknemer is berekend, tenzij aanvaarding om redenen van lichamelijke, geestelijke of sociale aard niet van hem kan worden gevergd' (art. 24, lid 2 ontwerp-NWW). Als zelfstandige redenen kunnen evenwel niet gelden de hoogte van het rechtens geldende loon, de plaats van het werk of een afwijking van opleiding en vroeger beroep. De uiteindelijke sanctie op de niet-nakoming door de werknemer van de op hem rustende verplichting bestaat hierin, dat de bedrijfsvereniging de bevoegdheid heeft de uitkering blijvend geheel te weigeren, tijdelijk of blijvend gedeeltelijk te weigeren of de uitkeringsduur te beperken (art. 27 ontwerp-NWW).

Men zou uit voorgaande regels kunnen concluderen, dat voor de toepassing van het ontwerp-NWW niet langer beschikbaarheid voor de vroegere arbeid geïndiceerd is, doch dat deze beschikbaarheid zich dient te richten op andere passende arbeid. Indirect kent het ontwerp-NWW evenwel ook een beschikbaarheidsvereiste voor de vroegere arbeid. Het ontwerp-NWW (art. 19) sluit namelijk de werknemer die recht heeft op onverminderde loondoorbetaling uit van het recht op uitkering, zij het dat nog wel de mogelijkheid van voorschotverlening bestaat ingeval de loondoorbetaling nog onzeker is. Verder dient de werknemer zich zodanig te gedragen dat hij door zijn doen en laten het Algemeen Werkloosheidsfonds of de bedrijfsvereniging niet benadeelt of zou kunnen benadelen (art. 25 ontwerp-NWW). Deze regels betekenen dat de werknemer bereid moet zijn en blijven om zijn eerdere arbeid te verrichten, omdat anders zijn vordering ex art. 1638d BW geen redelijke kans van slagen heeft.

Het spreekt voor zich dat deze tweesporigheid met betrekking tot de beschikbaarstelling tot diverse vragen aanleiding kan geven.[12] Wanneer passende arbeid voorhanden is dient betrokkene deze dan te weigeren teneinde de loonvordering niet in gevaar te brengen of mag hij onder deze omstandigheden naar bevind van zaken handelen? Is verder ook sprake van een redelijke opstelling van de werknemer, wanneer hij zich uitsluitend richt op terugkeer naar zijn oude functie?

Inherent aan het bestaan van deze vragen is, dat het aan de werknemer is om adequaat in te spelen op enerzijds de eisen, voortvloeiende uit het arbeidsrecht (art. 1638d BW: bereid zijn de bedongen arbeid te verrichten), anderzijds die uit het ontwerp-NWW (inschrijving bij GAB en aanvaarding van passende arbeid). De voorschotverlening kan niet weerhouden dat een in de ogen van de bedrijfvereniging inadequaat beschikbaarheidsgedrag uiteindelijk voor risico van de werknemer komt.

12. Zie in dit verband de annotatie van Olbers bij de uitspraak van de CRvB d.d. 12 november 1984 (SMA, februari 1985, pag. 138 e.v.) en die van Christe bij de uitspraak van de HR d.d. 26 april 1985 (SMA, september 1985, pag. 598 e.v.).

Ook in het kader van de huidige WW doet bovenstaand dilemma voor de werknemer zich voor en wordt in feite vergroot, doordat de rechter naar analogie van art. 1639r, lid 5 BW de loonvordering kan matigen.[13] Door deze matiging zou voor de werknemer in theorie alsnog recht op een werkloosheidsuitkering kunnen ontstaan, ware het niet dat de werknemer gedurende de periode, waarover deze uitkering verstrekt moet worden, zich uitsluitend beschikbaar heeft gehouden voor de vroegere arbeid. Met toepassing van art. 31, tweede lid WW zou op grond hiervan de bedrijfsvereniging een dergelijke uitkering kunnen weigeren. Het gevolg zal ongetwijfeld zijn dat de werknemer zich ook genoodzaakt zal voelen om zijn sollicitatie-activiteiten mede op passende arbeid te richten. Zoals Olbers terecht opmerkt mag dit gedrag vanuit het oogpunt van toepassing van de WW wenselijk en wellicht bedoeld zijn, omdat op die wijze de kans dat de bedrijfsvereniging tot uitkering moet overgaan wordt verkleind, onbevredigend is wel dat de werknemer daarvoor rechten die het BBA annex BW hem toekent in geval van een nietig ontslag moet prijsgeven. Door meer prioriteit toe te kennen aan het werkloosheidsrecht in verhouding tot het arbeidsrecht (zie vorige par.) kan tot op zekere hoogte aan deze situatie worden tegemoet gekomen. Anders dan in de huidige regeling zou immers niet een toekenning van een uitkering aan de orde zijn, maar een weigering van een reeds lopende uitkering, hetgeen naar mijn mening een iets sterkere positie voor de werknemer met zich brengt. Overigens zullen dezelfde criteria bij deze beslissingen een rol spelen: geen benadeling, voldoende activiteiten gericht op aanvaarding van passende arbeid, inschrijving GAB.

Naar mijn oordeel zou een verbijzondering van het beschikbaarheidsvereiste in het kader van het werkloosheidscriterium aan de onzekerheid voor de werknemer een definitief einde kunnen maken. De beschikbaarheid zou zich alsdan in eerste instantie moeten richten op de bedongen arbeid en wel zolang van de werknemer in verband met zijn ontslag in redelijkheid niet kan worden gevergd, dat hij zich mede voor andere passende arbeid beschikbaar stelt. Wordt daarentegen een ruimere beschikbaarstelling redelijk geacht, dan zou deze zich moeten richten op iedere passende arbeid, inclusief de bedongen arbeid. In feite wordt de kwestie van de beoordeling of terugkeer naar de oude functie al of niet moet worden nagestreefd uit de sfeer van het arbeidsrecht gehaald en overgeheveld naar de werkloosheidswetgeving.[14] Het grote voordeel is, dat een zo optimaal mogelijke professionele reclassering kan worden bereikt en de evaluatie van de loonschade meer gericht en derhalve exacter kan plaatsvinden. Een voordeel is ook dat de bedrijfsvereniging zich duidelijk moet uitspreken voor welke arbeid de werkloze werknemer zich beschikbaar moet stellen. De onzekerheid voor betrokkene wordt hiermede weggenomen. Slechts wanneer de werkloze werknemer onvoldoende activiteiten aan de dag legt met betrekking tot de arbeid,

13. Zie in dit verband het artikel 'Rechterlijke matiging van de loonverdeling' van Van Noord, opgenomen in SMA, oktober 1984, 39ste jaargang nr. 10, pag. 649, e.v. Vergelijk ook de annotaties van Olbers en Christe vermeld onder de vorige noot (12).
14. Vgl. mijn artikel 'Enkele kanttekeningen bij de recente wetsontwerpen tot wijziging van het stelsel van sociale zekerheid', SMA september 1985, 40ste jaargang nr. 9, pag. 571 e.v.

waarvoor hij zich beschikbaar dient te houden, kan door de bedrijfsvereniging van het sanctierecht worden gebruik gemaakt.

Overigens behoeft naar mijn oordeel een dergelijke benadering in beginsel niet te leiden tot een vermindering van de rechten van de werknemer c.q. de bedrijfsvereniging ten opzichte van de werkgever. Slechts een structurering van het reïntegratieproces wordt beoogd zonder nochtans de onderlinge rechtsverhouding te willen beïnvloeden. Beschikbaarheid voor de bedongen arbeid blijft immers ook bij een ruime omschrijving van de arbeidsplicht mogelijk. Verder heeft betrokkene de mogelijkheid om tegen de beslissing van de bedrijfsvereniging beroep aan te tekenen en wordt aan de civiele rechter volledig de vrijheid gelaten in het kader van de bepaling van de reikwijdte van de loondoorbetalingsverplichting een en ander te verdisconteren, bijv. door toepassing van het matigingsrecht.

4 Slotopmerking

In theorie kan de relatie tussen het arbeidsrecht en het sociale zekerheidsrecht op drie verschillende manieren benaderd worden.

Men kan de rechtsregimes in beginsel volledig gescheiden laten werken en slechts voor wat betreft de uitkomst eventueel corrigerende bepalingen opnemen. In de tweede plaats kan men de regimes zoveel mogelijk op elkaar laten aansluiten. Gezocht wordt alsdan naar zoveel mogelijk harmonie tussen de beide rechtssystemen zonder nochtans aan een bepaald systeem een prevalerende betekenis toe te kennen. Als derde zou denkbaar zijn, dat aan een bepaald rechtssysteem wel een zekere prevalerende betekenis wordt toegekend en dat daar consequenties uit worden getrokken voor de andere rechtsgebieden.

Elke wijze van vormgeven heeft naar mijn mening voor de kwaliteit en kwantiteit van de rechtsregels grote gevolgen. Zo vereisen volledig zelfstandige rechtssystemen op zich al het maximale aantal regels, terwijl daarnaast nog 'uitkomstcorrigerende'-regels nodig zijn. Laat men daarentegen een rechtssysteem zoveel mogelijk prevaleren, dan behoeft het andere systeem daarop slechts aan te sluiten. Verder kunnen bij adequate prevalerende regels onder bepaalde omstandigheden aanvullende regels gemist worden. Kwantitatief bezien kan een dergelijke vormgeving derhalve tot een vermindering van regels leiden. Verder denk ik dat met een afname van de kwantiteit wel eens een vergroting van de kwaliteit gepaard zou kunnen gaan.

De twee in dit artikel beschreven voorbeelden zijn uitgewerkt uitgaande van een zekere prevalerende werking van het sociale zekerheidsrecht. Vergeleken met de huidige regelgeving zijn naar mijn oordeel inderdaad kwantitatieve en kwalitatieve voordelen te onderkennen. Ik denk dan ook dat in het kader van een fundamentele herziening van het stelsel van sociale zekerheid nog veel werk te doen is. We zullen daarom Veldkamps talrijke adviezen, ideeën en concepties met betrekking tot de sociale zekerheid nog lang in onze gedachten blijven meevoeren en uit zijn vele werken meer dan eens met een gevoel van dankbaarheid kunnen putten.

De verdelende sociale zekerheid

een literatuurverkenning

RUUD MUFFELS*

1 Inleiding

Tot op heden is noch in de theoretische noch in de empirische literatuur veel aandacht geschonken aan het vraagstuk van de verdelingseffecten van het stelsel van sociale zekerheid. Het zijn met name economen en in veel mindere mate sociologen die voor dit onderwerp belangstelling hadden. Sociologen of sociologisch geïnspireerde auteurs hebben altijd meer belangstelling gehad voor de totstandkoming en ontwikkeling van de verzorgingsstaat (the Welfare State) en voor het sociaal beleid (social policy), dan voor het resultaat in de verdelingssfeer.

De oorzaak van deze geringe belangstelling hangt samen met het feit dat het stelsel van sociale zekerheid pas in de naoorlogse periode, in de vijftiger en zestiger jaren, tot volle ontwikkeling is gekomen en dat er in deze jaren van economische groei er maatschappelijke consensus bestond over de noodzakelijke opbouw van de verzorgingsstaat. Pas in de zeventiger jaren toen onder invloed van de wereldwijde economische crisis de verzorgingsstaat ter discussie werd gesteld nam de belangstelling voor de endogene gevolgen van het stelsel toe. Daarvóór werd de sociale zekerheid op zijn best beschouwd als een exogene factor die niet of nauwelijks invloed had op het sociaal-economisch proces.

Het komt mij voor dat de constatering van Prof. Veldkamp in zijn Tilburgse oratie 'de didactiek van de sociale zekerheid' (1985), namelijk dat de monodisciplinaire theorievorming nog tal van onvolkomenheden bevat en worstelt met het gebrek aan multidisciplinaire wetenschapsbeoefening en theorievorming, zeker ook geldt voor de wetenschappelijke bestudering van het verdelingsaspect.

* IVA, Instituut voor Sociaal Wetenschappelijk Onderzoek, Tilburg en SZW, Subfaculteit Sociale Zekerheidswetenschap, KHT, Tilburg

2 Verdelingseffecten en theorievorming

Bij de bestudering van verdelingseffecten gaat het primair om de relatie tussen de sociale zekerheid en sociale c.q. economische ongelijkheid. Uitgaande van het begrip sociale ongelijkheid blijkt dat de wetenschappelijke bestudering van de relatie sociale zekerheid en sociale ongelijkheid nog in de kinderschoenen staat. Wel is er vrij veel theoretische literatuur beschikbaar waarin aan de ene kant de oorzaken en het ontstaan van sociale ongelijkheid en aan de andere kant de verdeling van ongelijkheid en armoede aan de orde wordt gesteld. De eerstgenoemde meer verklarende theorieën duid ik aan met de term *relationele* theorieën, terwijl de laatstgenoemde meer *beschrijvende* theorieën kunnen worden aangeduid met het begrip *distributieve* theorieën (Grootings, 1981).

Binnen de groep van *relationele* theorieën zou ik een onderscheid willen aanbrengen in wat genoemd kan worden *voluntaristische* en *deterministische* theorieën. De voluntaristische theorieën veronderstellen dat ongelijkheden de resultante zijn van keuzen van individuen en sociale actoren en dat er een verband is tussen de inrichting van de maatschappij en sociale ongelijkheid. De deterministische stromingen veronderstellen dat de ongelijkheden min of meer onvermijdelijk zijn, vóóraf bepaald zijn dan wel het resultaat zijn van maatschappelijke toevalsprocessen (Sahota, 1978). Tot de voluntaristische theorieën worden naast de liberale economische stroming van het vrije keuzegedrag die zich sterk baseert op de neo-klassieke theorie vooral de *institutionele* theorieën gerekend. Hiertoe behoren de functionalistische theorieën en de radicale conflicttheorieën. Binnen de *deterministische* stroming zijn de stochastische theorieën de meest belangrijke. Hieronder worden de theorieën nader toegelicht.

In de *neo-klassieke theorie* zorgt het prijsmechanisme ervoor dat de ruilmarkten van goederen en diensten naar evenwicht tenderen. Onder bepaalde condities heeft een marktsysteem met volledige vrije mededinging een evenwichtsoplossing die pareto-optimaal of wel economisch efficiënt is. Dat betekent dat bij gegeven stand van de technische kennis en voorkeuren van individuen slechts verbeteringen in individuele posities mogelijk zijn als er minstens één andere marktpartij op achteruit gaat. De verdeling die in deze situatie resulteert staat niet ter discussie en wordt als gegeven aanvaard. De neo-klassieke theorie geeft dan ook geen maatstaf voor de inkomensverdeling; de bestaande uit de marktprocessen voortvloeiende verdeling wordt aanvaard als de meest optimale verdeling. De theorie heeft veel – vaak ook ideologische – kritiek gekregen. Veel van deze kritiek heeft echter betrekking op de strikte traditionele theorie en miskent de aanvullingen die in de loop van de tijd zijn aangebracht die de waarde ervan sterk hebben vergroot (de human-capital theorie, de job search theorie, de schaarste theorie van Tinbergen etc.). Vooral in de utilitaristische traditie van de welvaartstheoretische economische literatuur heeft de theorie haar bruikbaarheid bewezen voor analyse van het micro-economisch gedrag. Verwezen mag in Nederland met name worden naar de werken van Van Praag (o.a. 1968), Goedhart (o.a. 1979), Hagenaars (o.a. 1985) en Kapteyn (o.a. 1977).

De basis voor de *structureel-functionalistische* verklaring als onderdeel van de institutionele theorieën van sociale stratificatie is gelegd in een artikel van Davis en Moore (1945). Volgens de functionalistische theorie is sociale stratificatie onlosmakelijk verbonden met elke maatschappij, hoewel de vorm waarin sociale stratificatie zich manifesteert kan verschillen. Ongelijkheid van inkomen, prestige, status, macht en kennis is een universeel fenomeen. De fundamentele reden hiervoor is dat er in iedere maatschappij zekere posities zijn die meer functioneel zijn voor de overleving van de maatschappij dan andere. Om te verzekeren dat de meest geschikten deze posities gaan bezetten en dat de functies zo goed mogelijk worden uitgeoefend worden verschillende beloningen toegekend aan verschillende posities zodat ongelijkheid *institutioneel* verankerd wordt in een maatschappij. Ook deze theorie heeft veel kritiek gekregen, onder andere doordat ze alleen ingaat op het functionele karakter van ongelijkheid en het dysfunctionele karakter ervan onvoldoende onderkent. Tawney (1931) stelde onder andere dat extreme ongelijkheden en macht leiden tot ontkenning van het gelijke kansenbeginsel, dat belangenstrijd en conflict worden uitgelokt en dat een efficiënte allocatie wordt belemmerd. Ook Gans (1971) wijst op de gevaren van grote ongelijkheden voor het welzijn en de sociale integratie van de maatschappij.

In tegenstelling tot de functionalisten die de aandacht leggen op de wijze waarop sociale stratificatie een functie vervult in de totstandkoming van consensus wijzen de *conflict (neo)-marxistisch georiënteerde theoretici* op de onvermijdelijke conflicten c.q. klassetegenstellingen die aan de basis van het verdelingsvraagstuk staan. Functionalisten veronderstellen een algemene consensus in de maatschappij met betrekking tot normen, waarden en belangen, terwijl de conflict-theoretici het conflict tussen sociale klassen en actoren zien als een dominant universeel kenmerk van kapitalistisch georiënteerde stelsels. Centraal staat de gedachte dat macht in handen is van een kleine economische elite die niet alleen het economische maar ook het waardensysteem domineert. Ongelijkheid en armoede worden gezien als het onvermijdelijke resultaat van de ongelijke verdeling van macht (Zie Vic George, 1980).

Tot deze radicale institutionele theorieën kunnen ook de meer vraaggerichte theorieën van de 'human capital'benadering gerekend worden, zoals de theorieën van de gesegmenteerde arbeidsmarkt, de 'job competition' theorie, de theorie van de interne arbeidsmarkt en de socialistische versie van de 'non-competing groups' theorie. Gemeenschappelijk in deze theorieën is dat gesegmenteerde arbeidsmarkten de concurrentie tussen deelmarkten verzwakken en ongelijkheden in stand houden (zie Sahota, 1978). In de *stochastische* theorieën wordt verondersteld dat de scheefheid in de inkomensverdeling voornamelijk het gevolg is van toevalsprocessen, kansen en geluk. De theorie veronderstelt dat zelfs als in een generatie aanvankelijk de verdeling van inkomens en welvaart volstrekt gelijk is, er onder invloed van stochastische processen ongelijkheden ontstaan in dezelfde mate als de Paretoverdeling veronderstelt (Sahota, 1978, blz. 6). De theorie geeft slechts een partiële verklaring voor het proces van inkomensvorming, onder andere doordat het de Pareto-verdeling wilde verklaren die echter alleen voor de hogere inkomens opgaat.

Ook Odink (1985) constateert dat de theorie niet of nauwelijks een socio-economische verklaringsgrond geeft voor de inkomensongelijkheid (blz. 6).

De *distributieve* theorieën, die in het algemeen meer beschrijvend van aard zijn, kunnen worden onderverdeeld in drie stromingen, de *individualistische*, de *sub-culturele* en de *structurele*.

De theorieën die individuele kenmerken aanvoeren als de meest belangrijke determinerende factoren van ongelijkheid wijzen veelal op de rol van intelligentie en onderwijs. Tot deze groep behoren ook de bekwaamhedentheorieën, die in essentie veronderstellen dat verschillen in produktiviteit en bijgevolg in inkomen zijn terug te voeren tot verschillen in bekwaamheden. Verondersteld wordt dat deze bekwaamheden normaal verdeeld zouden zijn, hetgeen in tegenspraak was met de empirische bevindingen van Pareto de een lognormale verdeling constateerde. Tal van auteurs hebben getracht deze discrepantie te verklaren, door te wijzen op factoren als geërfde rijkdom, non-competing groups, Lydall's D-factor (D staat voor karaktereigenschappen als drive, dynanism, doggedness, determination), intelligentie etc.

In de literatuur is voortdurend gediscussieerd over de vraag in hoeverre intelligentie samenhangt met erfelijkheid dan wel met omgevingskenmerken. Over het relatief belang van erfelijkheidsfactoren en omgevingsfactoren zijn de meningen dan ook verdeeld. De overheersende mening van sociale wetenschappers lijkt te zijn dat opvoedingsfactoren (omgeving, onderwijs en dergelijke) meer dan natuurlijke factoren bepalend zijn voor de verschillende aspecten van bekwaamheid (Sahota, 1978, blz. 5).

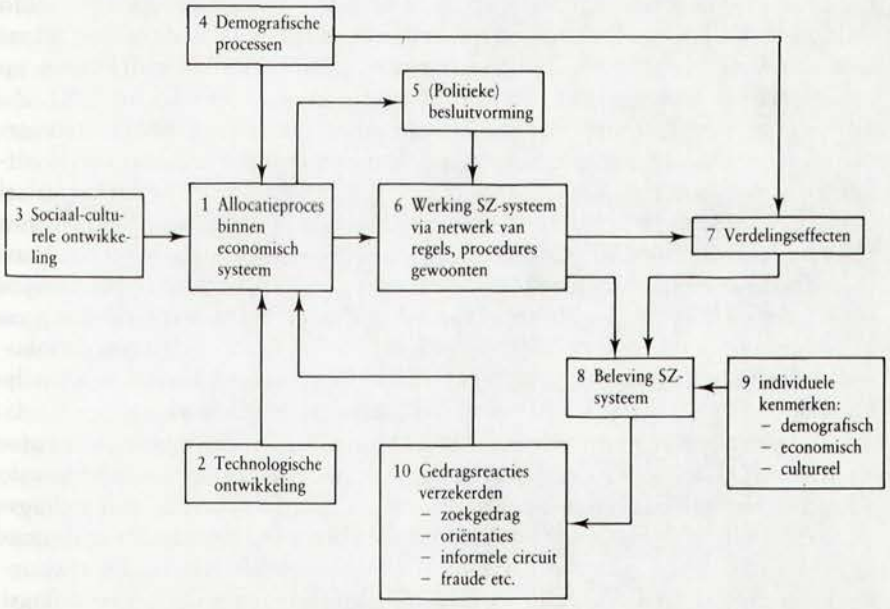
Belangrijker dan intelligentie is wellicht de rol van *onderwijs* in verband met sociale ongelijkheid. Studies in Groot-Brittannië en de Verenigde Staten wijzen erop dat tussen beide een significante samenhang bestaat. Vooral in de 'human capital' benadering wordt deze factor benadrukt.

In het armoedeonderzoek is in het kader van het onderzoek naar sociale indicatoren van armoede tevens aandacht besteed aan de factor onderwijs. De invloed van het onderwijs blijkt echter deels te verlopen via de variabele sociale afkomst (zie Deleeck et.al., 1980).

De *sub-culturele* benadering benadrukt het belang van sociaal-culturele waarden en normen in een maatschappij voor de verdeling van sociale ongelijkheid en armoede. In deze benadering wordt verondersteld dat binnen het gezin, de sociale groep of de gemeenschap bepaalde cultuurpatronen bestaan die het gedrag van leden van deze sociale verbanden zodanig reguleren dat situaties van armoede c.q. van relatieve deprivatie binnen en tussen generaties in stand worden gehouden. Sommigen spreken in dit verband van een (intergenerational) cycle of deprivation en van een 'culture of poverty'. Deze armoedecultuur-opvatting heeft in de literatuur veel aandacht gekregen (zie onder andere Lewis, 1966, Durlacher, 1965 etc.). De beschikbare empirische studies geven evenwel geen aanleiding te veronderstellen dat deze 'culture of poverty' these een algemene geldigheid bezit. Brown en Madge (1982) stellen het aldus: 'It can often happen that individuals, families or communities behave in simular ways, not because they share a common learned culture but because they have responded in the same way to external constraints'.

Daarnaast worden meer *structurele* verklaringen naar voren gebracht. Daarbij wordt het armoedeprobleem verklaard vanuit de structuur van een gemeenschap. Volgens de aanhangers van de radicale structurele stroming is sociale ongelijkheid structureel ingebed in de instituties van de maatschappij. Zij leggen sterk de nadruk op de ongelijke verdeling van macht. Volgens verschillende auteurs is macht ook gekoppeld aan beroepen. Beroepen zijn volgens Mok bijvoorbeeld te combineren met statusgroepen, doordat de statusdifferentiatie in de maatschappij berust op een verschil in waardering van de verschillende beroepen. Giddens spreekt in dit verband over marktcapaciteit, alle relevante eigenschappen die individuen op de markt inbrengen. Naarmate de marktcapaciteit groter is, is de machtspositie van deze beroepsgroep groter en is de onderhandelingspositie met de werkgevers sterker. Beroepen die weinig of geen kwalificaties vereisen hebben een geringe machtspositie en worden daardoor laag beloond (Grootings, 1981). In deze benadering staat het machtsaspect primair, hoewel erkend wordt dat ook andere factoren zoals sociale achtergrond, geslacht, etnische afkomst en dergelijke een rol spelen.

Tot zover de theorie. Wanneer ik in de volgende paragraaf de empirie bespreek zal ik dat doen aan de hand van het volgende heuristische model, dat op basis van de theorie kan worden opgesteld. Het model berust op de wisselwerking tussen het sociale zekerheidssysteem, het sociaal-economisch systeem en het politiek systeem (blok 1 t/m 6). Centraal staat de relatie tussen de verdelingseffecten (blok 7), de beleving- en waardering van het SZ-systeem (blok 8), de gedragsreacties in antwoord hierop (blok 10) en de terugkoppelingseffecten via het economisch systeem.



Schema 1. Een aanzet tot een heuristisch model voor de relatie sociale zekerheid en sociale ongelijkheid

2 Verdelingseffecten en empirisch onderzoek

In eerste instantie wil ik ingaan op de empirische studies in Nederland en enkele andere landen naar de verdelingseffecten van het stelsel van sociale zekerheid (paragraaf 2.1). Vervolgens worden de studies besproken rondom beleving en waardering (paragraaf 2.2) en gedrag (paragraaf 2.3).

2.1 Verdelingseffecten

Baanbrekend werk is op dit terrein verricht door het Sociaal- en Cultureel Planbureau in de studies Profijt I en II in 1977 en 1981 en in de studie Berekend Beleid in 1984. In de laatste studie werden met behulp van micromodel-simulatie de verdelingseffecten en budgettaire effecten doorgerekend van verschillende overheidsmaatregelen waaronder de stelselherzieningsmaatregelen in de sociale zekerheid. In de profijtstudies ging het met name om de verdeling van overheidsuitgaven per 10% inkomensgroep (deciel), de zogenaamde tertiaire inkomensverdeling. Uit de Berekend Beleid studie blijkt dat de stelselherzieningsvoorstellen tot substantiële en betrekkelijk willekeurige inkomenseffecten kunnen leiden. Vooral de midden- en hogere inkomens ondervinden de negatieve inkomensgevolgen van deze maatregelen. De grootste effecten treden op door de wijzigingen in de arbeidsongeschiktheidsregelingen.

Wordt het totale stelsel van sociale zekerheid onder de loep genomen, dan tonen de SCP-gegevens aan dat vooral de laagste inkomensgroepen per saldo (saldo van werknemerspremies en uitkeringen) profiteren van de sociale zekerheid. Dat blijkt ook uit een studie van Muffels et.al. (1986) die zich baseren op geaggregeerde gegevens van de inkomensstatistiek van het CBS uit 1981. Zij houden ook rekening met de werkgeverspremies. De auteurs concluderen vervolgens op basis van een vergelijking van de inkomensongelijkheid (Theil-coëfficiënt) van de 'pre-transfer' en 'post-transfer' inkomensverdeling dat het stelsel van sociale zekerheid zorgt voor een reductie in de inkomensongelijkheid van huishoudens van ruim 30%, hetgeen ongeveer even groot is als de herverdelende invloed van de belastingen. Tezamen zorgen sociale zekerheid en belastingen voor een reductie in de ongelijkheid van 50%. Zou er met andere woorden geen belasting- en sociale zekerheidssysteem zijn geweest in 1981 dan zou de inkomensongelijkheid ongeveer twee keer zo groot zijn geweest. Vooral de wettelijke ouderdomsverzekering heeft een sterke herverdelende werking.

Een belangrijke nadeel van deze benaderingen is dat de situatie op één moment wordt bekeken terwijl theoretisch een benadering op levensduurbasis de voorkeur verdient en voorts dat geen rekening is gehouden met 2e orde gedragseffecten. Immers, de verdelingseffecten worden berekend uitgaande van de imaginaire situatie dat er geen belasting- of sociale zekerheidsstelsel is. De afwezigheid van deze stelsels zou echter leiden tot gedragsreacties die het verdelingsbeeld sterk zouden doen wijzigen. Nelissen (1985) heeft voor Nederland voor de AOW de verdelingseffecten op levensduurbasis berekend. Zijn conclusie is

dat op levensduurbasis de herverdelende werking van de AOW veel kleiner is dan in vergelijking met de situatie op één moment.

Micro-econometrische simulatiemodellen zoals die onder andere zijn gebruikt door Kapteyn en Van Praag met betrekking tot het vraagstuk van armoede c.q. bestaansonzekerheid bieden wel de mogelijkheid rekening te houden met gedragsreacties. Zo heeft Kapteyn et.al (1985) gebruik gemaakt van een neoklassieke micro-economische arbeidsaanbodmodel om de 2e orde effecten van bepaalde gesimuleerde beleidsmaatregelen door te rekenen. In een studie voor de OSA (1985) is dit arbeidsaanbodmodel verder uitgewerkt. In beginsel bieden deze modellen de mogelijkheid ook andere gedragsreacties te incorporeren. Als zodanig is deze methode eleganter en meer geavanceerd dan de micro-simulatiemethode van het SCP. Dit geldt temeer wanneer bovendien rekening gehouden zou worden met gedragsveranderingen in de tijd.

In de *Verenigde Staten* staan in de onderzoeksliteratuur drie thema's centraal: armoede, inkomensongelijkheid en micro-modelsimulatie.

In het overzichtsartikel van Danziger, Haveman en Plotnick (1981) worden de verschillende studies met betrekking tot armoede, inkomensongelijkheid en micro-simulatie besproken. Zij stellen vast dat de resultaten van deze studies sterk afhangen van de gebruikte data (panel of cross-section), de armoedemaatstaf (een absolute of relatieve maatstaf) en de inkomensdefinitie ('in kind transfers' wel of niet opgenomen, wijze van standaardisatie, life-time inkomens of inkomen op één moment). Over het algemeen luidt de conclusie dat de welvaartsprogramma's een substantiële invloed hebben gehad op de vermindering van de armoede maar dat de totale ongelijkheid in inkomens niet of nauwelijks is aangetast (zie ook Page, 1983). De micro-model simulatie studies tonen aan dat de negatieve effecten van overheidsprogramma's op het arbeidsaanbod over het algemeen, hoewel aanwezig, niet erg groot zijn. In het artikel van Danzinger wordt dit effect einde jaren zeventig voor alle inkomenstransferprogramma's tezamen geschat op 4,8% en dat van de werkloosheidsverzekeringen op 0.3%.

Het nadeel van deze studies is dat ze onvoldoende rekening houden met vraagfactoren, ze veronderstellen een volkomen elastische vraag en houden geen rekening met de gevolgen van het transfersysteem zelf. Plotnick (1984) heeft laten zien dat wanneer rekening wordt gehouden met bijvoorbeeld arbeidsaanbod-effecten de invloed van overheidsprogramma's op de vermindering van armoede en ongelijkheid sterk wordt gereduceerd.

In *Groot-Brittannië* is de aandacht voor de verdelingseffecten van het stelsel vanuit het beleid groter dan in Nederland. Er zijn ook meer gegevens beschikbaar via de 'Family Expenditure Survey' die een zeer waardevolle informatiebron is voor vele onderzoekingen. Uit analyses van O'Higgins (1984) op deze gegevens over een reeks van jaren blijkt dat vooral de lagere inkomensgroepen profiteren van de sociale zekerheidstransfers, in het bijzonder van de sociale bijstand en de overheidspensioenen.

In *West-Duitsland* heeft de 'Transfer Enquête Kommission' (1981) in opdracht van de Bondsregering zich over het verdelingsvraagstuk van de sociale zekerheid gebogen. In Duitsland zijn weinig empirische gegevens voorhanden over de verdelingsgevolgen van het stelsel. Het ontbreekt met name aan gege-

vens op individueel huishoudensniveau. De schaarse gegevens laten zien dat vooral de huishoudens die van een rente- of pensioenuitkering leven profijt hebben van het stelsel. Werknemers- en ambtenarenhuishoudens betalen per saldo aan het systeem van inkomenstransfers.

Voor België heeft *Deleeck* c.s. met behulp van twee enquêtes in 1976 en 1982 de verdeling van sociale overheidsuitgaven in België bekeken. Deleeck et.al. (1983) komen tot hun bekende bevinding dat de hogere inkomensgroepen in totaliteit van de overheidsuitgaven het meest profiteren, hetgeen ze het Matteüseffect genoemd hebben. Het verdelingsbeeld van de sociale zekerheidstransfers komt sterk overeen met dat voor Nederland.

Er zijn weinig internationaal vergelijkende studies bekend. In 1985 is een paper verschenen van O'Higgins et.al. die een micro-data analyse hebben uitgevoerd op gegevens van de zogenaamde 'Luxemburg Income Study'. Hieruit kan voorzichtig geconcludeerd worden dat er een tendens is dat in systemen met een sterk voorzieningskarakter (Groot-Brittannië, Zweden, Noorwegen) de herverdelende werking van het SZ-systeem groter is dan in systemen met een sterk verzekeringskarakter (West-Duitsland, VS, Israël).

Hoewel in de literatuur in toenemende mate aandacht bestaat voor de verdelingseffecten van welvaartsprogramma's richt het merendeel van de studies zich op de financieel-economische gevolgen. Vooral economen en econometrisch georiënteerde auteurs hebben zich met het vraagstuk bezig gehouden. Het empirische materiaal is over het algemeen nogal schaars. Er is een tendens om in plaats van geaggregeerde macro-data meer gebruik te maken van micro-data op individueel en huishoudensniveau die bovendien niet statisch maar dynamisch worden gemeten (paneldata). In toenemende mate is er aandacht enerzijds voor de endogene invloed van transfers op economisch gedrag (2e orde effecten) in de sfeer van produktie, werkgelegenheid, arbeidsaanbod en besparingen en anderzijds voor de uiteindelijke invloed op het verdelingsresultaat.

2.2 *Beleving en waardering van sociale zekerheid*

Onderzoek naar de beleving van sociale zekerheid is tot nu toe in Nederland weinig of niet verricht. Wel heeft onderzoek plaatsgevonden naar de beleving van werkloosheid en arbeidsongeschiktheid (Van Wezel, 1972; Koopmans, 1977, Riedstra, 1981, Becker, 1983; Jehoel-Gijsbers, 1985 e.a.). Over het algemeen, zo blijkt uit deze onderzoekingen, wordt werkloosheid en arbeidsongeschiktheid negatief ervaren. De nadelen blijken veelal groter dan de voordelen. Uit een vergelijking van de gegevens uit de beginjaren zeventig en de gegevens van ongeveer 10 jaar later blijkt dat er een duidelijke verschuiving is opgetreden. In de beginjaren zeventig zegt nog ruim 80% dat de nadelen van werkloosheid het grootst zijn tegenover 60% à 65% in de beginjaren tachtig. De indruk bestaat dat de werkloze van nu aktiever met zijn vrije tijd weet om te gaan, mede doordat de mogelijkheden daartoe groter zijn geworden.

Het enige onderzoek in Nederland naar beleving en waardering van het stelsel betreft een vooronderzoek van Jacobi, Merens-Riedstra et.al (1984) in

opdracht van de COSZ (Commissie Onderzoek Sociale Zekerheid). Dit onderzoek was gebaseerd op een beperkt aantal proefenquêtes. De waardering voor de WAO bleek over het algemeen groter te zijn dan voor de werkloosheidsregelingen. Ongeveer de helft van de respondenten vond de uitkeringsbedragen van de WAO en van de werkloosheidsuitkeringen redelijk, maar er waren duidelijk meer respondenten die ontevreden waren met de werkloosheidsuitkeringen dan respondenten die dat waren met de WAO-uitkeringen. De WAO-uitkeringspercentages zijn evenwel ook gunstiger. In de beoordeling van de gevolgen van intreding in de sociale zekerheid blijken de materiële aspecten zwaarder te wegen dan de immateriële zoals verlies aan sociale contacten, verveling en verlies vakbekwaamheid.

In de literatuur over beleving van bestaansonzekerheid en armoede is er veel belangstelling voor het neo-klassieke nutstheoretische kader. De inkomenswaarderingsmethode van Van Praag en Hagenaars en de 'subjective povertyline' methode van Kapteyn (gebaseerd op de minimum inkomensvraag) zijn hierop gebaseerd. Bij deze beide subjectieve methoden wordt rekening gehouden met de zogenaamde 'preference drift' (gewenning aan een hoger inkomen) en de 'reference drift' (vergelijking met het inkomen van de referentiegroep). Voorts is rekening gehouden met de gezinssituatie (omvang en samenstelling van het huishouden).

Uit het onderzoek van Kapteyn et.al (1985) volgt dat het percentage bestaansonzekere huishoudens sterk varieert met de verschillende grenzen (van 4 tot 42%).

Tevens is onderzocht welke factoren een verklaring geven voor de verdeling van bestaansonzekerheid over huishoudens. De belangrijkste factoren lijken te zijn het aantal verdieners in een huishouden, de opleiding, het functieniveau en de leeftijd van het gezinshoofd. Naast dit belevingsdeel van het model is een gedragsdeel onderscheiden waarin de invloed van zoekgedrag op de arbeidsmarkt op het netto-gezinsinkomen en de bestaansonzekerheid is gemodelleerd.

In het methodisch vooronderzoek van de RU-Leiden (1985) wordt gepleit voor een *brede* benadering van het bestaansonzekerheidsvraagstuk. Om werkelijk zicht te krijgen op de achterliggende dimensies van armoede moet uitgegaan worden van een brede definitie van bestaansonzekerheid, waarin naast inkomen ook tal van immateriële aspecten worden onderscheiden. Zij hanteren in navolging van Kaufman (1970) en Townsend (1979) het begrip levensstijl: het geheel van sociaal normaal geachte en gewenste gedragingen binnen een gegeven deel van de samenleving. Zij pleiten voor het gebruik van een zogenaamde deprivatie-index. De items van deze index kunnen bestaan uit consumptiegoederen, maar sommige auteurs pleiten voor een index met immateriële dimensies, zoals gezondheid, sociale isolatie, maatschappelijke participatie en dergelijke (zie Townsend, 1979; Schaber, 1984 e.a.).

In het *buitenland* gaat de aandacht net als in Nederland vooral uit naar de beleving van armoede of bestaansonzekerheid. In Groot-Brittannië is de literatuur sterk gericht op het begrip relatieve deprivatie. Townsend (1979) heeft dat begrip in objectieve zin nader uitgewerkt terwijl Runcinan (1966) de subjectieve

aspecten accentueerde. In *België* wordt veelal aangesloten bij de methode van het Centrum voor Sociaal Beleid, die in grote mate overeenkomt met de methode van Kapteyn. Als zodanig behoort deze tot de zogenaamde subjectieve methoden. Janssen en Vrancken (1980) hanteren het concept differentiële participatie, waarmee bedoeld wordt aan te geven dat mensen op tal van gebieden van het maatschappelijk leven verschillend participeren. In feite verwijst dit begrip naar het brede deprivatie-concept zoals eerder werd besproken.

In *West Duitsland* wordt meestal gebruik gemaakt van de empirisch objectieve methode waarbij een relatieve inkomensgrens zoals een bepaald percentage (40 of 60%) van het mediaan-inkomen als uitgangspunt wordt genomen. Toch maakt Münke al in 1956 gebruik van de subjectieve methode. Strang (1971) spreekt van tertiaire armoede (sociaal-psychische situatie) en pleit evenals Christiansen (1973) voor een breder concept.

In de *Verenigde Staten* wordt veelal aangesloten bij de *budget-methode*. Tevens heeft in het verleden evenals in Groot-Brittannië de 'culture of poverty' these veel belangstelling gekregen.

Geconcludeerd kan worden dat er weinig empirische studies zijn naar de beleving en waardering van het SZ-stelsel in relatie tot sociale ongelijkheid. Het onderzoek is geconcentreerd rondom het thema armoede of bestaansonzekerheid. Veel van het onderzoek is gebaseerd op cross-sectie data. Wel is er een tendens om meer gebruik te maken van micro-data en panel-gegevens. Nog weinig aandacht is geschonken aan de relatie tussen beleving en gedrag.

2.3 *Gedragsreacties*

Het merendeel van de studies die ingaan op de relatie tussen beleving van de sociale zekerheid en gedrag zijn economisch van aard en hebben te maken met de invloed van de hoogte van de uitkeringen op arbeidsaanbod en zoekgedrag (de zogenaamde 'incentive' problematiek).

Het meest bekende sociologische onderzoek in Nederland naar de relatie tussen uitkeringshoogte en zoekgedrag is het onderzoek van Van Wezel uit 1971. Hij heeft met behulp van panel-analyse een uitgebreid theoretisch model geschat voor de herintreding van werklozen in het arbeidsproces. Uit zijn onderzoek blijkt dat geen van de variabelen die het systeem van werkloosheidsvoorzieningen indiceren (absoluut en relatief niveau van de uitkering, soort uitkering) een direct effect heeft op herintreding. Zijn conclusie luidt dat 'het systeem van werkloosheidsvoorzieningen in Nederland herinschakeling in het arbeidsproces niet of nauwelijks belemmert' (p. 176). Vooral persoonlijke factoren lijken voor de herintredingskans van belang. Ook Koopmans (1977) concludeert op basis van gegevens uit 1974 dat financiële factoren en het relatieve niveau van de uitkering van geringe betekenis zijn voor herintreding. Belangrijker zijn factoren als ervaren immateriële nadelen van werkloosheid en de mate van geschiktheid, bepaald door persoonlijke factoren zoals leeftijd, opleiding, geslacht. Uit een vergelijking van de gegevens uit 1974 en 1982 (Becker et.al., 1983) blijkt dat de inschatting van de eigen kansen op herintreding kleiner zijn

geworden, maar dat het zoekgedrag is toegenomen. Ook waren de eisen die men in 1982 aan het werk stelde geringer geworden en was de offerbereidheid om een nieuwe baan te accepteren waarvoor men moet verhuizen of met een lagere beloning groter geworden. De projectgroep van het Ministerie van Sociale Zekerheid en Werkgelegenheid (1983) kwam op basis van een literatuuroriëntatie tot dezelfde conclusies. Volgens de projectgroep zal de mate van herintreding vooral beïnvloed worden door de ontwikkeling van de vraag naar arbeidskrachten. In het onderzoek van Kapteyn et.al. (1985) is uitgaande van de neoklassieke theorie van arbeidaanbod een simulatiemodel geconstrueerd, waarmee de effecten zijn doorgerekend van onder andere verlaging van de uitkeringen op bestaansonzekerheid. Hieruit blijkt dat het effect van veranderingen in uitkeringshoogte op zoekgedrag gering is. De resultaten zijn echter beïnvloed door de gebrekkige data. Wel is duidelijk dat de resultaten sterk afhangen van de veronderstellingen over de kansen op herintreding van bepaalde groepen van werklozen, dus van de vraag naar arbeid.

In een onderzoek onder jongeren van Jehoel-Gijsbers en Ten Have (1985) is de relatie tussen de werkloosheidsduur en gedrag (arbeidsmarktgedrag, vrijetijdsgedrag c.q. de activiteiten waaraan men de vrije tijd besteed en het gedrag ten aanzien van informele arbeid c.q. klussen, zwart bijverdienen en dergelijke) onderzocht. De duur van de werkloosheid oefent, zo blijkt uit het onderzoek, nauwelijks invloed uit op de waardenoriëntaties van jongeren en heeft bijgevolg dan ook weinig of geen invloed op de gedragsaspecten. Er bleek wel een zwak verband te bestaan tussen werkloosheidsduur en zoekgedrag (sollicitatiefrequentie). Vastgesteld werd evenwel dat het zoekgedrag meer bepaald wordt door de beleving van werkloosheid en de perceptie van arbeidsmarktkansen.

In de inaugurale rede van Haveman (1985) is, uitgaande van de neo-klassieke theorie van het arbeidsaanbod een vergelijking gemaakt van de arbeidsaanbodeffecten van de groei in inkomenstransfers in de jaren zeventig tussen Nederland en de Verenigde Staten. Volgens zijn berekeningen bedroeg de vermindering van het arbeidsaanbod in Nederland als gevolg van de 'transfer generosity' 2.7 procentpunt, tegenover 0.7 procentpunt voor de Verenigde Staten. Pen (1985) wijst er in een reactie echter op dat de periode 1974-1980 een periode met substantiële werkloosheid was. De daling in arbeidsaanbod wordt volgens hem wellicht meer verklaard door de slechtere mogelijkheden op de arbeidsmarkt dan door de groei in 'transfer generosity'. Haveman (1985) wijst in een reactie op het artikel van Pen op het feit dat getracht is het *gewenste* aantal werkuren te meten en niet het aantal uren dat men *feitelijk* werkt.

De resultaten van de verschillende onderzoekingen overziende kan geen eenduidige conclusie over de relatie tussen uitkeringshoogte en zoekgedrag getrokken worden. Op zijn minst kan gesteld worden dat de veronderstelde negatieve relatie berust op een nogal zwakke empirische basis.

Op dit moment staat in de maatschappelijke discussie over de relatie tussen het stelsel van sociale zekerheid en de arbeidsmarkt vooral de marginale druk van premies, belastingen en zogenaamde inkomensprijzen (afbouw van subsidies bij toenemend inkomen) volop in de belangstelling. Het empirisch materiaal is evenwel schaars. Er is nauwelijks informatie over de samenloop van deze

marginale drukeffecten en de invloed op arbeidsmarktgedrag.

In het *buitenland* is met name van economische zijde veel aandacht besteed aan de relatie tussen uitkeringshoogte en zoekgedrag. Uit het overzichtsartikel van Danziger et.al blijkt dat de Amerikaanse onderzoekingen vaak tot verschillende en moeilijk interpreteerbare uitkomsten leiden. Hieraan is eerder aandacht besteed. Bovendien worden de resultaten sterk beïnvloed door het feit of wel of niet rekening wordt gehouden met het effect van de belastingen die nodig zijn om de transfers te financieren en met de gedragseffecten in de situatie dat er geen sociaal zekerheidsstelsel zou bestaan (zie Plotnick, 1984).

Ook in de EG-landen gaat de aandacht vooral uit naar de invloed van de 'replacement ratio' op zoekgedrag en arbeidsaanbod. In Groot-Brittannië schetst Mevr. H. Parker (1984) de 'moral hazard' werking van het sociale zekerheidssysteem. Het 'flat-rate' stelsel en de hoge marginale druktarieven (inkomensprijzen) leiden volgens haar ertoe dat van het stelsel belangrijke ontmoedigingseffecten uitgaan op de arbeidsmarkt. Het echtpaar Euzeby (1985) geeft in hun paper voor het congres van het Europees Instituut voor Sociale Zekerheid in Neurenberg een overzicht van studies in de verschillende landen waarin de relatie tussen uitkeringshoogte en zoekgedrag is onderzocht. Zij wijzen op de moeilijkheid om empirisch het effect van de sociale zekerheid op arbeidsaanbod vast te stellen. De resultaten van de onderzoekingen zijn daarom vaak tegenstrijdig en zeker niet van kritiek ontbloot. De resultaten hangen volgens hen vaak af van welke verklarende variabelen wel op niet in de analyse zijn opgenomen. Ook concluderen zij vervolgens dat hoewel er een relatie tussen uitkeringshoogte en werkloosheid is deze relatie nogal zwak is. Tevens wijzen ze erop dat zelfs als de duur van de werkloosheid als gevolg van de uitkeringen enigszins wordt verlengd dit ook positieve kanten heeft. De tijd die wordt geboden om te zoeken naar een geschikte baan leidt tot een betere allocatie. Bovendien draagt het vervangingsinkomen bij tot een grotere sociale cohesie.

Tot nu toe is steeds ingegaan op de relatie met het formele arbeidscircuit. De laatste jaren is de belangstelling voor de relatie met het *informele bestel* evenwel sterk toegenomen. Volgens gegevens van het SCP (1985) is tussen 1975 en 1985 de omvang van de officieuze sector exclusief zwarte circuit toegenomen met 1576000 arbeidsjaren, een toename van 18%. Volgens het SCP houdt deze toename in belangrijke mate verband met de groei van het aantal uitkeringsgerechtigden. Voor wat de zwarte sector betreft blijkt evenwel op basis van het empirische materiaal dat de deelname van niet-werkenden aan de zwarte arbeidsmarkt niet groter is dan die van werkenden, namelijk 4% tegenover 7.5% (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 1985). Ook gegevens uit het zogenaamde OSA-arbeidsmarktsurvey wijzen hierop (OSA, 1985). Er zijn dan ook geen redenen aan te nemen, zoals De Gier (1986) naar voren brengt, dat de informele economie in toenemende mate als een soort sociaal vangnet zou gaan functioneren.

Tot slot moet gewezen worden op de relatie van de sociale zekerheid met het *bestedingsgedrag*. In de onderzoeksliteratuur wordt vooral aandacht besteed aan de reacties van huishoudens op achteruitgang in inkomen als gevolg van verlaging van uitkeringen. Volgens het literatuuronderzoek van Oppedijk

van Veen en Schelbergen (1984) is er nagenoeg geen empirisch onderzoek waaruit ondubbelzinnig blijkt hoe 'huishoudens of consumenten reageren op een dalende koopkracht' (citaat op pag. 84). Wel wijzen de auteurs op de aandacht in de onderzoeksliteratuur voor de groep van bijstandscliënten. Uit het onderzoek van Woldringh en van Rossum (1983) blijkt dat slechts 10% geld leent of schulden maakt om meer financiële armslag te krijgen. Andere onderzoekingen komen tot afwijkende resultaten. In het onderzoek van Woldringh en van Rossum werd tevens gevraagd waaraan sinds de bijstandsafhankelijkheid minder werd uitgegeven. Dan blijkt dat vooral bezuinigd wordt op de aanschaf van 'luxe' goederen, zoals vakantie, kleding, huishoudelijke apparaten en hobby- en ontspanningsactiviteiten.

Concluderend blijkt dus dat het onderzoek naar gedragseffecten vooral economisch en in mindere mate economisch-psychologisch van aard is en betrekking heeft op de invloed van uitkeringshoogte op zoekgedrag respectievelijk bestedingsgedrag. Het weinige sociologische onderzoek op dit terrein heeft betrekking op de relatie tussen beleving van werkloosheid of arbeidsongeschiktheid en zoekgedrag c.q. herintreding. De relatie tussen beleving en deelname aan het informele circuit is niet of nauwelijks onderzocht. Het onderzoeksmateriaal is overigens niet alleen schaars, maar het wel beschikbare is bovendien gebrekkig. Het betreffen vaak zeer specifieke groepen die onderzocht zijn, vaak is alleen gekeken naar één gedragsaspect en is slechts een klein deel van de sociale zekerheid in beschouwing genomen. Bovendien gaat het meestal om metingen op één moment (cross-sectie) in plaats van om longitudinale data (panel-gegevens). Tot slot is weinig onderzoek verricht naar de samenhangen tussen beleving en waardering van de sociale zekerheid en de gedragsaspecten. De onderzoekingen zijn te veel gericht op een geïsoleerd aspect van beleving of gedrag.

3 Besluit

De verkenning van de theoretische en empirische literatuur op het terrein van het verdelingsaspect van de sociale zekerheid leidt tot de constatering dat de wetenschappelijke bestudering van dit onderwerp nog vele hiaten kent. Ten eerste geldt dat in de literatuur over sociale ongelijkheid zelden een directe relatie wordt gelegd met de sociale zekerheid. Ten tweede kan geconstateerd worden dat zowel in de theorie als in de empirie het accent ligt op bestudering van economische ongelijkheid. Het zijn dan ook vooral economisten die zich met het onderzoek hebben beziggehouden. Hun belangstelling gaat vooral uit naar de bestudering van de inkomensverdeling, naar armoede en bestaansonzekerheid en naar arbeidsaanbod. Het weinig sociologische onderzoek is veelal ingekaderd in de literatuur over verzorgingsstaat en sociale politiek. De schaarse relevante sociologische literatuur heeft vooral betrekking op onderwerpen zoals bestaansonzekerheid en armoede, beleving van werkloosheid en arbeidsongeschiktheid en de informele arbeidsmarkt. De economisch-psychologische literatuur richt zich vooral op het consumentengedrag en op bezuinigingsstrategieën

van consumenten met een laag inkomen. Als zodanig toont dit aan dat er sprake is van een multidisciplinair probleemveld. Het onderzoek is evenwel vooral monodisciplinair en sterk *beschrijvend* van karakter. Er is een duidelijke behoefte aan verdieping van de kennis met behulp van een meer *verklarende multidisciplinaire* wetenschapsbeoefening. De in de inleiding gememoreerde stelling van Prof. Veldkamp dat de monodisciplinaire theorievorming nog tal van onvolkomenheden bevat en worstelt met het gebrek aan multidisciplinaire wetenschapsbeoefening gaat dus stellig op voor de bestudering van het verdelingsaspect.

Voor het toekomstig onderzoek is van belang dat een meer geïntegreerde onderzoeksaanpak wordt ontwikkeld waarin op basis van de relaties tussen de verdeling, de beleving en het gedrag de wisselwerking tussen het sociaal-economisch, politiek en cultureel systeem met het sociaal zekerheidssysteem wordt bestudeerd. Het sociale zekerheidsonderzoek op dit terrein zou gekenmerkt moeten worden door een multidisciplinaire benadering, een longitudinale onderzoeksaanpak en aandacht voor internationale vergelijking.

Referenties

Becker, J.W, R. Vink, C.J. Wiebrens,
Opvattingen van werklozen 1974-1982: Enige veranderingen in attitudes en gedragingen van werklozen, Sociaal en Cultureel Planbureau, Rijswijk, 1983.

Boer, L., M.L. Maan-Faber, H.S. Merens-Reidstra,
Bestaansonzekerheid in Nederland: Verslag van een vooronderzoek, COSZ-publikatie, no. 7, Ministerie van SoZaWe, 's-Gravenhage, 1985.

Brown, M., N. Madge,
Despite the Welfare State, DHSS, Heineman Educational Books, London, 1982.

Christiansen, K.,
Obdachloos weil arm.., Köhler, Giessen, 1973.

Danziger, S., R. Haveman, R. Plotnick,
How Income Transfer Programs Affect Work, Savings, and the Income Distribution; A Critical Review, *Journal of Economic literature*, Vol. 19, sept. 1981, p. 975-1028.

Davis, K., W.E. Moore,
Some principles of stratification, American Sociological Review, Vol. 10, no. 2. April 1945, a.w. in Vic George en Roger Lawson (1980).

Deleeck, H.J. Berghman et al.,
De sociale zekerheid tussen droom en daad, theorie, onderzoek, beleid, Van Loghum Slaterus, Deventer-Antwerpen, 1980.

Deleeck, M., J. Huybrechs, B. Cantillon,
Het Matteüseffect, de ongelijke verdeling van de sociale overheidsuitgaven in België, Kluwer, Antwerpen, 1983.

Durlacher, G.L.,
De laagstbetaalden, Wiardi Beckman Stiching, Arbeiderspers, Amsterdam, 1965.

Euzeby, Ch. and Alain Euzeby,
Unemployment compensation and income from work: landmarks for a discussion, paper t.b.v. een colloquiem van het EISZ in Neurenberg op 17-19 oktober, 1985.

Fiselier, A.A.M.,
Laagstgeklasseerden in Nederland, Amsterdam, SISWO, 1976.

Fulpen, van et al.,
Berekend Beleid. De personele inkomensverdeling in 1981, met een micromodel-simulatie van de verdelingseffecten en de budgettaire effecten van verschillende overheidsmaatregelen, SCP, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1985.
Gans, H.J.,
More Equality, Random House, 1973.
George V., R. Lawson,
Poverty and inequality in common market countries, Routledge and Kegan Paul, London, 1980.
Gier, H.G. de,
De interactie tussen de informele economie en sociale zekerheid, in: Geuns, R., J. Mevissen, P. Renooij (red.), *Informele Economie, perspectieven en gevaren*, SISWO. Spruyt, van Mantgen en De Does BV, Leiden, 1985.
Grootings, P., B. Hövels,
Sociale ongelijkheid in het arbeidsbestel. Een programmeernota ten behoeve van onderzoek, ITS, Nijmegen, maart 1981.
Hagenaars, A.,
The perception of poverty (academisch proefschrift), Leiden, 1985 en andere publikaties.
Have, K. ten, G. Jehoel,
Werkloze jongeren: een verloren generatie?, OSA-Voorstudie, no. 8, 's-Gravenhage, 1985.
Haveman, R.H.,
A reaction to Professor Pen, *Openbare Uitgaven*, 17, nr. 3, IOO, 's Gravenhage, 1985.
Haveman, R.H.,
Does the Welfare State increase Welfare, reflections on hidden negatives and observed positives, H.E. Stenfert-Kroese BV, Leiden, 1985.
Janssens, P. en J. Vrancken, *Armoede in België*. Universiteit van Antwerpen, Centrum voor sociaal beleid, Antwerpen, 1980.
Kapteyn, A., I. Woittiez,
Arbeidsaanbod en voorkeurvorming, onderzoek in opdracht van de OSA, EIT, 1985.
Kapteyn, Kooreman, Muffels et al.,
Determinanten van bestaansonzekerheid, een vooronderzoek, IVA/EIT, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, COSZ-publikatie no. 10, 's-Gravenhage, augustus 1985.
Kapteyn, A.,
A Theory of Preference Formation, Ph.D. Thesis, Leyden University, 1977. Zie verder vele publikaties in latere jaren.
Kaufman, F.,
Sicherheit als soziologisches und sozial-politikes Problem, Stuttgart, Ferdinant Enke Verlag, 1970.
Koopmans, G., et al.,
Onderzoek onder werklozen, deel I: moeilijkheden bij (her)intreding, hoofdrapport, IVA, Tilburg, 1977.
Lewis, O., *La Vida*,
Random House, 1966, a.w. in Vic George and Roger Lawson (1980).
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
Eindrapport van de projectgroep 'allocatiefunctie van inkomensverschillen', 's-Gravenhage, 1984.
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
Rapportage Arbeidsmarkt 1985, september, 1985.

Münke, S.,
Die Armut in der heutigen Gesellschaft, Duncker und Humblot, Berlin, 1955.
Nelissen, J.,
De invloed van de Algemene Ouderdomswet op de herverdeling van het levensduurinkomen, *Maandschrift Economie*, jaargang 49, 1985.
Odink, J.G.,
Inkomensherverdeling. *Enkele aspecten van de inkomensherverdeling door de overheid in Nederland*, academisch proefschrift, Wolters-Noordhoff, Groningen, 1985.
O'Higgins, et al.,
Income distribution and redistribution. A micro-data analysis for seven countries. LIS-CEPS working paper 3, juni, 1985.
Oppedijk van Veen, W.M., F.J.C.M. Schelbergen,
Bestedingen en consumptie bij dalende koopkracht, literatuuronderzoek, IVA/SWOKA, 's-Gravenhage, 1984.
OSA,
OSA-rapport 1985, Werk voor Allen, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage 1985.
Page, B.,
Who gets what from Government,1983.
Parker, H.,
The moral hazard of Social Benefits, Research Monographes, IEA, London, 1983.
Pen, J.,
Een amerikaan kijkt naar Nederland. Een kritiek op Rober Havemans rapport over de verzorgingsstaat. *Openbare Uitgaven*, 17, nr. 3, IOO, 's Gravenhage, 1985.
Plotnick, R.,
The redistributive impact of cash transfers, *Public Finance Quarterly*, Vol. 12, no. 1, jan. 1984, p. 27-50.
Praag, B.M.S. van,
Individual Welfare functions and Consumer Behavior, North-Holland Publishing Company, Amsterdam, 1968. Zie ook de vele publikaties van Van Praag in latere jaren.
Riedstra, H.S.,
Leven zonder werk, een sociaal-wetenschappelijk onderzoek naar arbeidsongeschiktheid (academisch proefschrift), Maastricht, 1981.
Runcinan, W.G.,
Relative deprivation and social justice, University of California Press, Berkeley/Los Angeles, 1966.
Sahota, G.S.,
Theories of Personal Income Distribution, a survey, *Journal of Economic Literature*, Vol. 16, maart 1978, p. 1-55.
Scase, R.,
Relative deprivation: A comparison of English and Swedisch Manual Workers, in: D. Wedderburn (ed.): *Poverty, Inequality and Class Structure*, Cambridge University Press, Cambridge, 1974.
Sociaal en Cultureel Planbureau,
Profijt van de Overheid, Rijswijk, 1981.
Strang, H.,
Erscheinungsformen der Sozialhilfebedürfigkeit, Ferdinant Enke Verlag, Stuttgart, 1970.
Tawney, R.H.,
Equality, Allen & Kunin, 1971, a.w., in Vic George and Roger Lawson (1980).

Tinbergen, J.,
Income Distribution. Analysis and Policy, Amsterdam, 1975.
Transfer-Enquete-Kommission,
Das Transfersystem in der Bundesrepublik Deutschland, Bundes-Ministerium für Arbeit und Sozialordnung, W. Kohlkammer, Stuttgart/Berlin, 1981.
Townsend, P.,
Poverty in the United Kingdom, Penquin Books, London, 1979.
Veldkamp, G.M.J.,
De didactiek van de sociale zekerheid, rede uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van buitengewoon hoogleraar in de leer van de sociale zekerheid aan de Katholieke Hogeschool te Tilburg op 21 september 1984.
Wezel, J. van,
Herintreding in het arbeidsproces (academisch proefschrift), Gianotten BV, Tilburg, 1972.

Über die Notwendigkeit einer Änderung Sozialpolitischer Denkansätze

dargestellt am Beispiel der Österreichischen Pensionsversicherung

THEODOR TOMANDL*

1 Einführung

Der auch in Österreich hochgeschätzte Jubilar hat sich Zeit seines sozialpolitischen Wirkens um das Funktionieren der Einrichtungen der sozialen Sicherheit bemüht. Die folgenden Gedanken, die sich auf das Beispiel Österreich stützen, in ihrem Kern aber auch für andere europäische Staaten relevant sein könnten, sollten daher sein Interesse erwecken. Es geht schlicht um die Frage, ob unsere traditionellen Denkansätze in der Lage sind, die auf uns in den nächsten Jahren und Jahrzehnten auf dem Gebiete der Alterssicherung zukommenden Probleme lösen zu können.

Die Sicherung vor den Risken des Alters, der Minderung der Arbeitsfähigkeit (im folgendem Invalidität genannt) und des Todes des Familienerhalters wurde in Österreich für den weitaus überwiegenden Teil der Bevölkerung der Sozialversicherung übertragen. Sie wird von der sogenannten Pensionsversicherung, einem der drei Versicherungszweige des österreichischen Sozialversicherungssystems (die anderen sind Kranken- und Unfallversicherung) wahrgenommen.[1] In diese Pensionsversicherung sind alle Arbeitnehmer im privaten Sektor

* Institut für Arbeits- und Sozialrecht, Universität Wien, Österreich.

1. Näheres siehe bei *Tomandl*, Grundriß des österreichischen Sozialrechts, 3.Aufl. Wien 1985; *Tomandl (Hsg), System des österreichischen Sozialversicherungsrechts (Loseblattausgabe),*

→

sowie jene Arbeitnehmer des Staates (Bund, Länder, Gemeinden), die mit einem privatrechtlichen Vertrag angestellt wurden (die sogenannten Vertragsbediensteten) weiters alle selbständig erwerbstätigen Personen aus den Bereichen des Gewerbes, der Industrie, des Handels, des Verkehrs, des Fremdenverkehrs, des Geld-, Kredit- und Versicherungswesens, der Land- und Forstwirtschaft, sowie einige Gruppen von freiberuflich tätigen Selbständigen (Wirtschaftstreuhänder, Ärzte, Dentisten, Apotheker, Tierärzte, Patentanwälte, Journalisten und Künstler) einbezogen. Für Beamte des Staates wurde eine eigenständige Altersversorgung aufgebaut, die Ähnlichkeit mit der Pensionsversicherung aufweist.

Da die Pensionsversicherung nahezu alle Erwerbstätigen des Landes erfaßt und sich durch ein hohes Leistungsniveau auszeichnet, beansprucht sie rund zwei Drittel der gesamten Mittel des österreichischen Sozialversicherungssystems. Sie ist daher auch in erster Linie von dem Rückgang des Wirtschaftswachstums und von der steigenden Arbeitslosigkeit seit der Mitte der Siebzigerjahre betroffen. Da sie nach dem Umlageverfahren finanziert wird (sämtliche Ausgaben einer Periode müssen durch Einnahmen aus derselben Periode finanziert werden; Rücklagen sind praktisch nicht vorhanden), wirken sich die Abschwächung der Lohnsteigerungen sowie die größere Zahl der Arbeitslosen einnahmemindernd aus, wogegen von den Möglichkeiten, die Pension verfrüht in Anspruch zu nehmen, vermehrt Gebrauch gemacht wurde. Dazu traten als weitere ausgabenerhöhende Umstände die zunehmende Überalterung Österreichs und einige systeminterne Entwicklungen (die Versicherten wiesen immer längere Versicherungszeiten auf; vor Jahren eingeführte Begünstigungen wirkten sich immer stärker auf die Gesamtausgaben aus u dgl). Die Finanzierung der Pensionsversicherung wurde dadurch zum dringlichsten Problem der österreichischen Sozialversicherung.

Traditionellerweise wurde die Pensionsversicherung stets überwiegend durch Beiträge finanziert, doch gab es stets auch einen Staatszuschuß. Als man mit dem Pensionsanpassungsgesetz 1965 die jährliche Pensionsanpassung einführte, ging man davon aus, daß die Kosten der Pensionsversicherung etwa je zu einem Drittel von den Arbeitnehmern, ihren Arbeitgebern und vom Staat getragen werden sollen. Die Wirtschaftskrise und die mit ihr verbundenen steigenden Ansprüche an das Staatsbudget veranlaßte die Regierung jedoch, wie in andere Ländern, den Anteil der Staatszuschüsse an der Finanzierung der Pensionsversicherung zu kürzen, was nur über den Weg massiver Beitragserhöhungen ging. Betrugen die von Arbeitgebern und Arbeitnehmern ursprünglich je zur Hälfte zu entrichtenden Pensionsversicherungsbeiträge im Jahre 1956 (Einführung der modernen österreichischen Sozialversicherungsgesetzgebung – ASVG) noch 11% des versicherten Einkommens, so stiegen sie bis zum Jahre 1985 auf nicht

→

1980; Tomandl – Fürböck, Social Partnership – The Austrian System of Industrial Relations and Social Insurance, Ithaca (USA) 1986. Die im Text referierten statistischen Angaben stammen aus den jährlich erscheinenden Handbüchern der österreichischen Sozialversicherung (hsgg. vom Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger, Wien) sowie aus den jährlichen Gutachten des Beirats für die Renten- und Pensionsanpassung (veröffentlicht in der Zeitschrift 'Soziale Sicherheit', Wien zuletzt Jahrgang 1985, 425).

weniger als 22,7% (davon haben die Arbeitnehmer 10,25% und die Arbeitgeber 12,45% zu entrichten). Der Staatsanteil an der Finanzierung, der gesamten Pensionsversicherung, der im Jahre 1975 noch 34% betrug, sank bis zum Jahre 1981 auf 22%. Trotz der Beitragserhöhung mußte er aber in der Folge weiter erhöht werden und hätte sich nach den im Jahre 1984 vorliegenden Vorausberechnungen bis zum Jahre 1990 auf 37% erhöhen müssen. Der Staatsanteil an der Finanzierung der Selbständigenversicherungen ist noch wesentlich höher, da dort verhältnismäßig wesentlich weniger Versicherte den Leistungbeziehern gegenüberstehen. Das hat zwei strukturelle Gründe. Zum einem wird man üblicherweise erst nach vielen Jahren unselbständiger Tätigkeit selbständig, wodurch die jüngeren Jahrgänge als Beitragszahler in der Selbständigenversicherung ausfallen. Zum anderen hat die starke Abwanderung aus der Landwirtschaft und zum Teil auch aus dem Gewerbe dazu geführt, daß diese Sektoren besonders überaltert sind. Die Beiträge konnten bei den Selbständigen die Ausgaben daher nur zu einem sehr geringen Prozentsatz decken. Da das gesamte Ausgabenvolumen der Selbständigenversicherung aber nur rund ein Sechstel der Ausgabe der Unselbständigenversicherung erreicht, können die weiteren Ausführungen auf die Arbeitnehmerversicherung beschränkt werden.

Angesichts dieser Entwicklung blieb der Regierung keine andere Wahl, als eine Reform der Pensionsversicherung ins Auge zu fassen, deren Hauptziel in der Sicherung der künftigen Finanzierungserfordernisse bestand. 1984 wurde eine Enquente abgehalten, in der aufbauend auf zwei Grundlagenreferaten[2] über die Ausrichtung der Reform diskutiert wurde. Schließlich wurde mit der 40. ASVG-Novelle[3], die im wesentlichen 1985 in Kraft trat, eine Reform eingeleitet, die zwar hinter den Erwartungen vieler zurückblieb und eingestandenermaßen die Finanzierung auch nur bis zum Jahre 1990 sicherstellen sollte, die aber doch Akzente setzte, die in der Sozialversicherungsgesetzgebung nach 1945 bisher unbekannt waren.

2 Kurzübersicht über die jüngsten Änderungen des Pensionsversicherungsrechts

Zum Verständnis der folgenden Strukturüberlegungen ist es zweckmäßig, diese Änderungen kurz zu skizzieren. Die bis 1985 geltende Berechnungsformel für die Pension führte zu – im internationalen Vergleich – sehr hohen Pensionen. Grundlegend für die Pensionshöhe waren in Österreich stets zwei Umstände: die Höhe des versicherten Einkommens (Bemessungsgrundlage) und die Dauer des Versicherungsverhältnisses. Die Pensionsformel wollte vermeiden, daß der Arbeitnehmer durch den Übertritt in den Ruhestand einen drastischen Einkommensabfall erleidet. Der Pensionsberechnung wurde daher nicht das versicherte Durchschnittseinkommen des gesamten Berufslebens zugrundegelegt, sondern

2. *Tomandl* und *Wolff*, in Soziale Sicherheit 1984, 52 ff.
3. Bundesgesetzblatt 1984/484.

lediglich das versicherte Einkommen der letzten fünf Jahre vor der Pensionierung. Diese Entscheidung hatte zwei Nachteile. Sie diskriminierte die Arbeiter, die üblicherweise mit fortschreitendem Alter eher sinkende Arbeitseinkommen aufweisen, wogegen bei den Angestellten aufgrund der Kollektivvertragspraxis das Einkommen bis zur Pensionierung ständig ansteigt (eine Sonderbemessungsgrundlage für die Arbeiter brachte dafür nur einen teilweisen Ausgleich) und sie ermöglichte Pensionsmanipulationen großen Stils. Wer es sich richten konnte, nur in den letzten Jahren vor seiner Pensionierung ein hohes Einkommen zu erzielen, der erhielt seine gesamte Pension auf dieser Basis.

Die Reform verlängerte nun für alle Arbeitnehmer, die in Zukunft in Pension gehen werden, in der erklärten Absicht, das Versicherungsprinzip stärken zu wollen, den Durchrechnungszeitraum von fünf auf zehn Jahre. Für die meisten Versicherten bedeutet das eine Senkung ihrer Pensionserwartung, für etwa ein Fünftel (vor allem Arbeiter) hat die Neuregelung jedoch erhöhte Pensionen zur Folge. Die Pension wird als Prozentsatz dieser Bemessungsgrundlage errechnet. Der Prozentsatz richtet sich nach der Dauer der Versicherung. Die alte Pensionsformel hatte nicht für jedes Versicherungsjahr den gleichen Prozentsatz gewährt, sondern versicherte Personen mit wenigen Versicherungsjahren (also vor allem Invalide, berufstätige Frauen und Witwen) begünstigt. Nunmehr beträgt der Prozentsatz für jedes Versicherungsjahr bis zum 30. Versicherungsjahr 1.9% und ab dem 31. Jahr 1.5%. Gleich geblieben ist damit, daß der Versicherte mit 30 Versicherungsjahren eine Pension im Ausmaß von 57% und mit dem Höchstausmaß von 45 Versicherungsjahren eine Pension in Höhe von 79,5% der Bemessungsgrundlage erhält. Konnte man früher aber mit 15 Versicherungsjahren eine Pension im Ausmaß von 41% der Bemessungsgrundlage erreichen, so beträgt sie nunmehr nur mehr 28,5%. Eine Ausnahme gilt lediglich für Versicherte, die in jungen Jahren invalid werden: ihnen werden fiktive Versicherungszeiten bis zur Vollendung ihres 50. Lebensjahres angerechnet. Nicht verändert wurde der Grundsatz, daß bestimmte Zeiten, in denen ein Pensionswerber nicht pflichtversichert war (zB Zeiten des Schulbesuches, des Studiums, der Krankheit, des Kriegsdienstes, der Arbeitslosigkeit) beitragsfrei als Versicherungszeiten angerechnet werden.

Seit 1966 werden die bereits angefallenen Pensionen am Beginn eines jeden Kalenderjahres aufgewertet. Österreich hat sich dafür entschieden, daß die Aufwertung zwar durch eine politische Entscheidung (eine Verordnung des Sozialministers) erfolgt, doch ist ihr ein bestimmtes Verfahren (vorherige Einholung eines Gutachtens des Beirates für die Pensions- und Rentenanpassung) sowie ein bestimmter Richtwert vorgegeben. Diese dynamische Anpassung ist allerdings zu einer de-facto-Automatik geworden, da man bisher nie von dem errechneten Richtwert abgewichen ist. Wollte man Abweichungen, so hatte man statt dessen das Gesetz geändert, welches die Errechnung des Richtwertes festlegte. Das geschah nunmehr zum dritten Mal 1984. Bisher entsprach der Richtwert im wesentlichen der Veränderung des Lohnniveaus von einem Jahr auf das andere. Die Berechnung hinkte der tatsächlichen Entwicklung allerdings rund ein Jahr nach. Man kann daher sagen, daß die Pensionen mit einer zeitlichen Verzögerung von etwa einem Jahr der Entwicklung der Löhne folgten. Dadurch teilten

die Pensionisten das einkommensmäßige Schicksal der tatsächlich beschäftigten aktiven Arbeitnehmer. Der Richtwert nahm hingegen auf das Ausmaß der Arbeitslosigkeit nicht Bedacht. Die steigende Arbeitslosigkeit machte jedoch bewußt, daß das Lohnniveau allein keinen geeigneten Wohlstandsindikator darstellt. Die Pensionsreform wollte daher erreichen, daß die durch die steigende Arbeitslosigkeit eintretende gesamtgesellschaftliche Belastung auch von den Pensionisten mitgetragen wird. Daher wird nunmehr der nach der Lohnentwicklung berechnete Richtwert pro 1% Arbeitslosigkeit um 0,1 % Punkte gesenkt. Für das Jahr 1986 hätte sich beispielsweise ein Richtwert errechnet, der zu einer Pensionserhöhung um 3,9% geführt hatte. Da die zu berücksichtigende Arbeitslosenrate jedoch rund 4% betrug, waren von diesem Wert 0,4% Punkte abzuziehen. Dadurch ergab sich letztlich eine Erhöhung von nur 3,5%.

Die dritte Säule der Reform war eine Erhöhung des Beitragsprozentsatzes zur Pensionsversicherung um 1% auf den schon erwähnten Wert von 22,7%.

Die Beitragserhöhungen wirkten sich schon 1985 voll aus, die Senkung der Pensionsanpassung erstmalig 1986. Die Veränderungen in der Berechnung der neu anfallenden Pensionen werden hingegen erst im Laufe der nächsten Jahre voll eintreten, da man für einige Jahre begünstigende Übergangsbestimmungen geschaffen hat.

Die Reform hat sich damit in wesentlichen generalisierender Maßnahmen bedient. Man hat Regelungen getroffen, die grundsätzlich alle treffen. Alle Versicherten wurden mit Beitragserhöhungen belastet. Die neue Pensionsformel gilt für alle kommenden Pensionisten. Die neue Anpassungsformel hat Auswirkungen auf sämtliche Pensionisten. Die längere Zeit diskutierte weitere Zielsetzung der Reform, mehr innere Gerechtigkeit innerhalb des Systems zu schaffen, überholte Leistungen oder sozial nicht erforderliche Mehrfachbezüge von Sozialleistungen zu beseitigen, wurde hingegen nicht in Angriff genommen. Der Grund lag darin, daß sich die davon betroffenen Personenkreise zum Teil äußerst vehement zur Wehr gesetzt haben, um ihre in der Vergangenheit erlangte Vorzugsstellung zu verteidigen. Das betrifft vor allem die Gruppe der berufstätigen Frauen, die trotz höherer Lebenserwartung als die Männer ein um 5 Jahre herabgesetztes Pensionsalter haben und neben ihrem Erwerbseinkommen oder neben ihrer Eigenpension auch noch Witwenpension beziehen können. Es waren somit politische Gründe, die dazu führten, daß die Reform auf differenzierende Maßnahmen verzichtet. Es erwies sich politisch als einfacher, Belastungen oder Kürzungen erwarteter künftiger Leistungen für alle Versicherten durchzusetzen, als die Gegenwehr bestimmter Gruppen zu brechen.

Die Frage, vor der die österreichische Sozialpolitik damit steht lautet: Wurden mit dieser Reform Weichen gestellt, die eine sichere Entwicklung der Pensionsversicherung zumindest für die nächsten zehn bis zwanzig Jahre erwarten lassen? Meines Erachtens kann die Antwort weder ein einfaches ja noch ein klares nein sein. Ich möchte versuchen, sie in Form von 9 Thesen zu geben.

3 Kinderreichtum ist auch weiterhin die unverzichtbare Grundlage der Alterssicherung

Noch heute gilt in der dritten Welt jener Satz, auf den einst unsere Ahnen aufbauten: Die beste Vorsorge für das Alter sind Kinder. Wir geben uns der trügerischen Annahme hin, er hätte für uns seine Geltung verloren. Die Standardargumentation ist etwa die folgende. Wozu brauche ich noch Kinder? Ich habe meine Versicherungsbeiträge bezahlt und nicht wenig an Steuern entrichtet. Damit habe ich einen Anspruch auf Sicherung meines Lebensabends erworben. Wer Kinder haben will, dem sei dies unbenommen. Aber mich geht das nichts an. Diese Denkhaltung dürfte für einen gar nicht so kleinen Teil unserer Bevölkerung charakteristisch sein. Sie machen sich keine Gedanken darüber, wer eigentlich jene Güter und Leistungen bereitstellen soll, die sie in ihrem Alter benötigen werden. Sie ignorieren die Existenz des Umlageverfahrens. Sie nehmen also nicht zur Kenntnis, daß kein einziger Beitragsschilling, den sie in ihrem Leben geleistet haben, zur Finanzierung ihrer eigenen Pension dient, daß sie vielmehr darauf angewiesen sein werden, daß die kommende Generation ihre Pensionen bezahlen wird. Sie verkennen, daß sich eben nur eines geändert hat. Die Kinder unterstützen nicht mehr ihre eigenen Eltern. An die Stelle der individuellen Sicherung ist die kollektive getreten. Die Summe aller Kinder unterstützt die Summe aller alten Menschen. Daß diese Rechnung nicht aufgehen kann, wenn die Summe der Kinder geringer wird, die Summe der alten Menschen aber steigt, hat vor kurzem ein engagierter sozialpolitischer Autor mit dem einprägsamen Buchtitel 'Adam Riese schlägt zurück'[4] verdeutlicht.

Die unausweichliche Folgerung liegt auf der Hand. Kinder zu haben oder Kinder nicht zu haben, ist in einem System kollektiver Alterssicherung keine Privatsache. Wer keine Kinder hat, der entzieht sich der Aufgabe der Vorsorge für die Zukunft und bürdet sie den anderen auf. Wenn in einer Gesellschaft der Wille zum Kind, die Bereitschaft zur Übernahme der Bürden der Kindererziehung fehlt, dann bricht die individuelle wie die kollektive Alterssicherung zusammen.

Für die Pensionsversicherung ergeben sich daraus zwei Konsequenzen: 1. Die Bevölkerungspolitik muß als integrierter Bestandteil der Altersvorsorgepolitik gesehen werden und 2. wenn die Pensionsversicherung Kinderreiche besser behandelt als Kinderlose, dann ist dies nicht unsachlich sondern entspricht der Logik des Systems. Die in Österreich eingeleitete Reform hat dieses Grundproblem der Alterssicherung bisher ausgeblendet.

4 Die demographische Zeitbombe tickt

Die Sprengkraft dieser Zusammenhänge ist unübersehbar, soferne man nicht

4. Vgl. Kohmaier, Adam Riese schlägt zurück, Wien, 1984.

den Blick vor den auf Österreich zukommenden Veränderungen im Bevölkerungsaufbau verschließt. Es ist längst kein Geheimnis, daß uns eine Überalterung bisher ungekannten Ausmaßes droht. Die Berechnungen der Bevölkerungsstatistiker liegen auf dem Tisch. Wir wissen, daß die Lebenserwartung der Österreicher in den letzten Jahrzehnten beachtlich gestiegen ist und alles spricht dafür, daß dieser Anstieg anhält. Beträgt die durchschnittliche Lebenserwartung derzeit für Männer 69,5 und für Frauen 76,8 Jahre, so soll sie sich bis zum Jahre 2030 für Männer auf 71,6 und für Frauen auf 79,7 Jahre erhöhen. Zusammen mit dem Rückgang der Geburtenrate ergibt dies eine für unsere Fragestellung bedrohliche Zunahme des Bevölkerungsanteils der Alten. Der naheliegende Einwand der Unzuverlässigkeit von Langzeitprognosen verfängt zumindest bei der Berechnung der alten Population nicht. Blicken wir auf das besonders problematische Jahr 2030, so sind alle Menschen, die dann über 60 Jahre alt sein werden, schon längst auf der Welt, sie sind heute bereits 15 Jahre und älter. Daß wir daher im Jahre 2030 mit etwa 2 190 000 Menschen im Alter von über 60 Jahren rechnen müssen, und das sind rund 680 000 mehr als heute, ist – wenn wir Kriege oder Katastrophen ähnlichen Ausmaßes ausklammern – mit großer Sicherheit zu erwarten. Ihnen werden aber, wenn sich im generativen Verhaltens nichts Entscheidendes ändert, um 756 000 weniger Personen im Alter zwischen 15 und 60 Jahren gegenüberstehen. Die demographische Alterslast wird sich dadurch von 323 auf 560 verschlechtern. Diese Entwicklung wird allerdings nicht geradlinig verlaufen, sondern mit voller Wucht erst nach dem Jahre 2000 einsetzen.

Das besonders Bedrohliche ist der Umstand, daß sich die demographische Situation für die Pensionsversicherung seit den 70er-Jahren zwar wesentlich gebessert hat, daß diese Besserung aber nicht ausgereicht hat, um die Ausgabenseite zu entlasten, da die ausgabensteigernden Effekte innerhalb der Sozialversicherung erheblich stärker waren. Es handelt sich dabei vor allem um das Absinken des Pensionierungsalters, die längeren Versicherungszeiten und das Ansteigen der Frauenbeschäftigung. Da diese Einflüsse anhalten, droht die Pensionsversicherung schon in den nächsten zehn bis fünfzehn Jahren von beiden Seiten her unter Druck zu kommen. In einer bereits 1979 unter meiner Leitung durchgeführten Untersuchung[5] erwarteten wir für das Jahr 1988, daß auf 1.000 Versicherte 380 Pensionen entfallen würden; diese Belastungsquote sollte ab der Jahrhundertwende stark ansteigen und im Jahr 2032 ihren höchsten Wert mit 614 erreichen. Die Wirklichkeit hat unsere Erwartungen längst übertroffen. Derzeit müssen wir erwarten, daß die Belastungsquote im Jahre 1988 mit 615 schon höher liegen wird, als wir für das Jahr 2032 erwartet haben. Damit kann sich jeder eine Vorstellung machen, mit welcher Finanzierungslast wir ab dem Ende unseres Säkulums rechnen müssen. Denn noch einmal sei betont: in den Jahren 1990 bis 2030 wird sich die Alterslast, wenn die Entwicklung so weiterläuft wie bisher, dramatisch verschlechtern: 1000 Personen im erwerbsfähigen Alter werden im Verlaufe dieser 40 Jahren um 234 mehr alte Menschen erhalten müssen.

5. Tomandl u.a. Finanzierungsprobleme der österreichischen Sozialversicherung, Wien 1979.

5 Die Reaktionsmöglichkeiten sind eng begrenzt

Die damit drohende Unfinanzierbarkeit der bestehenden Pensionsversicherung läßt sich nur durch drei mögliche Strategien bekämpfen, wobei diese Strategien auch kombiniert eingesetzt werden können: 1. Durch eine rasche Erhöhung der Geburtenrate, 2. durch einen anhaltenden enormen Wirtschaftsaufschwung mit hohen jährlichen Wachtsumsraten oder 3. durch eine Reform des Pensionsversicherungssystems, die das Gesamtniveau der Aufwendungen an die künftigen Finanzierungsmöglichkeiten anpaßt, was im Klartext nichts anderes bedeutet als eine auf längere Zeit verteilte kontinuierliche Senkung des Pensionsniveaus. Selbst wenn wir unsere Politik abrupt ändern und alle unsere Kräfte dazu verwenden, ein familienfreundliches Klima zu schaffen, in dem der Wunsch zum Kind einen vorrangigen Stellenwert besitzt, greifen solche familienpolitischen Maßnahmen nur sehr langsam. Da es vor allem die Berufstätigkeit der Frau sein dürfte, die für die niedrige Geburtenrate in unserer Zeit verantwortlich ist, wäre hierfür eine nicht zu erwartende Haltungsänderung erforderlich. Noch schlechter steht es um die zweite Strategie. Während sich durchaus erfolgversprechende Methoden zur Ankurbelung der Geburtenfreudigkeit entwickeln ließen, sind die Patentrezepte nicht bekannt, die uns ein permanentes Wirtschaftswachstum in der erforderlichen Höhe garantieren könnten. Was damit bleibt, ist die weitere Pensionsreform.

6 Das Pensionsanpassungsgesetz 1965 war weiser als die österreichische Praxis

Die Pensionsreform ist in Österreich so alt wie die Pensionsversicherung selbst. Seit wir uns in die Arme der Sozialversicherung geworfen haben, mußten wir immer wieder Änderungen vornehmen. Einiges haben wir dabei gelernt. So, daß es unklug war, diese Anpassungen immer nur ad-hoc durch unvorhersehbare politische Entscheidungen vorzunehmen. Diese Einsicht führte uns 1965 zur Pensionsdynamik. Mit ihr setzten wir die Entwicklung der Pensionen in einen dauernden Zusammenhang mit der Lohnentwicklung. In der Reformdiskussion haben wir erkannt, daß wir die Arbeitslosigkeit aus unseren Überlegungen nicht ausklammern dürfen und ziehen die Entwicklung der Beschäftigungssituation nunmehr in den Dynamikansatz mit ein. Wir haben damit unsere Lektion aber erst zum Teil gelernt. Allmählich sollte uns klar werden, daß wir die Entwicklung des Systems nicht isoliert an die Entwicklung einzelner Parameter knüpfen dürfen, daß wir bei dieser Dynamisierung vielmehr das gesamte relevante Umfeld der Pensionsversicherung berücksichtigen müssen.

Das Paradoxon daran ist, daß diese Einsicht keineswegs neu ist. Genau betrachtet hatte sie nämlich der Gesetzgeber des Pensionsanpassungsgesetzes 1965 bereits besessen. Er lehnte bewußt die Automatik ab und entschied sich statt dessen für den Dynamikansatz. In der Praxis haben wir dann freilich die

Automatik verwirklicht, indem wir einen entscheidenden Auftrag des Gesetzgebers bewußt mißachteten. Er hatte zwingend verlangt, bei der Entscheidung über das Ausmaß der jeweiligen Pensionsanpassung die Entwicklung der Belastungsquote (Anzahl der Pensionisten auf 1000 Versicherte) zu berücksichtigen. Wann aber haben wir das je getan? Die Belastungsquote hat sich von Jahr zu Jahr verschlechtert (sie stieg in der gesamten Pensionsversicherung von 504 im Jahre 1975 auf 589 im Jahre 1986), wir haben das aber einfach nicht zur Kenntnis genommen und der Erwerbsgeneration eine ständig drückendere finanzielle Bürde auferlegt, wobei es in diesem Zusammenhang belanglos ist, ob dies durch Beitragserhöhungen oder durch ein weiteres Zudrehen der Steuerschraube erfolgte. Die Versuche der letzten Jahre, das Staatsbudget durch die Erfindung und Erhöhung der Zusatzbeiträge in der Pensionsversicherung zu entlasten, hat nur die Verteilung der Lasten innerhalb der Erwerbsgeneration etwas verschoben, ohne am Grundprinzip der im Umlageverfahren finanzierten Alterssicherung das geringste ändern zu können, daß grundsätzlich stets die Erwerbsgeneration die Summe aus Beiträgen und Steuern finanzieren muß. Eine solche Taktik, die Vorteile der Alterssicherung der eigenen Generation, die Lasten hingegen der nächsten Generation zuzuschieben, kann nur vorübergehend Erfolg haben. Auf die Dauer führt kein Weg an der Notwendigkeit vorbei, die Pensionsleistungen mit der Leistungsfähigkeit der Aktivgeneration abzustimmen. Die 40. ASVG-Novelle war ein erster Schritt auf diesem Wege, indem sie versuchte, künftig entstehende Pensionsleistungen zu senken und die Pensionsanpassung zu drosseln. Allerdings war sie noch eher eine Symptomkur, die keine echte Neuausrichtung brachte. Soweit ich die Diskussion überblicke, war Franz Kohmaier[6] der erste, der den Finger auf den entscheidenden Punkt gelegt hat, indem er eine systemgemäße Verknüpfung zwischen dem Beitragsvolumen und dem Pensionsvolumen in Erwägung zieht. Hinter diesem zunächst technisch anmutenden Vorschlag steckt aber ein Gedanke, der breitere Entfaltung verdient, weil er uns einen nahezu nicht mehr erwarteten Ausweg aus unserer schwierigen Lage eröffnen könnte.

7 Die Ausgabenorientierung wäre durch eine Einnahmenorientierung zu ersetzen

Wir waren bisher gewohnt, uns nach den Ausgaben zu richten. Das ASVG legte die Pensionsformel ebenso wie den Richtwert für die Pensionsanpassung fest. Infolge der Praktizierten de-facto-Automatik war damit der Ausgabenrahmen festgelegt. Die Finanzierung hatte ihm zu folgen, dh der Bund hatte entsprechende Mittel zur Deckung des auftretendes Defizits bereitzustellen. Konnte oder wollte er dies nicht, wurden neue Einnahmen erschlossen. Diese Methode begünstigte die Bezieher von Pensionen und jene Versicherten, die mit einem baldigen Pensionsbezug rechnen konnten und belastete gleichzeitig die junge

6. Adam Riese schlägt zurück, 217.

Bevölkerung mit immer größeren Abgaben und setzte uns letztlich der Gefahr der Unfinanzierbarkeit aus.

Es war und ist die Methode des Vor-sich-her-Schiebens des Lastenberges, die Methode der Abwälzung der Kosten des gegenwärtigen Wohlergehens auf die kommende Generation. Trotz aller Warnungen sind wir dieser Verlockung des Umlageverfahrens erlegen. Wir haben das Pensionsniveau hoch angesetzt, wir haben Begünstigungen sonder Zahl für verschiedene Versichertengruppen eingeführt, wir haben lange Zeit großzügig angepaßt und wir haben versucht, der Natur ein Schnippchen zu schlagen, indem wir die Geburtenrate gedrosselt und die Lebenserwartung verlängert haben. Nun stehen wir vor den Früchten unseres Tuns und müssen zur Kenntnis nehmen, daß wir am Ende des Weges angelangt sind und zumindest einen Teil der Last, die wir vor uns hergeschoben haben, selbst schultern müssen. Dazu müssen wir unseren Denkansatz um 180 Grad ändern.

Die Umkehr, die uns abverlangt wird, besteht darin, die Ausgaben an die vorhandenen Einnahmen zu binden. Was bedeutet das? Wir müssen von der Vorstellung Abschied nehmen, daß sich die Höhe einer Pension unmittelbar aus dem Gesetz ermitteln läßt. Endgültig wird im Gesetz nicht die konkrete Sozialleistung sondern die Abgabenbelastung festgelegt, dh der vorgesehene Beitragssatz und die Höhe des ergänzenden Staatszuschusses. Die Berechnungsvorschriften für die Pensionen und der Pensionsanpassungsfaktor hätten nur mehr mittelbare Bedeutung. Unter ihrer Verwendung wäre zunächst einmal das Ausgabenvolumen eines Jahres zu ermitteln. Dieses wäre dann dem Einnahmevolumen gegenüberzustellen. Ist es größer als dieses, dann müßten alle auf die bisherige Weise ermittelten Pensionen (also der Neuzugang wie die aufgewerteten Altpensionen) anteilig soweit gekürzt werden, bis das Ausgabenvolumen dem Einnahmevolumen entspricht. Wäre das Einnahmevolumen hingegen größer, dann würden die Pensionen in diesem Jahr entsprechend zusätzlich erhöht.

Die technische Durchführung mag einige Schwierigkeiten aufwerfen. So wird man eine Liquiditätsreserve benötigen und jedes Jahr eine Schätzung der Einnahmen und der Ausgaben des jeweils nächsten Jahres vornehmen müssen. Diese Schätzung wird aber, da sie eben nur ein Jahr erfaßt, wesentlich einfacher und verläßlicher sein als die jedes Jahr vom Beirat für die Pensionsanpassung vorzunehmende Fünfjahresprognose. Auftretende Schätzfehler könnten im nächsten Jahr ausgeglichen werden. Man soll diese technischen Probleme nicht unterschätzen, sie werden aber zu bewältigen sein, wenn man die vorgeschlagene Neuausrichtung wirklich will.

Die entscheidende politische Weichenstellung ist die Festlegung des Einnahmevolumens. Zwei Werte sind hier festzulegen: 1. Die Höhe des Beitragssatzes und 2. der Prozentsatz, zu dem die Beitragseingänge die Gesamtausgaben decken sollen. Betrachten wir das an einem Beispiel, in dem die Verhältnisse des Jahres 1985 festgeschrieben werden. In diesem Falle wäre als bindende Dauerbestimmung festzulegen, daß die Versicherten und ihre Dienstgeber einen Beitragssatz von 22,7% zu leisten und die Beitragseingänge 71,5% der Gesamtausgaben der Pensionsversicherung nach dem ASVG zu betragen hätten. Damit

wird gleichzeitig der Staatszuchuß limitiert, und zwar in unserem Beispiel mit 28,5% des Gesamtaufwandes.

Mit diesen beiden politischen Entscheidungen wäre das System völlig determiniert und die endgültige Höhe der Pensionen entschieden. Nehmen wir weiter an, die Schätzung der Gesamtausgaben für das nächste Jahr ergäbe einen Gesamtaufwand von S 200 Mrd., wobei dieser Schätzung die gesetzliche Pensionsformel und der vorgesehene Anpassungsfaktor zugrundeliegt. Die erwarteten Beitragseinnahmen betrügen S 140 Mrd. Da diese S 140 Mrd entsprechend den getroffenen Annahmen dazu verwendet werden, um 71,5 % der zugelassenen Gesamtausgaben zu decken, betrügen diese zugelassenen Gesamtausgaben S 196 Mrd, woraus sich der Staatszuschuß von 28,5% mit S 56 Mrd errechnet. Die geschätzten Ausgaben wären also um S 4 Mrd oder um 2% höher als die zur Verteilung zur Verfügung stehenden Mittel und müßten daher um eben diese 2% gekürzt werden. Das hätte zur Folge, daß der im nächsten Jahr neu in Pension gehende Pensionist nur 98% der nach der Pensionsformel errechneten Pensionshöhe erhielte, ebenso der Altpensionist nur 98% der mit dem vorgesehenen Anpassungsfaktor aufgewerteten Pension. Betrüge der Anpassungsfaktor 1,038, dh sollte die Pension um 3,8% aufgewertet werden, würde sich dadurch die Erhöhung auf etwas weniger als 1,8% reduzieren. Die Zahlenbeispiele, die ich Ihnen eben vorgeführt habe, sind nicht willkürlich gewählt. Sie entsprechen vielmehr, abgerundet, den Prognosen für das Jahr 1990.

Natürlich könnte die politische Entscheidung auch lauten, daß der Anteil des Staates an der Finanzierung der Pensionsversicherung mit 28,5% auf Dauer zu niedrig wäre. Dann könnte bei der Systemumstellung dieser Satz beispielsweise in Etappen bis zum Jahr 1990 auf ein Drittel erhöht werden. Dann wäre man bei jenen Werten, die wir heute bis zum Jahr 1990 erwarten und die Auswirkungen der Systemumstellungen würden – immer unterstellt, unsere Prognosen erweisen sich als richtig – erstmals im Jahr 1991 eintreten.

8 Die Systemumstellung ist auch ein Gebot des Vertrauensschutzes

Den Gedanken an eine derartige Systemumstellung werden viele zunächst als schockierend empfinden. Sie sollten sich aber leichter mit ihm befreunden können, wenn sie sich noch einmal vergegenwärtigen, daß wir diesen Weg – freilich noch in einer unsystematischen Weise – mit der 40. ASVG-Novelle bereits beschritten haben. Der Nachteil der 40. ASVG-Novelle besteht aber darin, daß niemand weiß, was nach fünf Jahren geschehen wird. Niemand kann sich ein Bild machen, was in zehn, fünfzehn oder zwanzig Jahren auf ihn zukommen wird. Er bleibt politischen ad hoc-Entscheidungen ausgesetzt, deren Inhalt er nicht vorausschätzen kann.

Und damit stehen wir vor dem archimedischen Punkt jeder Pensionsreform. Das wirkliche Reformproblem ist nicht die Erfindung einer neuen Pensionsformel oder der Entwurf eines neuen Modells der Grundversorgung, über

das gegenwärtig viel diskutiert wird.[7] Solche Modelle lassen sich unschwer verwirklichen. Das wahre Dilemma ist die Bewältigung des Überganges zur neuen Ordnung: es geht um das Schicksal jener rund 2 Millionen Menschen, die bereits im Pensionsbezug stehen oder diesen für die nächsten Jahre erwarten. Wie ich in der Pensionsenquete und bei anderen Gelegenheiten immer wieder betont habe, hat unsere Gesellschaft diesen Menschen gegenüber eine unabwälzbare moralische Verpflichtung übernommen. Wir haben sie jahrzehntelang zu Beitragsleistungen herangezogen und in ihnen Erwartungen auf eine Alterssicherung auf der Basis des geltenden Pensionsversicherungsrechts erweckt. Sie haben darauf vertraut und ihr Leben darauf ausgerichtet. Nun stehen sie ohne Alternative da und sind unserer Gesellschaft auf Gedeih und Verderb ausgeliefert. Eine Gesellschaft, die diese Verpflichtung nicht einlöste, würde sich selbst zu Grunde richten. Die soziale Falle, in die wir uns hineinmanövriert haben, besteht freilich darin, daß die unerhörten Kosten, die zur Einlösung dieses Versprechens notwendig sind, von genau jenen jüngeren Leuten aufzubringen sind, denen die Umstellung des Alterssicherungssystems jene Leistungen versagt, die sie noch zu finanzieren haben. Diese soziologische und politische Quadratur des Kreises erscheint nur lösbar, wenn der Übergang sehr langsam und nicht nur ausschließlich zu Lasten dieser Jungen geht. Diesen langsamen Übergang und eine gewisse Lastenverteilung gewährleistet die hier vorgeschlagene Systemumstellung.

Sie garantiert dabei aber noch jenen Vertrauensschutz, von dem wir eben gesprochen haben. Niemand konnte darauf vertrauen, daß die Positionen der Pensionisten unangetastet bleiben, wenn die gesamte österreichische Bevölkerung Opfer bringen muß. Ein vom gesamtösterreichischen Verlauf losgelöstes isoliertes Pensionistenschicksal kann es nicht geben. Worauf die Pensionisten aber Anspruch haben, das ist zweierlei: 1. Sie müssen auch längerfristig überblicken können, was auf sie zukommt und 2. sie benötigen Garantien, daß ihnen nicht im allgemeinen Verteilungskampf der Schwarze Peter zugeschoben wird. Beides vermag die Systemumstellung zu leisten. Auf diese Weise wäre es sogar besonders leicht, die von mir schon mehrfach angeregte verfassungsrechliche Pensionsgarantie zu verwirklichen. Es würde genügen, den Beitragssatz und den Anteil des Staatszuschusses durch Verfassungsgesetz im Mindestausmaß festzulegen. Damit würde die auf die Pensionisten in Summe entfallende Verteilungsquote verfassungsrechtlich garantiert.

Der entscheidende Punkt ist: die Zukunft wird zwar nicht voll einsichtig, wohl aber abschätzbar. Die Gefahr des abrupten Systemwechsels erscheint gebannt. Wird die Aktivbevölkerung nicht weiter zusätzlich belastet, läßt sich erwarten, daß sie die Finanzierung auch in der Zukunft garantieren wird. Die Wahrscheinlichkeit der Revolte gegen ein einkommensorientiertes System ist daher um ein Erhebliches geringer als gegen ein explodierendes ausgabenorientiertes.

7. Vgl. etwa Meinhard Miegel, Sicherheit im Alter, Bonn 1981; Wege zur Vollbeschäftigung, Verlag für Gesellschaftskritik, Wien 1985.

9 Die Systemumstellung beläßt sozialpolitischen Spielraum zur Binnenausgestaltung der Alterssicherung

Die Einnahmenorientierung des Systems legt lediglich die der Alterssicherung zur Verteilung stehenden Mittel fest, damit ist aber noch nicht entschieden, nach welchen Gesichtspunkten diese auf die verschiedenen Pensionistengruppen aufgeteilt werden. Mit anderen Worten, der Sozialpolitiek bleibt voller Handlungspielraum für Umschichtungen. Ein Umstand muß ihr aber dabei stets bewußt bleiben. Jeder Schilling, den sie mehr für eine Gruppe ausgibt, verringert den Anteil der übrigen. Leistungsausweitungen können eben nicht mehr auf die Erwerbsbevölkerung abgeschoben werden, sie belasten vielmehr automatisch die von ihr nicht betroffenen Pensionisten. Daraus ergibt sich auch: zu je höheren Werten die Berechnungsformel für die Pensionsanpassung führt, desto niedriger werden die neu anfallenden Pensionen, und umgekehrt. Dieser Zwang, bei jedem Schritt die Konsequenzen für die übrigen Pensionisten bedenken zu müssen, könnte heilsame politische Konsequenzen haben. Jeder Sozialpolitiker, der einer Gruppe von Pensionsten etwas bringt, fügt damit, ob er es will oder nicht, einer anderen Nachteile zu. Aber auch die bloße Aufrechterhaltung des status quo bedeutet, daß jeder Leistungsbezug, der eigentlich nicht mehr gerechtfertigt erscheint, zu Lasten der übrigen Pensionisten geht. Dieser zwingende Zusammenhang läßt daher erwarten, daß die Systemumstellung die innere Abstimmung fördern und daher zu mehr Pensionsgerechtigkeit führen wird. Die heutigen Nutznießer des Systems werden dadurch unter verstärkten Rechtfertigungsdruck geraten. Von ihnen werden daher auch die stärksten Widerstände gegen die Systemumstellung zu erwarten sein.

Die Systemumstellung schließt nicht aus, daß bei der Pensionsberechnung neue Wege gegangen werden. Sie eignet sich wohl besser für Umgestaltungen zur weiteren Verstärkung des Versicherungsprinzips, steht aber auch Plänen zu einer Grundversorgung für jedermann nicht wirklich im Wege. Sie bietet die Möglichkeit für die erwähnte Differenzierung zwischen Kinderlosen und Kinderreichen. Sie gestattet eine Veränderung des Pensionsalters, die längerfristig unvermeidlich erscheint. Wenn die Lebenserwartung weiter steigt und sich die Bevölkerungsentwicklung ähnlich entwickelt, wie wir annehmen, dann wird eine Erhöhung des Pensionsalters nicht zu umgehen sein. Auch diese Maßnahme sollte aber schon langfristig vorher angekündigt werden, damit sich die Menschen darauf einstellen können. Die hier erforderliche Kehrtwendung in der Arbeitsmarktpolitik, die bisher mit einer Senkung des Pensionierungsalters gearbeitet hat, müßte angesichts des Sinkens der Zahl der Jungen möglich sein. In einem Punkte zwingt die Systemumstellung sogar zu differenziertem Vorgehen: bei jenen Leistungen, die das Existenzminimum decken sollen, muß die Anpassung den Lebenshaltungskosten folgen, auch wenn die endgültigen Anpassungssätze für die übrigen Pensionen niedriger liegen.

10 Die Systemumstellung harmonisiert den sozialpolitischen und den parteipolitischen Zeithorizont

Ein bisher unlösbar scheinendes Problem der Sozialpolitik besteht darin, daß der sozialpolitische Zeithorizont mit dem parteipolitischen nicht zur Deckung zu bringen ist. Alterssicherungspolitik bedarf einer jahrzehntelangen Vorausschau und Planung. Parteipolitik ist auf die nächste Wahl ausgerichtet. Der Parteipolitiker, der Probleme des kommenden Jahrzehnts löst, aber die nächste Wahl verliert, hat nach den Spielregeln der Parteiendemokratie versagt. Das langfristig Notwendige tritt daher in der Politik hinter das kurzfristig Machbare zurück. Entscheidungen, wie jene des amerikanischen Gesetzgebers im Jahre 1983, das Pensionsalter ab dem Jahr 2003 in vielen Etappen um zwei Jahre anzuheben, zählen daher zu den ganz seltenen Ausnahmen.

Die Umstellung von der Ausgaben- zur Einnahmenorientierung nimmt in diesen Zusammenhang einen ganz besonderen Platz ein. Sie tritt zwar sofort in Kraft, entfaltet ihre eigentliche Wirksamkeit aber erst in längeren Zeiträumen. Die Änderungen erfolgen langsam und schmiegen sich den jeweiligen wirtschaftlichen Möglichkeiten an. Sie bewirken ein eher sanftes Auf und Ab, je nachdem wie sich die wirtschaftliche Lage und die Bevölkerungstruktur gestalten. Der Politiker muß keine konkrete Entscheidung für ein bestimmtes Jahr treffen, er entscheidet nur über einen flexiblen Rahmen. Wie wir gesehen haben, handelt es sich eigentlich nur um die Fortsetzung jener Entscheidung, die er mit der Einführung der Pensionsdynamik getroffen hat.

11 Die Systemumstellung ist eigenvorsorgefreundlich

Mit ihr wird die künftige Belastung durch Pensionsversicherungsbeiträge abschätzbar. Es fällt daher leichter, eine individuelle Alterssicherungsplanung vorzunehmen. Natürlich setzt das, wie stets bei Maßnahmen der Eigenvorsorge, entsprechendes Einkommen voraus. Es macht aber einen wesentlichen Unterschied, ob ich befürchten muß, einen immer höheren Teil meines Einkommens für die Pflichtversicherung aufwenden zu müssen oder ob ich für längere Zeit mit einer gleichbleibenden Belastung rechnen kann. Andererseits werden für den Pflichtversicherten auch klare Fronten geschaffen. Es wird ihm nicht mehr eine bestimmte Pensionshöhe in Aussicht gestellt, er weiß vielmehr, daß die definitive Höhe seiner Pension von wirtschaftlichen und bevölkerungsmäßigen Entwicklungen abhängen wird. Damit wird ihm sein Risiko in der Sozialversicherung bewußt gemacht und seine Entscheidung für oder gegen eine ergänzende Eigenvorsorge auf eine rationalere Basis gestellt.

12 Schlußfolgerungen

Die Reformbedürftigkeit wird die österreichische Pensionsversicherung auch weiterhin begleiten. Diese Reformen sollten aber ihren inneren Ausbau und nicht die Verteilungsfrage zwischen den Generationen betreffen. Diese Verteilungsfrage sollte vielmehr einer dauerhaften Lösung zugeführt werden, die einerseits den Alten eine angemessene Alterssicherung garantiert, andererseits den Jungen die Gewißheit gibt, nicht mit unerträglichen finanziellen Bürden belastet zu werden und dennoch um ihre eigene Alterssicherung bangen zu müssen. Die Lösung dieses Problems, an die wir uns in Österreich mit der 40. ASVG-Novelle erst herangetastet haben, bestünde in der Umkehr unseres Denkansatzes: wir sollten aufhören, zuerst die Verteilung zu regeln, bevor wir noch das zu Verteilende besitzen und uns statt dessen an den Einnahmen orientieren.

Sociale zekerheid en kapitalisme

JAN VAN WEZEL*

1 Inleiding: sociale zekerheid

Veldkamp en ik hebben eens van gedachten gewisseld over de vraag: kan er sociale zekerheid bestaan onder een kapitalistisch systeem? Deze vraag wil ik in dit artikel opnieuw aan de orde stellen.

De centrale vraag van de sociologie is: hoe maatschappij, sociale zekerheid mogelijk is. Sociologen zoals Marx, Durkheim, Weber, Mead, Simmel, Parsons en Habermas hebben deze vraag trachten te beantwoorden. Ze geven een geheel met elkaar samenhangende voorwaarden voor sociale zekerheid aan. Sociale zekerheid kan men dan, vanuit actor-gezichtspunt, opvatten als een situatie van voorspelbaarheid van de innerlijke en uiterlijke wereld voor de mensen.[1] Vanuit systeem-oogpunt is sociale zekerheid op te vatten als het vermogen van een systeem om zelfstandig te functioneren bij het nakomen van waarden, normen en gemeenschappelijke doelen dankzij haar interne organisatie en bronnen en de toegang tot de inputs van de omgeving.[2] In dit artikel wordt dus een ruimere definitie van sociale zekerheid gebruikt dan o.a. door Veldkamp is voorgesteld.[3]

Tot de interne organisatie kan men ook de produktieverhoudingen rekenen, die onder een kapitalistisch systeem de vorm aannemen van privé-eigendom van produktiemiddelen. De vraag is nu of deze kapitalistische produktieverhoudingen logischerwijze de mogelijkheid van sociale zekerheid uitsluiten, zoals boven is omschreven.

* Hoogleraar Sociologie, Subfaculteit Sociaal-Culturele Wetenschappen en Buitengewoon Hoogleraar Sociale Zekerheidssociologie, Subfaculteit Sociale Zekerheidswetenschap, Katholieke Hogeschool Tilburg.

1. Richard Münch: Theorie des Handelns; Frankfurt am Main, 1982, blz. 224.
2. Talcott Parsons: Social systems and the evolution of action theory, New York, 1977, blz. 182.
3. G.M.J. Veldkamp: Schets van de leer van de sociale zekerheid; Deventer, 1984, blz. 16.

Dit artikel is als volgt opgebouwd. In paragraaf twee geef ik een korte samenvatting van de theorie over de voorwaarden voor sociale zekerheid. Daarna plaats ik de theorie van Marx in het kader van deze theorie over voorwaarden voor sociale zekerheid. Dit geeft tevens de mogelijkheid om de theorie van Marx te bekritiseren. De kritiek spitst zich toe op het feit, dat Marx een éénzijdig rationaliteitsbegrip gebruikt.

In de vierde en vijfde paragraaf zal de aandacht meer toegespitst worden op de actuele beleidsproblematiek. Centraal staat achtereenvolgens de toegang van de maatschappij tot de inputs van de omgeving, namelijk die van de natuur en die van de cultuur. Via beide paragrafen wordt gestreefd naar een synthese van flexibilisering en sturing van de maatschappelijke ontwikkeling.

2 De algemene theorie over de voorwaarden voor sociale zekerheid

Elders[4] heb ik een uitvoerige uiteenzetting gegeven over deze theorie over de voorwaarden voor sociale zekerheid. Daarom wordt hier volstaan met een zeer beknopte samenvatting.

Deze theorie is een gedachtenconstructie, een ideaaltype in de zin van Weber.

Voor toelichting op deze theorie kunnen twee ingangen worden gebruikt, die aanvullend op elkaar zijn:

1. de ingang van de rationaliteit van de actor en van afstemming van wederzijdse verwachtingen op elkaar;
2. de ingang van structuur, van systeem-zekerheid.

Binnen de maatschappelijke handeling worden vier vormen van rationaliteit onderscheiden[5]:

- de economische rationaliteit: het is de mate van effectiviteit en efficiëncy van een middelen-doel combinatie voor een gegeven doel vergeleken met alternatieve combinaties;
- de strategische of politieke rationaliteit: het is de mate van vrijheid bij de huidige keuze van een doel bepaalde doel-keuzes voor de toekomst open te houden, niet af te snijden;
- de normatieve rationaliteit: het is de mate, waarin de behartiging van bepaalde belangen, die tijdelijk aan andere belangen niet tegemoet komt, niet voor altijd deze andere belangen ontkent;
- de waarden-rationaliteit: het is de mate waarin in de handeling een vast patroon te onderkennen is dat verbonden is met opvattingen over het wenselijke.

4. J. van Wezel: Flexibilisering in combinatie met sturing; Tilburg Universitaire Pers, Tilburg 1986.
5. R.C. Baum: Beyond the Iron Cage; in: Sociological Analysis, 38, 1977, blz. 309-330.

In geval van sociale zekerheid zijn deze vier vormen van rationaliteit niet willekeurig verbonden met het subsysteem, waarbinnen de handelingen plaatsvinden. Economische rationaliteit is kenmerkend voor actoren uit het bedrijfsleven; politieke rationaliteit past bij actoren van het politiek systeem; normatieve rationaliteit komt sterk naar voren bij vertegenwoordigers van het gemeenschapssysteem, bij leden van vrijwillige verenigingen; waarden-rationaliteit is in het bijzonder kenmerkend voor actoren van het sociaal-cultureel systeem. Er vindt dus een zekere specialisatie plaats van de aard van de rationaliteit, al naargelang de levenssfeer. Deze specialisatie wordt echter binnen grenzen gehouden door het mechanisme van wederzijdse doordringing. Dit betekent, dat actoren binnen bijvoorbeeld het bedrijfsleven weliswaar de economische rationaliteit zwaar benadrukken maar tegelijkertijd in hun maatschappelijke handeling ook elementen van politieke, normatieve en waarden-rationaliteit opnemen. De actoren combineren de vier vormen van rationaliteit in één maatschappelijke handeling. Daardoor komt afstemming van wederzijdse verwachtingen van actoren uit verschillende levenssferen tot stand.

Zoals gesteld is de ingang van structuur, van systeemzekerheid een aanvulling op de ingang van de rationaliteit van de actoren. Dankzij het proces van wederzijdse doordringing ontstaat systeem-zekerheid. Zie bijgaand schema.

Om deze voorwaarden voor systeem-zekerheid aan te kunnen geven zijn er twee dimensies van belang:

- de ruimtelijke dimensie. Vanuit dit gezichtspunt wordt er een onderscheid gemaakt naar middelen-scheppend, onderlinge afstemming en doelbereiking;

Schema. Een referentiemodel voor systeem-zekerheid

	middelenscheppend	onderlinge afstemming	doelbereiking	
gericht op	1. bijdrage van de economie tot politieke effectiviteit: het scheppen van financiële mogelijkheden tot het aanbieden van collectieve goederen zoals sociale zekerheidsregelingen, onderwijs e.d.	3. bijdrage van de politiek tot legitieme maatschappelijke ontwikkelingen, dankzij een politiek van de verantwoordelijkheid	5. bijdrage van de economie tot bestaanszekerheid en tot inschakelen van individuele personen	systeemzekerheid in het heden

		middelenscheppend	onderlinge afstemming	doelbereiking
Voorwaarden voor systeem zekerheid		2. bijdrage van de politiek tot produktiviteit: afwezigheid van aanbodbeperkingen voor de economie	4. bijdrage tot politieke effektiviteit dankzij het toekennen van legitimiteit aan politieke macht	6. bijdrage van het sociaal-cultureel systeem tot produktiviteit: afwezigheid van vraagbeperkingen voor de economie
	gericht op	7. bijdrage van het sociaal-cultureel systeem tot solidariteit, dankzij de rechtvaardiging van aanspraken	9. bijdrage van de economie tot solidariteit, tot het overwinnen van strijdige deelbelangen; bijdrage tot inschakeling van achtergestelde groepen	11. bijdrage van de politiek door verantwoordelijk politiek leidersschap aan systeemzekerheid in de toekomst
		8. bijdrage van het gemeenschapssysteem aan legitieme maatschappelijke ontwikkelingen dankzij binding aan een algemeen waardenpatroon	10. bijdrage van het gemeenschapssysteem tot produktiviteit van de economie: afwezigheid van organisatiebeperkingen	12. bijdrage van het gemeenschapssysteem, dankzij politieke steun, aan de effectiviteit van de politiek

– de tijdsdimensie. Vanuit dit gezichtspunt wordt een onderscheid gemaakt naar de zes maatstaven, die passen bij systeem-zekerheid in het heden en de zes maatstaven die systeem-zekerheid voor de toekomst moeten waarborgen, daar het ontwerp voor maken.

Per rij moet een concrete maatschappij aan de zes maatstaven tegelijkertijd voldoen, wil systeem-zekerheid in heden en toekomst mogelijk zijn. De woord-

keuze van 'moeten' wijst niet op een waarde-oordeel, maar op noodzakelijke voorwaarden voor systeem-zekerheid.

Er dienen ook uitwisselingsrelaties met de omgeving van de maatschappij te zijn, waarbij de natuur en cultuur in het bijzonder tot deze omgeving kunnen worden gerekend evenals wat wel het 'persoonlijkheidssysteem' wordt genoemd. In dit artikel wordt vooral de uitwisselingsrelatie met de natuur via de technologie benadrukt. De technologie wordt hierbij opgevat als een bemiddelingssysteem tussen maatschappij en natuur. Tevens staat de bemiddeling tussen maatschappij en cultuur op de voorgrond.

3 De bijzondere theorie van Marx

Voor elke concrete maatschappij zijn nu afwijkingen te formuleren van de geschetste voorwaarden voor systeemzekerheid. Het wordt dan mogelijk de theorie van Marx te herformuleren in termen van de theorie over de voorwaarden voor sociale zekerheid.

Het meest opvallend is dat Marx het ruime rationaliteitsbegrip verengt tot slechts één vorm van rationaliteit: de economische rationaliteit. 'Zijn persoon, of liever: zijn portemonnaie, is uitgangspunt van het geld, maar ook de plaats waarnaar het geld terugkeert. De objectieve inhoud van deze circulatie – de waardevermeerdering – is zijn subjectief doel... Deze drift naar absolute verrijking, deze hartstochtelijke jacht op waarde, heeft de kapitalist met de schatvergaarder gemeen; maar terwijl de schatvergaarder slechts de dwaze kapitalist is, is de kapitalist de rationele schatvergaarder.'[6]

'Bij elke beurszwendel weet iedereen dat het onweer eens moet losbarsten, maar ieder hoopt dat het de kop van zijn naaste zal treffen nadat hij zelf de regen van goud heeft opgevangen en in veiligheid heeft gebracht. Après moi le déluge! (na mij de zondvloed!) is de leuze van iedere kapitalist en van iedere natie van kapitalisten. Waar het kapitaal niet door de maatschappij gedwongen wordt rekening te houden met de gezondheid en levensduur van de arbeider, springt het dan ook roekeloos om met deze zaken. Op de klachten over fysiek en geestelijk verval, vroegtijdige dood, marteling door overmatige arbeid antwoordt het kapitaal: Waarom moet deze kwelling ons kwellen, als zij ons genot (de winst) vergroot? Over het algemeen is dit ook niet afhankelijk van de goede of kwade wil van de individuele kapitalist. Ten gevolge van de vrije concurrentie vormen de immanente wetten van de kapitalistische produktie voor de individuele kapitalist externe, dwingende wetten'.[7]

De theorie van Marx is gebaseerd op de veronderstelling, dat kapitalistische produktieverhoudingen de vorm van individuele rationaliteit volledig vastleggen in de richting van eenzijdig economische rationaliteit. Het bestaan

6. Karl Marx: Het kapitaal; Weesp, 1984, blz. 96-97.
7. Karl Marx; op.cit., 1984, blz. 191.

van kapitalisme hoeft op zich echter nog niets te zeggen over de vraag of een bepaalde ethiek wel of niet is uitgesloten, zoals ook Weber terecht van mening is.[8]

Gegeven de assumptie van Marx is het een logische conclusie, dat in een dergelijke maatschappij geen systeem-zekerheid kan bestaan. Het resultaat is namelijk, geformuleerd in termen van de voorwaarden van schema één, dat niet meer voldaan kan worden aan de voorwaarden drie tot en met twaalf. Om aan deze voorwaarden te kunnen voldoen dient immers de economische rationaliteit binnen grenzen gehouden te worden door politieke, normatieve en waarden-rationaliteit. In de theorie van Marx wordt overigens ook de politieke rationaliteit teruggebracht tot de economische rationaliteit, zodat in feite ook niet voldaan kan worden aan de eerste voorwaarde voor systeem-zekerheid. Wat dan resteert, in de redenering van Marx, is een concrete maatschappij, waarin er geen aanbodbeperkingen zijn. Aan alle andere voorwaarden voor systeem-zekerheid wordt niet voldaan. Een dergelijke maatschappij kan niet blijven voortbestaan.

Toch bestaat het kapitalistisch systeem nog steeds. De vraag is of kapitalistische verhoudingen bij voorbaat het proces van wederzijdse doordringing uitsluiten. Münch[9] maakt aannemelijk, dat dit proces juist kenmerkend is voor de feitelijke ontwikkeling en dat dus in een kapitalistische maatschappij de economische rationaliteit binnen grenzen gehouden wordt door politieke, normatieve en waarden-rationaliteit.

Voor een zorgvuldige analyse is een vereiste dat een analytisch onderscheid niet bij voorbaat voor de concrete werkelijkheid gehouden wordt. Alexander heeft dit doen samenvloeien van theorie-niveaus 'conflatie' genoemd.[10] Van deze conflatie is sprake, waar Marx het analytisch onderscheid tussen de directe vorm van warencirculatie (W-G-W), met als einddoel de consumptie, en de kringloop G-W-G, met als einddoel de ruilwaarde, bij voorbaat tot reële verschillen gaat maken.[11] De conclusie van Marx, dat men de gebruikswaarde nooit moet beschouwen als het directe doel van de kapitalisten[12], is een gevolg van misplaatste concreetheid van een analytisch onderscheid. De uitkomst van de redenering van Marx moet dan wel zijn, dat onder een kapitalistisch systeem de uitwisselingsrelatie tussen produktie en consumptie wordt doorbroken, zodat we hier een afwijking kunnen constateren van de zesde voorwaarde in schema 1.

Marx toont echter niet aan, dat kapitalistische produktieverhoudingen noodzakelijkerwijze tot éénzijdig economische rationaliteit moeten leiden. De voorlopige conclusie is daarom, dat de theorie van Marx geen aanleiding geeft tot de opvatting dat systeem-zekerheid onder een kapitalistisch systeem persé niet mogelijk is.

8. Max Weber: Wirtschaft und Gesellschaft; Tübingen, 1976, blz. 292.
9. Richard Münch: Die Struktur der Moderne; Frankfurt am Main, 1984.
10. Jeffrey Alexander: The modern reconstruction of classical thought; vol. IV, Berkeley, 1984.
11. Karl Marx: op.cit., 1984, blz. 92.
12. Karl Marx: op.cit., 1984, blz. 93-94.

4 Technologie als bemiddeling tussen maatschappij en natuur: loskoppeling van arbeidstijd en bedrijfstijd en bedrijfstijdverlenging

Onze maatschappij kan aangemerkt worden als een arbeidsbestel. Door deze sterke nadruk op het arbeidsethos zijn we geleidelijk vergeten datgene wat Marx ook onderkent, namelijk, dat 'de arbeid in de eerste plaats een proces is, dat tussen mens en natuur plaatsvindt, een proces waarbij de mens zijn stofwisseling met de natuur door middel van zijn eigen activiteit tot stand brengt, regelt en controleert'.[13]

In de inleiding van dit artikel is een omschrijving van sociale zekerheid gegeven waarbij de toegang tot de inputs van de omgeving een belangrijke rol speelt. Een maatschappij kan niet los van deze inputs vanuit natuur, cultuur en persoonlijkheidssysteem bestaan.

De technologie speelt een bemiddelende rol tussen maatschappij en natuur. Wil nu een onderneming produktief zijn, dan is de mogelijkheid van intensieve benutting van kapitaalgoederen één van de voorwaarden om het schaarste-probleem te kunnen oplossen. Dit model voor produktief ondernemen is elders gegeven.[14]

Op dit moment kan bij handhaving van de koppeling tussen arbeidstijd en bedrijfstijd de algemene arbeidstijdverkorting tot een steeds grotere afwijking van deze maatstaf van intensieve benutting van kapitaalgoederen leiden. Ontkoppeling van arbeidstijd en bedrijfstijd en bedrijfstijdverlenging zijn daarom aan te bevelen. Dit is met name ook van belang voor Nederland, omdat de arbeidstijdverkorting na 1950 niet of nauwelijks gepaard is gegaan met een toename van het percentage werknemers in wisseldienst.[15]

Samen met Van Zundert[16] zijn via simulaties de mogelijke empirische macro-gevolgen van loskoppeling van arbeidstijd en bedrijfstijd en van bedrijfstijdverlenging voor Nederland onderzocht. De resultaten zijn in overeenstemming met de theoretische verwachtingen van de theorie in paragraaf twee.

De effecten van algemene arbeidstijdverkorting bij gelijkblijvende bedrijfstijd zijn vergeleken met die van bedrijfstijdverlenging met gelijkblijvende arbeidstijd over de periode 1969-1981. In geval van bedrijfstijdverlenging zijn de effecten op koopkracht, werkloosheid, produktievolume en arbeidsproduktiviteit veel gunstiger.

Bedrijfstijdverlenging blijkt in het voordeel te zijn van zowel consumenten als producenten.

Bij bedrijfstijdverlenging blijkt ook de algemene wet van de kapitalistische

13. Karl Marx: op.cit., 1984, blz. 116.
14. Jan van Wezel: Een bedrijfsmodel: diagnose-instrument en beleidsadviseringsinstrument voor de produktieve onderneming; in: CPI-Berichten, 1986, nr. 4, blz. 4-8.
15. Zie publikatie, vermeld in voetnoot vier.
16. J. van Wezel en C. van Zundert: De produktieve onderneming: bedrijfstijdverlenging in combinatie met selectieve arbeidstijdverkorting als uitgangspunt voor beleid; in: J. van Dijck en J. van Wezel. Red.: Produktief ondernemen, 1986, te verschijnen.

accumulatie van Marx niet meer op te gaan. Het lijkt mij echter niet onmogelijk dat bij handhaving van de koppeling tussen arbeidstijd en bedrijfstijd, gepaard gaande met voortdurende arbeidstijdverkorting, de ondernemingen inderdaad de gevangenen worden van deze wet. Deze wet wordt kernachtig als volgt door Marx geformuleerd. 'De accumulatie van kapitaal, die oorspronkelijk niets anders scheen te zijn dan een kwantitatieve vergroting van het kapitaal, komt – zoals we hebben gezien – tot stand door een onafgebroken kwalitatieve wijziging in de samenstelling van het kapitaal, door een voortdurende toeneming van het constante bestanddeel ten koste van het variabele bestanddeel'.[17]

Op grond van de theorie uit paragraaf twee en van de simulaties bestrijd ik echter de opvatting dat dit een *algemene* wet is van het kapitalistisch systeem. Het is geen 'natuurwet': ze kan, ook onder het kapitalisme, door menselijk ingrijpen worden doorbroken. De simulaties van het in voetnoot 16 geciteerde artikel wijzen op de *mogelijkheid* onder het kapitalisme van de combinatie van: een afnemende kapitaalgoederenvoorraad (ten opzichte van de werkelijkheid en de basissimulatie) met een sterkere economische groei, meer koopkrachtverbetering, een sterkere groei van de werkgelegenheid en een sterkere daling van de werkloosheid.

De conclusie is, dat er onder het kapitalistisch systeem sociale zekerheid kan bestaan, ondanks Marx. Het perspectief in deze paragraaf was echter nog eenzijdig. Het opheffen van collectieve schaarste was slechts ter sprake en de aandacht ging nog niet uit naar de verdelingsproblematiek en het probleem van maatschappelijke participatie. In zekere zin werd slechts de formeel-rationele inzet van technologie en arbeid gemaximaliseerd, die Weber zo kenmerkend acht voor het kapitalisme.

5 Bemiddeling tussen maatschappij en cultuur: arbeidstijdverkorting, basisinkomen en verruiming van de 'gemeenschapsgedachte'

Max Weber merkt ten aanzien van de werkwijze van de sociologie op. 'Wir müssen gewiss erst wissen: welches Handeln funktional, vom Standpunkt der 'Erhaltung' (aber weiter und vor allem eben doch auch: die Kultureigenart!) und: einer bestimmt gerichteten Fortbildung eines sozialen Handelnstyps wichtig ist, um dann die Frage stellen zu können: wie kommt dies Handeln zustande? welche Motive bestimmen es? Man muss erst wissen: was ein 'König', 'Beamter', 'Unternehmer', 'Zuhalter', 'Magier' leistet – welches typische 'Handeln' (das allein ja ihn zu einer dieser Kategorien stempelt) also für die Analyse wichtig ist und in Betracht kommt, ehe man an diese Analyse gehen kann ('Wertbezogenheit im Sinn H. Rickerts)'.[18]

Omdat in de huidige sociologie deze fase wordt overgeslagen ben ik er in

17. Karl Marx, op.cit., 1984, blz. 487.
18. Max Weber: op.cit., 1972, blz. 8.

paragraaf twee mee begonnen. Was presteert een ondernemer of privé-eigenaar van produktiemiddelen, in het geval van behoud van cultuur wel te verstaan? Hij zou dan beslist tot bedrijfstijdverlenging overgaan. De 'Kultureigenart' (Weber!) van onze maatschappij kan echter niet teruggebracht worden tot het streven het schaarsteprobleem zo efficiënt mogelijk op te lossen. Even typisch is het streven naar individuele bestaanszekerheid, gelijkheid en vrijheid.

In de vorige paragraaf zijn de gunstige effecten van bedrijfstijdverlenging gebleken voor de collectieve gemeenschap. Toch is hiermee nog niets gezegd over de verdelingsproblematiek en het in acht nemen van andere typische kenmerken van onze cultuur. Om de theorie, geschetst in paragraaf twee, niet bij voorbaat tot empirische werkelijkheid te verklaren, moet in dit geval toch met de opvattingen van Marx rekening gehouden worden. Het betreft zijn opvattingen over de arbeidsdag en het aflossingssysteem.[19] Tevens zijn hier allereerst de opvattingen van Max Weber van belang over het perspectief van de beroepsarbeid in een sterk formeel-rationeel kapitalisme.

'Der Puritaner wollte Berufsmensch sein – wir müssen es sein. ...Dann allerdings könnte für die »letzten Menschen« dieser Kulturentwicklung das Wort zur Wahrheit werden: »Fachhmenschen ohne Geist, Genussmenschen ohne Herz: dies Nichts bildet sich ein, eine nie vorher erreichte Stufe des Menschentums erstiegen zu haben'« ...Die Aufgabe wäre vielmehr: die in der vorstehenden Skizze ja nur angeschittene Bedeutung des asketischen Rationalismus nun auch für den Inhalt der sozial-politischen Ethik, also für die Art der Organisation und der Funktionen der sozialen Gemeinschaften vom Konventikel bis zum Staat aufzuzeigen'.[20] Los van tegenstellingen tussen kapitaal en arbeid geldt echter volgens Weber ook het volgende 'Aber wenn Reichtum zunimmt, so nehmen Stolz, Leidenschaft und Weltliebe in allen ihre Formen zu'.[21] Omdat bij meer rationele benutting van kapitaalgoederen in Nederland de economische groei volgens de simulaties percentages kan bereiken van aanzienlijk meer dan 2% kan deze hypothese van Weber actueel worden. De kans van enkel economisch-rationeel handelen wordt dan groot, met als gevolg dat Marx' visie op bedrijfstijdverlenging en wisseldiensten actueel wordt (afhankelijk van de machtsverhouding).

Bij bedrijfstijdverlenging zal in toenemende mate van wisseldiensten gebruik gemaakt gaan worden. Maar, 'hoe kan men een systeem controleren, waarin de term aflossing wordt misbruikt en waarbij arbeidskrachten in een eindeloze veelvuldigheid als kaarten door elkaar worden geschud en de arbeidsuren en rusturen van de verschillende personen dagelijks zodanig worden verschoven, dat één en dezelfde ploeg arbeiders nimmer op dezelfde plaats en in dezelfde tijd samenwerkt'.[22]

Controle op overwerk is zeer moeilijk, terwijl bij afroepcontracten niet duidelijk is wanneer de tijd, door de arbeider verkocht, eindigt en wanneer de

19. Karl Marx, op.cit., 1984, blz. 158-226.
20. Max Weber: Die Protestantische Ethik, I; Tübingen, 1972, blz. 188-189.
21. Max Weber: Die Protestantische Ethik I, Tübingen, 1972, blz. 183.
22. Karl Marx, op.cit., 1984, blz. 208.

tijd, die de arbeider zelf toebehoort, begint.[23] De werknemer heeft dus in dat geval geen zeggenschap over de eigen tijd en dus geen 'vrije tijd'. Past dit bij de cultuur van onze maatschappij? 'Verdere stappen tot hervorming van de maatschappij kunnen nimmer met enige hoop op succes worden genomen, indien niet van te voren de arbeidsdag wordt beperkt en de voorgeschreven limiet niet strikt wordt nagekomen'.[24] Volgens de revolutionaire-dogmatische en daarom nogal specifieke taal van Marx zouden de arbeiders, de koppen bij elkaar stekend, zelfs een *staats*wet moeten afdwingen.[25] Dit is wel een bijzonder concrete aanbeveling voor een abstracte en internationale maatschappij. De opgave die voor het rationalistisch kapitalisme volgens Weber is weggelegd (zie voetnoot 20) is dan niet meer bereikbaar. Binnen het perspectief van een 'natie-staat' – bijvoorbeeld Nederland – zijn de aanbevelingen van Marx al suboptimaal. Bij handhaving van de koppeling van arbeidstijd en bedrijfstijd betekenen de voortdurende staatswetten ter beperking van de arbeidsdag dat kansen voor koopkrachtverbetering, werkloosheidsdaling, produktiviteitsverbetering en economische groei worden gemist.

De afroepcontracten zouden bij loskoppeling van arbeidstijd en bedrijfstijd bij wet verboden kunnen worden. Met deze beleidsstrategie van bedrijfstijdverlenging komt er financiële ruimte voor toenemende selectieve arbeidstijdverkorting in de toekomst. Vanwege de sterke toename van de produktiviteit is bij selectieve arbeidstijdverkorting handhaving of zelfs verhoging van koopkracht mogelijk.

Bedrijfstijdverlenging met selectieve arbeidstijdverkorting legt ook een financiële basis voor invoering van een basisinkomen.

Het inkomen van niet-actieven kan dan losgekoppeld worden van dat van werkenden. De 'derde weg', zoals deze voorgesteld is door Offe, is dan haalbaar.[26] Via de beleidsstrategie van flexibilisering van de technologie en bedrijfstijdverlenging wordt het mogelijk garanties voor individuele bestaanszekerheid en betaalde arbeid te ontkoppelen door invoering van een basisinkomen. Het bezwaar van een basisinkomen zonder loskoppeling van arbeidstijd en bedrijfstijd en zonder bedrijfstijdverlenging is dat het financieel niet haalbaar is. In dit artikel wordt juist gewezen op de mogelijkheid het basisinkomen als institutie te ontwikkelen in geval van doorbreking van een gevestigde institutie van de koppeling tussen arbeidstijd en bedrijfstijd. Pleidooien van Offe, Habermas[27] en de WRR[28] worden in dat geval niet louter utopisch, maar op termijn werkelijk realiseerbaar.

Toch is het voorstel van een basisinkomen nog sterk nationalistisch. De nieuwe sociale politiek blijft dan strikt nationalistisch. De reikwijdte van het

23. Karl Marx, op.cit., 1984, blz. 219.
24. Karl Marx, op.cit., 1984, blz. 218.
25. Karl Marx, op.cit., 1984, blz. 218.
26. Claus Offe: Arbeitsgesellschaft: Strukturprobleme und Zukunftsperspektiven; Frankfurt, 1984, blz. 355-356.
27. Jürgen Habermas: Die Neue Unübersichtlichkeit; Frankfurt am Main, 1985, blz. 156.
28. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid: Waarborgen voor zekerheid; 's-Gravenhage, 1985, blz. 48-68.

ruilmiddel geld is thans internationaal, die van politieke macht hoofdzakelijk nationaal, terwijl de solidariteit nog een vorm heeft, die slechts met de dagelijkse leefwereld heeft te maken.

Habermas stelt de overgang van het arbeidsbestel naar de communicatiemaatschappij voor, door mobilisering van solidariteit in de dagelijkse leefsfeer. Alleen mobilisering van deze vorm van solidariteit in de dagelijkse leefsfeer, zoals Habermas[29] voorstelt, zal een te beperkte basis zijn voor sociale zekerheid in de toekomst.

Uiteindelijk is sociale zekerheid óók steeds meer een kwestie van organisatie in internationaal verband. 'Alle soorten organismen zijn gelijk, inzoverre ieder organisme samenwerking tussen haar delen vertoont voor welzijn van het geheel; en dit kenmerk is ook een kenmerk van maatschappijen. Voorts, bij individuele organismen, meet de graad van samenwerking tussen haar componenten de graad van evolutie; en deze algemene waarheid gaat ook op voor sociale organismen. Voorts, om toenemende samenwerking te bewerkstelligen, vertonen alle organismen toenemend-complexe mechanismen voor wederzijdse beïnvloeding. De enige analogie, die aangenomen wordt is de volgende: gemeenschappelijkheid in de fundamentele principes van organisatie is de enige gemeenschappelijkheid die aangenomen wordt'.[30]

De combinatie van bedrijfstijdverlenging met selectieve arbeidstijdverkorting en de invoering van een basisinkomen kan sociale zekerheid in de toekomst mogelijk maken onder het kapitalisme, als hieraan een internationaal organisatieprincipe wordt toegevoegd. De herziening van het stelsel van sociale zekerheid bevindt zich in alle landen echter nog in de 'nationalistische' fase.

29. Jürgen Habermas, op.cit., 1985, blz. 157-162.
30. Herbert Spencer: The evolution of society. Selections from Herbert Spencer's Principles of Sociology. Ed.: Robert Carneiro, Londen, 1967, blz. 580.

Was ist Soziale Sicherung?

Vorschlag einer Definition

DETLEV ZÖLLNER*

1 Das Problem

Dieses Buch ist einem Manne gewidmet, dessen Arbeitsleben in Praxis und Wissenschaft der Sozialpolitik gegolten hat. Seit zwei Jahrzehnten arbeiten und diskutieren wir unter seiner Leitung im Rahmen eines europäischen Instituts, das in englisch 'of social security', in französisch 'de securité sociale' heißt. In deutscher Sprache hat man die Wahl, ob man vom Institut für soziale Sicherheit oder für soziale Sicherung spricht.

Sicherheit ist ein Zustand, der vom Individuum empfunden und angestrebt wird. Dies ergibt sich aus der Natur des Menschen als denkendem Wesen, das in seine Entscheidungen und Wünsche die Dimension der Zukunft einbezieht. Aus der prinzipiellen Unsicherheit der Zukunft erwächst das Streben nach dem Zustand Sicherheit. Dieses Streben unterliegt aller wirtschaftlichen und politischen Aktivität des Menschen.

In der sozialpolitischen Diskussion sprechen wir über Maßnahmen, die der Herbeiführung des Zustandes Sicherheit dienen; diese Maßnnahmen haben Objekt-Charakter; sie sind ein durch Recht vermittelbar ökonomischer Vorgang in der Zeit und sollten deshalb als soziale Sicherung bezeichnet werden. Hierfür spricht auch, daß der englische Begriff social security, als er zum ersten Mal im Social Security Act von 1935 der USA geprägt wurde, eine Sammelbezeichnung für verschiedene Maßnahmen der sozialen Sicherung war.

Dieser Beitrag ist angeregt durch den subjektiven Eindruck, daß in Diskussionen über soziale Sicherung nicht immer Klarheit darüber besteht, wie dieser

* Bonn, BRD.

Seins-Bereich definiert ist. Es gibt keine allgemein anerkannte Definition der sozialen Sicherung. Wenn wir eine solche Definition hätten, so würde dies die internationale Verständigung erleichtern und hilfreich für internationale Vergleiche sein. Das gilt ebenso für den nationalen Bereich wenigstens in der Bundesrepublik Deutschland; es gibt keinen allgemein anerkannten Konsens darüber, wie Maßnahmen der sozialen Sicherung (Sozialleistungen) abzugrenzen sind von Maßnahmen (Leistungen) anderer Art. Für eine solche Abgrenzung muß ein sehr allgemeiner Ansatz gewählt werden.

Dem Menschen stehen zur Deckung seines Bedarfs grundsätzlich drei Einkommensquellen zur Verfügung: Erwerbseinkommen, Unterhalt durch Angehörige und Sozialleistungen. Daraus ergibt sich als allgemeine Definition der Sozialleistung: Ein Einkommen oder eine geldeswerte Sach- oder Dienstleistung, die nicht Erwerbseinkommen und nicht Unterhaltsleistung sind. Diese allgemeine Definition deckt eine Vielzahl von Vorgängen, wie zum Beispiel: Schenkung, Erbschaft, Zahlung aus Versicherungsvertrag, staatliche Subvention, freiwillige Leistung des Arbeitgebers. Sie deckt auch die gesamten Leistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge soweit diese nicht oder nicht voll zu entgelten sind. Es wäre weder zutreffend noch zweckmäßig, alle diese Vorgänge als soziale Sicherung und alle Leistungen als Sozialleistung zu bezeichnen. Es müssen also Kriterien entwickelt werden, die eine Einengung dieser allgemeinen Definition ermöglichen.

2 Abgrenzungskriterien

Eine Definition der sozialen Sicherung hat erstmalig das Internationale Arbeitsamt vorgenommen. Den vergleichenden Untersuchungen dieses Amtes über die Kosten der sozialen Sicherung liegt jetzt folgende Definition zugrunde:

Das Ziel des Systems muß darin bestehen, heilende oder verhütende medizinische Leistungen zu gewähren oder Einkommen aufrecht zu erhalten im Falle unfreiwilligen Verlustes des ganzen oder eines bedeutenden Teiles des Einkommens oder Einkommen zu ergänzen für Personen mit familiären Unterhaltspflichten.

Das System muß durch Gesetzgebung geschaffen sein, die bestimmte individuelle Rechtsansprüche gewährt oder öffentlichen, halböffentlichen oder autonomen Stellen bestimmte Verpflichtungen auferlegt.

Das System muß durch eine öffentliche, halböffentliche oder autonome Stelle verwaltet werden.

Diese Definition scheidet Leistungen aus, die nicht einem bestimmten Zweck dienen und auf die kein Rechtsanspruch besteht. Sie enthält somit ein Sozialkriterium (Zweck?) und ein Sicherungskriterium (Rechtsanspruch?). Diese beiden Kriterien sind auch im Titel dieses Buches angesprochen: Soziaal en Zeker. Was aber ist sozial und sicher?

Das Sicherungskriterium ist formaler Natur. Man kann es als erfüllt ansehen, wenn auf eine bestimmte Leistung ein persönlicher Anspruch gegen einen Leistungspflichtigen gesetzlich normiert ist. Damit sind die auf arbeitsrechtlichen Tarifverträgen beruhenden Leistungen nicht in der Definition enthalten. Ähnliches gilt für bestimmte Dienstleistungen der Arbeitsverwaltung und der Sozialhilfe, soweit diese nicht individuell einklagbar sind.

Das Sozialkriterium wird als erfüllt angesehen, wenn die Leistung wegen bestimmter Tatbestände und mit bestimmtem Zweck erbracht wird. Abgrenzungskriterien einer Sozialleistung von anderen Leistungen sind somit: Leistungsberechtigung, Leistungsverpflichtung, Zweckbestimmung der Leistung, leistungsauslösender Tatbestand.

Die Zweckbestimmung einer Sozialleistung leitet sich her aus den Folgen eines leistungsauslösenden Tatbestandes. Diese Folgen können sein: Einkommensverlust (z.B. durch Arbeitslosigkeit), Gesundheitsschaden (z.B. durch Arbeitsunfall) und Bedarf (z.B. wegen Krankheit oder Kindererziehung). Folglich besteht der Zweck einer Sozialleistung in Einkommensersatz, Entschädigung oder Bedarfsdeckung. Der Einkommensersatz kann ganz oder teilweise in Form einer Einkommensergänzung erfolgen. Die Entschädigung erfolgt nur bei bestimmten Schadensursachen. Die Bedarfsdeckung kann sich auf einen nicht gedeckten Mindestbedarf (z.B. Regelsatz der Sozialhilfe), auf einen zusätzlichen Bedarf (z.B. Gesundheitsleistungen) richten.

Die Tatbestände, deretwegen Sozialleistungen erbracht werden, sind in Rechtsnormen vielfältig bezeichnet. Gebräuchliche Sammelbezeichnungen (z.B. Risiko, Versicherungsfall) sind unterschiedlich definiert und unzureichend zur Bezeichnung aller vorkommenden Fälle. Andererseits gehen verschiedene Einzelbezeichnungen (z.B. Berufsunfähigkeit, Verletzung, Minderung der Erwerbsfähigkeit) auf den gleichen Tatbestand zurück. Deshalb ist eine zweckmäßige Zusammenfassung und Unterscheiding der leistungsauslösenden Tatbestände erforderlich.

Man kann den Normen des deutschen Sozialrechts mindestens 15 Leistungsauslösende Tatbestände entnehmen: Berufsunfähigkeit, Erwerbsunfähigkeit, Alter, Tod eines Angehörigen, verminderte bergmännische Berufsfähigkeit, Krankheit, Verletzung, Arbeitslosigkeit, Kindererziehung, Dienstunfähigkeit, Beschädigung, nicht gedeckter Lebensunterhalt, Ausbildung, unzumutbare Mietbelastung, Unterhaltsausfall. Im Hinblick auf die Situation des Betroffenen lassen sich einige dieser Tatbestände zusammenfassen und bezeichnen als:

- Invalidität, alle Bezeichnungen für dauerhafte gesundheitliche Beeinträchtigung;
- unzureichendes Einkommen den nicht gedeckten Lebensunterhalt und die unzumutbare Mietbelastung;
- Erziehung auch den Unterhaltsausfall.

Somit ergeben sich acht situational unterschiedliche leistungsauslösende Tatbestände:
1. Alter
2. Tod eines Angehörigen
3. Invalidität
4. Arbeitslosigkeit
5. Erziehung
6. Unzureichendes Einkommen
7. Krankheit
8. Ausbildung

Als spezielle Definition einer Sozialleistung ergibt sich: Eine zweckbestimmte Leistung, auf die bei Vorliegen eines leistungsauslösenden Tatbestandes individuelle Leistungsberechtigung gegenüber einem öffentlich-rechtlich Leistungsverpflichteten besteht. Die Kriterien Zweckbestimmung und Tatbestand dienen der Abgrenzung zu anderen Leistungsarten; die Kriterien Leistungsberechtigung und Leistungsverpflichtung dienen der Abgrenzung zu Leistungen mit unzureichender Sicherungswirkung. Nur wenn alle vier Kriterien erfüllt sind, wird im Folgenden von sozialer Sicherung gesprochen; der Begriff 'Sozialleistung" ist in diesem engeren Sinne als öffentliche Sozialleistung zu verstehen.

Jedes der vier Kriterien ist mit den jeweils anderen Kriterien wie folgt verbunden:

Berechtigung besteht auf die Erbringung
- einer zweckbestimmten Leistung
- bei Vorliegen eines leistungsauslösenden Tatbestandes
- gegenüber einem Leistungspflichtigen.

Verpflichtung besteht zur Erbringung
- einer zweckbestimmten Leistung
- bei Vorliegen eines leistungsauslösenden Tatbestandes
- an einen Leistungsberechtigten.

Ein Tatbestand löst aus die Erbringung
- einer zweckbestimmten Leistung
- an Leistungsberechtigte
- durch einen Leistungspflichtigen.

Eine zweckbestimmte Leistung wird erbracht
- bei Vorliegen eines leistungsauslösenden Tatbestandes
- an einen Leistungsberechtigten
- durch einen Leistungspflichtigen.

3 Das deutsche Sozialbudget

Das periodisch von der Bundesregierung vorgelegte Sozialbudget (Übersicht, Anhang) berichtet über Leistungen, die 'von öffentlichen und nicht-öffentlichen Stellen für Ehe und Familie, Gesundheit, Beschäftigung, Alter und Hinterbliebene, Folgen politischer Ereignisse, Wohnen, Sparen und als Allgemeine Lebenshilfen aufgewandt werden'. Das Sozialbudget spricht zwar von Sozialleistungen, verzichtet aber auf eine Definition. Es bleibt offen, was im einzelnen als 'Sozial'-Leistung anzusehen ist, welche nicht-öffentlichen Stellen einzubeziehen sind, wie die Zweckbestimmung der Leistung abzugrenzen ist. Dies ist zweckmäßig für eine Dokumentation, die in erster Linie informieren will und möglichst viele Daten sammelt, um möglichst vielen Fragestellungen gerecht werden zu können. Bei vielen der ausgewiesenen Leistungen ist jedoch fraglich, ob sie zur sozialen Sicherung gezählt werden können.

Das Sozialbudget faßt die Vielzahl der Sozialleistungsträger zu 28 'Institutionen' zusammen (Übersicht X). Die Kriterien für diese Zusammenfassung sind nicht angegeben. Er läßt sich aber erkennen, daß die Vielzahl der Sozialleistungsträger zusammengefaßt wurde in erster Linie nach Maßgabe der für sie geltenden Rechtsquellen (Gesetz, daneben auch Vertrag oder Zusage). Die Anwendung dieses Kriteriums erscheint zweckmäßig. Demnach ist eine Sicherungsinstitution: Ein oder mehrere Sozialleistungsträger, die
- bei Vorliegen eines leistungsauslösenden Tatbestandes
- eine zweckbestimmte Leistung
- an Leistungsberechtigte
- aufgrund des gleichen Gesetzes zu erbringen haben.

Sollten in Zukunft die verschiedenen Sozialleistungsgesetze im Sozialgesetzbuch zusammengefaßt werden, so würde an Stelle des gleichen Gesetzes vom gleichen Buch des Sozialgesetzbuches zu sprechen sein.

Von den im Sozialbudget aufgeführten 28 Sicherungsinstitutionen werden durch die hier zugrunde gelegte Definition 14 nicht gedeckt. Das gilt zunächst für die Entgeltfortzahlung sowie die Familienzuschläge nach dem Beamtenrecht, die beide Erwerbseinkommen sind. Im übrigen sind Institutionen nicht gedeckt, weil mindestens eines der 4 genannten Kriterien auf sie nicht zutrifft:

a. Keine öffentlich-rechtliche Leistungsverpflichtung;
   - Zusatzversicherung im öffentlichen Dienst,
   - Betriebliche Altersversorgung,
   - Sonstige Arbeitgeberleistungen,
   - Beihilfen nach Beamtenrecht (beruhen auf Verwaltungsvorschriften).

b. Keine individuelle Leistungsberechtigung:
   - Jugendhilfe,
   - Öffentlicher Gesundheitsdienst.

c. Abweichende Zweckbestimmung:
   - Steuerermäßigungen,
   - Vergünstigungen im Wohnungswesen (außer Wohngeld).

d. Kein leistungsauslösender Tatbestand (ausschlaggebend sind Vermögensgrößen):
   - Lastenausgleich,
   - Wiedergutmachung,
   - Sonstige Entschädigungen,
   - Vermögensbildung.

Die im Sozialbudget ausgewiesenen Gesamtaufwendungen in Höhe von 553 Mrd. DM verringern sich um 133 Mrd. DM oder rd. ein Drittel, wenn man die hier vorgeschlagene Abgrenzung zugrunde legt.

Die nach der Abgrenzung verbleibenden Institutionen decken sich im wesentlichen mit den im Allgemeinen Teil des Sozialgesetzbuches aufgeführten Leistungen und Leistungsträger. Diese werden auch dort (ohne den Ausdruck zu verwenden) zu Sicherungsinstitutionen zusammengefaßt. Von den in der Übersicht genannten Institutionen sind im Sozialgesetzbuch nicht enthalten:
- Die Versorgungswerke, weil sie auf Landrecht beruhen,
- die Beamtenversorgung, weil sie traditionell nicht als Sozialleistung angesehen wird.

Von den im Sozialgesetzbuch aufgeführten Institutionen sind in der Übersicht nicht enthalten:
- Vorruhestandsleistungen, weil die individuelle Leistungsberechtigung auf Tarifvertrag beruht.
- zusätzliche Leistungen für Schwerbehinderte, weil ein anderer Leistungszweck vorliegt,
- Jugendhilfe, weil keine individuelle Leistungsberechtigung vorliegt,

Leistungen zur Eingliederung Behinderter, weil es sich um eine (überflüssige) Enumeration verschiedener Leistungen durch verschiedene Leistungsträger handelt.

Die vergleichende Statistik des Internationalen Arbeitsamtes über die Kosten der sozialen Sicherung bezieht aufgrund ihrer Definition für die Bundesrepublik Deutschland nicht alle im Sozialbudget genannten Institutionen ein. Auch im Vergleich zur hier vorgenommenen Abgrenzung ergeben sich einige Abweichungen. In der Zusammenstellung des IAA fehlen die Ausbildungsförderung, die Versorgungswerke und das Wohngeld. Andererseits sind aufgenommen die Familienzuschläge an Beamte und der Lastenausgleich. Es erscheint zweifelhaft, ob diese Abweichungen durch die eigene Definition des Amtes geboten sind.

4 Zum Systembegriff

In vielfältigen Zusammenhängen wird vom System der sozialen Sicherung gesprochen. Der Systembegriff wird allerdings mehrdeutig verwendet. Mit dem Systembegriff wird einerseits die horizontale organisatorische Gliederung des Systems in Sozialleistungsträger angesprochen; man stellt dann Begriffe wie 'Einheitsversicherung' und 'gegliedertes System' gegenüber. Eine solche Unterscheidung besagt wenig und für die Funktionserfüllung des Systems gar nichts. Ferner wird die vertikale Gliederung angesprochen mit den Begriffen einschichtiges oder mehrschichtiges System. Man spricht von einem einschichtigen System, wenn eine Institution darauf angelegt ist, den jeweiligen Tatbestand voll abzudecken (z.B. Beamtenversorgung). In mehrschichtigen Systemen bestehen mehrere Institutionen, von denen eine die Grundversorgung, die andere eine Zusatzversorgung gewährleistet. Beispiele für mehrschichtige Alterssicherungssysteme sind Schweden, wo es neben einer aus Steuermitteln finanzierten Grundrente eine beitragsfinanzierte Zusatzrente gibt, und die Schweiz; dort erbringt eine Versicherungsinstitution (AHV) eine Mindestsicherung, zusätzlich haben die Arbeitgeber obligatorisch Betriebsrenten zu erbringen. Weiter wird mit dem Systembegriff auf die Funktion der Sicherungsinstitutionen abgehoben; man spricht in diesem Falle vom System der Alterssicherung oder der Gesundheitssicherung.

Schließlich wird der Systembegriff teils in weiterer und teils in engerer Abgrenzung gebraucht. Eine engere Abgrenzung hebt auf öffentliche Sozialleistungen nach den hier gewählten Kriterien ab. In weiterer Abgrenzung umfaßt der Systembegriff auch private Versicherung, freiwillige Leistungen der Arbeitgeber und tarifvertragliche Vereinbarungen. Diese Systeme sind in der Regel horizontal (z.B. nach Tatbestand, Wirtschaftszweig oder Region) oft auch vertikal gegliedert.

Soll der Systembegriff zweckdienlich sein, so ist ein Konsens über das Gemeinte nötig. Ein solcher Konsens kann – wie aus dem Vorstehenden deutlich geworden sein mag – nicht mit Hilfe konzeptionaler Begriffe herbeigegeführt werden; er erfordert funktionale Kriterien. Zunächst liegt es nahe, die Gesamtheit der Sicherungsinstitutionen eines Landes als System der sozialen Sicherung zu bezeichnen. Eine Beschreibung von Systemen nach Institutionen erfordert jedoch Wiederholungen und erschwert den Zugang zu politik-relevanten Problemen. Schutz vor Redundanz und erleicherten Zugang zur Problemerkenntnis bietet das Ausgehen von Tatbeständen und Funktionen und die Beschreibung der sie betreffenden Rechtsnormen. Es ergibt sich dann ein Verständnis des Systems der sozialen Sicherung als System von funktionalen Rechtsnormen. Zweckmäßig gliedert man nach Tatbestandsnormen, Berechtigungsnormen, Bemessungsnormen, Erbringungsnormen (für Dienst- und Sachleistungen), Finanzierungsnormen und Organisationsnormen.

Für einen Systemvergleich ist eine Beschreibung von Rechtsnormen nicht ausreichend, auch wenn diese funktional gegliedert ist. Um auch das quantitati-

ve Gewicht zu verdeutlichen, muß die Beschreibung funktionaler Rechtsnormen ergänzt werden durch Bedeutungskriterien. Ein erstes solches Kriterium ist die Sozialleistungsquote. Es bedarf der Ergänzung durch Antworten auf Fragen wie: Welche Tatbestände sind leistungsauslösend? Wieviele Personen sind leistungsberechtigt? Welchem Zweck dienen die Sozialleistungen? Wie werden sie bemessen? Wie und in welcher Qualität werden Dienst- und Sachleistungen erbracht?

Es dürfte zweckmäßig sein, bei den Bedeutungskriterien zu unterscheiden zwischen Zielkriterien und Erfüllungskriterien. Die Zielkriterien könnten Antwort geben auf die Frage: Was will das System erreichen? Welche Tatbestände lösen Sozialleistungen aus und welchem Zweck dienen diese Sozialleistungen? Die Erfüllungskriterien könnten die Frage beantworten: Was erreicht das System tatsächlich? Wieviele Personen sind leistungsberechtigt bei bestimmten Tatbeständen und richtet sich der Anspruch auf Entschädigung, Bedarfsdeckung oder Einkommensersatz? Die Erarbeitung eines Konsens über den Systembegriff und die Bedeutungskriterien erscheint dringlich im Interesse einer Förderung der Erkenntnis, einer Vereinheitlichung der Diktion und einer Erleichterung der Diskussion im nationalen und internationalen Rahmen.

Sozialbudget 1984

Institution	Leistungen (Mio DM)
1. Rentenversicherung der Arbeiter	94861
2. Angestelltenversicherung	71213
3. Knappschaftliche Rentenversicherung	14672
4. Krankenversicherung	108944
5. Unfallversicherung	11395
6. Arbeitsförderung	38289
7. Kindergeld	14967
8. Altershilfe für Landwirte	3190
9. Versorgungswerke	1211
10. Pensionen (Beamte)	36104
11. Familienzuschläge (Beamte)	7966
12. Beihilfen (Beamte)	6841
13. Zusatzversorgung	8155
14. Entgeltfortzahlung	25000
15. Betriebliche Altersversorgung	10860
16. Sonstige Arbeitgeberleistungen	3650
17. Soziale Entschädigung	13822
18. Lastenausgleich	1404
19. Wiedergutmachung	2016
20. Sonstige Entschädigungen	358
21. Sozialhilfe	20396
22. Jugendhilfe	7188
23. Ausbildungsförderung	698

Institution	Leistungen (Mio DM)
24. Wohngeld	2594
25. Öffentlicher Gesundheitsdienst	1880
26. Vermögensbildung	10476
27. Steuerermäßigungen	41917
28. Vergünstigungen im Wohnungswesen	5400
	553064

Quelle: BBl. 1986, Heft 1, S. 107.

Deel 2

Geschiedenis [History]

Het Sociale Beleid van de Europese Gemeenschap

LEO CRIJNS*

Opmerkingen vooraf

Deze bijdrage behandelt het sociale beleid van de Europese Gemeenschap, waarvan het sociale zekerheidsbeleid een onderdeel is, om drie redenen:

1. de activiteiten van de sociale zekerheid kunnen enkel worden begrepen tegen de achtergrond en in het kader van het sociale beleid van de EG;
2. mijn oud-collega Richard Draperie zal meer specifiek de sociale zekerheid in EG-verband behandelen;
3. last but not least Gerard Veldkamp heeft, zoals zal blijken, in het sociale beleid van de EG in de zestiger jaren als Nederlandse Minister voor Sociale Zaken en Volksgezondheid een belangrijke rol gespeeld, terwijl hij daarna gedurende meer dan 10 jaren (1975-1985) zeer actief is geweest als lid van de groep van onafhankelijke experten op het terrein van de sociale zekerheid in EG-verband.

Met het sociale beleid van de Europese Gemeenschap is hier bedoeld: het sociale beleid van de EEG; de EGKS en Euratom blijven dus buiten beschouwing.

Achtereenvolgens zal worden beschreven het sociale beleid van de Gemeenschap in de periode 1958 t/m 1972 en in de periode 1973 t/m 1985.

I Het sociale beleid van de Europese Gemeenschap in de periode 1958 t/m 1972

A De specifiek sociale bepalingen van het Verdrag van Rome

Basis voor het sociale beleid van de Gemeenschap was en is voor ons altijd geweest het Verdrag van Rome. Bij het lezen van dit Verdrag wordt echter onmid-

* Hon. Directeur-Generaal Commissie Europese Gemeenschappen en 'Visiting Professor' aan het Europees Instituut voor Bestuurskunde te Maastricht.

dellijk duidelijk, dat de ontwerpers van dit Verdrag het sociale stiefmoederlijk hebben behandeld; zij richtten zich allereerst op de economische taken waarvoor de Gemeenschap stond. Op sociaal terrein vindt men enkele algemene bepalingen (zie met name de Préambule, art. 2, art. 117), waarmede men concreet weinig kan beginnen, daarnaast enkele specifieke bepalingen, welke soms ook nog vaag zijn geformuleerd. Het zijn die *specifiek sociale bepalingen* welke uitgangspunt waren voor onze activiteiten in de beginfase van de Gemeenschap: de geleidelijke verwezenlijking van het vrij verkeer van werknemers (art. 48 en 49), de waarborging van hun rechten uit hoofde van de stelsels voor sociale zekerheid (art. 51), het bevorderen van het uitwisselen van jeugdige werknemers in het kader van een gemeenschappelijk programma (art. 50), het toepassen van het beginsel van gelijke beloning voor gelijk werk bij mannen en vrouwen (art. 119), het instellen van een Europees Sociaal Fonds, dat tot taak heeft binnen de Gemeenschap de werkgelegenheid te vergemakkelijken en de geografische en beroepsmobiliteit van de werknemers te bevorderen (art. 123 t/m 127), het vaststellen van algemene beginselen voor het toepassen van een gemeenschappelijk beleid op het terrein van de beroepsopleiding (art. 128).

1. Het *vrije verkeer van werknemers* werd in 3 phasen uitgebouwd en uiteindelijk gerealiseerd op 15 oktober 1968. Dat was ruim één jaar vòòr het einde van de overgangsperiode (einde 1969). Alle werknemers uit de Gemeenschap, ongeacht hun nationaliteit, kunnen aangenomen betrekkingen aannemen, mogen daartoe in een andere Lidstaat verblijven, mogen zich aldaar voor hun werk vestigen en hun gezin laten overkomen. Inzake lonen en andere arbeidsvoorwaarden genieten zij dezelfde rechten als de onderdanen van het gastland. De enige beperkingen die nog gelden voor het vrije verkeer, hebben te maken met de openbare orde, de openbare veiligheid en de volksgezondheid of met betrekkingen in overheidsdienst.

2. De *coördinatie van de sociale zekerheid voor migrerende werknemers* (niet te verwarren met de harmonisatie van de sociale zekerheidsstelsels) werd reeds gerealiseerd op 1 januari 1959 in de verordeningen 3 en 4. Daarbij gaat het om de volgende beginselen:

- de gelijkstelling van werknemers uit de Lidstaten met nationale werknemers (gelijke behandeling);
- de mogelijkheid van overdracht van sociale prestaties van de ene Lidstaat naar de andere (export van uitkeringen over de grenzen heen);
- het bij elkaar tellen van tijdvakken van werkzaamheid en verzekering die in meer dan één Lidstaat zijn doorgebracht voor het berekenen van de voorzieningen (samentelling en berekening pro rata temporis).

Een algemene herziening van genoemde verordeningen in de zin van een vereenvoudiging, verbetering en uitbreiding kwam tot stand in 1971 en 1972; in hun plaats kwamen de verordeningen 1408/71 en 574/72, die in werking traden op 1 oktober 1972.

3. Volgens artikel 119 had het beginsel van de *gelijke beloning voor mannen en vrouwen* reeds vòòr het einde van de eerste etappe van de overgangsperiode (eind 1961) moeten zijn gerealiseerd. Over de interpretatie van 'gelijk werk' bestond evenwel geen overeenstemming. De regeringsvertegenwoordigers en de

vertegenwoordigers van de werkgeversorganisaties (met uitzondering van Frankrijk) waren voor een zeer enge interpretatie: gelijke beloning enkel voor identieke of gemengde functies. De werknemersvertegenwoordigers waren, zoals te verwachten, voor een ruime interpretatie, zonder goed te weten wat dat precies betekende. Binnen de diensten van de Commissie bestond evenmin eenstemmigheid. De Commissie zelf hakte de knoop door in een aanbeveling van 20 juli 1960: gekozen werd voor een ruime interpretatie in die zin, dat het beginsel niet alleen zou gelden voor identieke of gemengde functies, maar ook voor werk van gelijk gewicht of gelijkwaardig werk. Wat dat betekende, werd concreet in de aanbeveling uitgewerkt. De vraag was, of alle Lidstaten die interpretatie zouden accepteren. Bovendien was toen reeds duidelijk, dat zelfs als alle Lidstaten die interpretatie zouden volgen, het beginsel van de gelijke beloning onmogelijk vòòr einde 1961 in alle Lidstaten zou zijn gerealiseerd; er waren verschillen in beloning die opliepen tot 20%, 30% en zelfs meer.

Wat zou er eind 1961 gebeuren? De Commissie hield voet bij stuk, althans wat de ruime interpretatie betreft, maar stelde zich soepel op wat betreft het tijdstip van realisatie in de praktijk. Zij ging zelfs zó ver, dat zij verklaarde, dat als er geen bevredigend akkoord zou tot stand komen in deze materie (naast overeenstemming op 2 andere terreinen, t.w. het gemeenschappelijk landbouwbeleid en het concurrentiebeleid), zij niet zou voorstellen naar de 2e etappe van de overgangsperiode over te gaan. Na vele zittingen werd uiteindelijk op de valreep een compromis bereikt, neergelegd in de 'Resolutie van de Lidstaten verenigd in de Raad' van 30 december 1961. De ruime interpretatie was een feit. De termijn van eind 1961 werd vervangen door een voortschrijdende kalender: de verschillen in beloning zouden moeten zijn teruggebracht tot 15% vòòr 30 juni 1962, tot 10% vòòr 30 juni 1963 en tot 0 vòòr 31 december 1964. Aldus werd aan een artikel, dat in het Verdrag van Rome uit geheel andere overwegingen was opgenomen, een uiterst belangrijke sociale inhoud gegeven.

4. Het *Europees Sociaal Fonds*, het belangrijkste instrument dat het Verdrag de Gemeenschap ter beschikking heeft gesteld op het terrein van het werkgelegenheidsbeleid, is in werking getreden op 20 september 1960. Om de werkgelegenheid te vergemakkelijken en de geografische en beroepsmobiliteit te bevorderen kent het Fonds bijstand toe om werklozen, gedeeltelijk werklozen en gehandicapten weer in 't produktieproces op te nemen. Steun wordt gegeven voor de her-, om- en bijscholing, alsmede de herinstallatie van werknemers, welke steun 50% dekt van de daaraan verbonden kosten, terwijl de Lidstaat zelf de overige 50% voor zijn rekening neemt. De middelen die 't Fonds werden toegewezen waren in den beginne zeer bescheiden. Voorts kon het Fonds alleen maar 'ex post' optreden, d.w.z. als de werknemer na herscholing ten minste 6 maanden werkzaam was in een produktieve baan. Verder hing de steunverlening voor een groot gedeelte af van de infrastructuur en de financiële middelen die voor het herscholen in de verschillende Lidstaten beschikbaar waren. Aldus was het niet verwonderlijk dat de voornaamste begunstigde van het eerste Europees Sociaal Fonds, dat tot 1971/72 opereerde, de Bondsrepubliek was. In totaal beliep de steunverlening bijna 400 miljoen rekeneenheden; het grootste gedeelte ging naar herscholing, de rest naar herinstallatie. Van de herscholing pro-

fiteerden ruim 1,1 miljoen werklozen, onder wie ongeveer 800000 Italianen, terwijl daarnaast de herinstallatie van ongeveer 800000 personen mogelijk werd gemaakt, van wie de helft eveneens uit Italianen bestond.

5. Voor de *uitwisseling van jeugdige werknemers tussen de Lidstaten* kwam een eerste programma tot stand op 8 mei 1964. De totstandkoming van dit programma, alsmede de toepassing daarvan in de praktijk heeft vele moeilijkheden gekend, met name omdat bepaalde Lidstaten veel meer gewicht legden op bilaterale accoorden in dit verband.

6. Wat betreft de *algemene beginselen voor het toepassen van een gemeenschappelijk beroepsopleidingsbeleid*, een tiental beginselen werden door de Raad op 2 april 1963 vastgelegd. Hierover ontstond nadien grote onenigheid. De beginselen werden in de Raad goedgekeurd dank zij een gewone meerderheidsbeslissing van de Beneluxlanden en Italië tegen de Bondsrepubliek en Frankrijk in. De laatste 2 Lidstaten hebben de geldigheid van die beslissing steeds aangevochten.

B De discussie over artikel 118

Zoals gezegd begonnen wij in 1958 met de voorbereiding van de beslissingen die genomen moesten worden om uitvoering te geven aan de specifiek sociale bepalingen van het Verdrag van Rome. Maar eenmaal deze beslissingen genomen, wat dan? Het zou toch niet volstaan enkele artikelen van toepassing te verklaren. Zeker, de ondertekenaars van het Verdrag erkenden in artikel 117 de noodzaak de verbetering van de levensstandaard en van de arbeidsvoorwaarden van de werknemers te bevorderen en de onderlinge aanpassing daarvan op de weg van de vooruitgang mogelijk te maken, maar zij geloofden dat zo'n ontwikkeling vanzelf zou voortvloeien uit de functionering van de Gemeenschappelijke Markt. In artikel 118 werd de Commissie opgedragen een nauwe samenwerking te bevorderen tussen de Lidstaten enerzijds en tussen de Lidstaten en de Commissie anderzijds op sociaal terrein, waarbij indicatief, niet exhaustief, een aantal gebieden worden opgesomd. Wat betekende dat?

Bij het geleidelijk uitbouwen van de Gemeenschappelijke Markt dient men toch te weten wat op het sociale vlak moet worden ondernomen en gerealiseerd indien men wil dat de uiteindelijke doeleinden van het integratie-proces daadwerkelijk worden bereikt en indien men wil dat de nieuwe economische en politieke werkelijkheid welke geleidelijk zou worden gerealiseerd tot uiting zou komen in voorzieningen, verwezenlijkingen en strukturen die aan de eisen van de nieuwe samenleving zouden zijn aangepast en voor de volken van het nieuwe Europa aanvaardbaar zouden zijn. Welnu, daarvoor wilde de toenmalige Commissaris voor Sociale Zaken, Professor Levi Sandri, de vertegenwoordigers van de nationale organisaties van werkgevers en werknemers uit de 6 Lidstaten horen (let wel, er bestonden toen nog geen Europese organisaties van werkgevers en werknemers, enkel Europese secretariaten!). Het overleg tussen de Commissie en die vertegenwoordigers verliep langzaam – hoe kon het anders, men moest eerst aan elkaar wennen – maar in een uitstekende sfeer. Na drie vergade-

ringen kwam men tot een akkoord: tegelijkertijd zouden worden aangepakt de problemen voorgesteld door de werkgevers n.l. de arbeidsbetrekkingen, de arbeid van jeugdigen en van vrouwen in het bedrijfsleven, de financiering van de sociale zekerheid, en de problemen voorgesteld door de werknemers, t.w. de lonen en de arbeidsduur. Besloten werd de informatie over deze onderwerpen te doen verzamelen door de diensten van de Commissie en de analyse hiervan door te voeren in paritair samengestelde werkgroepen waarna vervolgens in de plenaire vergaderingen zou worden besproken welke acties er op deze terreinen eventueel zouden kunnen of moeten worden ondernomen. Voor de sociale zekerheid zou een grote conferentie worden georganiseerd waarop regeringen en werkgevers- en werknemersvertegenwoordigers zouden worden uitgenodigd.

Wij waren goed op gang, toen plotseling de regeringen, met name de Franse, gesteund door de Duitse, zich aanmeldden. '*Wat? Overleg en samenwerking met de sociale partners? En wij dan?*'

Dat is het begin geweest van de moeilijkste periode die wij op sociaal terrein in de Gemeenschap hebben meegemaakt. Een periode van vele controversen, eindeloze discussies, juridische haarkloverijen, zelfs aantijgingen en beschuldigingen. Een strijd die jaren heeft geduurd, waarin niet alleen de Commissie en de regeringen, maar ook het Europees Parlement, de vertegenwoordigers van de werkgevers- en werknemersorganisaties en anderen partij waren. Gedurende 2½ jaar vond er niet één Raadszitting van de Ministers van Sociale Zaken te Brussel plaats.

De fundamentele vragen, die aan de orde waren, kunnen als volgt worden geformuleerd:

- Blijft de autonomie van het sociale beleid in handen van de regeringen? Of moet de Gemeenschap een eigen sociaal beleid ontwikkelen? Zo ja, welke zijn de doeleinden van zulk een beleid? Hoe ziet dat beleid er uit? Welke is de relatie tussen dat beleid en het beleid van de Lidstaten? Waar liggen de grenzen van dat beleid?
- Moet de Gemeenschap zich enkel bezighouden met sociale vraagstukken voor zover deze de concurrentie vervalsen? Of moet de Gemeenschap een 'allround' sociaal beleid ontwikkelen, dat enerzijds de economische integratie bevordert en anderzijds bewerkt dat de vruchten van die economische integratie op een rechtvaardige wijze in solidariteit ten goede komen aan alle Lidstaten, regionen en bevolkingsgroepen en aldus die economische integratie voor al zijn burgers acceptabel wordt?
- Gaat het op Europees niveau om een sociaal beleid, dat een intergouvernementeel karakter draagt, waar altijd unanimiteit vereist is, waar iedere Lidstaat een veto heeft, waar de onderwerpen waarover studies moeten worden gemaakt vòòraf door alle regeringen dienen te worden goedgekeurd, waar de experten weliswaar door de Commissie kunnen worden aangezocht, maar met unanieme goedkeuring vòòraf van de regeringen, waar de regeringen zelf beslissen wat met de resultaten van de studies moet gebeuren en zelf bepalen of voorstellen nodig zijn en zo ja, welke voorstellen hun goedkeuring wegdragen? Of gaat het om een sociaal beleid van de Gemeenschap als zodanig, met als consequentie, dat de Raad bevoegd is, dat de Commissie het initiatiefrecht

heeft, dat het Europees Parlement en het Economisch en Sociaal Comité om advies worden gevraagd, dat de Commissie de onderwerpen vaststelt waarover zij voorstellen zal uitwerken, dat de Commissie bevoegd is de experten aan te duiden die het materiaal bij elkaar brengen, dat noodzakelijk is voor het uitwerken van de voorstellen, dat de Commissie zelf vaststelt in welke juridische instrumenten zij de voorstellen wil gieten?

- Moet de Commissie zich richten tot de afzonderlijke regeringen wil zij weten hoe de nationale organisaties van werkgevers en werknemers over een bepaald onderwerp of aspekt denken, zodat zij daarmede rekening kan houden? Of heeft de Commissie het recht, zelfs de plicht om rechtstreeks contact op te nemen met de sociale partners om hen niet alleen te informeren en te consulteren, maar zelfs om hen aktief te laten meewerken in het voorbereiden en uitwerken van voorstellen c.q. om hen zelfs aan te zetten tot 'gentleman's agreements' of collectieve overeenkomsten op Europees niveau te komen?

De artikelen uit het Verdrag die door de verschillende partijen vòòr of tegen een bepaalde stelling werden gebruikt, zullen wij de lezer besparen. De teksten werden uitgerafeld tot en met. Op iedere term werd 'zout' gelegd. De situatie werd op de duur onhoudbaar.

Het was tenslotte de Nederlandse minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid, Gerard Veldkamp, die eind 1966 de ministers voor Sociale Zaken van de Zes weer in een Raadszitting rond de tafel bracht. Hij had een memorandum uitgewerkt, dat hij op een rondreis in de verschillende hoofdsteden met zijn collega's had besproken en dat de basis was voor de Raadszitting te Brussel van 19 december 1966. Een bescheiden ad-hoc-samenwerking kwam tot stand, een pragmatische samenwerking, waarin het met name om studies ging. Die samenwerking op ad-hoc-basis met regeringsvertegenwoordigers en sociale partners in bi- en tripartite groepen werd geleidelijk uitgebreid. Een werkprogramma ter doorvoering van artikel 118 van het Verdrag van Rome werd in twee delen door de Raad goedgekeurd successievelijk op 7 juni 1967 en 29 februari 1968. Het bevatte grosso modo een 60-tal studies.

C *Op weg naar een communautair sociaal beleid*

1. Allereerst willen wij erop wijzen, dat al het materiaal dat vanaf 1958 tot 1970 werd verzameld niet alleen veel heeft bijgedragen tot wat men noemt de 'spontane' harmonisatie op de weg van de vooruitgang – de sociale situatie in de verschillende Lidstaten werd 'transparent' gemaakt via studies, enquêtes, publicaties etc. – maar het bracht ook de bouwstenen aan voor het sociale beleid van de Gemeenschap, dat zich vanaf 1971 en nog meer vanaf 1974 in versnelde mate zou gaan ontwikkelen.

2. In de tweede plaats werd, zoals later zou blijken, een uitermate belangrijk proces op gang gebracht: de correlatie tussen het sociale beleid en de andere beleidsvormen. Wij stelden het sociale aspect systematisch aan de orde in prak-

tisch alle gremia, die zich met andere beleidsvormen bezig hielden, overtuigd als wij waren van de wenselijkheid en noodzakelijkheid het economische èn het sociale aspect altijd geïntegreerd te behandelen. Het gaat immers om 2 aspecten, die men weliswaar rationeel kan onderscheiden, maar in de realiteit nooit van elkaar kan scheiden. Twee zijden van één en dezelfde medaille. Overal brachten wij 't sociale aspect ter sprake, schoven wij de sociale component naar het vòòrplan. Om enkele voorbeelden aan te halen:

a. De eerste drie programma's Economisch Beleid op Middellange Termijn, respectievelijk door de Raad goedgekeurd op 11 april 1967, 12 mei 1969 en 9 februari 1971 (alle gebaseerd op de artikelen 6, 105 en vooral 145) waren geheel en al doorspekt met het sociale element.
b. In het Plan Mansholt op 't einde van de zestiger jaren werd een nieuwe oriëntatie gegeven aan het gemeenschappelijk landbouwbeleid (gebaseerd op art. 39 e.v.). De structuurverbeteringen die daarin aan de orde waren zouden vèrgaande sociale gevolgen hebben. Vandaar de noodzaak tijdig sociale voorzieningen te treffen. Dat is o.m. gebeurd in de drie richtlijnen van 17 april 1972.
c. In het kader van het te ontwerpen gemeenschappelijk verkeersbeleid (gebaseerd op art. 74 e.v.) werd door de Raad op 13 mei 1965 beslist dat een aantal sociale bepalingen die van invloed zijn op de concurrentie in en tussen de 3 verkeerssectoren (wegverkeer, binnenscheepvaart, spoorwegen) geharmoniseerd dienden te worden. In toepassing daarvan werd door ons een verordening voorbereid over de samenstelling van de bemanning, de rij- en rusttijden e.d. in het goederenverkeer over de weg. De verordening werd op 25 maart 1969 door de Raad goedgekeurd. Zij is in grote lijnen van toepassing gebleven tot in 1985.
d. Op 10 oktober 1970 werd door de Commissie een voorstel ingediend over de vertegenwoordiging van de werknemers in een op te richten Europese Naamloze Vennootschap. Tijdens de voorbereiding van het statuut voor de Europese NV in de Commissie-Sanders had men zich uitgesproken voor een nationale oplossing. Wij lieten daarop een eigen studie maken over dit bepaalde aspect door een groep onder leiding van Professor Lyon Caen. Het resultaat hiervan werd voorgelegd aan werkgevers- en werknemersorganisaties. Deze laatste spraken zich na heel veel overleg en discussie uit (voor de eerste keer met een meerderheid van twee derde) voor de sindsdien overal opgedoken formule: 1/3 werknemers, 1/3 aandeelhouders, de overige 1/3 bij coöptatie. Helaas heeft de Europese NV, te baseren op art. 235, nooit het licht gezien.
e. Op het terrein van de harmonisatie van het vennootschapsrecht (art. 54, par. 3 g) heeft de Commissie op 9 oktober 1972 een ontwerprichtlijn aan de Raad voorgelegd (de z.g. Vijfde Richtlijn). Daarin werd eveneens de vertegenwoordiging van de werknemers aangesproken: ófwel 1/3 werknemers, 2/3 aandeelhouders ófwel de formule hierboven weergegeven t.w. 1/3 werknemers, 1/3 aandeelhouders, de overige 1/3 bij coöptatie. Ook de Vijfde Richtlijn heeft het helaas nooit gehaald.

Kortom, het sociale aspect werd door ons overal naar voren geschoven. Toen de

ministers van Sociale Zaken nog over art. 118 waren aan 't kibbelen, werden sociale vraagstukken van de eerste orde in andere gremia op Gemeenschapsniveau aangepakt zonder hen en buiten hen om. Een situatie die onduldbaar was, zoals zij later hebben ingezien. Opgemerkt moet worden, dat de toenmalige Nederlandse Minister voor Sociale Zaken en Volksgezondheid, Gerard Veldkamp, reeds in april 1964 in de Raad heel in 't bijzonder de aandacht van zijn collega's had gevraagd voor de onlosmakelijke samenhang die er bestaat tussen het economische en het sociale beleid. In Nederland spreekt men trouwens doorgaans van het 'sociaal-economisch' beleid, praktisch nooit van 2 afzonderlijke beleidsvormen. Gerard Veldkamp ging zelfs zó ver – en hij deelde dit in de Raadszitting mede – dat hij als enige Minister van Sociale Zaken een week tevoren deelnam aan de beraadslagingen van de Raad van Ministers van Economische Zaken en Financiën over het eerste programma Economisch Beleid op Middellange Termijn. Zijn stem klonk toen nog als een roepende in de woestijn.

3. In de derde plaats dient te worden gewezen op een ontwikkeling, die zeer grote consequenties voor 't sociaal beleid in de Lidstaten *èn* op Gemeenschapsniveau zou hebben: de grote sociale onrust van 1968. Deze onrust betrof niet alleen het terrein van de arbeidsbetrekkingen. Het was de Europese jeugd, de studerende jeugd – denk maar aan de studentenopstand van Nanterre in mei 1968 – die de voorhoede vormde van de bewegingen die protest aantekenden tegen het toenmalige bestel en nieuwe en andere samenlevingsvormen eisten.

4. In de vierde plaats moet worden gewezen op de totstandkoming van bepaalde nieuwe strukturen van de organisaties van werkgevers en werknemers op Europees niveau. Men denke bijvoorbeeld aan de reorganisatie tot een Europese federatie van het vakbondssecretariaat van het IVVV en aan de versteviging van de Europese organisatie van het WVA, alsmede aan de oprichting van het Europese verbindingsorgaan tussen de 2 sterkste vakcentrales in Frankrijk en Italië (de CGT en de CGIL), welke tot dan toe niet aan het leven van de Gemeenschap hadden deelgenomen. Deze nieuwe situatie zou eveneens er toe bijdragen dat aan de sociale aspecten van de Europese integratie, een groter gewicht zou worden toegekend.

5. In de vijfde plaats moet worden gewezen op de Topconferentie van de staatshoofden en regeringsleiders in 1969 te Den Haag. Enerzijds werd het belang van de hervorming van het Europees Sociaal Fonds onderstreept, anderzijds werd aangedrongen op de coördinatie van het sociale beleid.

a. Wat betreft de hervorming van het Europees Sociaal Fonds, deze werd verwezenlijkt door een besluit van de Raad van 1 februari 1971; zij trad in werking op 1 mei 1972.

Twee werkterreinen konden worden onderscheiden:

– art. 4 opende de mogelijkheid bijstand te verlenen als de situatie op de arbeidsmarkt werd verstoord of dreigde te worden verstoord door het Gemeenschapsbeleid, of als een gemeenschappelijke actie nodig bleek om vraag

en aanbod van arbeidskrachten binnen de Gemeenschap beter op elkaar af te stemmen; uit hoofde van dit artikel heeft de Raad besluiten genomen in verband met de herscholing, de verplaatsing of andere soortgelijke maatregelen ten gunste van:
  - personen die de landbouw verlieten;
  - werknemers uit de textiel- en kledingindustrie;
  - migrerende werknemers;
  - gehandicapten;
  - werklozen of jongeren beneden de 25 jaar;
  - vrouwen.
- art. 5 opende de mogelijkheid bijstand te verlenen in bepaalde moeilijke situaties die met de werkgelegenheid verband hielden; op dit gebied werden de activiteiten hoofdzakelijk gericht op:
  - regio's met een achterstand in ontwikkeling of een achteruitgaande economische bedrijvigheid;
  - moeilijkheden waaraan bepaalde groepen van ondernemingen het hoofd moesten bieden;
  - aanpassing aan de technische vooruitgang;
  - gehandicapten;
  - oudere werknemers;
  - vrouwen boven 35 jaar.

Naast deze twee grote categorieën van interventies werd ook de mogelijkheid gecreëerd 'pilot-experiments' te financieren.

Vanuit financieel standpunt was belangrijk:
- dat het Fonds voortaan niet meer uit financiële bijdragen van de Lidstaten werd gefinancierd, maar reeds vanaf 1 januari 1971 uit de eigen middelen van de Gemeenschap;
- dat de uitgaven voor de interventies onder art. 5 vermeld niet minder dan 50% van de totale uitgaven mochten bedragen;
- dat voor operaties die zich over meer jaren zouden uitspreiden de Commissie de mogelijkheid kreeg zich te binden voor een periode tot 3 jaar;
- dat de financiële middelen van het Europees Sociaal Fonds ontoereikend bleven, ondanks het feit dat die middelen in de jaren vanaf 1973 ruimer zouden worden – zij verdubbelden praktisch tussen 1973 en 1976, waardoor de Gemeenschap in staat was meer dan 2 miljoen personen rechtstreeks te helpen;
- dat door het hervormde Europees Sociaal Fonds voortaan ook bijstand zou kunnen worden verleend aan particuliere instellingen, waaronder zelfs het bedrijfsleven.

b. Wat betreft de coördinatie van het sociale beleid, zoals gewenst door de Topconferentie van Den Haag van december 1969, moet worden verwezen naar de 'Blauwdruk voor een Communautair Sociaal Programma' van 17 maart 1971, waaraan wij derhalve ruim een jaar hebben gewerkt. Het is een document van ongeveer 80 pagina's, waarin allereerst een analyse wordt gemaakt van de situatie in haar ontwikkeling vanaf 1958 (werkgelegenheid en beroepsopleiding,

inkomens en vermogens, arbeidsvoorwaarden en levensomstandigheden), vervolgens de sociale doelstellingen worden geformuleerd, waaromtrent in de Lidstaten een ruime mate van overeenstemming bestond (volledige en optimale werkgelegenheid, meer sociale rechtvaardigheid, een beter leefklimaat) en ten slotte een aantal prioriteiten wordt aangegeven die in een communautair sociaal programma zouden moeten worden opgenomen. Het document wilde vooral uitgangspunt zijn voor een zeer ruim beraad, dat zou moeten uitmonden in de vaststelling van een samenhangend werkprogramma dat ten doel had in fasen het nauw op elkaar afgestemde sociale beleid van de Lidstaten te realiseren.

6. In de zesde en laatste plaats moet worden vermeld de op til zijnde uitbreiding van de Gemeenschap. In het begin van de zeventiger jaren vonden de onderhandelingen plaats met Groot-Brittannië, Denemarken, Noorwegen en Ierland. Drie zullen uiteindelijk toetreden; Noorwegen valt zoals bekend af. Wij hadden het voorrecht voor de tweede maal (de eerste maal was in de periode 1961-1963) aan de onderhandelingen te mogen deelnemen voor wat betreft de sociale vraagstukken. Deze verliepen zonder moeilijkheden. Maar daarnaast hadden wij als opdracht enerzijds de 4 genoemde landen te doorkruisen om overal lezingen te houden, anderzijds personen en groepen uit die landen te ontvangen in Brussel teneinde hen voor te lichten over situatie, ontwikkeling, doelstellingen e.d. van de Gemeenschap. Welnu, wij durven te beweren, dat de sociale dimensie van de Gemeenschap in al de campagnes vóór of tegen de toetreding tot de Gemeenschap een zeer grote rol heeft gespeeld, misschien wel het centrale punt was. De Gemeenschap van Negen zou en moest een meer *'menselijk gezicht'* krijgen. Op de eerste Topconferentie van de staatshoofden en regeringsleiders van de Negen in oktober 1972 te Parijs, is dat overduidelijk bevestigd.

D Conclusie

Wanneer wij de periode 1958-1972 in haar geheel overzien, kunnen wij constateren,

- dat de specifieke sociale bepalingen van het Verdrag van Rome zijn gerealiseerd, de ene met meer succes dan de andere;
- dat de strijd om de interpretatie van artikel 118 ons lange tijd heeft verhinderd vooruitgang te maken;
- dat wij evenwel de wind in de zeilen kregen aan 't eind van de zestiger en 't begin van de zeventiger jaren en dat toen de weg vrij kwam voor de opbouw van een gemeenschappelijk sociaal beleid.

II Het sociale beleid van de Europese Gemeenschap in de periode 1973 t/m 1985

A *Het sociaal actieprogramma van 1974*

In het slotcommuniqué van de Topconferentie van oktober 1972 te Parijs werd in punt 6 het sociale beleid behandeld. Met nadruk werd er op gewezen, dat een krachtige actie op sociaal terrein noodzakelijk was, dat die even belangrijk was als de verwezenlijking van de Economische en Monetaire Unie, dat het absoluut noodzakelijk was dat de sociale partners in toenemende mate zouden participeren in de economische en sociale besluitvorming van de Gemeenschap en ten slotte dat vóór 1 januari 1974 een sociaal actieprogramma zou moeten zijn vastgesteld.

In januari 1973 begonnen wij aan de geleidelijke uitwerking van een dergelijk programma. Eerst kwam de Commissie met de 'Beleidslijnen voor een sociaal actieprogramma' op 11 april 1973. Na lange en uitvoerige discussies kwam zij vervolgens op 25 oktober 1973 met haar definitieve voorstellen voor een dergelijk programma samen met een ontwerp-resolutie. De resolutie betreffende een sociaal actieprogramma werd op 21 januari 1974 door de Raad goedgekeurd. De regeringen van de Lidstaten verbonden er zich toe om in een eerste periode van 3 jaar ongeveer een *dertig à veertig* maatregelen te nemen, welke zouden moeten bijdragen tot de verwezenlijking van de volgende drie hoofddoeleinden:

- volledige en optimale werkgelegenheid in de Gemeenschap;
- verbetering van de levens- en arbeidsomstandigheden zodat de onderlinge aanpassing daarvan op de weg van de vooruitgang mogelijk wordt;
- toenemende inschakeling van de sociale partners bij de economische en sociale besluitvorming van de Gemeenschap en van de werknemers bij de gang van zaken in de ondernemingen.

Voorts dient er op te worden gewezen, dat de Raad van *alle* bepalingen in het Verdrag van Rome die daartoe in aanmerking komen, gebruik wenste te maken, *met inbegrip van artikel 235*.

Wij zullen thans de voorgestelde maatregelen in het kort laten volgen:

Werkgelegenheid

- het instellen van een passend overleg inzake het arbeidsmarktbeleid van de Lidstaten;
- het bevorderen van een betere samenwerking tussen de nationale diensten voor arbeidsvoorziening;
- het ten uitvoerleggen van een gemeenschappelijk beroepsopleidingsbeleid; alsmede de oprichting van een Europees Centrum voor Beroepsopleiding;
- het ondernemen van acties ten einde de gelijkheid van mannen en vrouwen te verwezenlijken voor wat betreft de toegang tot arbeid en beroepsopleiding en de gelegenheid in hun beroep vooruit te komen, alsmede de arbeidsvoorwaarden;

- bevorderen dat de taak van alle betrokkenen in het gezin kunnen worden verenigd met hun verlangens om eventueel in het beroepsleven actief te zijn;
- het opstellen van een actieprogramma ten behoeve van migrerende werknemers;
- het in uitvoering nemen van een programma gericht op de sociale herintegratie van gehandicapten;
- het zoeken naar oplossingen voor de problemen van meer kwetsbare personen (jongeren en oudere werknemers);
- het treffen van maatregelen op het terrein van de uitzendarbeid;
- het voortgaan met de geleidelijke integratie van de arbeidsmarkten en met het verbeteren van statistieken en prognoses op het gebied van de werkgelegenheid.

Arbeids- en levensvoorwaarden
- het instellen van een passend overleg over het door de Lidstaten gevoerde sociale zekerheidsbeleid;
- het opstellen van een actieprogramma voor de humanisering van de levens- en arbeidsomstandigheden;
- het opzetten van een Europees sociaal budget;
- het geleidelijk uitbreiden van de sociale zekerheid tot de bevolkingsgroepen die niet of niet voldoende zijn beschermd;
- het bevorderen van de coördinatie van de stelsels der sociale zekerheid voor niet in loondienst werkenden;
- het opstellen van een verslag over de vraagstukken verband houdende met de coördinatie van de aanvullende regelingen voor werknemers in loondienst;
- het geleidelijk invoeren van de indexering van de uitkeringen van sociale zekerheid aan de welvaartsgroei in de Lidstaten;
- het beschermen van de belangen van de werknemers bij fusie, concentratie of rationalisatie van bedrijven;
- het tenuitvoerleggen van een aantal specifieke maatregelen ter bestrijding van de armoede.

Participatie
- het op ruime schaal inschakelen van het Permanent Comité voor Arbeidsmarkt en Werkgelegenheid;
- het verlenen van hulp bij het oprichten van een Europees Vakbondsinstituut;
- het geleidelijk bevorderen van de deelneming der werknemers of hun vertegenwoordigers aan de gang van zaken in de ondernemingen;
- het vergemakkelijken van het afsluiten van Europese c.a.o.'s;
- het bevorderen van de inschakeling der sociale partners bij de economische en sociale besluitvorming van de Gemeenschap;

In de resolutie werd door de Raad aan een 9-tal maatregelen prioriteit toegekend. De Raad besloot daarnaast op korte termijn een beslissing te nemen over

een zevental voorstellen, die de Commissie reeds bij de Raad had ingediend, betrekking hebbende op:
- interventie van het Europees Sociaal Fonds ten behoeve van migrerende werknemers en gehandicapte werknemers;
- een actieprogramma t.b.v. gehandicapte werknemers in het vrije bedrijfsleven;
- het oprichten van een Algemeen Europees Comité voor Arbeidsveiligheid en uitbreiding van de bevoegdheden van het Permanent Orgaan voor de veiligheid en de gezondheid in de steenkolenmijnen;
- een richtlijn betreffende de gelijke beloning van mannen en vrouwen;
- het aanwijzen als onmiddellijke doelstelling: de algemene invoering van de normale 40-urige werkweek vóór 1975 en van 4 weken vakantie met behoud van loon vóór 1976;
- de oprichting van een Europese Stichting ter verbetering van het leefmilieu en van de levens- en arbeidsvoorwaarden;
- een richtlijn inzake collectief ontslag.

Grosso modo kan worden gesteld, dat van de 30 à 40 maatregelen hier genoemd het grootste deel in de 3 jaren na 1974 werd verwezenlijkt. In de jaren daarna zijn de acties voortgezet.

B De periode 1977-1980

De recessie van 1974, een gevolg van de eerste oliecrisis, liet haar sporen na. De werkloosheid verdubbelde van 3 miljoen in 1974 naar 6 miljoen in 1978. Niettemin was de Gemeenschap langzaam op weg om zich van die recessie te herstellen, toen zij in 1979 door een tweede oliecrisis werd getroffen en met een èchte economische crisis werd geconfronteerd. De Commissie, die in 1977 aantrad, had 5 doelstellingen voor het sociale beleid op haar lijst geplaatst: 1. terug naar volledige werkgelegenheid, 2. humanisering van de arbeid in al zijn aspecten, 3. bestrijding van discriminaties en allerlei ongelijkheden, 4. meer sociale zekerheid en een betere volksgezondheid, 5. versterking van de inspraak en medezeggenschap van de sociale partners op alle niveaus. Door de snelle toeneming van de werkloosheid werd vlug duidelijk, dat er van een expansief sociaal beleid geen sprake meer kon zijn. Wij werden door de verslechtering van de werkgelegenheid in het defensief gedrongen. De strijd tegen de werkloosheid werd de hoogste prioriteit en deze strijd zou praktisch alle tijd en mankracht in beslag nemen. Geen wonder dat er op de andere vier terreinen weinig spectaculaire dingen zijn gebeurd, met uitzondering van de richtlijn betreffende de gelijke behandeling van mannen en vrouwen op het terrein van de sociale zekerheid (richtlijn van 19 december 1978, die in werking zou treden na 1984!), de ontwerprichtlijn inzake informatie en consultatie van werknemers in transnationale ondernemingen of ondernemingen met een complexe structuur, de z.g. Vredeling-richtlijn van 1980, die nog steeds in discussie is, en de kaderrichtlijn van 27 november 1980 inzake de bescherming van de werknemers tegen voor hen schadelijke blootstelling aan chemische, fysieke en biologische stoffen.

Op het terrein van de bestrijding van de werkloosheid werd een groot aantal activiteiten ontwikkeld:

1. De samenwerking van de nationale arbeidsbureaus werd geïntensifieerd, de doorzichtigheid van de arbeidsmarkt werd verbeterd (onderzoek, statistieken, arbeidskrachtensondages, prognoses, etc.), het SEDOC-systeem werd volledig operationeel en van een 'uniforme taal' voorzien, mededelingen over diverse aspecten van de werkgelegenheid werden opgesteld en aan de diverse organen van de Gemeenschap toegezonden.

2. Het Permanent Comité voor Arbeidsmarktvraagstukken, dat in 1975 nieuw leven werd ingeblazen (na de toetreding van de 3 nieuwe Lidstaten, die eveneens hun plaats moesten krijgen in dit Comité), werd systematisch geraadpleegd over alle problemen betrekking hebbende op de arbeidsmarkt en de werkgelegenheid; het tempo werd opgevoerd van twee vergaderingen in het jaar tot drie, soms vier.

3. De Commissie stelde aanbevelingen op, zoals die over maatregelen te nemen door de Lidstaten met het oog op de voorbereiding op het beroepsleven van werkloze of door werkloosheid bedreigde jongeren beneden 25 jaar (6 juli 1977), en stuurde voorstellen aan de Raad, die vervolgens door deze laatste werden goedgekeurd, zoals het Tweede programma ter uitwisseling van jeugdige arbeidskrachten tussen de Lidstaten (16 juli 1979), de Resolutie betreffende de alternerende opleiding (18 december 1979), de Resolutie betreffende 'Richtlijnen voor een aangepast arbeidsmarktbeleid' (juni 1980).

4a. Een tweede hervorming van het Europees Sociaal Fonds werd doorgevoerd op 28 oktober 1977. De middelen voor het Fonds zouden vanaf 1978 bij voorrang worden aangewend voor de oplossing van de werkgelegenheidsproblemen in de achtergebleven gebieden. Tegelijk werd het percentage van de steun van deze gebieden verhoogd van 50 naar 55%. Sindsdien ging het grootste gedeelte van de middelen van het ESF (in 1980 bedroegen die ongeveer 1 miljard ERE) naar Ierland, Zuid-Italië, bepaalde gebieden in het Verenigd Koninkrijk en in Frankrijk.

4b. Op verzoek van de Europese Raad van 6/7 juli 1978 te Bremen heeft de Raad op 18 december 1978 een door de Commissie ingediende verordening goedgekeurd, waarbij een nieuwe steunvorm van het ESF ten gunste van jongeren werd ingesteld. Per persoon en per week zou het Fonds voortaan 30 ERE gedurende maximaal één jaar kunnen verlenen ter bevordering van de plaatsing van jongeren op extra arbeidsplaatsen in het bedrijfsleven of ter bevordering van de tewerkstelling van jongeren in projecten van algemeen welzijn.

4c. Op voorstel van de Commissie werd door de Raad besloten gelden uit het Europees Sociaal Fonds ter beschikking te stellen voor de opleiding en scholing van jongeren die op zoek waren naar een eerste baan (22 juli 1975) en voor de beroepsopleiding en herscholing van vrouwen boven de 25 jaar (28 oktober 1977), terwijl de gelden voor de omscholing en integratie in het arbeidsproces van gehandicapten en voor de migrerende werknemers aanzienlijk werden verhoogd.

4d. De bijstand uit het ESF ten gunste van bedrijfstakken met grote structurele moeilijkheden werd tweemaal verlengd (landbouw, textiel, kleding).

5. De Commissie kwam begin 1979 met een mededeling betreffende te nemen sociale maatregelen ter begeleiding van de herstructurering van de staalindustrie. Gepleit werd o.m. voor financiële steun voor 4 nieuwe maatregelen: vervroegde pensionering, werktijdverkorting, afbouw van overuren en de invoering van een vijfde ploeg. Over deze problematiek is 2 jaar gediscuteerd totdat midden 1981 de Raad accoord ging met het uittrekken van 112 miljoen ERE voor de twee eerste maatregelen.

6. Misschien wel de belangrijkste activiteit van de Commissie op het terrein van de bestrijding van de werkloosheid was de discussie die zij heeft geëntameerd en aangezwengeld in alle gremia over de *herverdeling van de arbeid*. Wij hebben het hier niet over de inspanningen die de Commissie heeft gedaan in het kader van het algemeen economisch beleid om te komen tot een redelijke economische groei in stabiliteit, maar over de specifieke inspanningen die de Commissie daarnaast vanuit sociaal standpunt heeft ontwikkeld ter bevordering van een betere verdeling van de arbeid over meer mensen via arbeidstijdverkorting. Dit punt stond op de agenda van de Driepartijenconferenties, die in de periode 1977-1979 werden georganiseerd (bijeenkomsten van de Ministers van Economische Zaken en Financiën plus de Ministers van Sociale Zaken, de vertegenwoordigers van de Commissie, de sociale partners), van de zittingen van de Raad van Ministers van Sociale Zaken, alsmede van de vergaderingen van het Permanent Comité voor Arbeidsmarktvraagstukken.

Overeenkomstig het aan de Commissie door de Europese Raad van 12/13 maart 1979 te Parijs gegeven mandaat, kwam deze op 9 mei 1979 met een omvangrijke 'Mededeling over de herverdeling van de beschikbare arbeid'. Op 22 november 1979 keurde de Raad van Ministers van Sociale Zaken een 'Resolutie betreffende de aanpassing van de werktijd' goed; daarin betuigden zij hun instemming met de op dit gebied te volgen richtsnoeren. Overeenkomstig die resolutie heeft de Commissie twee ontwerp-richtlijnen opgesteld: één over de vrijwillige deeltijdarbeid, een tweede betreffende uitzendkrachten of tijdelijke krachten, terwijl zij daarnaast een ontwerp-aanbeveling uitwerkte over de beginselen van een communautair beleid inzake de pensioenleeftijd (geleidelijke invoering van een flexibele en progressieve pensioenleeftijd).

Voorts werd door de Commissie contact opgenomen met de sociale partners over een communautaire aanpak van de vermindering van de jaarlijkse arbeidsduur en over de beperking van het systematisch overwerk. Op deze materie komen wij later terug.

C *De periode 1981-1985*

De economische groei werd steeds geringer. Bedroeg deze in 1979 nog +3%, in 1980 zakte deze naar +1,7%, terwijl de Gemeenschap in 1981 zelfs een negatieve groei kende, -0,5%. In de jaren 1982 t/m 1985 begon de Gemeenschap zich hiervan te herstellen, alhoewel dat zeer langzaam ging: 1982 : +0,6%, 1983 : +1%, 1984 : +2,2%, 1985 : +2,3%. De werkloosheid bleef echter stijgen, niet alleen als gevolg van een te zwakke economische groei, maar ook van de demo-

grafische ontwikkeling (de toevloed van jongeren geboren vòòr 1967/68) en van de toenemende tendens van vrouwenarbeid. De werkloosheidscijfers waren: 1980 : 6,5 miljoen, 1981 : 8,6 miljoen, 1982 : 10,5 miljoen, 1983: 11,8 miljoen, 1984 : 12,4 miljoen, 1985 : 12,8 miljoen (jaargemiddelden). Van het totaal aantal werklozen in 1985 waren ongeveer 4,8 miljoen jonger dan 25 jaar. Hun aantal steeg gedurende de periode 1980 t/m 1984 met 30%.

De Commissie stelde in 1981 vier hoofdprioriteiten op sociaal terrein vast:

a. de ontwikkeling van een economische en sociale strategie ter bestrijding van de werkloosheid;
b. de hervorming van het Europees Sociaal Fonds;
c. de heroverweging van de problematiek van de sociale zekerheid;
d. de voortzetting van het programma inzake gezondheid en veiligheid op de arbeidsplaats.

ad a

1. Een eerste stap op de weg naar een mogelijke gemeenschappelijke en constructieve strategie ter bestrijding van de werkloosheid werd gezet in de Jumbovergadering van 11 juni 1981. Deze zitting werd voorbereid door de Raad van Ministers van Sociale Zaken op 10 juni. In het door de Commissie voorgelegde document, dat tevoren was besproken in het Permanent Comité voor Arbeidsmarktvraagstukken, werd erop gewezen, dat het van essentieel belang was op Gemeenschapsniveau te streven naar versterking van in onderling overleg gerichte maatregelen op de volgende terreinen:

- een diversificatie en sturing van het anti-inflatiebeleid met het oog op economisch herstel;
- meer accent op de terreinen die mogelijkheid bieden tot uitbreiding van de werkgelegenheid, enerzijds energie en nieuwe technologieën, anderzijds het klein- en middenbedrijf, coöperaties e.d.;
- heroverweging van de huidige wijze van financiering van de sociale zekerheid teneinde meer algemene financieringswijzen te vinden die toch de werknemers beschermen zonder een te zware financiële last op het bedrijfsleven te leggen;
- stimulering van de flexibiliteit van de arbeidsduur;
- integratie van onderwijs, vakscholing en arbeid voor alle jongeren gedurende een overgangstijd na het leerplichtig onderwijs, alsmede het vergroten van het inzicht bij allen in nieuwe informatietechnieken.

2. Een tweede stap werd gezet op 12 juli 1982 toen de Raad zijn goedkeuring hechtte aan een resolutie betreffende 'Een communautaire actie ter bestrijding van de werkloosheid'. In het Permanent Comité voor Arbeidsmarktvraagstukken was hierover grote overeenstemming gebleken. De hoofdpunten waren:

- de produktieve particuliere en overheidsinvesteringen dienen te worden bevorderd zodat het concurrentievermogen van het bedrijfsleven wordt vergroot en de economische groei en de groei van de werkgelegenheid wordt gestimuleerd;
- de communautaire instrumenten moeten op doeltreffende en samenhangende wijze worden gebruikt, vooral ten behoeve van de gebieden die het

meest door de werkloosleid worden getroffen;
- in programma's voor industriële herstructurering moet naast vraagstukken in verband met investeringen terwille van rationalisering gelijktijdig bijzondere aandacht worden geschonken aan werkgelegenheidsproblemen;
- het uitbreidingspotentieel van het midden- en kleinbedrijf, dat een bron is van innovatie en dus werkgelegenheid schept, moet worden bevorderd.

Bovendien vroeg de Raad in deze resolutie:
- dat de Commissie hem de conclusies zou voorleggen van haar studies over het proces van het scheppen van arbeidsplaatsen dat tot uiting komt in plaatselijke initiatieven en coöperaties;
- dat de prioriteit zou worden benadrukt die verleend moet worden aan de beroepsopleiding van de jongeren en aan de maatregelen tot hun integratie op de arbeidsmarkt;
- dat, nadat hij het oordeel had uitgesproken dat het van belang was dat de dialoog tussen en met de sociale partners over de duur van de arbeidstijd zou worden voortgezet, de Commissie hem vòòr eind 1982 hierover een memorandum zou voorleggen;
- dat de Commissie een verbeterde organisatie en doorzichtigheid van de arbeidsmarkt zou bevorderen.

3. Ter voorbereiding van de Jumbo-Raad van 16 november 1982, had de Commissie op de vergadering van het Permanent Comité voor Arbeidsmarktvraagstukken op 26 oktober *een aantal richtsnoeren* m.b.t. volgende onderwerpen voorgelegd:
- een betere verdeling van de beschikbare arbeid door soepeler arbeidscontracten en gelijktijdige arbeidstijdverkorting;
- de integratie van de jongeren in het arbeidsproces door vakopleiding en het aanbod van geschikte werkgelegenheid.

Op deze bijeenkomst kwam het evenwel tot een 'clash': de werknemers waren het niet eens met de beperking van de discussie tot deze beide onderwerpen en wilden daarin ook de problematiek van het economisch beleid en het werkgelegenheidsbeleid in 't algemeen betrekken. Na een protest ver lieten zij de zitting, waarna de overige gesprekspartners hun algemene instemming betuigden met de voorstellen van de Commissie.

In de Jumbo-Raad, die vervolgens op 16 november 1982 bijeenkwam, werden met name drie centrale actiepunten besproken:
- verbetering van het economisch en industrieel beleid (bevorderen van investeringen, de ontwikkeling van het midden- en kleinbedrijf e.d.);
- verkorting en reorganisatie van de arbeidsduur: de Raad was van mening, dat het aanpassen van de arbeidstijd onder bepaalde omstandigheden kan bijdragen tot het verbeteren van de werkgelegenheid;
- grotere werkgelegenheidskansen voor de jongeren.

4. In antwoord op het verzoek van de Raad van de Ministers van Sociale Zaken van 12 juli 1982, van de Jumbo-Raad van 16 november 1982 en kort daarop van de Europese Raad van 3 en 4 december 1982 kwam de Commissie op 10 december 1982 met een '*Memorandum betreffende de verkorting en reorganisatie van de arbeidstijd*'.

Op basis van dit memorandum werd in de eerste helft van 1983 herhaaldelijk overleg gepleegd met de Lidstaten en de sociale partners. Op 16 september 1983 keurde de Commissie vervolgens hierover een *ontwerp-aanbeveling* van de Raad goed. In dit ontwerp werd de Lidstaten aanbevolen met de volgende beleidspunten in te stemmen:

- over te gaan tot een verkorting van de individuele arbeidsduur, en tevens de reorganisatie daarvan, in voldoende omvang om de positieve ontwikkeling van de werkgelegenheid te stimuleren en op een zodanige wijze dat zowel het concurrentievermogen als de sociale rechten gewaarborgd blijven;
- systematisch betaalde overuren stringenter te beperken en toch noodzakelijke overuren meer te compenseren door vrije tijd dan door betaling.

De opvatting van de Commissie was dat in het beleid op Europees en nationaal niveau rekening moet worden gehouden met de specifieke situatie in de Lidstaten en ruimte moet worden gelaten voor de noodzakelijke differentiatie in de verschillende sectoren en soorten bedrijven. Op nationaal niveau zouden streefcijfers moeten worden opgesteld voor de verkorting van de arbeidsduur, waarop cao's op de verschillende niveaus zouden kunnen worden gebaseerd. Tevens werd erop gewezen dat de verkorting en de reorganisatie van de arbeidstijd zou moeten resulteren in een efficiënter en soepeler gebruik van kapitaalgoederen, met name – waar dat toepasselijk is – door verlenging van de bedrijfstijd of produktietijd. De rol van de regeringen zou moeten zijn initiatieven op dit gebied die gericht zouden zijn op aanstelling van nieuwe werknemers, waar nodig financieel te steunen en als grootste werkgever het eigen beleid te richten op verkorting en reorganisatie van de arbeidstijd.

De indiening van deze ontwerp-aanbeveling bij de Raad was voor de Europese organisaties van werkgevers en werknemers aanleiding om te reageren.

Het Werkgeverscontactcomité wees allereerst erop, dat het in beginsel gekant is tegen de aanneming van eender welk communautair instrument; het gaat hier immers om een terrein dat tot de bevoegdheid behoort van de sociale partners in het kader van het collectief overleg. Vervolgens betwist het, dat met de maatregelen ter verkorting en reorganisatie van de arbeidstijd de werkloosheid zou kunnen worden bestreden en stelt zelfs te vrezen dat de werkgelegenheid er negatief door zou worden beïnvloed ingevolge de extra financiële lasten die op de bedrijven zouden drukken. Naar het oordeel van de werkgevers zou het doel dat met de verkorting van de arbeidsduur werd vooropgesteld, n.l. de verbetering van de levens- en arbeidsvoorwaarden, moeten worden gehandhaafd en zou er niet specifiek een werkgelegenheidsverruimend doel mee moeten worden nagestreefd. Het Contactcomité was anderzijds van mening dat om te voorkomen dat de kosten per eenheid zouden toenemen, waardoor de concurrentiepositie van de bedrijven en het herstel van de werkgelegenheid worden aangetast, de arbeidstijdverkorting gepaard zou moeten gaan met een overeenkomstige inlevering op het loon. Tenslotte werd erop gewezen, dat Europese werkgeversorganisaties juridisch geen bevoegdheid hebben om te onderhandelen op Europees niveau en om zich bij een communautair accoord ter zake aan te sluiten.

Het Europees Verbond van Vakverenigingen (EVV) van zijn kant was de

mening toegedaan dat de arbeidstijdverkorting een belangrijk middel is en blijft om de veiligstelling van de bestaande arbeidsplaatsen en de schepping van extra arbeidsplaatsen mogelijk te maken. Alleen door een grootscheeps opgezette arbeidstijdverkorting zou de situatie op de arbeidsmarkt ingrijpend worden veranderd. Vandaar dat het EVV blijft bij zijn eis van een arbeidstijdverkorting van 10% binnen afzienbare tijd. Dit doel kan alleen worden verwezenlijkt door op Europees vlak coördinerend te werk te gaan. Het EVV was van mening, dat de Commissie met het voorstel voor een ontwerpaanbeveling een eerste stap in deze richting had gedaan en nodigde de Raad uit om dit ontwerp op zeer korte termijn goed te keuren. Het zou verder van belang zijn dat in elk van de Lidstaten en op alle niveaus spoedig onderhandelingen zouden beginnen om in alle Lidstaten te bereiken dat op Europees niveau vastgestelde doelstellingen zouden worden toegepast.

Wat betreft deze aangelegenheid willen wij er uitdrukkelijk op wijzen dat de Commissie, alles gedaan heeft om, de sociale partners op Europees niveau bij elkaar te brengen en aan te zetten om tot een 'gentleman's agreement' in deze materie te komen. Dat is niet gelukt. De dialoog knapte zelfs op een gegeven ogenblik geheel àf! Toen heeft de Commissie druk willen uitoefenen op beide partners door de Raad en de regeringen te winnen voor de ontwerp-aanbeveling betreffende de verkorting en reorganisatie van de arbeidstijd. Maar dat is ook niet gelukt: immers op 7 juni 1984 werd deze, bij gebrek aan eenparigheid van stemmen – het Verenigd Koninkrijk was tegen! – niet goedgekeurd. Hetzelfde lot is trouwens de ontwerprichtlijnen over deeltijdarbeid en tijdelijke arbeid beschoren; zij konden tot nu toe niet worden goedgekeurd omdat met name het Verenigd Koninkrijk dwars lag.

5. Vanaf medio 1982 was de algemene werkgelegenheidssituatie plotseling snel verslechterd; de werkloosheid nam toe tot cijfers welke men voor onmogelijk had gehouden. Vooral de *jeugdwerkloosheid* begon dramatische vormen aan te nemen. Meer dan 4,5 miljoen jongeren waren werkloos, d.w.z. 40% van het totaal aantal werklozen; het werkloosheidspercentage bij jongeren lag tweemaal zo hoog als het gemiddelde. Voor hen moesten zeer dringend maatregelen worden genomen. De Commissie had hierop reeds geattendeerd in het voorwoord van haar vijfde programma voor het economisch beleid op middellange termijn. De Commissie heeft vervolgens in haar mededeling aan de Jumbo-Raad van 16 november 1982 een aantal speciale maatregelen aangegeven. De Jumbo-Raad erkende dat de jeugdwerkloosheid één van de grootste prioritaire problemen vormde en deed de belofte dat alle jongeren die zich in de komende vijf jaar op de arbeidsmarkt zouden aanbieden, de mogelijkheid zouden krijgen een beroepsopleiding te volgen of werkervaring op te doen. Deze beleidsvoornemens waren voor de Commissie aanleiding om aan de Raad in april 1983 een mededeling voor te leggen, getiteld 'Bevordering van de jeugdwerkgelegenheid'. Daarin werd een strategie voorgesteld bestaande uit 3 hoofdpunten:

- versterking van de algemene strategie ter bestrijding van de werkloosheid;
- oplossing van het specifieke en akute probleem van de jeugdwerkloosheid;

- de ontwikkeling van een programma van specifieke maatregelen op nationaal en communautair niveau om de jeugdwerkloosheid te bestrijden.

Vijf soorten maatregelen werden genoemd:

- uitbreiding van de werkgelegenheid door verkorting en reorganisatie van de arbeidstijd, o.m. door het scheppen van deeltijdbanen, waarbij gezorgd moet worden dat de hierdoor ontstane werkgelegenheid aan jongeren ten goede komt;
- werkgevers in de particuliere sector stimuleren om nieuwe arbeidsplaatsen te scheppen en meer jongeren in dienst te nemen, met name door het toekennen van premies bij aanstelling;
- jongeren te helpen bij het starten van nieuwe bedrijven;
- uitbreiding geven aan werkgelegenheid buiten de marktsector, waarbij vooral jongeren worden aangesteld, alsmede zorgen voor arbeidsplaatsen voor langdurig werklozen door speciale tijdelijke overheidsprogramma's of quota's;
- indien verbetering in de werkgelegenheid voor jongeren op korte termijn zou uitblijven, hen steunen in het tot ontwikkeling brengen van andere dan professionele belangstelling door hiervoor verbeterde faciliteiten te bieden.

De Commissie geloofde dat door deze strategie het werkloosheidscijfer van jongeren binnen vijf jaar zou kunnen worden teruggedrongen tot het algemeen gemiddelde. Hiervoor zouden 2,5 miljoen nieuwe arbeidsplaatsen nodig zijn.

Op 23 januari 1984 werd door de Raad een resolutie inzake de bevordering van de werkgelegenheid voor jongeren goedgekeurd.

Zoals hieronder zal worden uiteengezet, werd in 1983 het Europees Sociaal Fonds herzien; op grond van de nieuwe voorschriften zal voortaan 75% van de financiële middelen van het Fonds aan de bestrijding van de jeugdwerkloosheid worden besteed.

6. Met het voortduren en verslechteren van de werkgelegenheidssituatie kwam nog een ander aspect scherp naar voren: de *langdurige werkloosheid.*

Conform het verzoek van de Jumbo-Raad van 16 november 1982 kwam de Commissie op 22 april 1983 met een mededeling over de langdurige werkloosheid waarin zij onderstreepte dat:

- meer dan 2 miljoen jeugdigen langer werkloos waren dan 6 maanden en bijna anderhalf miljoen langer dan één jaar;
- ruim één derde van het totaal aantal werklozen langdurig werkloos was en ruim twee miljoen meer dan twee jaar zonder werk.

De Commissie wees erop, dat voor deze groep werknemers de algemene maatregelen ter stimulering van de werkgelegenheid of de traditionele opleidingscursussen weinig effect hebben. De Commissie wilde deze werklozen vooral via het Europees Sociaal Fonds helpen, met name door de toekenning van financiële steun, door het ontwikkelen van specifieke vormen van bijscholing en door financiële steun voor de schepping van arbeidsplaatsen in de sfeer van de collectieve dienstverlening. De Raad keurde op 13 december 1984 een resolutie goed betreffende de bestrijding van de langdurige werkloosheid.

7. Conform het verzoek van de Raad in zijn resolutie van 12 juli 1982 stuurde de Commissie op 21 november 1983 een mededeling aan de Raad over

plaatselijke werkgelegenheidsscheppende initiatieven. Meer en meer werd nl. de nadruk gelegd op de rol die kleinschalige, plaatselijke activiteiten in de strijd tegen de werkloosheid kon spelen. Deze mededeling vormde de afsluiting van twee jaar werk en gaf een overzicht van de resultaten en conclusies van een twintigtal raadplegingen op plaatselijk niveau in de Gemeenschap. Op 7 juni keurde de Raad een resolutie goed waarin werd opgemerkt, dat 'de ontwikkeling van deze initiatieven moet worden gesteund en gestimuleerd door beleidsmaatregelen van de Lidstaten die op hun beurt vergezeld moeten gaan van specifieke maatregelen op communautair niveau.

8. De werkgelegenheidsproblemen en de spanningen op de arbeidsmarkt hebben vanzelfsprekend de aandacht van de publieke opinie ook op de *buitenlandse werknemers* gericht. Men moet bedenken, dat momenteel ongeveer 12 miljoen migranten, van wie 9 miljoen afkomstig zijn uit derde landen, in de Gemeenschap verblijven. In diverse Lidstaten wordt de vraag gesteld of, gezien de werkgelegenheidsproblematiek en de economische moeilijkheden, beperkingen inzake de toegang en het verblijf gerechtvaardigd zijn en inhoeverre men degenen, die in de Gemeenschap gevestigd zijn, niet zou moeten aanmoedigen terug te keren naar hun land van herkomst. Andere vragen betreffen de inspanning welke men zich zou moeten getroosten om tot maatschappelijke en culturele integratie te komen van de migrantenminderheden, vooral van degenen die tot de tweede of derde generatie in het gastland behoren. De Commissie heeft op 7 maart 1985 een memorandum over het migratiebeleid bij de Raad ingediend, waarover de Raad op 16 juli 1985 een resolutie heeft aangenomen.

9. Op het terrein van de *beroepsopleiding* heeft de Commissie de Raad twee mededelingen doen toekomen:

- een mededeling, samen met een ontwerp-resolutie, over de 'Beroepsopleiding en nieuwe informatie-technologieën' op 3 juni 1982; deze resolutie werd door de Raad goedgekeurd op 2 juni 1983;
- een mededeling, eveneens vergezeld van een ontwerp-resolutie, over de 'Beroepsopleiding in de Europese Gemeenschappen in de jaren tachtig' van 28 oktober 1982; deze resolutie werd door de Raad goedgekeurd op 11 juli 1983.

Voorts is de Commissie bezig met het uitwerken van nieuwe beroepsprofielen waarin rekening wordt gehouden met de vooruitgang in de organisatie van de produktie van goederen en diensten.

Daarnaast dient te worden gewezen op de mededeling van de Commissie over de 'Technologische ontwikkeling en de sociale veranderingen' van 26 januari 1984.

Tenslotte zij nog vermeld, dat de Commissie op 18 april 1985 het zgn. COMETT-programma inzake onderwijs en opleiding op het gebied van de technologie heeft gelanceerd, waarin de samenwerking universiteit-industrie centraal staat en waarmee men voor de 'human resources' wil doen wat andere Gemeenschapsprogramma's zoals ESPRIT doen op andere terreinen, nl. het bundelen van de inspanningen op het gebied van onderzoek en ontwikkeling. De Raad heeft op 5 december 1985 dit werkprogramma goedgekeurd. Het loopt over 4 jaren (1986-89) en heeft o.m. ten doel de op nationaal niveau genomen initiatie-

ven op het terrein van onderwijs en opleiding in de nieuwe informatie-technologieën te ondersteunen.

10. In juni 1983 heeft de Commissie een gewijzigd voorstel voor een richtlijn aanvaard inzake de voorlichting en de raadpleging van de werknemers in ondernemingen met ingewikkelde en in 't bijzonder transnationale struktuur (de zgn. Vredeling-richtlijn). Deze gewijzigde versie was het resultaat van overleg met bedrijfsleven en vakbeweging, terwijl tevens rekening is gehouden met het advies van het Europees Parlement over het aanvankelijk voorstel.

In een stellingname van 28 september 1983 herhaald de UNICE haar principieel verzet tegen deze ontwerp-richtlijn. Het E.V.V. zegt in zijn stellingname van 13 en 14 oktober 1983, dat het hier gaat om een redelijk compromis van de belangen van de werkgevers en werknemers en dat de ontwerp-richtlijn een kleine maar betekenisvolle stap is in de richting van de economische democratie in Europa. De gewijzigde ontwerp-richtlijn is nog steeds in discussie in de Raad van Ministers.

ad b

Een derde herziening van het Europees Sociaal Fonds kwam tot stand eind 1983. Aangezien zowel het instrumentarium van het Fonds als de financiële middelen die aan het Fonds werden toegewezen niet meer pasten in de sociaal-economische situatie, zoals die zich sedert 1979 had ontwikkeld, werd het verlopen van de geldigheidsduur van het Fonds – overeenkomstig het besluit van de Raad van 1 februari 1971 moest vóór eind 1982 het ESF aan een nader onderzoek worden onderworpen – door de Commissie en de Raad dankbaar aangegrepen om tot een geheel vernieuwd Basisbesluit met betrekking tot de taken van het Fonds te komen. Uitgangspunt voor de besprekingen was het advies van de Commissie van 15 oktober 1982. De herziening werd goedgekeurd bij Raadsbesluit op 17 oktober 1983. Wij menen dat toen duidelijker dan voorheen werd vastgesteld aan welke activiteiten het Fonds kan deelnemen, wie de groepen van begunstigden kunnen zijn en hoe de beschikbare middelen dienen te worden verdeeld. De Commissie neemt sedertdien haar besluiten autonoom. Het is de Commissie die zelfstandig de gebieden – met uitzondering van de superregio's (d.w.z. de Mezzogiorno in Italië, de Ierse Republiek, Noord Ierland, de Franse Overzeese Departementen, en sedert 1981 het gehele grondgebied van Griekenland) – en tot op zekere hoogte de werkterreinen kiest waarop de middelenstroom zich gaat richten.

Algemene regel is, dat de bijdrage van het ESF niet hoger kan zijn dan die van de overheid met een maximum van 50% van de declarabele kosten (55% voor de superregio's). Een bijdrage van de overheid is dus een conditio sine qua non voor een bijdrage van het Fonds.

Wat de verdeelsleutel betreft van de middelen:

- Maximaal 5% wordt aangewend voor 'pilot-experiments', d.w.z. voor het voorbereiden van nieuw beleid en evaluatie;
- Van de overblijvende middelen (95%) gaat 40% naar de superregio's;
- Het daarna nog resterende deel van 60%, is bestemd voor het niet tot de superregio's behorende deel van de Lidstaten.

- Die 60% vallen, evenals de 40% van de superregio's, nog in twee delen uiteen: 3/4 deel is bestemd voor jongeren niet ouder dan 25 jaar en wel in 't bijzonder voor diegenen wier mogelijkheden om werk te vinden zeer beperkt zijn; het resterende 1/4 deel kan ten goede komen aan de volgende groepen: langdurig werklozen, vrouwen die opnieuw een beroepsactiviteit willen uitoefenen, gehandicapten die in het arbeidsproces kunnen worden opgenomen, migrerende werknemers en hun gezinnen, personen die om technologische redenen bijscholing behoeven en werkzaam zijn in midden- en kleinbedrijf, personen die werkzaam zullen zijn als opleider, deskundige op gebied van beroepskeuzevoorlichting of ontwikkelingsconsulent.

Om gerichte aanvragen te kunnen uitwerken stelt de Commissie elk jaar de zgn. Richtsnoeren van het beheer van 't Fonds vast. Zij vormen de sluitsteen van 't Fonds. In die richtsnoeren worden voor elk genoemd werkterrein en potentiële groep van begunstigden de voorwaarden genoemd waaraan activiteiten dienen te voldoen om prioriteit te verkrijgen. Het gaat daarbij niet alleen om geografische prioriteiten, maar eveneens om prioritaire groepen en de prioritaire activiteiten bestemd voor die groepen. De richtsnoeren voor het beheer van het Fonds voor de jaren 1986-1988 zijn inmiddels door de Commissie op 30 april 1985 vastgesteld.

Het jaar 1984 was het eerste jaar waarin het in 1983 herziene Sociaal Fonds volledig operationeel zou worden. Naar de jongeren beneden 25 jaar ging meer dan 1,4 miljard ERE. Naar de groep van personen boven 25 jaar ging ruim 400 miljoen. Wat de geografische spreiding betreft, ging 32% naar het Verenigd Koninkrijk, 22% naar Italië, Ierland 12%, Frankrijk 11% en Griekenland 5%.

Tenslotte nog dit: de verdeelsleutel voor het herziene Europees Sociaal Fonds is intussen gewijzigd wegens de toetreding van Spanje en Portugal. Na aftrek van de 5% voor de 'pilot-experiments', wordt het resterende gedeelte niet meer verdeeld in 40% en 60%, maar in 44,5% en 55,5%. Die 44,5% gaan dus naar de superregio's. Tot die superregio's behoren voortaan ook Portugal in zijn geheel en 8 nader bepaalde gebieden van Spanje.

ad c

Wat betreft de sociale zekerheid, dient eerst en vooral te worden vermeld, dat de Raad op voorstel van de Commissie op 12 mei 1981 een verordening heeft goedgekeurd, waardoor verordening 1408/71 van 14 juni 1971 betreffende de toepassingsregelingen op loontrekkenden en hun gezinnen die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen werd uitgebreid tot zelfstandigen en hun gezinsleden. De nieuwe regeling trad in werking op 1 juli 1982.

Vervolgens dient erop te worden gewezen, dat de richtlijn betreffende de gelijke behandeling van mannen en vrouwen op het terrein van de sociale zekerheid eind 1984 van kracht werd.

Intussen werd door de Commissie een voorstel bij de Raad ingediend (april 1983) betreffende de gelijke behandeling van mannen en vrouwen op het terrein van de aanvullende regelingen van de sociale zekerheid. Deze ontwerp-richtlijn is nog steeds in discussie.

Voorts moet worden gememoreerd, dat de ontwerp-aanbeveling over de invoering van een flexibele en progressieve pensioenleeftijd reeds op 10 december 1982 door de Raad werd goedgekeurd. Daarin wordt een grotere flexibiliteit in de pensioenregelingen aanbevolen, d.w.z. een grotere vrijheid voor de betrokkene bij de keuze van de pensioenleeftijd (bijv. tussen 60 en 65 jaar) en betere voorwaarden voor de voorbereiding op de pensionering (bijv. door een combinatie van gedeeltelijk pensioen en 'part-time'-werk tussen 60 en 65 jaar).

Tenslotte heeft de Commissie sedert 1982 een herbezinning op rol en plaats van de sociale zekerheid in het gehele sociaal-economisch beleid op gang gebracht. Reeds in 1975 had de Commissie (in aansluiting op de Resolutie van de Raad van 21 januari 1974 over een Sociaal Actieprogramma) besloten twee overleggroepen op te richten:

- een groep bestaande uit de Directeuren-Generaal voor de sociale zekerheid in de Lidstaten;
- een groep van onafhankelijke experten, waarvan de Heer Veldkamp ruim 10 jaar lid is geweest en waarin hij een zeer actieve rol heeft gespeeld.

Beide groepen volgden van dichtbij de ontwikkeling in de Lidstaten, wisselden van gedachten hierover en adviseerden de Commissie over het op dit terrein te voeren beleid.

Al enkele jaren zijn de stelsels van de sociale zekerheid met grote problemen geconfronteerd. Aan de ene kant lopen de inkomsten terug (minder mensen werken als gevolg van de recessie en de vertraging van de economische groei); anderzijds nemen de uitgaven sterk toe (de stijging van de werkloosheidsuitkeringen, de toenemende kosten van de gezondheidszorg, de vergrijzing van de bevolking e.d.). Daarnaast wordt er voortdurend op gewezen, dat daar waar de sociale zekerheid met name uit bijdragen van de werkgevers en werknemers wordt gefinancierd een nadeel zou bestaan voor de arbeidsintensieve bedrijven en bedrijfstakken, hetgeen de bestrijding van de werkloosheid geenszins ten goede zou komen. De financieringswijze zou derhalve moeten worden herzien. Tenslotte is er nog de demografische ontwikkeling: het geboortecijfer in West-Europa is sedert 1967/68 schrikbarend gezakt. Waar zal de financiering van de pensioenen e.d. vandaan moeten komen als die ontwikkeling zal voortduren en de verhouding actieven/niet-actieven nog meer zal verslechteren?

De Commissie heeft gewezen op de noodzaak deze problematiek op communautair niveau te behandelen. Daartoe heeft zij reeds op 17 november 1982 een mededeling '*Vraagstukken van Sociale Zekerheid – Elementen voor een Beraad*' opgesteld, waarin een aantal hervormingen werden voorgesteld.

De bedoeling was dat deze mededeling uitgebreid binnen de instellingen van de Gemeenschap en in de Lidstaten aan de orde zou komen. Dat is gebeurd: enerzijds werden ronde-tafel-gesprekken georganiseerd van experten op het terrein van de sociale zekerheid in de diverse Lidstaten, anderzijds werden overlegvergaderingen gehouden van regeringsvertegenwoordigers op communautair niveau. Aldus wil men komen tot een lijst van prioritaire themata die op Gemeenschapsniveau moeten worden uitgediept en die eventueel tot meer specifieke acties op Gemeenschapsniveau of in de Lidstaten moeten leiden.

Intussen is die mededeling ook aan de orde geweest in een informele zitting

van de Ministers van Sociale Zaken op 7 november 1983 in Athene. Op een tweede informele zitting van de Ministers van Sociale Zaken te Parijs (midden 1984) is voorts op Frans initiatief uitvoerig aan de orde geweest de demografische ontwikkeling en de gevolgen die hieruit voor de sociale zekerheid voortvloeien.

Tenslotte zij vermeld, dat de Commissie in 1985 heeft besloten om met een tweede mededeling te komen betreffende de problematiek van de sociale zekerheid, daarbij met name rekening houdend met alle debatten die naar aanleiding van de eerste mededeling van 17 november 1982 zijn gehouden.

Dit gedeelte mag niet worden afgesloten zonder te vermelden, dat de Commissie reeds in het Sociaal Actieprogramma van 1974 had voorgesteld een campagne te voeren op Gemeenschapsniveau ter bestrijding van de armoede. Voor een eerste programma ter bestrijding van de armoede werd in totaal bijna 20 miljoen ERE uitgetrokken. Een groot aantal modelprojecten en modelstudies werd in alle Lidstaten doorgevoerd in de periode 1975-1980. Op 22 december 1981 legde de Commissie haar evaluatierapport aan de Raad en aan de andere instellingen voor. Toen bleek, dat ondanks de algemene economische groei van de voorafgaande 30 jaar het aantal armen nog altijd schrikbarend hoog was: meer dan 30 miljoen mensen in het Europa van de Negen in 't midden van de zeventiger jaren. Het verslag besloot met de conclusie, dat de Gemeenschap en de Lidstaten krachtige maatregelen ter bestrijding van de armoede moesten treffen. De Raad van 10 december 1982 nam nota van het verslag en trok een aantal conclusies. Op grond daarvan oordeelde de Raad, dat de Gemeenschap een meer specifieke actie moest voeren op dit terrein naast de algemene maatregelen die meer op de armen moesten worden afgesteld. Hij gaf ter oriëntering van een dergelijke actie enkele richtsnoeren aan. Na overleg met talrijke instanties die ten behoeve van de armen werkzaam zijn, heeft de Commissie daarop in juli 1984 een ontwerp-besluit aan de Raad voorgelegd betreffende de tenuitvoerlegging van concrete acties (actie-onderzoekprojecten, verspreiding van informatie en de overdracht van nieuwe methoden) in het kader van een Tweede Programma op Gemeenschapsniveau ter bestrijding van de armoede. Op 19 december 1984 is dit ontwerp-besluit door de Raad goedgekeurd; 25 miljoen ERE zijn uitgetrokken voor dit programma voor een periode van vier jaar. Intussen heeft de Commissie in juli 1985 reeds 61 modelprojecten gelanceerd. De rest volgt nog op korte termijn.

ad d

Wat de voortzetting van het programma inzake gezondheid en veiligheid op de arbeidsplaats betreft kunnen wij kort zijn.

In aansluiting op de kaderrichtlijn van 27 november 1980 inzake de bescherming van de werknemers tegen voor hen schadelijke blootstelling aan chemische, physieke en biologische stoffen bij het werk, heeft de Commissie vijf ontwerpen ingediend voor specifieke richtlijnen:

- tegen de risico's van metallisch lood;
- tegen de risico's van blootstelling aan asbest;
- tegen de geluidsoverlast op de arbeidsplaats;

– tegen de risico's van bepaalde gevaarlijke stoffen en activiteiten;
– tegen de risico's van blootstelling aan benzeen.
De eerste drie voorstellen werden reeds door de Raad aangenomen.

Op 24 juni 1982 heeft de Raad een basisrichtlijn betreffende de voorkoming van zware ongevallen bij industriële activiteiten goedgekeurd, de zgn. Seveso-richtlijn.

Op 4 november 1982 heeft de Commissie bij de Raad een ontwerp-resolutie ingediend over een tweede actieprogramma inzake de veiligheid en gezondheid op de arbeidsplaats. Dit programma werd op 27 februari 1984 door de Raad goedgekeurd. Het heeft een looptijd tot 1988 en wil de bescherming op de arbeidsplaats verbeteren door een twintigtal prioritaire acties. Het zal concreet betrekking hebben op ongeveer 100 miljoen werknemers in de Gemeenschap.

D Conclusie

Samenvattend kan worden gezegd, dat de periode 1973-1977 een groot succes was voor het sociale beleid van de Gemeenschap, vooral door de goedkeuring en dóórvoering van een groot deel van de in het Sociaal Actieprogramma van 1974 opgenomen maatregelen. De periode 1977-1980 was moeilijk, het getij was in economisch opzicht gekeerd. Toch zijn er twee opmerkelijke feiten te vermelden: de opening van het Europees Sociaal Fonds voor het creëren van arbeidsplaatsen voor jeugdigen en de grote discussie, die van de Gemeenschap is uitgegaan en van daaruit werd aangezwengeld over het thema 'herverdeling van het beschikbare werk'. Zeker, de dóórbraak op communautair niveau was mislukt. Zelfs in de periode 1981-1985, kwam er geen communautaire dóórbraak op dit terrein. Maar het spreekwoord zegt: 'Alle goede dingen in drie'. Wellicht dat de derde poging van de Heer Delors meer succes heeft. Deze laatste heeft nl. begin 1985 de draad weer opgenomen. Hij heeft op 31 januari en 12 november 1985 in Hertoginnedal te Brussel de leiders en andere topfiguren van de werkgevers- en werknemersorganisaties van Europa op een informele vergadering uitgenodigd. Het schijnt dat er toch een positieve gedachtenwisseling tussen met name het EVV en UNICE op een aantal terreinen (enerzijds de arbeidsmarkt, de organisatie en de herverdeling van de arbeid, anderzijds de invoering van nieuwe technologieën) mogelijk is. Daarmede zou dan de sociale dialoog, die sedert midden 1983 op een zeer laag pitje staat, weer opnieuw op gang komen.

Bovendien moge hier worden verwezen naar het Comité Monnet II, dat op 6 juni 1985 in Bonn van start ging en waarin, in afwijking van het vorige Comité, naast vertegenwoordigers van de grote politieke stromingen, niet alleen vertegenwoordigers van de werknemers zitten, maar ook werkgeversvertegenwoordigers.

Het is te hopen, dat beide pogingen slagen en aldus de sociale dialoog nieuw leven kan worden ingeblazen, een dialoog die in 't verleden zeer heilzaam voor de Gemeenschap is geweest. De Gemeenschap heeft het op dit ogenblik toch al moeilijk genoeg. Laten wij de steun die de Gemeenschap dank zij de

sociale partners nog bij grote delen van de bevolking heeft, alsjeblief niet verspelen!

Het eerste jaar van de Commissie Delors is intussen verlopen. De eerste tekenen zijn gunstig, vooral als men let op enkele bijzonder goede aanzetpunten: het nieuw leven blazen in de sociale dialoog (vooral met het oog op de totstandkoming van die ene grote markt in 1992, waaraan ook een sociale dimensie moet worden gegeven), de nieuwe strategie op economisch en sociaal terrein (opvoering van de economische groei van 2,5% naar 3 à 3½% met een vermindering van het werkloosheidspercentage van 11% naar 7%), het lanceren van het project COMETT (het bundelen van alle onderzoek op het terrein van de 'human resources' analoog aan ESPRIT). Laten wij hopen, dat deze goede aanzetten door vele andere in de Gemeenschap van Twaalf worden gevolgd.

Sociaal zekerheidsrecht en grondwet

HENK GRITTER*

Het sociaal zekerheidsrecht heeft ook zijn samenhang met de Grondwet. Op een aantal bepalingen uit de op 17 februari 1983 in werking getreden nieuwe Grondwet, waarin deze samenhang naar voren komt, zal ik in het navolgende ingaan.

1 Sociaal grondrecht

Vooraan in de nieuwe Grondwet, in hoofdstuk 1, zijn de grondrechten vermeld. Na een aantal klassieke grondrechten, de vrijheidsrechten, verschijnen daar de bij de laatste grondwetsherziening voor het eerst opgenomen sociale grondrechten. Eén daarvan heeft rechtstreeks betrekking op het sociale zekerheidsrecht. Het is artikel 20, luidende:

1. De bestaanszekerheid der bevolking en spreiding van welvaart zijn voorwerp van zorg der overheid.
2. De wet stelt regels omtrent de aanspraken op sociale zekerheid.
3. Nederlanders hier te lande, die niet in het bestaan kunnen voorzien, hebben een bij de wet te regelen recht op bijstand van overheidswege.

In de Proeve van een nieuwe Grondwet, die in 1966 verscheen, waren geen sociale grondrechten opgenomen. Het initiatief daartoe is uitgegaan van de Sociaal-Economische Raad. Deze stelde in zijn in 1969 naar aanleiding van de Proeve uitgebracht advies onder meer het volgende:

'Het neerleggen in de Grondwet van de plicht van de overheid om bij wet bepaalde sociale rechten te regelen, waarvan thans regeling bij wet reeds heeft plaatsgevonden, ziet de Raad – anders dan de opstellers van de Proeve – niet als overbodig: de betrokken reeds bestaande wetgeving wordt daardoor op een bijzondere wijze tegen eventuele intrekking beschermd. Bovendien krijgt deze wet-

* Hoofd stafafdeling constitutionele zaken en wetgevingsaangelegenheid, Ministerie van Binnenlandse Zaken, Den Haag.

geving door haar verankering in de Grondwet een erkenning als maatschappelijke verworvenheid en wellicht tevens een stimulans voor verdere ontwikkeling en uitbouw.'

De Staatscommissie Cals/Donner adviseerde op het voetspoor van de SER eveneens tot opname van sociale grondrechten in de nieuwe Grondwet. Regering en parlement beslisten dienovereenkomstig. Het resultaat was o.m. het bovenvermelde artikel 20.

De geest, sprekende uit de hiervóór aangehaalde passage uit het advies van de SER, meen ik terug te vinden in de brief, welke in oktober 1985 door een groot aantal personen – waaronder Prof. Veldkamp – aan de Eerste en Tweede Kamer werd gericht en waarin deze personen – wel genoemd de Initiatiefgroep Bescherming en Vernieuwing van de Sociale Zekerheid – zich uitspraken tegen de van regeringszijde voorgestelde zogeheten stelselwijziging sociale zekerheid.

2 Klassieke grondrechten

Ook enkele van de in de Grondwet opgenomen vrijheidsrechten hebben een duidelijke samenhang met het sociaal zekerheidsrecht. Deze rechten zal ik vervolgens bespreken.

a Verbod van discriminatie

Als eerste artikel is in de nieuwe Grondwet opgenomen het verbod van discriminatie. Artikel 1 luidt:

> 'Allen die zich in Nederland bevinden, worden in gelijke gevallen gelijk behandeld. Discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht of op welke grond dan ook, is niet toegestaan.'

Met name het grondwettelijk verbod van discriminatie wegens geslacht heeft zijn doorwerking in het sociaal zekerheidsrecht.

Ten aanzien van lagere wettelijke regelingen – algemene maatregelen van bestuur en ministeriële verordeningen – werkt deze grondwetsbepaling rechtstreeks, in die zin dat de rechter deze wettelijke regelingen dient te toetsen aan de grondswetsbepaling. Bij strijd hiermee zal de rechter de betreffende wettelijke regeling buiten toepassing laten. Voor wat de formele wet betreft, ligt dit anders. De rechter mag niet de formele wet toetsen aan de Grondwet. Doorwerking van artikel 1 Grondwet ten aanzien van de formele wet kan derhalve alleen plaatsvinden door aanpassing van de formele wetten aan dat grondwetsartikel. Deze aanpassing dan wel beraad hierover is op verschillende terreinen gaande. Daarbij is tevens van belang, dat de formele wet wel reeds moet wijken voor met artikel 1 van de Grondwet overeenkomend internationaal recht. Ik zal hierop naderhand, onder 3, nader ingaan.

b Eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer

Artikel 10 van de Grondwet luidt:

> '1. Ieder heeft, behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen, recht op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer.
> 2. De wet stelt regels ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer in verband met het vastleggen en verstrekken van persoonsgegevens.
> 3. De wet stelt regels inzake de aanspraken van personen op kennisneming van over hen vastgelegde gegevens en van het gebruik dat daarvan wordt gemaakt, alsmede op verbetering van zodanige gegevens'.[1]

Ik meen er aandacht voor te mogen vragen, dat deze grondwetsbepaling aan de orde zal komen bij de voornemens om te geraken tot een z.g. 'sofi'-nummer, een voor ieder persoon gecombineerd nummer, waaronder hij bij de sociale zekerheids- en de belastingadministratie zal zijn ingeschreven.

Aan de grondwettelijke eis van wettelijke regeling ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer zal moeten worden voldaan. Bij een goede wettelijke regeling terzake zou ik mij echter vóór de totstandkoming van een dergelijk 'sofi'-nummer willen uitspreken. Voor de fraudebestrijding lijkt mij nl. een zodanig gecombineerd nummer van belang. En als men een goed niveau van sociale uitkeringen voorstaat, zal daarbij een effectieve fraudebestrijding van belang zijn.

Fraudebestrijding zowel aan de zijde van de uitkeringen als aan de zijde van de premies en belastingen, waaruit de uitkeringen worden gefinancierd. Het bezigen daarbij van een wettelijk geregeld gecombineerd persoonsnummer kan een effectief middel zijn. Beter aanvaardbaar dan een zekere omkering van de bewijslast ten laste van de uitkeringstrekker. Ten aanzien van beide middelen ligt wettelijke regeling thans in het voornemen.[2]

c Onaantastbaarheid van het lichaam

Bij de uitvoering van de sociale zekerheidswetgeving zal recht moeten worden gedaan aan artikel 11 van de Grondwet, luidende:

> 'Ieder heeft, behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen, recht op onaantastbaarheid van zijn lichaam.'

1. Bij een additioneel grondwetsartikel (Artikel VI) is bepaald, dat het onderhavige artikel eerst na vijf jaren of op een bij of krachtens de wet te bepalen eerder tijdstip in werking treedt. Voorts, dat deze termijn bij de wet voor ten hoogste vijf jaren kan worden verlengd.
2. Zie de brief van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Tweede Kamer d.d. 29 januari 1986, kamerstukken II, 1985/86, 17050, nr. 59. Voor een algemene beschouwing over privacy en sociale zekerheid moge ik wijzen op het artikel van drs. L.F.M. Verhey in het N.J.C.M.-bulletin van okt/nov. 1985, jaargang 10-7.

d Binnentreden in een woning

Evenzeer zullen bij de toepassing van de sociale zekerheidswetgeving de waarborgen, vervat in het grondwetsartikel inzake het binnentreden in een woning (artikel 12) in acht moeten worden genomen.

Dit artikel luidt:

> '1. Het binnentreden in een woning tegen de wil van de bewoner is alleen geoorloofd in de gevallen bij of krachtens de wet bepaald, door hen die daartoe bij of krachtens de wet zijn aangewezen.
> 2. Voor het binnentreden overeenkomstig het voorgaande lid is voorafgaande legitimatie en mededeling van het doel van het binnentreden vereist. Aan de bewoner wordt een schriftelijk verslag van het binnentreden verstrekt.

Ten aanzien van artikel 12 is een voorstel tot wijziging lopende.[3] Het voorstel strekt er toe aan het slot van de eerste volzin van artikel 12, tweede lid, toe te voegen:

'Behoudens bij de wet gestelde uitzonderingen.' Inmiddels is medio 1985 een voorstel voor een 'Algemene wet op het binnentreden' bij de Tweede Kamer ingediend.[4] In dit wetsvoorstel worden algemene regelen gesteld ten aanzien van het binnentreden van woningen, ter uitwerking van de Grondwetsbepaling.

Deze algemene regelen zullen volgens artikel 1 van het wetsvoorstel gelden voor 'degene die bij of krachtens de wet belast is met de opsporing van strafbare feiten of enig ander onderzoek, met de uitvoering van een wettelijk voorschrift of met het toezicht op de naleving daarvan, dan wel een bevoegdheid tot vrijheidsbeneming uitoefent en uit dien hoofde in een woning binnentreedt'[5]. Onder die omschrijving valt ook degene, die, in het kader van de sociale zekerheidswetgeving belast met enig onderzoek, met de uitvoering van een wettelijk voorschrift of met het toezicht op de naleving daarvan, in een woning binnentreedt.

Het artikel schrijft vervolgens voor dat de aldus in een woning binnentredende verplicht is zich vooraf te legitimeren en mededeling te doen van het doel van het binnentreden. Hierbij gaat het wetsvoorstel verder dan waartoe artikel 12 van de Grondwet verplicht. Dat artikel geeft beschermende bepalingen bij het binnentreden in een woning tegen de wil van de bewoner. Het wetsvoorstel schrijft evenwel voorafgaande legitimatie en mededeling van het doel van het binnentreden voor, zonder de beperking tot de gevallen van het binnentreden tegen de wil van de bewoner. Ook dus ingeval van binnentreden met toestemming van de bewoner zullen deze verplichtingen gelden. De memorie van toelichting bij het wetsvoorstel vermeldt in dit verband, dat het 'onjuist zou zijn diegenen, die medewerking geven aan ambtshandelingen in hun woning, op dit punt ten achter te stellen bij degenen, die geen toestemming tot binnentreden

3. Kamerstukken II, 1984/85, nr. 19013.
4. Kamerstukken II, 1984/85, nr. 19073.
5. Het in noot 1 gesteldt geldt ook t.a.v. dit artikel, nl. ingevolge additioneel artikel VII.

geven. Slechts indien verzekerd is dat de bewoner weet aan wie en voor welk doel hij toestemming tot binnentreden geeft, kan gezegd worden dat ten volle voldaan is aan het vereiste van een vrijelijk genomen beslissing'.

Artikel 1 van het wetsvoorstel geeft vervolgens nog een uitzondering aan: 'Indien de bewoner degene die wenst binnen te treden, kent in de hoedanigheid waarin deze dit wenst te doen en daarvoor toestemming geeft, geldt de verplichting tot legitimatie niet'. Alsdan kan dus worden volstaan met mededeling van het doel van het binnentreden.

In de volgende artikelen van het wetsontwerp worden nadere regels gesteld omtrent het binnentreden in een woning zonder toestemming van de bewoner. In dat geval is een schriftelijke machtiging vereist. Tot het afgeven van een dergelijke machtiging is, voor zover de wet niet anders bepaalt, bevoegd de burgemeester van de gemeente, waarin de woning gelegen is. Is dit geval van binnentreden zonder toestemming van de bewoner dient een schriftelijk verslag van het binnentreden te worden opgemaakt en overeenkomstig artikel 12, tweede lid, van de Grondwet, aan de bewoner te worden verstrekt.

3 Verhouding tussen internationaal en nationaal recht

Het geheel van grondwettelijke bepalingen overziende, zijn ten aanzien van de samenhang van sociaal zekerheidsrecht en Grondwet wellicht de grondwettelijke voorschriften, die de verhouding tussen internationaal recht en nationaal recht regelen, het meest ingrijpend voor het sociaal zekerheidsrecht.

Deze bepalingen stellen nl. uitdrukkelijk het primaat van het internationale recht boven het nationale recht. Het betreft de artikelen 93 en 94 van de Grondwet, luidende:

> *Artikel 93*
> Bepalingen van verdragen en van besluiten van volkenrechtelijke organisaties, die naar haar inhoud een ieder kunnen verbinden, hebben verbindende kracht nadat zij zijn bekendgemaakt.
> *Artikel 94*
> Binnen het Koninkrijk geldende wettelijke voorschriften vinden geen toepassing, indien deze toepassing niet verenigbaar is met een ieder verbindende bepalingen van verdragen en van besluiten van volkenrechtelijke organisaties.

Bij een beschouwing over deze artikelen kan niet worden voorbij gegaan aan de positie van de rechter in ons constitutionele bestel, voor wat betreft de toetsing aan de Grondwet. Bepalend hiervoor is in de eerste plaats artikel 120 van de Grondwet, luidende:

> 'De rechter treedt niet in de beoordeling van de grondwettigheid van wetten en verdragen.'

In artikel 120 ligt de hoofdregel terzake in ons constitutionele recht: geen toetsing van wet of verdrag aan de Grondwet door de rechter. Het oordeel over de grondwettigheid van de formele wet of van een verdrag is aan de wetgever voorbehouden. Bij de algemene grondwetsherziening is deze constitutionele regel nog eens weer bevestigd.

Ten aanzien van de vraag van de grondwettigheid van verdragen is zij recentelijk opnieuw beaamd bij de parlementaire behandeling van het wetsontwerp tot goedkeuring van het verdrag met de Verenigde Staten over de stationering van kruisvluchtwapens.[6]

De artikelen 93 en 94 houden evenwel een ook voor het sociale zekerheidsrecht belangrijke uitzondering in. Wel toetsing door de rechter van ook de formele wet aan een ieder verbindende bepalingen van verdragen en van besluiten van volkenrechtelijke organisaties.

Mede gezien de hoofdregel, vervat in artikel 120, zal de rechter bij de toetsing op basis van de artikelen 93 en 94 voorzichtig te werk moeten gaan. Zo brengt de tekst van laatstgenoemde artikelen al mee, dat de toetsingsbevoegdheid zich niet uitstrekt tot het ongeschreven internationale recht. Ook dit is bij de algehele herziening van de Grondwet uitdrukkelijk aan de orde geweest.[7]

Niettemin leidt de toetsing aan het geschreven volkenrecht tot een zwaarwegende bevoegdheid van de rechter. De indringende gevolgen voor het sociale recht van het primaat van het internationale recht boven nationale wettelijke regelingen hadden ook de aandacht van de in november 1985 gehouden vergadering van de Vereniging voor Arbeidsrecht, waar werd gediscussieerd op basis van het door drs. A.T.J.M. Jacobs uitgebrachte preadvies 'De rechtstreekse werking van internationale normen in het sociaal recht'.[8]

6. Kamerstukken II, 1985/86, nr. 19290.
7. Memorie van antwoord aan de Eerste Kamer wetsvoorstel nr. 15049 (R1100), nr. 19, blz. 2, eerste alinea (Naar een nieuwe Grondwet, deel 26, Algehele grondwetsherziening, deel V b, blz. 176). Zie hierover ook Mr. J. Van Soest 'Rechterlijke toetsing aan ongeschreven internationaal recht' in 'Non ex regula', Liber amicorum Mr. J. van der Hoeven, blz. 173-175.
8. Geschriften van de Vereniging voor Arbeidsrecht, nr. 10.

Over Treub

een man naar wie te weinig goede straten genoemd zijn

FRITS NOORDAM*

1. De geschiedenis van de Nederlandse sociale zekerheid is nog niet geschreven. Wat er over dit onderwerp is verschenen, heeft in hoofdzaak een sterk staatkundig-parlementaire inslag: de Binnenhofse ontstaanshistorie van de verschillende regelingen staat centraal, met als gebruikelijk beginpunt het laatste decennium van de vorige eeuw.[1] In deze benadering blijft veel on- en onderbelicht, onder andere de vraag hoe de politieke hoofdstromingen het verschijnsel sociale zekerheid in het algemeen, derhalve los van concrete wetsvoorstellen, hebben benaderd. Welke plaats nam dat verschijnsel in hun maatschappijopvatting in? Systematische, op onderzoek gebaseerde kennis ontbreekt op dat punt nagenoeg geheel.

Wel hebben de politieke richtingen een bepaald imago waar het de sociale zekerheid betreft. Zo is het beeld van de socialisten doorgaans positief, de liberalen daarentegen komen er meestal niet zo gunstig af. Hun enthousiasme voor de sociale zekerheid wordt niet erg groot geacht. Kijkend naar het volledige historische traject is het echter de vraag of dat beeld van de liberalen wel met de werkelijkheid correspondeert. Voor de beginjaren van de sociale verzekering, de jaren van oriëntatie, discussie en totstandkoming van de eerste wettelijke re-

* Bijzonder hoogleraar Sociaal Zekerheidsrecht, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Rijksuniversiteit Groningen.

1. Zie o.a. E.B.F. Baron Wittert van Hoogland, De parlementaire geschiedenis der sociale verzekering 1890-1940, Haarlem 1940; R. Gosker e.a., De groei van de sociale verzekering in Nederland, Amsterdam 1970; G.M.J. Veldkamp, Inleiding tot de sociale zekerheid, Deel I, Karakter en geschiedenis, Deventer 1978, blz. 61-182.

gelingen[2], lijkt het mij in ieder geval niet correct. Onbetwist is toch dat de eerste sociale verzekeringswet, de Ongevallenwet 1901, het produkt is van een liberaal kabinet. En verder kan voor die aanvangsfase gewezen worden op de vrijzinnig-democraat M.W.F. Treub (1858-1931).[3] Treub was een zeer veelzijdig man: kenner van het marxisme, jurist, econoom, fiscalist, politicus. Hij heeft veel geschreven, ook over het onderwerp sociale verzekering. In 1906 publiceerde hij de belangrijke brochure 'Over Sociale Verzekering', het aanknopingspunt voor deze bijdrage.[4]

2. Treub was in 1904, na een politieke en wetenschappelijke carrière in Amsterdam, als afgevaardigde van het kiesdistrict Assen tot lid van de Tweede Kamer gekozen. Hij maakte deel uit van de Vrijzinnig-Democratische Bond (VDB). De VDB, in 1901 ontstaan, vertegenwoordigde de linkervleugel van de liberale stroming. In het centrum opereerde de Liberale Unie en aan de rechterkant de Oud- (latere Vrije)Liberalen. De Unie was de grootste van de drie, op ruime afstand gevolgd door de VDB en de nog weer kleinere Oud-Liberalen.

Treub werd parlementslid in de nadagen van het confessionele ministerie-Kuyper, dat, verafschuwd door de linkerzijde (liberalen en socialisten), in 1905 werd afgelost door het liberale kabinet-De Meester. Dit zwakke kabinet viel in 1908, waarna in 1913 de confessionelen de macht weer overnamen. Toen trad nog eenmaal een liberaal getint kabinet op. Vanaf 1918 beheersten de confessionelen voor lange tijd het politieke toneel. De liberalen hadden afgedaan, de sociaal-democraten hadden in 1913 hun kansen op regeringsdeelname verknoeid en kwamen pas in 1939 aan bod.

Treubs VDB stond positief tegenover het ingrijpen van de staat in het maatschappelijke leven. De Beginselverklaring uit 1901 en het Werkprogramma van een jaar later zijn daar bijzonder duidelijk over.[5] De partij verwerpt uitdrukkelijk de opvatting in (een deel van de) confessionele en conservatief-liberale kring dat er voor overheidsinterventie in het economische leven slechts in bijzondere gevallen plaats is. Voor het sociale terrein eist de VDB een krachtige wetgeving: regeling van de arbeidsovereenkomst, uitbreiding van de ongevallenverzekering en de introductie van verplichte verzekeringen tegen ziekte, invaliditeit en ouderdom. De (vrijwillige) werkloosheidsverzekering diende te worden bevorderd. De overheid moet bijdragen in de financiering van de invaliditeits- en ouderdomsverzekering.[6]

Treub, die tot de oprichters van de VDB behoorde, had in die partij een

2. Bij de beginjaren denk ik aan de periode 1890-1913. Dat is wellicht willekeurig, maar een algemeen geaccepteerde periodisering van de geschiedenis van de sociale verzekering en sociale zekerheid ontbreekt nu eenmaal.
3. Uitgebreid over Treub gaat N.E.H. van Esveld, Treub: Over de drempel der nieuwe samenleving, Assen 1958.
4. M.W.F. Treub, Over Sociale Verzekering, Amsterdam 1906.
5. Beginselverklaring en Werkprogramma zijn opgenomen in het jaarboekje Parlement en Kiezer 1911/12, 's-Gravenhage 1911.
6. Nader over de VDB en de sociale verzekering W.H.M. Werker in zijn gelijknamige bijdrage aan: Gedenkboek Vrijzinnig-Democratische Bond 1901-1926, 's-Gravenhage (z.j.), blz. 125-132.

belangrijke stem. In een tweetal publikaties heeft Treub de maatschappijopvatting van de VDB verduidelijkt.[7] De legitimering van de overheidsbemoeienis krijgt daarin een zwaar accent. De maatschappij wordt gezien als een organisme waarvan de individuen de cellen vormen.[8] De staat behoort tot de organen van de maatschappij, hij waakt voor de belangen van de gehele maatschappij. De staat heeft tot taak in te grijpen, met het gezag en de macht waarover hij beschikt, in alle situaties die indruisen tegen het recht en de rechtvaardigheid. Dat betekent onder andere op sociaal-politiek terrein dat de staat via wetgeving de onderdrukking van de maatschappelijk zwakkeren moet tegengaan en materiële steun dient te verlenen aan hen die door ongunstige omstandigheden niet of niet meer in staat zijn voor zichzelf te zorgen. Bij dat optreden van de overheid is echter essentieel dat het gevoel van eigen verantwoordelijkheid van het individu niet wordt verzwakt. Treub keert zich scherp tegen de strikt individualistische maatschappijopvatting van de liberalen van conservatieve huize ('Liberaal-anarchisten' in Treubs terminologie). Maar ook met de socialisten is hij het niet eens. Weliswaar zijn ook zij voorstanders van een actief overheidsoptreden, maar dat leidt bij hen, zo meent Treub, slechts tot onderschikking van het individu aan de staat. In Treubs visie is overheidsinterventie uiteindelijk gericht op het verhogen van de individualiteit van de burgers, niet op vergroting van de macht van de staat.

3. Treubs brochure verscheen in een tijd waarin de ontwikkeling van de sociale verzekering na een, vergeleken met het buitenland, ook al trage start, geheel tot stilstand was gekomen. De Ongevallenwet, vrij algemeen beschouwd als het eerste onderdeel van een veel meer omvattend sociaal verzekeringsprogramma, zou voor anderhalf decennium de enige in werking zijnde sociale verzekeringswet blijven – tot grote ergernis van velen. Treub noemt de situatie in Nederland op het gebied van de sociale wetgeving in 1906 'achterlijk'.[9] Schaper, Tweede Kamerlid voor de SDAP, kwalificeert de uitbouw van de sociale verzekeringswetgeving enkele jaren later als 'een vreselijke sukkelpartij'. Reeds jarenlang wordt er over gesproken, maar er is nog maar bitter weinig tot stand gebracht, aldus Schaper.[10]

De verschillende kabinetten hadden wel goede voornemens. De kabinetten van Kuyper en De Meester maakten beide een aantal ontwerpen van wet bij de Tweede Kamer aanhangig. Zij bleven echter alle in een voorfase van de parlementaire behandeling steken. Het is een intrigerende vraag waarom tijdens deze twee ministeries geen enkele vooruitgang is geboekt met de sociale verzekeringswetgeving. In het bijzonder betreft de vraag het kabinet-Kuyper. Van Kuy-

7. M.W.F. Treub, Het economisch standpunt der Vrijzinnig-Democraten, Amsterdam 1901 en dezelfde, Liberaal-anarchisten en Vrijzinnig-democraten, in: Sociale Vragen, Verzamelde opstellen van Prof. Mr. M.W.F. Treub, Haarlem 1904, blz. 186-206.
8. Organische maatschappijopvattingen waren in Treubs tijd populair. Men treft ze bij voorbeeld ook aan bij de confessionelen.
9. Over Sociale Verzekering, blz. 109.
10. Handelingen II, 1909/10, blz. 1483.

per, die zich een sterk sociaal bewogen politicus had getoond[11], werd veel verwacht. Als verontschuldiging voor zijn geringe prestaties op sociaal gebied wordt wel aangevoerd dat hij het te druk zou hebben gehad met andere kwesties, onder andere de stakingen van 1903. Ook wordt beweerd dat hij weinig geverseerd was in het ministerschap. Oud twijfelt aan de juistheid van deze excuses, maar blijft een eigen verklaring schuldig.[12]

Het ministerie-De Meester had een te wankele basis om überhaupt veel te bereiken, zij het dat de Wet op de arbeidsovereenkomst een gunstige uitzondering was. De stilstand werd uiteindelijk doorbroken door Talma, minister in het kabinet-Heemskerk, overigens ook pas enkele jaren na zijn ambtsaanvaarding. Maar ook Talma ging het niet gemakkelijk af: links en rechts opponeerden fel. Toch bereikten zijn wetsontwerpen, zij het soms gedenatureerd, het Staatsblad. De inwerkingtreding zou vervolgens nog vele jaren duren.[13]

De Ongevallenwet was derhalve lange tijd de enige verplichte, wettelijk geregelde, sociale verzekering, met een, in onze ogen, uiterst bescheiden uitgavenniveau van 2 à 3 miljoen gulden.[14] Dit impliceerde dat de inkomensgevolgen van de andere sociale risico's voor eigen rekening kwamen, wat, gelet op het loonpeil, een frequent beroep op de particuliere en gemeentelijke liefdadigheid tot gevolg had. Aan armenzorg werd een veelvoud uitgegeven van het bedrag aan ongevallenuitkering.[15] Voor sommige arbeiders werd de gang naar het armbestuur wat uitgesteld. Dat was het geval indien zij zo gelukkig waren in dienst te zijn van een werkgever die voorzieningen had getroffen bij ziekte, invaliditeit of ouderdom. Voorts was een bescheiden begin gemaakt met de onderlinge werkloosheidsverzekering via de vakverenigingen, incidenteel gesteund door de gemeentelijke overheid.[16] Ten slotte bestond er een al wat verder ontwikkeld stelsel van vrijwillige ziekengeld- en ziektekostenverzekering.[17]

Dat de wetgevingsmachine haperde, betekende echter niet dat de sociale verzekering als issue niet leefde. Het tegendeel was het geval. Er werd uitvoerig over gediscussieerd, de Bond voor Staatspensionering was actief, er verschenen tal

11. Zie bij voorbeeld Kuypers bekende rede op het Sociaal Congres in 1891, opgenomen in (o.a.) W.F. de Gaay Fortman, Architectonische critiek. Fragmenten uit de sociaal-politieke geschriften van Dr. A. Kuyper, Amsterdam 1956, blz. 74 e.v.
12. P.J. Oud, Honderd jaren: Een eeuw van staatkundige vormgeving in Nederland 1840-1940, 8e druk (bewerkt en voor de periode na 1940 aangevuld door J. Bosmans), Assen 1982, blz. 178.
13. Zie over Talma en de sociale verzekering J.M. Vellinga, Talma's sociale arbeid, Hoorn 1941.
14. Ongeveer 0,1% van het NNI (zie CBS, 1899-1979: Tachtig jaren statistiek in tijdreeksen, 's-Gravenhage 1979, blz. 186).
15. In 1905 werd door de gemeenten aan armenzorg ongeveer f 8,5 miljoen uitgegeven en door de kerkelijke en particuliere instellingen van weldadigheid nog eens f 10 miljoen (zie CBS, Statistiek van het Armwezen over het jaar 1905, 's-Gravenhage 1907, blz. XIV).
16. Zie G.J. Goedhart, De ontwikkeling van de werkloosheidsverzekering in Nederland, Amsterdam 1926.
17. Zie J.A. Berger, De geschiedenis van het ziekenfondswezen in Nederland, Vlissingen 1931.

van brochures en artikelen over het onderwerp, de Vereniging voor de Staathuiskunde en de Statistiek wijdde er enkele jaarvergaderingen aan, etc. Van die discussies maakte Treubs geschrift uit 1906 deel uit.

4. In zijn brochure presenteert Treub een algemeen plan voor de sociale verzekering. Sterk beklemtoont hij de waarde van een eigen, Nederlandse, aanpak. Er moet niet worden geleund op het Duitse voorbeeld, dat in zijn tijd voor velen maatgevend was, zij het dat de aantrekkelijkheid ervan wel wat terugliep.[18] In een bestek van iets meer dan 100 pagina's behandelt Treub vervolgens een groot aantal vragen. Aan de orde komen onder andere de rechtsgrond, het karakter van de sociale verzekering, het niveau van de prestaties, de personenkring, de financiering en de verdeling van de lasten en de inrichting van de uitvoeringsorganisatie. Het zijn allemaal kwesties met een tijdloos karakter, ze spelen ook nu nog. Het gaat om de basisvragen van de sociale zekerheid.

Voorop staat de vraag naar de rechtvaardiging van de bemoeienis van de overheid met de bestaanszekerheid van de burgers bij ziekte, ouderdom, invaliditeit en overlijden. Is er een titel voor het overheidsoptreden op dit specifieke terrein? Als vrijzinnig-democraat heeft Treub met deze vraag natuurlijk niet erg veel moeite. Alleen om polemische redenen besteedt hij er nogal wat aandacht aan. Treub ziet de legitimering in de zorg van de overheid voor het algemeen belang. Het inkomen van de arbeiders zelf is onvoldoende. Andere voorzieningen schieten tekort of zijn moreel gezien afkeurenswaardig. Voor wat betreft het ongevalsrisico dient de aansprakelijkheid van de werkgever niet een louter theoretische te zijn, maar inhoud te hebben, ook zonder dat dit leidt tot vertroebeling van de arbeidsverhouding op individueel niveau. Dit effect kan slechts door ingrijpen van de wetgever worden bereikt. Bij het rechtvaardigen van de bemoeienis van de staat met de overige takken van verzekering maakt Treub onderscheid tussen voorzieningen ingeval van tijdelijk verlies van inkomen en bij blijvend verlies. In het eerste geval (bij ziekte en tijdelijke invaliditeit[19]) is de rechtsgrond voor het ingrijpen van de overheid gelegen in het belang de negatieve gevolgen van het ontbreken van onvoldoende inkomen voor het individu (en zijn gezin), de volksgezondheid en, uiteindelijk, het volkskarakter te voorkomen. In het tweede geval (ouderdom, blijvende invaliditeit en overlijden) zoekt Treub de rechtvaardiging in het voorkomen van een beroep op de armenzorg. Armenzorg ziet hij als een vernedering, als 'een pest' voor de ontvanger omdat er geen rechtsaanspraak op bestaat.

Uitgebreid komt vervolgens het karakter van de verplichte sociale verzekering aan de orde en Treub maakt daarbij een aantal opmerkingen die we later onder andere ook van Veldkamp zullen horen. De verplichte sociale verzekering behoort, zo zegt Treub, tot het terrein van het publiekrecht. Het gaat om een tak

18. Over Sociale Verzekering, blz. 109.
19. Werkloosheid kan hier ook nog worden genoemd. Treub besteedt aan de werkloosheidsverzekering slechts in bescheiden mate aandacht. Hij acht de tijd nog niet rijp voor een wettelijk verplichte werkloosheidsverzekering.

van publieke dienst: 'Elke van staatswege georganiseerde en voor de daarbij betrokkenen verplichtend gestelde verzekering is door het enkele feit dier organisatie vanwege het openbaar gezag eene publiekrechtelijke verzekering'.[20] Ook hier weer neemt de ongevallenverzekering een afwijkende positie in. Zij is alleen qua vorm (de organisatie van staatswege) publiekrechtelijk, qua aard is zij privaatrechtelijk. Immers, de oorsprong van de verplichte ongevallenverzekering ligt in de privaatrechtelijke aansprakelijkheid van de werkgever. De andere sociale verzekeringen missen deze privaatrechtelijke achtergrond. Treub beklemtoont dat bij de verplichte sociale verzekering van verzekering in technische zin geen sprake is. Het publiekrechtelijke karakter impliceert dat er ook geen verzekeringstechnisch verband (aequivalentie) bestaat tussen premiebijdrage en uitkering. Treub ziet heel scherp dat om politieke redenen een dergelijk verband overigens wel kan worden aangebracht.

Het publiekrechtelijke karakter van de sociale verzekering komt ook tot uiting in de aard van de bijdragen aan de financiering. Het gaat daarbij, volgens Treub, om belastingen, Hij kwalificeert de bijdragen overigens als retributies, wat fiscaalrechtelijk gezien niet helemaal juist is. Om begripsmatige verwarring te voorkomen beveelt Treub aan de term premie in het kader van de verplichte sociale verzekering te vermijden.[21]

Het eerder gemaakte onderscheid tussen regelingen voor tijdelijk en voor blijvend inkomensverlies zien we weer terug bij het uitkeringsniveau van de voorzieningen. De sociale verzekering is bij ziekte[22] en tijdelijke invaliditeit gericht op het handhaven van het normale bestedingsniveau, wat tot consequentie heeft dat de kortdurende prestaties qua hoogte zo dicht mogelijk moeten aansluiten bij het primaire inkomen. Wel zal de uitkering na enige tijd moeten dalen om de overgang naar het lagere niveau van de regelingen bij blijvend inkomensverlies soepel te laten verlopen. Een consequentie van zijn opvatting dat we bij de sociale verzekering niet te maken hebben met verzekering in technische zin, is Treubs pleidooi voor het ontkoppelen van de hoogte van de uitkeringen bij blijvend inkomensverlies van de duur van de periode van bijdrage. Het doel van de verzekering is het vergoeden van inkomensverlies. Het aantal gestorte bijdragen staat in geen enkele relatie tot de omvang van dat verlies en is daarom irrelevant voor het bepalen van de hoogte van de vergoeding. De uitkering is echter ook niet gerelateerd aan het vroegere loon. Treub introduceert hier de eenheidsrente in de sociale verzekering. Deze flat rate-uitkering garandeert niet meer dan een bestaansminimum. Het toekennen van een hogere uitkering past niet in Treubs opzet, omdat naar zijn mening slechts moet worden voorkomen dat men een beroep moet doen op de armenzorg. Wel is men vrij om zich vrijwillig, langs privaatrechtelijke weg, bij te verzekeren.

Treub zit een beetje in zijn maag met de inpassing van de sinds 1903 functionerende ongevallenverzekering. Deze kent namelijk een hoger uitkeringsni-

20. Over Sociale Verzekering, blz. 12.
21. Over Sociale Verzekering, blz. 51, 52.
22. Aan de ziekengeldverzekering knoopt Treub een ziektekostenverzekering, die een gezinsverzekering is, vast.

veau dan hij voor de voorzieningen bij blijvend inkomensverlies geprogrammeerd heeft. Optrekking van de eenheidsrente tot het peil van de Ongevallenwet spreekt hem het meeste aan, maar is te kostbaar. Er zit dan niets anders op dan de ongevallenuitkering te verlagen, een ook voor ons bekend politiek probleem.

Na de aanpassing van de ongevallenuitkering resteert dus een gelijk uitkeringsniveau voor alle regelingen bij blijvend inkomensverlies. De verschillende causae (ouderdom, invaliditeit, etc.) van het inkomensverlies leiden niet tot uiteenlopende uitkeringen. Het wel maken van een dergelijk onderscheid zou onbillijk en irrationeel zijn. Ook hier stuiten we op een idee dat in het vervolg van de geschiedenis weer zal opduiken.

De sociale verzekering behoort zich niet te beperken tot de onzelfstandige beroepsbevolking. Dat zou principieel onjuist zijn. Ook de kleine zelfstandigen dienen er onder te vallen. Niet de vraag of men in loondienst heeft gewerkt is relevant maar iemands inkomenspositie. Vanwege het kostenaspect gaat Treub er overigens wel mee akkoord om de verplichte sociale verzekering voorlopig slechts op de loonarbeiders te richten. In de ziekte- en ongevallenverzekering is een maximuminkomensgrens ingebouwd. De hogere inkomens hebben enige ruimte om te sparen en bovendien loopt hun bezoldiging bij arbeidsongeschiktheid in de regel geruime tijd door. Bij de overige regelingen is een dergelijk maximum niet gewenst omdat nu eenmaal niet te voorspellen valt hoe de feitelijke inkomenspositie zal zijn op het moment dat het risico zich manifesteert.

De belanghebbenden bij het instituut sociale verzekering moeten de kosten daarvan ook opbrengen. Belanghebbend zijn in de eerste plaats de verzekerden. Daarnaast de werkgevers, want ook zij trekken voordeel, zij het niet in de vorm van een uitkering. In de gevallen waarin de verplichte verzekeringen voorzien, worden zij namelijk ontheven van een morele plicht tot hulpverlening. Deze is in beginsel aanwezig omdat er een verband bestaat tussen arbeid en arbeidsomstandigheden aan de ene kant en ziekte, invaliditeit en ouderdom aan de andere. Ook van de staat wordt een bijdrage in de financiering verlangd. Dezelfde argumenten die pleiten voor overheidsbemoeienis met de sociale verzekering, rechtvaardigen een bijdrage uit de algemene middelen. De staatsbijdrage is overigens wel een subsidiaire. Treub wijst een volledige bekostiging door de overheid af. Dit punt was in zijn tijd met name actueel in verband met de ouderdomsvoorziening. Treub was een fel tegenstander van het staatspensioen. Het geheel ontheffen van de belanghebbenden van de bijdrageplicht werkt verslappend: 'Degeen, die zelf bijdraagt, leert waarde hechten aan eigen krachtsinspanning, ook al is het resultaat daarvan, in geld omgezet, nog zoo gering. Wie om niet uit de openbare kas ontvangt, leert even goed zich verlaten op anderen als wie ondersteund wordt door de kerkelijke of particuliere liefdadigheid'.[23]

De laatste twee hoofdstukken van 'Over Sociale Verzekering' gaan over de voor- en nadelen van de verschillende financieringsstelsels en de inrichting van

23. M.W.F. Treub, Staatspensionneering, (s.l.e.a.), overgedrukt uit 'Land en Volk' 1909, blz. 8.

de uitvoeringsorganisatie. Treub bepleit een uitvoeringsorganisatie die vrij is van de bureaucratie en ingewikkeldheid, eigen aan de Duitse sociale verzekering en de Nederlandse Ongevallenwet. Aan de top van de uitvoering plaatst hij een (rijks)beheersorgaan. De uitvoering geschiedt territoriaal gedecentraliseerd. Het lokale orgaan, waarbij werkgevers en werknemers betrokken zijn, voert alle regelingen uit. De situatie dat iedere regeling een apart uitvoeringsorgaan heeft, wordt door Treub dus afgewezen. De uitvoering van de regelingen en het beheer van de wel voor iedere regeling aparte fondsen dienen gescheiden te zijn. In de uitvoeringsorganisatie is geen plaats voor in de maatschappij reeds functionerende fondsen, noch ook voor particuliere verzekeringsinstellingen. De publiekrechtelijke opzet van de sociale verzekering verzet zich daartegen.

Ter afsluiting van zijn 'fraai aaneengesloten geheel'[24] geeft Treub een becijfering van zijn plan. In de meest uitgebreide versie (derhalve inclusief de kleine zelfstandigen) komt hij tot een totaalbedrag van f 82 miljoen. Dat niet al te veel waarde aan deze begroting mag worden gehecht, blijkt uit het feit dat een herziene becijfering korte tijd later al een bedrag van f 127 miljoen oplevert.[25] Bij het uitspreken van een oordeel over deze snelle bijstelling met ongeveer 50% past ons enige bescheidenheid.

5. Treub heeft zijn brochure geschreven met de bedoeling het denken in zijn tijd over de verdere ontwikkeling van de sociale verzekering te beïnvloeden. Is dat gelukt? Het antwoord op deze vraag is negatief: de sociale verzekeringen hebben een andere opzet gekregen dan Treub voor ogen stond. Een gedeeltelijke verklaring voor het gebrek aan succes is, mijns inziens, de eigenzinnigheid van zijn opvattingen. Treub zelf heeft zich dat ook wel gerealiseerd, want in het voorwoord bij 'Over Sociale Verzekering' zegt hij dat hij verwacht dat een aantal van zijn denkbeelden zowel van links als van rechts bestrijding zullen ondervinden.[26] Een andere verklaring is mogelijk dat Treub een vertegenwoordiger was van een politieke stroming waarvan de invloed tanende was. De confessionelen, de opkomende macht, hoefden met zijn opvattingen dan ook niet echt serieus rekening te houden.

Hoe dachten zijn tijdgenoten, links en rechts, eigenlijk over sociale verzekering? Ik kan slechts op een paar punten ingaan. Belangrijk, en voor ons opmerkelijk, was dat nog niet iedereen de verplichte sociale verzekering als instituut had aanvaard. Tegenstanders trof men onder andere aan op de conservatieve vleugel van de liberalen. Een voorbeeld is de Oud-liberaal Ter Spill.[27] Met de verplichte verzekering dwingt de staat de burger om een deel van zijn inkomen op een bepaalde wijze ten eigen bate te besteden. Daarvoor ontbreekt de rechtsgrond. Verplichte verzekering is een aanslag op de vrijheid van het individu. Ter Spill erkent dat iedereen de zedelijke verplichting heeft om, ook voor de toekomst, te zorgen voor de economische zelfstandigheid van zichzelf en van zijn gezin.

24. M.G.L. van Schouwenburg, Unificatie der Sociale Verzekering (s.l.e.a.), blz. 11.
25. De cijfers zijn afkomstig uit Staatspensionneering, blz. 9, 10.
26. Over Sociale Verzekering, blz. 8.
27. J.H.W.Q. ter Spill, Preadvies 1906, Vereniging voor de Staathuishoudkunde en de Statistiek, Amsterdam 1906.

Maar men heeft ook het recht om dat niet te doen en zijn inkomen voor andere doeleinden te bestemmen. Als uiterste consequentie, stelt hij, heeft men het recht om behoeftig te zijn. Ook onder de protestants-christelijken komt men dit type bezwaren tegen. Zo kwalificeert Fabius[28] de verplichte sociale verzekering als 'dwangverzekering'. Zij is een uiting van verlicht despotisme, van staatsvoogdij: men wil de mens langs de weg van dwang gelukkig maken en ook in de privésfeer de weg voorschrijven. Waar is het einde van de overheidsbemoeienis? Het is verder niet uitgesloten dat ook onder de katholieke politici zich tegenstanders van de verplichte sociale verzekering bevonden. Immers, niet iedere katholiek baseerde zich in het eerste decennium van deze eeuw op Rerum Novarum.

De uitspraak dat de tegenstanders met een achterhoedegevecht bezig waren, lijkt mij echter gerechtvaardigd. De meerderheid van de politiek stond achter het idee van de verplichte sociale verzekering. Kuypers en, wat later, Talma's wetsontwerpen getuigen daarvan voor wat betreft het protestants-christelijke kamp.[29] Aalberses acceptatie van het instituut is voldoende bekend.[30] Ook de centrum-liberalen waren voorstander en dat geldt ook, zoals al is opgemerkt, voor Treubs eigen partij, de VDB.

Veel voorstanders van de verplichte verzekering hechtten er groot belang aan dat deze zo dicht mogelijk bij het verzekeringsbeginsel bleef. In het bijzonder in confessionele kring trof men deze gedachte aan.[31] Treubs opvatting dat de sociale verzekering geen verzekering is, wordt door hen dus niet gedeeld. Dit is een belangrijk verschilpunt, dat tot een totaal andere opzet van sociale verzekering kan leiden (en ook heeft geleid). Minstens zo belangrijk is dat men zich in brede kring ook niet kon vinden in Treubs afwijzen van de inschakeling van het particuliere element in de uitvoering van de sociale verzekering. Men is het wel eens met Treubs verwerping van het staatspensioen: verkapte publieke armenzorg, waardoor de ware liefdadigheid wordt vernietigd.[32] Ook financiële bezwaren worden geopperd. Onder de liberalen is het verzet tegen het staatspensioen echter aan het afbrokkelen. In 1912 spreken de drie liberale partijen zich uit voor een door de overheid gefinancierd ouderdomspensioen. Treub zelf is op dat moment nog niet zo ver, maar dat zal niet lang meer duren.

De sociaal-democraten zijn nog niet genoemd. De SDAP, tot 1913 een vrij kleine partij, neemt met betrekking tot de sociale verzekering een eigen, en daardoor nogal geïsoleerde, positie in.[33] De sociale verzekering met een verplichte

28. D.P.D. Fabius, Verzekeringsdwang, Utrecht 1909.
29. De voor- en tegenstanders van de verplichte sociale verzekering in het protestants-christelijke kamp komen uitvoerig aan het woord in J.H. Scheurer, Verplichte verzekering in de Anti-Revolutionnaire Partij, Amersfoort 1931.
30. Zie o.a. P.J.M. Aalberse, Arbeiders-verzekering en Arbeids-contract, Leiden 1913.
31. Zie hierover bij voorbeeld P.A. Diepenhorst, Sociale Verzekering, Utrecht 1909, blz. 19 e.v.
32. P.A. Diepenhorst, a.w., blz. 25 en P.J.M. Aalberse, Invaliditeits-verzekering en Staats-pensioneering, Leiden (z.j.), blz. 18 e.v.
33. De opvattingen van de SDAP met betrekking tot de sociale verzekering vindt men o.a. in F.M. Wibaut, Preadvies 1906, Vereniging voor de Staathuishoudkunde en de Statistiek, Am-→

bijdrage door de arbeiders wordt ten principale verworpen. Ook voor de socialisten is de verplichte verzekering dwangverzekering, door de bezittende klasse slechts geïntroduceerd en getolereerd voor zover de klassenstrijd daardoor wordt getemperd. De sociale verzekering behoort tot de gemeenschapszorg. De staat, de organisatie van de klasse van het kapitaal, is aansprakelijk voor het levensonderhoud van de arbeider wanneer deze niet (meer) over inkomen uit arbeid beschikt. De aansprakelijkstelling van de staat houdt verband met de meerwaardeleer. De arbeiders ontvangen aan loon niet de waarde van hetgeen zij hebben geproduceerd. De meerwaarde eigenen de kapitaalbezitters zich toe. Het arbeidersinkomen is minimaal en in elk geval onvoldoende om in het toekomstig levensonderhoud te voorzien. Met de sociale verzekering worden de arbeiders gecompenseerd voor hetgeen hun tijdens het deelnemen aan het productieproces ten onrechte wordt onthouden. De sociaal-democraten richten hun aandacht in de eerste plaats op het realiseren van een kosteloos ouderdomspensioen. Als politieke partij staan zij in dit verlangen aanvankelijk alleen, maar zij krijgen de liberalen, zoals opgemerkt, later naast zich.

Het afwijzen van een werknemersbijdrage in de financiering van de sociale verzekering wordt niet over de hele linie volgehouden. Om verschillende redenen werd een bijdrage voor de ziekte- en de werkloosheidsregeling aanvaardbaar geacht. Medebekostiging door de arbeiders sloot aan bij de realiteit en garandeerde de gewenste invloed op de verdere ontwikkeling van deze twee voorzieningen.

In de uitvoering van de sociale verzekering diende het arbeidersbelang de doorslag te geven. Het was hun verzekering, ook al moesten anderen voor de bekostiging zorgen. Zelfbestuur was derhalve het doel.

6. Treub heeft, het zij herhaald, de discussie over de verdere ontwikkeling van de sociale verzekeringswetgeving na het tot stand komen van de Ongevallenwet met zijn brochure niet weten te beïnvloeden. En beïnvloeding was voor hem in die tijd het maximaal haalbare. Politieke macht, noodzakelijk om zijn ideeën door te kunnen zetten, bezat hij niet, althans niet tot 1913. In dat jaar werd hij namelijk minister in het kabinet-Cort van der Linden, met in zijn portefeuille onder andere de zorg voor de sociale verzekering. Maar ook tijdens zijn ministerschap was hij, althans op dat terrein, weinig succesvol. Hoe kwam dat? De doorslaggevende factor was, naar mijn mening, het feit dat Treubs ministerschap te laat kwam: het patroon van de sociale verzekering, waarover zo uitvoerig was gediscussieerd, was tijdens het confessionele kabinet-Heemskerk (1908-1913) vastgelegd. Treubs eigen wetsvoorstellen kregen daardoor onvermijdelijk het karakter van een reactie op de regelingen van zijn voorganger Talma, waardoor de ruimte om eigen ideeën te realiseren sterk werd beperkt.

Onvermijdelijk was ook dat de rechterzijde in Treubs voorstellen een poging tot afbraak van de Talma-wetgeving zag. Op steun van die kant hoefde hij dus niet te rekenen. Maar ook de liberalen en de sociaal-democraten heeft hij

→

sterdam 1906; J.W. Albarda, Preadvies 1909, Vereniging voor de Staathuishoudkunde en de Statistiek, 's-Gravenhage 1909; SDAP, De Sociale Verzekering, Amsterdam 1911.

niet achter zich weten te krijgen. Zo had hij ook nu weer links en rechts tegen zich. Ook een factor van immateriële aard heeft een rol gespeeld. Treubs geloofwaardigheid was namelijk ernstig aangetast. Hij was, een verklaard tegenstander van het staatspensioen, minister geworden in een kabinet dat de invoering van het kosteloze ouderdomspensioen tot een centrale doelstelling van beleid had gemaakt. En bovendien was Treub de bewindsman die de voorstellen ter zake zou moeten gaan verdedigen. Een wat merkwaardige gang van zaken, waarvoor Treub nimmer een acceptabele verklaring heeft kunnen verstrekken. Hoe het ook zij, het voorstel voor een kosteloze ouderdomsvoorziening was op zich een verbetering, vergeleken met Talma's (overgangs)regeling uit de Invaliditeitswet (art. 369 IW). Zo was de regeling niet beperkt tot arbeiders en droeg zij een definitief karakter. De financiering zou ten dele geschieden uit een in te voeren pensioenbelasting, een bestemmingsbelasting. Treub struikelde in de Tweede Kamer over een procedurele kwestie, onvrede met zijn plannen zelf was echter ongetwijfeld het echte strijdpunt.[34] Zijn opvolger, Lely, zette zich verder alleen nog maar in voor de ouderdomsvoorziening, Treubs andere voorstellen liet hij rusten. Maar ook de ouderdomsvoorziening heeft de parlementaire eindstreep niet gehaald. En in 1918 kwam weer een confessioneel kabinet aan het bewind. Dat zette zijn kaarten op de invoering van de Talma-wetten.

7. Een wat tragisch aspect aan Treubs houding tegen over de sociale verzekering is, dat hij, lange tijd een overtuigd voorstander, over de wenselijkheid van de verplichte sociale verzekering later volstrekt anders is gaan denken. Na tijdens de Eerste Wereldoorlog al met de VDB te hebben gebroken is hij vervolgens in conservatief vaarwater terecht gekomen, wat hem door zijn vroegere radicale vrienden ernstig kwalijk is genomen.[35] In de twintiger jaren verkondigde Treub de opvatting tot de sociale verzekeringen niet meer nodig waren omdat de lonen waren gestegen. De vakbeweging was sterk in macht toegenomen, zodat de hulp van de staat voor de arbeiders niet langer vereist was. De staat moet zich terugtrekken van het gebied van de arbeidswetgeving en de sociale verzekering, met uitzondering van de ongevallenverzekering. De sociale verzekeringen dragen er niet toe bij om de arbeiders verantwoordelijkheid voor het eigen bestaan te leren. Integendeel: het automatisme van de verplichte verzekering smoort de eigen krachtsinspanning. Aan de verplichte verzekering is de rechtsgrond ontvallen. Treub was ervan overtuigd dat zij bestemd was om te verdwijnen.[36] Is hier een andere Treub aan het woord of, zoals hij zelf beweert, dezelfde en zijn de omstandigheden veranderd?

Vast staat overigens dat de ontwikkeling van de sociale verzekering is

34. Om een volledig beeld van Treubs bemoeienissen met de sociale zekerheid tijdens de Eerste Wereldoorlog te geven, moet nog worden gewezen op zijn succesvolle activiteiten op het gebied van de werkloosheidsverzekering en de steunverlening aan werkloze arbeiders. Zie M.W.F. Treub, Oorlogstijd: Herinneringen en indrukken, 2e druk, Haarlem-Amsterdam 1917, blz. 115-145 en 171-187.
35. Treub is op bijna Oosteuropese wijze 'weggeschreven' uit het in noot 6 genoemde gedenkboek van de VDB.
36. M.W.F. Treub, Herinneringen en Overpeinzingen, Haarlem 1931, blz. 210-212 en 287.

doorgegaan, en na de Tweede Wereldoorlog in een steeds hoger tempo. Vast staat ook dat de huidige liberalen Treubs latere opvattingen niet delen. Zij wijzen de verplichte sociale verzekering niet af. Wel zijn zij van mening dat een verlaging van het verplichte niveau van de sociale zekerheid noodzakelijk is: er wordt te veel solidariteit van de burgers gevraagd.[37] Voor de korte termijn vertaalt zich deze opvatting in een bevriezing van de uitkeringen, voor de wat langere termijn in een beperking van de verplichte sociale verzekering tot een garantie van het sociale minimum, wat spoort met een idee van Treub uit 1906.

8. Treub is in de vergetelheid geraakt. Naar hem zijn niet veel goede straten genoemd, aldus Van Esveld.[38] Een geringe opleving in de belangstelling voor Treubs opvattingen over de sociale verzekering ziet men kort na het einde van de Tweede Wereldoorlog. Zo besteedt bij voorbeeld Van Schouwenburg aandacht aan Treub in zijn dissertatie uit 1946.[39] En ook Veldkamp moet hier worden genoemd.[40] Op nogal wat plaatsen verwijst hij in zijn proefschrift naar Treub en, begrijpelijk, vaak met instemming. Het thema van zijn dissertatie – sociale verzekering heeft een eigen karakter, te onderscheiden van dat van de privaatrechtelijke verzekering – komt men, zoals we hebben gezien, ook bij Treub tegen. Er is sprake van een duidelijke verwantschap. Deze tijdelijke toename van interesse is verklaarbaar. Men was toen druk bezig met een opnieuw doordenken van de uitgangspunten en de daarbij passende vormgeving van het stelsel van sociale zekerheid. En daarbij sluit een fundamenteel boekje als 'Over Sociale Verzekering' natuurlijk uitstekend aan.

Op het ogenblik heeft er een zekere reshuffling binnen de sociale zekerheid plaats. Net als 40 jaar geleden is het daarom ook nu weer zinvol om van Treubs opvattingen kennis te nemen. De kwaliteit van de gedachtenvorming over wat sommigen een herziening en anderen de afbraak van het sociale zekerheidsstelsel noemen, zou er zeker door worden verhoogd. Dat Treubs ideeën overigens ook verwezenlijkt zullen worden, lijkt mij hoogst twijfelachtig. De voor de hand liggende eenvoud en de logische samenhang van zijn opzet maken zijn ideeën zeer aantrekkelijk; de realiseerbaarheid ervan vermindert echter naarmate het in feite functionerende stelsel van sociale zekerheid langer bestaat en ingewikkelder is geworden. De veranderingsgezindheid van de belanghebbenden neemt daarmee gelijkelijk af, eenvoudige alternatieven worden wantrouwend bekeken en als werkelijkheidsvreemd van de hand gewezen.

Veldkamp heeft 'Over Sociale Verzekering' lezenswaardig genoemd.[41] Ik vind dat een veel te magere kwalificatie. Treubs brochure is het eerste en ook een van de weinige werken uit de Nederlandse sociale verzekeringsliteratuur waarin de

37. H.F. Heymans e.a., Grenzen aan de sociale zekerheid, Geschrift 52, Prof. Mr. B.M. Teldersstichting, 's-Gravenhage 1984, blz. 55.
38. N.E.H. van Esveld, a.w., blz. 379.
39. M.G.L. van Schouwenburg, a.w., blz. 9-12 en 14-19.
40. G.M.J. Veldkamp, Individualistische karaktertrekken in de Nederlandse sociale arbeidsverzekering, Alphen aan den Rijn (z.j.).
41. Individualistische karaktertrekken, blz. 163.

sociale verzekeringen als een stelsel van samenhangende voorzieningen worden gezien. Op een uitermate heldere wijze behandelt Treub voorts de basisvragen van de sociale zekerheid, waarbij hij een groot aantal zinnige punten naar voren brengt. Persoonlijk denk ik dan met name aan het accentueren van het publiekrechtelijke karakter van de sociale verzekering, aan het benadrukken van de dogmatische onjuistheid het verschijnsel sociale verzekering als verzekering in technische zin te beschouwen, aan het elimineren van de causa als determinant van de hoogte van de uitkering en aan het onderstrepen van het belastingkarakter van de bijdragen. Het zal de lezer weinig moeite kosten om zelf nog een aantal andere punten te noemen.

Treubs brochure uit 1906 behoort tot de (weinige) klassieken op het terrein van de sociale zekerheid. Een heruitgave zou, behalve nuttig, zeer verdiend zijn.

La Lutte Contre la Pauvreté au Niveau Européen*

PASQUALE SANDULLI**

1. Quelque approche scientifique que l'on puisse avoir vis à vis du sujet de la pauvreté – économique, sociologique, juridique, pour ne se limiter aux plus importants – la question plus délicate concerne la caractérisation de l'idée, ou au moins les critères qui permettent d'aboutir à l'identification de l'idée.

Le juriste est particulièrement exposé à cette 'souffrance' scientifique, malgré qu'il soit désormais habitué à la relativité, toujours plus répandue, des notions juridiques et des méthodes d'étude.

On en tire une condition d'incertitude concernant la méthode d'enquête qu'il faut adopter, avec de serieux reflets au sujet de la délimitation du domaine de la recherche et de la possibilité de reconduire au sujet de la pauvreté une série d'instituts traditionnellement élaborés et analysés dans une perspective différente. Bref, on ressent un manque de specificité de la matière.

Ces considérations préliminaires sont développées sans aucune intention de réduire l'importance du problème, dont la valeur économique et sociale est hors discussion, et dont le relief juridique pourra constituer – si l'objectif de cette relation sera atteint – une base commune d'orientation pour l'adoption d'instruments appropriés dans le domaine des politiques d'intervention sociale concernant des sujets hétérogènes entre eux: de la politique du travail à celle de l'instruction, de la politique des habitations à celle sanitaire, de la politique de la famille à celle de prévoyance: des sujets tous classiques d'intervention de l'Etat social.

Toutes ces difficultés transparaissent la décision du Conseil des Communautés Européennes du 19 décembre 1984 (JO CBE du 3 janvier 1985), dédiée justement à la lutte contre la pauvreté.

* L'auteur a eu l'opportunité de discuter ce thème à l'occasion du Colloque juridique sur la *Contribution de la C.E.E. à la formation des regimes de la Sécurité Sociale*, organisé par l'Université d'Athènes-Section juridique – Division du Droit Privé de l'Office de la Commission des Communautés Européennes d'Athènes.

** Universita di Perugia, Italia.

Je tâcherai de proposer une lecture de cette décision qui permette aussi de définir les lignes possibles d'enquête sur l'action communautaire consacrée à la lutte contre la pauvreté, action qui a déjà eu son introduction avec les décisions du 22 juillet 1975 et du 13 décembre 1977.

2. La décision s'efforce de fournir une définition de l'idée même de pauvreté, en rapportant cette condition à ceux (individus particuliers, familles et groupes de personnes) 'dont les ressources – matérielles, culterelles et sociales – sont si insuffisantes qu'il faut les exclure du niveau de vie minimal acceptable dans l'Etat membre où ils vivent'. Sur le plan objectif cette définition implique un double caractère de relativité: tout d'abord une relativité en termes de 'niveau de vie minimale acceptable': à l'intérieur d'une même communauté nationale le minimum acceptable peut varier dans le temps en fonction du dynamisme dans la distribution des ressources globales de la communauté; mais, puisque la définition est proposée dans le but de l'adoption d'initiatives communautaires, un autre aspect de relativité se représente à travers la comparaison des systèmes socio-économiques différents. Dans l'évaluation des conditions de pauvreté on propose une comparaison entre des ressources effectiviment disponibles et des ressources minimales. Mais, en matière de ressources, la décision de 1984 a bien voulu leur donner une importance qualitative, en soulignant que non seulement les ressources matérielles doivent être prises en considération, mais epalement les ressources culturelles et sociales. Sans trop s'arrêter sur le sens de cet éclaircissement, nous rappelons que les ressources étaient identifiées, selon la décision de 1975, comme: 'biens, revenu comptant, plus services provenants de sources publiques et privées'. La formulation différente dérive de la conviction que le paramètre des conditions purement matérielles ne permet pas d'aborder le sujet de la pauvreté en termes de comparaison effective. De cette façon, nous enregistrons une opération conceptuelle d'une importance extrême, aussi bien sur le plan méthodologique que sur le plan culturel; en particulier, c'est justement sur ce dernier plan que nous aborderons notre sujet dans le cadre des questions, relatives à la qualité de la vie aujourd'hui largement discutées.

3. Sur le plan méthodologique, l'introduction de divers paramètres qualitatifs rend plus compliqué le problème du choix de la prétendue ligne de pauvreté: c'est justement pour faire ressortir la diversité des résultats qu'on peut obtenir avec des critères uniquement quantitatifs ou même avec des critères qualitatifs, qu'il est nécessaire de récapituler les thèses que l'on discute, en ayant le soin d'aviser que c'est dans cette phase que certaines idées inhérentes à la recherche même des raisons de la pauvreté pourront affleurer.

Les critères, dont la nature est en prévalence ou exclusivement quantitative, sont: a. les critères qui se rapportent à la quantité des ressources nécessaires à une famille de deux personnes afin d'obtenir des biens et des services prédéterminés selon la logique du 'panier adéquat', c'est-à-dire y comprenant la totalité des biens et des services usuellement acquis, ou du 'panier essentiel' rempli uniquement de biens et de services essentiels, avec l'adoption d'une correction en paramètre; b. les critères qui se rapportent au train de vie moyen du Pays consi-

déré ou au train de vie fixé avec référence à un pourcentage de citoyens préétablis.

Les eventuels résultats, formellement objectifs, sont bouleversés dès que l'on introduit des critères qualitatifs, tels que, par exemple, a. ceux inhérents à la disposition géographique et topographique (on parle, évidemment, de géographie et de topographie economique, en indiquant bien clairement que, dans les zones de maturation économique différente, nous aurons un jugement différent – coeteris paribus – au sujet de la suffisance des ressources disponibles, parmi lesquelles, en premier lieu, l'accès au travail rétribué; b. ceux concernant les conditions sanitaires des intéressés; c. ceux inhérents à la condition culturelle; d. ceux inhérents à la condition des logements et à la plus grande ou moins grande accessibilité et efficacité des services sociaux.

L'hétérogénéité des critères quantitatifs et qualitatifs pourrait s'atténuer si l'on attribuait un poids conventionnel aux critères qualitatifs, mais il est sûr qu'une opération pareille aurait un caractère encore plus arbitraire et subjectif que celle concernant le choix purement quantitatif de la ligne de pauvreté. Une façon différente de raccorder les critères qualitatifs aux critères quantitatifs, pourrait être celle des caractéristiques des sujets qui peuvent être groupés en fonction de la communauté d'une des caractéristiques considérées importantes dans notre but: à l'intérieur de ces groupes, on pourrait supposer des lignes de pauvreté différenciées en termes quantitatifs.

4. Cette combinaison de critères paraît étrangère à la décision de la C.E.E. de 1984, mais peut-être que l'on peut reconnaître une trace de cette combinaison dans la délimitation subjective des destinataires de l'intervention, là où au point 2 de l'article l'on considère, outre les individus particuliers et les familles, épalement 'les groupes de personnes'.

On ne retrouve pas cette expression dans les précédentes décisions de la C.E.E. au sujet de la pauvreté et, dans son manque de précision, elle peut aussi être comprise comme prévision de regroupement de personnes socialement homogènes par rapport à un paramètre qualitatif.

Les positions individuelles et celles des familles sont au contraire plus directement évaluables en termes quantitatifs, même si les deux termes subjectifs de référence impliquent l'adoption de mécanismes d'équivalence dans le but de rendre homogènes les résultats des appréciations respectives.

La prévision distincte d'individus, familles et groupes en qualité de destinataires de l'intervention sociale, avec l'accession implicite aux seuils régressifs de la pauvreté par tête selon la condition familiale, a comme condition nécessaire l'idée fondamentale que la politique d'intervention sociale de l'Etat ou, par hypothèse, d'organismes supranationaux, ne peut pas faire abstraction des valeurs de solidarité interne du groupe, lorsque le groupe est qualifié en tant que communauté intermédiaire.

5. Les doutes et les incertitudes, exposés jusqu'à présent, en se référant à la notion même de pauvreté et aux destinataires des interventions sociales qui la vi-

sent, trouvent une ultérieure réponse dans les dispositions en ce qui concerne les points *b* et *a* de l'art. 1.1 de la décision C.E.E.

L'approfondissement de la connaissance du phénomène 'pauvreté' constitue la condition nécessaire pour la prise d'initiatives de coordination des actions de lutte en commun entre les divers Etats membres et la Communauté même: on souligne ainsi les exigences d'expérimention et de mise à point des méthodes d'intervention, qu'elles soient de récupération ou de prévention: à cet égard, il faut mettre en évidence que l'art. 1, lettres *a* et *b* constitue, au moins partiellement, la continuation naturelle des initiatives déjà prises pour la reálisation des décisions précédentes. Tout en nous limitant à des observations extrémement synthétiques, nous rappelons que plusieurs projets de recherche ont été sélectionnés, approuvés et financés, soit pour soutenir toute une population d'une zone géographique définie ou les appartenants à des groupes marginaux, soit pour améliorer le fonctionnement des services sociaux en vue des exigences précises des pauvres; c'est toujours par impulsion communautaire que des études spécifiques ont été entreprises sur les rapports entre pauvreté et politique sociale dans certains pays de la communauté – soit d'ordre général soit en se référant particulièrement aux interrelations avec le phénomène du chômage –, sur le concept de pauvreté accueilli par les Etats membres et sur la condition de vie de certains groupes marginaux; enfin, des rapports non officiels d'experts de divers Pays ont été rédigés au sujet de la nature, de la cause et de l'étendue des conditions de pauvreté dans chaque Etat membre.

Un programme cognitif, donc, tres important, qui a déjà permis d'obtenir des résultats significatifs au niveau de la sensibilisation de l'opinion publique, quoique encore la décision de 1984 souligne le manque 'de pouvoirs d'action spécifiques'.

6. Les activités indiquées dans le paragraphe précédent sont instrumentaires par rapport soit à la poursuite des objectifs que vise la lutte contre la pauvreté soit à l'approfondissement même des causes qui s'interposent aux objectifs susdits: objectifs et causes opposantes sont énoncés dans l'avant-propos de la décision, dans les cinq premiers 'considérants'.

Quant aux objectifs, le premier considérant ramène les initiatives de lutte contre la pauvreté aux principes exprimés dans l'article 2 du Traité constitutif qui attribue à la Communauté 'le devoir d'encourager... un développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté, une expansion continuelle et équilibrée, une amélioration toujours plus rapide du niveau de vie'; le deuxième 'considérant' développe cette affirmation en faisant remarquer que la persistance des conditions de pauvreté est incompatible avec les objectifs susdits: d'autant plus, nous devons ajouter, que si l'on considère qu'il ne s'agit pas de persistance, mais de dilatation du phénomène.

L'allusion aux principes généraux de la politique économique, plutôt qu'à ceux de la politique sociale – qui concernent aussi l'amélioration des conditions de vie et de travail de la main-d'oeuvre, l'harmonisation des systèmes sociaux et la coopération entre les Etats membres (articles 116 et 117 du Traité) – mérite une attention bien précise.

Les raisons présumées de cette option de principe peuvent être retrouvées dans leur essentielle inspiration de l'article 2 cité à des exigences d'équité distributive des ressources et des occasions de production du revenu.

Si il est vrai que la pauvreté, et en particulier la prétendue 'nouvelle pauvreté', est essentiellement emblématique d'une situation d'inégalité sociale, celle-ci est considérée à son tour le fruit de situations, logiquement et chronologiquement précédentes, d'inégalité économique. Avec la circonstance aggravante que, comme dans un mouvement circulaire, l'existence de poches de pauvreté constitue une ultérieure raison d'augmentation économique non équilibrée de la société civile.

Selon cette position, le système économique est considéré non pas dans ses composants quantitatifs (plus grande quantité globale de ressources et de revenu produit) que, essentiellement, dans ses composants qualitatifs, en tant que lui-même facteur générateur de la pauvreté et en même temps en tant que domaine d'application prioritaire de l'action corrective des politiques nationales et communautaire vouées à la lutte contre la pauvreté.

7. Cette approche de genre économique du phénomène du paupérisme est toutefois largement détrempée – et sous ce rapport la décision de 1984 doit être sûrement partagée – dans les 'considérant' 3ème et 4ème: c'est ici que la décision se rapporte à l'actuelle instabilité du secteur professionnel comme une des raisons structurelles de la pauvreté, tout en considérant aussi les politiques économiques et sociales au niveau national en tant qu'instruments de lutte contre la pauvreté.

Le vague de cette dernière référence, soulignée de plus en plus par la considération précise de la crise en matière d'emploi invite à considérer, sous ce point de vue, l'inadéquation des contenus de la décision. L'idée que les principaux facteurs de détermination des conditions de pauvreté sont, à part la crise en matière d'emploi, aussi l'insuffisance de logements (crise des logements), l'instruction insuffisante, l'inadéquation des prestations de base du service sanitaire national, est une acception commune et répandue. Le silence de la décision au sujet de ces rapports essentiels de la lutte contre la pauvreté ne peut certainement pas s'entendre comme ignorance du problème, mais comme un indice d'une attitude de circonspection du Conseil en dépassant les domaines d'action particulièrement prévus par l'article 118 du Traité et de toute façon non consolidés dans le cadre de la politique sociale communautaire. Au contraire, le Conseil n'a eu aucune préoccupation là où une complète coincidence existe entre action contre la pauvreté et action sociale typique, comme dans le cas de la politique de l'emploi.

Les considérations concernant la pertinence plus ou moins importante de certains sujets inhérants à la pauvreté avec les domaines d'action de l'article 118 doivent être complétées par la remarque selon laquelle le pouvoir de décision du Conseil, en tant que auto-intégration des fonctions institutionnelles, permet au Conseil même de s'occuper aussi de ces domaines d'action sociale qui ne lui sont pas spécifiquement attribués par le Traité.

Donc, non seulement une politique sociale contre la pauvreté constitue un

des domaines possibles d'action communautaire, mais le sujet de la lutte contre la pauvreté traverse horizontalement les politiques sociales traditionnelles. Le 5ème 'considérant' de la décision fait suite à cet ordre de problèmes institutionnels où l'on aperçoit un principe d'action et de réaction entre la lutte contre la pauvreté et les politiques communautaires dans les divers domaines économiques et sociaux. Et c'est justement sous ce point de vue qu'il ne faut pas exclure une perspective d'harmonisation et de rapprochement des politiques nationales sur le sujet.

8. L'expérience d'application de la décision de décembré 1984 est encore très insuffisante, de façon qu'il vaut la peine de considérer directement certaines indications qui ressortent des études et des recherches conduites en réalisation des décisions précédentes sur la lutte contre la pauvreté.

On a déjà dit que le facteur primaire de pauvreté est constitué par l'emploi: à ce facteur se relient – même si distingués de façon nominale – soit les problèmes spécifiques du chômage, soit ceux de l'exiguité des salaires (salaires bas).

La zone des travailleurs avec de bas salaires est limitrophe à la zone des sans-travail, les raisons de l'appartenance coïncidant en large mesure aux deux zones: insuffisante qualification professionnelle pour rapport au processus d'une technologie avancée, irrégularité et précarité des occasions de travail, évolution progressive vers de nouvelles formes de travail autonome ou quasi autonome, à l'égard desquelles la disponibilité psycologique est encore insuffisante. A ces raisons d'ordre endogène au marché du travail, s'i ajoutent des raisons extérieures, parmi lesquelles spécifiquement l'inadéquation du revenu du travail comme conséquence de l'élévation des niveaux de consommation ainsi que l'effet circulaire de la perte progressive de la fonction de solidarité familiale, ce phenomine, paradoxalement, s'avive là où la diminution de la dimension du noyau familial tend à se développer à travers la multiplication du nombre des personnes seules, à l'égard desquelles, en moyenne, le phénomène de la pauvreté devient plus intense et plus voyant.

En passant en revue cette indication sommaire des causes de pauvreté qui dérivent du cours anomal du marché du travail (où les entreprises plus productives, vue leur technologie avancée renvoient des travailleurs, avec l'aggravation évidente de l'inégalité distributive et la dilatation des zones de pauvreté), on peut déterminer trois grands courants d'intervention de la politique sociale communautaire et de chaque politique nationale.

- Politiques de la fixations des salaires minimaux.
- Politiques de la formation professionnelle des jeunes et de intégration dans les activités productives.
- Politiques du contrôle des licenciements.

9. Les instruments et l'efficacité de l'action communautairé varient même par rapport à la nature des instruments employés dans les institutions nationales pour chaque politique.

Cela est plus qu'éclatant en se référant au problème des salaires minimaux, qui dès les premières indications de l'Organisation Internationale du Travail

(Conventions n° 26 de 1928 pour le secteur industriel et n° 48 de 1951 pour le secteur agricole) se présentent comme instrument spécifique de protection des travailleurs plus faibles, aussi et expressément comme moyen de prévention du risque de pauvreté.

Les instruments employés au niveau national sont chaque fois des instruments contractuels collectifs (Allemagne Occidentale, Suède, Danemark et Italie), ou législatifs sectoriels (Grande Bretagne) ou général (France, Espagne, Belgique).

Vue la variété des systèmes nationaux et l'inexistence des principes qui obligent sur le point spécifique, l'incidence de l'action communautaire se concrétise essentiellement en une activité de documentation, information et de comparaison des données, dans le cadre des fonctions et des devoirs indiqués part l'article 213 du Traité.

Toutefois, si l'on admet – en se fondant sur les résultats des recherches sociologiques et statistiques – que les personnes les plus proches de la zone de pauvreté sont les personnes de sexe féminin par rapport à celles de sexe masculin, il faut considérer ici, dans une perspective différente de celle qui est courante, la règle sur l'égalité de la rétribution.

La règle de l'égalité contribue à enlever au travail féminin ce caractère de marginalisme qui constitue la base de la formation des poches de pauvreté. Cette règle n'est cependant pas expressément prévue par l'article 119, 3ème alinéa du Traité, formulation selon laquelle on a soutenu l'applicabilité directe dans chaque Etat membre, mais elle a été ultérieurement développée dans certains actes normatifs communautaires: on se réfère à la directive n° 75/117 pour le rapprochement des législations en matière d'égalité de la rétribution et à la directive n° 76/207 pour la réalisation du principe d'égalité en général entre homme et femme.

Traditionnellement relié au thème des salaires minimaux est le sujet des prestations pour les charges de famille, réglées en de termes extrèmement differenciés dans chaque législation nationale.

L'absence d'interventions communautaires significatives pour l'éventuelle harmonisation ou l'éventuel rapprochement peut être comprise en prenant en considération la difficulté manifeste de donner des solutions relativement uniformes aux problèmes d'ordre démographique.

10. La formation et l'instruction professionnelle sont conçues, dans le système communautaire, comme un instrument pour la réalisation du maximum de mobilité et de circulation de la main-d'oeuvre, et par conséquent d'un maximum d'occupation des travailleurs: cette indication est explicite selon l'art. 123 du Traité, par l'entremise duquel le Fond Social Européen a été institué.

Nous ne voulons pas suivre ici l'évolution normative du régime actuel du Fond Social Européen (en succession, les décisions 1971/66, 1977/801 et 1983/...), ni procéder à son examen attentif même sommaire. Au contraire, il faut saisir l'incidence des interventions communautaires à travers le Fond Social Européen, qui agit directement dans le système socio-économique productif de chaque Etat membre au moyen de la distribution des contributions en faveur

d'actions réalisées dans le cadre des politiques nationales du travail et afin de permettre la réalisation de projets formateurs dans le cadre du programme communautaire.

Alors, une action plus ou moins directe, élaborée en vue de faire face au problème de la pauvreté peut être reconnue dans toutes les initiatives dirigées vers la formation et l'orientation professionnelle, afin de créer un plus grand nombre d'occasions de travail et, par cela même, de rétributions plus élevées; d'autant plus que ce genre d'interventions est significatif, si l'on considère que les initiatives du Fond Social Européen sont adressées aux régions où les déséquilibres d'emploi sont plus graves.

Si l'on ajoute que les initiatives de participation aux frais du travailleur en mobilité pour sa nouvelle situation et intégration socio-professionnelle dérivent du Fond Social Européen, tout en constituant un tel genre d'initiatives, quand bien même isolé, d'intervention même sur la politique des logements.

11. La tutelle de l'emploi et, par conséquent, du revenu du travail doit être poursuivie non seulement par rapport à la distribution des occasions de travail et à la constitution des rapports y relatifs, mais aussi en faisant suite aux évènements qui conduisent ci l'extinctien du rapport. Parmi ceux-ci, l'hypothèse la plus considérable du point de vue du marché du travail est constituée par le licenciement pour compression de personnel, qui a fait l'objet d'une directive spéciale, la n° 75/129. Cette directive a concentré son attention surtout sur les aspects de la procédure, en attribuant à la consultation obligatoire entre employeur et représentants des travailleurs une fonction de genre préalable, avec des effets de sensibilisation de l'opinion publique et d'encouragement des interventions de soutien de la part des pouvoirs publics: ce n'est pas fortuitement que l'on a placé, à la base de la directive, à part l'article 100, aussi l'article 117 du Traité, en faisant ainsi ressortir présentes au même moment soit les raisons proprement économiques du marché commun, soit les exigences sociales d'égalisation dans la progrès.

Malgré l'étroitesse du contenu de la directive (elle laisse la réglementation de certains aspects essentiels, tels que le répérage des candidats au licenciement, le traitement économique et la réadaptation, aux systèmes nationaux), elle a troublé les eaux de chaque système national et elle a même fait naître une question judiciaire devant la Cour de Justice de la CEE, où l'Italie en est ressortie perdante à cause de la réalisation inadequale de la directive (jugement du 8 juin 1982).

12. Un rôle décisif, dans la lutte contre la pauvreté, revient aux instruments de sécurité sociale.

Il faut ici faire abstraction de l'action communautaire (soit normative, soit jurisprudencielle, soit administrative, dans le véritable sens du droit communautaire européen) ayant pour objet les travailleurs communautaires qui émigrent à l'intérieur de la CEE selon la règle de la circulation libre. Toutefois, a cet égard on ne peut étouffer que c'est justement la tutelle générale des travailleurs émigrants et la réalisation totale du principe du cumul et de la totalisation qui

ont soustrait les travailleurs communautaires du risque du manque de couverture de prévoyance, communément considéré comme l'un des facteurs génétiques de pauvreté.

Quant aux effets de la politique communautaire sur le système de sécurité sociale de chaque Etat membre, il faut remarquer qu'elle est encore moins incidente de celle relative aux conditions de déroulement du rapport de travail, précédemment illustrées.

Cela ne diminue pas l'importance de l'activité d'étude et, par conséquent, de stimulant à un procès evolutif spontané des législations nationales. Avec cette introduction, et vues les limites de cet essai, il paraît utile de nous rapporter aux indications qui ressortent de la communication de la Commission de la CEE de 1982, dédiée à la 'réflexion sur les problèmes de la Sécurité Sociale'.

Il s'agit de reflexions causées par la combinaison constatée, d'un côté, des effets de la dilatation des dépenses sociales, de l'autre d'une crise économique avec un taux élevé de chômage; reflexions développées avec l'objectif déclaré de 'favoriser la convergence des politiques nationales'.

Il n'est pas possible de s'attarder, ici, à l'enquête conduite par la Commission au sujet des structures économiques et, d'autre part, il faut prendre comme fondement la constatation de remarquables divergences parmi les différents régimes, soit en ce qui concerne l'ampleur de la couverture sociale des besoins, soit – et encore plus – en ce qui concerne le rangement organisationnel et le régime financier.

Par contre, l'attention doit ici se concentrer sur l'importance que, dans l'analyse des systèmes sociaux nationaux et dans la détermination des questions principales dignes d'être résolues selon les lignes communes, le problème de la pauvreté ressort maintes fois.

C'est dans cet esprit, et faisant suite à la situation actuelle – caractérisée par des dépenses sociales croissantes dues à l'effet combiné de l'amélioration et de la dilatation de la tutelle, à la modification de l'organisation démographique de tous les Pays, à l'accroissement tumultueux des dépenses sanitaires – que la Commission relève 'une augmentation des dépenses au moment même où est enregistré un ralentissement – voire une diminution relative – des recettes: le déséquilibre est inévitable. Face à cette situation les Gouvernements réagissent normalement par des mesures restrictives, réduisant le niveau des prestations ou en limitant l'accès. Ces politiques – inspirées de considérations budgétaires ou financières – peuvent avoir des conséquences sociales notamment pour les catégories de la population les plus vulnérables'.

Les restrictions adoptées, à cause de la crise èconomique, dans le cadre des différents systèmes nationaux de sécurité sociale, risquent de déterminer de nouvelles aires de marge économique et sociale, et par conséquent, de pauvreté.

Ce relief d'ordre général se spécifie faisant suite aux prestations pour lesquelles 'comme les pensions, la méthode de calcul fait qu'une personne se trouvant au bas de l'échelle des revenus (c'est souvent le cas des femmes) ne bénéficie généralement que d'une protection très inférieure à celle qu'obtiennent les autres assurés sociaux. Donc, *le problème de la pauvreté subsiste*. En particulier, à mesure que le chômage se prolonge, *il suscite 'une nouvelle pauvreté'* qui vient

grossir les rangs des pauvres traditionnels. Les mesures restrictives prises par les gouvernements au cours des dernières années ont touché davantage les catégories dont les revenus étaient les plus bas ou dont la seule source de revenus consistait dans les prestations sociales. Cet effet est évidemment plus sensibles dans les Etats membres où la protection sociale est relativement faible.'

Il est évident que, sur ce point, la pensée de la Commission est influencée par la conviction que certains mécanismes de sécurité sociale permettent, plus que d'autres, un détournement plus facile du principe de solidarité générale.

On en déduit, au concret et sur le plan des propositions opérationnelles, la nécessité de 'maîtriser la croissance des dépenses sociales' selon les principes inspirateurs suivants: 'le ralentissement – et même l'arrêt – de la croissance économique met en péril toutes les fonctions collectives. Dès lors, tout accroissement exagéré d'une de ces fonctions se fait au détriment des autres avec des effets contradictoires en termes d'objectifs généraux de politique sociale. Or, la sécurité économique individuelle dépend autant, sinon plus, de l'instruction, du logement, de l'environnement, que de la Sécurité sociale. Pour que toutes ces fonctions collectives puissent s'exercer simultanément, il convient donc de maîtriser la croissance de leurs dépenses. Ceci ne veut pas dire qu'il faut bloquer les dépenses à un niveau donné, mais que leur progression doit être coordonnée, c'est-à-dire qu'il y a lieu d'éviter des progressions incontrôlées'.

Avec cette logique, la Commission avance des hypothèses de limitation – avec un contrôle préalable intensifié et une rationalisation – des dépenses sanitaires, en se proposant à ce sujet soit une ligne de prise de responsabilité des sujets distributeurs de prestations, soit une ligne de prévention sanitaire attentive. On y ajoute des propositions de révision homogénéisatrice des mécanismes de réévaluation des prestations, soit de simplification des normes sur les prestations pour en faciliter l'accès aux usagers.

Les réflexions de la Commission, qui souhaitent en conclusion une plus grande agilité bureaucratique et de procédure, la révision des disparités de traitement existantes, l'extension, subjective et objective, de la protection, la transparence de gestion, la prévention des abus, constituent donc un point de repère, même dans le sens politique, obligé non seulement dans la perspective de la réforme des systèmes de Sécurité Sociale, mais aussi pour un possible rapprochement de solutions législatives du problème de la pauvreté.

13. Il résulte du cadre des initiatives communautaires de lutte contre la pauvreté, caractérisées par une totale attention prédominante au facteur de l'emploi, une incidence de l'action communautaire en matière limitée dans l'ensemble.

Les activités directes, les initiatives de rapprochement législatif, les fonctions de stimulant et de propulsion de l'amélioration des conditions de vie ont pour fondement et condition d'efficacité la connaissance de l'organisation concrète du système de chaque Etat membre.

C'est pour cela qu'il pourrait être nécessaire de déterminer, quand bien même en extrême synthèse de comparaison, les lignes les plus significatives de développement des systèmes nationaux.

Tout en se conformant aux indications de la politique communautaire, qui

privilégient les interventions au niveau de la pauvreté, institution nalisée on devrait donner ici une importance prééminente aux problèmes de l'emploi.

Il s'agit d'un sujet particulièrement délicat, qui dépasse, à cause de son ampleur, les limites d'espace admises par ce receuil, et c'est pour cette raison que je me permets de renvoyer à mon rapport sur 'Le chômage face à la crise économique'[1]

14. Il ne reste qu'à parler, maintenant, des politiques nationales relatives aux facteurs de la pauvreté, bien différentes de ceux de l'emploi. Dans ce but, je vous soumets, en extrême synthèse, directement les résultats des enquêtes nationales réalisées dans le cadre du premier programme d'action communautaire contre la pauvreté.

Là où elle ne coincide pas avec le problème d'emploi, la question *des salaires minimaux*, aptes à garantir les exigence de vie du noyau familial, prend une importance remarquable. L'approche diverse du problème (il varie selon que l'on considère l'hypothèse du travail noir ou du travailleur faiblement qualifié ou de toute façon préposé à des fonctions particulièrement humbles, ou enfin celle du travailleur sur le revenu duquel pèse une famille nombreuse) mène à la création d'interventions différenciées et à l'utilisation de certains instruments juridiques non homogènes.

De cette façon, on retient dans certains cas l'inadéquation des mécanismes contractuels d'indexation des niveaux de la rétribution minimale ou la réalisation insuffisante du principe de l'égalité de la retribution (Grande Bretagne), et dans d'autres cas l'inadéquation des prestations pour charges de famille, auxquelles on demande qu'elles soient élevées graduellement jusqu'à obtenir un traitement égal au salaire minimal (France).

Dans le cadre des systèmes contractuels avec efficacité limitée (Italie) on appuie avec vigueur l'intensification d'une politique d'encouragements (dégrèvements, décharges contributives) comme contrepartie à l'attribution aux travailleurs de traitements égaux, dans l'ensemble, aux traitements contractuels collectifs de catégorie; là où, dans d'autre systèmes (Irlande) la manoeuvre fiscale et contributive est directement dirigée en faveur des travailleurs, afin de permettre un allègement de la pression sur les revenus minimaux.

Quant aux intégrations de revenue du travail dues aux charges de famille, la conception de l'attribution, à titre prioritaire ou exclusif, de ces prestations aux familles relativement pauvres, avec un certain nombre d'enfants à leur charge dépassant la moyenne (Allemagne, Italie), est en train de se répandre.

Quant aux aspects relatifs au *rapport entre systèmes de sécurité et systèmes d'assistance sociale*, nous remarquons la nécessité d'une rationalisation des formes de sécurité pour les aires professionnelles afin d'éliminer les inégalités en termes, au fur et à mesure, d'excès et de cumul de couvertures ou de manque de protection adéquate (Espagne, Italie); avec une telle formulation on atteindrait l'objectif d'une transparance du système, et, par conséquent, on assignerait à la

1. Rapport Colloque IESS de La Haye du 30 sept. – 2 oct. 1982 sur 'La sécurité sociale face à la crise économique', Annuaire IESS 1983.

fonction d'assistance une plus grande efficacité et une appréciation de résultats à égalité d'obligation financière à la charge de la solidarité générale (Allemagne Occidentale).

Les politiques en matière de *logements et d'instruction* ont quelques composantes en commun, même si les solutions techniques et les niveaux d'intervention varient: en plus des politiques générales qui se dédient à donner, dans l'intérêt de la collectivité générale, une satisfaction adéquate et différenciée aux intérêts y relatifs, on avance une intervention de soutien pour l'obtention du droit au logement (Grande Bretagne, Italie, Irlande, Allemagne Occidentale) et la satisfaction de l'intérêt à l'instruction au moyen de l'attribution d'indemnités, remboursements et dégrèvements en faveur de ceux qui, vu le niveau de leur revenu et/ou la condition sociale et familiale, risquent de rester exclus de la jouissance de ces services sociaux.

15. Une conclusion systématique, d'autant plus en termes juridiques, ne paraît pas aisée, vues les difficultés conceptuelles qui enveloppent le sujet de la pauvreté et la connaissance, encore relativement limitée, du phénomène.

Il est donc préférable de récapituler les points essentiels d'un discours juridique possible, concernant la pauvreté, à un niveau communautaire européen.

La condition fondamentale pour que l'on puisse faire face sérieusement, à un niveau communautaire et toujours dans les limites des pouvoirs et des compétences attribuées par le Traité, au problème est la définition, le plus possible objective, du seuil de la pauvreté, qui ne peut être définie uniquement en termes quantitatifs et varie d'un Pays à l'autre.

A cette définition du seuil, on doit joindre la caractérisation, pareillement objective, des critères et des paramètres d'évaluation, afin d'éviter que la lutte contre la pauvreté puisse créer de nouvelles inégalités.

Cela pose le problème de la preuve des moyens, *alias* du contrôle des conditions de besoin, qui doit être résolu en modérant les exigences financières des organismes de distribution des prestations, avec celles de qui, tout en aspirant à jouir des prestations, ne croit pas de devoir sacrifier – au moins, en mesure significative – son propre droit de liberté et sa propre discrétion.

D'autre part, dans la definition des aires de besoin, il faut attribuer une adéquate reconnaissance et valeur aux principes de solidarité de groupe (famille, groupe professionnel), tout en mettant en garde qu'il faut éviter des formes de contrôles qui puissent pousser à la dissolution formelle du groupe.

Quant au système de la distribution, il faut faire distinction entre le moment public et le moment privé. Si il est vrai que parmi les devoirs fondamentaux de l'Etat moderne il subsiste certainement aussi celui de combattre la pauvreté, il doit être clair qu'une telle fonction publique et sociale doit être réalisée uniquement avec l'aide de la collectivité générale. Sur ce point, en particulier, nous n'avons pas encore aucune synthonie avec la réalité.

Mais il doit être aussi clair que, même en parallalèle avec les initiatives publiques (à un niveau national ou communautaire), il faut laisser de l'espace aux initiatives d'assistance des privés, selon la formule, par exemple, du volontariat.

Afin de permettre une jouissance correcte des prestations, le système nécessite une clareté, et une transparence dans les rapports entre l'usager et l'Administration qui distribue les prestations.

Faisant encore suite au système de distribution des prestations, considéré du point de vue fonctionnelle, il faut procéder, d'un côté, à la mise en service, ou à leur renforcement si elles existent déjà, de nouvelles structures et procédés spécifiques à la solution des problèmes de la pauvreté, mais cette phase est logiquement successive à celle de la rationalisation de l'actuel système d'interventions sur le marché du travail, un thème de sécurité et des politiques des logements, de l'instruction sanitaire, qui doivent être en fonction de la prévention de la pauvreté.

Tout cela en tenant compte du fait que la relativité de l'idée de pauvreté expose soit les communautés nationales soit celles internationales et communautaires au risque de la proposition continue et répétée du problème, en termes toujours différents et renouvelés.

Sécurité sociale et insécurité existentielle

JOOP VAN DER VEN*

Le titulaire de ces mélanges n'a pas moins de quatre titres à une prétention bien fondée concernant la sécurité sociale: il en a été un fonctionnaire exécutant sa pratique, le ministre responsable de sa promotion et législation, l'auteur d'analyses pleines d'idées, le professeur projetant un programme d'études et enseignant une théorie sur ce sujet. Il est assez téméraire d'apporter encore quelques chouettes d'une province éloignée à cette capitale d'Athènes.

Ce que je me propose de présenter ici est une réflexion plutôt philosophique sur la sécurité sociale comme un phénomène du droit actuel, du droit national tant bien qu'international. Commençons par chercher ses racines dans une insécurité de toute condition humaine, donc existentielle et plaçons ensuite la sécurité sociale dans ce monde du droit où elle s'est établie. Pour limiter une telle entreprise nous ne nous référons ici qu'à deux philosophes d'origine allemande, à savoir *Peter Wust* pour ce qui concerne l'insécurité fondamentale et puis *Adolf Reinach* quant à la philosophie du droit en général. Sur cette base de l'existence humaine et dans ce cadre juridique il faudra considérer enfin le phénomène lui-même tel que l'a produit la société moderne.

I

L'attitude fondamentale du philosophe Peter Wust[1], après quelques années remplies d'une philosophie subjectiviste néo-kantienne, d'une philosophie de la

* Emeritus hoogleraar, Bilthoven.

1. Je n'ai pas pu constater que Peter Wust soit assez connu dans la philosophie de langue française. Il est né à Rissenbach, près de Trèves en 1884, s'est formé surtout sous l'influence de Max Scheler (1874-1928) et fut professeur de philosophie depuis 1930 à l'université de Münster où il est mort après une longue maladie douloureuse et épuisante le 3 avril 1940. Philosophe catholique et 'existentialiste'.

conscience individualiste et renfermée sur elle-même, sans aucun souci métaphysique, est devenue celle d'un penseur objectiviste, intentionnellement tourné vers l'être, donc vers un monde ontologique. Les phénomènes dont s'occupent la philosophie, les sciences, les actes, les idées, bref la vie de tout le monde, ne seraient pas au premier lieu, ou même exclusivement, ceux d'une conscience tout individuelle. Ils se montrent à notre observation et à notre conscience comme venant d'un monde objectivement présent et préexistant. Nous ne sommes ni aveugles à leur égard ni capables de les modifier ou même déformer subjectivement – disons plutôt individuellement – et arbitrairement. Au contraire, il appartient à notre responsabilité formelle, à notre devoir social et moral, tout simplement humaine déjà et non moins philosophique, de les scrutiner prudemment et précisément dans leur phénoménalité indiquant leur substance, leur caractère ontologique. Il faut avant tout connaître pour comprendre ensuite et pour découvrir le sens existentiel des phénomènes. Il ne faut donc pas s'arrêter à la seule conscience, car on a besoin d'une connaissance bien fondée de l'objet comme tel pour être à même d'en faire un usage adapté d'une part à l'essence connue et reconnue, d'autre part à la plénitude de leur sens existentiel. Dans cette paraphrase, je ne veux pas le nier, j'ai pris en vue déjà le sujet propre de ce petit essai, à savoir la thématisation philosophique de la sécurité sociale.

Le livre de Peter Wust qui me semble le plus important pour nos considérations est celui sur *l'incertitude et le risque*[2], sur l'incertitude donc au fond de notre existence et sur le risque qu'il faut prendre et auquel on se sent et on se sait incité non pour éliminer, mais pour transcender cette incertitude. Le début surprenant de ce livre est choisi dans la parabole de l'enfant prodique (Luc. 15, 11 et ss.) élaborée ici comme un plaidoyer de sympathie pour cet enfant. Lui, le fils cadet, ayant quitté la certitude apparemment bien assurée de la maison paternelle, va risquer ses biens et sa vie pour trouver enfin le rapport dialectique entre certitude et incertitude. Et puis, c'est le père qui n'a pas cessé de s'attendre à son retour, et qui, dans sa sagesse et son expérience du monde, au lieu de lui reprocher sa conduite immorale et gaspillante, lui fait préparer un banquet de bienvenue, de conciliation même. Et tout ça malgré la jalousie du fils aîné, ce garçon honnête et solide.

Plutôt que l'incertitude comme telle[3] une tension dialectique constitue l'axe existentiel de la condition humaine. Autrement dit: c'est l'incertitude qui provoque et stimule la recherche assidue de la certitude même en risquant de perdre quelques éléments de ce qu'on pourrait considérer comme un garanti de certitude. À travers ce garanti se fait sentir le doute qui pousse au risque pour atteindre une autre expérience et un autre niveau de vie.

Cette 'insecuritas humana' est bien le point de départ pour tout effort d'échapper à la menace de fainéantise ce qui ne se réalise que par la liberté de l'homme, cet 'animal insecurum', libre cependant par toute son attitude et en particulier par le don du langage. Il est capable de se frayer un chemin à une

2. *Ungewissheit und Wagnis*, 1937, et en plusieurs éditions postérieures. Comp. ses *Gesammelte Werke*, éd. par W. Vernekohl, 10 vol., 1963 etc.
3. Une étude d'O. Höfling sur l'anthropologie de Peter Wust offre l'incertitude comme une suggestion unilatérale: *Insecuritas als Existential*, 1967.

situation d'une certitude relative et il y aspire. Il y a donc un sens positif dans l'incertitude même, parce qu'elle ouvre incessamment la porte en dehors. Elle est le défi permanent contre l'indifférence, la commodité, la satisfaction bourgeoise. Le voyage, cependant, est un mouvement sans terminus, l'incertitude étant une base métaphysique qui se fait remarquer chaque fois qu'on se rend compte jusqu'à la profondeur de toute situation. Elle se manifeste ainsi comme une inquiétude infinie, mais elle montre par cela en même temps l'infini comme le propre cadre, le cadre existentiel de l'homme. On est enclin de citer ici le mot célèbre de Pascal: 'l'homme dépasse infiniment l'homme'.[4]

L'incertitude est d'ordre spirituel. On la rencontre sans doute aussi dans l'ordre matériel et physique, mais elle est enracinée dans l'esprit en tant qu'incorporé dans la situation et l'expérience de la vie terrestre. Un dialogue continu avec l'idée de certitude lui donne ce caractère dialectique, paradoxal même, où le dialogue d'esprit et de matière comme un clair-obscur embrasse toute la situation ambiguë de l'homme. Une clarté absolue n'est pas moins spécifique pour la situation humaine qu'une obscurité totale. Les deux extrêmes ne feraient qu'aveugler l'homme dans une position consciente de cette incertitude inévitable et d'une certitude désirable. Toute sa vie intellectuelle, en dépit de son besoin de sûreté incontestable, en est marquée. Dans cette constellation compliquée l'homme a découvert la liberté et l'ampleur de sa nature sans limites, il vient de découvrir le défi du risque.

Nous n'allons pas suivre Peter Wust dans son analyse, si importante qu'elle soit, observée par lui à trois niveaux bien distincts, notamment au niveau vital, au niveau spirituel et au niveau surnaturel ou transcendant. Tandis qu'il s'occupe assez largement d'une subdivision au troisième niveau[5], il ne semble pas impossible de faire des distinctions semblables au premier et au deuxième de ces niveaux, car nous en aurons besoin pour mieux aborder notre propre sujet, la sécurité sociale.

Au niveau dit 'vital' il y a le physique et son incertitude quant à la santé et l'aptitude au travail, puis les forces économiques et l'incertitude adhérente du capital, du plein emploi, de la politique concernant l'économie nationale et internationale. Au deuxième niveau nommé 'spirituel' il y a d'abord la vie intellectuelle en général et l'incertitude de son développement tant en profondeur qu'en étendue, puis toute la vie sociale et l'incertitude des rapports familiaux, de l'influence syndicale, bref du climat social, et ensuite la vie culturelle et l'incertitude des valeurs traditionnelles avec le danger d'un conservativisme inerte et d'autre part l'incertitude d'une créativité expérimentale et étourdie avec ses victimes et ses déceptions.

4. Wust s'en rapporte plutôt à une autre pensée de Pascal, celle de la polarité entre la grandeur et la misère de l'homme. Il se réfère, en outre, pas mal de fois aux philosophes classiques de la littérature française, tels qu'à Montaigne, à Pascal, à Maine de Biran au sens positif, à Descartes, à Montesquieu ou à Comte au sens assez négatif.
5. Le troisième niveau est subdivisé par Wust comme suit: il s'y agit de trois incertitudes, celle de l'existence de Dieu; celle de Sa révélation; celle du salut personnel. Il n'y a que la foi, ce mouvement incertain en soi (sauf pour les exceptions bien rares d'une pure mystique), qui offre la réponse provisoire à de telles questions.

Que cette esquisse beaucoup trop superficielle suffise pour se demander lequel serait le rôle du droit pour parvenir à cette 'sécurité sociale' dont le titulaire de ce livre s'est fait son but de vie, pour ne pas dire sa mission publique. Nous nous sommes proposés de réfléchir encore quelques instants sur le problème du droit plus en général sur la trace (esquissée également) d'un autre philosophe allemand, Adolf Reinach.

II

Passons de la métaphysique sur l'existence humaine au tout bref résumée s'après Wust à une doctrine purement formelle, à une 'mathématique' du droit introduit par Adolf Reinach.[6] Mort beaucoup plus jeune encore que Wust il n'a laissé qu'une oeuvre très limitée[7] comme nous a averti J.-L. Gardies dans une description pertinente et pleine d'admiration. Il n'hésite pas de compter Reinach parmi les 'classiques' de la philosophie du droit.[8] Juriste et philosophe, ce dernier comme disciple d'Edmund Husserl, Reinach montre, selon Gardies, l'équilibre rare de deux formations complètes. Il en a fait usage pour réduire le droit à sa phénomenalité *a priori* – 'retour aux choses elles-mêmes' –, donc avant toute positivité. Il exemplifie sa méthode qu'il considère d'ailleurs adaptée et nécessaire pour d'autres disciplines juridiques telles que le droit pénal, le droit public, le droit administratif[9], en l'appliquant au droit civil. Pour cela il a choisi trois concepts dénués de toute normativité positive, c.-à-d. *a priori* de toute coutume ou législation. Ces concepts sont celui de la propriété, celui de la représentation et surtout celui de la promesse.

Ce dernier concept appartenant aux actes sociaux ne se fait penser, ainsi Reinach, autrement qu'en constituant une certaine obligation d'une part, à savoir du prometteur, et une prétention d'autre part (notamment de l'adressé). Il envisage en outre un autre acte social, la prestation promise pour le futur et l'acceptation également future de cette prestation. C'est ainsi qu'on s'aperçoit d'une notion *a priori* de nature synthétique, purement dans l'ordre de l'être et de la connaissance conceptuelle, avant toute réalisation éventuelle dans l'ordre de 'devant-être', l'ordre normatif constitué par tel ou tel droit positif, reconnaissable *a posteriori* et fondé sur l'expérience de données concrètes.

6. Adolf Reinach n'avait que 34 ans quand il est tombé en service militaire (1917).
7. Le livre auquel on se réfère pour sa phénoménologie du droit: *Zur Phänomenologie des Rechts*, München 1953, une réédition de sa grande contribution au *Jahrbuch für philosophie und phänomenologische Forschung*, Halle 1913, où son étude fut publiée sous un titre plus précis: *Die apriorischen Grundlagen des bürgerlichen Rechts*.
8. J.-L. Gardies est bien le premier d'attirer l'attention du monde français sur ce phénoménologue de langue allemande: en 1962 déjà dans N. Jacob e.a., *Pratique du droit et conscience chrétienne* (coll. Rencontres, p. 139) et dans l'ARSP, p. 171, et puis dans l'ARSP 1965, p. 17: *La philosophie du droit d'Adolf Reinach*, un très complet et exhaustif article, selon A. Brimo, *Les grands courants de la philosophie du droit et de l'état*, nouv. éd. 1978, p. 412.
9. Ainsi Reinach, p. 17, note.

Cette notion conceptuelle se trouvant au dehors de toute normativité pourrait être prise pour jouer ensuite quelque rôle dans un ordre juridique constitué par coutume, par législation, par jurisprudence. En principe, cependant, il y a une indépendance mutuelle entre l'un et l'autre. C'est dire donc que le concept *a priori* garde toute sa vérité ontologique sans être reconnu par aucun règle de droit, tandis que toute régulation juridique garde sa pleine validité normative si elle ignore ou méconnaît de tels concepts. Une distinction d'une influence importante en philosophie, de Hume à Kant[10] et quant à la théorie du droit d'une signification immense depuis Kelsen et la descendance d'une école kelsenienne, cette distinction entre 'Sein' – être – et 'Sollen' – devoir – semble se raviver ici, dans un certain sens au moins, et elle s'expose ainsi à une critique pareille à celle qui a touché déjà cette doctrine de plusieurs côtés. Nous n'allons pas reprendre une discussion mal placée dans ces quelques lignes sur la sécurité sociale qu'on se propose d'esquisser enfin. Mais il est à propos, je crois, de jeter un coup d'oeil sur la critique formulée à l'adresse de Reinach sur trois points: la relation de sa *Phänomenologie des Rechts* avec le droit naturel, celle avec la nature des choses, celle avec le droit positif.[11]

En tant qu'on accepte les théses d'une doctrine de droit naturel ce qui est assez loin d'être évident, il faut souligner que là il s'agit d'un droit de contenu normatif. Par cela, les concepts *a priori* de Reinach ne se trouvent ni dans ce contenu même ni dans aucun rapport avec celui-ci. L'*a priori* du droit naturel et de tout autre ordre, notamment de l'ordre de valeurs et de normes en dérivées. Ces valeurs et ces normes ne sont touchés aucunement, selon Reinach, des concepts *a priori* qu'il a découverts dans l'ordre d'être pur. La distinction entre devoir et être, quelque pertinente qu'elle soit comme une distinction conceptuelle, est devenue chez Reinach – comme d'ailleurs chez Kant et Kelsen – une séparation infranchissable. Ces concepts *a priori* ne touchent pas le niveau métaphysique où le droit naturel – ou du moins une de ses doctrines, la plus classique d'entre elles – prend son origine et son contenu.

La nature des choses, en revanche, est reconnue comme une conception jouant un grand rôle dans toute théorie juridique, mais d'un autre ordre.[12] Sur une base d'expérience on se soucie des choses concrètes scrutinées en effet dans leur essence (leur 'nature'), ne se laissant pas détourner par la contingence d'un seul moment ou d'une constellation incidentelle. Or, l'expérience est précisément ce qui a été exclue des réflexions phénoménologiques de Reinach. Encore une fois, ce ne sont pas les choses telles qu'elles soient reconnaissables devant l'expérience, mais telles qu'elles soient reconnues par la pensée méthodique de la réduction phénoménologique. Ici aussi il n'y a donc pas de tangente de la part 'mathématique' de Reinach.

10. W. Hudson, *The Is/Ought Question*.
11. Exposés et critiques chez: H. Batiffol, *Problèmes de base de philosophie du droit*, 1979, p. 194 ss.: A. Brimo, l.c., p. 411 ss. Comp. L. Recaséns Siches, *Panorama del Pensiamento Jurídico en el Siglo XX*, Mexico 1963, I, p. 253 ss. et 262 ss. Je n'ai pas ese sous mes yeux la mémoire de doctorat, Université de Paris II, 1975 (dactylographieé): D. Diedler, *La théorie de l'a priori en droit d'après Reinach*.
12. Comp. Arthur Kaufmann, *Analogie und 'Natur der Sache'*, Heidelberg 1982, avec nombreuses réfertes à une riche littérature en langue allemande.

En droit positif enfin la préoccupation politique et l'influence souvent urgente de certaines forces économiques et sociales sont bien à même de l'emporter sur les tendances plus ou moins idéologiques qu'on s'efforcerait d'emprunter au droit naturel ou sur les conséquences d'une analyse approfondie de la nature des choses. Il est indéniable cependant qu'en principe le droit positif veut chercher son soutien dans les idées d'une justice prépositive et dans les données envisagées de fond telles que les besoins et les rapports de la société dans ses circonstances concrètes. Cette tendance du droit positif est loin de faire usage des concepts présentés par Reinach comme des *a prioris*.

Voilà donc les points susceptibles d'une critique assez sévère en dépit de toute admiration due pour l'originalité et la sagacité de la théorie reinachienne. S'il n'y a pas de rapport nécessaire entre celle-ci et tous ces domaines du droit dont s'occupe le juriste, en pratique tant bien qu'en théorie, il n'est pas clair pourquoi et comment la nouvelle vision de Reinach serait utile à contribuer à une meilleure connaissance du phénomène juridique.

III

Serait-il possible ou du moins convenable de continuer encore ces quelques réflexions générales jusqu'à la sécurité sociale? Ou faut-il dès maintenant avouer que ni Wust avec sa philosophie existentielle de l'insécurité ni Reinach avec son ontologie mathématique sur le phénomème du droit n'apportent des éléments à ce domaine? Avant de prendre position là-dessus il est préférable, je crois, de prolonger encore l'une et l'autre de ces philosophies jusqu'au centre de notre sujet, le droit de la sécurité sociale.

En commençant par Reinach on droit constater que, bien qu'il ait choisi d'appliquer sa méthode au droit civil seulement – en alléguant les exemples de la promesse, de la propriété et de la représentation –, lui-même a bien admis que cette méthode se prête également à d'autres domaines du droit, tels que pénal, public, administratif. Il n'y a aucune raison de n'y ajouter le droit dit 'social'[13] dont la régulation juridique de ce qui est appelé la sécurité sociale offre un des éleéments les plus substantiels.

Avec Reinach il n'y a pas lieu de partir de tel ou tel droit positif de la sécurité sociale. Hors de tout ordre juridique on peut étudier le concept de sécurité appartenant à l'ordre d'être. Ce concept se prononce sur une situation ontologique, l'état de sûreté. On peut y distinguer deux états différents de sécurité, matériel et spirituel. Le premier est celui d'être sûr quant aux biens matériels suffisants ce qui n'exigerait qu'un calcul ponctuel de l'équilibre entre les besoins matériels et les moyens disponibles. Le concept de besoin se fait penser ici, comme

13. Sur le caractère spécifique du droit social mon essai *Grundgedanken zum Sozialrecht*, dans: J.J.M. van der Ven, *Ius humanum: Das Menschliche und das Rechtliche*, Frankfurt M., 1981, p. 269, ou bien. *Il diritto sociale come fenomeno giuridico*, dans la revue *Iustitia*, Roma 1981, p. 41.

d'ailleurs celui du moyen, en toute objectivité, mais non moins de la part exclusive de chaque sujet et de ses sentiments individuels.

L'autre état de sécurité est plutôt spirituel et se rapporte aux facultés spirituelles de l'homme, à sa volonté, sa sensibilité, son intellect. La sécurité y dépend de l'énergie et du désir, de l'activité ou de l'inquiétude, de la jalousie ou de la sobriété, de la connaissance et d'une compréhension raisonnable, ou d'une imagination phantaisiste. Ici aussi se trouve l'état de sécurité bien fondé sur des facteurs objectivement vérifiables à côté d'autres qui ne prennent leur origine que dans une constitution individuelle et subjective.

L'adjectif 'sociale' qui va spécifier la sécurité, traitée ici, va amplifier le champ de son application et le restreindre en même temps. Une sécurité qui se dit 'sociale' doit nécessairement se rapporter à toute une société. Elle ne mériterait pas cette qualification si elle ne fournirait la sécurité qu'à certaines personnes ou classes privilégiées et supporterait la permanence d'un état d'insécurité pour tant d'autres. En principe elle embrasse toute une population pour ne pas usurper cet 'épitheton ornans'.

Du moment qu'il s'agit de la sécurité vraiment sociale, il s'agit d'une structure sociale garantissant la sécurité d'une manière ou d'une autre de tous les membres de la société. Indispensable est un ensemble de mesures pour la plupart juridiques, bien organisées et sanctionnées qui doivent couvrir les menaces éventuelles d'insécurité et les moyens envisagés pour tenir tête aux risques. Ici un droit particulier de sécurité sociale apparaît de nature structurelle, un ensemble de règles, d'institutions, de finances et d'administration.

En revanche, le concept de sécurité sociale a plus de bornes que le concept de sécurité en général, précisément parce qu'il cherche une structuration juridique pour se réaliser. Un droit relatif à la sécurité sociale ne peut se dispenser de préciser les risques d'insécurité, les circonstances et conditions de ceux-là, la provenance et l'étendue des moyens, bref toute l'organisation. La sécurité sociale est bien conçue comme nécessitant l'institutionnalisation d'une structure juridique avec ses prétentions et ses obligations. Qu'on note bien toutefois que les concepts de sécurité et de sécurité sociale ne se prononcent nullement sur aucun contenu normatif. Ils restent donc encore dans la totalité conceptuelle et ontologique que nous avons observée chez Reinach. Le concept de la sécurité sociale demande bien une structure, mais il ne nous pourvoit pas d'une matière praticable. La structure formelle tend à une réalisation éventuelle de nature objective, abstraction faite donc de l'expérience et de la sensibilité individuelle qui ne serait que subjective.

À l'opposé de Reinach toutefois il faut placer le concept de la sécurité sociale dans un rapport direct au droit positif, sans en stipuler encore le contenu normatif. Peut-être Reinach se déclarerant-il d'accord avec une relation purement formelle d'un tel concept avec une structure juridique également purement formelle. Mais décidément je vais m'éloigner de sa théorie, car un droit considéré seulement comme une forme structurelle porte en soi la tendance de se remplir d'une matière normative cherchant de dominer les actes et relations des membres de la société. C'est dans cette matière qu'il faut trouver la plénitude du concept de la sécurité sociale. Son concept *a priori* exige bien l'à-*posteriori* d'un

droit positif qui, de son tour, prendra son origine dans la nature des choses et, plus profondément encore, dans l'idée de justice – de justice sociale en effet – et dans les normes d'un droit naturel. La réduction phénoménologique ayant trait à un concept d'ordre juridique et donc normatif ne tolère pas une reduction à l'ordre exclusivement ontologique où d'ailleurs le concept d'un droit comme phénomène d'une structure formelle sans aucune matière manque de sens. Il y a toute une chaîne d'éléments essentiels concernant la sécurité sociale qui sont rejetés dans la réduction phénoménologique appliquée à mon avis à la façon de Reinach, mais qui doivent être reconnus comme indispensables pour éviter cette stérilité conceptuelle qu'on reproche à raison à la 'reine Rechtslehre', la doctrine pure du droit d'un Hans Kelsen.

Cette analyse n'est guère à même de faciliter la théorie ou la pratique de la sécurité sociale. Les aspects entrés en jeu successivement ont plutôt compliqué que clarifié le concept dont nous sommes partis. Alléguant une observation qu'il aurait trouvé déjà chez Aristote, Henri Batiffol fait remarquer eu égard à Reinach 'que les choses sociales sont trop complexes et trop imparfaitement connues de nous pour que nous puissions dégager leur essence même'.[14] En tout cas pour l'essence de la sécurité sociale cette observation n'est que trop vraie. Nous allons continuer nos remarques d'une incertitude paradoxale sur la sécurité sociale en revenant à la philosophie existentielle de l'incertitude humaine développée par Peter Wust.

L'incertitude existentielle de la vie humaine étant de caractère métaphysique ne se laisse pas éliminer pas des moyens physiques prévus par le droit de la sécurité sociale. Étant de caractère personnel elle ne se rend pas devant les mesures les plus avancées du droit social. Ce n'est pas dire qu'on n'aurait pas besoin de telles mesures. La personne humaine est une entité où les soucis de l'ordre physique se trouven dans un engagement mutuel avec ceux d'ordre spirituel et surnaturel ou métaphysique. Mais le droit social est incapable de modérer ou même de prevenir les risques de vie de telle façon que l'incertitude fondamentale en soit diminuée. Elle fonctionne plutôt – invisiblement et souvent inconsciemment – comme un stimulant à revoir et à améliorer ce droit de la sécurité sociale, soit comme un système juridique couvrant le domaine total des risques physiques soit sur un ou plusieurs de ses points. Et là – pour conclure cet essai en vue de l'actualité néerlandaise –, où il semble impératif ou seulement désirable de modifier ce droit dans un sens moins favorable, la dissatisfaction ne s'arrête pas au seul niveau matériel, mais s'étend également au niveau spirituel, surtout sous l'aspect éthique de la justice. L'inquiétude métaphysique pourrait bien être touchée de ce qui se passe aux deux autres niveaux.

La tendance de mes modestes réflexions sur la sécurité sociale est celle-ci: je voulais dégager sa problématique de l'exclusivité des possibilités économiques et financières, de la pression parfois trop forte des forces sociales et politiques, de la technique juridique selon une réglementation de logique parfaite. Il y a plus au fond de cette problématique: il y a ce besoin indéracinable d'une sécurité en toutes dimensions sociales et de toute la profondeur personnelle. On doit s'en

14. Batiffol, o.c., p. 197.

être conscient pour toute la société moderne, nationale aussi bien qu'internationale. Dans cette dernière perspective on observe surtout les pays en développement avec leurs systèmes assez incomplets et au-dessous des minima standards de la sécurité sociale.[15] Ils méritent toute l'attention internationale pour l'extension et l'amélioration de leurs efforts d'assurer plus de sécurité à leurs populations. Quant aux pays d'une prospérité évidente grâce à leur niveau élevé d'industrie et de commerce qui leur permet une haute sécurité sociale, il faut conserver en dépit de toute la sécurité obtenue ce sens plus fondamental, plus profond et, en dernière instance, plus importante de l'*insecuritas humana*.

15. Convention (no. 102): concernant la sécurité sociale (norme minimum), 1952 – convention de l'Organisation internationale du Travail. Cette convention est prise également pour standardiser l'art. 9 du Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (ONU 1966), qui dans son art. 9 ne stipule que 'le droit de toute personne à la sécurité sociale, y compris les assurances sociales', sans en concrétiser niveau ou contenu.

Die Entwicklung der Sozialen Sicherheit in Europa

HANS F. ZACHER*

I Vorbemerkungen

1 *Was ist soziale Sicherheit?*

Die besondere Bezeichnung 'soziale Sicherheit' ('social security')[1] kam in den 30er Jahren in den Vereinigten Staaten auf. Sie wurde durch den US Social Security Act von 1935 'offiziell'. Und sie breitete sich von da an rasch international aus. Was damit gemeint ist, wurde freilich nie genau definiert – weder bei der 'Erfindung' noch später. Ihr Sinn muß geschichtlich verstanden werden: als die überschreitung zweier Vorläufer-Stufen der Sozialleistungspolitik: der *Armenfürsorge* und der *Sozialversicherung*.

Mit der Sozialversicherung war die Idee einer Vorsorge gegen gewisse soziale Risiken selbstverständlich geworden, welche die minimale und diskriminierende Armenfürsorge hinter sich ließ. Die Verbindung zwischen diesem Ziel und der besonderen Technik der Sozialversicherung, insbesondere der Finanzierung durch Beiträge, erschien aber mehr und mehr auch als hinderlich. Und eben diese Verschiebung des Akzents führte dazu, daß der Sache ein neuer Name gegeben wurde. '*Soziale Sicherheit*' meint einen verläßlichen Schutz gegen bestimmte Lebensrisiken. 'Soziale Sicherheit' aber ist indifferent gegenüber der Methode, wie dieser Schutz finanziert wird. 'Soziale Sicherheit' kann durch Sozialversicherung bewirkt und also durch Beiträge finanziert werden. Aber das muß nicht sein. Entfällt aber die Finanzierung durch den Beitrag und die Orientierung der Leistungen an den gezahlten Beiträgen, so entfällt auch einer der Gründe dafür, daß die Leistungen dem Lebensstandard entsprechen; denn der Beitrag, der dem Einkommen entspricht, reflektiert auch den Lebensstandard. So wird mit den Begriff der 'sozialen Sicherheit' auch der Weg frei für Leistungen, die allgemeinen, typischen Standards entsprechen (demogrants).

* Max Planck Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht, München, BRD.

1. Felix Schmid, Sozialrecht und Recht der sozialen Sicherheit, Schriftenreihe für Internationales und Vergleichendes Sozialrecht, Bd. 5, 1981.

Dieser allgemeine Sinn von 'sozialer Sicherheit' unterliegt freilich von Land zu Land, oft auch von Autor zu Autor Varianten, die mitunter von großer Tragweite sein können. So versteht der Sprachgebrauch etwa in Großbritannien unter 'sozialer Sicherheit' nur Geldleistungen (nicht auch Dienst- und Sachleistungen). Auf der anderen Seite hat sich gezeigt, daß 'soziale Sicherheit' meist nur durch eine Vielfalt von Programmen gewährleistet werden kann, und daß es dabei sinnvoll sein kann, allgemein und à priori definierte Leistungen durch bedürfnisabhängige (means-tested) Leistungen zu ergänzen, – so wie etwa in der Bundesrepublik Deutschland die Sozialhilfe neben der Sozialversicherung und den anderen Teilsystemen als ein wesentlicher Bestandteil des Gesamtsystems 'sozialer Sicherung' verstanden wird.

2 *Was ist 'Europa'?*

Welches 'Europa' ist gemeint, wenn nun von der Entwicklung der 'sozialen Sicherheit' in Europa gesprochen werden soll? Es könnte das 'Europa' der Europäischen Gemeinschaften sein. Der Vertrag über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft will eine 'enge Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten in sozialen Fragen... insbesondere auf dem Gebiet... der sozialen Sicherheit' (Art. 118). Und noch bedeutsamer ist die Gewährleistung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (Art. 51 des Vertrages; Verordnung 1408/71/EWG). Es könnte aber auch das weitere Europa des Europarates sein, dessen Europäische Sozialcharta die Mitgliedstaaten verpflichtet, ein System der sozialen Sicherheit einzuführen und beizubehalten, und dessen Europäische Ordnung der sozialen Sicherheit die Mindeststandards hierfür umschreibt. Es könnte aber auch das geographische Europa sein.

Es sei hier nicht so genau genommen. An erschöpfenden Forschungen, die uns die Geschichte der sozialen Sicherheit in allen Ländern Europas darstellen würden, fehlt es ohnedies. Und Europarat und Europäische Gemeinschaften haben die Entwicklung der sozialen Sicherheit in Europa erst in den letzten Jahrzehnten mitbestimmt. Daher sei versucht, einige Stichworte für das ganze Europa zu geben – wohl wissend, daß damit nichts gesagt werden kann, was für jedes einzelne Land Europas gilt.

Dabei sind zwei Ebenen zu unterscheiden. Die erste Ebene ist die der nationalen Sozialpolitik. Die andere Ebene ist die der internationalen Ordnung, welche die europäischen Staaten ihren Beziehungen auch in sozialen Fragen gegeben haben.

II Die Entwicklung der nationalen Systeme

1 Grundlegungen

Um die großen Züge der Entwicklung zu verstehen, ist es wichtig, sich ein elementares Muster zu vergegenwärtigen.[2] Wir können für den Kulturraum und die Zeit, die hier zu betrachten sind, von einer Regel ausgehen, die lautet, daß jeder Erwachsene die Möglichkeit hat und auch darauf verwiesen ist, den Lebensunterhalt für sich und seine Familie (den Ehegatten und die Kinder) durch (abhängige oder selbständige) Arbeit zu verdienen. Diese Regel verbindet drei zentrale Problemfelder:

1. Arbeit und Einkommen: die gesellschaftliche Organisation der Arbeit und der Vermittlung von Einkommen durch Arbeit.
2. Bedarfsdeckung: die gesellschaftliche Organisation der (privatwirtschaftlichen oder administrativen) Bereitstellung der Güter, die der Deckung der Bedürfnisse dienen.
3. Der Unterhaltsverband: in dem nicht nur Einkommen als Unterhalt weitergereicht wird, in dem Bedürfnisse vielmehr auch durch tätigen Unterhalt – wie etwa Erziehung, Pflege usw. – befriedigt werden.

Daß Arbeitskraft Einkommen erbringt und daß das Einkommen ausreicht, um die Bedürfnisse des Verdieners und seiner Familie zu decken, ist freilich nur das schöne Bild einer Normalität, welche die Ausnahmen wahrnehmbar macht und selbst erst durch die Ausnahmen wahrnehmbar wird. Im Vollzug dieser Regel kommt es nämlich zu sozialen Gefährdungen derer, die da arbeiten, auf Unterhalt angewiesen sind, Bedürfnisse haben und decken. Und es kommt zu sozialen Defiziten – etwa, wenn die Arbeitskraft wegen Invalidität oder Alters ausfällt; wenn gewisse Bedürfnisse, wie etwa eine medizinische Behandlung, nicht gedeckt werden können; oder wenn im Unterhaltsverband der Verdiener ausfällt oder sich seinen Pflichten entzieht.

Diese Gefährdungen und Defizite sind die Herausforderungen der Sozialpolitik. Sie hat grundsätzlich zwei Möglichkeiten, zu antworten. Die *internalisierenden* Antworten versuchen, den Gefährdungen und Defiziten in den ursprünglichen Problemfeldern zu begegnen. Solche internalisierenden Lösungen finden wir etwa: wenn das Recht der Arbeitsverhältnisse sozial verändert wird; wenn das Angebot und die Preise von Gütern, die zur Deckung der Bedarfe benötigt werden, im Sinne sozialer Bindung staatlich geregelt werden; und natürlich im Recht des familiären Unterhalts. Aber das reicht nicht immer aus, um sozial befriedigende Verhältnisse zu schaffen. Deshalb muß eine neue Ebene der Problemlösung geschaffen werden. Probleme und Problemlösungen müssen dann aus dem In-sich-Zusammenhang der drei ursprünglichen Problemfelder herausgenommen und auf die neue Ebene hin externalisiert werden. Diese *externalisierenden* Lösungen sind die Sozialleistungssysteme. Allgemeinere Soli-

2. Hans F. Zacher, Zur Anatomie des Sozialrechts, Schweizerische Zeitschrift für Sozialversicherung und berufliche Vorsorge, Jg. 27 (1983), S. 228-255.

darverbände treten hier in die soziale Verantwortung ein. Das können Solidarverbände sein, die es an sich und unabhängig von sozialen Aufgaben gibt: die Gemeinden und der Staat. Aber es können auch Solidarverbände sein, die spezifisch zum Zweck der sozialen Sicherung geschaffen werden, wie sie vor allem Sozialversicherungsträger darstellen.

2 *Historische Einordnung*

Betrachtet man die Geschichte der sozialen Sicherung[3] im Lichte dieses Musters, so lassen sich die folgenden Entwicklungen beobachten:

a Archaische Phase

Zunächst sind die *Problemfelder* der Arbeit und des Einkommens, der Bedarfsdeckung und des Unterhaltsverbandes noch *nicht voneinander geschieden.*[4] In den archaischen Verbänden der Familie und des Stammes, der bäuerlichen Hofgemeinschaft oder auch noch der städtischen Hausgemeinschaft wird gemeinsam gearbeitet und werden die Bedürfnisse gemeinsam gedeckt. Die Rollen, welche die einzelnen Mitglieder dabei leistend und nehmend innehaben, sind sehr differenziert. Gewiß hat der Verband als solcher nicht immer die Möglichkeit oder auch nur den Willen, die Bedürfnisse aller optimal zu decken. Aber im Prinzip hat jeder, der einem solchen Verband angehört, eine soziale Rolle, aus der ihm Arbeit ebenso zukommt wie die Deckung seiner Bedürfnisse.

Daraus ergibt sich die zentrale Bedeutung, welche die Alternative zwischen dem Einschluß in solche Lebensgemeinschaften und dem Ausschluß aus ihnen für Gesellschaften in diesem Zustand hat. Wer in einen solchen Verband eingeschlossen ist, hat eine Chance, seine Arbeitskraft nützlich einzusetzen und seine Bedürfnisse zu decken. Wer nicht eingeschlossen ist, hat diese Chance nicht. Das ist ein hartes Gesetz gegenüber den Ausgeschlossenen. Und es kann ein hartes Gesetz sein auch gegenüber den Eingeschlossenen. Denn die Autonomie dieser Verbände ist in der Regel sehr groß. Die Herrschaft derer, die in diesen Ver-

3. Hans F. Zacher (Hrsg.), Bedingungen für die Entstehung und Entwicklung von Sozialversicherung, Schriftenreihe für Internationales und Vergleichendes Sozialrecht, Bd. 3, 1978; Peter A. Köhler und Hans F. Zacher (Hrsg.), Ein Jahrhundert Sozialversicherung, Schriftenreihe für Internationales und Vergleichendes Sozialrecht, Bd. 6, 1980; englische Fassung: Peter A. Köhler, Hans F. Zacher und Martin Partington (ed.), The Evolution of Social Insurance 1881-1981, 1982; französische Fassung: Peter A. Köhler, Hans F. Zacher, Philippe-Jean Hesse (ed.), Un siecle de sécurité sociale 1881-1981, 1982; Jens Alber, Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat. Analysen zur Entwicklung der Sozialversicherung in Westeuropa, 1982, Peter A. Köhler und Hans F. Zacher (Hrsg.), Beiträge zu Geschichte und aktueller Situation der Sozialversicherung, Schriftenreihe für Internationales und Vergleichendes Sozialrecht, Bd. 8, 1983; weitere, insbes. ältere Hinweise s. in den genannten Werken.

4. Manfred Partsch, Prinzipien und Formen sozialer Sicherung in nicht-industriellen Gesellschaften, 1983.

bänden Macht ausüben, kann tyrannisch, und die Abhängigkeit derer, die in diesen Verbänden schwach sind, kann sehr schmerzlich sein.

b Der Prozeß der Individualisierung

Über die Neuzeit hin vollzieht sich nun in Europa der *Prozeß der Emanzipation* der Menschen von diesen Verbänden, der *Arbeitsteilung*, der *Trennung von Kapital und Arbeit* und der *Herausbildung jener 'Kleinfamilie'*, in der im 'Idealfall' der verdienende Vater, die versorgende Mutter und die aufzuziehenden Kinder zusammen leben. Die Felder von Arbeit und Einkommen, Bedarfsdeckung und Unterhaltsverband treten auseinander. An die Stelle der sozialen Probleme der großen Verbände und ihrer Glieder treten die sozialen Probleme des einzelnen und seiner 'Kleinfamilie'. Parallel dazu wird jene Regel, welche die drei Felder der Arbeit und des Einkommens, der Bedürfnisse und ihrer Deckung und des familiären Unterhalts miteinander verbindet, allgemein: daß der Verdiener verantwortlich ist, zu arbeiten und Einkommen zu erwerben und dadurch seine Bedürfnisse und die seiner Familie zu decken.

c Die politische Reaktion auf diesen Prozeß

Wie nun reagieren Recht und Politik auf diese Entwicklung?[5] Es sind vor allem die folgenden Richtungen zu unterscheiden.

Zunächst wird weithin das Gesetz der Alternativität von Einschluß und Ausschluß verschärft. Die *Armut*[6] der Ausgeschlossenen wird *repressiv bekämpft*. Die Armen werden ferngehalten und vertrieben. Das Betteln wird bestraft. Und die, welche keine Lebensgrundlage haben, werden, weil sie, um leben zu können, Straftaten begehen, kriminalisiert. Das ist die repressive Armengesetzgebung, die im 16. und 17. Jahrhundert in weiten Teilen Europas einsetzt und erst im Laufe des 19. und 20. Jahrhunderts wirklich überwunden wird.

Doch wird unübersehbar, daß die ursprünglichen Lebensbeziehungen der Arbeit und des Einkommens, der Bedarfsdeckung und des familiären Unterhaltsverbandes und deren rechtliche Ordnung den neuen Verhältnissen nicht mehr gerecht werden. Und man versucht, sie sozial zu verbessern. Das wichtigste Beispiel dafür bildet die Entwicklung des modernen Arbeitsrechts. Es versucht, die Gefährdungen und Defizite, welche dem einzelnen und damit auch seiner Familie im Arbeitsleben und im Hinblick auf sein Arbeitseinkommen drohen, zu vermindern. Dieser Prozeß der Anpassung des Rechts der Arbeits- und Erwerbsverhältnisse, der gesellschaftlichen Organisation der Bedarfsdeckung und der Unterhaltsverbände an die gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, politischen und ideellen Bedingungen, insbesondere an die immer nachdrückli-

5. Peter Flora und Arnold J. Heidenheimer, The Development of Welfare States in Europe and America, 1981.
6. Wolfram Fischer, Armut in der Geschichte, 1982.

cher artikulierten Erfordernisse sozialer Gerechtigkeit, wurde nun zu einer permanenten Aufgabe. Wann und wie er sich in den einzelnen Ländern vollzog, ist jedoch eine sehr vielfältige Geschichte.

Jedenfalls: Schon von ihren Anfängen an begleitete diese Bemühungen die Erkenntnis, daß internalisierende soziale Veränderungen im Recht der Arbeit und des Erwerbs, der Bedarfsdeckung und des familiären Unterhalts – nicht ausreichten, um die Probleme zu meistern. Es mußten externalisierende Lösungen gefunden werden – d.h. Lösungen, welche die Probleme auf größere Solidarverbände verlagerten, welche imstande waren, Defizite durch Sozialleistungen zu kompensieren. Und hier sind wir auf den Spuren dessen, was wir heute soziale Sicherheit nennen.

3 *Entwicklung der Sozialleistungssysteme*

a Bis zur 'Erfindung' der Sozialversicherung

Von der Mitte des 18. Jahrhunderts an verfolgen wir über Europa hin zwei Entwicklungen, die als die Anfänge der sozialen Sicherheit bezeichnet werden können: die Verbesserung der Armenfürsorge und die Bereitstellung von Formen sozialer Vorsorge.

Die Geschichte der *Armenfürsorge* ist vermutlich so alt wie die Geschichte menschlicher Gemeinschaften überhaupt. Seit dem Mittelalter ist sie vor allem eine Geschichte von Einschluß und Ausschluß, von Nächstenliebe und Bettelwesen. Zu Beginn der Neuzeit gerät sie zunächst in den Sog der Repression. Nun aber vollzieht sich die entscheidende Wende zur öffentlichen Hilfeleistung. Von der Mitte des 18. Jahrhunderts an verpflichten eine Reihe skandinavischer und deutscher Staaten die Gemeinden, für das Existenzminimum der Armen zu sorgen. Großbritannien reformiert 1834 seine Armengesetzgebung im Sinne einer Zentralisierung der Hilfe. In vielen Staaten freilich finden wir rechtliche Reformen der Armenfürsorge überhaupt nicht oder nur zugunsten einzelner Gruppen (Blinder, Alter usw.) wie in der französischen Fürsorgegesetzgebung von 1893. Auch da, wo rechtliche Reformen fehlen, haben freilich oft tatsächliche Verbesserungen karitativer oder administrativer Art stattgefunden.

Aber auch dort, wo Armenfürsorge gewährleistet war, war sie so minimal, so diskriminierend und auch so beliebig, daß sie allenfalls das nackte Leben erhalten konnte, nicht aber soziale Normalität. Soziale Normalität auch in den Wechselfällen des Lebens zu erhalten, ist Sache der *sozialen Vorsorge*. Handwerker, Bergleute usw. hatten hier Traditionen, die in das Mittelalter zurückgingen. Aber nun schienen Maßnahmen der Vorsorge für immer breitere Schichten dringlich. Auch hier finden wir tastende Versuche vom 18. Jahrhundert an. Sie beginnen mit der Hilfe zur *Eigenvorsorge*, zum Sparen. So bilden sich von den 70er Jahren des 18. Jahrhunderts an in Deutschland, den Niederlanden und Großbritannien Sparkassen. Aber *kollektive Vorsorge* war unverzichtbar. Diese findet zunächst nur selektive Gestalt: paternalistische Einrichtungen für die Arbeiter einzelner Unternehmen, Einrichtungen für gewisse Be-

rufe (wie z.B. in Griechenland 1836 für die Seeleute und 1861 für die Bergleute), vor allem aber freiwillige Einrichtungen, die, auch wenn sie allgemein angelegt waren, doch nur die besonders Vorsorgefähigen und Vorsorgewilligen erfassen konnten (wie die britischen friendly societies und die französischen mutualités, die um die Jahrhundertmitte entstehen). Ein wirksames Grundmuster ergaben die Pensionen des öffentlichen Dienstes: einerseits Leitbild sozialer Sicherung von Arbeitnehmern; andererseits oft auch (vor allem in Deutschland) als erste Erscheinungsform steuerfinanzierter Sicherung. Zunächst aber sind gerade diese Pensionen ein extrem selektives Privileg.

b Die Sozialversicherung

Diese Schranken früher kollektiver Vorsorge läßt die 'Erfindung' der Sozialversicherung, wie sie in den 80er und 90er Jahren des 19. Jahrhunderts vor allem in Deutschland und österreich entsteht, hinter sich. Sie ist konzipiert als eine Zwangsversicherung in der Verantwortung des Staates; und sie erstreckt sich grundsätzlich auf alle Arbeitnehmer oder doch auf große Gruppen von Arbeitnehmern (wie die Arbeiter oder die Angestellten). Der Durchbruch wird an verschiedenen Stellen erzielt. Der wichtigste Motor für die Entwicklung ist die gestiegene Gefahr der *Arbeitsunfälle*. Ihr muß Rechnung getragen werden. Dazu gibt es eine internalisierende Lösung: die Verschärfung der Arbeitgeberhaftung. Die Alternative ist die Externalisierung: die *Unfallversicherung*. Viele Länder entscheiden sich dafür. Der zweitwichtigste Motor ist die Entwicklung der *medizinischen Versorgung*. Sie führt zur *Krankenversicherung*, die umso eher realisiert werden kann, als die Kompensation des Einkommensausfalls durch ein Krankengeld zeitlich begrenzt werden kann und so leichter finanzierbar erscheint. Schwieriger ist die Konzeption der Sozialversicherung für den Fall der *Invalidität* und des *Alters*. Und erst im 20. Jahrhundert findet man effektive Lösungen für das Risiko der *Arbeitslosigkeit*.

Eine zeitgenössische Untersuchung aus den ersten Jahren nach der Jahrhundertwende, die sich auf 15 europäische Staaten erstreckt,[7] kann bereits feststellen, daß eine umfassende obligatorische *Unfallversicherung* in Deutschland, österreich, Ungarn, Italien, Norwegen, Finnland, den Niederlanden und Luxemburg besteht, daß es in zwei Ländern – nämlich Frankreich und Dänemark – eine obligatorische Unfallversicherung für bestimmte Teilbereiche gibt und nur mehr vier Länder – Belgien, England, Schweden und Spanien – an dem Prinzip der freiwilligen Versicherung festhalten. Die gleiche Untersuchung berichtet für die *Krankenversicherung*, daß sie in Deutschland, österreich, Ungarn und Luxemburg obligatorisch sei, in Frankreich wenigstens für einen Teil der Arbeitnehmer. Am wenigsten fortgeschritten ist um die Jahrhundertwende noch die Gesetzgebung bezüglich der *Rentenversicherung*. Nur Deutschland kann eine obligatorische Versicherung aller Lohnarbeiter vorweisen. In vier

7. Georg Zacher, Die Arbeiterversicherung im Auslande, Bd. I 1898/99, Bd. II 1901-1905, Bd. III 1905/06, Bd. IV 1907/08, Bd. V 1908.

Ländern – Österreich, Ungarn, Frankreich, Belgien – gibt es eine Pflichtversicherung für die Bergleute. Und sieben Länder haben gesetzliche Regelungen freiwilliger Versicherung entwickelt: Ungarn, Italien, Frankreich, Belgien, England, Finnland und Spanien. Über den weiteren Fortgang der Entwicklung berichtet eine spätere Untersuchung, die sich auf 13 westeuropäische Länder bezieht, der durchschnittliche Prozentsatz der in der Unfall-, Kranken-, Renten- und Arbeitslosenversicherung erfaßten Erwerbsbevölkerung habe sich in der folgenden Weise gesteigert:[8]

1885: 1,1%
1900: 8,0%
1920: 28,6%
1940: 51 %

Dabei verbessern sich auch immer wieder Reichweite und Niveau der Systeme. Der Schutz der Familien wird immer mehr ausgeweitet. Die Angehörigen werden in den Schutz der Krankenversicherung einbezogen. Das Risiko der Mutterschaft wird aufgenommen. Und der Sicherung für den Fall der Invalidität und des Alters wird immer häufiger die Sicherung der Hinterbliebenen für den Fall des Todes des Ernährers hinzugefügt. Von 1930 an entwickeln sich ausgehend von Frankreich und Belgien auch spezifische Familienleistungen, welche die Belastungen durch Kinder ausgleichen sollen. Obwohl diese Familienleistungen in Frankreich vom Arbeitsrecht – d.h. vom Gedanken eines 'Familienlohnes' – ausgehen, werden sie, nicht zuletzt als Instrumente auch der Bevölkerungspolitik, in staatliche Verantwortung übernommen.

4 *Soziale Sicherung im Wohlfahrtsstaat*

a Allgemeines

Auch über die Familienleistungen hinaus mehren sich in der Zeit zwischen den Weltkriegen die Anzeichen dafür, daß die Sozialversicherung durch andere Methoden ergänzt werden muß. Die Kriegsopfer des Ersten Weltkrieges können nicht auf sie verwiesen werden. Der Staat muß unmittelbar für sie eintreten. Die Massenarbeitslosigkeit fordert neue Wege. Neben den Arbeitnehmern werden andere unterprivilegierte Gruppen sichtbar, wie etwa Kleinlandwirte, Pächter usw. Die Armenfürsorge wird verbessert. Die Sozialarbeit entwickelt sich.

Eine umfassende Neuorientierung aber bringt erst der Zweite Weltkrieg und die Zeit danach. Der Beveridge-Report wird zum Wahrzeichen dieser Zeit. Die Ursachen des neuen Aufbruches sind vielfältig. Zu den wichtigsten Impulsen zählt wohl die tiefe Erschütterung, in welche die Erfahrung des Nationalsozialismus, des Faschismus und des Stalinismus, des Krieges und aller Veränderungen, die er nach sich zog, die europäischen Völker gestürzt hat. Nicht weniger zählt hierzu das Bewußtwerden der nationalen Solidarität während der Kriegsjahre. Emigration, Gefangenschaft, Vertreibung und vieles andere mehr hatten

8. Jens Alber aaO, S. 152.

andererseits einen internationalen Austausch der Informationen und Werte gebracht, wie ihn Wissenschaft und Presse allein vordem niemals bewirken konnten. Amerika war zur Führungsmacht der westlichen Welt geworden. Und damit kommt auch das amerikanische Schlagwort von der 'sozialen Sicherheit' zu besonderer Geltung. Die Völker, von Idee und Wirklichkeit des Machtstaates tief enttäuscht, wenden sich der Idee Wohlfahrtsstaates, des Sozialstaates, zu.

Soziale Sicherheit wird nunmehr zu einem zentralen Element des umfassenderen Konzepts des Wohlfahrtsstaates. Das gibt ihr neue Dynamik. Zugleich aber wird sie mehr als vorher auch zum Instrument umfassender Wohlfahrtsstaatlichkeit. Vielleicht lassen sich die Veränderungen, die zich auf die Entwicklung der sozialen Sicherheit auswirken sollten, in den folgenden beiden Prinzipien zusammenfassen.

- Erstens: es war unerträglich geworden, den Schutz der sozialen Normalität, den die soziale Vorsorge bewirken sollte, auf einzelne Gruppen der Bevölkerung zu beschränken, der übrigen Bevölkerung aber die Wohltat der sozialen Vorsorge vorzuenthalten oder auch die Last der sozialen Vorsorge zu ersparen. Soziale Vorsorge erscheint mehr und mehr als ein Anliegen allgemeiner Solidarität und nicht der Solidarität einzelner Gruppen.
- Zweitens: Armenfürsorge und Sozialversicherung waren Vorkehrungen gegen Armut und gegen spezifische soziale Gefahren wie Krankheit, Unfall, Invalidität usw. Sie waren Hilfen in der Subnormalität (Armenfürsorge) oder gegen den Abfall in die Subnormalität (Sozialversicherung). Nunmehr soll Sozialpolitik auf die Teilhabe aller an den Lebensmöglichkeiten der Gesellschaft zielen, also auch auf den Zugang zur Normalität.

Das verändert die herkömmlichen Systeme. So gewinnt etwa in der Sozialversicherung neben der Kompensation sozialer Nachteile die Eingliederung oder Wiedereingliederung eines Menschen in die gesellschaftliche Normalität (Rehabilitation) größeres Gewicht. Es führt aber auch zu weiteren Sozialprogrammen.

Familienleistungen wurden nun allgemein, soziale Wohnungsprogramme weit verbreitet. Hinzu kommen Programme, welche die Chancen der Erziehung, der schulischen Bildung, der beruflichen Ausbildung usw. weit öffnen. Aber der Wohlfahrtsstaat kann sich nicht allein mit Mitteln der Sozialleistungssysteme verwirklichen. Seine sozialen Ziele setzen neue Entwicklungen auch in den Regelungsfeldern der Arbeit und des Einkommens, der Bedarfsdeckung und – mitunter auch – des Unterhaltsverbandes voraus. Internalisierende und externalisierende Lösungen geraten umfassend in Bewegung.

b Exkurs: Die sozialpolitische Spaltung Europas

Zugleich freilich spaltet sich Europa politisch und damit auch sozialpolitisch in 'Ost' und 'West'. *Osteuropa* gerät unter die Hegemonie der Sowjetunion. Im 'sozialistischen' System zielen Organisation und Steuerung der Wirtschaft direkt auf eine gleiche und gerechte Verteilung der Güter. Zu diesem Prozeß der Produktion und der Verteilung haben die Bürger grundsätzlich als Arbeitneh-

mer beizutragen. Ihre sozialen Bedürfnisse sind deshalb weitgehend von den Betrieben zu decken und nur die besonderen Fälle der Invalidität, des Alters usw., die ein Ausscheiden aus den Betrieben erzwingen, sind auf die Sozialversicherung hin zu externalisieren. Einem Mißverhältnis zwischen dem Einkommen und den Preisen der Bedarfsgüter wird durch deren Bindung entgegengewirkt. Die Harmonisierung der Lohn- und Sozialkosten der Betriebe mit den Erträgen, die sie erwirtschaften können, obliegt dem Plan und einem Ausgleich über zentrale Fonds. Güter wie Erziehung, Bildung, medizinische Behandlung, Pflege, aber auch Wohnungen sind grundsätzlich vom Staat bereitzustellen. Die soziale Problematik der Befriedigung der Bedürfnisse wird so in die wirtschaftlichen und administrativen Strukturen der Produktion und der Verteilung hinein internalisiert. Mehr und mehr wird freilich die Notwendigkeit einer spezifischen Sozialpolitik gesehen. Aber sie bleibt eingebunden in die 'Einheit der Wirtschafts- und Sozialpolitik'[9]

Das System hat, wie die Erfahrung zeigt, vor allem zwei bedeutsame Auswirkungen. Der hohe Grad an Internalisierung der sozialen Probleme in Arbeitsverhältnis, Administration und politische Strukturen hinein führt zu einem hohen Maß an Disziplinierung. Und die Belastung der wirtschaftlichen Strukturen und Prozesse mit unmittelbaren sozial- und anderen politischen Zielsetzungen entfremdet sie ihrer ökonomischen Funktion. Mag so das System der Ausweitung sozialer Normalität auf möglichst viele nützlich sein, so steht es doch der Hebung des Niveaus dieser Normalität und der freien Wahl des Anteils an ihr entgegen.

Im *übrigen Europa* dagegen breitete sich das Modell des freiheitlichen, konstitutionellen Wohlfahrtstaates aus. Er beläßt Arbeit und Bedarfsdeckung grundsätzlich im System der Marktwirtschaft. Daneben bemüht der Wohlfahrtsstaat sich vermehrt darum, den sozialen Gefährdungen, die sich in den Problembereichen der Arbeit und des Einkommens, der Bedarfsdeckung und des familiären Unterhalts ergeben, durch Änderung der Rechtsregeln und durch staatliche Interventionen entgegenzuwirken: etwa durch die Weiterentwicklung des Arbeitsrechts, durch soziale Veränderungen des Rechts der Wohnungsmiete, durch den Schutz der Verbraucher, durch den Schutz der Kinder und Jugendlichen usw. Jedoch haben die externalisierenden Strategien der Sozialleistungssysteme ihren besonderen Rang. Soziale Probleme auf Sozialleistungssysteme hin zu externalisieren, entschärft die disziplinierenden Zwänge vorfindlicher Lebensverhältnisse (wie wir etwa für den Krankheitsfall aus der Alternativität zwischen Lohnausfall oder – fortzahlung auf der einen Seite und Krankengeld auf der anderen Seite oder aus der Alternativität zwischen Werkswohnungen und öffentlichen Beihilfen zum Wohnungsaufwand der sozial Schwächeren sehen können). Und die Methode, die sozialen Verhältnisse durch Umverteilung – etwa auch mittels Sozialleistungssysteme zu korrigieren, schont die wirtschaftliche Wirkung der Marktmechanismen, die etwa durch soziale Preisbindungen beeinträchtigt würde. Der freiheitliche Wohlfahrtsstaat dient

9. S. Verhandlungen des XIX. Parteitags der Sozialistischen Einheitspartei Deutschlands, Bd. 2 (1976), S. 221-233; Günter Manz und Gunnar Winkler, Sozialpolitik, 1985; S. 10 ff.

somit der Emanzipation. Zugleich verbindet er mit der Sorge der Teilhabe möglichst aller an der sozialen Normalität nicht nur ein Maximum an freier Wahl dieses Anteils, sondern auch die Chance, daß das Niveau dieser Normalität sich durch wirtschaftliche Prosperität hebt.

c Soziale Sicherung im freiheitlichen Wohlfahrtsstaat

Die Politik mußte nun versuchen, die soziale Sicherung möglichst der gesamten Bevölkerung zu öffnen. War sie als Sozialversicherung konzipiert, die sich auf die Arbeitnehmer konzentrierte, so mußte sie nun Wege suchen, auch andere Gruppen (Landwirte, andere Selbständige, Studenten usw.) einzubeziehen. Sie mußte versuchen, die Vorsorgefähigkeit von Personen, die sich, wie Behinderte, nicht durch Beiträge sichern können, irgendwie zu substituieren. Vielfach aber wurde es als der bessere Weg betrachtet, die soziale Sicherung aus Steuern zu finanzieren und für jeden Einwohner zu öffnen. Dann aber bot es sich an, auch die Leistungen zu egalisieren, zu typisieren (flat rates, demogrants). Das aber läßt das Bedürfnis außer Acht, durch soziale Sicherung den individuellen Lebensstandard zu schützen. Und so führte solche Verallgemeinerung und Typisierung zumeist zu einer Kombination allgemeiner Systeme mit individualisierenden Systemen (der Sozialversicherung, der berufständischen Versorgung, der betrieblichen Vorsorge, der Privatversicherung oder auch nur der individuellen Vermögensbildung), um den Gedanken einer allgemeinen und einer individuellen Sicherung gleichermaßen gerecht zu werden.

Ein anderer Weg, die Teilhabe an der sozialen Normalität auszubreiten, ist der, die Befriedigung gewisser Bedürfnisse aus dem Markt herauszunehmen und durch die öffentliche Verwaltung zu gewährleisten. Auf dem Gebiet des Unterrichts und der Bildung ist das öffentliche Angebot seit langem weithin selbstverständlich, so daß sich die soziale Problematik zumeist auf den Lebensunterhalt der Schüler und Studenten reduziert. Spektakulärer und seltener ist der Schritt, die medizinische Versorgung in die Hand des Staates zu übergeben. Großbritannien hat damit begonnen. Skandinavische Staaten und jüngst Italien haben Varianten dazu entwickelt.

Ein anderer Charakterzug moderner sozialer Sicherung ist ihre positive, fördernde Richtung. Hatte die Geschichte mit der Armenfürsorge 'gegen' die Armut begonnen, hatte sie sich mit der Sozialversicherung 'gegen' die klassischen sozialen Risiken der Krankheit, des Unfalls usw. fortgesetzt, so wurde es nunmehr der Ehrgeiz des Wohlfahrtsstaates, 'für' den Zugang zur Normalität, 'für' die Chancengleichheit aller zu sorgen. Damit ist freilich eine Dimension angesprochen, die den Bereich sozialer Sicherung eindeutig überschreitet (wie z.B. Programme der Ausbildungs- und der beruflichen Förderung). Trotzdem verändert dieser Akzent auch die soziale Sicherheit. Erstens gibt er auch den klassischen Systemen sozialer Sicherung positive, fördernde Züge, wie sie durch die Betonung von Vorbeugung und Rehabilitation ebenso zum Ausdruck kommen wie durch die öffnung (z.B. der Krankenversicherung) für Personen, die an fördernden Programmen teilhaben. Zweitens entsteht ein Verhältnis der Kom-

plementarität zwischen den fördernden Leistungen und den kompensatorischen Leistungen (etwa zwischen Maßnahmen der Berufsförderung einerseits und Leistungen zur Kompensation von Invalidität oder Arbeitslosigkeit andererseits).

Ein anderer Zug der Entwicklung ergab sich aus der Zahl der Beschädigten, Witwen und Waisen, die der Zweite Weltkrieg zur Folge hatte. Durch sie wurden erneut auch die Kriegsopfer zu einem wichtigen Thema des Wohlfahrtsstaates. Aber der Gedanke, daß der Wohlfahrtsstaat Schäden zu kompensieren hat, die in der Verantwortung der Allgemeinheit stehen, weitete sich aus. Auch die Friedensgesellschaft entdeckte das Gebot 'sozialer Entschädigung'. Die Entschädigung der Opfer von Verbrechen ist das wichtigste Beispiel dafür.

Der Wohlfahrtsstaat konnte sich, gerade wenn er ein freiheitlicher sein wollte, auch nicht darauf verlassen, daß alle in den Genuß jener Sicherungen kommen, die er für die typischen Biographien vorgesehen hat. Auch konnte er sich als freiheitlicher Wohlfahrtsstaat nicht darauf beschränken, atypischen Verläufen durch disziplinierende Maßnahmen entgegenzuwirken. Gerade atypischen Verläufen mußte er mit eigenen Sozialleistungen entgegentreten. Entsprechend der Entwicklung der Gesellschaft bekamen daher die alten Ansätze der Armenfürsorge und der Sozialarbeit neue Bedeutung, wurden sie als Sozialhilfe oder supplementary benefits Bestandteil der sozialen Sicherung oder als aide social, als action sociale, als social work zu ihrer Ergänzung.

Neben all dem verbesserte der Wohlfahrtsstaat auch den 'internalisierenden' Schutz der Schwächeren immer weiter, vor allem im Arbeitsrecht. Privatrechtliche Institutionen sozialer Vorsorge (betriebliche Alterssicherung, tarifvertragliche Kassen, gewerkschaftliche Einrichtungen, Privatversicherung, Vermögensbildung usw.) behielten ihre alte Bedeutung oder wurden neu genutzt.

Das Ergebnis ist, daß die soziale Sicherheit heute nicht nur einen hohen Grad von Allgemeinheit und Wirksamkeit erlangt hat. Das Ergebnis ist auch, daß soziale Sicherheit heute einen hohen Grad an Komplexität erlangt hat. Das gilt in zweifachem Sinne. Erstens ist soziale Sicherheit in sich komplex: durch die potentielle Vielfalt von Systemen. Und sie ist zweitens einbezogen in die Komplexität des modernen Wohlfahrtsstaates selbst.

Bei all dem sind die nationalen Unterschiede innerhalb Europas groß geblieben – groß hinsichtlich des Niveaus, groß hinsichtlich der Systeme und Methoden, die angewandt werden. Doch entzieht sich das jeder einfachen Typisierung und Bewertung.

III Internationales europäisches Sozialrecht

Im großen und ganzen hat Europa gleichwohl einen Standard sozialer Sicherung erreicht, der höher und einheitlicher ist als je zuvor in der Geschichte. Wachstum und Konvergenz der sozialen Sicherheit haben sich aber nicht nur auf dem Wege der Kommunikation, sozialpolitischer Informationen und Werturteile innerhalb Europas vollzogen. Vielmehr ist 'europäische soziale Sicher-

heit' auch eine Frucht politischer, diplomatischer und rechtlicher internationaler Zusammenarbeit in Europa. Es ist notwendig, nun auch dieser Entwicklung noch Aufmerksamkeit zu widmen.[10]

1 *Die Entwicklung bis zum Ersten Weltkrieg*

Eine erste Phase internationaler Zusammenarbeit finden wir auf dem Gebiet des *Armenwesens*. Die Armenfürsorge war auf diejenigen beschränkt, die in einer Gemeinde, zumindest in einem Staat ihre Heimat haben. Andere wurden abgeschoben. Das führte zu Härten, die immer weniger hingenommen wurden. Das zeigte sich besonders kraß in Deutschland. Die deutschen Teilstaaten waren bis zur Gründung des Deutschen Reiches (1871) souverän. Ihre gemeinsame Geschichte und ihr Zusammenschluß im Deutschen Bund (1815) ließ aber doch die Praxis, daß Arme zwischen ihnen hin- und hergeschoben wurden, in besonderem Maße mißlich erscheinen. Somit schufen sie von 1830 an ein immer dichteres Netz von Verträgen, um die Armenfürsorge für 'Landfremde' humaner zu regeln. In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts kam es zu ähnlichen Verträgen für spezifische Problemgruppen (Kranke, Geisteskranke, Kinder, Seeleute, Prostituierte usw.) zwischen dem Deutschen Reich und fast allen seinen Nachbarn, aber auch zwischen Frankreich und der Schweiz, Belgien und den Niederlanden.

Aber auch die *Vorsorge* verlangte internationale Zusammenarbeit. Sie begann mit der frühesten Form der Vorsorge: dem Sparen. Verträge zwischen Frankreich, Belgien, den Niederlanden und Italien befaßten sich von 1882 an mit dem Zugang von Ausländern zu den öffentlichen Sparkassen und der Mitnahme von Sparguthaben im Falle der Wanderung.

Mit der *Sozialversicherung* entstanden neue Bedürfnisse internationaler Regelung. Diese Entwicklung setzt nach der Jahrhundertwende ein und greift rasch aus. Zwei Grundtypen entstehen. Der eine Grundtyp ist die globale 'Gleichbehandlungs-Klausel', die sich zumeist in Handels-, Zoll- und Schiffahrtsverträgen findet, so zwischen dem Deutschen Reich, Italien, österreich-Ungarn und Schweden. Der andere Grundtyp ist das differenzierte Sozialversicherungsabkommen. Das erste Muster dafür ist das französisch-italienische Abkommen von 1904. In der Folgezeit werden solche Sozialversicherungsabkommen vor allem für die Unfallversicherung geschlossen, weil diese sich am intensivsten entwickelt hatte.

10. Guy Perrin, Origines du droit international de la sécurité sociale, Revue Française des Affaires Sociales, 35e année 1981, S. 161 e.s.; ders., Die Ursprünge des internationalen Rechts der sozialen Sicherheit, Vierteljahresschrift für Sozialrecht, Beiheft 3, 1983; Hans F. Zacher, Grundfragen des internationalen Sozialrechts, Mitteilungen der Landesversicherungsanstalt Oberfranken und Mittelfranken 1983, S. 48 ff. Ältere Hinweise s. bei den Zitierten.

2 *Die Entwicklung zwischen den beiden Weltkriegen*

Nach dem Ersten Weltkrieg stand das internationale Sozialrecht vor neuen Fragen. Sie waren aus den Gebietsveränderungen erwachsen, welche die Friedensverträge mit sich gebracht hatten. Millionen von Menschen wechselten die Nationalität. Und damit waren auch Regelungen notwendig, ob und wie sie auch das Sozialversicherungssystem wechseln sollten.

In der Zeit zwischen den Kriegen steht dann weiterhin die Sozialversicherung im Vordergrund der internationalen Aktivitäten. Neben Unfallversicherungsabkommen kommt es mehr und mehr zu umfassenderen Sozialversicherungsabkommen.

Eine wichtige Herausforderung an das internationale Recht stellen die Leistungen an Arbeitslose dar. Die politischen Reaktionen auf das Phänomen der Arbeitslosigkeit sind in den einzelnen Ländern sehr unterschiedlich. Neben der Sozialversicherung gibt es mehr und mehr auch steuerfinanzierte Leistungsprogramme für Arbeitslose. Und die Arbeitslosen sind oft Ausländer. Zahlreiche Abkommen beschäftigen sich daher mit der internationalen Problematik, die sich aus diesen unterschiedlichen Leistungen für Arbeitslose ergibt.

Schließlich hatte man sich im Friedensvertrag von Versailles (1919) auch über die Einrichtung der Internationalen Arbeitsorganisation geeinigt. Um einheitliche Standards der Lebensbedingungen der Arbeitnehmer zu fördern, entwickelt die Internationale Arbeitsorganisation die Technik von Konventionen und Empfehlungen zur Verbesserung, Harmonisierung und Standardisierung des nationalen Rechts. Obwohl der Schwerpunkt ihrer Arbeit im Arbeitsrecht liegt, richtet sie dabei ihr Augenmerk doch mehr und mehr auch auf die Sozialversicherung. Die Tätigkeit der Organisation ist weltweit. Aber Europa spielt gebend und nehmend eine führende Rolle.

3 *Nach dem Zweiten Weltkrieg*

Nach dem Zweiten Weltkrieg ändert sich das Spektrum internationalen Sozialrechts erneut.

a Kriegsfolgen – Vertreibung – Flucht – Emigration – Wanderung

Zunächst bricht wieder das Thema auf, das wir schon aus der Zeit nach dem Ersten Weltkrieg kennen: Millionen von Menschen wechseln die Nationalität oder das Land ihres Aufenthalts. Nur hat dieses Phänomen diesmal ganz neue Dimensionen. Nicht nur quantitativ! Nicht nur dadurch, daß es zunächst um die Behebung der primitivsten Not, um die Bewältigung von Katastrophen geht! Eine neue Dimension liegt auch darin, daß der sozialrechtliche Status in den meisten der beteiligten Länder nunmehr eine wesentlich größere Bedeutung hat. Der Wechsel der Nationalität und des Aufenthalts kann den Verlust aller sozialen Vorsorge bedeuten. Die internationale Sozialpolitik muß deshalb die Frage

der Substitution dieser Vorsorge im Aufnahmeland stellen. Eine neue Dimension liegt ferner darin, daß mehr als nach dem Ersten Weltkrieg nicht nur Gebiete und ihre Bewohner die Nationalität wechseln, sondern Menschen flüchten, vertrieben werden, wandern. Sie werden dadurch per se sozial schutzbedürftig. Vertriebene, Flüchtlinge, politisch Verfolgte, Asylanten usw. werden und bleiben ein Thema des nationalen wie des internationalen Sozialrechts. Und je mehr sich die Verhältnisse normalisieren, je offener die Grenzen wieder werden, desto mehr treten auch die alten Phänomene der 'Grenzgänger', der Gast- und Wanderarbeiter wieder auf.

b Der Wandel der internationalen Sozialpolitik

Auch die Entstehung des Wohlfahrtsstaates schlägt sich in der internationalen Sozialpolitik nieder. Die 'soziale Sicherheit' wird auch international Bestandteil eines auf die allgemeine Teilhabe an den Gütern der Gesellschaft gerichteten sozialpolitischen Konzepts.

Typisch ist Art. 22 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen von 1948:

> Jeder Mensch hat als Mitglied der Gesellschaft ein Recht auf soziale Sicherheit; er hat Anspruch darauf, ...in den Genuß der für seine Würde und die freie Entwicklung seiner Persönlichkeit unentbehrlichen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte zu gelangen.

Und Art. 25 derselben Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen differenziert:

> Jeder Mensch hat Anspruch auf eine Lebenshaltung, die seine und seiner Familie Gesundheit und Wohlbefinden einschließlich Nahrung, Kleidung, Wohnung, ärztlicher Betreuung und der notwendigen Leistungen der sozialen Fürsorge gewährleistet; er hat das Recht auf Sicherheit im Falle von Arbeitslosigkeit, Krankheit, Invalidität, Verwitwung, Alter oder von anderweitigem Verlust seiner Unterhaltsmittel durch unverschuldete Umstände.

Auch der Wandel der Methoden schlägt sich im internationalen Recht nieder. Solange die Sozialversicherung dominierte, ließ sich der Wechsel eines Bürgers von einem System zu einem anderen – bei allen Schwierigkeiten im Detail – auf der Grundlage regulieren, daß die Beitragszahlungen den Zugang zu einem Leistungssystem und das Maß der Anwartschaft definierten. Aus Steuermitteln finanzierte Systeme kennen die damit verbundenen Kontrollen und Rechtstitel nicht mehr. Wo sich die Sozialleistungen nach Wohnsitz und Bedürfnis richten, wird schon die Gestattung des Zuzugs zu einer sozialrechtlichen Entscheidung. Und was soll in einem Sozialversicherungssystem angerechtnet werden, wenn

der Zuziehende aus einem Land kommt, in dem der fragliche Sicherungszweig (etwa die Sicherung für den Fall des Alters) aus Steuermitteln finanziert wird?

Ein besonderes Gesicht hat dieses Problem, wo nicht Geldleistungen, sondern Dienst- und Sachleistungen in Frage stehen, wie vor allem in der medizinischen Versorgung. Es ist *ein* internationales Problem, zu regeln, wie die Bürger für den Fall der Krankheit geschützt werden, die von einem 'Krankenversicherungsland' in ein anderes 'Krankenversicherungsland' überwechseln. Und es ist *ein anderes* Problem, dies für den Fall zu regeln, daß der Wechsel zwischen einem 'Krankenversicherungsland' und einem 'Gesundheitsdienstland' stattfindet.

Gerade Regelungen dieser Art sind nun aber von ganz neuer Dringlichkeit. Indem immer mehr Menschen und immer mehr Lebenslagen von Sozialleistungssystemen erfaßt werden, wird der sozialrechtliche Status zu einem immer bedeutsameren Element des Bürgerstatus, ja selbst schon des bloßen Status des Einwohners. Und Freizügigkeit wird wertlos, wenn sie nicht von Techniken begleitet wird, die den Zugang zum Sozialstatus des jeweils anderen Landes öffnet und gewährleistet, daß die Position, die das Sozialrecht des verlassenen Landes gewährte, im neu bezogenen Land nicht nur nicht verloren geht, sondern notfalls den Vorsorgeaufwand substituiert, an den das neu bezogene Land seine Leistungen knüpft. Das wichtigste Beispiel: Beitragszeiten und – höhen müssen gegen Wohnzeiten und Einkommenshöhen vertauscht werden können und umgekehrt. Man kann von einer doppelten Konnexität sprechen: erstens, zwischen dem Bürgerstatus und dem Sozialstatus; zweitens, zwischen der Freizügigkeit und der – wie ich es einmal nennen möchte – 'Konvertibilität der sozialrechtlichen Positionen. Abstriche am sozialrechtlichen Status und seiner 'Konvertibilität' beeinträchtigen Bürgerstatus und Freizügigkeit in einem früher nicht denkbaren Maß. Dem allem entspricht ein großes internationales Interesse für die Sozialpolitik. Die Aktivitäten der Vereinten Nationen und der Internationalen Arbeitsorganisation bekunden dies weltweit.

c Die europäischen Konsequenzen

Aber auch Europa mußte, wo es sich als politische Einheit darstellen wollte, sich auch als soziale Einheit zu integrieren suchen. So hat der *Europarat* in Straßburg ein differenziertes System von Konventionen und Abkommen entwickelt: die Europäische Sozialcharta und die Europäische Ordnung der sozialen Sicherheit, mit dem Ziele, die nationalen Standards der Sozialpolitik zu verbessern, anzugleichen und zu garantieren; das Europäische Fürsorgeabkommen, das Vorläufige Europäische Abkommen über die Systeme der sozialen Sicherheit für den Fall des Alters, der Invalidität und zugunsten der Hinterbliebenen usw. Aber auch durch viele informelle Aktivitäten (Empfehlungen, Konferenzen usw.) hat er die europäische Sozialpolitik nachhaltig gefördert.

Weit darüber hinaus aber gehen die *Europäischen Gemeinschaften*.[11] Der

11. Phillippa Watson, Social Security Law of European Communities, 1980; Gérard Lyon- →

Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft von 1957 hat gerade für das Sozialrecht und durch das Sozialrecht Entscheidendes verändert. Zwar ist die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft zunächst eben dies: eine Wirtschaftsgemeinschaft. Zwar sind deshalb die allgemeinen Aufträge und Zuständigkeiten der Gemeinschaft zur Harmonisierung der Sozialpolitik schwach und wurde von ihnen auch kaum wirksamer Gebrauch gemacht. Jedoch zählt die Freizügigkeit der Arbeitnehmer zu den Grundlagen der Wirtschaftsgemeinschaft. Das verlangt, daß der Gebrauch der Freizügigkeit nicht zu Nachteilen der sozialen Sicherung führt. Zu den wenigen glücklichen Entwicklungen der Europäischen Gemeinschaften zählt es, daß ein entsprechendes Regime schon 1958 – ein Jahr nach der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft – in der Verordnung Nr. 3 des Rates über die soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer etabliert werden konnte. Sie wurde 1971 durch die Verordnung 1408/71 des Rates zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und deren Familien, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern, abgelöst, ohne abgeschächt zu werden.

Die neue Dimension, die das internationale Sozialrecht damit angenommen hat, wird deutlich, bei Betrachtung des folgenden Absatzes der Verordnung 1408/71:

> Die Vorschriften über die Koordinierung der innerstaatlichen Rechtsvorschriften für die soziale Sicherheit... sollen innerhalb der Gemeinschaft sicherstellen, daß alle Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten nach den innerstaatlichen Rechtsvorschriften der einzelnen Mitgliedstaaten gleichbehandelt werden und die Arbeitnehmer und ihre anspruchsberechtigten Angehörigen unabhängig von ihrem Arbeits- oder Wohnort in den Genuß der Leistungen der sozialen Sicherheit kommen.

In der Tat ist es durch diese Regelungen gelungen, die Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften für den, der Arbeit und Wohnsitz von einem Land zum anderen verlegt, zu einer wesentlichen Einheit zu machen. Dazu hat auch der Europäische Gerichtshof seinen Beitrag geleistet. Läßt sich die soziale Freizügigkeit im Einzelfall nicht so herstellen, daß Vorteile und Nachteile für den Wandernden sich ausgleichen, so verlangt der Gerichtshof in ständiger Rechtsprechung, daß eher ein Vorteil für den einzelnen in Kauf genommen wird, als daß er einen Nachteil erleidet.

Aber nicht alle europäischen Staaten sind Mitglieder der Europäischen Gemeinschaften. Und das internationale Sozialrecht des Europarates, der fast alle europäischen Länder außerhalb des 'sozialistischen' Osteuropa umfaßt, ist nicht intensiv genug, um vergleichbare Wirkungen wie das Sozialrecht der Europäischen Gemeinschaften zu erzielen. So müssen die europäischen Staaten, die nicht der Europäischen Wartschaftsgemeinschaft angehören, untereinander und mit den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft spezielle *Sozial-*

→

Caen et Antoine Lyon-Caen, Droit social international et européen, 1980; Bernd Schulte, Sozialpolitik in der Europäischen Gemeinschaft, Gegenwartskunde, Sonderheft 1983, S. 81 ff.

versicherungsabkommen.[12] Fürsorgeabkommen usw. schließen, um jener doppelten Konnexität von Bürgerstatus und Sozialstatus, von Freizügigkeit und 'Konvertibilität' Rechnung zu tragen. Daraus ist ein dichtes Netz geworden, das die meisten europäischen Staaten miteinander verbindet. Freilich ist das nichts, was 'Europa' als ganzes betrifft, und nichts, was nur europäische Staaten gemeinsam hätten. Gleichwohl wirken die sozio-kulturellen Gemeinsamkeiten, welche die europäischen Staaten miteinander verbinden, dahin, daß dieses Netz unter ihnen besonders dicht ist. Die Differenzen des politischen Systems, die Osteuropa vom übrigen Europa trennen, stellen aber auch insofern einen tiefen Graben dar.

IV Schlußbemerkungen

Wenn auch Spuren sozialer Hilfe und Vorsorge in die frühesten Zeiten europäischer Geschichte zurückweisen, so hebt sich jene Entwicklung, die vor etwa 200 Jahren als Ausdruck der ökonomischen, sozialen, politischen und geistigen Veränderungen, die im Zeitalter der Aufklärung und des Frühkapitalismus mit den ersten Reformen der Armenfürsorge und der Errichtung von Sparkassen begann, als etwas Neues ab. In den zwei Jahrhunderten, die seither vergangen sind, wurden die Methoden, die den Menschen Hilfe gegen Armut, Vorsorge gegen die Wechselfälle des Lebens und schließlich gleiche Chancen des Zugangs zum Wohlstand der Gesellschaft bieten sollten, vervielfältigt. Sie sind schließlich im umfassenden Konzept des Wohlfahrtsstaates aufgegangen. Die Unterschiede in Stil und Technik der Realisierung sind von Land zu Land groß. Sehr viel ähnlicher sind jedoch die Wirkungen, die damit für das soziale Befinden des Bürgers und den sozialen Zustand der Gesellschaft erreicht werden.

Politisch hat in den gleichen zwei Jahrhunderten Europa die Bildung der Nationalstaaten erlebt, deren nationaler Egoismus zu den Katastrophen zweier Weltkriege führte. Der zweite dieser Weltkriege hat die 'Ost-West'-Spaltung Europas zurückgelassen Gleichwohl hat Europa daraus gelernt. Die Bemühungen um europäische Zusammenarbeit und Gemeinsamkeit gehen so weit wie nie zuvor in der Geschichte. Und so wesentlich die Sozialpolitik für die einzelnen Staaten und ihre Bürger wurde, so wesentlich wurde die internationale und supranationale Sozialpolitik für diese europäische Zusammenarbeit.

So positiv dieses Bild ist, so kann nicht verschwiegen werden, daß der europäische Wohlfahrtsstaat im Verlaufe der 70er und 80er Jahre in eine tiefe Krise geraten ist. Sie hat viele Gründe. Es sind Gründe des politischen Systems und der wirtschaftlichen Verhältnisse. Aber es sind auch Gründe der Alterung des Wohlfahrtsstaates. Der Wohlfahrtsstaat wurde immer komplizierter. Seine Regelungen änderten sich immer rascher. Schließlich hat er seine eigenen Voraussetzungen zersetzt. Indem er immer mehr jedem nach seinen Bedürfnissen gege-

12. Rolf Schuler, Zwischenstaatliche und gemeinschaftsrechtliche Sozialrechtsintegration im Vergleich, Europarecht 20. Jg., 1985, S. 113 ff.

ben hat, hat er die Grundregel der Selbstverantwortung, von der er ausgegangen ist, in Frage gestellt. Will er aber jedem nach seinen Bedürfnissen geben, so bestimmt entweder der Wohlfahrtsstaat die Bedürfnisse oder jeder nimmt sich vom Wohlfahrtsstaat nach seinem Gutdünken. Auch ist das Verhältnis zwischen internalisierenden und externalisierenden Lösungen in Schwierigkeiten geraten. Erwies sich die Trennung etwa zwischen dem Familienrecht und dem Schutz der Familie und ihrer Mitglieder durch Sozialleistungen oder zwischen dem Arbeitsrecht und den Sozialleistungssystemen, die Arbeitseinkommen ersetzen, zunächst als eine Vermehrung von Freiheit, zo wurde mit der Zeit daraus auch ein Mehr an Widersprüchen. Grundlegende Wandlungen der sozialen Wirklichkeit Ehe und der Familie haben neue Herausforderungen gebracht. Die Veränderung des Arbeitslebens und die in ihrem Gefolge aufgetretene Massenarbeitslosigkeit haben die Wirksamkeit des Wohlfahrtsstaates elementar in Frage gestellt. So ist die soziale Sicherheit, während sie in vielen europäischen Ländern noch der Hebung und Ausweitung bedürftig wäre, fast überall in Europa ernsten Gefährdungen ausgesetzt.

DEEL 3

Actualiteit [Recent topics]

3.1
Sociale zekerheid, Economie en Maatschappij
[Social security, Economy and Society]

Deel 3

Actualiteit [Recent topics]

3.1
Sociale zekerheid, Economie en Maatschappij
[Social security, Economy and Society]

What Crisis? Whose Crisis? Which Crisis?

An Abstract from The History of the European Community Countries published in 2035

BRIAN ABEL SMITH*

During the late nineteen-seventies and early nineteen-eighties one subject dominated all others in discussions of social policy – the 'crisis in social security'. So long afterwards it is difficult to understand the intensity of the debate or why this specific area was carved out for separate discussion. There is no doubt that it was considered a major issue at the time. The documentary evidence is overwhelming. Article upon article was written about it. The expert committee on social protection discussed it so much and with so little result that it was disbanded. Ministers debated it repeatedly in a variety of contexts. The subject was of such pressing interest that it was even possible to call a rare meeting of Ministers of Health with this subject as its centre piece. The Economic and Social Council gave an opinion on it to the European Parliament who in turn debated it at length. The Commission conducted the most extensive consultation ever mounted in the social field by calling together national round tables each of which submitted a long report. All this was duly summarised, discussed at an expert conference and formed the basis of get together policy statements from the Commission.

At its simplest the problem was that social security funds could no longer finance expenditure from their traditional sources of income. In the case of the

* Professor at the London School of Economics and Political Science, Department of Social Science and Administration, UK.

more rigid systems, contribution income was not keeping pace with expenditure. In the less rigid systems financed to a considerable or large extent from taxes, parliaments were unwilling to raise the extra taxes to finance benefits at their existing level and give the health sector the money it was demanding. Year by year new expedients were devised to try and balance the books. Indexing formulas were revised downwards or allowed to operate less frequently, particular benefits were abolished, cut or curtailed, persons previously exempt from contributions were required to pay, virtually every country in the Community either raised direct charges for health services, extended the range of charges or both. Deinsurance became the order of the day. Everybody looked for and nobody found a long term solution to the problem which would stop it occupying endless parliamentary time as the merits of each new expedient was debated year after year.

The background of what was described as the crisis was generally recognised at the time. There had been years with no economic growth and even occasional years of negative economic growth, following a period of quite unprecedented and steady economic expansion. It was a return in this respect to the period between the two world wars. The result, as in the interwar period, was a vast increase in unemployment, falling in this case disproportionately on young people. This had a double impact on the public balance sheet – the fall in contribution and tax income from people no longer at work and the cost of providing them with maintenance. One paradoxical reaction was the varying devices invented to lower the effective pension age in the hope of finding jobs for young people which, while it had the effect of keeping down published figures of the unemployed, inevitably magnified the genuine extent of joblessness and pulled against the objective of balancing the books of social security agencies.

One of the most remarkable features of the period following the Second World War (1945 onwards) had been the rise in social security spending from around 10 per cent of gross domestic product to as much as 30 per cent in one Member State. Instead of reacting to the largest increase in the number of pensioners ever experienced, by holding down pensions, countries recast their pensions schemes to make them more generous and some even reduced the age at which all pensions could be drawn. Not content with this a whole series of new benefits were provided, often at increasingly generous levels. Countries poured money into lavish new hospitals, expanded medical education and some issued each doctor with what almost amounted to unlimited blank cheques to draw on societies' resources as they thought fit. Whatever doctors wanted for their patients, they were given. Such profligacy was justified by what was called 'clinical freedom' – a concept which had been-carried over into this age of nearly free services. This was the way societies chose to spend a rapidly rising proportion of their growing resources. Moreover all this took place with a remarkable consensus of the main political parties and little public criticism. Debate was about which to do next rather than whether to go down this road at all.

What changed from the mid-nineteen seventies onwards? All that changed was the rate of growth. And this check came at a time when a record number of young people and married women were entering the employment market thus aggravating the effect of lower growth on rising unemployment. When people had themselves more money to spend and could buy in succession even grander new cars, washing machines and washing up machines, replace their radios and gramophones with music centres and go further and further afield for foreign holidays, thea were content not just to pay more but an ever increasing proportion of their incomes for social security. It was only when growth ceased that social security budgets came under attack. Growing unemployment was seen by the public as the government's problem. It should not be allowed to block the purchase of videos and home computers. Such was the underlying shallowness of public support for social protection that it suddenly became the scapegoat of what had become a spoilt consuming public – or at least the public with jobs. Those with jobs hoped to benefit from pensions but not, they hoped from unemployment benefit. While questions could legitimately be asked about whether the unemployed had really wanted to work or were being somewhat choosy about the jobs they would take during the high levels of unemployment of the nineteen fifties and sixties, it was only when jobs were scarce that people questioned the moral desirability of high levels of unemployment benefit lest it should undermine the will to work or lead to the refusal of low paid jobs.

This was the origin of what came to be called the 'crisis in social security'. This narrow definition of the problem protected other areas of public expenditure and implied one particular solution. Social security had somehow to find an answer as a self-contained system. It was unthinkable to cut the steadily increasing expenditure on defence to find the money to support the unemployed. National security could not be risked in the cause of social security. Marginal farmers, and even rick farmers, presumably were believed to marshall more votes than the beneficiaries of social security. Nor could even the opera be left to stand or fall on its own feet without public subsidy. No sector of public spending could be cut to subsidise social security. The option of raising employers' contributions would have been regarded as perverse in a period of economic recession. Indeed there was a strong lobby to lower them. Could employees be asked to pay more, if employers could not?

Hence the pressure to solve the problem by the one route of cutting benefits – by reducing the scope of the insurance package – thus starting to tear down what had been erected step by step over a period of thirty years. If there were more beneficiaries, less should go to each.

Where there was clearly bulging fat within social security systems was in those countries where health insurance had grown up on the 'blank cheque' principle. It took time before countries were prepared even to start nibbling at this problem. The reason for this was the prestige attached to the leading doctors of the day. These were not, as today, the Resource Allocation doctors (RADs) who authorise all expenditure from a fixed budget within each primary care unit. They had not yet been invented tough in the United States some Health Main-

tenance Organisations were moving towards practices of this kind. Nor were they the generalist doctors, despite the fact that they were expected to be able to recognise every disease problem. Prestige and high remuneration went to the specialised doctors – highest of all, strangely, to those who worked with their hands and actually did the surgical operations. It was because no one was prepared to challenge the right of individual specialists to use any amount of national resources on any one patient, that cost containment fell on the periphery of the system. Pharmacists were hit, drug profit margins were cut and hospitals were forced to operate within arbitrary budgets. Even though these policies failed to come to grips with the fundamental problem, this series of expedients was not wholly unsuccessful in checking the exponential rise in health care costs which had in evitably preceeded these measures.

But the most difficult question to answer is why countries wanted to hold down social security spending or public expenditure in general. The failing in political leadership seems remarkable at this distance in time. The only possible way in which the industrialised countries could have got back on the road of rapid economic growth was by running bold deficits in their national budgets. Moreover the social sector was the key area in which a vast number of useful jobs could have been created thus offering directly and indirectly a solution to the critical social problem of unemployment. After a strong lead from the public sector, the private sector would have taken over.

Why was this option not taken? One explanation would be the rigidities of social security financing systems. Seen in so many countries as self-financing autonomous agencies, the political leaders of the period were extremely reluctant to breach long established principles by supplementing traditional sources of social security income by tax resources or further tax resources even to solve the largest crisis in social equity since the Second World War. A second explanation is that two countries had attempted to solve the problem by unilateral action – the United Kingdom under Prime Minister Harold Wilson (1974-6) and President Mitterand in the first year of his Presidency. Both countries had beat a hasty retreat. Nevertheless there was the example of President Reagan who succesfully restored growth and cut unemployment by deficit financing in the USA. As John Killarney's recent book *The Star President*, Princeton, 2032 which has done so much to restore the reputation of that much maligned figure documents, it was his conscious stroke of political genius to rename Keynesian economics, the ogre of the Republican Party, as supply side economics and thus present it as something different by an emphasis on a deficit caused by lower taxes. If the Member States of the Community had acted together to create public sector led growth it could have carried much the same weight in the world economy as the United States.

Even if the option of heavy deficit financing was discarded because of the difficulty of ever getting the Community to act together, it would still have been possible to allow social security budgets to continue on their upward path. This would have made the position somewhat better. Here it appears the political

pressures were extremely strong. People with jobs were still the majority. They were simply not prepared to sacrifice their living standards even in the short term to give the dignity of paid work to those without it. They were willing neither to do this by working less for lower pay nor to pay extra taxes and contributions to bring social security budgets into balance at a much higher level of spending. Any political party which attempted to force them to do so would have signed its death warrant. Political action was barred by the selfishness of the dominant employed majority.

This was not of course the way in which contemporary political leaders presented the problem. They spoke instead about intolerable burdens of taxation, forgetting for the moment that still greater burdens had been shouldered in the Second World War. They drew attention to the dangers of the black economy – the process by which people simply refused to pay their social dues. They argued that intolerable wage demands were making goods incompetitive – the process by which those with jobs created still less jobs for other people. They even fell back on age old arguments about the damaging effects which higher taxes and social security contributions would be bound to have on incentives to work, forgetting for the moment that the underlying problem was that those in work were already working so hard that there was no work left for the young to do.

Thus the nineteen-eighties became a decade of wasted opportunity. The reserve army of the unemployed was not used to remove the warts that disgraced affluent societies – whether it was slum housing and decaying city centres, polluted rivers and forests rotted by acid rain, or old and disabled people with grossly inadequate care and even less adequate social contact. But instead of creating real jobs at normal rates of pay, the response of most societies was the tokenism of exploiting young people in community service schemes, work experience and training programmes on allowances far below any recognised pay scale.

To identify a 'crisis in social security' as if it was a cause rather than a consequence of the wider world economic crisis got very near to blaming its victims: the young wanted entry to the ordinary labour market and the pay which that market normally provided: they did not seek the substitute of unemployment benefit and social assistance. Nor did the elderly plan to grow old at an inconvenient time for the world economy. The sick needed care, it was not their fault that public money was seen to be needed for more munition workers rather than more nurses.

The highest price for the failure of the OECD countries as a whole to act altogether at the same time and in the same direction was however paid by developing countries struggling to find markets for their primary products. Product after product slumped on world markets with drastic consequences for their balance of payments. Peasant farmers living on the margin found their real incomes halved. Unemployment rose drastically in countries with neither unemployment benefit nor systems of social assistance. Millions were thrown into the overcrowded informal sectors of Third World economies, forced to find

some exiguous means of survival which inevitably some failed to do. Between 1981 and 1983 living standards in Latin America fell by about 9½ per cent and in Africa south of the Sahara by 11 per cent – right back to the standards of 1970.

The consequences for public expenditure were much more drastic for developing countries than for the more developed. Interest rates shot up to protect the US balance of payments deficit and currencies were heavily devalued, thus exposing the extent to which the developing world had become indebted to the developed. Some poor countries were forced to devote up to a third or half their export earnings to servicing their debts. Interest payments flowed from the poorest countries to the richest on twice the scale that aid flowed into developing countries. Never before was so much tribute rendered unto Caesar. With their budgets loaded with the prior charge of interest payments, social programmes had to be cut. Less could be spent on education, health and social welfare. Import restrictions drastically limited drug supplies and medical equipment. Thus many doctors in Africa were deprived of the tools to do their job and transferred their skills to the richer nations. The chairman of the OECD Development Assistance Committee bluntly described what was happening as 'the disintegration of rural health services'.[1]

Here was the real crisis in Social Security. And it was on a scale undreamt of in the affluent societies of Europe. Moreover there seemed to be nothing their governments could do about it. The administrative machinery for extracting more taxes from the better off was of limited effectiveness. Higher taxes on exports would bring still greater ruin to peasant producers. To refuse to pay interest threatened to cut the lifeline of further potential help from the rest of the international community.

Apart from short term emergency aid when European television showed the enormity of drought and famine in Africa, the European Community largely ignored what was happening in the Third World as a result of failure of the industrialised countries to restore preexisting rates of growth and thus the markets for primary products. It was recognised by international agencies that the developing world would have to have aid to restore their damaged economies and even to feed the growing population of Sub-Saharan Africa. But donor government redirected their foreign aid money 'away from the poorest of the poor countries to those developing countries in which they have greater commercial or political interests – the middle-income countries'.[2] The only help provided came in the form of further loans from the commercial banks hoping to make still greater profits out of the desperation of the poorest countries.

Thus with the irony of history came the great banking crash of 1988. It started in Brazil with a popular uprising against wage controls and the removal of food

1. Organisation for Economic Cooperation and Development, *Development Cooperation Review*, 1984, Paris, p. 33.
2. A.W. Clausen, Poverty in the Developing Countries, World Bank, 1985, p. 11.

subsidies. Moreover a further drastic fall in coffee prices meant that the country's total export earnings were insufficient even to pay its debt interest. A new government was elected on the mandate to renounce the whole weight of debt that overshadowed the country and make a new start on the basis of self-sufficiency. This policy was followed within days by other Latin American countries and within a week by the main debtor countries of Southern Africa. There was a panic run on the banks in North America and Europe and leading banks had no option but to go into liquidation. For political reasons it was unacceptable, to Prime Minister Thatcher (UK) or President Reagan (USA) to even contemplate the rescue of the banking system by nationalisation. The whole basis of credit in the industrialised world had collapsed. Governments were forced to make draconian cuts in public expenditure. Older workers who had refused to make small sacrifices of earnings to help the young unemployed find jobs, themselves became unemployed and faced a level of benefit which had been halved. The young finally took their revenge on the older generation. But the price paid by the population of the whole world during the following decade was incalculable. By this twist of irony the phoney crisis in European social security became a real crisis on an unprecedented scale throughout the Community as elsewhere. The narrow vision and short term horizons of the political leaders had turned a setback into ruin.

New Technologies and Labour Relations

ROGER BLANPAIN*

Our topic NT and Labour Relations is important, not so much from what we know already about its impact on our daily lives in general and on labour relations in particular, today; but especially from what we do not yet know. One *cannot*, especially in the area of NT, say what the future will bring; the future is open, but is at the same time absolutely uncertain. The realities and the lessons of yesterday and today may be inadequate and irrelevant for tomorrow.

Even the realities of today are greatly unknown. There is a lot of speculation, of guessing; there is a hardly, overall research; no overall hard facts.

This makes it even more necessary to dig further into this new world, putting bits of information together, not only with a view of understanding the involved phenomena better, but also with a view of trying to develop strategies, in order to try to control our destinies, also in the labour relations area.

Change is a normal fact in life, as old as time itself, as old as man has been creative and innovative. 'There is however no doubt that the current wave of technological change is much more far-reaching than the earlier innovations and certainly also more important than the innovations which attracted so much attention, some 20 years ago, namely automation and computerisation, which had indeed, after all, no great impact on e.g. employment as a whole, also given the fact of course, that those innovations were introduced against a background of continuing economic growth and relatively full employment'.[1]

The changes now are dramatic.

O. Clarke indicates that 'the innovations taking place stretch across such diverse areas as factory production, communication, administration and services, weaponry and agriculture. Though the changes – and one change often makes another possible – are many and varied, and some, such as genetic engin-

* University of Leuven, Belgium. Editor of the International Encyclopaedia for Labour Law and Industrial Relations and the Bulletin for Comparative Labour Relations.

1. Clarke O., Industrial Relations and Technological Change', Sept. 1983, (roneo).

eering and lasers, have considerable implications, the most important for the present purpose are undoubtedly in micro-electronics, used both in processes and in products, and the capacity they afford for the transmission and storage of information and for control systems. Most of these changes hinge on the capacity to imprint electronic circuits on small (less than 1/2 cm by 1/2 cm) silicon chips and the resultant ability, amongst other things, to bring down the size and cost of computers. The chip is robust and reliable and it is sparing in use of material and energy consumption. Application of micro-electronics makes possible products and services which were not available before and offers reduced cost, reliability, and more easily adjustable variety in a particular range of products. The speed of advance has been considerable (the transistor was invented in 1947, the first integrated circuit was made in 1959, and the silicon chip microprocessor in 1971) and there has been steady cost reduction over the years.

Not the least of the difficulties associated with the new technology for the layman is that of comprehending how it works. Once invented it was not difficult to understand the operation of the steam locomotive, the electric light bulb, the automobile, the gramophone, the refrigerator or the radio. It is not so easy to understand the microprocessor: one does not actually see the circuitry on a silicon chip. Nor is it easy to grasp the full potential range of applications of microtechnology. To give only a few representative examples bearing on the world of work, they include robotisation (the introduction of the 'steel-collar' worker) and the computer numerically-controlled (CNC) machine tool in the workshop; computer-aided design (CAD) in the design office; word processors in the typing services; electronic type-setting in printing; electronic news gathering (ENG) in television services; many adaptations in postal, telecommunications, insurance and banking services; improved stock control methods; and automatic checkouts and account debiting in distribution'.[2]

New technologies are (almost) inevitable; to curb them will lead to deindustrialisation and under development; they are (most of the times) desirable since they bring for some, hopefully for many, higher living standards, more leisure, and less arduous and disagreeable work.

A part of the drama however is that the present wave of change is occurring against a background of sluggish economic growth and generally high levels of unemployment, both structural and cyclical, which are still rising, in the structural adaptation process of enterprices to the crisis.

Undoubtedly, NT do not only bring benefits; there are also costs, social costs involved! How to see to it that costs and benefits are equitably shared?

What are those costs? What is the real impact of change on employment and industrial relations...

NT have an impact on *jobs*, on number and quality of jobs, and consequently on *income*; there is an impact on *health and safety*, on *working time*, on

2. Clarke O., Industrial Relations and Technological Change', Sept. 1983, (roneo).

the *place* of *work*, on control of *work performance* and on *privacy*. The question also arises whether there is an impact on collective labour relations, especially on the *role* of the *unions*? Let's consider one and another in more detail.

Impact on employment

Impact on jobs; *first the number of jobs.*

There is no doubt that new technologies eliminate certain types of jobs.

Two wellknown research institutes, Prognoss of Basel and MacIntosh Consultants of Luton (UK) made in 1982 certain forecasts for the Federal Government of *Germany* in which they indicate that the overall economic impact on broad occupational categories would by 1990 be as follows[3]:

unskilled and semi-skilled workers (cleaners, postmen, telephonists, transport and shipping, processing plant operations) – 12% = 608,000 workers;

skilled workers (with narrow range of skills) – 8% = 771,000 (office workers – bookkeepers, accountants, administrative employees, technical draftsmen, short hand typists and terminal operators); laboratory workers and technicians (measuring, testing and quality control functions).

In *Japan* studies undertaken by the Association for the Development of Dataprocessing show that in office work alone new technology has decreased the number of office workers by 30%.

Some 100,000 robots are actually in operations in *Japan*, accounting for about 80% of the world total; 24,000 new robots were introduced in 1981 as compared with 14,500 in 1979. Kawasaki Heavy industries, the top Japanese robot manufacturer, estimates that annual domestic demand will continue to increase by 30 to 40% for an indefinite period. They expect that there could be by 1990 between 1 and 2.9 million robots on japanese assembly lines. By then the productivity of a robot will probably double its potential (each machine now produces as much as two workers)!

A subsidiary of the Yamazaki group produces with 12 day workers and one night watchman as much as a traditional enterprise with 215 workers and 4 times more machines; over a period of 5 years the autorized subsidiary will have a profit, which is 15 times higher.

The most astonishing enterprise will start shortly with Yamazaki, which will practically telecommanded, employ 215 workers instead of 2,500 and which production can vary from 1 to 4 with the same number of workers.

Another *German* study, sponsored by the Government, focused on Volkswagen AG and reported that 1 robot in Volkswagen eliminates 3.2 workplaces per annum. From a technical point of view, a total of 35% of workplaces with repetitive tasks (i.e. 13% of all workplaces) are currently susceptible to being abolished through robotisation.

3. SLB (Social and Labour Bulletin, ILO), 82, 1, 20.

Jean Jacques Servan-Schreiber, head of *France*'s World Centre for Computer Science and Human Ressources, established in January 1982 by the French President, indicated that by 1990, 50 million in the industrialized world will be jobless because of high technology.[4]

General Motors USA estimates that robots will eliminate by 1986 50% of the assembly line jobs.

There is undoubtedly an impact on certain types of *jobs*, and likely, as the OECD indicates, since NT demands new skills, unemployment will be mainly among the young, the old, women and migrant workers.

Undoubtedly will new technology create new jobs in firms providing computer equipment, installation and advice, and certain studies indicate that those jobs will offset job losses, thus Canadian and Danish studies.[5] Also the OECD sees different, not necessarily fewer jobs.

The already quoted German study by Prognoss and Mac Intosh indicated a jobcreation of

+ 9% = 471,000 jobs for *skilled workers* (with wide range of skills) (installation, repair and maintenance; distributive trades (waiters, salesmen, commercial travellers); security functions (police, watchmen, industrial security);
+ 17% = 400,000 jobs for *narrowly specialised higher technicians or university level* librarians, interpreters (i.e. writers, performers), education (teachers, social workers, religious counsellors), health and nursing services, legal and economic counselling;
+ 29% = 615,000 jobs for *broadly specialised higher technicians* or university level (directors, managers, management consultants, technicians, engineers)...

It is selfevident that a number of new jobless workers will not be able to acquire the new skills, for a number of wellknown reasons, and thus not qualify for the new jobs. A *Canadian* Survey (1981), based on four case studies indicated that the results of the introduction of NT are disturbing and can be expected to become more widespread as the costs of electronic office equipment decreases. The cases showed that, while informatics created new work, the job creation effect was largely confined to professional and managerial ranks where a.o. women are a minority. One study concerning a company's head office in the transport and communication sector indicated a sharp reduction in clerical opening accompanied by a major demand for professional and managerial people. Significantly, only 2 of 130 displaced clerical workers advanced to the professional ranks.[6]

Among the negative effects, a *Japanese* survey revealed that middle-aged and older workers have difficulties in learning how to operate modern industrial robots and automated office equipment; when transferred from pro-

4. SLB, 1982, 3, 310.
5. SLB, 82/1, 16.
6. SLB 1982, 4, 443.

duction lines to other departments they also find it difficult to adjust to their new job.[7]

Another element in the employment impact debate is the 'reversing business migration' to low-cost countries. According to the *German* metal workers union, IG Metall, in the F.R. Germany are the pressures to transfer production to countries where costs are lower slowly turning. Technology has developed so rapidly that it competes successfully with even the lowest wage. The result has been to send many companies, especially US multinationals, back to their original locations, where they produce close to their markets.[8] A citibank study comes to the same conclusion.[9]

To conclude this point there is no doubt that certain workers in certain countries or part thereof are or will loose their jobs, although others may be engaged in 'new' jobs.

Also the *content of certain existing jobs will be affected.*

The *Canadian* case study, already referred to, indicated effects like standardisation, fragmentation and separation of job functions. 'This', the study indicates, 'makes clerical work more boring and increasingly controlable'; 'a lower quality of working life'.

Indeed, as Fürstenberg indicates, technological changes often influence the *structure* of work and accordingly affect *workload, workstress* and *skills*. There is general agreement that with greater mechanisation the physical effort becomes less important the mental effort and nervous stress. Trade skills loose weight while responsibility for machine operations and maintenance increases. Than there will be more control functions to perform and some skilled workers risk losing some of the freedom in the ordering and execution of tasks which has been the hallmark of a craftsman.[10]

New contents of the job and related aspects will selfevidently influence *jobevaluation*, since their is a change in the weight of the factors and consequently influence *wages* – rates and structure.

New technology not only involves *job design* but also the *organisation of work*, where there is especially a danger of individual workers being *isolated* from other workers.

NT may have also an impact on *health and safety.*

Although NT are likely to make work lighter and cleaner and involve less work accidents risks for health and safety are reported. There seems to be evi-

7. SLB 1982, 4, 157.
8. SLB 82/4, 447.
9. SLB 82/3, 305.
10. 'Technological Change and Industrial Relations in West Germany' in *Technological Change and Industrial Relations: An International Symposium*, edited by Bamber G. and Lansburgy R. (*Bulletin of Comparative Labour Relations*, nr. 12, 1983), pp. 124-125, further indicated as 'Bulletin'.

dence pointing into that direction. Again a Canadian study indicates that working with screens has effects on eyes, on sight, causes back and muscular pains and stress. Especially those working 7 to 8 hours a day on screens were reported suffering from burning eyes, troubled vision, weeping eyes, pain in the back, neck and shoulders.[11] Other studies report that NT involve no more hazards than other working methods. Also here further studies will have to be undertaken.

New technology seems likely to have three main effects on *working time*; first the ability to produce more clearly entails the possibility of *reducing* working time. Increase in *shift work* seems likely to continue, to maximise return or investment, while NT permit extended *flexibility*, to work at *all time*, leading to extension of part-time working, which some believe to be one of the solutions to solve unemployment.

Also the *place of work* seems to be flexible. Increasingly it will be possible, particularly work involving computers, to be done at the worker's home, at his or her terminal, yet at the same time being controlled from the workplace. A renewed interest and object of study will have to be – like in the old days – 'work at home', with all the consequences this entails on transport, communication, isolation of employees, protective standards, the impact on the role of trade-unions, workers' representatives and the like. One union, nl. the Austrian White Collar workers union has already rejected rigourously work at home for reasons of isolation and lack of protective standards. The debate is only just starting.

Control of performance

Another item is the increased possibilities NT provide to control job performance and even more. The control by the machine used, as e.g. in case of the 'cashier' is already a classical one; new devices are really extremely farreaching.

The French journal, Le Monde, has recently reported on a new 'magnetic individual badge' which, when carried by the individual employee reports to a central information unit and permits the employer to know exactly when and where the employee went, left or entered his offices, at what time, allows to control working-time, to whom he or she phoned, from where and how long. This adds to fixed or mobile telecontrolled camera's, radars and the like.

These new control developments lead us selfevidently to *privacy* and the impact of NT on privacy. One of the most important questions relates to which personal data concerning the employees can be stored in the computer and the use to be made of these data.

The NT may finally have an impact on the *power relationship between management and labour*, workers' representatives, trade unions and other, since NT

11. SLB 83/1, 6.

enhance, trough easy data collection and transborder data flow, *centralization* in decisionmaking, especially in MNE's, lifting decisions to levels which escape the local actors and workers' representatives.

How to introduce change?

These impact on jobs, income, health, working-time, place of work, control of performance, on privacy and in the area of centralization of decisionmaking are, I believe, revolutionary and ask more than special attention from the industrial relations point of view.

Industrial relations systems are indeed set up in order to accomodate and reconcile divergent interests between workers, employers and governments, here to accomodate and reconcile conflicts, which the introduction of NT may give rise to.

And the question then is, how to innovate, how to monitor and guide the introduction of NT. The question is which are the most desirable ways to introduce NT? Here an important number of issues are to be dealt with, namely, to stick to the main ones:

1. The role of the representatives of workers, including the role of experts;
2. Vocational training;
3. Employment security;
4. Health;
5. Privacy and control of jobperformance.

1 *The role of the representatives of workers, including experts*

The decision to introduce NT, belongs in most industrialized nations in principle to management as a part of mangerial prerogative; in some countries employees are entitled to information and consultation, leaving management the right for unilateral decisionmaking in this area.

In the *USA* the general managementright to control the introduction of NT has sometimes been limited by unions through collective bargaining agreements. In a sample of 400 major bargaining agreements 17% of them restrict management's ability to make technological change. Of these 17%, 50% require *discussion prior* to institution of change. It should be recalled that the degree of unionization – and hence the extent of collective bargaining in the USA – is, compared to European standards, rather low.[12]

In *Japan*, where the last 20 years, at least in the private sector, harmonous relations exists, based amongst others on life-time employment, new technologies have been introduced with relative ease. However, in Japan, everything is

12. Wheeler H., and Weikle R., 'Technological Change and Industrial Relations in the United States', in *Bulletin*, pp. 19-20.

de facto – in practice – subject of consultation with agreement or in some cases negotiation. So do investment decisions, decisions concerning NT need the informal consent of the (enterprise) unions. If the union says no, management will not implement the decision, which constitutes in a sense a veto power.

Also in *Sweden* is the introduction of NT a matter of collective bargaining with the local unions. Parties have the duty to negotiate, not to agree.

In *F.R. Germany* the works council has extensive information and consultation rights. In *France* a 1982 act strengthened the powers of the enterprise committee by giving it a right to information and prior consultation on any management plans to introduce new technologies affecting the general operations of the undertaking, where these are likely to have consequences for employment, job qualifications, pay, training and working conditions.

In the *UK* an important number of NTA (agreements) have been concluded some of which provide for information and consultation. For *Norway* the central agreement of 1975 on computer-based systems sets the pace for a number of countries in this area. Other countries could be mentioned.

The idea seems to be that from an industrial relations point of view *information and consultation* (on introduction and effects), prior to decision-making is desirable. Similar provisions are – in a sense – foreseen in the OECD Guidelines for Multinational Enterprises and in the amended information and consultation proposals, which lately have been issued by the European Commission and are known as the Vredeling proposals.[13]

In the area of information and consultation a number of problems arise, not only concerning the content of the information, to whom the information should be addressed, but also concerning the format of the information (the information should be clear and understandable) and also concerning the knowledge of employees' representatives to grasp the essence of the NT and the impact upon their wages and conditions. Here the eventual role of *experts* (Norway, Sweden, France) should be mentioned and especially the IG Metal centre in Germany, where Works Council Members can call for advice. The role of experts, who could effectively help employees in evaluating NT and developing alternative strategies cannot be stressed sufficiently. One must recognize however that there are not many such (trade union) experts available.

The problem of training of works council members or shop stewards in NT is an issue which has already been dealt with in e.g. *Norway* and is currently discussed in the aero-space industry in the USA.

Another point to be mentioned is secrecy which may, in certain cases, prevent early information.

NT decisions are often *centralized* decisions, taken in far away headquarters, escaping the local grip. Under the OECD Guidelines, to quote only

13. Blanpain R., The OECD Guidelines for Multinational Enterprises, 1976-1979 an 1979-82, Kluwer, Deventer and Blanpain R., (ed.) *The Vredeling Proposal Information and Consultation of Employees in Multinational Enterprises*, Kluwer, Deventer, 1983.

one source, MNE's headquarters should see to it that the local manager is timely informed in order to be able to inform the local employees and that the local manager has sufficient power to effectively consult and cooperate at local level to alleviate to maximum extent adverse effects.

2 *Vocational training*

Vocational training is self evidently one of the key issues in monitoring the introduction of new technologies, thus the training of redundant workers for the new jobs. This is foreseen in a number of collective agreements in different countries. In the USA 20% of the agreements, containing certain restrictions on the introduction of NT, require the employer to retrain the employees.[14] But obviously this is not an easy one. Certain people may not want, or not qualify for the required training. More than that, one of the problems some firms are confronted with is 'key skill' shortages. In a *UK* survey by te Policy Studies Institute of 1,200 manufacturing establishments no less than 46% of the firms reported shortage of skill as a problem. The most critical shortage was for engineers expert in microelectronics.

3 *Employment security*

Employment security is obviously in the issue. An analysis of 225 collective agreements in the *UK* concerning the introduction of NT, (1982) showed that only 67 agreements foresaw that there would be no employment loss. In many cases workers were transfered to other jobs. Only 15 of the 17% of the 400 major agreements in the USA require the employer to make an *effort* to retain employees displaced by the change. Although the long-life employment system prevails in *Japan*, at least in the larger enterprises, the Nissan union (1983) concluded for the 70,000 Nissan workers, explicit – in writing – an agreement providing employmentsecurity.

In the *UK* in the civil service (1983) a new 2 year agreement covering about 520 000 people contains a guarantee that no compulsory redundancies will arise from its introduction despite the Government's programme of cuts in manpower. For the time being at least, it is anticipated that it will be possible to re-absorb the staff concerned in other jobs through redeployment and as a result of normal wastage. In *Denmark* collective agreements state that it is the duty of management to do their utmost to ensure that the employees have suitable alternative work. In this context the parties must agree on retraining, supplementary training, which is fully paid by the employers. In those cases where no other alternative work is available, negotiations must be initiated. This implies that dismissals are subject to a negotiation. Many other examples could be quoted but surely not everywhere is employment security indeed secured.

14. Wheeler H., *Ibidem.*

4 *Health*

Also Health is a growing concern and a number of agreements have been concluded, especially in the area of screens, with exposure limited to a few hours a day, with rest periods and the like. In other countries, e.g. *Norway*, detailed legislation tackles those problems.

5 *Privacy-job control*

Coming to privacy one sees great concerns and a lot of measures taken. In *Norway* the central technology agreement of 1981 provides that no collection, storage, processing or use of personal data shall take place without pertinent reasons related strictly to the activity of the firm. This will be decided through local negotiations and, if there is disagreement, referred to the national level for decision.

In the *UK* steps are undertaken to ratify the Council of Europe's Convention for the Protection of Individuals with regards to automatic Processing of personal Data (1981). Similar steps are undertaken in a number of countries, e.g. in *Germany*, where a working party recently concluded that 'effective protection of employees can, in final analysis, only be secured through a legal regulation designed specifically to meet the characteristics of the employment relationship'.[15]

The privacy problem relates not only to the question what kind of information can be stored, but addresses also such points as, access of the employee himself to the information, the right to correct incorrect information, the use of the information by third parties and the like. Privacy is a subject of co-decision between employer and employees in *Denmark*.

Control of job performance is not yet an explicit concern in many collective agreements. In an agreement reached on February 23, 1982 between IBM/Italy and the Federation of Metalworkers, IBM has undertaken that methods of access to data processing systems should in no way make it possible to monitor workers' activity. The FLM had maintained that by means of 'personalized access' to terminals the company could register the identity of a worker, the exact time spent at his post, his workrythm and output. This type of monitoring from a distance is expressedly forbidden by the Italian Workers' Statute (1970).

The impact of NT on our societies as a whole and labour and labour relations in particular is obvious and far reaching and will even be more so in the future. Modern times are only beginning. We are only – I believe now, – seeing the tip of the iceberg.

Those involved in industrial relations should see to it that the introduction of NT is made in an adequate way, spreading the costs equitably, making workers also participate in the decisionmaking and in the benefits, alleviating to

15. *European Industrial Relations Review*, 1983, 113, p. 14.

the maximum adverse effects. Only under those conditions will NT be introduced with a minimum of strife and a maximum of success.

Tussen individuele verantwoordelijkheid en overheidsregulering: een derde weg voor de werknemersverzekeringen

FRANS A.J. VAN DEN BOSCH*

1 Inleiding

Veldkamp's wetenschappelijke publicaties over de sociale zekerheid strekken zich momenteel over een periode van zo'n 40 jaar uit. Aan het begin van deze periode publicaties over onder meer beroeps- versus sociale risico's en zijn dissertatie uit 1949: 'Individualistische karaktertrekken in de Nederlandse sociale arbeidsverzekering'. In 1986 verschenen publicaties over onder meer de 'stelselherziening'. In die tussenliggende periode heeft de sociale zekerheid een duidelijke ontwikkeling meegemaakt. Van 'sociale arbeidsverzekeringen', via volksverzekeringen naar een toenemende betekenis van het solidariteitsbeginsel en een afnemende betekenis van het equivalentiebeginsel ('Afscheid van de verzekeringsgedachte'): van 'sociale arbeidsverzekeringen' naar sociale zekerheid.

Inmiddels lijkt deze ontwikkelingsgang evenwel een keerpunt te hebben bereikt. De omvang van de wettelijk verplichte sociale zekerheid wordt weer teruggedrongen, 'privatisering' van de sociale zekerheid wordt onderwerp van discussie. De betekenis van het equivalentiebeginsel neemt, blijkens de huidige stelselherziening, weer toe en het WRR-plan uit 1985 bevat zelfs voorstellen voor vrijwillige inkomensdervingsverzekeringen boven het sociale minimum. De ontwikkelingsgang van de sociale zekerheid overziende leidt tot het onderkennen van een tweetal duidelijk te onderscheiden polen. Namelijk enerzijds de wettelijke regeling van de sociale zekerheid met een maximum aan overheidsbemoeienis en anderzijds de individuele verantwoordelijkheid, waarbij geen plaats is voor overheidsbemoeienis met de sociale zekerheid.[1] Het stelsel van sociale zekerheid bewoog zich in de hierboven aangeduide periode van 40 jaar,

* Rotterdam School of Management/Interfaculteit Bedrijfskunde, Erasmus Universiteit Rotterdam.

1. E.e.a. hangt mede samen met de visie op het sociaal beleid: de residuele versus de institutionele visie, Zie: H. Deleeck e.a., De sociale zekerheid tussen droom en daad, Deventer, 1980.

lange tijd in de richting van de voortschrijdende overheidsbemoeienis met de sociale zekerheid. Momenteel lijkt evenwel sprake van een terugtred.

Ik denk dat ik mijn gewaardeerde promotor een genoegen zal doen om in deze bundel een bijdrage te leveren die is gewijd aan een 'derde weg' voor de sociale zekerheid. Een derde weg: niet in de richting van toenemende overheidsbemoeienis, en ook niet in de richting van toenemende individuele verantwoordelijkheid.

De opbouw van deze bijdrage is als volgt. In paragraaf 2 wordt stilgestaan bij de vraag naar de toekomstige ontwikkelingen in de overheidsbemoeienis met de sociale zekerheid. Daarna wordt in paragraaf 3 aandacht besteed aan de toenemende belangstelling voor het vergroten van de verantwoordelijkheid van het z.g. maatschappelijk middenveld voor de sociale zekerheid. Een concreet voorbeeld hiervan is het CNV-plan uit 1985 dat de overdracht van de verantwoordelijkheid voor de werknemersverzekeringen aan de sociale partners beoogt. Daarop wordt in paragraaf 4 nader ingegaan. Paragraaf 5 bevat de samenvatting en conclusie.

2 Toekomstige ontwikkelingen in de overheidsbemoeienis met de sociale zekerheid

Bij een beknopte beschouwing over de toekomstige ontwikkeling inzake de omvang van de overheidsbemoeienis met de sociale zekerheid past het om achterom te kijken. Daartoe zal beknopt op het groeiende aandeel – alsmede op de recente stabilisatie daarvan – van de sociale zekerheidsuitgaven in de collectieve sector in de na-oorlogse periode worden ingegaan. Het aandeel van de sociale zekerheidsuitgaven in de collectieve sectoruitgaven zal daarbij als een – kwantitatieve – indicator voor de overheidsbemoeienis met de sociale zekerheid worden beschouwd. Is er momenteel sprake van een keerpunt? Dat wil zeggen zal het aandeel van de sociale zekerheidsuitgaven in de collectieve sector zich blijven stabiliseren resp. afnemen? En, gesteld dat de overheidsbemoeienis met de sociale zekerheid zal afnemen, wat zal daarvoor dan in de plaats komen? Hierop zal in deze paragraaf beknopt worden ingegaan.

De ontwikkeling van de sociale zekerheidsuitgaven als percentage van de collectieve sector in de periode 1955-heden laat een opmerkelijk beeld zien, zie tabel 1. Tot en met 1975 is er namelijk sprake van een continue stijging. Dit is niet zo verwonderlijk. Immers de periode 1957-1968 wordt gekenmerkt door de invoering van een groot aantal sociale zekerheidswetten, te beginnen met de AOW in 1957. In de daarop volgende periode tot rond 1975/1976 vond vervolgens de uitbouw van bestaande regelingen (structurele verhoging van de uitkeringen e.d.) plaats en werd de AAW in 1976 ingevoerd. Rond 1976 komen evenwel de pogingen tot ombuiging van de groei van de sociale zekerheidsuitgaven

in beeld. Elders ben ik daarop nader ingegaan.[2] Alhoewel de sociale zekerheidsuitgaven na 1976 verder blijven stijgen, treedt rond 1983/1984 een stabilisatie op. Sinds 1983 daalt het aandeel van de sociale zekerheidsuitgaven in de collectieve sectoruitgaven. Eenzelfde ontwikkeling is overigens waarneembaar t.a.v. het aandeel van de collectieve sector in het nationaal inkomen. Nadat in 1983 het aandeel van de collectieve sector in het nationaal inkomen een maximum van 70% bereikte, is sindsdien een daling opgetreden. Zou er sprake zijn van een keerpunt in de overheidsbemoeienis met de sociale zekerheid? Op deze vraag wil ik hier niet dieper ingaan. Als de gestelde vraag bevestigend beantwoord zou worden, dan zou dat een, t.o.v. het recente verleden, afnemende overheidsbemoeienis met – m.n. het bovenminimale inkomensdervingstraject – in de sociale zekerheid betekenen. Waarbij overheidsbemoeienis breed wordt opgevat: onder meer in kwantitatieve zin (de tot de collectieve gerekende uitgaven) als ook en daarmee samenhangend de vermindering van de wettelijke uitkeringspercentages alsmede de uitkeringsduur. Daarmee wordt in de inkomensdervingssfeer het wettelijke traject bekort. De huidige stelselherziening is daarvan een duidelijk voorbeeld.

De vraag rijst dan wat er voor het bekorte wettelijke traject in de inkomensdervingssfeer in de plaats komt? Een drietal opties kunnen worden onderscheiden. Een al geruime tijd in de belangstelling staande optie is *privatisering*. In het geval dat zulks gepaard gaat met individuele beslissingsvrijheid inzake al dan niet afsluiten van – t.o.v. het wettelijke traject – aanvullende regelingen kan als recent voorbeeld op het WRR-plan uit 1985 worden gewezen. Individuele verantwoordelijkheid is dan in de plaats van overheidsbemoeienis gekomen. Aan de hieraan verbonden aspecten heb ik elders een uitvoerige beschouwing gewijd.[3] Een *tweede optie* is het op semi-collectieve wijze afsluiten, bijvoorbeeld via CAO's, van aanvullende sociale zekerheidsregelingen. In deze optie wordt in belangrijke mate overheidsbemoeienis vervangen door bemoeienis van de werkgevers- en werknemersvertegenwoordigers. Aan de hieraan verbonden problemen, zoals het feit dat de huidige stelselherziening 'aanvullingsonvriendelijk' is, is reeds een uitvoerige publicatie van het Nederlands Genootschap voor Sociale Zekerheid gewijd.[4]

Een *derde optie* is van meer recente datum: het CNV-Plan.[5] Dit Plan behelst de overdracht van de verantwoordelijkheid voor de werknemersverzekeringen aan de sociale partners. In zekere zin staat deze derde optie daarmee enerzijds haaks op de eerste optie en anderzijds ligt de derde optie in het verlengde van de tweede. Het WRR-Plan en het CNV-Plan geven een principieel verschillend antwoord op de afnemende overheidsbemoeienis met – m.n. het bo-

2. Zie: F.A.J. van den Bosch, Naar een samenhangend beeld van de sociale zekerheid, de Financiële Nota Sociale Zekerheid, Sociaal Maandblad Arbeid, p. 374-382, 1985.
3. F.A.J. van den Bosch, Naar nieuwe waarborgen voor sociale zekerheid, Economisch Statistische Berichten, p. 916-926, 1985. Zie m.n. ook de kritische beschouwing inzake de financieel-economische aspecten en dynamische effecten van de invoering van een basisinkomen.
4. J.A.H. Bron e.a., Privatisering van de sociale zekerheid, Den Haag, 1986. Zie m.n. de bijdrage van W.J.P.M. Fase.
5. Zie CNV, Discussienota vakbeweging en werknemersverzekeringen, oktober 1985, Utrecht.

venminimale gedeelte – de sociale zekerheid. In het WRR-Plan komt de individuele verantwoordelijkheid voor het bovenminimale traject (middels de zogenaamde vrijwillige inkomensdervingsverzekering) in de plaats van overheidsbemoeienis. In het CNV-Plan komt de verantwoordelijkheid van de sociale partners in de plaats van overheidsbemoeienis. Het CNV-Plan is daarmee een voorbeeld van een poging om de invloed van het maatschappelijk middenveld op de sociale zekerheid te vergroten. Alvorens nader op het CNV-Plan in te gaan zal in de volgende paragraaf een aantal opmerkingen over de relatie tussen het maatschappelijk middenveld en de sociale zekerheid worden gemaakt.

3 Het maatschappelijk middenveld en de sociale zekerheid

Er wordt weleens gesteld dat: 'de geschiedenis van de sociale zekerheid in Nederland, de geschiedenis van de uitvoeringsorganisatie is'.[6] Dat is ook niet zo verwonderlijk. In die reeds lange geschiedenis van de sociale zekerheid is voortdurend getracht een naar tijd en plaats verantwoorde oplossing – of misschien ook wel compromis – te vinden voor het vormgeven van de betrokkenheid resp. verantwoordelijkheid van zowel de overheid als het maatschappelijk middenveld bij de sociale zekerheid. De betekenis van het maatschappelijke middenveld is bij de uitbouw van de verzorgingsstaat – en bij één van de belangrijkste onderdelen van de verzorgingsstaat, het stelsel van sociale zekerheid – evenwel sterk verminderd. De huidige herbezinning op de verzorgingsstaat en daarmee tegelijkertijd op de sociale zekerheid betekent dan ook tevens een herbezinning op de betekenis van het maatschappelijk middenveld voor de sociale zekerheid.[7] Bij zo'n herbezinning spelen overigens verschillen in maatschappijvisie – en daarmee samenhangende verschillen in opvattingen over de betekenis van het maatschappelijk middenveld – tussen de christen-democratische, liberale en sociaal-democratische stroming een belangrijke rol. Hierop zal niet verder worden ingegaan.[8] Volstaan wordt met erop te wijzen dat in het recente Regeerakkoord bij de schets op hoofdlijnen van het te voeren sociaal-economisch en financieel beleid 1987 t/m 1990 ten aanzien van de sociale zekerheid wordt gesteld: 'De overheid zal zo spoedig mogelijk met de sociale partners afspraken maken over een principe-overeenkomst inzake de overdracht van de werknemersverzekeringen'.[9] Dit voornemen duidt in ieder geval op een hernieuwde belangstelling voor het betrekken van het maatschappelijk middenveld bij een belangrijk onderdeel van de sociale zekerheid.

6. Op grond van bijvoorbeeld G.M.J. Veldkamp, Inleiding in de sociale zekerheid, deel I, Deventer, 1978, E.B.F.F. Baron Wittert van Hoogland, De parlementaire geschiedenis der sociale verzekering, Haarlem, 1930 en, meer recent, de publicaties van het N.G.S.Z. (over de Haalbaarheid van veranderingen in de sociale zekerheid) is daar zeker aanleiding toe.
7. Zie ook A.L. den Broeder, Bestuurbaarheid van de sociale zekerheid, p. 243-246, Deventer, 1986.
8. Zie recentelijk hierover: W.A. Sinninghe Damsté, in: J.A.H. Bron, op. cit., p. 89-108.
9. Zie Regeerakkoord, Tweede Kabinet-Lubbers, Den Haag, 1986, p. 19.

Een ander aanknopingspunt om de toekomstige betekenis van het maatschappelijk middenveld in het kader van de sociale zekerheid te taxeren is de recente ontwikkeling in de arbeidsverhoudingen. Deze worden gekenmerkt door een onmiskenbare ontwikkeling in de richting van decentralisatie. Het meso- en micro-niveau komen weer in de belangstelling. Bij de onderhandelingen over de arbeidsvoorwaarden is het zwaartepunt van het macro- naar het meso- (bedrijfstak) en microniveau (arbeidsorganisatie) aan het verschuiven. In de arbeidsverhoudingen komt weer meer aandacht voor pluriformiteit in arbeidsvoorwaarden e.d. Binnen de vakbeweging zelf is deze trend ook duidelijk waarneembaar, en wordt e.e.a. versneld door het probleem van de dalende organisatiegrond van werknemers. Bedroeg de organisatiegraad in Nederland in de jaren vijftig namelijk nog zo'n 40%, de rond 1980 ingezette daling heeft er inmiddels toe geleid dat de organisatiegraad momenteel ca. 29% bedraagt.[10] Om dit getij te keren vindt binnen de vakbeweging een drastische herbezinning plaats. In die herbezinning speelt het zoeken naar initiatieven die positief uitwerken op de ledenwerving en ledenbinding vanzelfsprekend een belangrijke rol. Dat in dit verband voor de vakbeweging het vergroten van hun invloed op de werknemersverzekeringen in principe een interessante optie kan zijn, is denkbaar.[11] Voor de vakbeweging zou daarmee namelijk een belangrijk, en voor de leden herkenbaar, onderhandelingselement bijkomen. Vanuit werkgeversorganisaties zal ongetwijfeld eveneens belangstelling bestaan voor het terugdringen van de overheidsinvloed op de werknemersverzekeringen en het uitbreiden van de invloed van de sociale partners. De mogelijkheid tot het creëren van meer pluriformiteit in de werknemersverzekeringen, al naar gelang de mogelijkheden per bedrijfstak, zal vanuit werkgeversgezichtspunt van groot belang worden geacht. Recente ontwikkelingen in de arbeidsverhoudingen, de reeds gesignaleerde decentralisatie-tendens, versterken dit belang.

In de bovenstaande beschouwing is aan de orde gekomen dat zowel recente ontwikkelingen in het overheidsbeleid, blijkens het Regeerakkoord, als de decentralisatie-tendens in de arbeidsverhoudingen de invloed van het maatschappelijk middenveld, hier voorhands beperkt tot de werknemers- en werkgeversorganisaties, op de sociale zekerheid kunnen doen toenemen. In de volgende paragraaf zal vanuit dit kader meer concreet op het CNV-Plan worden ingegaan.

4 Het CNV-Plan inzake werknemersverzekeringen

In deze paragraaf wordt eerst beknopt op de achtergrond van het Plan ingegaan en wordt vervolgens een beschrijving van het Plan gegeven. Daarna worden een aantal knelpunten gesignaleerd en wordt ingegaan op enkele actuele ontwikkelingen.

10. Zie CBS, Statistiek van de vakbeweging, 1985, tabel 10.
11. Zie bijv. de bijdrage van W. van Voorden in: F.G. van den Heuvel e.a., Sociale zekerheid en arbeidsverhoudingen, Den Haag, 1984.

In de jaren zeventig werd in toenemende mate het stelsel van sociale zekerheid betrokken bij het te voeren sociaal-economisch beleid. Inkomenspolitieke overwegingen speelden daarbij de hoofdrol, met name bij de premievaststelling van de sociale verzekeringen. Dit betekende een vergaande overheidsbemoeienis met de sociale verzekeringen, die in de begin jaren tachtig uitmondde in onder meer aanzetten tot stelselherziening en verlaging van de uitkeringspercentages. De overheidsbemoeienis met de sociale verzekeringen – waaronder de werknemersverzekeringen – had daarmee een na-oorlogs hoogtepunt bereikt. Dat de vakbeweging zulks met lede ogen heeft aangezien behoeft nauwelijks betoog. De vakbeweging heeft de werknemersverzekeringen immers steeds als arbeidsvoorwaarden beschouwd. Tevens is het feit van belang dat enerzijds de vakbeweging zich lange tijd tegen de overheidsingrepen verzette en met name tegen de stelselherziening, maar dat het anderzijds vanuit de vakbeweging ontbrak aan een duidelijk alternatief voor de overheidsbemoeienis.[12] Met het eind 1985 gelanceerde CNV-Plan kwam hieraan een einde. Het Plan beoogt namelijk enerzijds een alternatief te bieden voor de stelselherziening. Anderzijds wordt met het Plan de primaire verantwoordelijkheid van de sociale partners voor de werknemersverzekeringen hersteld.

Het CNV-Plan heeft met name betrekking op drie van de vier werknemersverzekeringen: de Ziektewet (ZW), de Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) en de Werkloosheidswet (WW). De vierde werknemersverzekering, de Ziekenfondswet, wordt in het Plan buiten beschouwing gelaten. Tabel 2 verstrekt enige kwantitatieve gegevens over het jaar 1984. Qua aantal uitkeringsgerechtigden vertegenwoordigen deze drie werknemersverzekeringen ruim *één derde* van het totaal aantal *uitkeringsgerechtigden* in het kader van de inkomensvervangende sociale verzekeringsuitkeringen. Het aandeel van de sociale verzekeringsuitgaven bedraagt ca. *één kwart*, terwijl het aandeel in het (ongewogen) totale *premiepercentage* sociale verzekeringen ongeveer *één derde* bedraagt. E.e.a. illustreert dat het CNV-Plan in kwantitatieve zin op een substantieel deel van de sociale verzekeringen betrekking heeft.

De kerngedachte van het CNV-Plan is de sociale partners weer zelf verantwoordelijk te maken voor de werknemersverzekeringen. De wijze waarop zulks dient te geschieden wordt in hoofdlijnen in het Plan uiteengezet. De huidige ZW, WAO en WW dienen daartoe te verdwijnen. In plaats daarvan komt een soort kaderwet: 'Wet op de Werknemersverzekeringen'. Daarin dient de overheid onder meer de verplichte deelneming van bedrijven te regelen, de formele eisen waaraan de – slechts landelijke – werknemersverzekeringen dienen te voldoen etc. In het Plan wordt gewezen op de vergelijkbare rol die momenteel de Wet op de Verplichtstelling van Bedrijfspensioenregelingen en de Pensioen- en Spaarfondsenwet op het terrein van de pensioenregelingen spelen. Het ligt niet in de bedoeling van het Plan dat in de Kaderwet zaken als de uitkeringshoogte, uitkeringsduur, uitkeringsvoorwaarden e.d. wettelijk worden vastgelegd. In een Sociale Verzekeringsraad nieuwe stijl (zonder kroonleden) beslissen de sociale partners daarover.

12. Afgezien van de bij SER-advies van 1984 inzake de stelselherziening voorgestelde 'varianten'.

Hierna zal aan de hand van de vijf structuurkenmerken van een stelsel van sociale zekerheid meer concreet op het Plan worden ingegaan:

De Personenkring: het Plan beperkt zich tot de werknemers. Overigens is niet duidelijk in hoeverre hieronder, op termijn, eveneens de werknemers in de overheidssector zouden gaan vallen.

De prestaties: de hoogte en duur van de prestaties alsmede de voorwaarden waaronder deze worden verstrekt worden tot de verantwoordelijkheid van de sociale partners gerekend. De gedachten gaan uit naar een loongekoppelde uitkering van 70%. In het Plan wordt expliciet gesteld dat er een duidelijke relatie tussen de betaalde premie en de uitkering dient te zijn.

De financiering: de langdurige uitkeringen (WW en WAO) worden gefinancierd door middel van uniforme, landelijke premies. Bij de kortdurende uitkeringen (u.h.v. ziekte en werkloosheid tot 8 weken) vindt premiedifferentiatie plaats. E.e.a. betekent dat t.a.v. de financiering in grote lijnen de huidige systematiek wordt gevolgd.

De uitvoeringsorganisatie: deze berust bij de bedrijfsverenigingen. In het Plan wordt tevens gewezen op de noodzaak van meldingskantoren van vertegenwoordigers van de vakbeweging op plaatselijk en regionaal niveau.

Het toezicht: dit wordt door de Sociale Verzekeringsraad nieuwe stijl uitgeoefend. De door de Sociale Verzekeringsraad vastgestelde regels kunnen alleen worden gewijzigd indien daarover op centraal niveau tussen de sociale partners overeenstemming bestaat.[13]

De handhaving: de bestaande beroepsgang (Raad van Beroep, Centrale Raad van Beroep) wordt gehandhaafd.

N.a.v. het bovenstaande een viertal opmerkingen. Op de eerste plaats lijkt het Plan qua *model-oriëntatie* meer kenmerken van het verzekeringsmodel dan van het voorzieningsmodel te hebben. Met name het terugdringen van de overheidsinvloed, het aanscherpen van het equivalentiebeginsel en de vormgeving van de uitvoering en het toezicht duiden daarop. Op de tweede plaats wil ik op het belangrijke probleem wijzen van wat in de *kaderwet* moet worden opgenomen en wat niet, d.w.z. de wettelijke vormgeving van de overheidsbemoeienis.[14] Wordt teveel vastgelegd dan is het onderscheid met de huidige situatie gering. Wordt daarentegen te weinig wettelijk vastgelegd dan dreigt het gevaar dat er onvoldoende instrumenten zijn om het voor een sociale verzekering noodzakelijke solidariteitselement af te dwingen. Moet bijvoorbeeld het uitkeringspercentage, of de minimale hoogte daarvan, wettelijk worden vastgelegd?[15] Of moeten de sociale partners in de Sociale Verzekeringsraad hierover beslissen? Dit brengt mij op mijn derde opmerking. Naast het vormgeven van de wettelijke invloed van de overheid is eveneens een belangrijk probleem op welke *niveau's*

13. Zie A. Molendijk, Het stelsel van sociale zekerheid, E + M, mei 1986, p. 10-11.
14. Zie meer in het algemeen hierover: E.P. de Jong, Centralisatietendenzen in de sociale verzekeringswetgeving? S.M.A., p. 175-180, 1986.
15. Hieromtrent verschillen de opvattingen binnen de FNV en het CNV; Zie bijv. H. Muller in FNV-Bulletin, juni 1986, die stelt dat: 'essentiële zaken moeten volgens de FNV in de wet vast liggen. Daarbij gaat het in ieder geval om de hoogte en de duur van de uitkering' (p. 12).

de sociale partners hun verantwoordelijkheid gaan invullen: meer op centraal of macro-niveau, dus in de Sociale Verzekeringsraad, of meer decentraal op meso- of micro-niveau? Te verwachten valt dat hierover de werkgeversorganisaties (meer decentraal) duidelijk anders zullen denken dan de werknemersorganisaties (meer centraal). Zie hiervoor mijn eerdere opmerkingen over de recente ontwikkelingen in de arbeidsverhoudingen. Ook voor dit probleem geldt mijnsinziens dat t.b.v. de vormgeving van het noodzakelijke solidariteitselement in de verzekeringen de beslissingsbevoegdheid van de Sociale Verzekeringsraad, dus het macro-niveau, substantieel zal zijn.

Bij de discussie over het Plan kan een tweetal invalshoeken worden onderscheiden. De eerste, meer principieel georiënteerde, invalshoek stelt de basisfilosofie aan de orde: sociale partners verantwoordelijk maken voor de werknemersverzekeringen. Bij de tweede, meer pragmatisch georiënteerde, invalshoek staat de invoering van het Plan 'in de praktijk' centraal, de daarbij te onderkennen problemen e.d. Alhoewel beide gezichtspunten (uiteindelijk) niet los van elkaar bezien moeten worden, is de kans dat de discussie over het Plan in een patstelling geraakt niet denkbeeldig. In dit verband is het recente initiatief, om voor één werknemersverzekering een case studie te verrichten, waardevol.[16] Daarbij is gekozen voor de Ziektewet. Ongetwijfeld is daarmee voor die werknemersverzekering gekozen, die, in het kader van het Plan, relatief bezien de minste problemen zal opleveren. Zo is er bij een uitkering in het kader van de Ziektewet nog duidelijk sprake van een band tussen de uitkeringsgerechtigde en de onderneming, betreft het bij de Ziektewet een kortdurend risico en wordt dit risico, anders dan bij langdurige arbeidsongeschiktheid en werkloosheid, niet duidelijk mede door economische factoren beïnvloed. Overigens biedt in dit verband de Ziektewet als case studie een goede mogelijkheid om de rol die de sociale partners kunnen spelen bij het vergroten van de op *preventie* gerichte sociale verzekeringen in beeld te brengen.[17] De werknemersverzekeringen tegen langdurige risico's van werkloosheid en arbeidsongeschiktheid zullen daarentegen meer (invoerings-)problemen opleveren.

5 Samenvatting en conclusie

Onder invloed van economische en sociale ontwikkelingen bevindt de sociale zekerheid zich momenteel op een keerpunt. Na een lange periode van toenemende overheidsbemoeienis met de sociale zekerheid lijkt nu een periode aan te breken waarin eerder sprake zal zijn van een afnemende overheidsbemoeienis. Wat komt voor deze afnemende overheidsbemoeienis in de plaats? Naast toenemende individuele verantwoordelijkheid voor eigen 'economische' zekerheid –

16. Zie een artikel over het CNV-Plan in Vrij Nederland, jaargang 47, p. 9, 14 juni 1986.
17. Zie ook: F.A.J. van den Bosch, C. Petersen, Aspecten van ziekte en arbeidsongeschiktheid in het stelsel van sociale zekerheid, hoofdstuk 9, Deventer, 1983.

d.m.v. individuele inkomensdervingsverzekeringen – biedt toenemende verantwoordelijkheid van het maatschappelijk middenveld voor de sociale zekerheid een 'derde weg'. Zowel recente ontwikkelingen in het overheidsbeleid als in arbeidsverhoudingen wijzen erop dat de belangstelling voor deze 'derde weg' toeneemt. Het CNV-Plan Werknemersverzekeringen is een concreet voorbeeld in die richting, waarbij de verantwoordelijkheid voor de werknemersverzekeringen aan de sociale partners wordt overgedragen. In dit artikel is het Plan beknopt besproken en zijn een aantal problemen gesignaleerd. Niettemin lijkt dit Plan een belangwekkende bijdrage in de discussie over de Stelselherziening, die ook na de huidige stelselherziening ongetwijfeld zal doorgaan, waarvan de merites van dit Plan nader moeten worden onderzocht. Door de overdracht van de verantwoordelijkheid voor de werknemersverzekeringen aan de sociale partners, wordt de sociale zekerheid meer met de arbeidsvoorwaarden verweven. Daarmee kan in ieder geval de weg naar meer op *preventie* gerichte sociale verzekeringen worden ingeslagen. En alleen dat is al een uiterst belangrijk winstpunt en een waarborg voor zekerheid.[18]

Tabel 1 *Sociale zekerheidsuitgaven, collectieve sector en nationaal inkomen, 1955-1986*

	1955	'65	'75	'80	'83	'84	'85	'86
1. Sociale zekerheidsuitgaven × f 1 mld[a]	2	10	52	90	111	112	112[b]	112[b]
2. Uitgaven collectieve sector × f 1 mld	10	28	115	195	238	243	250	254
3. Sociale zekerheidsuitgaven als percentage van de collectieve sector (%)	20	36	45	46	47	46	45	44
4. Collectieve sector als percentage van nationaal inkomen (%)	37	45	58	64	70[c]	69	68	67

a. Exclusief de niet onder de definitie van de collectieve sector vallende pensioenverzekeringen.
b. Lasten regelingen overheidspersoneel geschat op niveau 1984.
c. In de periode 1955-1986 heeft het aandeel van de collectieve sector in het nationaal inkomen in 1983 een maximum bereikt van 70,2%.
Bron: Berekend op basis van Miljoenennota 1986 en Financiële Nota Sociale Zekerheid 1986.

18. Zie G.M.J. Veldkamp, De opportuniteit van de zogenaamde 'stelselherziening', SMA, p. 96-102, 1986 en F.A.J. van den Bosch, Naar nieuwe waarborgen voor sociale zekerheid, Economisch Statistische Berichten, p. 916-926, 1985.

Tabel 2 *Enkele gegevens inzake de onder het CNV-Plan vallende werknemersverzekeringen, 1984*

	Ziektewet (ZW)	Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverz. (WAO)	Werkloosheidswet (WW)
a. Volume			
(× 1000 personen)	231[a]	540	98
b. Uitgaven			
(× f 1 mld)	6,8	7,1	3,3
c. Wettelijke premie (%)	6,26	7,25	3,35
– aandeel werknemers	1,00	6,65	2,90
– aandeel werkgevers	5,26	0,60	0,45

a. Aantal uitkeringsdagen gedeeld door 261.
Bron: Financiële Nota Sociale Zekerheid 1986, Den Haag, 1985.

Warranty Function and Financing Function as Principles to Fund Pension-Schemes

MARIO A. COPPINI*

The Author recalls the reasons that justify the introduction of warranty systems and their corresponding premiums.

He then proposes a formal definition of the financing level and presents some simple relations which link the premiums in question the warranty level and the financing level.

The case of constant premiums is also discussed.

Finally, some numerical examples will presented to show the influence of dynamic conditions.

1. I have already undertaken a critical examination of the traditional capitalization systems of pension funds (i.e. the constant average premium) in order to make clear the inconsistencies which occur when heavy increments are made on salaries due to reasons that are either monetary, real or both (dynamic conditions). I then introduced a new principle for the financial equilibrium 'the warranty systems' more adaptable to the management of pension funds rather than those traditional ones.[1] In this paper I propose a formal definition of the financing level and show the links between this level, the premium and the warranty level.

2. The choice of a system of capitalization (full or partial) has meaning when it is possible to predict, however long-dated, a rate of investment earnings, on the accumulated capital which guarantees the reserves, higher of the rate of monetary devaluation.

The reserves, in pension funds based on capitalization, carry on two separate functions:

* Universita di Roma, Italia.

1. M.A. Coppini *New Considerations of financial systems of pension funds management* Transaction of the 20th I.C.A. Tokio 1976 and *Warranty Systems: applications and comparisons with traditional Systems* Transactions of the 21st I.C.A. Zurigo, 1980.

- *the financing function*, which consists of helping with interest to reduce the premium, especially in a 'regime' situation (that is in the case where the demographic-financial structure of the fund is completely developed);
- *the warranty function*, which can be considered fully accomplished when, in the case of cessation of the pension fund, it is possible to pay to pensioners the capital value of their respective pensions and – to those still working – the reserves based on individual premium (which depend on age of entry), i.d. the reserve which, paid to private insurance company, allows for the fulfillment of all expectations for each individual, in the case where they pay the remaining premiums (without other adjustment to the benefits due to the general variations of salaries).

3. In order to define the warranty premiums let us fix the levels g^a_m and g^p_m ($\geqslant 0$) which refer respectively to the reserves of the active persons v^a_m and of the pensioners v^p_m at time m – o.

Indicating with $\bar{O}_m$ the yearly costs for the payment of the benefits, with s_m the salaries, the equation of equilibrium for year m, m + 1 will be:

1. $S_m P^g_m + i_{m-\tau}[g^a_m V^a_m + g^p_m V^p_m] = \bar{O}_m + g^a_{m+1} V^a_{m+1} - g^a_m V^a_m + g^p_{m+1} V^p_{m+1} - g^p_m V^p_m$

were $i_{m-\tau}$ is the rate of investment for the year m, m + 1, in the hypothesis that reserves are invested, on the average, τ years ago.[2]

The warranty premium will therefore come from the statement:

2. $$P^g_m = \frac{\bar{O}_m + g^a_{m+1} V^a_{m+1} - (1 + i_{m-\tau}) g^a_m V^a_m + g^p_{m+1} V^p_{m+1} - (1 - i_{m-\tau}) g^p_m V^p_m}{S_m}$$

Note that the reserves v^a and V^p are used here according to the definition supplied in 2, and calculated without taking into account the dynamic effects and therefore made on the basis of individual premiums and actuarial present values calculated by a constant rate i.

4. We suppose, for simplicity, $g^a_m = g^p_m = g_m$ $V^a_m + V^p_m = V_m$

$$\bar{P}_m = \frac{\bar{O}_m}{S_m} \qquad b_m = \frac{V_m}{S_m} \qquad \frac{b_{m+1}}{b_m} = 1 + \beta_m$$

$$\frac{S_{m+1}}{S_m} = 1 + \delta_m \qquad \frac{g_{m+1}}{g_m} = 1 + \gamma_m \qquad (\gamma_m \gtrless O)$$

where $\bar{P}_m$ is the pay-as-you-go premium.
We have now, recalling 2.

3. $P^g_m = \bar{P}_m + g_m b_m[(1 + \beta_m)(1 + \gamma_m)(1 + \delta_m) - (1 + i_{m-\tau})]$

2. We may omit the interest for the sums $S_m P^g_m$ and $\bar{O}_m$ without pratical error, because of the lag in investments and payments.

$$4.\ \gamma_m = \frac{g_m p_m (1 - i_{m-r}) - (\overline{P}_m - P^g_m)}{g_m b_m (1 + \beta_m)(1 + \delta_m)} - 1$$

Then:

- if g_m and γ_m are given, we have the premium p^g_m for the year m, m + 1, that guaranties at m + 1 − 0 the level $g_{m+1} = g_m (1 + \gamma_m)$
- if g_m and p^g_m are given, we obtain γ_m and thus $g_{m+1} \gtreqless g_m$

5. We can say that the reserves have a positive financing function if.

$$\triangle_m = g_m V_m i_{m-r} - g_m V_m[(1 + \beta_m)(1 + \gamma_m)(1 + \delta_m) - 1] > O$$
$$V_m > O$$

i.e. when, in the year m, m + 1, a part of benefits $\overline{O}_m$ is paid with a part of the interests of the reserves (exceptionally with the decrease of the reserves).

We define the financing level f_m as follows.

$$5.\ f_m = \frac{\triangle_m}{\overline{O}_m} = \frac{g_m b_m[(1 + 1_{m-r}) - (1 + \beta_m)(1 + \gamma_m)(1 + \delta_m)]}{\overline{P}_m}$$

$$f_m \gtreqless O$$

We have also:

$$6.\ \gamma_m = \frac{g_m b_m (1 + i_{m-r}) - \overline{P}_m f_m}{g_m b_m (1 + \beta_m)(1 + \delta_m)} - 1$$

Then if f_m and g_m are given we obtain γ_m; for the formula 3, it is

$$7.\ P^g_m = \overline{P}_m (1 - f_m)$$

and we obtain P^g_m; finally formule (7) gives f_m, if P^g_m and $\overline{P}_m$ are known.

Formulas 6 and 7 are able to define a 'financing system', in which, yearly, premiums pay only a part of benefits;[3] the other part is paid with the interest of the reserves.

Of course for the first period (20-30 years) it needs to take $f_m < O$; but in some cases is possible to obtain, for giving m, $\gamma_m < O$.

7. The following examples are based on a pension fund that gives pensions for invalidity and old age at 60 years.

Pensions are proportional to the last wage and equal to the number of years of work multiplied by 0,02.

The economic assumptions are:

3. For a similar principle see Minehiko Watanabe *An actuarial Method for Determination of the contribution in a Pension System.* Transactions of 22nd International Congress of Actuaries – Sydney 1984.

m	δ_m	i_m	i_{m-10}	i_{m-2}
3	0,0409	0,0576	0,0568	0,0560
5	0,0428	0,0592	0,0576	0,0576
7	0,0447	0,0608	0,0584	0,0592
10	0,0474	0,0632	0,0592	0,0614
15	0,0522	0,0672	0,0592	0,0656
20	0,0560	0,0704	0,0632	0,0691
25	0,0939	0,1024	0,0672	0,0896
30	0,1318	0,1344	0,0704	0,1216
35	0,1697	0,1664	0,1024	0,1536
40	0,2000	0,1920	0,1344	0,1818
45	0,1737	0,1720	0,1664	0,1800
50	0,1527	0,1520	0,1920	0,1600
60	0,1100	0,1160	0,1520	0,1224
70	0,0816	0,0920	0,1160	0,0968
80	0,0560	0,0704	0,0920	0,0742

These are the values for $\overline{P}_m$ and b_m:

	$\overline{P}_m$	b_m	b_{m+1}
3	0,0226	0,57	0,74
5	0,0369	0,91	1,08
7	0,0532	1,26	1,43
10	0,0810	1,80	1,98
15	0,1339	2,67	2,84
20	0,1910	3,53	3,68
25	0,2483	4,23	4,35
30	0,3025	4,86	4,94
35	0,3489	5,24	5,31
40	0,3812	5,52	5,55
45	0,4000	5,67	5,70
50	0,4159	5,82	5,83
60	0,4238	5,89	5,89
70	0,4245	5,90	5,90
80	0,4245	5,90	5,90

Tab 1. Warranty premium (p^g), financing level (f) – Warranty level (g) = 1

years	Interest rate			
	$\tau = 10$		$\tau = 2$	
m	p^g_m	f_m	p^g_m	f_m
3	0,1909*	– 7,4469	0,1909	– 7,4469
5	0,2007*	– 4,4011	0,2007	– 4,4011
7	0,2135*	– 3,0132	0,2125	– 2,9944
10	0,2483*	– 2,0654	0,2443	– 2,0160
15	0,2941	– 1,1964	0,2770	– 1,0687
20	0,3240	– 0,6963	0,3032	– 0,5874
25	0,4925	– 0,9835	0,3978	– 0,6021
30	0,6914	– 1,2856	0,4426	– 0,4631
35	0,7834	– 1,2453	0,5151	– 0,4764
40	0,7755	– 1,0548	0,5139	– 0,3617
45	0,4765	– 0,1915	0,3995	– 0,0013
50	0,1977	0,5235	0,3839	0,0747
60	0,1763	0,5839	0,3507	0,1723
70	0,2219	0,4773	0,3350	0,2108
80	0,2125	0,4994	0,3173	0,2525

* $\tau = \frac{m}{2}$.

Tab 2. Warranty premium (p^g), warranty level (g), financing level (f) – Increasing warranty level

years	Interest rate					
	$\tau = 10$			$\tau = 2$		
m	p^g_m	g_{m+1}	f_m	p^g_m	g_{m+1}	f_m
3	0,1121*	0,515	– 3,9602	0,1124	0,515	– 3,9735
5	0,1277*	0,525	– 2,4607	0,1277	0,525	– 2,4607
7	0,1456*	0,535	– 1,7368	0,1451	0,535	– 1,7274
10	0,1825*	0,550	– 1,2531	0,1804	0,550	– 1,2272
15	0,2401	0,575	– 0,7931	0,2304	0,575	– 0,7207
20	0,2896	0,600	– 0,5162	0,2772	0,600	– 0,4513
25	0,4235	0,625	– 0,7056	0,3648	0,625	– 0,4692
30	0,5813	0,650	– 0,9217	0,4208	0,650	– 0,3911
35	0,6711	0,675	– 0,9235	0,4913	0,675	– 0,4081
40	0,6912	0,700	– 0,8132	0,5093	0,700	– 0,3360
45	0,4886	0,725	– 0,2215	0,4331	0,725	– 0,0827
50	0,2876	0,750	0,3083	0,4263	0,750	– 0,0253
60	0,2598	0,800	0,3870	0,3984	0,800	0,0599
70	0,2851	0,850	0,3284	0,3807	0,850	0,1032
80	0,2658	0,900	0,3739	0,3597	0,900	0,1527

* $\tau = \frac{m}{2}$.

Tab 3. Warranty level (g), financing level (f) – Average constant premium (P = 0,20)

years	Interest rate					
	$\tau = 10^{**}$			$\tau = 2^{***}$		
m	g_m	g_{m+1}	f_m	9_m	g_{m+1}	f_m
3	0,97*	0,99*	– 7,8496	0,97	0,99	– 7,8496
5	1,00*	1,00*	– 4,4201	1,00	1,00	– 4,4201
7	0,99*	0,98*	– 2,7594	0,99	0,98	– 2,7594
10	0,94*	0,92*	– 1,4691	0,94	0,92	– 1,4691
15	0,84	0,82	– 0,4937	0,86	0,84	– 0,4937
20	0,72	0,70	– 0,0471	0,76	0,74	– 0,0471
25	0,57	0,53	0,1945	0,66	0,63	0,1945
30	0,35	0,31	0,3388	0,51	0,48	0,3388
35	0,16	0,13	0,4268	0,36	0,33	0,4268
40	0,01	0,00	0,4753	0,21	0,18	0,4753
45	---	---	---	0,06	0,03	0,5

* $\tau = \frac{m}{2}$.

** Reserves become negative for m > 40.

*** Reserves become negative for m > 45.

Sociale zekerheid als economisch verschijnsel

Nico Douben*

Wie als economist gevraagd wordt een bijdrage te leveren aan de afscheidsbundel voor Gerard Veldkamp komt al gauw in de verleiding een verhandeling te schrijven over de ontwikkeling van de sociale zekerheid in Nederland, bezien vanuit economisch perspectief. In de laatste kwart eeuw is de Nederlandse sociale zekerheid uitgegroeid tot een 'volwassen' stelsel van inkomensoverdrachten en aan de vormgeving daarvan heeft Veldkamp een grote bijdrage geleverd. Zowel vanuit zijn beleidsverantwoordelijkheid als vanuit zijn latere wetenschappelijke relaties met het verschijnsel sociale zekerheid heeft hij de ontwikkelingsgang ervan mede bepaald en geanalyseerd.

In deze bijdrage wil ik niet ingaan op een economische evaluatie van het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid. Wel komen een aantal economische aspecten aan de orde die het overdenken waard kunnen zijn. Het gaat hierbij om zaken die op de sociale zekerheid een bepaald licht werpen en die vaak niet voldoende tot uitdrukking komen in de gebruikelijke beschouwingen. De woelige werkelijkheid van de sociale zekerheid in deze dagen wordt dus enigszins ontvlucht teneinde de economische fundamenten van het maatschappelijke systeem van inkomensoverdrachten beter te kunnen onderzoeken.

Sociale zekerheid als economisch goed

Naar zijn aard is de sociale zekerheid een economisch goed. Dit wil zeggen dat voor de tot stand koming ervan produktiemiddelen moeten worden ingezet die worden onttrokken aan andere aanwendingen. Meer sociale zekerheidsvoorzieningen en diensten concurreren dus met andere soorten goederen en dien-

* Hoogleraar Economie, Onderafdeling der Wijsbegeerte en Maatschappij-wetenschappen, Technische Hogeschool Eindhoven en Buitengewoon Hoogleraar Sociale Zekerheidseconomie, Subfaculteit Sociale Zekerheidswetenschap, Katholieke Hogeschool Tilburg.

sten. In dit verband is het volkomen irrelevant op welke wijze de financiering en bekostiging van deze sociale zekerheidsgoederen plaats heeft. Prijzen of collectieve heffingen kunnen ervoor worden gebruikt. Verstrekkingen door middel van het marktsysteem maken gebruik van prijzen, maar die welke buiten de markt om gerealiseerd worden, vinden hun bekostiging in collectieve heffingen, zoals sociale premies en belastingen. Tussen private en sociale zekerheidsdiensten bestaat dan ook vanuit de fundamentele economische schaarsteverhoudingen geredeneerd, geen wezenlijk verschil. De particuliere lijfrenteverzekering en de particuliere ziektekostenverzekering staan binnen dit kader derhalve op gelijke voet met de sociale ouderdomsverzekering en de sociale ziektekostenverzekering. Een groei van het aantal gezondheidsdiensten bijvoorbeeld, levert in beginsel dezelfde bijdrage aan de nationale produktie en consumptie ongeacht het feit of deze door middel van het marktsysteem dan wel langs de weg van de collectieve publieke besluitvorming tot stand is gekomen.

Is er dan geen enkel economisch relevant verschil tussen de 'zekerheidsdiensten' via de markt en die welke langs het sociale zekerheidstraject tot stand komen? Met andere woorden, maken we ons ten onrechte zorgen over de omvang van de sociale zekerheid vanuit economisch perspectief? Gaat het meer om schijn dan om werkelijkheid als getracht wordt de groei van de sociale zekerheidsuitgaven te beheersen?

Bezien we uitsluitend de sociale zekerheid als een economisch goed en beoordelen we alleen aan de hand hiervan de opgeworpen vragen, dan is het antwoord onvolledig en daarmee zeker ook onjuist. Er zijn namelijk meer economische aspecten aan de sociale zekerheid te onderkennen dan uitsluitend die van de produktie. Gaan we dieper op deze kwesties in dan komen er ook meer verschillen tussen particuliere en collectieve zekerheid aan de oppervlakte. En daarmee wordt ook de economische problematiek meer verhelderd.

Besluitvorming

Economische processen en verschijnselen komen niet automatisch tot stand. Voordat er iets gebeurt, of gebeuren kan, hebben beslissingen plaats gevonden. Economische subjecten, hetzij individuen hetzij organisaties van individuen, trachten via verschillende kanalen de besluitvorming over economische processen en verschijnselen te beïnvloeden. Daarmee beogen zij de verhouding tussen baten en offers te optimaliseren. Afhankelijk van de uitkomsten van het besluitvormingsproces gaan zij vervolgens op weg om de nog niet bereikte, maar wel gewenste situatie dichterbij te brengen. Er wordt derhalve gereageerd op de uitkomsten van besluitvormingsprocessen.

Bij de voorziening met economische goederen worden verschillende procedures ten aanzien van de besluitvorming gevolgd. Aan de ene kant treffen we de vrijwel volledig individueel te nemen beslissingen aan die zich manifesteren op de markt, en aan de andere kant zijn er de beslissingen die door een collectief worden genomen, en waarbij de werking van de markt voor een groot deel

wordt uitgeschakeld. Soms wordt de markt zelfs geheel vervangen door een regelgeving die beoogt andere economische resultaten te bereiken dan die welke op grond van de besluitvorming via de markt mogen verwacht worden. Het is aannemelijk dat de reacties op de uitkomsten van de verschillende besluitvormingsmechanismen niet uniform zullen zijn. Immers, was er geen verschil in uitkomst en reactie beoogd dan hoefde de ene procedure ook niet door een andere vervangen te worden.

De vorming van de moderne sociale zekerheid is een duidelijke reactie op de resultaten van de marktwerking zoals die met betrekking tot de inkomensvorming en -verdeling tot het einde van de 19e eeuw tot stand kwam. Vergroting van de inkomens*zekerheid* voor grote groepen loontrekkenden stond daarbij als eerste doel voorop. Particuliere voorzieningen gerealiseerd via de markt, schoten voor dit doel tekort, en daarom werd de weg van de collectieve besluitvorming gevolgd. Doordat men veel waarde hechtte aan een hoge graad van inkomenscontinuïteit in situaties waarin zich voor het individu calamiteiten voordeden, zoals bij invaliditeit, werd gekozen voor een *verplichte* verzekering. Het individu werd op die manier geen keuze gelaten een andere voorkeur tot uitdrukking te brengen. Wellicht was een eeuw geleden de opening naar een *vrijwillige* sociale zekerheid niet meer dan een theoretische mogelijkheid geweest, doch het collectieve besluitvormingsproces had niet noodzakelijkerwijze behoeven te leiden tot een *gedwongen* en verplicht sociaal stelsel. Wellicht is het in de huidige tijd van enig belang op deze mogelijkheid van collectieve besluitvorming die niet identiek is met verplichte regelingen te wijzen. Het volledig uitschakelen van de keuzevrijheid van het individu is geen wezenskenmerk van collectieve besluitvormingsprocessen. Het gieten van de sociale zekerheid in de vorm van verplichte instituties en regelingen is dan ook een historisch bepaalde beslissing, maar geen essentieel economisch element. Sociaal is niet hetzelfde als dwang.

Bekostiging

Uit de historisch bepaalde vormgeving en institutionalisering van het sociale systeem is een bepaalde bekostigingswijze voortgevloeid. Doordat aanvankelijk alleen (zware) beroepsrisico's binnen de sociale verzekering gedekt werden, lag de relatie met het funktioneren van de mens als werknemer, dus als produktiefactor arbeid, voor de hand. Deze beroepskosten vormden voor de ondernemer een deel van de arbeidskosten, want alleen een werknemer kon de verzekerde beroepsrisico's lopen. De premies die hierover betaald dienden te worden, waren zuivere arbeidskosten, zodat er bij de toedeling van deze kosten geen praktische en theoretische problemen opdoemden. Dat hierbij aanvankelijk de werkgever de premie kreeg toegerekend, was geen kwestie van economische calculatie. Via inhouding op een verhoogd bruto loon had hetzelfde bereikt kunnen worden, maar dan had men over werknemerspremies kunnen spreken.

Frappant is, dat in de loop van deze eeuw er weinig veranderd is ten aan-

zien van de bekostiging van de sociale uitkeringen, ondanks het feit dat er aan de structuur van de uitkeringen heel wat veranderd is. Door de uitbreiding van de risico's tot een heel scala van maatschappelijke risico's is de directe relatie tussen de gang van zaken in het produktieproces en de sociaal verzekerde risico's ineengeschrompeld. Waarschijnlijk minder dan de helft van de totale sociale uitkeringen heeft in Nederland thans enige samenhang met het produktieproces. Van een oorzakelijke samenhang tussen produktie en uitkeringen is dan ook in de loop der tijd steeds minder sprake geweest. Ook hier is het weer vooral de historische bepaaldheid van de instituties die tot aanvechtbare economische aspecten van het huidige sociale zekerheidsstelsel aanleiding geeft. De maatschappelijk-economische beweging van de sociale zekerheidsstelsels is blijkbaar veel minder groot dan een dynamische economie vereist. Wellicht speelt als verklaring voor deze inertie de verdediging van de belangen van verschillende sociale zekerheidsinstellingen hier een belangrijke rol. Dit is niet geheel zonder economische betekenis.

Reacties

Aan de sociale zekerheid nemen verschillende soorten participanten deel. In de eerste plaats zijn dat degenen die vallen onder de werkingssfeer van de sociale wetten. Aan de ene kant zijn dat de afzonderlijke personen die rechten kunnen doen gelden op de voorzieningen van het systeem. Aan de andere kant treffen we de ondernemingen en instellingen aan die als collectanten van de sociale fondsen en de schatkist ook bij deze zaak betrokken zijn. Voorts zijn er dan nog de sociale zekerheidsinstellingen en de overheid, evenals de organisaties van werkgevers en werknemers. Voor hen roept een verandering in het sociale zekerheidsstelsel heel verschillende reacties op, want de effecten ervan kunnen voor de verschillende deelnemers erg uiteenlopen.

Uiteenlopende reacties worden ondersteund door verschillende gedragspatronen, ook in economisch opzicht. Nog een stap verder gaat de constatering dat hierbij ook verschillen in waardering een rol spelen. Nu de sociale zekerheid zo is uitgebreid, dat economisch gezien niemand meer buiten de reikwijdte van dit fenomeen blijft, is een beschouwing over de economische waardering van de maatschappelijke inkomensoverdrachten een zeer relevante zaak. Dat hierbij ook subjectieve elementen een rol spelen, is uiteraard niet te vermijden.

Waardering en reactie worden vaak ontlokt door de ontwikkeling van een economisch verschijnsel te meten. Aan de richting waarin de ontwikkeling gaat wordt soms een bepaalde waardering gehecht. Het is dan wel van belang wat er gemeten wordt. Met betrekking tot de sociale zekerheid is het gebruik geworden de uitgaven te relateren aan het (netto) nationaal inkomen; ook wordt het totaal geïnde premiebedrag uitgedrukt als een percentage van het nationaal inkomen. Beide maatstaven zijn zeer globaal en kunnen nauwelijks worden beschouwd als een goede indicator voor de ontwikkeling van de 'lusten' en de 'lasten' van de sociale zekerheid. Bovendien worden ze in vergelijking met de

ontwikkelingen in het particuliere verzekeringsbedrijf vaak heel verschillend geïnterpreteerd en gewaardeerd. Een stijging van de nationale premiedruk – ook wel aangeduid als element van de collectieve lastendruk – heeft economisch al snel een negatieve klank. Een associatie met lastenverzwaring ligt voor de hand en daarmee wordt een negatieve waardering over de ontwikkeling van de sociale zekerheid impliciet uitgedrukt. Daarentegen geeft een groei van het particuliere premiebestand aanleiding tot positieve uitspraken over de 'produktie' van de verzekeringsmaatschappijen. Blijkbaar reageert men niet op de inkomensvoorzieningen die tot stand komen, maar op de wijze waarop dit gebeurt. Een gedwongen tot stand gekomen voorziening heeft een andere 'waarde' dan eenzelfde voorziening die via de vrije keuze is gerealiseerd.

De beperkte positieve economische waardering voor de sociale zekerheid komt voorts tot uitdrukking in de wijze waarop de bijdrage van de sociale zekerheidssector aan het nationaal produkt wordt vastgesteld. Evenals dit voor de overheidssector gebeurt aan de hand van de uitbetaalde som van de ambtenarensalarissen, wordt ook de sociale zekerheidssector op deze manier gewaardeerd. De toegevoegde waarde van de sociale zekerheid als produktiecentrum is dus gelijk aan de loonsom van die sector. Dit heeft onder andere tot gevolg dat de invoering van geautomatiseerde administratieve systemen die het aantal werkzame personen in de sociale zekerheidssector doet afnemen, een vermindering van de bijdrage aan het nationaal produkt met zich meebrengt. Ook deze feitelijke registratie van dit economische element van de sociale zekerheidssector draagt niet bij aan een positieve waardering ervan.

Nu de sociale zekerheid een geïntegreerd onderdeel van ons maatschappelijk-economisch stelsel is geworden, wordt het tijd een meer fundamentele economische bezinning op gang te brengen met betrekking tot een aantal aspecten van het systeem. Zo'n bezinning dient zich te concentreren op de vraag hoe de sociale zekerheid door de verschillende groepen van economische subjekten ervaren, gewaardeerd en behandeld wordt. Daarbij kan niet buiten beschouwing blijven, dat er zich in de loop van de laatste kwart eeuw grote veranderingen hebben voltrokken in de structuur van de sociale zekerheid. Niveau en structuur van het sociale voorzieningenpakket hebben niet meer het kenmerk van een correctie achteraf op de uitkomsten van het economische proces. Het lijkt erop dat velen die deelnemen aan het economische verkeer de sociale zekerheid hebben opgenomen in hun economisch handelen van elke dag. De economist kan hier niet voorbijgaan aan de effecten die een dergelijk gedrag kan oproepen. Ook al moet hij daarbij oproeien tegen de stroom van gevestigde sociale zekerheids(belangen)groepen, toch zal hij niet heen kunnen om enkele brandende kwesties die mogelijk zelfs in de praktijk tot felle protesten aanleiding kunnen geven. Het sociale zekerheidsstelsel is namelijk van zo'n economische importantie geworden, dat een duidelijk inzicht in het funktioneren ervan binnen de totaliteit van de economische kringloop zeer geboden is.

Berekend gedrag

Door de substantiële omvang van de sociale overdrachten en de premies en door de sterke professionalisering van de uitvoering der sociale zekerheidsregelingen die daarmee gepaard is gegaan, kan een gedragspatroon dat zich vroeger in de economie voordeed nu weleens heel anders uitvallen. Grote groepen uitkeringsgerechtigden en premiebetalers weten niet meer beter of het sociale zekerheidsstelsel is een doodgewoon element van het maatschappelijk-economisch leven geworden. Zij rekenen op de sociale zekerheid wanneer hen iets overkomt en zij verwachten geheel vanzelfsprekend dat 'verworven' rechten zullen worden gegarandeerd. Het laatste decennium heeft echter geleerd, dat deze juridische formulering van economische verworvenheden geen garantie inhoudt ten aanzien van wat werkelijk van de sociale zekerheid kan worden verwacht. Letterlijk elke dag opnieuw moet voor het behoud van de sociale zekerheidsrechten een keuze worden gemaakt. Er zijn namelijk economisch geen rechten opgebouwd, waarop individueel kan worden ingeteerd. De economische ruimte voor de sociale zekerheid moet elke dag weer verdiend worden.

Wie aldus naar de sociale zekerheid kijkt, zal zich nogal eens de vraag stellen of er dagelijks wel gehandeld wordt naar de bedoelingen van de sociale zekerheid. Is het niet eerder zo, dat de economische subjecten vaak een berekenend gedrag ten toon spreiden als het gaat om het brengen van offers of het innen van uitkeringen? Hierdoor kunnen het macro veronderstelde collectieve gedrag en het micro gepraktiseerde gedrag ernstige verschillen vertonen. Zolang de sociale zekerheidselementen in onze economie officieel benaderd worden vanuit het veronderstelde gedrag kunnen de afwijkingen van dit gedrag in de praktijk tot forse problemen leiden. Door deze problemen kan de verworvenheid van de sociale zekerheidsrechten danig op de tocht komen te staan. Wie deze mogelijkheid van berekenend gedrag niet wenst te onderkennen, bewijst op de duur geen dienst aan de sociale zekerheid.

Voorbeelden om dit berekenend gedrag te illustreren hoeven we niet te zoeken in de sfeer van de sociale zekerheidsfraude. Zeker, ook die bestaat en zij ondergraaft het stelsel natuurlijk ook. Maar veel ernstiger lijkt mij het op grote schaal *ontwijken* van een aantal gevolgen van de sociale zekerheid. Juist door het aannemen van een berekenende houding ten aanzien van bijvoorbeeld de premiebetaling kan een geheel ander economisch effect ontstaan dan waarmee in de officiële veronderstellingen rekening wordt gehouden.

Afwentelen van sociale premies via hogere looneisen en het rationaliseren van het produktieproces wegens hoge sociale lasten zijn zulke gevaarlijke uitingen van berekenend gedrag. Deze reacties op premieverhogingen staan niet los van elkaar, omdat de ene de andere oproept. Hier is geen sprake van fraude, want aan de formeel-juridische eisen van het stelsel wordt voldaan. Daarom levert een dergelijk gedragspatroon ook extra moeilijkheden op bij het wetenschappelijk onderzoek naar de omvang ervan. En voorts wordt door de belanghebbenden vaak in alle toonaarden ontkend, dat zo'n gedrag zich voordoet. Van een overtuigend wetenschappelijk bewijs dat deze reacties optreden in een

zekere mate en omvang is bovendien (nog) geen sprake. De vele econometrische studies die her en der zijn uitgevoerd teneinde gekwantificeerde uitspraken over deze verschijnselen te kunnen doen, spreken elkaar met de regelmaat van de klok tegen. En toch bestaan er niet alleen pogingen tot bijvoorbeeld afwenteling van hogere sociale premies in hogere lonen. In onderhandelingen over de arbeidsvoorwaarden is in het verleden meer dan eens het *vrij besteedbaar* looninkomen tot inzet van het overleg gemaakt. Daaruit mag worden afgeleid dat de sociale premies (en de belastingen) niet als onderdeel van dit naar eigen keuze te besteden inkomen worden gerekend. Uit deze opvatting over de *aard* van de sociale premies dienen consequenties te worden getrokken voor het funktioneren van de sociale zekerheid in de economie. Ook al kan niet precies worden aangegeven wanneer en in welke omvang deze pogingen succes hebben, het berekenend gedrag als zodanig blijft een element dat de uitkomsten van het economisch proces anders doet verlopen dan de beleidsmakers hebben verondersteld.

Wat hier is gezegd over de afwenteling van sociale premies in hogere lonen, kan ook worden beweerd over het gedrag van ondernemers ten aanzien van de sociale zekerheid. Aangrijpingspunt is ook hierbij de invloed die ervan uitgaat op de relaties betreffende de arbeidsmarkt. De empirische onderbouwing van theoretische gedragshypothesen is op dit terrein ook nog niet sterk. Maar toch kunnen de ogen niet gesloten worden voor de mogelijke reacties die vanuit de sociale zekerheid de vraag naar en het aanbod van arbeid terdege kunnen beïnvloeden. Voor zover die beïnvloeding een anders geaard reageren op deze markt door de verschillende marktpartijen met zich meebrengt, is op de duur de vraag naar de precieze omvang van de reacties van minder belang dan het feit dat ze voorkomen. *In*directe effecten kunnen immers ook hier van meer betekenis zijn voor de ontwikkeling van het economisch proces dan de directe. Bij voorbaat is niet te zeggen wat het zwaarste weegt.

Deze overpeinzingen ten aanzien van de sociale zekerheid als economisch verschijnsel mogen in een afscheidsbundel ter ere van Gerard Veldkamp niet ontbreken. Niet omdat dit een rechtvaardiging van de bijdrage van de auteur aan deze publikatie is, maar omdat het leven en werken van Veldkamp zozeer verbonden is met het (Nederlandse)systeem van sociale zekerheid, dat een (her)bezinning op het economisch functioneren van zijn 'geesteskind' in deze dagen hoge prioriteit heeft gekregen. Een volwassen economisch structuurelement heeft nu eenmaal andere economische consequenties dan een maatschappelijk stelsel dat pas in de kinderschoenen staat.

Contraintes Economiques et Urgences Sociales dans les Pays de la Communauté Economique Européenne

Alain et Chantal Euzéby*

L'augmentation des dépenses de protection sociale, qui se heurte aujourd'hui à des contraintes de plus en plus fortes dans la plupart des pays occidentaux développés, est loin d'être un phénomène nouveau. Elle a été en effet pratiquement continuelle depuis l'apparition des premiers régimes, du fait de la tendance à l'extension du champ des prestations et à l'amélioration de leur niveau. Dans les trente années qui ont suivi la fin de la seconde guerre mondiale, la progression des dépenses de protection sociale a même été très rapide, mais n'a pas posé de problèmes majeurs car elle a été soutenue par une croissance économique qui, avec le recul du temps, apparaît aujourd'hui comme exceptionnellement forte et relativement équilibrée. Or depuis le début de la crise économique (années 1973-1974), la toile de fond s'est profondément modifiée et dans le contexte économique et social actuel la protection sociale est souvent présentée comme un poids. Il serait cependant très excessif de la considérer uniquement comme une charge pesant sur l'économie. Une telle conception serait en effet beaucoup trop négative car la protection sociale n'est pas une institution dévoreuse de richesses. Elle se présente plutôt comme un ensemble de mécanismes de redistribution des revenus (des biens portants aux malades; des actifs aux retraités; des personnes ayant un emploi aux chômeurs; des ménages sans enfants aux ménages chargés de familles; et, dans une certaine mesure, des riches vers les pauvres) qui contribuent efficacement, surtout dans une période de crise, à soutenir l'activité économique. Mais il n'en demeure pas moins que, dans un contexte marqué par une croissance économique assez faible et par une concurrence interna-

* Maîtres de Conférences de Sciences Economiques à l'Université des Sciences Sociales de Grenoble, France.

tionale de plus en plus vive, toute nouvelle augmentation des dépenses de protection sociale apparaît comme de plus en plus difficile à supporter. D'une part parce que les recettes sont freinées par la faiblesse de la croissance économique et par l'importance du chômage; d'autre part parce que l'intensification de la concurrence internationale a fait de la compétitivité des entreprises l'un des impératifs majeurs des politiques économiques. On est donc en présence d'une situation dans laquelle la pauvreté, qui résulte surtout de l'ampleur du chômage, de l'allongement de sa durée moyenne et de l'augmentation du nombre de familles monoparentales, rend les urgences sociales de plus en plus pressantes, alors que l'ouverture aux échanges extérieurs rend les contraintes économiques de plus en plus strictes.

I Le Contexte Economique de la Protection Sociale

1. Tant que *les taux de croissance* économique se sont situés à des niveaux annuels moyens de l'ordre de 4 à 6%, ils ont permis l'augmentation simultanée des rémunérations, des prestations sociales et des dépenses publiques. Mais lorsque ces taux ne sont plus que de l'ordre de 1 à 3%, comme c'est le cas pour la plupart des pays européens, les choix à effectuer en matière de répartition de la valeur ajoutée sont d'autant plus délicats à effectuer que les entreprises ont par ailleurs besoin de ressources d'autofinancement aussi larges que possible pour investir, se moderniser et être compétitives.

2. *Les taux de chômage*, qui étaient en moyenne inférieurs à 3% de la population active dans les pays de la Communauté Economique Européenne en 1970, se situent souvent en 1986, et parfois très largement (cas de l'Espagne, de l'Irlande, des Pays-Bas ou de la Belgique) au-dessus de la barre des 10%. Et les perspectives demeurent sombres du fait de l'augmentation de la population active et de la faiblesse des créations d'emplois. Le chômage des jeunes (15 à 24 ans) est particulièrement préoccupant puisqu'il atteint en 1986 21% au Royaume-Uni, 31% en France, 37% en Italie ou 46% en Espagne![1]. Quant au chômage de longue durée (un an et plus), principale raison de l'augmentation de la pauvreté, il affecte une proportion croissante de chômeurs (entre 1979 et 1984, il est passé de 58% à 68% en Belgique; de 30,3% à 42,3% en France; de 19,9% à 32,7% en Allemagne; de 35,8% à 42% en Italie; de 27,1% à 55,5% aux Pays-Bas; ou de 27,5% à 54,2% en Espagne). Or ce chômage constitue un lourd handicap pour les travailleurs qui en sont victimes car il affaiblit leurs compétences et leurs qualifications professionnelles et les rend moins compétitifs aux yeux des employeurs. Il comporte donc de graves risques de marginalisation d'une fraction croissante de la population. D'autant plus qu'avec l'allongement de la durée du chômage, un nombre croissant de chômeurs parvenus en fin de droits ne

1. O.C.D.E., *Perspectives de l'Emploi.*

bénéficient plus que de faibles indemnités d'assistance et viennent grossir les rangs des 'nouveaux pauvres'.

3. *L'inflation*, après avoir fortement augmenté à la suite des deux chocs pétroliers de 1973-1974 et 1979-1981, est actuellement en déclin dans la plupart des pays, à la fois du fait de la baisse du dollar et du prix du pétrole et sous l'impulsion des politiques économiques mises en oeuvre. La lutte contre le chômage apparaissant en effet comme de plus en plus liée aux performances des entreprises en matière d'exportations et de résistance aux importations, les Pouvoirs publics s'efforcent surtout de faire en sorte que les prix dans leur pays n'augmentent pas plus que chez leurs principaux partenaires commerciaux, ce qui se traduit par des politiques de freinage des prix et des rémunérations.

4. *Le degré d'ouverture au commerce extérieur* des pays de la Communauté Européenne s'est fortement accentué depuis 25 ans et atteint aujourd'hui des pourcentages de l'ordre de 20% en Espagne; de 25% en France, en Grèce, en Italie, au Royaume-Uni; de 30% en Allemagne; de 35% au Danemark; de 40% au Portugal; de 55% en Irlande et aux Pays-Bas; de 70% en Belgique; et de 85% au Luxembourg.[2] Les économies de ces pays sont donc des économies concurrencées, c'est-à-dire dans lesquelles de nombreux secteurs d'activité sont exposés à une forte concurrence étrangère. Il leur est alors indispensable, à moins de remettre en question leur ouverture aux échanges extérieurs, et d'adopter des politiques protectionnistes, d'avoir des entreprises compétitives. Dans de telles économies, oú la situation de l'emploi est de plus en plus dépendante des performances des entreprises en matière d'exportations et de leur capacité de résistance aux importations, la situation des échanges extérieurs constitue la contrainte fondamentale de la politique économique. Dans cette perspective, les augmentations de dépenses de protection sociale doivent être supportées en priorité par les ménages plutôt que par les entreprises.

5. *Les déficits publics*. Ils ont fortement augmenté sous l'effet des ralentissements d'activité économique consécutifs aux chocs pétroliers et ont atteint, en 1984, des niveaux généralement très élevés (12,4% du PIB en Italie; 10,3% en Belgique; 9,8% en Grèce; 6% au Danemark, 5,9% aux Pays-Bas, 5,7% en Espagne; 3,5% en France; 2,8% au Royaume-Uni, ou 1,4% en Allemagne). Le creusement de ces déficits est pour partie passif ou 'subi', c'est à dire lié à l'affaiblissement des recettes publiques et à la rigidité, ou même à l'augmentation, des dépenses en période de crise, et pour partie actif ou 'voulu' dans le but de relancer l'activité économique par la demande (effet contracyclique). Il en résulte, outre des charges d'intérêts et de remboursement très lourdes pour les budgets publics des années futures, des risques d'inflation en cas de recours au financement monétaire du déficit; ou de freinage des investissements en cas de recours à

2. Les degrés d'ouverture au commerce international sont mesure's d'après les chiffres fournis par les Comptes Nationaux de l'O.C.D.E. par le rapport $\frac{\text{exportations + importations}/2}{\text{PIB}}$.

l'emprunt, les Pouvoirs publics détournant à leur profit une partie importante de l'épargne qui n'est plus disponible pour les entreprises (effet d'éviction).

6. *Les dépenses de protection sociale.* Les niveaux qu'elles représentent actuellement dans les neuf premiers pays de la Communauté Economique Européene sont parmi les plus élevés du monde puisqu'ils sont, en moyenne, de l'ordre de 30% du Produit intérieur brut pour l'ensemble de ces pays, avec cependant un écart important allant de près de 35% aux Pays-Bas à légèrement moins de 25% au Royaume-Uni; l'Allemagne, le Danemark, la France, le Luxembourg et l'Italie présentant des pourcentages assez proches de la moyenne. L'augmentation de ces dépenses, notamment depuis le début de la crise économique, a été la principale cause de l'alourdissement du poids des prélèvements obligatoires ou pression fiscales au sens large (impôts et cotisations sociales rapportés du PIB).

II Les Problemes d'Equilibre Financier

Même si la tendance est au freinage des dépenses de protection sociale dans la plupart des pays de la Communauté, il y a, parmi celles-ci, des dépenses qui continuent à augmenter malgré la crise (celles qui sont liées au vieillissement des populations et à l'augmentation de l'offre, de la demande et des coûts des soins de santé) et des dépenses qui augmentent à cause de la crise (dépenses liées à l'indemnisation des chômeurs, aux retraites anticipées ou, dans certains pays, à l'admission plus large des chômeurs au régime des pensions d'invalidité). On est donc en présence d'une forte tendance au déséquilibre financier puisque, de leur côté, les recettes de la protection sociale, qu'il s'agisse des impôts ou des cotisations, sont au contraire freinées par la faiblesse de la croissance et par l'ampleur du chômage. Or toutes les solutions destinées à combler ces décalages entre évolution spontanée des recettes et évolution spontanée des dépenses, rencontrent des difficultés qui sont à la fois d'ordre politique et d'ordre économique.

1 *Le freinage des dépenses*

Etant donné le poids des facteurs qui pèsent, et continueront à peser, sur celles-ci dans les années qui viennent, il n'apparaît guère possible de les freiner efficacement sans remettre en cause certains avantages acquis (diminution du pouvoir d'achat ou des durées de versement de certaines prestations, ou augmentation de la part des frais médicaux supportée par les assurées, par exemple). Ce genre de mesure va dans le sens d'une certaine régression sociale qui risque d'être mal acceptée par les populations.

2 *L'augmentation des prélèvements opérés sur les entreprises*

Qu'il s'agisse de l'augmentation des cotisations sociales des employeurs (cotisations patronales) ou de celle d'impôts directs, elle se heurte à des difficultés économiques liées à la concurrence internationale. Pour des économies largement ouvertes sur l'extérieur, comme le sont celles des pays de la CEE, toute augmentation d'impôts ou de cotisations supportées par les entreprises est de nature à porter atteinte à leur compétitivité, soit directement si elle est répercutée dans leurs prix de vente, soit indirectement si elle se traduit par un affaiblissement de leurs capacités d'investissement et de modernisation. C'est d'ailleurs pour cette raison que les Pouvoirs publics de la plupart des pays de la Communauté s'efforcent, au contraire, de freiner ou d'alléger les charges sociales et fiscales des entreprises.

3 *L'augmentation des prélèvements opérés sur les ménages.*

Elle présente d'abord le risque, de plus en plus largement reconnu, de freiner leur dynamisme économique en affaiblissant leur incitation au travail et à l'épargne, ainsi que leur esprit d'entreprise. L'alourdissement des impôts directs ou indirects et des cotisations sociales (à la charge des assurés ou à celle des employeurs) favorise en outre le développement de la fraude et de l'évasion fiscales et du travail noir. Certes, ces formes de résistance aux prélèvements obligatoires ont toujours existé; mais elles sont d'autant plus payantes, et donc d'autant plus encouragées, que les taux des cotisations et des impôts auxquelles elles permettent d'échapper sont élevés. D'autre part, les ménages admettent souvent difficilement que l'augmentation des dépenses collectives (prestations sociales et autres dépenses publiques) puisse se réaliser au détriment du pouvoir d'achat disponible pour leurs dépenses privées. Ceci explique que des augmentations d'impôts ou de cotisations risquent de se répercuter dans les processus de détermination des salaires, le degré de cette répercussion dépendant de la puissance syndicale et de l'attitude des Pouvoirs publics.

Mais dans un contexte économique où l'emploi est de plus en plus dépendant de la capacité des entreprises à affronter avec succès la concurrence internationale, une augmentation des prélèvements opérés sur les ménages est souvent préférable à celle des prélèvements opérés sur les entreprises. Mais il ne faut alors pas que cette augmentation soit répercutée sur les salaires, afin d'éviter qu'elle n'aboutisse finalement à un alourdissement des charges des entreprises. Une telle situation consiste donc à arbitrer en faveur de la protection sociale au détriment de la progression du pouvoir d'achat des revenus primaires. Elle pourrait être assortie d'un effort d'information destiné à mieux faire prendre conscience aux individus des avantages dont les fait bénéficier la protection sociale en prenant en charge la totalité ou la majeure partie de leurs frais médicaux; en leur évitant d'assurer eux-mêmes l'intégralité des charges d'entretien de leurs enfants et de leurs parents retraités; en les aidant à faire face à leurs obligations financières en cas de maladie ou de chômage, etc...

4 *Le recours à l'endettement public*

Les problèmes évoqués à propos des trois types de mesures qui viennent d'être mentionnées ne sont pas spécifiques à la protection sociale. Ils concernent, plus généralement, l'ensemble des dépenses financées par des prélèvements obligatoires (dépenses des administrations publiques, ou dépenses publiques au sens large). Ainsi, les difficultés à freiner les dépenses publiques et à augmenter les prélèvements obligatoires dans un contexte de faible croissance et de concurrence internationale très vive expliquent-elles largement le développement, souvent spectaculaire, de l'endettement public dans tous les pays occidentaux depuis le début de la crise économique. En 1984, l'encours de la dette publique rapporté au Produit intérieur brut atteignait 17,7% en France, 21,7% en Allemagne, 22,4% en Espagne, 39,7% au Danemark, 49,8% au Royaume-Uni, 63,5% aux Pays-Bas, 81,8% en Italie, 94,6% en Irlande, ou 102,9% en Belgique.[3] Ceci pose aux Pouvoirs publics d'épineux problèmes de remboursement et de paiement des intérêts. D'autre part, et dans la suite de ce que l'on a déjà noté plus haut à propos des déficits publics, on notera que si l'endettement public est financé par une émission de monnaie, il risque d'alimenter l'inflation et de favoriser un déséquilibre du commerce extérieur dommageable pour l'emploi; s'il est financé par des emprunts publics, il risque de freiner les entreprises dans leurs efforts d'investissement et d'adaptation aux exigences de la concurrence internationale, d'une part en exerçant une pression à la hausse sur les taux d'intérêt, d'autre part en ponctionnant une partie importante de l'épargne disponible.

III Vers une Protection Sociale plus Orientée vers la Lutte contre la Pauvrete?

Les problèmes financiers des systèmes de protection sociale, parfois qualifiées de crise financière, ont suscité de nombreuses réflexions et interrogations sur l'efficacité et même sur la légitimité de l'Etat-providence[4], ainsi que diverses tentatives d'analyse de l'avenir de la protection sociale.[5] Mais on remarquera surtout qu'en dépit de l'ampleur des sommes prélevées et redistribuées, les systèmes de protection sociale des pays de la CEE, qui sont pourtant parmi les plus développés du monde, sont encore loin, d'être parvenus à éliminer la pauvreté. Ce phénomène tend même à augmenter du fait de l'allongement de la durée moyenne du chômage, de l'élévation de la proportion des chômeurs de longue durée et de la désorganisation des structures familiales résultant du nombre des divorces. Or, s'il est vrai, comme l'affirme la Déclaration Universelle des Droits de

3. *Revue Economique de l'O.C.D.E.*, no 3, Automne 1984.
4. Voir notamment O.C.D.E.: *L'Etat protecteur en crise*, Paris, 1981; P. Rosanvallon: *La crise de l'Etat-providence*, Paris, Seuil, 1981.
5. Sur ce point, voir notamment BIT: *La sécurité sociale à l'horizon 2000*, Genève, 1984; ou le numéro d'octobre-novembre 1985 de la revue *Futuribles*, consacré à *L'avenir de la protection sociale en Europe de l'Ouest*.

l'Homme approuvée en 1948 par l'Assemblée Générale des Nations Unies, que 'toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour lui assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, le logement, les soins médicaux, ainsi que pour les services sociaux nécessaires', la lutte contre la pauvreté devrait être l'objectif majeur des programmes de garantie de ressources mis en oeuvre par la protection sociale. Or, s'il n'en est pas vraiment ainsi, c'est parce que les systèmes en vigueur sont encore essentiellement fondés sur une conception 'professionnaliste' dans laquelle le droit à la protection est essentiellement fondé sur le travail, le bénéfice des prestations étant réservé dans une large mesure aux travailleurs et aux membres de leurs familles. Pour lutter contre la pauvreté, il faudrait donc que les prestations au titre de la garantie des ressources soient davantage orientées vers les individus et les familles les plus démunis. Ceci suppose le passage à une protection sociale fondée d'abord sur une conception 'universaliste' reconnaissant à tous les membres de la collectivité nationale des garanties fondamentales au titre des droits sociaux de l'homme. Il ne s'agirait pas d'abandonner pour autant la conception professionnaliste, mais plutôt d'inverser la relation traditionnelle entre ces deux formes de protection en faisant de la garantie du revenu professionnel un complément à la garantie d'un revenu minimal pour tous, au lieu de considérer cette dernière garantie comme un complément résiduaire des régimes professionnels.[6] Dans une telle perspective, il s'agirait donc moins de redistribuer plus que de redistribuer mieux. Car si la crise économique et le chômage qui l'accompagne provoquent un développement des urgences sociales auxquelles il est de plus en plus difficile de faire face à cause des contraintes économiques, on peut également considérer qu'il y a des urgences économiques (modernisation et compétitivité des entreprises) qui peuvent entrer en conflit avec des contraintes sociales.

6. G. Perrin, 'L'avenir de la protection sociale dans les pays industriels. Crises, défis et mutations das valeurs', *Futuribles*, no 92-93, octobre-novembre 1985, p. 38.

Sociaal Zekerheidsbeleid in een economische context

Frans van den Heuvel* en Ron Noordhoek**

1 Inleiding

In deze bijdrage wordt het sociaal zekerheidsbeleid in een economische context geplaatst. Onder een economische context verstaan wij zowel de ontwikkelingen in de economische omstandigheden als de ontwikkelingen in het economische denken. Onze aandacht richt zich met name op de ontwikkelingen in het economische denken voor zover het de plaats van de overheid in de maatschappij betreft. Daarop wordt in paragraaf 2 uitgebreid ingegaan. Deze beschouwing over veranderende economische visies op de positie van de overheid in de volkshuishouding wordt vervolgens in paragraaf 3 gehanteerd als vertrekpunt voor een verkenning van de rol die aan de overheid op het terrein van de sociale zekerheid kan worden toegekend. Het sociaal zekerheidsbeleid, zoals dat de afgelopen vier jaar door de regering-Lubbers is gevoerd, wordt in paragraaf 4 bezien in het licht van het gevoerde beleid inzake de collectieve sector en de economische visie die daaraan ten grondslag heeft gelegen. In paragraaf 5 wordt ten slotte dit sociaal zekerheidsbeleid nader gekarakteriseerd en afgezet tegen onze eigen visie.

2 Economische visies op de overheid[1]

Vanzelfsprekend worden op hetzelfde ogenblik verschillende antwoorden gegeven op de (normatieve) vraag: welke taken dient de overheid in de maatschappij

* Universitair docent, Vakgroep Openbare Financiën, Katholieke Hogeschool Tilburg.
** Chef Beleidsontwikkeling, BV Detam, Utrecht.

1. Deze paragraaf is een bewerking van Th.A. Stevers, Waar staat de staat?, *De Naamloze Vennootschap*, november 1983, (in het bijzonder) blz. 194-196. De naamgeving voor de vier klassieke problemen is eveneens ontleend aan (een nog niet gepubliceerde studie van) Stevers.

te vervullen? Hier concentreren wij ons evenwel op de hoofdstroom van het economische denken en constateren dan dat hierin een duidelijke golfbeweging is te onderkennen. Deze golfbeweging in de 'mainstream economics' ziet er schematisch als volgt uit.

-1945	*1945-1979*	*1980-*
klassieken	Keynesianen	public choice
	welvaartseconomen	neo-klassieken (aanbodeconomen en monetaristen)
wantrouwen jegens de overheid	vertrouwen in de overheid	wantrouwen jegens de overheid
vertrouwen in de markt	wantrouwen jegens de markt	vertrouwen in de markt

De in het schema gehanteerde periode-indeling geeft globaal aan wanneer de betreffende visie in Nederland naar onze inschatting in het beleid dominant is geworden. De in het schema onderscheiden visies zullen we in het vervolg van deze paragraaf nader karakteriseren.

De *klassieken* stonden wantrouwend tegenover de overheid en hadden vertrouwen in de markt, of anders gezegd: vertrouwen in het prijsmechanisme. De beroemdste klassieke econoom, Adam Smith, spreekt in dit verband van de 'invisible hand'. Prijzen zorgen automatisch voor het evenwicht tussen vraag en aanbod op alle markten. Voortbordurend op deze basisgedachte kunnen we de visie van de klassieken verder uitwerken in een aantal punten. De klassieken waren van mening dat de overheid voorwaarden moest scheppen opdat de markt goed kan functioneren. Daartoe diende de overheid te zorgen voor infrastructurele voorzieningen en concurrentie.

Voorts vonden de klassieken dat de overheid had te zorgen voor een sluitende totale dienst, dat wil zeggen in geen enkele periode mochten de uitgaven de inkomsten overtreffen. Sommige klassieken waren overigens wat minder streng in de leer en konden leven met een sluitende gewone dienst. Met andere woorden de lopende uitgaven moesten worden gedekt uit lopende ontvangsten, maar voor investeringsuitgaven mocht wel geleend worden. Volgens de norm van de sluitende totale dienst zijn financieringstekorten van de overheid derhalve niet toegestaan. Daarentegen geldt bij de norm van de sluitende gewone dienst dat financieringstekorten zijn toegestaan, mits deze het gevolg zijn van

het doen van investeringsuitgaven. Inbreuk op deze normen zou volgens de klassieken leiden tot een viertal problemen:
- het groeiprobleem;
- het budgettaire probleem;
- het verspillingsprobleem, en
- het monetaire probleem.

Het groeiprobleem berust enerzijds op de gedachte dat een beroep van de overheid op de kapitaalmarkt leidt tot een verdringing van de particuliere investeerders en anderzijds op de gedachte dat de overheid (veelal) improduktief is. Improduktief in de zin van: de overheid brengt produkten voort die in dezelfde periode worden verbruikt en (vrijwel) geen produkten die in een volgende periode kunnen worden gebruikt in het produktieproces. Beide gedachten te zamen resulteren in een verdringing van investeringsuitgaven door consumptieve uitgaven, hetgeen ten koste gaat van de economische groei.

Het budgettaire probleem vloeit voort uit de overheidsschuld. De rente die daarover moet worden betaald, vormt het probleem. Immers de financiering ervan betekent hogere belastingen, nieuwe leningen of verdringing van andere overheidsuitgaven.

Het verspillingsprobleem is gebaseerd op het idee dat de burgers het aangaan van leningen door de overheid niet als een offer ervaren (in tegenstelling tot het heffen van belastingen), hetgeen de overheid ruimte biedt om onzorgvuldiger om te springen met haar middelen.

Het monetaire probleem ontstaat als het financieringstekort (als percentage van het nationale inkomen) steeds verder wordt opgeschroefd en het punt wordt bereikt dat volledige dekking via de kapitaalmarkt niet langer mogelijk is. Staatsbankroet wordt dan een reële bedreiging, hetzij in formele zin (de overheid zet een streep door haar schuld), hetzij in materiële zin (de overheid financiert zoveel inflatoir dat er hyperinflatie ontstaat).

Het zal duidelijk zijn dat de klassieke visie van perfect functionerende markten de grote economische crisis van de dertiger jaren van deze eeuw niet kon verklaren. Met andere woorden de tijd was rijp voor een andere economische visie. Deze wordt dan ook prompt geventileerd, met name door John Maynard Keynes. De *Keynesianen* betogen dat het marktmechanisme onvermijdelijk gepaard gaat met tijdelijke onevenwichtigheden. Deze conjuncturele fluctuaties kunnen volgens hen door de overheid worden geneutraliseerd. Daartoe dient de overheid haar ontvangsten en uitgaven als instrument te gebruiken en wel zo dat in tijden van laagconjunctuur de effectieve vraag wordt gestimuleerd door de overheidsuitgaven te verhogen en/of de overheidsontvangsten te verlagen en in tijden van hoogconjunctuur de effectieve vraag af te remmen door overheidsuitgaven te verlagen en/of overheidsontvangsten te verhogen. Het klassieke standpunt dat de overheid geen tekort mag hebben, wordt derhalve verlaten. De heersende opvatting wordt nu: de overheid moet een tekort hebben als dat nodig is vanuit conjunctureel oogpunt.

In hetzelfde spoor als de Keynesianen zitten de *welvaartseconomen*. Keynes wees op tijdelijke onevenwichtigheden, eigen aan de markteconomie. De welvaartseconomen wijzen op andere tekortkomingen van de markt ('market failures').

Een belangrijke tekortkoming in hun visie is dat de markt niet in staat is om via prijsvorming te voorzien in collectieve goederen zoals defensie, dijken en rechtspraak. Dat vrijwillige bijdragen (prijzen) de kosten zullen dekken, is geenszins te verwachten.

Immers degenen die niet willen bijdragen, zouden toch van deze goederen profiteren. Iedereen dwingen om mee te betalen (heffingen) lijkt dan ook onvermijdelijk om deze goederen tot stand te brengen.

Een volgende tekortkoming is dat er in een markteconomie niet steeds sprake is van volledige mededinging, maar ook van monopolies. Daartegen zou de overheid moeten optreden (eventueel: zelf het monopolie uitoefenen).

Voorts merken zij op dat een markteconomie voorbij gaat aan externe effecten, zowel negatieve als positieve. Externe effecten zijn effecten die optreden buiten het prijsmechanisme om. Negatieve externe effecten zou de overheid moeten compenseren door heffingen en/of regelgeving en positieve externe effecten met name door subsidies.

Een andere tekortkoming is dat de markteconomie toelaat dat mensen zowel teveel goederen consumeren die slecht voor hen zijn (zoals alcoholhoudende dranken en tabak), als te weinig goederen consumeren die goed voor hen zijn (zoals kunst). De overheid dient de consumptie de goede richting in te sturen door respectievelijk heffingen en subsidies.

Ten slotte wijzen zij erop dat de markteconomie leidt tot een onrechtvaardige inkomensverdeling. Uiteraard dient de overheid in de ogen van de welvaartseconomen ook op dit punt corrigerend op te treden.

De trend terug naar de klassieken, althans wat de houding ten opzichte van de overheid betreft, is al vele jaren geleden ingezet met de opkomst van de *public choice*. Deze theorie houdt zich intensief bezig met een economische verklaring van het overheidsgedrag.

De public choice, en dat geldt evenzeer voor de zo dadelijk te bespreken visies van de aanbodeconomen en de monetaristen, hangt samen met de veranderingen in de economische situatie. De overheid is niet meer dezelfde als in de tijd van de klassieken. Ze is in korte tijd enorm gegroeid. Zo zijn de collectieve uitgaven in de periode 1950-1980 als percentage van het nationale inkomen meer dan verdubbeld, namelijk van 32 naar 65 procent.[2] Er ontstaat weer wantrouwen jegens de overheid, doch nu niet omdat men bevreesd is dat politici met het geld van de burgers paleizen zullen bouwen of oorlog voeren, maar omdat men constateert dat politici alleen maar kunnen functioneren als zij politieke

2. Deze cijfers zijn ontleend aan respectievelijk de *Miljoenennota 1973* (bijlage 14) en de *Miljoenennota 1986* (bijlage 15). Collectieve uitgaven hebben daarbij betrekking op de uitgaven van het rijk, van de overige publiekrechtelijke lichamen en van de sociale verzekeringen. Onder overheidsuitgaven dient verstaan te worden de collectieve uitgaven minus de sociale verzekeringsuitgaven.

steun hebben. Dus moeten politici met elkaar concurreren om de stemmen van de kiezers. Deze kiezers zijn vooral uit op hun eigenbelang en hebben weinig begrip van de werking van de markt. Politici zijn bovendien afhankelijk van ambtenaren. Ook ambtenaren zijn primair geïnteresseerd in hun eigenbelang, dus gericht op het in stand houden en zo mogelijk uitbreiden van hun eigen winkeltje[3], met als gevolg een verkokerde overheidsorganisatie.

Volgens aanhangers van de public choice is de overheid niet in staat leiding te geven aan de economie. Integendeel, zij menen eerder dat het door pressiegroepen geïnduceerde ingrijpen van de overheid in het economische proces zal leiden tot allerlei negatieve ontwikkelingen in de markteconomie. De theorie van de 'market failures' krijgt derhalve een tegenvoeter in de theorie van de 'government failures'.

Het hernieuwde wantrouwen tegenover de overheid is de afgelopen jaren met name ook sterk toegenomen onder de invloed van de ideeën van de *neo-klassieken*, waaronder hier de *aanbodeconomen* en de *monetaristen* worden gerangschikt.

De aanbodeconomie is een reactie op de exclusieve aandacht van de Keynesianen voor de vraagzijde van de economie. Betoogd wordt dat hoge collectieve lasten (afgewenteld op de winstinkomens), verregaande inkomensnivellering en uitgebreide regelgeving hebben geleid tot een gebrek aan dynamiek in de markteconomie. Daardoor zijn er enerzijds veel arbeidsplaatsen verloren gegaan en anderzijds maar weinig arbeidsplaatsen bijgekomen. Logisch gevolg is een grote werkeloosheid. Als remedie zoekt men aansluiting bij de klassieken: de overheid dient de voorwaarden te herstellen waaronder een markteconomie kan functioneren.

De monetaire economie is een reactie op de optimistische visie van de Keynesianen ten aanzien van de gevolgen van schuldfinanciering. Keynesianen gaan ervan uit dat met behulp van schuldfinanciering de effectieve vraag wordt gestimuleerd, hetgeen niet alleen in het heden (grotere vraag leidt tot terugdringen van conjuncturele werkeloosheid) maar ook voor de toekomst (grotere vraag leidt tot meer investeringen) gunstig uitpakt. Monetaristen wijzen er in navolging van de klassieken op dat schuldfinanciering uit de hand kan lopen. In hun visie roept structurele tekortfinanciering niet de positieve effecten op die de Keynesianen ervan verwachten. Integendeel zij voorzijn juist allerlei negatieve effecten zoals belastingverhoging, inflatoire financiering, inflatie, depreciatie en rentestijging.

3. Ook de uitvoeringsorganisatie van de sociale verzekeringen is primair geïnteresseerd in behoud en zo mogelijk vergroting van haar autonomie. Vgl. R.J.L. Noordhoek, F.G. van den Heuvel e.a., *Haalbaarheid van veranderingen in de sociale zekerheid*, NGSZ-publikatie nr. 4, 's-Gravenhage, 1984.

3 Economische visies op de sociale zekerheid

In deze paragraaf staat de vraag centraal welke rol de overheid op het terrein van de sociale zekerheid dient te vervullen. Bij het beantwoorden van deze vraag hanteren wij de in de vorige paragraaf weergegeven visies op de plaats van de overheid in de maatschappij als vertrekpunt. De volgorde van ontwikkeling zal evenwel anders zijn.

De *klassieken* vonden dat de overheid zich moest beperken tot het zo efficiënt mogelijk vervullen van enkele essentiële taken. In de literatuur spreekt men in dit verband nogal eens van het concept van de nachtwakersstaat. Daarin past geen wettelijk verplicht sociaal zekerheidsstelsel.[4] Passen we het klassieke denken toe op onze tijd dan lijkt enerzijds een wat genuanceerder beeld op zijn plaats: het van overheidswege verstrekken van sociale zekerheidsuitkeringen aan mensen die niet in staat zijn aan het produktieproces deel te nemen, is een aanvaardbare correctie op het marktmechanisme. Voor degenen die wel kunnen werken is dit alleen het geval voor zover vaststaat dat daardoor de werking van de arbeidsmarkt niet zal worden verstoord. Anderzijds is het zo dat het toepassen van klassieke begrotingsnormen, zoals de norm van de sluitende gewone dienst, gepaard zou gaan met een forse inperking van de sociale zekerheidsuitgaven. Immers de sociale zekerheidsuitgaven mogen dan niet langer uit leningen worden gefinancierd op straffe van de hiervoor gesignaleerde problemen (groeiprobleem, budgettair probleem, verspillingsprobleem en monetair probleem). Dit is overigens niet zo maar een theoretische bespiegeling, die recentelijk door de *monetaristen* nieuw leven is ingeblazen. De klassieke norm van de sluitende gewone dienst is politiek actueel.[5]

Dat geldt evenzeer voor de visie van de andere neo-klassieke stroming, de *aanbodeconomen*. Deze zien de sociale zekerheid primair als een kostenpost, welke bij voorkeur aanzienlijk moet worden teruggebracht. Daardoor kunnen namelijk de collectieve lasten[6] omlaag, hetgeen wordt gezien als een noodzakelijke voorwaarde om de markteconomie weer goed te laten functioneren.

De *Keynesianen* vinden dat de overheidsfinanciën moeten worden ingezet als instrument van economische politiek. In de Angelsaksische literatuur spreekt men in dit verband van 'Functional Finance' en 'Fiscal Policy'. In ons land zijn conjunctuurpolitiek en stabilisatiepolitiek gebruikelijke benamingen. Waar het om gaat is dat er actief wordt gemanipuleerd met de overheidsuitgaven, de overheidsontvangsten en het financieringstekort van de overheid. Instabiele ontwik-

4. Vgl. F.G. van den Heuvel, *Herziening sociale zekerheid en arbeidsverhoudingen (Een globale oriëntatie vanuit historisch perspectief)*. Opgenomen in: *Sociale zekerheid en arbeidsverhoudingen*, NGSZ-publikatie nr. 3, 's-Gravenhage, 1984, blz. 11-20.
5. Vgl. SER, *Rapport tekorten en schuld van de publieke sector*, 's-Gravenhage, 1985.
6. Vgl. *Miljoenennota 1986*, blz. 162: onder collectieve lasten worden gerangschikt de belastingen, de sociale verzekeringspremies en een deel van de niet-belastingmiddelen (binnenlandse aardgasbaten en opbrengsten uit voorzieningen waarvan het gebruik verplicht is).

kelingen in de effectieve vraag (en daardoor in andere economische grootheden zoals de werkgelegenheid en de prijzen) kunnen aldus worden glad gestreken.

Toegespitst op de sociale verzekeringen kunnen we dus stellen dat het gaat om het op conjuncturele gronden manipuleren met de sociale verzekeringsuitgaven, de sociale verzekeringspremies en het financieringstekort van de sociale verzekeringsfondsen.

Men zou daarbij kunnen veronderstellen dat het uitsluitend de bedoeling is om de sociale verzekeringsuitgaven in een periode van laagconjunctuur op een hoger niveau te handhaven en in een periode van hoogconjunctuur op een lager niveau (dan zonder conjunctuurpolitiek het geval zou zijn geweest), zodat er per saldo (structureel) niets veranderd.

De politieke praktijk leert evenwel anders. Verwijzend naar de Keynesiaanse gedachtengang zijn tot ver in de zeventiger jaren de sociale verzekeringsuitgaven (en daarmee ook de sociale verzekeringspremies, niet het tekort van de fondsen) op een structureel hoger niveau gebracht. Voor de eerste helft van de tachtiger jaren geldt dat er door de vakbeweging en de oppositie veelvuldig is geappelleerd aan de Keynesiaanse visie, in het kader van hun vergeefse strijd tegen de ombuigingen op de sociale zekerheidsuitgaven. Wij denken dan met name aan de pleidooien voor koopkrachthandhaving, ook van de sociale uitkeringen, met als argument dat daardoor de bestedingen op peil worden gehouden en vraaguitval wordt voorkomen.

Dat de overheid op het terrein van de sociale zekerheid een belangrijke taak te vervullen heeft, volgt zeker niet uit de (neo-) klassieke theorie. Uit de Keynesiaanse theorie is dit evenmin af te leiden, deze beziet de sociale zekerheid immers primair als instrument van conjunctuurpolitiek.

Ook van de *public choice* is een dergelijke uitspraak niet te verwachten. Zij zit op dezelfde lijn als de (neo-) klassieke theorie: de almaar toegenomen overheidsinvloed, onder meer tot uiting komend in sterk gestegen sociale zekerheidsuitgaven en veroorzaakt door de macht van allerlei pressiegroepen, heeft geleid tot negatieve effecten op de markteconomie.

Resteert de *welvaartseconomie*. De welvaartseconomie geeft als enige van de hier besproken economische theorieën argumenten en dus steun aan de gedachte dat sociale zekerheid een belangrijke overheidstaak is. De werkeloosheid is op vrijwillige basis particulier een onverzekerbaar risico en heeft daarmee het karakter van een collectief goed, hetgeen financiering uit heffingen noodzakelijk maakt. Voor bijstand en kinderbijslag zou men dat ook kunnen betogen[7], maar hier speelt toch vooral inkomensherverdeling als motief. Dat geldt ook voor de redenering dat de risico's ongelijk verdeeld zijn, wat noopt tot nadere regelgeving ter voorkoming van grote differentiatie in te betalen premies. In het

7. Vgl. C. de Galan, *Sociale zekerheid en economie*. Opgenomen in: V. Halbertstadt (red.), *De economie van de sociale zekerheid*, Deventer, 1974, (met name) blz. 40-41.
Naar haar aard is de sociale zekerheid in ieder geval grotendeels een individueel goed. Dit impliceert dat er gekozen kan worden tussen overheid en markt. Vgl. N.H. Douben, *Sociale zekerheid: kiezen en delen*. Opgenomen in: G.M.J. Veldkamp (red.), *Sociale zekerheid in een periode van economische overgang*, Deventer, 1978, blz. 58-65.

verlengde hiervan ligt de redenering dat de uitvoeringskosten lager zullen zijn in geval van collectivisering. Ook zou men kunnen stellen dat de sociale zekerheid een 'merit-good' is, omdat de risico's worden onderschat.

Tot hoever dient de overheid te gaan met de sociale zekerheid te hanteren als instrument van inkomensherverdeling? Tot hoever moet de overheid zich paternalistisch gedragen, moet zij alleen basisuitkeringen garanderen of ook bovenminimale uitkeringen? Duidelijk zal zijn dat het formuleren van een antwoord hierop een zaak is van politiek en niet van economische theorie. Wel geldt uiteraard, en in de volgende paragraaf wordt dat nader geadstrueerd, dat de beschouwde economische visies en de daaruit afgeleide uitspraken op het terrein van de sociale zekerheid kunnen worden gebruikt als richtsnoer voor het te voeren sociaal zekerheidsbeleid.

4 Economische visies en sociaal zekerheidsbeleid

Voor een goed begrip van het in de periode 1983-1986 door de regering-Lubbers gevoerde sociaal zekerheidsbeleid is het noodzakelijk deze te plaatsen in het kader van het beleid inzake de collectieve sector en de economische visie die daaraan ten grondslag ligt.[8] Het sociaal zekerheidsbeleid is daar namelijk rechtstreeks uit af te leiden.

Zoals uit de tabel blijkt zijn de collectieve uitgaven, de collectieve lasten en het financieringstekort van de collectieve sector in 1982 relatief tot enorme hoogte gestegen. In de ogen van het kabinet moest daar dringend wat aan gebeuren, want hoge collectieve lasten en grote financieringstekorten oefenen op den duur een desastreuze invloed uit op de economie. Hoge collectieve lasten roepen namelijk negatieve kosten- en afwentelingseffecten op, waardoor de werkgelegenheid en de economische groei worden aangetast. Grote financieringstekorten leiden tot verdringing van particuliere investeringen, dus eveneens tot een aantasting van de economische groei, en tot sterk stijgende rentelasten waardoor niet-rente-uitgaven (waaronder sociale zekerheidsuitgaven) in toenemende mate worden verdrongen. In het regeerakkoord is daarom neergelegd dat moet worden gestreefd naar een forse reductie van de quote van het financieringstekort van de overheid en naar een stabilisatie van de collectieve lastendruk.

Een dergelijke visie spoort uiteraard volledig met de *neo-klassieke* benadering, en daarbinnen zowel met de aanbodeconomische als met de monetaristische variant. Dit houdt in dat vooral wordt gelet op de economische effecten op lange termijn en niet zozeer op de negatieve economische effecten op korte ter-

8. Het beleid inzake de collectieve sector (en de economische visie die daaraan ten grondslag ligt) wordt elk jaar uitvoerig uiteengezet in de *Miljoenennota*, het sociaal zekerheidsbeleid komt eveneens elk jaar uitvoerig aan de orde in de *Financiële Nota Sociale Zekerheid*. Voor meer informatie zij dan ook naar deze publikaties verwezen.

mijn. Of anders gezegd: voor de *Keynesiaanse* gedachtengang is geen plaats. Sterker nog: bij monde van de minister van Financiën heeft de regering zich nadrukkelijk gedistancieerd van de Keynesiaanse benadering van de economische werkelijkheid door de vrees voor negatieve economische effecten als gevolg van vraaguitval ongegrond te noemen.

In de voor dit jaar afgekondigde verlaging van de sociale verzekeringspremies en het daaruit resulterende tekort van de fondsen zien wij overigens niet een verlate toepassing van de Keynesiaanse theorie. Een dergelijk beleid is naar ons idee veeleer ingegeven door de naderende verkiezingen. Premieverlaging leidt (na jarenlang koopkrachtverlies) tot koopkrachtverbetering voor de meeste inkomenstrekkers, en dat is electoraal gunstig.

Volledigheidshalve zij nog even stilgestaan bij het in de jaren daarvoor gevoerde premiebeleid. In 1983 waren de premies nog fors verhoogd ter compensatie van het terugtrekken van de rijksbijdragen aan de sociale verzekerings-

Tabel Kerncijfers collectieve sector

	Realisatie 1982	Ontwerp-begroting 1986
	(in % van het nationale inkomen)	
Financieringssaldo rijk	– 9,5	–7,3
Financieringssaldo lagere overheden	– 0,5	–0,5
Financieringssaldo overheid	–10,0	–7,8
Financieringssaldo sociale fondsen	– 0,7	–0,7
Financieringssaldo collectieve sector	–10,7	–8,5
Belastingen	29,2	27,4
Premies	22,1	22,0
Niet-belastingmiddelen*	2,4	2,4
Collectieve lasten	53,7	51,8
Sociale zekerheidsuitgaven**	31,0	28,2
Rente op overheidsschuld	5,8	7,3
Overige uitgaven	33,9	31,7
Collectieve uitgaven	70,7	67,2

* Voor zover deze een collectieve lastenkarakter hebben (vgl. noot 6).
** Sociale verzekeringen en overige sociale voorzieningen.

Bron: *Miljoenennota 1986* en *Financiële Nota Sociale Zekerheid 1986.*

fondsen. Deze terugsluismaatregel past in het streven naar reductie van de financieringstekortquote van de overheid. In 1984 weigerde de regering een aanbod van de vakbeweging tot premieverhoging in ruil voor het niet doorgaan van kortingen op sociale uitkeringen. Ook dat is begrijpelijk: het is in strijd met het streven naar stabilisatie van de collectieve lastendruk. De premiedruk moest juist omlaag en dat gebeurde dan ook in de jaren 1984 en 1985.

Uit de tabel valt op te maken dat de regering er naar verwachting in zal slagen om in 1986 (ten opzichte van 1982) niet alleen het financieringstekort van de overheid met twee procentpunten omlaag te brengen, maar ook de collectieve lasten in die orde van grootte. Daarvoor is dan wel zeer fors omgebogen op de collectieve uitgaven. In totaal gaat het om 35 miljard gulden. De sociale zekerheidsuitgaven leveren een belangrijk aandeel, naar schatting zo'n 40 procent.[9] Opgemerkt zij dat ombuigen niet hetzelfde is als bezuinigen. Ombuigen is het verlagen van uitgaven, zoals geraamd in de meerjarenramingen. Bezuinigen is het verlagen van uitgaven in absolute zin.[10]

Vanzelfsprekend hebben ombuigingen van een dergelijke omvang de nodige protesten opgeroepen. Indachtig de boodschap van de *public choice* heeft de regering zich daarvoor evenwel oost-indisch doof getoond. Illustratief is in dit verband dat de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in feite al jarenlang de adviezen van SER, SVR en ER op het terrein van de sociale zekerheid naast zich neerlegt.

Het regeringsbeleid inzake de collectieve sector gaat duidelijk in tegen de *welvaartseconomische* benadering. Het beeld van een paternalistische overheid wordt vervangen door dat van een overheid die veel ruimte laat aan anderen. Daarbij zij bedacht dat de nadruk leggen op eigen verantwoordelijkheid kan dienen als argument om ombuigingen te motiveren. Wel heel duidelijk komt dat tot uitdrukking in de, deels al geconcretiseerde, regeringsvoornemens met betrekking tot de stelselherziening. Met een beroep op de eigen verantwoordelijkheid wordt het bovenminimale traject in de loondervingsregelingen vrijwel volledig afgebouwd.

Voorts is het opmerkelijk dat in het inkomensbeleid de verdelende rechtvaardigheid op de achtergrond is geschoven en de doelmatigheid op de voorgrond. Het inkomensbeleid is niet langer een belangrijke sociaal-economische doelstelling, maar moet bovenal een bijdrage leveren aan het weer gezond maken van de markteconomie. Daarin ligt naar ons idee de verklaring voor het doorbreken van de koppelingsmechanismen gedurende de gehele kabinetsperiode, met als gevolg dat de koopkracht van de werknemers in de collectieve sector en van de uitkeringsgerechtigden beduidend is achtergebleven bij de koopkracht van de werknemers in de marktsector.

9. Vgl. Tweede Kamer, vergaderjaar 1985-1986, 19200, nr. 3, blz. 32.
10. Vgl. *Miljoenennota 1986*, blz. 3.

5 Slot

Sociale zekerheidsuitgaven zijn typisch open-einderegelingen. Zodra deze regelingen vastliggen, bepalen externe factoren het uitgavenverloop. Bij dergelijke regelingen kan de overheid moeilijk greep krijgen op het uitgavenniveau. Afschaffen van het open-eindkarakter en overgaan op budgetfinanciering is hier evenwel niet aan de orde. Zelfs in de Miljoenennota wordt erkend dat de rechtszekerheid dan teveel in gedrang zou komen.[11] Daarmee wordt duidelijk waarom de regering, gegeven haar alles overheersende wil om de sociale zekerheidsuitgaven te beheersen, de afgelopen jaren op het terrein van de sociale zekerheid zoveel ad hoc-maatregelen heeft genomen, neerkomend op verscherping van de criteria om voor regelingen in aanmerking te komen en aanpassing van de uitkeringshoogte.

Aldus geformuleerd komt tevens scherp naar voren dat de *regering-Lubbers* een *louter instrumentele visie op de sociale zekerheid* heeft: de gewijzigde economische omstandigheden vragen volgens haar om een reactie, passend in het neoklassieke denken, en daar moet het sociaal zekerheidsbeleid inpassen.

Dat is evenwel een verkeerde benadering, zoals *Veldkamp* ook al menigmaal heeft uiteengezet.[12] De sociale zekerheid is een dermate belangrijk verschijnsel in onze maatschappij geworden, dat een *zelfstandige visie op de sociale zekerheid noodzakelijk* is. Een dergelijke zelfstandige visie op de sociale zekerheid moet gedragen worden door verschillende disciplines en aansluiten bij verschillende ontwikkelingen. De economische discipline en de economische omstandigheden, kortom de economische context, vormen derhalve niet de enige maatstaf voor het te voeren sociaal zekerheidsbeleid. Daarmee wil zeker niet gezegd zijn dat wij ombuigingen op het terrein van de sociale zekerheid op grond van gewijzigde economische omstandigheden afwijzen. Waar het om gaat is dat deze aanpassingen zorgvuldig plaatsvinden, dat wil zeggen met behoud van de aan de zelfstandige visie op de sociale zekerheid ten grondslag liggende basisprincipes.

11. Vgl. *Miljoenennota 1986*, blz. 88.
12. Bij voorbeeld: G.M.J. Veldkamp, De opportuniteit van de zogenaamde 'stelselherziening', *Sociaal Maandblad Arbeid*, februari 1986, blz. 96-102.

De opportuniteit van de stelselherziening

LEO LAMERS*

In het SMA-Themanummer 'Stelsel op de helling' van februari 1986 doet Veldkamp in zijn artikel: de opportuniteit van de zogenaamde 'stelselherziening' een aantal gespierde, zeer kritische, uitspraken. Ik wil daarop in mijn bijdrage aan de vriendenbundel ter ere van mijn hooggeleerde vriend wat nader ingaan. Ik doe dat in de context van een terugblik op ontwikkelingen sedert de zeventiger jaren, die van zwaarwegende betekenis zijn geweest voor de stelselherziening. In het bijzonder zal ik daarbij aandacht geven aan aspecten van kostenbeheersing en kostenbeperking op het terrein van de sociale zekerheid.

Het wordt een artikel zonder kengetallen, tabellen en andere statistische adstructies. Mijn terugblik zal met name gebaseerd zijn op mijn persoonlijke inzichten, waarnemingen, ervaring en beleving.

Vooraf een tweetal opmerkingen.

In de eerste plaats: ik ga niet inhoudelijk in op de voorgestelde stelselherziening. Ik beschouw deze, evenals Veldkamp in zijn hiervoor genoemde artikel, als object van een breder regeringsbeleid. In dat verband zie ik de voorgestelde stelselwijziging als structureel sluitstuk van aanpassingen van verschillende aard, die elk voor zich hun invulling kregen onder druk van noodzakelijke bezuinigingen. Al het verhullend taalgebruik ten spijt is het bezuinigingsbeleid een dominerende factor geweest bij nagenoeg alle keuzen en beslissingen, óók ten aanzien van aanpassingen aan het stelsel aan emancipatoire- en andere sociaalculturele ontwikkelingen.

In de tweede plaats wijs ik er op, naar mij blijkt nog steeds niet ten overvloede, dat het beleid gericht op kostenbeperking en -beheersing in de Nederlandse situatie, niet uitsluitend het gevolg is van de economische recessie sedert de zeventiger jaren. Het niveau en de groeivoet van ons stelsel hadden al veel eerder een kritisch punt bereikt. Zelfs onder omstandigheden van een comforta-

* Oud Directeur-Generaal Sociale Zekerheid, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Den Haag.

bele economische groei en vloeiende aardgasbaten werd reeds in 1967 heroriëntering op prioriteiten noodzakelijk geacht. Hierbij zouden tevens de bestaande voorzieningen moeten worden betrokken.[1]

Nu, twintig jaar later, zijn de economische randvoorwaarden drastisch gewijzigd, waardoor het handhaven van ons stelsel op het oude niveau steeds moeilijker wordt. Wat de toekomst betreft komen zelfs de meest optimistische voorspellingen, mede gelet op de structureel dalende aardgasbaten en demografische ontwikkelingen niet meer aan een herstel op het niveau van de zestiger jaren toe.

Elders heb ik ons stelsel van sociale zekerheid een structuurelement van onze samenleving genoemd. Als zodanig ontwikkelt het mee met socio-culturele en socio-economische wijzigingen in onze maatschappij. Wijziging in economische randvoorwaarden vraagt om heroverweging van doelstellingen in de samenhang, waarin het stelsel als structuurelement functioneert. Alleen in die samenhang kunnen verworvenheden het karakter van zékerheden krijgen.[2]

De aanvankelijke opvattingen over de aard en mate van bezuinigingen die doorklonken in het '1%-beleid', verwoord in de Nota Collectieve Voorzieningen en Werkgelegenheid (Kabinet-Den Uyl) en in Bestek'81 (Kabinet-Van Agt I) om van alles 'iets minder meer' te doen respectievelijk 'iets meer minder', bleken door de feitelijke economische ontwikkelingen eufemismen te zijn. Ondanks dit achteraf te groot gebleken optimisme, klonk ook toèn al in die nota's door dat een stelselwijziging op langere termijn de neerslag zou moeten zijn van een structurele bijstelling van de onevenwichtige groeivoet van de sociale zekerheid tegen de achtergrond van de afbrokkelende economische groei, van de structurele wijzigingen in de verhouding aktieven/niet-aktieven, alsmede van zich aankondigende nieuwe behoeften, zoals bijv. individualisering van aanspraken.

Kortom: 'het gaat immers wel degelijk om nieuwe, aan het veranderd economisch draagvlak aangepaste, sociaal-culturele arrangementen'.[2] Aan deze realiteit wordt in de kritiek op de wijzigingsvoorstellen in het algemeen en, naar het mij voorkomt, óók door Veldkamp te lichtvaardig voorbijgaan.

Tot zover mijn inleidende opmerkingen.

Ik kom thans terug op Veldkamp's artikel in het bedoelde themanummer van SMA.

Veldkamp stelt, dat het aanvankelijk denken over stelselherziening niet gekoppeld was aan bezuinigingen, zelfs niet ten tijde van de eerste bezuinigingsronde. Dat is juist! Evenzeer juist is het echter, dat stelselherziening en -vereenvoudiging al vrij vroeg betrokken was bij het kostenbeheersingsvraagstuk, waarbij bezuinigingen onder de verslechterende economische omstandigheden in de loop van de jaren zeventig – ook bij Veldkamp zelf blijkens zijn 'De crisis in de Nederlandse sociale zekerheid anno 1976'[3] – een belangrijk aandachtspunt

1. Zie adviesaanvragen aan de SER van 10 februari 1967 en 20 november d.a.v.. Uitgave van de SER 1970, nr. 5.
2. L. Lamers in 'De werkelijkheid is altijd anders', opgenomen in de bundel 'Beleid en Tijd', aangeboden aan L.A.Ph. van de Leij, blz. 63.
3. *Dr. G.J.M. Veldkamp*! 'De crisis in de Nederlandse Sociale Zekerheid anno 1976' →

vormden. Het lijkt mij goed daarop wat nader in te gaan om de relatie daarvan tot de stelselwijziging beter te belichten.

De adviesaanvrage aan de SER van 20 november 1967 van het Kabinet-De Jong bevatte reeds een – achteraf gezien – te bescheiden poging om de beheersbaarheid van ontwikkelingen op het terrein van de sociale verzekeringen te vergroten. Het Kabinet-Biesheuvel ging verder en wel door de toelaatbare ontwikkeling te kwantificeren: gedurende de normale Kabinetsperiode werd die ontwikkeling gebonden aan een norm van ¾% per jaar; over de beoogde kabinetsperiode dus 3%. Belangrijker dan de norm zèlf was het feit dat de premiesector voor het eerst werd betrokken bij de budgettaire normering, c.q. betrokken werd bij het beheersbaarheidsvraagstuk van de collectieve uitgaven als geheel. Van een grondige analyse van aard, omvang en oorzaken van het beheersbaarheidsvraagstuk was nog geen sprake. Evenmin van een aan de gestelde kwantitatieve norm adekwaat en geïntegreerd beleid. Daardoor hing de normgedachte in feite in de lucht. Daargelaten dat het Kabinet-Biesheuvel een geïntegreerd budgettair beleid niet heeft kunnen uitwerken, heeft de normgedachte zeker niet als politiek bindmiddel kunnen functioneren.

Eerst tijdens het Kabinet-Den Uyl is de aftrap gegeven voor een werkelijk geïntegreerde benadering van de collectieve sector in samenhang met het sociaal-economische beleid. Uiteraard kan men kritiek hebben op de *invulling* van dat beleid en zich afvragen of in dat opzicht de praktijk overeenstemde met de leer. Het neemt echter niet weg, dat de visie op een trendmatig, richtinggevend beleid, nieuwe mogelijkheden bood tot grotere beheersbaarheid van bestaand en zich ontwikkelend beleid.

In die visie werd op zich zelf terecht een bestuurlijk onderscheid gemaakt tussen vraagstukken die op korte en op langere termijn hun oplossing moeten krijgen.

Zo had de Interdepartementale Commissie inzake Coördinatie en Kostenbeheersing van de Sociale Verzekeringen (ICCK) tijdens het Kabinet-Den Uyl tot opdracht voorstellen voor te bereiden tot een betere kostenbeheersing en kostenbeperking (kwantitatief bepaald) op het terrein van de sociale voorzieningen met inbegrip van overeenkomstige voorzieningen voor ambtenaren, volksgezondheidsvoorzieningen, complementaire sociale voorzieningen, w.o. de ABW en de pensioenen.

De Commissie moest het sociale voorzieningenbeleid niet alleen toetsen aan de oorspronkelijke doelstellingen en kriteria, maar ook 'de doelstellingen van het stelsel op zich zelf in zijn totaliteit aan een herijking onderwerpen'. Daarmee was stelselherziening formeel als lange termijn-vraagstuk bij de kostenbeheersing en -beperking betrokken.

In de Nota Collectieve Voorzieningen en Werkgelegenheid[4] (Kabinet-Den Uyl) alsmede in Bestek'81[5] (Kabinet-Van Agt I) is daarop bij wijze van denk-

→

Obstructie/destructie/constructie, o.a. hoofdstuk V.
B.V. Uitg. Mij Bonaventura, Amsterdam.

4. Nota Collectieve Voorziening en Werkgelegenheid Tweede Kamer, Zitting – 1975-1976, 13951, nr. 1, blz. 32 t/m 46 en nr. 3.

5. Hoofdlijnen van het Financiële en Sociaal-Economische Beleid van de middellange termijn, →

richting ingegaan. Ook het daarop aansluitende 'Interimrapport Organisatie van de beheersing van de Sociale Zekerheid'[6] en de Notitie 'Volumebeleid'[7] gaan daarop nader in. Ik moet hieraan toevoegen, dat in die denkrichting het beheersingsvraagstuk geplaatst werd in een bredere samenhang. Het ging in wezen om de maatschappelijke doelmatigheid van de sociale zekerheid als stelsel (inhoudelijk, wettelijke vormgeving, uitvoering en financiering) in zijn samenhang tot àndere collectieve doelstellingen, zoals o.a. arbeidsmarkt, arbeidsomstandigheden- en inkomensbeleid. Ik geef Veldkamp toe, dat concrete voorstellen tot stelselwijziging in dat stadium niet of slechts tentatief aan de orde waren. Veldkamp heeft op zich zelf gelijk dat 'onder invloed van de Heroverwegingen Sociale Zekerheid in 1981' het politieke denken over stelselherziening wijzigde.

Gegeven de principiele- en programmatische betrokkenheid van het stelsel bij het vraagstuk van kostenbeheersing en beperking zie ik, anders dan mijn hooggeleerde vriend, in die wijziging geen salto mortale, maar een verdedigbare aanpassing van het beleid aan de zich wijzigende economische randvoorwaarden. Ik verwijs hierbij naar mijn inleidende opmerkingen. Overigens ga ik straks nog nader in op de relatie van de stelselherziening tot het ombuigingsbeleid.

Een meer gespierde zeer negatief kritische uitspraak las ik in Veldkamp's stelling: 'In de eerste plaats wordt in de voorstellen volledig voorbijgegaan aan de zedelijke beginselen, die aan ons rechtssysteem van sociale zekerheid ten grondslag liggen. Die beginselen kan men niet zo maar opzij schuiven, omdat het economisch wenselijk zou zijn'.[8]

Een dergelijke uitspraak vraagt m.i. wel om een nadere precisering van die beginselen. Veldkamp gaat daar echter niet op in. Ook gaat hij niet in op het kader waarin die beginselen hun plaats hebben en geldigheid bezitten. Hij zegt: 'zedelijke eisen zijn en blijven preferent ten opzichte van economische wensen, zeker als het om structurele regelingen gaat'.

Op zich zelf onderschrijf ik deze stelling ten volle! De relevantie ontgaat mij echter, wanneer Veldkamp curieuze analogieën zoekt 'van bestrijding van zedelijke beginselen en eisen, met argumenten van economische doelmatigheid': 'tegen de afschaffing van de slavernij, tegen de afschaffing van de kinderarbeid, voor het gebruik van gevaarlijke stoffen, tegen afschaffing van het kolonialisme, tegen de opheffing van apartheid en nu ook voor ontluistering van ons sociale zekerheidsstelsel'.[9] Deze stelling doet alleen al door deze vergelijkingen absurd aan! Het had in mijn ogen meer voor de hand gelegen de zedelijke beginselen waaraan zou kunnen of moet worden getoetst te zoeken in bijv. de Verklaring van de Rechten van de Mens en in de voor de rechtsgrondslag van ons stel-

→

Bestek '81.
Tweede Kamer, Zitting 1977-1978, 15081, nrs. 1-2, blz. 37-48.

6. Interimrapport Organisatie van de Beheersing van de Sociale Zekerheid.
Tweede Kamer, Zitting 1978-1979, 15594, nrs. 1-2, blz. 8 en 9.; blz. 12-18.
7. Nota Volumebeleid, Tweede Kamer, Zitting 1978-1979, 15650, nrs. 1 en 2, blz. 30-33.
8. SMA, februari 1986, 41e jaargang 2, blz. 97/98.
9. SMA t.a.p. blz. 97.

sel zo belangrijke uitwerking die de Commissie Van Rhijn daaraan heeft gegeven.

Mag ik in dit verband verwijzen naar een artikel, gepubliceerd in SMA in 1980 van E.P. de Jong onder de titel 'De betekenis van verkregen rechten in het sociale zekerheidsstelsel'.[10] Hoewel het thema stelselherziening daarin geen behandeling vindt, biedt het alleszins relevante aanknopingspunten voor een meer realistische benadering van ethische grondslagen van de sociale zekerheid in het perspectief van bezuinigingen.

Eén van de zedelijke beginselen, verankerd in ons rechtssysteem, vindt uitwerking in een stelsel van in belangrijk opzicht op solidariteit stoelende aanspraken. Het niveau en ontwikkelingen van solidariteit zijn hierbij uiteraard in overeenstemming met het economisch draagvlak; anders kunnen zekerheden nooit worden verworven. Dat beginsel wordt door de Nieuwe Werkloosheidswet en de Toeslagenwet niet aangetast. Ik wil in dit verband – daarmee vooruitlopend op een volgend aandachtspunt – wijzen op het niveau, óók nà de verschillende bezuinigingsronden, van onze sociale minima. Die verwijzing is zeker ook illustratief voor de landen die Veldkamp het Kabinet in zijn artikel ten voorbeeld stelt![11]

Veldkamp is niet alleen van mening dat het Kabinet het economische motief een onevenredig zwaar accent geeft, maar dat daarenboven de huidige economische situatie en daarbij met name de omvang van de werkloosheid ten onrechte als uitgangspunt worden genomen voor toekomstige regelgeving met betrekking tot de sociale zekerheid.[12]

Aldus, zo schrijft hij: 'miskent het Kabinet de werkelijke samenhangen binnen de sociale zekerheid en is het te pessimistisch t.a.v. de toekomstige economische ontwikkeling'.

Ik schat het Kabinetsbeleid toch anders in! Door economische ontwikkelingen gedwongen bleken ingrepen in het niveau en de trend van de sociale zekerheid onvermijdelijk. Veldkamp zelf heeft, o.a. in zijn publikatie 'De crisis in de Nederlandse Sociale Zekerheid anno 1976', die onvermijdelijkheid helder aangegeven. Illustratief in dit opzicht heeft hij zijn mening destijds als volgt geformuleerd: 'Willen we voor ons land in de toekomst een aanvaardbaar, doelmatig en betaalbaar stelsel van sociale zekerheid hebben, ja of neen? Zal Nederland op dit terrein ook in de toekomst een goede positie blijven innemen? Als we dat willen, laten we dan afstand doen van een aantal heilige huisjes en onze heilige koeien bij de horens pakken. Laten... weer eens een stuk nationale eenheid opbrengen voor een fundamentele herwaardering en herstrukturering van onze sociale zekerheid'.[13]

Met alle mogelijke verschillen in waardering voor inhoud en vormgeving

10. SMA 1980 (36), blz. 894-903.
11. Financiële Nota Sociale Zekerheid 1986, Tweede Kamer, vergaderjaar 1985-1986, 19223, blz. 29 e.v. in bijlage VII.
12. SMA t.a.p. blz. 100.
13. Dr. G.J.M. Veldkamp, t.a.p. blz. 82.

van de voorgenomen stelselherziening kan daaruit toch niet een miskenning worden afgeleid van de werkelijke samenhangen binnen de sociale zekerheid. Juist het inzicht in de interne en externe samenhang van het stelsel was drijfveer voor het veilig stellen van de sociale zekerheid ook voor toekomstige generaties. Ik vind dat veeleer een uitwerking van een algemeen ethisch beginsel waarop ons stelsel is gebaseerd.

In de uitwerking van zijn opvatting dat aan het economisch motief een te zwaar en eenzijdig accent wordt gegeven, stelt Veldkamp ondermeer dat Nederland de hoogste collectieve uitgaven binnen de EG niet heeft vanwege het niveau van het stelsel van sociale zekerheid maar vanwege ons bijna hoogste niveau van de werkloosheid in de EG-landen.

Deze stelling gaat voorbij aan de groei-oorzaken van de sociale zekerheidslasten die, zoals ik hiervoor al signaleerde, reeds lang voor de economische recessie een kritiek punt bereikten. Zelfs in het licht van de duidelijke verbetering van onze economische situatie, lijkt het mij ondenkbaar om mede met het zicht op demografische ontwikkelingen en andere 'nieuwe' groei-oorzaken, het stelsel ongewijzigd te handhaven.

In op zichzelf interessante beschouwingen die een uitvoeriger weerwoord rechtvaardigen schiet Veldkamp in mijn visie toch tekort in de onderbouwing van zijn opvatting dat de voorstellen gebaseerd zijn op een te pessimistische inschatting van de toekomstige economische ontwikkelingen.

We kunnen twisten over de vraag of ingrijpende wijzigingen in het sociale zekerheidsstelsel bij een ander sociaal-economisch beleid vermijdbaar zouden zijn geweest. Veldkamp is die mening kennelijk toegedaan. Hij stelt in het aan de stelselwijziging gewijde themanummer van SMA: 'Ons sociaal-economisch beleid is tekort geschoten met het scheppen van voldoende werkgelegenheid'.[14]

Objectief-theoretisch kan ik hem dat nazeggen, maar ik zie in zijn kritiek op het 'volledig ontbreken van specifieke maatregelen om het veel te hoge peil van de werkloosheid terug te dringen' noch in de verwijzing naar Zweden, Noorwegen, Zwitserland en Oostenrijk met lage werkloosheidspercentages op zich een wezenlijk alternatief voor het hier te lande gevoerde beleid.

Veldkamp's vergelijking mist aan overtuigingskracht, omdat hij de oorzaken van de geconstateerde verschillen in werkloosheid met de door hem genoemde landen buiten beschouwing laat. Hierbij zouden zeker verschillen in de structuur van de economie, in de (ontwikkeling van de) beroepsbevolking en voorts in de 'filosofie' van de sociale zekerheid en de uitvoering daarvan moeten worden betrokken.

Tot zover mijn wat meer directe reactie op het artikel in het themanummer van SMA.

Nog even kom ik terug op de relatie van de stelselherziening tot het ombuigingsbeleid als belangrijk aspect van regeringsbeleid sedert het Kabinet-Den Uyl. Ik ga daarbij niet in op de verschillende voorstellen in het kader van het 1%-beleid,

14. SMA februari 1986 t.a.p. blz. 101.

Bestek'81 en de, elkaar snel opvolgende, heroverwegingen en tussentijdse operaties.

In de Nota Collectieve Voorzieningen en Werkgelegenheid is een kader ontwikkeld van mogelijke kostenbeperkingen en vergroting van de beheersbaarheid. De daarop gevolgde nota's met voorstellen zijn in hoofdzaak nadere, aan de toenemende dringendheid van het vraagstuk aangepaste, uitwerkingen. De ontwikkelingen van de economische situatie, c.q. de politieke interpretatie daarvan, heeft daarbij een doorslaggevende rol gespeeld.

In het bijzonder bleek dat bij de uitwerking van het reeds in de Nota Collectieve Voorzieningen en Werkgelegenheid aangekondigde en in Bestek'81 bevestigde voornemen om op langere termijn te komen tot integratie van de loondervingsregelingen. Daarbij zou het vraagstuk van verschillen in behoeften op grond van kostwinnerschap en verschillen in leefsituaties worden betrokken, evenals het vraagstuk van de relatie tussen uitkeringsduur en arbeidsverleden. Uitgaande van een algemene loondervingsverzekering of -regeling zou daarbij tevens de specifieke op werkloosheid en arbeidsongeschiktheid afgestemde voorzieningen worden betrokken.

Met Veldkamp ben ik het eens dat in deze visie het stelselvraagstuk méér gezien werd als een vraagstuk van stelsel-vereenvoudiging, van verbetering van kwaliteit en van vergroting van de maatschappelijke doelmatigheid – aldus bijdragend aan grotere beheersbaarheid – dan als een structurele mogelijkheid tot lastenbeperking.

In het politieke klimaat van die jaren paste zeker nog niet een algemene visie dat het ombuigingsbeleid, anticiperend zou moeten zijn t.o.v. het langere termijn vraagstuk van de stelselherziening. Afstemming van ombuigingen als doelstellingen van kortere termijn-bezuinigingen op die van meer structurele aard op langere termijn (stelselherziening) zou een evenwichtiger benadering van het integrale beheersingsvraagstuk naar zijn kwantitatieve- èn kwalitatieve kanten mogelijk hebben gemaakt. Door de gescheiden behandeling van korte en lange termijn doelstellingen kregen de aanvankelijke verkenningen voor de integratie van de werkloosheidsregelingen als eerste stap op de weg naar stelselherziening meer het karakter van façade dan van strategische constructie. Dat karakter werd versterkt door de zich vrij snel verslechterende economische situatie in de eerste jaren van 1980. Daardoor werd namelijk de noodzaak tot omvangrijker en snel effect opleverende bezuinigingen dringender.

Uiteraard heeft dat façade-aspect invloed gehad op de voorbereidingen voor de integratie van de werkloosheidsregelingen, als voorloper van de stelselherziening. In dit lange termijn vraagstuk konden de kwalitatieve doelstellingen niet worden gekoppeld aan kwantitatieve normen. Aldus kregen de verkenningen een te abstract karakter.

Eerst toen de Tweede Kamer aandrong op meer inzicht in de doelstellingen heeft terzake begin 1980 een Uitgebreide Commissievergadering (UCV) van de Tweede Kamer plaatsgehad, waarna in augustus 1980 een taakopdracht inzake integratie van de werkloosheidsregelingen aan de Kamer werd toegezonden, die mede aan de SER om advies werd voorgelegd.[15]

15. Tweede Kamer, Zitting 1979-1980, 15650, nr. 5.

Ook in deze presentatie was de integratie van werkloosheidsregelingen nog een vraagstuk van langere termijn, zij het ook dat de relatie tot de kostenbeperking en kostenbeheersing duidelijker werd gelegd. Sindsdien is het stelselherzieningsvraagstuk meer expliciet een vraagstuk van Kabinetsbeleid geworden en werd – en ook dat ben ik met Veldkamp eens – directer bij het budgettaire beleid betrokken. Dat betekende tevens toenemende druk om concrete kwantitatieve normen vanuit de budgettaire planningsystematiek te vertalen in structureel inhoudelijke maatregelen. Die druk werd nog versterkt door het geleidelijk loslaten van het trendmatig begrotingsbeleid en het accentueren van het financieringstekort als beleidsobject van jaar tot jaar.

Deze ontwikkeling maakte het onvermijdelijk de doelstellingen van de stelselintegratie bij te stellen. De invoering van de Europese Richtlijn voor de gelijke behandeling per 1 januari 1985 speelde daarbij eveneens een belangrijke rol. In mei 1983 werd een nieuwe advies-aanvrage betreffende de integratie van de werkloosheidsregelingen bij de SER aanhangig gemaakt. De aanvankelijke advies-aanvrage van augustus 1980 werd daarbij ingetrokken.

Vanuit een geïntegreerde benadering van de collectieve sector als geheel in samenhang met het sociaal-economisch beleid was deze bijstelling van het sociale zekerheidsbeleid verklaarbaar en, naar het mij voorkomt, gerechtvaardigd. Voor het kostenbeheersingsvraagstuk heeft deze switch uiteraard ingrijpende gevolgen gehad.

De meer pragmatische aanpak van op korte termijn resultaten afwerpende maatregelen heeft sedertdien het proces van beleidsbijstellingen sterk beïnvloed en een evenwichtige behandeling van de sociale zekerheidsproblematiek aanvankelijk bemoeilijkt. Daar kwam bij dat het steeds duidelijker werd, dat algemene, tijdelijke maatregelen zoals 'bevriezing' van trendontwikkelingen en àndere kleine stapjes in de geest van 'iets minder méér' of 'iets meer minder' bij lange na niet aan de kwantitatieve doelstellingen konden beantwoorden.

Meer ingrijpende, structurele maatregelen kònden en mòchten niet langer achterwege blijven, te minder omdat de marges voor tijdelijke maatregelen nauwelijks meer aanwezig waren.

Het sociaal minimumbeleid en de koppelingen binnen ons stelsel als onderdeel daarvan hebben de marges van de policymakers – terecht en ook naar hun oordeel terecht – beperkt.

Voorts werden, naast de door de reeds eerder genoemde groeioorzaken, de marges beperkt door noodzakelijke aanpassingen van het stelsel aan de 3e EG-richtlijn.

De hiervoor bedoelde ingrijpende, structurele maatregelen met betrekking tot niveau, voorwaarden en duur van de uitkeringen zetten een proces van feitelijke stelselwijziging in, dat thans formeel in het wettelijk kader zal worden geplaatst.

Al met al is dat proces, gelet op de aard en de maatschappelijke betekenis van de ingrepen, snel verlopen. Mijns inziens onvermijdelijk snel, want hoezeer ook meer tijd en speelruimte wenselijk zouden zijn geweest voor de voorbereiding van deze structurele bijstellingen; hoezeer ook offers zijn gebracht met be-

trekking tot kwalitatieve doelstellingen van langere termijn die de samenhang betreffen van het stelsel met verwante doelstellingen van collectief beleid, zoals arbeidsmarkt- en arbeidsomstandighedenbeleid, het gaat om een vernieuwd aan het economisch draagvlak aangepaste stelsel dat meer solide zekerheden kan bieden nù en in de toekomst. En dat op een niveau en in een samenhang die ons stelsel in wereldverband zijn reputatie doen behouden. Wáár ligt de aantasting van wèlk ethisch beginsel?

Economic Decision Making in the Health Care Sector: is it Ethical?

ALAN MAYNARD*

Introduction

Professor G.M.J. Veldkamp is a distinguished scholar whose flexibility in requesting and using advice in decision making and research was important in offering economists the opportunities to develop and apply their skills in the social policy field in the late 1960's and 1970's. These opportunities continue to be developed and this contribution by an economist raises some of the ethical problems which arise from resolving health care choices.

1 The Economic Perspective

The basic assumption governing the economists approach to decisions about the allocation of resources is that always and everywhere resources are scarce. As a consequence of this ubiquitous scarcity it is necessary to evolve rules to decide who will get what goods and services and when? In economics this is described as resource allocation but in the application of economics to health care, this process is usually described as rationing.

Because of scarcity, rationing is unavoidable and rules have to be devised to decide who will live in what degree of pain and discomfort and who will die. Usually these rationing rules are vague and implicit but their imprecise nature should not lead us to believe that they do not exist or that difficult rationing decisions are not confronted and resolved.

The economic contribution to the resolution of these rationing (or allocation) decisions is to assist in the generation of evaluative data about the costs and benefits of alternative ways of treating patients competing for care and

* Professor of Economics and Director of the Centre for Health Economics at the University of York, UK.

scarce resources. The purpose of this work is to inform decision making (rationing) and to facilitate the efficient use of scarce resources.

But what is efficiency? Because of scarcity every decision involves an opportunity cost, or a foregone alternative. A decision to spend on the military leaves fewer resources available for the NHS and other activities. A decision to spend more on the elderly means that those resources are not available to spend on NMI scanners, heart transplants and health promotion activities.

All decisions involve opportunity costs and these costs may be imposed on a variety of institutions and individuals. For instance the care of an 85 year old in her home may involve opportunity costs for the hospital system (which provides day hospital facilities and community nursing care), for the general practitioner and her support staff, for local authority social services, for local voluntary services, for relatives and neighbours, and for the patient herself. In determining the cost of her care it is essential to identify, quantify and add up all these costs to identify the opportunity cost *i.e.* the value of foregone alternatives to society involved in caring for this elderly person.

However the evaluation of competing health care therapies is not merely about costs. Some naive critics of economists assert that their concern is merely cost containment. The simplest response to such a criticism is the cheapest way to care for a patient is to do nothing but that this option needs to be compared, in relation both to costs and benefits, with other options wich involve the use of scarce resources.

An efficient health care procedure is one that maximises benefits from a given limited budget or minimises the costs of achieving a given benefit. Thus efficiency is about costs *and* benefits. Efficiency is not merely concerned with cost control or reducing costs regardless of their effects on benefits. The essence of the economic concept of efficiency is that cost reductions may be achieved only at the loss of some benefits and that this trade off between costs and benefits has to be identified so that scarce resources are to be used in such a way that benefits are maximised.

Thus the objective of economic analysis is to evaluate the costs and benefits of alternative health care procedures so that it is possible to identify those procedures which maximise benefits to patients. Obviously there are problems in measuring the benefits of health care procedures. One aspect of benefit is the additional life years generated by one procedure in comparison to another. However the other aspect of benefit is the quality of these additional life years.

Existing measures of the quality of life offer the possibility of generating tentative composite measures of benefit: quality adjusted life years (QALY). The QALY is a composite measure bringing together the duration and quality attributes of medical interventions. If a procedure produces one additional year of life at 0.5 quality for X (i.e. 0.5 QALY) and no additional year of life for Y but an improved quality of life for a year of 0.25 (i.e. 0.25 QALY), then the interventions of X and Y produced 0.75 QALYs.

The measurement of quality is not easy but numerous techniques now exist. For instance the Rosser scale measures two attributes of the quality of life: distress and disability and using psychometric techniques, Rosser and her col-

Table 1. Williams Cost-QALY Data (£1983-4)

Hip replacement	–	750
Pacemaker implantation for atrioventricular heart block	–	700
Valve replacement for aortic stenosis	–	900
CABG for severe angina with LMD	–	1040
CABG for severe angina with 3VD	–	1270
CABG for moderate angina with LMD	–	1330
CABG for severe angina with 2VD	–	2280
CABG for moderate angina with 3VD	–	2400
CABG for mild angina with LMD	–	2520
GP advice to stop smoking	–	167
GP control of hypertension	–	1700
GP control of total serum cholesterol	–	1700
Kidney transplant	–	3200
Heart transplant	–	8000
Hospital haemodialysis	–	15-20000

Source: Williams (1985a, 1985b).

Table 2. Cost-QALY estimates (North American results $1983)

Procedure	*Cost per QALY*
CABG for left main coronary artery disease	4,200
Neonatal intensive care (1000-1499 gms)	4,500
T4 (thyroid screening)	6,300
Treatment for severe hypertension in males aged 40 years plus (diastolic 105mm Hg)	19,100
Treatment for mild hypertension (94-105mm Hg)	19,100
Estrogen therapy for post-menopausal symptoms in women without prior hysterectomy	27,000
Neonatal intensive care (500-999 gms)	31,800
CABG for single vessel disease, moderately severe	36,300
School tuberculin testing programme	43,700
Continuous ambulatory peritoneal dialysis	47,100
Hospital dialysis	54,000

Source: These results are taken from a range of studies reported in Torrance (1984).

leaques elicited from a sample (n=70) their valuations of alternative health states. Using these valuations and clinical information, Williams (1985 (a), 1985 (b)) has produced a variety of cost-QALY estimates for the UK. These are summarised in table 1 where the cost of producing one full quality of life year by different procedures are ranked. From these data it can be seen that 1 QALY can be produced by GP advice to stop smoking at a cost of £167 whilst 1 QALY from a heart transplant costs £8000. Put another way, from a limited budget of £20,000, hospital haemodialysis generates 1 QALY whilst GP smoking advice and hip replacements produce 119 QALYs and 26 QALYs respectively.

In North America cost/QALY evaluations are being carried out extensively not by economists as in the UK, but by clinicians. Torrance (1984) has surveyed the results of these endeavours and some of his data are presented in table 2.

It is to be emphasised that these estimates are tentative but they are to be preferred to the implicit quesses of yesteryear for a number of reasons. Firstly they make the thechniques and results of measurement explicit. If individual clinicians or economists doubt the QALY or cost estimates then the challenge is for them to improve the estimates with empirical work of their own.

An additional attribute of these data is that they highlight a variety of problems with the existing techniques of generating QALYs and these problems are useful guides to future research investment. For instance Rosser's valuations are based on a small sample (70) and re-evaluation of these valuations using a larger sample size is needed urgently. Secondly the congruence of alternative quality of life measures has not been investigated extensively e.g. does the Rosser instrument and the Nottingham Health Profile give similar results of the same group of patients?

Despite the need to investigate problems such as these, the results being produced by this work are useful guides for resource allocation and are being used in decision making in the UK. The economic advise for allocation is that resources should be spent on those procedures which maximise QALYs: hip replacements appear to be better investments of society's scarce resources rather than the treatment of renal failure patients with dialysis.

Such advice can be supplemented with the argument that inefficiency in the use of scarce resources is unethical: spending on high cost/QALY procedures deprives potential patients of access to care which would generate increased QALY production from the health care system.

Thus the economic perspective emphasises scarcity and the maximisation of benefits (QALYs) from limited budgets (costs). The economist seeks to measure both the costs and benefits (QALYs) of procedures in order to identify that configuration of health care activity which would maximise the production of QALYs from the NHS budget of $20bn.

2 A Clinical Perspective

Some clinicians in hospital and general practice would reject this economic perspective which emphasises the social rather than the individual imperatives. One extreme manifestation of this view is that of Dr. Erich Loewy whose letter to the New England Journal is reproduced below: he appears to believe that the economic perspective is as ethical as the Nazi war crimes!!!

> To the Editor: Of late an increasing number of papers in this and other journals have been concerned with 'cost effectiveness' of diagnostic and therapeutic procedures. Inherent in these articles is the view that choices will be predicated not only on the basis of strictly clinical considerations but also on the basis of economic considerations as they may affect the patient, the hospital, and society. It is my contention that such considerations are not germane to ethical medical practice, that they occupy space in journals that would be better occupied by substantive matter, and that they serve to orient physicians towards consideration of economics, which is not their legitimate problem. It is dangerous to introduce extraneous factors into medical decisions, since consideration of such factors may eventually lead to considerations of age, social usefulness, and other matters irrelevant to ethical practice. The example of medicine in Nazi Germany is too close to need further elucidation.[1,2]
>
> It is incumbent on the physician (especially in a critical situation) to practice not 'cost-effective' medicine but medicine that is as safe as possible for that patient under the particular circumstances. Optimization of survival and not optimization of cost effectiveness is the only ethical imperative. To select diagnostic tests on the basis of cost effectiveness is a deliberate statistical gamble; to use diagnostic tests in an unthinking medical fashion is poor medicine not because of cost but because unthinking medicine is dangerous for the patient. Ethical physicians do not base their practices on the patient's ability to pay or choose diagnostic and therapeutic procedures on the basis of their cost. It may be argued that the welfare of society is threatened by escalating medical costs; indeed, that argument at first appears to introduce a dilemma. Yet a large proportion of our ills are due to smoking, heavy drinking, and overeating, and the consequences of these indulgences consume a large portion of medical-care dollars. It is unfair to deprive those who have not been overindulgent of the best medical care while allowing the overindulgence of others to consume the available money. Furthermore, our society clearly has money to spend on luxuries and baubles. A physician who changes his or her way of practicing medicine because of cost rather than pureley medical considerations has indeed embarked on the 'slippery slope' of compromised ethics and waffled priorities.
>
> Glen Falls, NY 12801 — Erich H. Loewy, M.D.
> 62 Elm St.

1. Ivy A.C. Nazi war crimes of a medical nature. JAMA 1949; 139:131.
2. Alexander L. Medical science under dictatorship. N. Engl. J. Med., 1979; 241:39-47.

The clinical perspective is derived from the Hippocratic Oath and this relates to maximising the health of the individual patient in the doctors care. In particular, no doubt, from the undertaking to 'treat the sick to the utmost of my ability and judgement but never to their hurt'. Loewy argues that consideration of opportunity cost may result in the doctor hurting the interests of their patients.

However this is an extreme view of medical practice. Whilst clinicians may be concerned with the health care needs of individual patients, they are also aware of opportunity costs. Thus Professor Bryan Jennett of Glasgow University argues

> 'Unless there is a policy to guide patient selection, both for the initiation and withdrawal of rescue, then disproportionate amounts of resources are apt to be expended on such procedures... Unthinking application of rescue is disadvantageous not only to those patients whose treatment if denied or delayed because their needs appear to be less pressing, but also to some of those who are rescued... Rationing of rescue is essential not only for the welfare of the individual patients but also in order that the best use is made of resources available for acute medical care'.
>
> Jennett (1977) p.54.

Clearly there are different clinical perspectives. Loewy's position is extreme and opposed to the consideration of economic (opportunity cost) considerations. Clinicians like Jennett on the other hand have taken a position consistent with that of economists and have advocated the thorough application of the economic perspective (Jennett (1984)).

3 An Economic Perspective for Clinicians

The purpose of economics, as Professor Veldkamp recognised and encouraged, is to assist decision makers to make explicit whether the benefits of a particular activity exceed its costs. The valuation of health care outcomes in terms of QALYs enables decision makers to identify the costs of alternative clinical ways of achieving a unit of output (i.e. one full quality of life year: a QALY). Consideration of costs and outcomes cannot be dismissed as unethical. Indeed a failure to consider costs and benefits may be unethical because it may disguise inefficiencies whose existence denies potential patients of care from which they could benefit.

Those who argue fanatically like Loewy or for allocation by chance (e.g. a toss of the coin) are adopting positions which prejudice the achievement of good clinical practice and the efficient use of resources *i.e.* maximisation of benefits from the health care system's limited budget. The clinical viewpoint is individualistic and related to the care of the individual patient. The economic perspective is social and is related to maximising the benefits (QALYs) derived

from a limited budget. These alternative views need to be considered and debated by all those involved in the management of health care systems and concerned with the mitigation of enormous problems faced by those systems.

References

Drummond, M.D. (1980), *Principles of Economic Appraisal in Health Care*, Oxford University Press, Oxford.

Williams, A. (1985 (a)) 'Economics of coronary artery bypass grafting', *British Medical Journal*, 3rd August 1985, 291 : 326-329.

Williams, A. (1985 (b)) 'Screening for risk of coronary heart disease: is it a wise use of resources?' Draft Paper.

Jennett, B. (1977), The cost of rescue and the price of survival, in C.I. Phillips and J.N. Wolfe (eds.), *Clinical Practice and Economics*, Pitman.

Jennett, B. (1984), *High Technology Medicine: Benefits and Burdens*, Nuffield Provincial Hospitals Trust, London.

Sozialpolitik in der Krise. Die Sicht der Deutschen Gewerkschaften

Gerd Muhr*

Seit Mitte der 70er Jahre erleben wir in der Bundesrepublik wieder eine grundsätzliche Diskussion über die Sozialpolitik und über Art und Ausmaß sozialstaatlichen Handelns. Der Beginn dieser intensiveren Auseinandersetzung fällt in etwa zeitgleich zusammen mit der beginnenden Wirtschafts- und Beschäftigungskrise und einer ideologischen Offensive neukonservativer intellektueller und politischer Gruppierungen, die eine 'Tendenzwende' einforderten. Die restriktive Sozialpolitik der letzten Dekade ist also sowohl vor dem Hindergrund der ökonomischen Entwicklung als auch geistigpolitischer Grundströmungen zu begreifen. Hinzu kommt, daß jenseits ideologischer Motive von allen wichtigen gesellschaftlichen Gruppen ein Reformbedarf für die Systeme der Sozialen Sicherheit reklamiert wird, wobei aber Richtung und Ausmaß umstritten sind, da es schwerer geworden ist, einen Konsens über Grundprinzipien herzustellen.

Ich will in meinem Beitrag wichtige Aspekte der 'Sozialpolitik in der Krise' aus der gewerkschaftlichen Sicht beschreiben und bewerten und einige Ansatzpunkte für eine Weiterentwicklung der sozialen Sicherung skizzieren.

1 Krisenmanagement durch Sozialabbau

Lange Jahre galt eine steigende Sozialleistungsquote als Ausweis für den Erfolg sozialer Politik. Diese Sichtweise änderte sich sehr rasch, als aufgrund der Wirtschafts- und Beschäftigungskrise verstärkt Finanzierungsprobleme auch in der Sozialversicherung auftraten. Die 'Konsolidierung' der Finanzen wurde im Rahmen des politischen Krisenmanagements als wichtigstes Ziel proklamiert und durch verschiedene gesetzliche Maßnahmen ab 1977 umgesetzt. In der Krankenversicherung wurde durch Kostendämpfungsgesetze versucht, die Ausgabenentwicklung im Rahmen der Einnahmesteigerungen zu halten, um da-

* D.G.B., Düsseldorf, B.R.D.

durch Beitragsstabilität erreichen zu können. Gravierender waren die Eingriffe in das Leistungsrecht der Rentenversicherung 1977/78, durch die das Rentenniveau dauerhaft um ca. 25% gesenkt wurde. Ähnlich gravierend waren die Eingriffe und Kürzungen im Bereich der Arbeitsmarktpolitik und der Arbeitslosenversicherung.

Insbesondere mit dem Arbeitsförderungs-Konsolidierungsgesetz wurde durch Kürzungsmaßnahmen von annähernd 4 Mrd. DM versucht, über eine Entlastung des Bundeshaushalts 1982 die staatliche Verschuldung zu begrenzen.

Vorbereitet und begleitet wurde der Sozialabbau durch ein ideologisches Trommelfeuer, das in der Öffentlichkeit den Eindruck erwecken sollte, es gehe bei den Kürzungsmaßnahmen lediglich um die Einschränkung von Leistungsmißbrauch. Die Diffamierung kranker Arbeitnehmer ('Krankfeiern') und Arbeitsloser ('Drückeberger') sollte letztlich auch von der staatlichen und gesellschaftlichen Veranwortung für die soziale Sicherheit und von den ökonomischen Ursachen der Beschäftigungskrise ablenken. Eine individualisierende Schuldzuweisung entlastet die tatsächlichen Entscheidungsträger in Regierung und Unternehmen und erhöht die Akzeptanz restriktiver Sozialpolitik in der Bevölkerung. Diese Propaganda der ideologischen Tendenzwende fiel auch auf fruchtbaren Boden: Meinungsumfragen Anfang der 80er Jahre signalisierten ein relativ hohes Maß an Bereitschaft in der Bevölkerung, Kürzungen von Sozialleistungen hinzunehmen, insbesondere in jenen Bevölkerungskreisen, die davon nicht betroffen sein würden.

Jenseits einer moralischen Bewertung wurde mit dem Sozialabbau in dieser Phase aber die politische Konsequenz aus dem Scheitern einer keynesianischen Antikrisenpolitik gezogen, die insbesondere angesichts weltwirtschaftlicher Ereignisse (Dollarverfall, Ölpreiskrisen, internationale Verschuldung) nicht in der Lage war, die Vollbeschäftigung wieder herzustellen. Die Aufgabe des Vollbeschäftigungsziels zugunsten einer Politik der Haushaltskonsolidierung durch Kürzung von Sozialleistungen resultierte auch aus einem Fehlen schlagkräftiger wirtschaftpolitischer Alternativen jenseits des neoklassischen Marktradikalismus. Die Folge war die 'politische Wende' 1982/83, die dem neukonservativen und wirtschaftsliberalen Gesellschaftsmodell zum Durchbruch verhalf.

2 Privatisierung sozialer Risiken

Die Intensivierung des Sozialabbaus durch die Neukonservativen ergab sich aus deren Interpretation der Ursachen von Wirtschaftskrise und Massenarbeitslosigkeit. Neben weltwirtschaftlichen und strukturellen Problemen wurden die sozialstaatlichen Sicherungssysteme (Sozialleistungen, Rechte der Arbeitnehmer im Arbeitsverhältnis, gewerkschaftliche Tarifpolitik) selbst als krisenauslösend bezeichnet. Darüber hinaus wurde aber auch das uralte Unbehagen der Konservativen an sozialstaatlichen Sicherungssystemen aktualisiert: Von büro-

kratischen Großorganisationen war die Rede, von der Entmündigung der Bürger; die Gefahr des totalen Versorgungsstaats wurde wieder einmal beschworen.

Das neukonservative Wirtschafts- und Gesellschaftsmodell setzt daher auf folgende Elemente:
- Stärkung der Unternehmergewinne;
- Reduzierung der Staatsquote, Haushaltskonsolidierung;
- Deregulierung der Arbeits- und Beschäftigungsverhältnisse;
- Schwächung der Gewerkschaften.

Mit anderen Worten: Die Umverteilung der Einkommen und die Veränderung der gesellschaftlichen Machtverhältnisse sind die zentralen Instrumente nicht nur einer Politik der Krisenregulierung, sondern auch wichtige ordnungspolitische Elemente zukünftiger Gesellschaftsgestaltung. Während die Propagandisten dieses Programms ihre Forderungen noch unverhohlen aussprachen (Senkung der realen Arbeitskosten, Beseitigung sogenannter 'beschäftigungshemmender Vorschriften') wurde dieser Katalog zum Zwecke der besseren 'Vermarktung' später semantisch geglättet:
- 'Dem Sparen sozialen Sinn geben', hieß es beim Bundesarbeitsminister, der mit Hilfe eines falsch interpretierten Subsidiaritätsprinzips versuchte, die Kürzung von Sozialleistungen als Bestandteil eines sozialphilosophisch begründeten Konzepts zu rechtfertigen.
- 'Beschäftigungsfördernd' wurde ein Gesetz genannt, das in Wirklichkeit die Rechtsstellung der Arbeitnehmer verschlechterte.
- Als 'Minderheitenschutz' werden Vorhaben bezeichnet, die in Wirklichkeit auf eine Spaltung der Interessenvertretung der Arbeitnehmer in den Betrieben hinauslaufen.
- Die Einschränkung der Streikfähigkeit der Gewerkschaften wurde unter der Floskel 'Neutralität des Staates bei Arbeitskämpfen' inszeniert.

Eine Bilanz der bisherigen Sozial- und Gesellschaftspolitik der Neukonservativen muß zu dem Ergebnis kommen, daß das Gesicht des Sozialstaates in der Bundesrepublik sich nicht unerheblich verändert hat.

Langandauernde Arbeitslosigkeit, Leistungskürzungen und gesunkene Realeinkommen ließen die Einkommen vieler Haushalte auf oder in die Nähe der Sozialhilfeschwelle sinken. Das Armutspotential hat sich dramatisch erhöht. Im Jahr 1984 mußten 2,6 Mio. Menschen die Leistungen der Sozialhilfe in Anspruch nehmen. Dies ist eine Steigerung gegenüber 1981 um eine halbe Million, und dies, obwohl die Bedarfssätze der Sozialhilfe weniger angehoben wurden, als die Steigerung bei Löhnen und anderen Sozialleistungen ausmachten. Dabei ist nicht berücksichtigt, daß – wie Untersuchungen gezeigt haben – die Dunkelziffer bei fast 50% liegt.

Der Anstieg der Armutsbevölkerung ist im wesentlichen auf folgende Ursachen zurückzuführen:
- Die Lücken bzw. das unzureichende Leistungsniveau der Sozialversicherung, die durch den Sozialabbau vertieft wurden oder erst entstanden sind.

– Die gestiegene Zahl von Arbeitslosen und die Zunahme der Langzeitarbeitslosigkeit.

Arbeitslose zählen heute zu den von Armut besonders gefährdeten Personengruppen. Für fast 25% der Empfängerhaushalte war 1984 Arbeitslosigkeit die Hauptursache für den Bezug laufender Hilfe zum Lebensunterhalt, für 20% der Empfängerhaushalte waren unzureichende Renten die Ursache.

Typische Lebensrisiken werden von der Sozialversicherung also nur noch sehr unzureichend aufgefangen.

Darüber hinaus gewinnt Armut durch die zunehmende und dauerhafte Ausgrenzung von Personen im erwerbsfähigen Alter eine neue gesellschaftspolitische Qualität. Mit Sozialleistungen kann nur unzureichend geholfen werden, wenn die Gesellschaft signalisiert, 'wir brauchen Euch nicht für produktive Tätigkeit'. Die Menschen brauchen zur Ausbildung ihrer Identität und ihres Selbstbewustseins eine produktive, gesellschaftlich anerkannte Tätigkeit, nicht die Brosamen von den Tischen der Reichen.

Daher muß es in diesem Zusammenhang besonders diskriminierend wirken, wenn wissenschaftliche Institute und Politiker einen Großteil der registrierten Arbeitslosen als nicht vermittlungsfähig einstufen. Ähnliches gilt für den optimistischen Überschwang, mit dem positive Wachstumsraten des Sozialprodukts gefeiert werden. Dabei wird allzu gerne übersehen, daß der wirtschaftliche Aufschwung an einem Teil der Bevölkerung vorbeigeht: Gesellschaftlich bedingte Risiken sind zu einem Teil zur privaten Angelegenheit erklärt worden.

Dem DGB und seinen Gewerkschaften ist es durch Aufklärungs- und Protestkampagnen gelungen, die Sensibilität der Bevölkerung für die Notwendigkeit einer solidarischen Sozialpolitik zu erhöhen. Durch unsere Mobilisierungsaktionen konnte noch Schlimmeres verhütet werden, die sozialen Probleme allerdings sind geblieben.

3 Soziale Sicherung in der Zukunft

Auch für die Zukunft müssen wir von konfliktbehafteten. Auseinandersetzungen um die Politik der Sozialen Sicherung ausgehen. Die teilweise Infragestellung des gesellschaftlichen Konsenses über wichtige Grundprinzipien der Sozialpolitik wird diese Auseinandersetzungen nicht einfacher machen. Die Finanzierung der sozialen Sicherung wird weiterhin schwierig bleiben. Der Entwicklung der Beschäftigung kommt dabei eine wesentliche Rolle zu. Mittelfristige Modellrechnungen über die Entwicklung von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik konterkarieren den Optimismus derjenigen, die in beschäftigungspolitischer Untätigkeit die beste Lösung für die Beseitigung der Arbeitslosigkeit sehen. Selbst bei günstigen Annahmen über die Wachstumsraten des Sozialprodukts droht uns, daß die Massenarbeitslosigkeit die Jahrtausendwende überdauert. Vor diesem Hintergrund wird deutlich, daß der gewerkschaftliche Forderungskatalog – öffentliche Investitionsprogramme zur

Förderung *qualitativen* Wachstums und Arbeitszeitverkürzung – aktuell bleiben wird.

Für die Finanzierung der sozialen Sicherung und die Belastung der Arbeitnehmer ist neben der Beschäftigungsentwicklung aber auch das Ausmaß der abzusichernden sozialen Risiken von Bedeutung. Verschiedene Faktoren – nicht zuletzt die Altersstruktur der Bevölkerung – deuten darauf hin, daß die soziale Sicherung mittelfristig eine erhebliche Bewährungsprobe vor sich hat. Die Generation der heute und in den nächsten 20 Jahren Erwerbstätigen könnte mit hohen Belastungssteigerungen konfrontiert werden. Allerdings sind Horrorvisionen völlig unangebracht. Es kommt darauf an, in den nächsten Jahren die Systeme der sozialen Sicherung 'wetterfest' zu machen, sowohl hinsichtlich ihrer Finanzierbarkeit als auch hinsichtlich der Qualität ihrer Leistungen. Für die Alterssicherung und die Krankenversicherung/Gesundheitssicherung sind bereits gesetzliche Initiativen für Strukturreformen angekündigt worden.

Ich möchte nun einige Aspekte künftiger Probleme benennen und Grundlinien für mögliche Lösungsansätze aus unserer Sicht skizzieren. Ich beschränke mich dabei auf die soziale Sicherung, möchte aber ausdrücklich nochmals betonen, daß die Lösung des Beschäftigungsproblems von zentraler Bedeutung auch für die Systeme der sozialen Sicherung ist.

4 Strukturreform im Gesundheitswesen

Die Entwicklung der Ausgaben der gesetzlichen Krankenversicherung ist zu einem dauerhaften Thema der Sozial- und Gesundheitspolitik geworden. Den bisherigen Kostendämpfungsbemühungen sowohl durch gesetzliche Maßnahmen und das Handeln der Selbstverwaltungen war immer nur ein bescheidener und zudem kurzzeitiger Erfolg beschieden. Ein Großteil der Mehraufwendungen wurde durch erhöhte Selbstbeteiligung und durch Ausgrenzung unmittelbar auf die Versicherten verlagert. Die grundsätzliche beschränkte Wirksamkeit der Kostendämpfungspolitik hat zur Verbreitung und Anerkennung der Erkenntnis geführt, daß über eine solche Politik hinaus strukturelle Reformen angepackt werden müssen. Verstärkt werden solche Vorstellungen dadurch, daß bestimmte Entwicklungen (z.B. der Anstieg der Ärztezahlen, die Entwicklung der Altersstruktur, Medizintechnik), die für die Ausgaben der Krankenkassen von zentraler Bedeutung sind, zu erheblichen Kostenrisiken werden.

Kostendämpfung im Gesundheitswesen allein kann aus gewerkschaftlicher Sicht kein sinnvolles Ziel sein. Das Gesundheitswesen ist ein wesentlicher Bestandteil der sozialen Sicherung, aber auch von erheblicher Bedeutung für Arbeitsmarkt und Beschäftigung. Aus unserer Sicht muß eine Kostendämpfungspolitik dort ansetzen, wo unwirtschaftliche Elemente offenkundig sind, die häufig auch noch medizinisch und gesellschaftlich bedenklich oder sogar gefährlich sind. Der Umfang des Medikamentenkonsums und die Höhe der Einkommen der Zahnärzte und vieler Facharztgruppen z.B. deuten auf eine Fehlleitung volkswirtschaftlicher Ressourcen hin. Eine daran ansetzen-

de, gezielte Ausschöpfung von Wirtschaftlichkeitsreserven kann den Weg bahnen für strukturelle Veränderungen, für eine Verstärkung der Prävention und für andere notwendige Leistungsverbesserungen, die auch das Beschäftigungsvolumen erhöhen können.

Die Schaffung von gleichermaßen wirtschaftlichen und medizinischgesundheitlich sinnvollen Strukturen muß als Voraussetzung dafür angesehen werden, das über Beiträge finanzierte Gesundheitsbudget auszudehnen, wenn gesundheitliche Orientierungsdaten dies angezeigt erscheinen lassen. Es ist kurzfristig sicher notwendig, daß Gesetzgeber und Selbstverwaltungen für einen bestimmten Zeitraum gezielte Ausgabenbegrenzungen festlegen, die eine Stabilität der Beitragssätze gewährleisten sollen. Damit wäre Raum geschaffen für grundlegendere Änderungen in den Strukturen, z.B.:

- Die weitere Ablösung der Einzelleistungsvergütung durch pauschale Entgeltformen und Leistungskomplexvergütung;
- die Ausweitung von Qualifikationsvoraussetzungen für die Niederlassung als Allgemeinarzt in der kassenärztlichen Versorgung;
- die Entwicklung von Honorarverteilungsmaßstäben, die auf eine Angleichung der Einkommen verschiedener Arztgruppen zielen;
- die Einführung von Methoden der Qualitätssicherung in allen Versorgungsbereichen;
- die Entwicklung einer verbindlichen Empfehlungsliste bzw. Positivliste für die Verordnung von Arzneimitteln;
- die weitere Veränderung in der Bewertung zahnärztlicher Leistungen zugunsten konservierender Tätigkeit;
- die Festlegung von Standards im Zahnersatzbereich;
- die Sicherstellung einer flächendeckenden Zahnprophylaxe.

Für notwendig halten wir kurzfristige Leistungsverbesserungen insbesondere in folgenden Bereichen:

- Bei der Versorgung Pflegebedürftiger, wo insbesondere aus öffentlichen Mitteln zusätzlich Leistungen (z.B. Pflegegeld) und Investitionen (z.B. arbeitsmarktpolitisches Sonderprogramm zum Ausbau ambulanter Dienste, Finanzierung stationärer und teilstationärer Einrichtungen) erforderlich sind. Aber auch die Krankenversicherung müßte zusätzliche Leistungen, insbesondere im Bereich der Rehabilitation und der häuslichen Pflege, erbringen;
- bei der Versorgung psychische Kranker müßten die Institutionen, die sich im Rahmen des Modellprogramms Psychiatrie bewährt haben, verallgemeinert und durch öffentliche Mittel und Mittel der Sozialversicherung abgesichert werden. Darüber hinaus wären zum Teil neue Finanzierungs- und Organisationsformen zu schaffen. Mit diesen Vorschlägen sind zumindest Ansätze für eine Strukturreform skizziert, die auf eine bessere und wirtschaftlichere Krankheitsversorgung abzielen. Sie wären Teil einer Gesamtreform, die insbesondere unter wesentlicher Berücksichtigung vorbeugender Gesundheitssicherung begonnen werden müßte.

5 Reformen in der Alterssicherung

Die Diskussion um die Alterssicherung zentriert sich insbesondere um vier Problembereiche:
- Die demographische Entwicklung;
- die Angleichung der unterschiedlichen Systeme der Alterssicherung;
- Einbau von Elementen einer Grundsicherung;
- Erweiterung bzw. Änderung von Finanzierungsformen.

Ab dem nächsten Jahrzehnt wird die Zahl älterer Menschen kontinuierlich ansteigen mit entsprechenden Folgen für die Ausgaben der Systeme der Alterssicherung. Gleichzeitig muß aber festgestellt werden, daß es bisher nicht gelungen ist, die Sozialversicherung so weiterzuentwickeln, daß für alle Versicherten eine ausreichende Basissicherung gewährleistet wäre. Dies wurde von verschiedenen Gruppen zum Anlaß genommen, eine radikale Umgestaltung in Richtung Mindestversorgung/Grundsicherung vorzuschlagen. Der DGB hält solche Radikallösungen für ungeeignet und nicht durchführbar. Wir glauben, daß eine gezielte Weiterentwicklung der Sozialversicherung die anstehenden Probleme besser lösen kann.

Folgende Ziele sollten angestrebt werden: Das generelle Niveau der Alterssicherung (im Verhältnis zu den Lohn- und Gehaltseinkommen) muß aufrechterhalten werden. Gezielte Verbesserungen im unteren Einkommensbereich und bei bestimmten Tatbeständen (z.B. Anerkennung von Zeiten der Kindererziehung) müssen angestrebt werden. Die Finanzierung aus öffentlichen Mitteln ist zu erhöhen, ebenso muß überlegt werden, einen zusätzlichen Arbeitgeberbeitrag, der an der Wertschöpfung der Unternehmen zu bemessen wäre, einzuführen.

Für den Einbau von Elementen der Grundsicherung (was die Sozialhilfebedürftigkeit aufgrund unzureichender Renten vermeiden sollte) sind zwei Vorschläge in die Diskussion gebracht worden, die nach unserer Meinung weiterverfolgt werden sollten:
- Den Ausbau der 1972 eingeführten Rente nach Mindesteinkommen;
- die Aufstockung niedriger Renten durch die Rentenversicherung auf das Niveau der – erhöhten – Bedarfssätze der Sozialhilfe. Dabei muß sichergestellt werden, daß eine entsprechende Umleitung der Finanzierungsmittel realisiert wird. Eine solche Lösung hätte den Vorteil, daß eine Grundsicherung 'automatisch' (d.h. ohne Antrag bei den Sozialämtern) erfolgen könnte. Damit würde gleichzeitig die Dunkelziffer verschämter Armut abgebaut werden können.

Die anteilsmäßig erhöhte Finanzierung der Renten durch öffentliche Mittel ist insbesondere dadurch gerechtfertigt, daß die Rentenversicherung aufgrund politischer Entscheidungen in erheblichem Maß solidarische Leistungen erbringt, die nicht durch Beiträge abzudecken sind. Darüber hinaus ist es aber auch notwendig, daß sich der Staat in stärkerem Maße an der Finanzierung demogra-

phisch bedingter Belastungen beteiligt. Der Anteil des Bundes an der Finanzierung der sozialen Sicherung ist in den letzten Jahren ständig zurückgegangen. Dies muß korrigiert werden, es widerspricht der staatlichen Verantwortung für die Systeme der sozialen Sicherung.

Schließlich muß versucht werden, eine Angleichung der verschiedenen Systeme der Alterssicherung durch eine fortschrittliche Harmonisierung zu erreichen. Dieser Harmonisierungsbedarf bezieht sich auf die Formen der Finanzierung, auf bestimmte Leistungsvoraussetzungen und auf das Leistungsniveau.

6 Verbesserung der Sicherung bei Arbeitslosigkeit

Es ist nachgewiesen, daß Arbeitslose gegenwärtig zu den am stärksten von Armut bedrohten Gesellschaftsgruppen zählen. Insbesondere Langfristarbeistlose sind einem außergewöhnlich hohen Verarmungsrisiko ausgesetzt. Deshalb muß neben einem Ausbau der Instrumente einer aktiven Arbeitsmarktpolitik die Schutzfunktion der Arbeitslosenversicherung ausgebaut werden.

Vordringlich ist es, die Anspruchsvoraussetzungen für den Leistungsbezug zu erleichtern, damit die ins Erwerbsleben eintretenden Personen nicht mehr leer ausgehen. An den Eingangsbarrieren scheitert bisher über die Hälfte der ausgegrenzten Arbeitslosen.

Prinzipiell sollte jeder Arbeitslose von den Arbeitsämtern zumindest Arbeitslosenhilfe erhalten, unabhängig davon, ob er bereits erwerbstätig war oder nicht.

Aber auch langjährige Erwerbstätige können sehr schnell von Aussteuerung betroffen sein, wenn das Arbeitslosengeld ausläuft. Viele scheitern an der Bedürftigkeitsprüfung, wenn anderes Familieneinkommen vorhanden ist. Notwendig ist daher eine Anhebung des Freibetrags für sonstige Einkünfte bei der Arbeitslosenhilfe.

Die Massenarbeitslosigkeit erweist sich als langanhaltendes Problem. Daher ist es konsequent, auch die Bezugsdauer von Arbeitslosengeld zu verlängern. Zugleich muß für alle Arbeitslose eine bedarfsorientierte Mindestsicherung gewährleistet sein, die sich mindestens am Sozialhilfenniveau orientiert. Dabei gehen wir allerdings davon aus, daß die seit langem erforderliche Reform des Warenkorbs bedarfsadäquat vollzogen wird. Notwendig sind ebenso Maßnahmen, die auf eine Anhebung des Leistungsniveaus der Unterstützungsleistungen bei Arbeitslosigkeit zielen.

Was die Finanzierung dieses Bereichs anlangt, so verlangt der DGB anstatt der bisherigen, nur die versicherten Arbeiter und Angestellten sowie ihre Arbeitgeber belastenden Regelung einen Arbeitsmarktbeitrag, der von allen Erwerbstätigen einschließlich der Selbständigen und Freiberufler aufzubringen ist.

7 Schlußbemerkungen

Die aufgezeigten Probleme machen deutlich, daß im Bereich der Sozialpolitik ein erheblicher Handlungs- und Reformbedarf besteht. Wir glauben allerdings, daß diese Probleme gelöst werden können, ohne daß die bisher bewährten Prinzipien der Sozialversicherung aufgegeben werden müssen, wie dies von anderer Seite häufig gefordert wird. Sozialpolitische Institutionen müssen neben ihrer objektiven Sicherungsfunktion auch subjektive Sicherheit und Vertrauen vermitteln. Durch die Politik des Sozialabbaus und durch ideologisch motivierte Angriffe auf die Sozialstaatlichkeit wurde bereits ein bestimmtes Maß an Unsicherheit hervorgerufen. Umso notwendiger ist es, für die Zukunft verläßliche Konzepte und solide Finanzgrundlagen für die soziale Sicherung zu schaffen. Der DGB und seine Gewerkschaften werden ihre Möglichkeiten einsetzen, damit aus technologischen und ökonomischen Veränderungen auch ein sozialer Fortschritt wird.

Perspectives et Limites du Role des Finances Publiques dans le Financement des Politiques Sociales (economies occidentales)

GUY PERRIN*

Le rôle traditionnel des finances publiques dans le financement des politiques sociales est souvent remis en cause de nos jours, selon deux orientations opposées. En effet, tantôt l'on s'efforce de le réduire afin d'alléger les budgets des collectivités publiques, tantôt au contraire on préconise ou on accepte d'y inclure des interventions qui relevaient auparavant d'autres modes de financement, ou même d'y adjoindre de nouveaux secteurs de protection sociale en expansion, soit pour des raisons économiques, notamment en vue de limiter les charges sociales des entreprises, soit pour des motivations de principe qui se fondent sur l'intention d'améliorer la maîtrise et le contrôle politique des dépenses sociales. La divergence extrême de ces orientations, qui coexistent parfois dans le même pays, est le signe d'une incertitude doctrinale, due principalement au ralentissement de la croissance, mais aussi, plus profondément, à de sérieuses hésitations quant au choix optimal des méthodes de financement des politiques sociales. Cette incertitude comme ces hésitations affectent surtout la politique de sécurité sociale, y compris la santé, à cause de son importance relative en termes de coût global, mais aussi en considération de l'ambivalence de ses modes de financement, alors que l'assistance, l'éducation et l'emploi, d'une part, la protection du travail, d'autre part, recourent respectivement à des solutions plus homogènes, bien que distinctes, à savoir les ressources budgétaires et la participation des employeurs ou des travailleurs, dans le cadre de l'entreprise ou de la profession, selon le cas. Ainsi s'impose une réflexion nouvelle sur les perspectives du financement public de la sécurité sociale, à la lumière des tendances récentes et de l'exigence de rationalisation des prélèvements sociaux qui, sous la pression des difficultés présentes, domine les anticipations prospectives.

* Département de la Sécurité Sociale, Bureau International du Travail, Geneve, Suisse.

I Tendances récentes

Les deux modèles de financement dessinés dès l'avènement de la sécurité sociale, à savoir le modèle néo-zélandais caractérisé par le recours général aux fonds publics et le modèle classique de Beveridge à base financière tripartite, auquel peuvent être rattachées sous ce rapport les recommandations (no 67) et (no 69) de l'OIT, ont exercé une influence inégale sur les systèmes des pays occidentaux. En effet, le modèle du financement public inauguré en Nouvelle-Zélande, qui a rapidement été intégré au budget général de l'Etat, sauf en matière de réparation des accidents, où la cotisation des entreprises demeure la source principale de prélèvement dans le régime universel institué en vertu de la loi du 20 octobre 1972, a été adopté par un nombre restreint de pays, en dépit de sa simplicité et de sa conformité à la conception moderne de la sécurité sociale, érigée en authentique service public. Outre l'Australie qui a bénéficié de sa proximité géographique et culturelle avec la Nouvelle-Zélande, seuls parmi les pays occidentaux le Canada, l'Irlande et certains pays nordiques présentent une structure comparable du financement de la sécurité sociale, dans laquelle la part globale des fonds publics est relativement élevée, en particulier au Danemark. Cependant, le recours au financement public y est moins systématique, car ces pays ont maintenu des cotisations à la charge des entreprises ou des personnes protégées dans certaines branches déterminées, comme la protection contre les risques professionnels ou le chômage, ainsi que pour les régimes complémentaires de pensions. Quant à l'Islande et à la Suède, la suppression des cotisations des travailleurs salariés, dans la plupart des branches de la sécurité sociale, laisse subsister une structure de financement principalement bipartite, qui accorde certes un rôle important aux fonds publics, mais moins prédominant qu'au Danemark. Par conséquent, le modèle du financement public, avec dotation du budget général pour la majeure partie des interventions de la sécurité sociale, demeure toujours exceptionnel, même dans les pays qui font une large place aux fonds publics. Au contraire, les systèmes de sécurité sociale des autres pays occidentaux out suivi le modèle de Beveridge ou celui de la recommandation (no 67), qui restait largement fidèle à la tradition et n'exigeait pas un bouleversement aussi radical des modes de financement transmis par l'assurance sociale. La logique du développement historique a ainsi prévalu sur la rationalité théorique, ce qui ne signifie pas que cette logique ne disposait pas aussi d'arguments rationnels propres à déterminer le choix des gouvernements, comme la réflexion approfondie et nuancée de Beveridge l'avait montré.

Néanmoins, le financement de la plupart de ces systèmes a évolué dans le sens d'une extension de la part incombant aux fonds publics. L'évolution en cause a été parfois exagérée, comme le montrent les statistiques disponibles, et elle s'est adaptée de manière sensiblement différenciée aux politiques nationales. Ainsi, par exemple, elle est moins évidente dans les pays où la tradition du financement tripartite remontait aux origines de l'assurance sociale. Au contraire, la croissance de la part réservée aux fonds publics est plus nette dans les systèmes où le financement tripartite s'est imposé progressivement, au lieu d'un système de financement bipartite où les employeurs et les travailleurs suppor-

taient la charge principale de la sécurité sociale, dans le cadre d'une organisation développée sur une tradition d'assurance sociale autonome et en faveur des travailleurs exclusivement. Certains de ces systèmes ont défendu une telle conception comme un véritable dogme du financement de la sécurité sociale, non moins exigeant que la règle d'or britannique du financement tripartite fondée sur une répartition idéale par tiers des charges incombant respectivement aux employeurs, aux travailleurs et à l'Etat. Ainsi, les Etats-Unis et la France, particulièrement attachés au financement bipartite pour des raisons de philosophie sociale et d'orthodoxie financière, ont mieux résisté à la tendance générale qui s'exerçait en direction d'un engagement plus poussé de l'Etat dans le financement de la sécurité sociale. Les méthodes mises en oeuvre par la France à cet effet se révèlent d'une ingéniosité particulière, puisqu'elles ont consisté avec une remarquable constance à imputer le financement de la protection des catégories à faible capacité contributive, comme certains travailleurs indépendants, au régime général des travailleurs salariés de l'industrie et du commerce, dans le cadre d'une compensation interprofessionnelle. La même préoccupation s'est étendue pour un temps au régime de prestations non contributives institué au moyen d'un Fonds national de solitarité, tandis que de nombreuses catégories de population non active étaient admises à bénéficier des prestations familiales à la charge du régime général de la population active. Il n'est donc pas surprenant que la part des fonds publics dans le financement de la sécurité sociale demeure encore très variable selon les pays considérés. Cependant, la tendance à développer cette part, par libre décision ou sous l'effet des contraintes financières, se répand en liaison avec la progression des systèmes de sécurité sociale.

L'analyse de ses causes et de ses modalités permet non seulement d'en comprendre la signification mais aussi d'apprécier ses perspectives. Les causes peuvent être distinguées selon leur caractère conceptuel, factuel ou conjoncturel. Parmi les causes de caractère conceptuel, qui ont trait à la conception des régimes de protection sociale, il convient de mentionner deux facteurs essentiels qui concernent le développement des régimes de service public, d'une part, et des garanties de revenu minimal, d'autre part. Le développement des régimes de service public de portée universelle, financés exclusivement ou principalement sur le budget général, qui consiste à rattacher certains secteurs de la sécurité sociale à la fonction tutélaire de l'Etat, conformément aux recommandations de Beveridge et au modèle international, s'est manifesté notamment dans l'institution de services nationaux de santé et de prestations familiales, avec une nette accélération au cours de la dernière décennie. Parmi les pays en cause, des services nationaux de santé aux caractéristiques variées, mais pourvus pour l'essentiel de dotations budgétaires, existent au Danemark, en Islande, en Nouvelle-Zélande, au Portugal et au Royaume-Uni. De même, des services nationaux de prestations familiales, à l'instar du premier régime de ce type établi en Nouvelle-Zélande dès 1926, se rencontrent en République fédérale d'Allemagne, en Australie, au Canada, en Irlande, en Nouvelle-Zélande toujours, au Royaume-Uni et dans les pays nordiques. Quant aux garanties de revenu minimal, elles représentent un progrès important en matière de protection sociale, qui s'est imposé progressivement dans le domaine des pensions, avec l'octroi de pensions

de base, de pensions dites sociales ou d'allocations supplémentaires des Fonds de solidarité, puis dans le domaine des prestations familiales, sous diverses formes de garantie d'un revenu social minimal pour les familles, notamment pour les familles à parent unique, et enfin de manière générale avec la loi belge du 7 août 1974 sur le minimum d'existence. Ces garanties de revenu minimal, normalement accordées sous condition de ressources, font très souvent appel au financement public, dans la mesure où elles ne relèvent pas de régimes d'assurance sociale. Tel est le cas, à plus forte raison, des prestations complémentaires du régime suisse de pensions ou des prestations supplémentaires accordées au Royaume-Uni dans toutes les branches de la sécurité sociale, puisqu'elles résultent d'une intégration de la technique de l'assistance sociale, précisément destinée à garantir un revenu social minimal sous condition de ressources, dans le système de sécurité sociale.

Les causes factuelles sont liées à des nécessités qui résultent en général des besoins financiers dus soit à la généralisation de la sécurité sociale, soit à la situation de régimes déficitaires à titre chronique, par suite d'un déséquilibre structural de leur financement. D'une part, la généralisation de la protection réalisée dans certaines branches essentielles, sous l'influence de la doctrine internationale et de la reconnaissance des droits sociaux de l'homme, a imposé de recourir aux fonds publics pour les catégories professionnelles ou sociales dépourvues d'une capacité contributive suffisante. Une telle solution a été utilisée tout d'abord en faveur de catégories particulières de travailleurs indépendants, notamment pour les agriculteurs et les artisans, puis dans l'intérêt de la population non active, en particulier des personnes handicapées. Ainsi, en France, il est significatif que le financement de l'allocation aux handicapés adultes, qui relève du régime des prestations familiales financé par les cotisations des employeurs et des travailleurs indépendants, ait néanmoins été transféré au budget de l'Etat à compter du 1er janvier 1983. De méme, de nombreux régimes non contributifs ont été institués en faveur de la population non active au cours des années récentes, afin de lui assurer une protection décente en cas d'invalidité ou de vieillesse, souvent grâce à l'apport des fonds publics. D'autre part, les régimes déficitaires dont le redressement ne peut être attendu du seul relèvement des cotisations, en raison d'un déséquilibre durable entre leurs dépenses et leurs recettes, font volontiers appel au concours des fonds publics. Au premier rang de ces régimes en difficulté apparaissent les régimes d'assurance-maladie, qui ont suscité les formules les plus novatrices en matière d'impôts et de taxes, telles que contributions additionnelles assises sur le revenu imposable, comme en Norvège, taxes moralisatrices sur les consommations d'alcool, de tabac et d'essence ou surprimes d'assurance des véhicules à moteur, comme en Belgique ou en France notamment. De plus, en France, aux termes d'une loi du 31 décembre 1982, les frais afférents à l'interruption volontaire de grossesse ont été mis à la charge de l'Etat, en vertu d'une clause de conscience admise au bénéfice des régimés d'assurance-maladie, comme si la conscience des cotisants était plus sensible que celle des contribuables.

Mais, compte tenu de la situation économique, les causes conjoncturelles constituent à l'heure actuelle l'incitation principale à l'accroissement du rôle de

l'Etat dans le financement de la sécurité sociale. Cette incitation s'exerce selon deux orientations qui tendent respectivement à pallier les conséquences de la crise économique sur les ressources de la sécurité sociale et participer à la lutte contre le chômage, au moyen de modalités financières plus appropriées ou même d'une intervention directe de la sécurité sociale, à la charge des finances publiques. D'une part, la crise économique entraîne des conséquences contraires, mais tout aussi redoutables pour l'équilibre financier de la sécurité sociale, car elle réduit ses ressources de manière générale tandis qu'elle accroît ses dépenses, non seulement dans la branche directement concernée par le service des prestations de chômage, mais aussi indirectement dans les branches soumises à des effets de substitution, comme celles qui traitent des prestations de maladie, d'invalidité ou de vieillesse. L'incidence de la crise économique sur le développement du financement public se vérifie tout particulièrement dans les régimes de protection contre le chômage et de pensions. Dans le premier cas, l'aggravation du chômage, quant à son taux et sa durée, a imposé la transformation de régimes d'assurance sociale en régimes mixtes, avec un double financement sur cotisations et sur fonds publics, comme dans le régime français institué par la loi du 16 janvier 1979, ou leur renforcement par des régimes supplétifs d'assistance-chômage financés exclusivement sur fonds publics, dont il existe de nombreux exemples en Europe et une variante récente aux Etats-Unis, avec la régime de compensation fédérale supplémentaire, entièrement à la charge du budget fédéral. De plus, la même nécessité vaut également pour le maintien des droits à d'autres prestations de sécurité sociale en faveur des chômeurs indemnisés. Ainsi, un projet de loi approuvé par la Chambre des représentants aux Etats-Unis en août 1983, visant à maintenir l'affiliation des chômeurs aux régimes d'assurance-maladie, a prévu l'octroi de subventions fédérales de quatre milliards de dollars aux Etats, à charge pour eux d'organiser une telle garantie et de participer à son financement. Enfin, certains pays out poussé plus loin l'exigence logique du financement public de la protection contre le chômage, comme la France et le Luxembourg. La France a introduit en 1981, outre la participation des fonds publics intégrée au financement du régime, une surtaxe dite exceptionnelle de 7 pour cent, qui grève l'impôt sur le revenu des personnes physiques à partir d'un seuil correspondant à une imposition de 28.000 francs en 1983. Une aggravation de cette surtaxe a été décidée pour 1984 afin d'équilibrer les comptes de la sécurité sociale dans son ensemble. Quant au Luxembourg, une loi du 30 juin 1976 a réformé en profondeur le régime antérieur. Les cotisations des travailleurs ont été supprimées, puis le recouvrement des cotisations d'entreprise a éte suspendu, de sorte que les ressources du nouveau régime luxembourgeois proviennent exclusivement d'une contribution de solidarité additionnelle à l'impôt sur le revenu, abaissée de 10 à 7,5 pour cent au 1er janvier 1986, d'un impôt de solidarité à la charge des collectivités, ramené de 4 à 3 pour cent à la même date, et d'une taxe à la charge des communes fixée à 6 pour cent de l'impôt commercial.

D'autre part, diverses tentatives pour associer la sécurité sociale à la lutte contre le chômage ont également contribué à développer le financement public, soit afin d'alléger les cotisations d'entreprise, soit en vue de favoriser l'emploi

dans les secteurs sanitaires et sociaux ou dans le tiers secteur des occupations d'utilité collective. L'allègement des charges sociales des entreprises correspond à une revendication fréquente des employeurs dans les pays où ils supportent une part importante des cotisations de sécurité sociale. En période de crise économique, les gouvernements se montrent plus sensibles à cette revendication, dans l'espoir de favoriser l'investissement, la compétitivité et l'emploi. Toutefois, les mesures prises en ce sens, qui s'accompagnent en général d'un transfert de charges à l'Etat, demeurent liées à des motivations politiques très précises, telles que l'aide consentie à certains secteurs économiques en difficulté, notamment dans la sidérurgie, les chantiers navals, le textile ou l'habillement, l'incitation au remplacement de travailleurs âgés par de jeunes travailleurs, à la faveur de pactes d'emploi ou de contrats de solidarité, la compensation partielle de mesures salariales, comme le relèvement du salaire minimal de croissance décidé en 1981 par le Gouvernement français, ou enfin le rétablissement de l'équité contributive au regard de la sécurité sociale entre les entreprises à forte intensité de travail et les entreprises à forte intensité de capital. Par exemple, une loi belge du 29 juin 1981 a réduit les cotisations des employeurs occupant des travailleurs manuels de 6,17 pour cent du montant des rémunérations, en laissant au budget général de l'Etat le soin de compenser la perte de ressources correspondante pour la sécurité sociale par une augmentation de la taxe sur la valeur ajoutée. Les dispositions en cause ont été remplacées en 1983 par des subventions de l'Etat aux industries de main-d'oeuvre. Enfin, en quelques pays où la sécurité sociale a été appelée à participer à la création directe d'emplois, dans les secteurs sanitaires et sociaux ou dans le tiers secteur des occupations d'utilité collective, les fonds publics ont souvent été mis à contribution pour financer de telles initiatives qui excèdent les fonctions normales des régimes d'assurance sociale.

En revanche, la crise économique a posé de manière aiguë le problème de la limitation des prélèvements publics, d'ordre fiscal ou social, d'abord du fait de la réduction des ressources budgétaires due à la crise elle-même, qui affecte les budgets publics comme les recettes de la sécurité sociale et entretient parfois d'importants déficits, et aussi en vertu d'une volonté délibérée de favoriser la relance. Une telle politique conduit au désengagement financier des pouvoirs publics, qui a pris des proportions importantes dans quelques pays sensibles à la théorie de l'offre. En effet, l'application cohérente de cette théorie implique une réduction du prélèment fiscal qui n'est pas compatible avec un transfert de charges de la sécurité sociale au budget de l'Etat. Si l'influence de la crise demeure ambiguë, car elle suscite le besoin de l'intervention publique tout en la rendant plus difficile, il est vraisemblable qu'elle favorisera un temps d'arrêt dans la croissance régulière des prélèvement publics et en particulier des prélèvements à finalité sociale, même dans les pays qui récusent officiellement la théorie de l'offre. L'élaboration du premier budget du nouveau gouvernement espagnol pour l'année 1983 en apporte une intéressante confirmation, ainsi que l'intention exprimée en France de réduire ces prélèvements d'un point en 1984. Au-delà même de la crise actuelle, si le développement des techniques de production ne permet pas de revenir au plein emploi, l'insuffisance du financement assuré par la voie de cotisations assises sur le revenu professionnel suscitera vraisemblable-

ment la recherche de nouvelles ressources provenant d'impôts par les revenus de toute nature ou de taxes portant notamment sur la mécanisation, considérée comme substitut du travail, ou sur la valeur ajoute.

Les modalités du financement public de la sécurité sociale sont très variées et elles valent sans doute d'être évoquées, au moins pour les principales d'entre elles, en raison de leur portée ou de leur signification. L'inscription au budget général de l'Etat de tout ou partie des dépenses d'un système ou d'une branche présente l'avantage d'en répartir la charge au moyen de l'ensemble des mécanismes budgétaires de prélèvement public. Cet avantage est d'autant plus sensible que la base antérieure de financement était plus étroite. Par exemple, le transfert au budget du financement d'un régime de prestations familiales ou de l'un de ses éléments, qui dépendait des cotisations d'entreprise, représente un élargissement de la répartition du coût, qui comporte une redistribution de la charge antérieure des entreprises, conforme à la structure du système fiscal. Cette redistribution peut même être créditée d'une amélioration de l'équité, dans la mesure où le système fiscal est considéré comme équitable, et en tout cas elle élargit la solidarité mise en oeuvre par la sécurité sociale à toutes les capacités contributives d'une nation. Les subventions intégrées au financement d'un régime ou l'apurement des déficits éventuels ne représentent que des cas particuliers de la modalité précédente. Une autre modalité, plus répandue, consiste à affecter, en tout ou partie, le produit de prélèvements budgétaires déterminés au financement de certains régimes de sécurité sociale. Ainsi, une contribution proportionnelle au revenu imposable, limitée depuis 1985 au revenu des valeurs mobilières, est destinée, en sus des cotisations traditionnelles, au régime des prestations familiales en France. De même, une contribution proportionnelle au revenu imposable concourt au financement du régime des soins médicaux en Norvège, tandis que le recours à une taxe additionnelle à l'impôt sur le revenu a été utilisé en France et l'est toujours au Luxembourg, à titre de participation accessoire, dans le premier cas, et principale dans le second, au financement du régime de protection contre le chômage. Le recours à un impôt progressif comme base de financement prend une signification particulière au regard de branches qui appellent un effort de solidarité nationale. Une troisième modalité, encore plus fréquente, consiste à affecter au financement de la sécurité sociale certaines taxes sur des produits qui sont associés à l'activité professionelle des personnes protégées, comme les taxes sur les produits agricoles pour le financement des régimes d'agriculteurs ou sur les oeuvres d'art pour celui de certains régimes applicables aux artistes, sur des produits ou services qui entretiennent une relation avec des comportements ou des modes de vie onéreux pour la sécurité sociale, comme les taxes sur l'alcool le tabac ou l'essence, ou encore sur les primes d'assurance des véhicules à moteur, qui sont généralement destinées à la branche des soins médicaux. Parmi les pays qui connaissent la taxe sur la valeur ajoutée, certains l'utilisent partiellement pour le financement de la sécurité sociale de manière directe ou indirecte, mais plus occasionnelle que systématique. Enfin, la France a eu recours à l'emprunt public dans le financement du régime d'indemnisation du chômage en 1981, pour le motif que cette modilité de financement est adaptée au caractère cyclique de la crise économique. Elle a servi de

nouveau pour le financement transitoire de l'abaissement de l'âge d'admission à pension dans les régimes complémentaires de pensions de vieillesse, en vertu de l'accord collectif national du 4 février 1983. La diversité de ces modalités d'intervention du financement public illustre les progrès d'une fiscalisation rampante, entendue comme une tendance croissante à recourir aux modes de prélèvement fiscal ou parafiscal pour satisfaire à l'avidité des Danaïdes de la sécurité sociale, sans règles ni principes, sous la seule réserve de la vigilance exercée par l'administration des finances, gardienne de l'accès aux ressources publiques.

II Anticipations prospectives

Une anticipation libre de l'avenir pourrait légitimement considérer que l'évolution précédente, qui a conduit à accroître la part des fonds publics dans le financement de la sécurité sociale, doit se poursuivre, conformément à la loi de Wagner, jusqu'à l'integration souhaitable de son budget dans le budget général de l'Etat, puisqu'il s'agit d'un service public essentiel. Cette anticipation serait habilitée à se recommander de quelques précédents et d'arguments significatifs, tels que le progrès de l'équité dû au financement budgétaire, notamment en raison du prélèvement exercé au moyen de l'impôt progressif sur le revenu, la répartition élargie des charges qu'il implique et la maîtrise consciente des mécanismes de solidarité nationale qu'il assure au gouvernement et au Parlement. Une telle orientation a effectivement été suggérée par certains économistes, en vue de l'unification des fonctions étatiques dans le cadre budgétaire.

Cependant, quels que soient ses mérites de principe, la solution ainsi proposée se heurterait aux difficultés d'un transfert qui entraînerait un accroissement considérable du budget de l'Etat et une concurrence accrue entre les diverses modalités de prélèvement fiscal, ainsi que l'abandon au moins partiel de la souplesse et de la sécurité du financement sur cotisations correspondant à un effort consenti à des fins déterminées, mieux compris et mieux supporté que ne le serait une aggravation correspondante des impôts et taxes destinés à alimenter le budget général. A ces difficultés générales s'ajoutent, le cas échéant, le déficit des budgets publics, l'iniquité de certaines formes d'imposition, l'efficacité relative des divers modes de recouvrement et les réserves de l'administration fiscale elle-même. En conséquence, les inconvénients pratiques l'emporteraient tellement sur les avantages théoriques que cette solution n'est mentionnée que pour mémoire, car son adoption s'avère peu probable au moment où certains des pays qui l'appliquent à titre principal, comme le Danemark, cherchent précisément à diversifier leurs méthodes de financement pour accroître la part des cotisations. Il ne s'agit donc pas réellement d'une voie ouverte vers l'avenir, sauf à l'emprunter de manière partielle pour des brances ou des prestations particulières, afin de rééquilibrer la structure générale du financement de la sécurité sociale.

Une autre anticipation libre de l'avenir, opposée à la précédente, pourrait se croire fondée à annoncer le désengagement de l'Etat et même la privatisation

de la sécurité sociale. Le désengagement de l'Etat est souvent motivé par une analyse de politique économique qui considère que l'excès des prélèvements publics, d'ordre fiscal et social, est en partie responsable de la crise économique, car il décourage l'initiatieve et tarit les facultés d'investissement. Cette analyse est largement répandue à l'heure actuelle, indépendamment de la philosophie politique des gouvernements, qui affirment volontiers leur intention, parfois démentie par leurs propres décisions, de stabiliser le montant des prélèvements publics et même de le réduire. Cette intention est évidemment plus ferme lorsque la théorie de l'offre, associée au nouveau libéralisme économique, influence directement la décision politique, comme aux Etats-Unis ou au Royaume-Uni. Mais, alors que les conséquences pratiques demeurent encore modérées au Royaume-Uni, où certains avantages ont éte réduits ou transférés de la responsabilité de la sécurité sociale à celle des employeurs, elles sont beaucoup plus nettes aux Etats-Unis où le désengagement de l'Etat a été converti de simple doctrine économique en une véritable philosophie politique du recours aux vertus traditionnelles et aux ressources du Fédéralisme. Ainsi, des pans importants du système fédéral de protection sociale ont été abattus ou transférés aux Etats et aux organismes privés de bienfaisance. S'agissant surtout de programmes d'assistance, plus que de sécurité sociale, la détérioration de la situation des intéressés affecte principalement les catégories les plus défavorisées. Une telle orientation pourrait conduire à une conception du service public de la sécurité sociale à responsabilité limitée, qui se bornerait à la garantie d'une protection minimale accordée sous condition de ressources, selon la thèse bien connue de Milton Friedman, en abandonnant la protection complémentaire à l'effort volontaire des intéressés. Le regain des conceptions sélectives de la protection sociale dû aux difficultés économiques explique l'élaboration de divers projets de ce genre qui constituent en fait un retour à une époque antérieure à celle de Beveridge, notamment au Danemark, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni. En allant au terme de la régression envisagée, on aboutirait à la privation de la sécurité sociale, qui renvoie la protection sociale au secteur privé de l'assurance, à l'instar de la reforme chilienne du régime de pensions, à la mutualité ou aux organisations caritatives. Le cas chilien demeure exceptionnel dans son outrance, mais des projets analogues ont été élaborés en d'autres pays. A vrai dire, seule la privatisation serait de nature à justifier la thèse du désengagement de l'Etat, car on ne remédie pas à l'excès prétendu des prélèvements obligatoires en reportant aux cotisations d'entreprise les charges qui pèsent sur les fonds publics. Cependant, les chances de ces projects demeurent limitées, car ils sont considérés comme une tentative pour démanteler la sécurité sociale à la faveur de la crise et non pour remédier à ses difficultés transitoires par une adaptation raisonnable des systèmes à la situation économique.

Confronté à ces tendances contradictoires, l'avenir du financement de la sécurité sociale devrait vraisemblablement suivre une voie moyenne qui lui permette d'améliorer son efficacité, son équité et sa neutralité, grâce à une rationalisation systématique de ses méthodes. En effet, les modalités actuelles sont le produit d'une évolution historique qui suivi la croissance des besoins et la progression des interventions au gré d'influences ou de revendications particuliè-

res, depuis la réforme des systèmes consécutive à la seconde guerre mondiale. La rationalisation financière est déjà à l'oeuvre en divers pays et elle est stimulée par les organisations internationales compétentes qui ont abordé l'étude de la question, comme le Bureau international du Travail, le Conseil de l'Europe et la Commission des Communautés européenes. L'orientation commune des efforts entrepris en ce sens consiste à prélever mieux, c'est-à-dire à recourir sélectivement aux diverses sources de fonds disponibles, à favoriser le progrès de la justice contributive et à limiter les effets pervers de certaines modalités financières au regard de la promotion de l'emploi et de la concurrence extérieure. La signification profonde de cette orientation réside dans l'approfondissement de la solidarité requise et de ses moyens d'expression financière. En ce qui concerne spécialement le recours au financement public, il peut être justifié notamment par l'établissement d'une solidarité nationale, distincte de la solidarité professionnelle. Alors que cette dernière commande normalement l'appel aux cotisations des employeurs et des travailleurs pour la garantie d'un revenu social de substitution, l'autre s'impose dans les secteurs qui engagent à la fois l'intérêt de la collectivité et la responsabilité directe de l'Etat, comme la protection de la santé, l'adaptation et la valorisation des ressources humaines, la politique familiale, l'aide au logement et la garantie d'un revenu social minimal.

La rationalisation financière devrait inciter aussi à développer les dépenses fiscales à finalité sociale qui peuvent être considérées comme des prestations fiscales négatives. Ces dépenses ont été sensiblement réduites au cours de la dernière décennie, notamment dans le domaine de la politique familiale, pour des raisons d'équité. Pourtant, l'inéquité n'est pas un défaut inhérent à la méthode considérée, comme le montre son utilisation dans les régimes canadien et islandais de prestations familiales, qui ont remplacé, au moins pour partie au Canada, les allocations familiales par la combinaison de crédits d'impôt et de prestations servies à la charge du budget général, selon que les intéressés sont soumis ou non à l'impôt sur le revenu. A cet égard, il convient de noter que le Livre blanc sur la protection sociale préparé en vue du débat sur le budget social qui a eu lieu le 23 juin 1983 à l'Assemblée nationale française fait état d'une telle possibilité. Il paraît donc vraisemblable que l'exigence de rationalisation permettra une meilleure appréciation de ses avantages dans le développement des concours utiles entre les systèmes fiscal et social.

Mais l'étude prospective du financement public des politiques sociales doit tenir compte des contraintes actuelles et de la mutation des valeurs collectives. Parmi les contraintes, le ralentissement de la croissance économique constitue la donnée la plus rigoureuse du moment et une limitation peut-être durable, bien que transitoire, à l'accroissement des prélèvements obligatoires en économie de marché ouverte aux échanges internationaux. Dans une telle conjoncture, le relais des charges incombant aux entreprises doit être pris par les pouvoirs publics, dans la mesure où ils disposent d'une marge à cet effet. Il s'agit en fait d'une obligation qui leur incombe en vertu de leur responsabilité propre dans l'organisation de la vie sociale, mais cette obligation doit évidemment être aménagée en fonction d'une juste évaluation de leurs moyens et d'une répartition équitable des charges entre les cotisants et les contribuables. Les critères propres

à déterminer l'intervention de l'Etat sont généralement associés à la mise en oeuvre de politiques de solidarité nationale, de réduction des inégalités et de lutte contre la pauvreté, dans tous les domaines où la protection sociale est garantie en vertu d'un droit fondamental. En effet, cette protection relève du financement budgétaire en raison de sa capacité de réaliser la solidarité la plus large et la conjonction des prélèvements les plus diversifiés. Toutes autres formes de solidarité spéciale ou complémentaire, professionnelle ou mutualiste, peuvent être développées sans le concours des fonds publics, en rééquilibrant la part respective des personnes protégées et celle des entreprises, qui devraient être davantage sollicitées en relation avec les risques de dommages ou de nuisances propres à l'activité industrielle et moins en liaison avec la protection générale des individus ou des familles.

La mutation des valeurs collectives plaide en faveur de la même orientation, car celle n'est guère favorable à l'Etat-Providence dont la crise, largement mythique, a surtout valeur préventive. En effet, l'Etat-Providence n'a nulle part existé comme tel, surtout pas dans les propositions de Beveridge, son père putatif, mais il n'a jamais manqué d'effrayer par les seules velléités qu'on lui prêtait. En tout cas, la conjonction d'un néo-libéralisme social avec les difficultés économiques du moment contribue à freiner la progression des interventions sociales de l'Etat, avec des succès variables, mais dans une mesure plus limitée que ne le souhaiteraient les censeurs de l'Etat social. En fait, le dépérissement de l'Etat social implique bien davantage la capacité de substituer aux contraintes de la protection obligatoire relevant de l'autorité étatique, dans certains domaines, de nouvelles formes de solidarité spontanée, de voisinage ou d'affinité, d'inspiration autogestionnaire. En effet, la critique de l'Etat-Providence s'applique plus à l'Etat qu'à la Providence, selon plusieurs enquêtes d'opinions, et si l'association de ces termes est moins bien admise que par le passé, elle ne saurait être rompue qu'en faveur d'une autre formule qui ne lui fût pas inférieure pour l'efficacité. Aussi la véritable question réside-t-elle moins dans les griefs du libéralisme que dans l'attitude des nouvelles générations à l'égard des charges de solidarité, notamment en faveur des générations précédentes, et de leur aptitude à innover sans détruire.

Dans ces conditions, l'avenir du financement public des politiques sociales dans les pays occidentaux peut être pressenti selon les lignes évocatrices suivantes. Pour le court et le moyen terme, les conséquences de la crise économique constituent une donnée inéluctable qui doit conduire au développement du financement public, face à la réduction des ressources sur cotisations comme à la croissance des dépenses nouvelles ou déjà programmées, conformément aux exigences d'une politique de solidarité nationale. Même si cette phase de défense des acquis et de préservation de la cohésion sociale doit être de courte durée, elle est sans doute apppelée à modifier à plus long terme la participation des fonds publics à la protection sociale, dans sa quotité et sa nature. En effect, l'effort de restructuration nécessaire aura sans doute tendance à rechercher, d'une part, un meilleur équilibre des fonds publics et des cotisations, d'autre part, un élargissement de l'assiette des cotisations, tant à l'égard des personnes protégées, au moyen de contributions liées au revenu imposable, que des entreprises,

grâce à un transfert des cotisations sur salaire à une méthode spécifique de taxation de la valeur ajoutéé. Ainsi, l'appel croissant aux fonds publics devrait recouvrir dans une mesure non négligeable un changement de modalités financières plutôt qu'une augmentation nette des prélèvements obligatoires. Cependant, il est prévisible que l'effort propre des personnes protégées se trouvera accru par la nécessité de contenir la participation des pouvoirs publics dans des limites acceptables et par la nouvelle conception des solidarités multiples, d'ordre mutualiste ou privé, destinées à compléter l'effort de l'Etat au moyen du développement des responsabilités collectives hors du cadre étatique.

La budgétisation publique du financement des politiques sociales, au sens de son intégration complète dans le budget général, paraît l'hypothèse la moins probable, contrairement al a budgétisation sociale ou récapitulation formelle, dans un budget annexe ou spécial, de l'effort social de la nation, dont la nécessité est généralement ressentie, pour la connaissance et la maîtrise des processus de redistribution. En revanche, la fiscalisation partielle, mais progressive, du financement des politiques sociales, au sens de l'utilisation de modalités fiscales ou parafiscales de prélèvement, semble très vraisemblable. Cette fiscalisation devrait s'accompagner du développement de la coordination des techniques fiscales et sociales dans la détermination des aides subordonnées à une condition de ressources et des garanties de revenu social minimal, individuel ou familial. Elle devrait aussi renforcer le contrôle de la masse du prélèvement fiscal et social, tout en favorisant la recherche et l'expérimentation de formes de protection adaptées aux valeurs nouvelles. Si l'avenir n'appartient à personne, même pas à la prospective, il se prépare dès aujourd'hui par la recherche d'une doctrine financière apte à ordonner l'effort collectif d'ordre public, professionnel et privé, compte tenu des responsabilités financières attribuées respectivement à l'Etat, aux entreprises et aux intéressés, en vertu d'un nouveau contrat social de solidarité adapté à la Société-Providence, héritière de l'Etat-Providence.

Besluitvorming sociale zekerheid en economie van de sociale zekerheid

Van pionierswerk tot verdere ontginning

CAREL PETERSEN*

1 Inleiding: de pioniers

De kritiek, welke in onze tijd op de sociale verzekering wordt uitgeoefend is omvangrijk. Onder deze kritiek neemt de economische kritiek een belangrijke plaats in. Bij herhaling wordt bezwaar gemaakt tegen de omvang van de Nederlandse sociale verzekering en tegen de lasten, welke ter financiering hiervan op het economisch leven drukken.

Het voorgaande zal velen vertrouwd voorkomen.

Het vertrouwde, het herkenbare schuilt vooral in de omstandigheid dat de laatste jaren steeds meer belangstelling is uitgegaan naar de economische consequenties van het stelsel van sociale zekerheid.

Waarom dan opnieuw op deze plaats gememoreerd, zal men vragen. Het antwoord is dat het in werkelijkheid niet een kwestie is van memoreren van iets wat reeds bekend is, doch dat, integendeel, bovenstaande één van de eerste signalen betreft aangaande het economisch belang van het stelsel van sociale zekerheid. De tekst hierboven dateert namelijk van 1951 en betreft de openingszinnen van het voorwoord van één van de eerste uitgebreide studies naar de economische aspecten van sociale zekerheid, te weten 'De sociale verzekering in de volkshuishouding'.[1] De auteurs zijn: G.M.J. Veldkamp en D.B.J. Schouten. Zij

* Zelfstandig werkzaam als economisch en financieel consultant, te Epse (Gld.). (De auteur is Dr. Ing. F.A.J. van den Bosch erkentelijk voor zijn commentaar op het concept van deze bijdrage.)

1. D.B.J. Schouten en G.M.J. Veldkamp, De sociale verzekering in de volkshuishouding, L.J. Veen's Uitgevers Maatschappij N.V., Amsterdam 1952. De auteur van deze bijdrage wil gaarne ook op deze plaats zijn erkentelijkheid uitspreken jegens prof. Schouten voor het ter beschikking stellen van deze studie.

behoren daarmee tot de pioniers van het economisch onderzoek van de sociale zekerheid.[2] Veldkamp en Schouten vangen hun studie als volgt aan: 'Er zijn in het hedendaagse tijdsbeeld wellicht slechts weinig instituten welke met zoveel twijfel en kritiek zijn omgeven als het instituut der sociale verzekering. Het zou weinig moeite kosten een interessante bloemlezing samen te stellen uit de vele publicaties, waarin kritiek op de sociale verzekering wordt gegeven.'

Deze opening heeft de tand des tijds goed doorstaan. Geldt dit ook voor de in de volgende hoofdstukken weergegeven onderzoeksresultaten naar de economische aspecten van de sociale zekerheid?

Ter beschouwing hiervan zal in de volgende paragraaf eerst op enkele resultaten van de analyse van Veldkamp en Schouten worden ingegaan. Daarna zal aandacht besteed worden aan de huidige stand van zaken van de economie van de sociale zekerheid.

Vervolgens zal in het voetspoor van de bedoeling van de Veldkamp-Schouten studie van 1951 in paragraaf 3 de relatie tussen economisch onderzoek en besluitvorming op het terrein van de sociale zekerheid beschouwd worden.[3] In paragraaf 4 volgen de samenvatting en conclusies.

2 Economie van de sociale zekerheid 1951 – 1986

Is er tussen 1951 en nu veel veranderd omtrent de benadering van en inzichten in de economische aspecten van de sociale zekerheid?

Het antwoord luidt ja en neen.

Neen, omdat veel van de problemen die Veldkamp en Schouten anno 1951 reeds aansneden ons ook nu nog al te bekend voorkomen. Zo werd reeds gesignaleerd dat men zich ook rond 1950 zorgen maakte over de hoge sociale zekerheidslasten. Toentertijd bedroegen deze ca. 8% van het nationaal inkomen, tegen nu ca. 40%.[4]

Wat betreft de financiering van de sociale zekerheidslasten hebben Veldkamp en Schouten destijds reeds veel aandacht besteed aan de mogelijke gevolgen van afwenteling van aan het loon gerelateerde premies.

Ruim aandacht is door hen eveneens besteed aan alternatieve financieringsmethoden, zoals financiering middels indirecte belastingen, toen de omzetbelasting, nu BTW. Met name de voordelen hiervan voor de export zijn uiteen-

2. Een uitgebreide studie uit ongeveer dezelfde periode is van L.P. van der Does, De economische betekenis der sociale verzekering, 1946.
3. Veldkamp en Schouten verwoorden de bedoeling van hun studie als volgt: 'De bedoeling van deze studie is, de plaats aan te geven, welke de sociale verzekering in het economisch gebeuren inneemt. Als zodanig kan zij beschouwd worden als een inleiding in de economie der sociale verzekering, waarin de voornaamste problemen worden besproken, waarvan men kennis moet hebben genomen, wil men met vrucht de hedendaagse ontwikkeling der sociale verzekering kunnen volgen.'
4. De som van de financieringslasten van de sociale verzekeringen, sociale voorzieningen, regelingen overheidspersoneel en pensioenverzekeringen.

gezet. Tevens wordt er reeds op gewezen dat te hoge belastingen de 'arbeidslust' kunnen remmen en ontduiking in de hand kunnen werken.

Anno 1951 kwamen bij Veldkamp en Schouten ook de resp. interacties tussen besparingen, investeringen, werkgelegenheid, loonkosten en financieringswijze sociale zekerheid reeds ruimschoots aan bod.

Naast de analyse van de economische aspecten van de verschillende financieringsmodaliteiten is het conjunctuur stabiliserende bestedingseffect van de uitkeringen onderzocht.

Samengevat blijkt uit voorgaande summiere fragmentarische weergave, welke onrecht doet aan de gehele studie, dat de economische analyse van de sociale zekerheid door Veldkamp en Schouten in 1951 op veel punten weinig aan actualiteit heeft verloren.

Toch heeft de tijd de afgelopen 35 jaar vanzelfsprekend niet stilgestaan.

Dankzij de economische groei is de welvaart zeer aanzienlijk toegenomen. Het stelsel van sociale zekerheid is uitgebreid met nieuwe regelingen, al of niet in de plaats van oude regelingen. Terugblikkend bestaat de indruk dat in de 'zuinige' jaren vijftig, waarin de wederopbouw van de economie vooropstond, een ruimere aandacht voor de economische aspecten van de sociale zekerheid bestond dan in de daarop volgende periode. De aandacht werd evenwichtig verdeeld tussen 'de lusten en de lasten' van sociale zekerheid, of in de woorden van Veldkamp en Schouten: '...telkens zal men opnieuw moeten vaststellen of het op zich zelf onbetwistbare nut van een sociale verzekering ook opweegt tegen de te brengen offers.' In de euforie van de jaren zestig ging, retrospectief bezien verklaarbaar, de aandacht vooral uit naar de lustenkant van de sociale zekerheid. Niet alleen wat betreft sociale zekerheid gold, chargerend gesteld, welhaast het credo 'alles kan' (en nog tegelijkertijd ook). Als gevolg daarvan liet de economische aandacht voor de lastenkant van de sociale zekerheid te wensen over.

In de loop van de jaren zeventig is de kentering opgetreden. De economische groei begon af te nemen. Tegelijkertijd begon het werkloosheidscijfer aan een sterke opmars tot een niveau dat lange tijd voor onmogelijk was gehouden.

Kenmerkend daarbij is het duurzame karakter van het hoge werkloosheidsniveau. De collectieve sector-lasten stegen aanzienlijk. De combinatie van afnemende economische groei en stijgend beslag van de collectieve sector op het nationaal inkomen heeft geleid tot een ruimere bewustwording van de resp. economische facetten verbonden aan de collectieve sector.

Gelijk de economische ontwikkeling heeft de economische wetenschap niet stilgestaan. Eertijds gangbare theorieën en onderzoeksmethoden zijn achterhaald, of bijgesteld, en nieuwe theorieën en benaderingswijzen zijn ontwikkeld. Dit heeft geresulteerd in een aanzienlijke verruiming van het inzicht in de resp. economische relaties. Het een en ander heeft er toe geleid dat niet alleen de aandacht voor, maar ook de kennis van de resp. economische facetten verbonden aan de collectieve sector sinds een aantal jaren belangrijk is toegenomen. Mede gegeven het feit dat vooral het stelsel van sociale zekerheid heeft bijgedragen tot de groei van de collectieve sector, hoeft het geen verbazing te wekken dat ook het onderzoek betreffende de economie van de sociale zekerheid sinds de

studie van Veldkamp en Schouten uit 1951 vooral, globaal gesteld, de laatste tien jaar in een stroomversnelling is geraakt. Het spreekt derhalve vanzelf dat in die zin tussen 1951 en nu wel het nodige veranderd is. Een volledig overzicht van de resultaten van onderzoek betreffende de economische facetten van de sociale zekerheid en de op basis daarvan verworven inzichten zou op deze plaats te ver voeren. Daarom volgen hier slechts een aantal illustraties.[5] De kennis van de invloed op de inkomensverdeling van zowel uitkeringen als premies is aanzienlijk toegenomen. Dit betekent dat het inzicht in het effect van het wezenskenmerk van sociale zekerheid, het overdragen van inkomen, belangrijk gegroeid is. Daarnaast is de kennis van het effect van premieheffing en het verstrekken van uitkeringen op het economisch gedrag van betrokkenen toegenomen. Zo heeft het inzicht in de uiteindelijke drukverdeling van werkgevers- en werknemers-premielasten aan betekenis gewonnen. Eveneens aan betekenis gewonnen heeft het inzicht in de relatie netto uitkering – netto loon enerzijds, en arbeidsinspanning anderzijds. Omtrent de invloed van de financierings- en uitkeringsstructuur sociale zekerheid op de besparingen is, met name wat betreft de ouderdomsvoorzieningen, de afgelopen jaren veelvuldig onderzoek verricht. Op macro-niveau heeft de invloed van de premielasten op de loonkosten en daarmee op de werkgelegenheid steeds meer aandacht gekregen.

Omgekeerd is de invloed van de economische ontwikkeling, en dan met name de ontwikkeling van de werkgelegenheid, op de sociale zekerheid veelvuldig onderwerp van onderzoek geweest. Ook de resp. effecten van de verschillende financieringswijzen, omslag- vs. kapitaaldekkingsstelsel, premieheffing over de lonen vs. premieheffing over de toegevoegde waarde, zijn uitgebreid bestudeerd.

Tevens is middels onderzoek de afgelopen jaren veel bekend geworden over factoren die van invloed zijn op de ontwikkeling van de afzonderlijke sociale zekerheidsregelingen. Meer inzicht is bijv. verkregen in de achtergronden van de ontwikkeling van het ziekteverzuim. De factoren die van invloed zijn op het aantal WAO-toekenningen zijn, ook op bedrijfstakniveau en naar leeftijd, bestudeerd. In het verlengde daarvan zijn analyses verricht omtrent de omvang van de verborgen werkloosheid in de WAO. Variabelen die van invloed zijn op de overgang van de ene werkloosheidsregeling naar de andere zijn onderwerp van studie geweest. Toekomstprojecties van zowel het totale beroep op de sociale zekerheid als afzonderlijke regelingen hebben het licht gezien. Deze illustraties geven aan dat de kennis van de economische aspecten van de sociale zekerheid op zowel micro-, meso-, als macro-niveau in de loop van de jaren aanzienlijk is verdiept.

Dit neemt vanzelfsprekend niet weg dat veel facetten nog onvoldoende belicht zijn, omdat onderzoeksresultaten niet eenduidig zijn, dan wel omdat er te summier of in het geheel geen onderzoek is verricht.

Dit leidt bijna vanzelf tot de vraag 'Is dit dan zo erg?' en in het verlengde

5. Zie ook J.A.H. Bron, H.R. Hurts, J.D. Poelert, 'Economie en sociale zekerheid'. I.O.O., COSZ, 1984-5, welke publicatie ook een uitgebreid literatuuropgave bevat, mede betreffende het in onderhavige bijdrage verder in paragraaf 2 en 3 gestelde.

daarvan tot de vraag welke praktische betekenis onderzoek in de afgelopen jaren heeft gehad voor uitvoering en beleid.

Met deze vragen komt de relatie tussen onderzoek en besluitvorming aan de orde.

3 Besluitvorming en onderzoek

Besluitvorming impliceert het maken van keuzen omtrent zowel de na te streven doeleinden als de instrumenten om tot realisatie van deze doeleinden te komen. Het gaat daarbij om het afwegen van de verschillende facetten en implicaties verbonden aan de resp. mogelijkheden. Soms zijn deze gemakkelijk te overzien. In veel gevallen is dit evenwel anders. Het kan zijn dat louter het aantal facetten en implicaties besluitvorming minder eenvoudig maakt. De tijdshorizon kan van belang zijn omdat korte termijn doeleinden en relaties verschillen van die op lange termijn. Er kunnen indirecte effecten optreden zodat samenhangen uiteindelijk anders zijn dan louter op grond van directe effecten verondersteld zou zijn.

In het algemeen nu zal de kwaliteit en efficiency van zowel het proces als het resultaat van besluitvorming toenemen naarmate er meer inzicht is in dergelijke complicerende factoren. Zorgvuldige besluitvorming vereist zorgvuldige afweging, zorgvuldige afweging kan slechts plaatsvinden indien grondig inzicht bestaat in alle van belang zijnde facetten en implicaties verbonden aan zowel de na te streven doeleinden, als aan de mogelijke wegen om tot deze doeleinden te komen.

Het voorgaande toespitsend op sociale zekerheid, valt te constateren dat bij de resp. afwegingen meer en meer gewicht wordt toegekend aan economische aspecten.

Zo is, om een belangrijk voorbeeld te geven, de huidige stelselherziening sociale zekerheid in belangrijke mate geïnspireerd door economische motieven. Evenzo zijn de verlagingen van de uitkeringspercentages en het achterwege laten van de aanpassing van de uitkeringen aan de loonontwikkeling in de afgelopen jaren gebaseerd op economische gronden. Globaal gesteld berusten deze besluiten op het inzicht dat lagere sociale zekerheidslasten de economische ontwikkeling, per saldo, ten goede komen. Bewust is hier gesteld 'per saldo' omdat het verlagen van de uitkeringen sec een negatieve invloed heeft op de bestedingen, en daardoor op de economische ontwikkeling.

De rol van economisch onderzoek in deze is evident. A priori zou het per saldo effect namelijk zowel negatief als positief kunnen zijn, met als resultaat dat op macro-economische gronden een verhoging van de uitkeringen evenzeer voor de hand had gelegen als een verlaging van de uitkeringen.

Bij de huidige stelselherziening is ook op onderdelen de betekenis van economisch onderzoek voor de besluitvorming duidelijk aanwijsbaar. In dit kader kan bijv. gewezen worden op de voornemens inzake de verdiscontering van de arbeidsmarktsituatie bij het vaststellen van het uitkeringspercentage WAO. Op

andere terreinen valt onder meer te wijzen op het economisch onderzoek bij de tot stand gebrachte coördinatie van financiële stromen en reservevorming tussen de resp. sociale verzekeringsfondsen, hetgeen tot belangrijke besparingen heeft geleid.

Economisch onderzoek heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan de ontwikkeling van de volume- en lastenprognose van de resp. sociale verzekeringsfondsen. Mede in het verlengde hiervan zijn de premievaststellingsmethodieken verder ontwikkeld, als gevolg waarvan de betrouwbaarheid van de ramingen aanzienlijk verbeterd is. Deze ontwikkelingen dragen zowel op macro-niveau als op meso-niveau bij tot beter onderbouwde besluitvorming.

Inzichten in het effect van maatregelen op het terrein van de sociale zekerheid worden vergroot. Uitvoeringsorganen kunnen onder meer het inzicht in de resp. volume- en financiële stromen verscherpen. Planningsmogelijkheden inzake bijv. de kwantiteit en kwaliteit van personeel nemen daardoor toe. Analyse van de mogelijke consequenties van veranderingen, zoals de relatie ziektewet – aanvullende ziektewetuitkeringen of de invoering of uitbreiding van VUT-regelingen, steunt steeds meer mede op de resultaten van economisch onderzoek. Op verschillende niveau's worden intensiever de vruchten van kosten-batenanalyses geplukt. De onderbouwing van de financiering van de lange termijnverplichtingen van pensioenfondsen gaat meer op de resultaten van economisch onderzoek steunen, evenals de besluitvorming inzake veranderingen van pensioenregelingen.

De middels onderzoek verworven kennis omtrent mogelijke lange termijnproblemen, zoals de toekomstige financiering van ouderdomsregelingen, maakt een tijdige bezinning op oplossingen mogelijk. Voorbeelden zijn er ook op het terrein van de ziektekostenverzekeringen.

Vele andere voorbeelden omtrent de betekenis van economisch onderzoek zouden te noemen zijn. Hier zijn evenwel slechts enkele illustraties weergegeven als antwoord op de eerder opgeworpen vraag inzake de 'praktische' betekenis van onderzoek.

Dit neemt niet weg dat er nog veel lacunes zijn. Lacunes zowel wat betreft hetgeen de economische wetenschap aan, eenduidige, resultaten vermag te produceren, als wat betreft de mate waarin bij de besluitvorming (mede) gesteund wordt op onderzoeksresultaten. De consequenties van dit laatste zijn vele geweest, soms van marginaal belang, doch dikwijls van cruciaal belang. Voorbeelden op uiteenlopende niveau's en aangaande uiteenlopende onderwerpen zijn bekend. Hier wordt derhalve volstaan met het uitspreken van een illustratieve hypothese: de huidige stelselherziening sociale zekerheid zou niet plaatsgevonden behoeven te hebben indien bij de vormgeving van het stelsel van sociale zekerheid in de loop der jaren meer rekening gehouden zou zijn met de resultaten van economisch onderzoek.

In andere landen blijkt men in deze dikwijls aanzienlijk verder te zijn dan in Nederland. Zo is in de Verenigde Staten reeds bij de invoering van de eerste sociale verzekeringsregelingen in 1935 expliciet vastgelegd dat onderzoek een integraal onderdeel van de wetgeving, beleid en uitvoering dient uit te maken, teneinde 'studying and making recommendations as to the most efficient me-

thods of providing economic security through social insurance, and as to legislation and matters of administrative policy concerning old-age pensions, unemployment compensation, accident compensation and related subjects'. Onlangs is uitgebreid op de betekenis hiervan voor de ontwikkeling en toekomst van de sociale zekerheid in de V.S. ingegaan.[6]

Samengevat blijkt dat de rol van economisch onderzoek bij uitvoering en beleid van sociale zekerheid in de V.S. op tal van punten van groot belang is geweest, en, mede gezien de resultaten, bij de verdere ontwikkeling van de sociale zekerheid nog in importantie zal toenemen. Zowel wat betreft de opzet van onderzoek, en (daardoor) de resultaten van onderzoek, als de rol welke deze spelen in de besluitvorming op de verschillende niveau's van het terrein van de sociale zekerheid, kan gesproken worden van een voorbeeldfunctie. Waarschijnlijk zouden vele elementen hiervan met veel resultaat zijn toe te passen op de Nederlandse situatie.

4 Samenvatting en conclusies: de verdere ontginning

Ingegaan is op de pioniersrol van Gerard Veldkamp bij het economisch onderzoek van de sociale zekerheid. Wellicht één van de minder bekende pioniersrollen die Gerard Veldkamp in zijn loopbaan vervuld heeft. Reden derhalve om in voorgaande juist hierop in te gaan. In paragraaf 2 is de ontwikkeling van de economie van de sociale zekerheid in de periode 1951 – 1986 beschouwd. Daarna is de praktische betekenis van economisch onderzoek van de sociale zekerheid voor uitvoering en beleid geïllustreerd. Met name is daarbij de inbreng van de resultaten van economisch onderzoek bij de besluitvorming aan de orde gekomen.

In dit kader is ook kort ingegaan op de relatie tussen onderzoek en ontwikkeling van de sociale zekerheid in de Verenigde Staten.

Conclusies uit het voorgaande zijn dat:

- de behoefte aan economisch onderzoek van de sociale zekerheid op verschillende niveau's is toegenomen, en
- de economie van de sociale zekerheid in de loop der jaren belangrijk verder ontwikkeld is;
- de rol van de resultaten van economisch onderzoek van de sociale zekerheid bij de besluitvorming op de verschillende niveau's daardoor is toegenomen;
- hetgeen niet wegneemt dat er zowel wat betreft de resultaten van economisch onderzoek, als wat betreft de mate waarin bij de besluitvorming (mede) gesteund wordt op economische onderzoeksresultaten nog veel lacunes zijn.

Eindconclusie kan zijn dat het pionierswerk achter de rug is, doch verdere ontginning geboden is.

6. E.W. Barron, The role of research and statistics in the development of social security, Social Security Bulletin, vol. 48, no. 11.

Alternatieve financieringsgrondslagen voor de sociale verzekeringen

een tussenbalans

JAN PIERIK*

1 Inleiding

In vrijwel alle landen van de Europese Gemeenschappen en ook daarbuiten worden de sociale verzekeringen geheel of gedeeltelijk bekostigd uit premies die worden geheven over lonen en daarmee gelijk gestelde inkomens. Als financieringsbeginsel geldt daarbij het omslagstelsel dat inhoudt dat de lopende uitgaven in een bepaald jaar worden gefinancierd met inkomsten uit datzelfde jaar. In maatschappelijke, politieke en wetenschappelijke kringen, zowel nationaal als internationaal hoort men de laatste jaren geluiden om de financieringsgrondslag van de sociale verzekeringen te wijzigen. Daarvoor worden verschillende redenen aangevoerd. De meest gehoorde argumenten zijn: bevordering werkgelegenheid, gelijkmatiger drukverdeling in de tijd i.v.m. demografische ontwikkeling, verlaging marginale druk en vereenvoudiging van de uitvoering.

Tot nu toe hebben de discussies niet geleid tot politieke besluiten om de huidige heffingsgrondslag te verlaten. Onderstaand is een viertal veel genoemde alternatieven mede in het licht van bovengenoemde argumenten nader bezien. Er wordt geen eindoordeel gegeven doch een summiere tussenbalans opgemaakt die mogelijk behulpzaam is bij de verdere oordeelsvorming. Ter wille van de beknoptheid en inzichtelijkheid is bewust een gestyleerde benadering gekozen.

* Directeur Financieel-Economische Vraagstukken, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag.

Eerst is een korte samenvatting gegeven van enkele relevante kenmerken van het traditionele omslagstelsel. Daarna komt de integratie van premies volksverzekeringen in de loon- en inkomstenbelasting aan de orde. Vervolgens is premieheffing over de toegevoegde waarde nader beschouwd. Vervanging van het omslagstelsel door een geïntegreerde negatieve en positieve inkomstenbelasting is het volgende onderwerp en tenslotte volgt een analyse van het kapitaaldekkingsstelsel.

2 Het huidige omslagstelsel

Het omslagstelsel zoals dat in de meeste landen wordt toegepast wordt gekenmerkt door een jaarlijkse omslag van de uitkeringen en overige kosten over lonen en salarissen en daarmede gelijk gestelde inkomens. Deze laatste omvatten inkomen uit zelfstandige arbeid, inkomen uit vermogen en in sommige landen (bijv. Nederland) overdrachtsinkomens.[1] In gestyleerde vorm[2] kan het premiepercentage pc als volgt worden weergegeven:

$$pc = \frac{H.k}{A.y} \cdot 100$$

Waarin:
H = aantal uitkeringen/verstrekkingen
k = gemiddelde uitkering/kosten
A = aantal premieplichtigen
y = gemiddeld premieplichtig inkomen

De volumeverhouding H/A weerspiegelt in belangrijke mate de demografische ontwikkeling. In de prijsverhouding k/y komt de welvaartsontwikkeling tot uitdrukking. In Nederland heeft het omslagstelsel geleid tot een hoge marginale premiedruk voor relatief lage inkomens. Van minimum tot modaal inkomen bedraagt deze marginale premiedruk in 1985 ruim 35%. Tezamen met de belastingdruk is deze zelfs 50-60%. Een poging om deze marginale druk te verlagen door de maximum premiegrenzen op te heffen geeft slechts een te verwaarlozen resultaat voor de lagere inkomens van minder dan een procentpunt. Een ander wel genoemd bezwaar is dat gegeven de nominale verhouding k/y, het premiepercentage de ontwikkeling van de demografie op de voet volgt. Voorts wordt tegen het huidige omslagstelsel aangevoerd dat arbeidsintensieve bedrijven (relatief hoge loonquote) zwaarder worden belast dan kapitaal intensieve bedrijven (relatief lage loonquote), met nadelige gevolgen voor de werkgelegenheid.[3]

1. Hierdoor ontstaat een dubbeltelling in de meting van de premiedruk. Zie hiervoor Financiële Nota Sociale Zekerheid 1986, par. 2.1.2.
2. In deze vorm bevat de formule 95% van de totale kosten.
3. Pierik, J.B.M.; De toegevoegde waarde als heffingsgrondslag voor de sociale verzekeringen; ESB, 29-8-1984.

3 Integratie premies volksverzekeringen in loon- en inkomstenbelasting

In zijn handboek stelt Hofstra[4] dat de sociale premies en met name de volksverzekeringen in wetenschappelijke zin belastingen zijn en wel bestemmingsbelastingen. Het hoeft dan ook niet te verbazen dat er stemmen opgaan om de premies van de volksverzekeringen te integreren in de loon- en inkomstenbelasting. Op het eerste gezicht lijkt hierdoor weinig te veranderen, immers zowel het inkomensbegrip als de personenkring zijn voor beide heffingen nagenoeg identiek. Toch rijzen bij integratie een aantal problemen waarop recentelijk door Hol en Hartman[5] is gewezen. Zo vormen de premies van de sociale verzekeringen een aftrekpost voor de bepaling van het inkomen waarop het belastingtarief van toepassing is. Bij integratie vervalt uiteraard deze aftrekbaarheid waardoor de heffingsgrondslag voor de loon- en inkomstenbelasting wordt verbreed. Gegeven de belastingtarieven en geïsoleerd beschouwd resulteert dan een hogere opbrengst. Een tweede probleem betreft het verschil in structuur tussen belasting- en premieheffing. De loon- en inkomstenbelasting kent een belastingvrije voet, gebaseerd op het draagkrachtbeginsel. De premieheffing kent daarentegen geen premievrije voet doch wel een maximum inkomen waarboven geen premies verschuldigd zijn. Het zal duidelijk zijn dat volledige handhaving van de belastingvrije voet, wederom geïsoleerd beschouwd tot een enorme inkomstenderving aan de voet zal leiden die gecompenseerd zal moeten worden door een zeer hoge heffing over inkomensbestanddelen boven de belastingvrije voet. De marginale tarieven zouden hierdoor fors toenemen. De cruciale vraag is of een tariefstructuur kan worden geconstrueerd die leidt tot een budgettair gelijke opbrengst en waarbij onaanvaardbare inkomenseffecten worden vermeden. Een drastische verlaging van de belastingvrije voet lijkt hierbij onvermijdelijk. Tenslotte dient men te aanvaarden dat personen die in de huidige situatie geen premies verschuldigd zijn krachtens de volksverzekeringen (denk aan 65 plussers), bij integratie deze premies materieel gaan betalen.[6]

Er vanuit gaande dat integratie alleen aanvaardbaar is indien de inkomenseffecten beperkt blijven, dient een economische beoordeling zich te beperken tot de gevolgen voor de marginale premie- en belastingdruk, immers de besteedbare inkomens blijven bij overgang naar integratie nagenoeg ongewijzigd. In de mate dat het mogelijk is een tariefstructuur te ontwikkelen die leidt dot een lagere marginale druk voor lagere en midden inkomens, zal wellicht een betere werking van de arbeidsmarkt kunnen worden bereikt. De vergrijzing van de bevolking zal nu via de belastingtarieven in plaats van de premies tot uitdrukking komen. Het ziet er naar uit dat de te verkrijgen vereenvoudiging van de heffingstechniek vooralsnog als belangrijkste voordeel van de integratie moet worden

4. Hofstra, H.J., Inleiding tot het Nederlands belastingrecht, Deventer, 1980; par. 2.2.5.
5. Hol, F.W.M. en Hartman, A., Fiscalisering volksverzekeringen, in M.B.B. no. 10, oktober 1985.
6. Hierdoor wordt de zogenaamde netto-netto problematiek verzwaard.

beschouwd. Daarbij dient echter niet uit het oog te worden verloren dat bij overgang een aantal (technische) problemen dient te worden opgelost in verband met de aanvullende particuliere pensioenen. De bruto lonen dienen namelijk te worden verhoogd[7] met de werkgeverspremies van de volksverzekeringen, waardoor additionele pensioenaanspraken ontstaan.

4 De toegevoegde waarde als heffingsgrondslag

Voorstanders van de toegevoegde waarde als heffingsgrondslag voor de sociale verzekeringen zijn van oordeel dat de meeste van de in de inleiding vermelde doelstellingen via deze financieringswijze kunnen worden gerealiseerd. Met name de werkgelegenheid zou aldus worden bevorderd. Aanvaarding van de toegevoegde waarde als heffingsgrondslag betekent dat naast lonen en salarissen ook winsten, rente, pachten, huren etc. tot het draagvlak van de heffing behoren. De heffingsgrondslag wordt dus verbreed en bij een zelfde opbrengst kan met een lager premiepercentage worden volstaan. De omslagformule wijzigt als volgt:

$$pc = \frac{H.k}{TW}$$

waarin TW de toegevoegde waarde voorstelt.[8] Een overgang van de huidige heffingsgrondslag naar de toegevoegde waarde leidt tot een lastenverschuiving van bedrijven met een relatief hoge loonquote naar die met een relatief lage loonquote. Uitgedrukt in procenten van de productiewaarde bedragen deze verschuivingen (indien uitsluitend de werkgeverspremies in de beschouwing worden betrokken) in de meeste bedrijfssectoren minder dan 1%.[9] In de delfstoffenwinning, waarvan de opbrengsten nagenoeg geheel ten bate van het rijk komen, zal een lastenverzwaring van 10% van de productiewaarde optreden, overeenkomend met een bedrag van ca. 2,5 miljard gulden in 1985. Deze cijfers geven geen optimistische verwachtingen ten aanzien van de hierbedoelde grondslagwijziging.

Ook los hiervan dienen evenwel vraagtekens te worden geplaatst bij een vervanging van de huidige heffingsgrondslag door de toegevoegde waarde zoals recentelijk aangetoond in een studie uitgevoerd in opdracht van de Europese Gemeenschappen.[10] Wijziging van de heffingsgrondslag brengt verschuivingen teweeg in de verdeling van de premielast over de loonsom enerzijds en het overig inkomen anderzijds. De werkgelegenheid kan hierdoor via drie kanalen worden beïnvloed. Op de eerste plaats door substitutie van kapitaal door arbeid als ge-

7. Zie noot 5.
8. Men kan onderscheiden naar bruto en netto toegevoegde waarde en beide weer naar marktprijzen en faktorkosten. Zie hiervoor de literatuur vermeld onder 3.
9. Pierik, J.B.M., De toegevoegde waarde als heffingsgrondslag voor de sociale verzekeringen; Brussel, 1986; bijlage 1.
10. Zie noot 9.

volg van een gewijzigde prijsverhouding tussen beide productiefactoren. Vervolgens kan via de winstontwikkeling het investeringsniveau worden beïnvloed met gevolgen voor de werkgelegenheid. Tenslotte kunnen via de loon – en prijsvorming veranderingen in de effectieve vraag optreden. Alle drie kanalen kunnen op macro, meso en micro niveau worden getraceerd. Alleen in geval van voldoende substitutiemogelijkheden en zodanige prijselasticiteiten dat de afzet van arbeidsintensief geproduceerde goederen zal toenemen, kan de grondslagwijziging tot positieve werkgelegenheidseffecten leiden. In de studie wordt gewaarschuwd voor een mogelijke aantasting van de dynamiek op microniveau indien wijziging van de heffingsgrondslag een nivellering van winsten tot gevolg heeft waardoor de voor de werkgelegenheid belangrijke expansie van relatief winstgevende bedrijven wordt afgeremd. Bestudering van de literatuur[11] leidt niet tot de eenduidige conclusie dat positieve effekten voor de werkgelegenheid op lange termijn mogen worden verwacht.

Voor de Duitse situatie zij vooral verwezen naar de belangwekkende studie van Schmähl e.a.[12] In Nederland komen Van de Klundert en Peters[13] tot dezelfde conclusies als Schmähl: op korte termijn kan de werkgelegenheid in bepaalde situaties weliswaar toenemen doch op langere termijn kunnen geen dan wel negatieve effekten worden verwacht.

Voorstanders van de toegevoegde waarde als heffingsgrondslag argumenteren voorts dat deze stabieler is dan de huidige voornamelijk op lonen gebaseerde grondslag. Zij wijzen op de mogelijk toenemende werkloosheid als gevolg van de technische ontwikkeling en op de vergrijzing van de bevolking in vele landen, beide resulterend in een relatieve afbrokkeling van het loonvolume als draagvlak voor de premies. Door nu over te gaan op de toegevoegde waarde als heffingsgrondslag zou een meer stabiele basis worden verkregen omdat een eventuele daling van de loonquote wordt gecompenseerd door een stijging van het aandeel van het overige inkomen. Hier kan tegenin worden gebracht dat de loonquote zich over een lange periode in het verleden redelijk heeft gehandhaafd, ook bij toenemende werkloosheid.[14] Het lijkt aannemelijk dat de vakbeweging erin zal slagen ook in de toekomst een deel van de produktiviteitsstijging ten goede van de lonen te laten komen. Ook Adamy en Becker[15] hebben hierop gewezen. Een recente studie van het Centraal Planbureau[16] geeft aan dat de arbeidsinkomensquote in scenario's met matige en hoge groei tot het jaar 2010 constant blijft en bij lage groei zelfs enigszins oploopt. Ten slotte dient onder ogen te worden gezien dat op zeer lange termijn (nà 2010) op grond van demo-

11. Een uitgebreid literatuuroverzicht treft men aan in de studie genoemd in noot 9.
12. Schmähl, W.; Henke, K.; Schellhaasz, H.; Änderung der Beitragsfinanzierung in der Rentenversicherung?; Berlin, Hannover, Dezember 1983.
13. Klundert, Th. van de; Peters, P; Heffingsgrondslagen voor de premies sociale verzekering en werkloosheid; research memorandum 8508; Economisch Instituut Katholieke Universiteit Nijmegen; mei 1985.
14. Zie noot 9.
15. Adamy, W.; Bäcker, G.; Der Maschinenbeitrag – ein Allheilmittel für Rentenfinanzen und Arbeitsmarkt?; in WSW Mitteilungen, 1/1985.
16. Werkdocument 'De Nederlandse economie op langere termijn', CPB, november 1985.

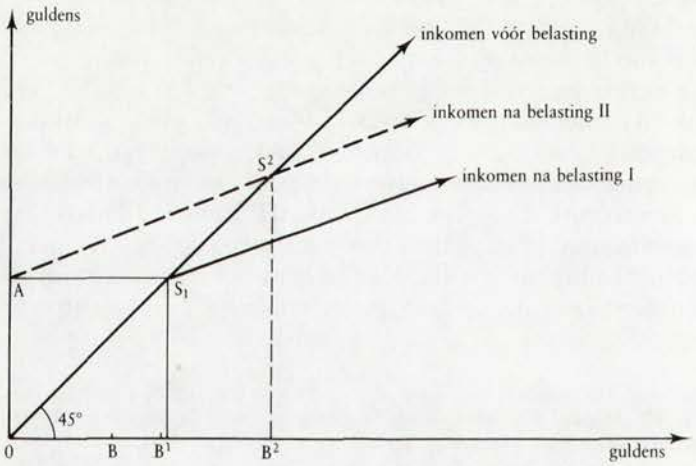
grafische ontwikkelingen de werkloosheid sterk zou kunnen dalen, ook bij geringe economische groei.[17] Tegen deze achtergrond lijkt een structurele daling van de loonquote niet realistisch.

Indien ook de werknemerspremies in de grondslagwijziging zouden worden betrokken, dan neemt de marginale druk op individuele inkomens sterk af.[18]

Uit een oogpunt van vereenvoudiging van de uitvoering zal een integrale grondslagwijziging mogelijk voordeel met zich brengen omdat volstaan kan worden met één premiepercentage. Wel moet rekening worden gehouden met aanzienlijke definitorische en technische problemen bij de omschakeling. Zou men slechts een deel van de premies (bijv. de werkgeverspremies) in de wijziging betrekken dan wordt er een nieuwe heffing toegevoegd bij handhaving van de oude heffingen.

5 Negatieve inkomstenbelasting

In de zestiger en zeventiger jaren is dit alternatief nationaal en internationaal ter discussie geweest. Recentelijk is er weer de aandacht op gevestigd in een studie van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.[19] De negatieve inkomstenbelasting is een geïntegreerd ontvangsten- en uitgavensysteem voor aanvullingen van het inkomen tot een basisniveau via het fiscale instrument. Voorstanders menen dat hiermede niet alleen een administratieve vereenvoudi-



17. Demografische ontwikkelingen in macro-economisch perspectief; Ministerie SZW; oktober 1984.
18. Zie noot 3.
19. Waarborgen voor zekerheid, een nieuw stelsel van sociale zekerheid in hoofdlijnen; WRR; 1985 nr. 26.

ging kan worden bereikt doch dat tevens het stigma verbonden aan het ontvangen van sociale bijstand kan worden weggenomen. In onderstaande figuur is een geïntegreerd stelsel van negatieve en positieve inkomstenbelasting gestyleerd weergegeven.[20]

Hierin is OB de belastingvrije voet, die in 1985 in Nederland beneden de bijstandnorm OA ligt. Het lijkt redelijk dat bij een volledig geïntegeerd stelsel van negatieve en positieve inkomstenbelasting de belastingvrije voet gelijk is aan deze bijstandsnorm. Het punt B verschuift dan naar B^1, hetgeen op zichzelf genomen een aanzienlijke inkomstenderving voor de fiscus betekent. De maximale individuele inkomensaanvulling is gelijk aan OA. De totale aanvulling wordt weergegeven door het vlak OAS^1. Op het inkomstentrajekt OB^1 worden alle eigen inkomsten voor 100% gekort. Het marginale tarief bedraagt hier dus 100%. Voor inkomens hoger dan B^1 daalt het marginale tarief beneden 100% zodat in feite een degressieve tariefstructuur ontstaat. Zou men nu de bereidheid tot het aanvaarden van werk willen stimuleren en tevens een meer vloeiende tarieflijn willen construeren dan dient het marginale starttarief beneden 100% te worden gebracht zodat S^1 verschuift naar S^2. De belastingvrije voet dient dan te worden verhoogd van B^1 naar B^2, hetgeen tot een enorm additioneel budgettair verlies zal leiden, aangegeven door het vlak AS^1S^2. Deze problematiek wordt nog verzwaard indien via de negatieve inkomstenbelasting meer personen een basisinkomen zouden ontvangen dan via de huidige bijstandswet. Hiermede raken we aan de definitie van het inkomensbegrip en aan de means-test waaraan we binnen dit kader voorbij zullen gaan.

Gegeven de hoogte van de bestaande bijstandsnormen is de negatieve inkomstenbelasting geen realistische optie. Bovendien blijven in dit stelsel de boven-minimale uitkeringen op oude basis gefinancierd, zodat van een vereenvoudiging geen sprake is.

6 Kapitaaldekking

In de literatuur treft men een tweetal argumenten aan ten gunste van een financieringswijze gebaseerd op kapitaaldekking voor met name oudedagspensioenen. Een kapitaaldekkingsstelsel zou in geringere mate de invloed ondergaan van demografische veranderingen waardoor een gelijkmatiger premiedruk over een langere periode zou kunnen worden gerealiseerd. Voorts zou de financierbaarheid op langere termijn beter zijn gewaarborgd omdat onder kapitaaldekking de besparingen hoger zouden zijn en via hogere investeringen en hogere economische groei zouden leiden tot een verbreding van het draagvlak voor de sociale lasten.

20. Gedeeltelijk ontleend aan OECD; The basic of negative income taxes and refundable tax credits; Paris 23 januari 1974; MS/II/73,8.

In het voorgaande is de basisformule voor de premiecalculatie in het omslagstelsel als volgt geschreven:

$$pc = \frac{H.k}{A.y}$$

De factor H/A kan worden beschouwd als een indicator van de demografische ontwikkeling. De gemiddelde uitkering k kan worden uitgedrukt als een fractie b van het gemiddelde premieplichtige inkomen, zodat

$$pc = \frac{H.b.y}{A.y}$$

De groei van y is gelijk aan die van de economie teneinde welvaartsvaste uitkeringen te garanderen. Gegeven het premiepercentage en het aantal uitkeringen (H) neemt de gemiddelde uitkering (b.y) toe met het produkt van de groei van A (a^1) en de groei van y (y^1).

In een kapitaaldekkingsstelsel wordt door het individu jaarlijks een premie belegd tegen een bepaalde reële rente r teneinde een toekomstig pensioen op te bouwen. Het premiepercentage wordt zodanig bepaald dat de contante waarde van de verwachte pensioenen op de pensioenleeftijd gelijk is aan de waarde van de belegde premies op dat tijdstip.[21] Uitgaande van 40 premiejaren en 15 pensioenjaren kan dit als volgt worden weergegeven:

$$\text{dus } \sum_{j=1}^{40} p.y\ (1+r)^j = \sum_{j=0}^{14} b.y\ (1+r)^{-j}$$

Door het ontbreken van de factoren H en A lijkt op het eerste gezicht of de demografische ontwikkeling geen invloed heeft op het premiepercentage. Ook Petersen[22] heeft hierop gewezen.

Gezien vanuit de premiebetaler zal evenwel de voorkeur gegeven worden aan het financieringsstelsel dat bij een gelijke reële waarde van het pensioen de laagste premielasten geeft over de gehele periode. Stellen we nu conform de huidige Nederlandse verhoudingen in beide stelsels factor b = 0,5 dan kan naar analogie van Verbon[23] worden berekend dat indien $a^1+y^1 = r$ aan geen van beide stelsels de voorkeur kan worden gegeven. Indien de som van de groei van het aantal premieplichtigen en de groei van de economie groter is dan de reële rente, leidt een omslagstelsel tot lagere premielasten. Onder de randvoorwaarde

21. Verbon, H.A.A.; De financiering van de AOW; Maandschrift Economie, jaargang 48, 1984.
22. Petersen, J.H.; The financing of social security; notitie voor conferentie te Habay-la-Neuve; België; 25/28 september 1985.
23. Zie noot 21.

van gelijke reële pensioenen blijkt dus dat de demografische ontwikkeling (n.v. via factor A) wel degelijk de premie in een kapitaaldekkingsstelsel beïnvloedt.[24]

Empirische gegevens tonen aan dat in de afgelopen 40 jaar de som van de groei van het aantal premieplichtigen en de economie ruim het dubbele heeft bedragen van de gemiddelde reële rente, zodat een omslagstelsel de voorkeur had boven kapitaaldekking. Hoe moet dit nu voor de toekomst worden ingeschat? De economie trekt weer aan bij afnemende groei van de bevolking. De reële rente daarentegen is thans historisch als zeer hoog te beschouwen (5% tegenover gemiddeld 2% in de afgelopen 40 jaar). Zou de groei van de economie in de toekomst gemiddeld ca 2% per jaar bedragen en de reële rente zich wederom rond dit percentage bewegen dan is op grond van deze schattingen geen voorkeur aan te geven voor een overstap naar kapitaaldekking. Schattingen van deze aard zijn echter uiterst twijfelachtig zodat aanvullende argumentatie is gewenst.

Bedacht zij dat de keuze voor het ene of andere financieringsstelsel op zichzelf van invloed is op de reële rentevoet r. Schmähl[25] wijst erop dat onder een omslagstelsel de demografische ontwikkeling bij gegeven reëel pensioen tot uiting komt in het premiepercentage. Bij een toenemende vergrijzing (H/A neemt toe) stijgt dus pc. Bij kapitaaldekking zal een toenemende vergrijzing ertoe leiden dat bij gegeven spaarquote van de actieve bevolking het aanbod van vermogenstitels de vraag ernaar zal overtreffen en de reële waarde van de pensioenen daalt, zodat ex-post beschouwd de reële rente lager is dan ex-ante verwacht. Eenzelfde redenering kan worden gehouden in het geval naast een omslagstelsel gelijktijdig de opbouw van een fonds ten behoeve van kapitaaldekking ter hand zou worden genomen. Indien en voorzover hierdoor de totale besparingen (=contractuele + vrije) toenemen daalt de reële rente. Uitgaande van een welvaartsvast pensioen, gelijk in een omslagstelsel, dient dan de evenwichtspremie te worden verhoogd. Het is buitengewoon moeilijk, zo niet onmogelijk om in te schatten welke ontwikkeling zich in de toekomst zal voordoen. Immers tal van andere factoren, waaronder de buitenlandse rente, beïnvloeden de reële rente.

Ook het argument dat bij kapitaaldekking de besparingen en dus de investeringen zullen toenemen dient kritisch te worden bezien. Indien inderdaad de nationale spaarquote zou toenemen, dan heeft dit een neerwaarts effekt op de consumptie waardoor mogelijk de economische activiteit zodanig wordt geremd dat per saldo geen positieve effekten op de groei mogen worden verwacht, integendeel.[26] Zou daarentegen de nationale spaarquote constant blijven dan leiden de toenemende contractuele besparingen tot een relatieve daling van de vrije besparingen. Juist uit de vrije besparingen dienen de investeringen en dus de expansie van de economie te worden gefinancierd. Op het gevaar dat in deze

24. Schmähl, W.; Finanzierung sozialer Sicherung; notitie voor conferentie te Habay-la-Neuve; België; 25/28 september 1985.
25. Zie noot 24.
26. Weitenberg, J.; Van omslagfinanciering naar kapitaaldekking; Inleiding voor het symposium van de 'Centrale verzekeringen', mei 1984.

mogelijke ontwikkeling besloten ligt hebben Van Straaten en Wijffels de aandacht gevestigd.[27] In dit verband mag niet onvermeld blijven dat bij geheel of gedeeltelijke overgang naar kapitaaldekking bij pensioenfondsen een veilige marge zullen aanhouden ten aanzien van de te verwachten reële rentevoet, waardoor, evenals in de huidige pensioenverzekeringen het geval is, grote overreserves zouden ontstaan. Het hiervoor gesignaleerde gevaar wordt dan nog verscherpt.

Tot slot mag niet onvermeld blijven dat een eventuele overgang van omslagstelsel naar kapitaaldekking slechts kan geschieden nadat eerst gedurende een reeks van jaren een aanzienlijk fonds is gevormd. In de huidige situatie betekent zulks dat terwijl de omslagpremie voor de AOW nog toeneemt, een additionele premie moet worden geheven. Afgezien van de aanslag op de koopkracht van de burgers houdt dit in dat de premiebetalende generatie in de overgangsperiode in feite tweemaal premie betaalt voor een en hetzelfde recht op uitkering.

Aan het voorgaande kunnen geen argumenten ten gunste van een overgang van omslagstelsel naar kapitaaldekking worden ontleend voor de financiering van de AOW. De vrees dat door de verwachte sterke vergrijzing van de Nederlandse bevolking de macro-premiedruk zal stijgen is alleen in een geïsoleerde benadering onverkort gerechtvaardigd. Nemen we het totaal van de sociale verzekeringen in beschouwing dan blijkt dat afhankelijk van de economische groei een stabilisering van de premiedruk op lange termijn mogelijk is.[28] Alleen in een laag groeiscenario stijgt de premiedruk en wel als gevolg van fors toenemende werkloosheid.

7 Samenvatting en conclusies

In maatschappelijke en politieke kringen wordt om verschillende redenen een alternatieve financieringswijze voor de sociale verzekeringen bepleit. Mede aan de hand van de literatuur is in deze bijdrage nagegaan of er overwegingen zijn aan te voeren om een of meer van de vier behandelde alternatieven aan te bevelen. Op grond van de huidige financieel-economische inzichten kan over een drietal alternatieven, te weten 'toegevoegde waarde', negatieve inkomstenbelasting en kapitaaldekking het oordeel niet positief en soms negatief luiden. Het vierde alternatief, integratie van de premieheffing voor de volksverzekeringen in de loon- en inkomstenbelasting, hoeft niet op voorhand te worden afgewezen. Het eindoordeel over dit alternatief is afhankelijk van de mogelijkheid een zodanige tariefstructuur te creëren dat al te grote inkomenseffekten worden vermeden en de marginale druk voor met name lagere inkomens kan worden verlaagd. Ten slotte dient een oplossing te worden gevonden voor de problematiek van de aanvullende pensioenen.

27. Van Straaten, A.J.; preadvies voor NIBE-jaarvergadering 1985; Wijffels, H.H.F.; preadvies voor NIBE-jaarvergadering 1985.
28. Zie noot 16.

Auswirkungen der Demographischen und Technologischen Entwicklungen auf das System der Alterssicherung in der Bundesrepublik Deutschland

GEORG WANNAGAT*

Das System der Alterssicherung der Bundesrepublik beruht seit 1957 auf dem Prinzip der 'dynamischen' lohn- und beitragsbezogenen Rente.[1] Ihre Höhe richtet sich nach der individuellen Beitragsleistung des Versicherten unter Berücksichtigung bestimmter weiterer Zeiten, soweit sie vom Gesetz als anrechnungsfähig anerkannt werden (z.B. Zeiten des Kriegswehrdienstes, der Krankheit, der Arbeitslosigkeit, Ausbildung) und nach dem Lohnniveau im Zeitpunkt der Rentenfestsetzung.[2] Darüber hinaus werden die Renten in der Regel alljährlich durch Gesetz an die veränderten Bruttoentgelte der Versicherten angepaßt.[3] Darin kommt der Gedanke der doppelten Lohnbezogenheit der Rente zum Ausdruck, nämlich auf den durchschnittlichen Arbeidsverdienst des einzelnen (der sich in seiner individuellen Beitragsleistung widerspiegelt) und auf ihre Aktualisierung entsprechend der Entwicklung der Bruttoarbeitsentgelte vergleichbarer Arbeitnehmer. Während der Laufzeit der Renten kommt eine weitere ständige Aktualisierung durch die jährliche Anpassung an die Entwicklung der Löhne und Gehälter hinzu. Dadurch wird dem Rentner der Lebensstandard gesichert, den er im Durchschnitt seines Arbeitslebens erworben hat und zwar nicht nur im Zeitpunkt des Ausscheidens aus dem Arbeitsleben, sondern für die gesamte Dauer des Rentenbezuges.

* Präsident des Bundessozialgerichts a.D., Kassel, B.R.D.

1. Gesetze zur Neuregelung des Rechts der Rentenversicherung der Arbeiter und der Angestellten vom 23.2.1957 (Bundesgesetzblatt – BGBl – I S. 45 ff. und S. 88 ff.); vgl. hierzu auch Wannagat, Die neuen Rentenversicherungsgesetze in 'Neue Juristische Wochenschrift' 1957 S. 364 ff.
2. §§ 1254 ff. RVO, §§ 31 ff AVG.
3. § 1272 RVO = § 49 AVG.

Der Rentner wird vor einem sozialen Abstieg bewahrt und wirtschaftlich so gestellt, daß er in seinem bisherigen sozialen und wirtschaftlichen Lebenskreis verbleiben kann.[4] Die jeweilige gesamtwirtschaftliche Situation, die sich für den aktiven Arbeitnehmer im Arbeitsentgelt auswirkt, findet nach seinem Ausscheiden aus dem Arbeitsleben in der Bewertung der Arbeit durch eine dann entsprechend zu gewährende Rente Berücksichtigung.[5] In dieser Betrachtungsweise wird eine neuartige Verbindung von sozialpolitischen und volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten in der Rentenversicherung erkennbar. Der Wert der Arbeit drückt sich während des Arbeitslebens hauptsächlich im erzielten Arbeitsentgelt, danach vor allem in der zustehenden Rente aus.

Diese ständige Wahrung des engen wirtschaftlichen Verhältnisses von Rentenempfängern und aktiven Arbeitnehmern beruht auf der Bezogenheit der Rente auf die Brutto-arbeitsentgelte, wie sie sich noch nach geltendem Recht vollzieht. Da aber in der Zeit nach 1957 – besonders in den letzten 15 Jahren – die Bruttolöhne immer stärker in die Steuerprogression hineinwuchsen und von den Beitragserhöhungen (die Beiträge blieben von 1957 bis 1969 mit 14 vom Hundert (v.H.) stabil, stiegen aber dann bis 1986 auf 19,2 v.H.) stark betroffen wurden, stiegen die Renten rascher als die Nettolöhne der Arbeitnehmer.[6]

Das veranlaßte den Gesetzgeber 1983[7] festzulegen, daß bei den künftigen Rentenanpassungen von dem Grundsatz einer gleichgewichtigen Entwicklung der Renten und der verfügbaren Arbeitsentgelte auszugehen ist.

Gegenwärtig wird im Rahmen einer Strukturreform der Rentenversicherung erwogen, dieses Ziel durch eine Rentennettoanpassung oder durch eine Besteuerung der Renten, die bisher weitgehend steuerfrei sind, oder durch ein Zusammenspiel beider Maßnahmen zu erreichen.

Der Grundsatz der Beitragsbezogenheit der Rente kommt auch dadurch zum Ausdruck, daß die Rentenausgaben ganz überwiegend aus Beiträgen der Versicherten und ihrer Arbeitgeber aufgebracht werden. Der aus Steuermitteln finanzierte Anteil des Bundeszuschusses an den Rentenausgaben beträgt zur Zeit lediglich 17,8 v.H.

Da die Beiträge die Hauptfinanzierungsquelle darstellen und personenbezogen sind, spielt die Zahl der Beitragszahler und ihr Verhältnis zu den Rentenempfängern für die finanzielle Situation der Rentenversicherung eine entscheidende Rolle. Das hängt wiederum weitgehend von der demographischen Entwicklung ab. Diese wird sich aber in den nächsten Jahrzehnten in der Bundesrepublik sehr ungünstig gestalten.[8]

4. Wannagat, Lehrbuch des Sozialversicherungsrechts 1965, S. 115 ff.
5. Jantz, Die Rentendynamik 1957 als Vorbild im Sozialleistungsrecht S. 114 in: Sozialpolitik nach 1945 (Festschrift für Schellenberg) 1977.
6. Die Renten sind von 1957 bis 1985 auf das Sechsfache, die Nettolöhne der Arbeiter hingegen nur auf das Fünfeinhalbfache gestiegen, Bundesarbeitsblatt (BABl) 1985, Heft 7/8 S. 8.
7. § 1272 RVO, § 49 AVG, jeweils Absatz 2 in der Fassung des Haushaltsbegleitgesetzes vom 22.12.1983 (BGBl I S. 1532).
8. Hoffman und Genzke, Modellrechnungen über die langfristige finanzielle Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung 'Die Angestelltenversicherung' 1985, Heft 9, S. 337 ff.

Seit der Mitte der sechziger Jahre bis 1983 hat sich die Geburtenrate nahezu halbiert. Das bedeutet, unter den derzeitigen Geburtenverhältnissen ist jede Generation um etwa 1/3 kleiner als die vorangegangene.

1985 kamen auf 100 Personen im Alter von 20 bis 59 Jahren 36 über 60jährige. Im Jahre 2005 werden es 47 und im Jahre 2030 74 Personen sein. Das bedeutet, daß sich der Altersquotient bis in das Jahr 2030 gegenüber 1985 etwa verdoppeln wird.

Ähnlich ungünstig wird sich das Verhältnis der Beitragszahler zu den Rentnern entwickeln. 1985 kamen auf 100 Beitragszahler 46 Rentner. Im Jahre 2030 dürfte jeder Beitragszahler mehr als einen Rentner unterhalten müssen: auf 100 Beitragszahler werden etwa 121 Rentner entfallen. Gewiß kann sich die Geburtenrate erhöhen. Es ist aber zweifelhaft, ob dies geschehen wird. Auf jeden Fall steht das Verhältnis zwischen Beitragszahlern und Rentnern für die nächsten 15 bis 20 Jahre fest, weil erst danach die Neugeborenen zu Beitragszahlern werden können.[9]

Diese Zahlen verdeutlichen, daß sich die demographisch bedingten Schwierigkeiten in ihrer vollen Schärfe erst nach dem Jahr 2005 auswirken werden. Bis dahin dürfte aber auch die strukturelle Arbeitslosigkeit, die heute die Rentenversicherung stark belastet, im wesentlichen beseitigt sein. Darüber besteht weitgehende Übereinstimmung. Auch das Schweizer Prognos-Institut in Basel kam in einer im Februar 1986 veröffentlichten Studie zu dem Ergebnis, daß es im Jahre 2000 in der Bundesrepublik kaum noch Arbeitslose geben werde.

Das hätte zur Folge, daß die älteren Arbeitnehmer wieder stärker gesucht würden und sich um eine Verbesserung und Aktualisierung ihrer Ausbildung und Fortbildung bemühen müßten.

Ebenso sollte berücksichtigt werden, daß sich aller Voraussicht nach die Zahl der Frauen, die zur Erwerbstätigkeit drängen, sobald der Arbeitsmarkt dies ermöglicht, wesentlich erhöhen wird. Auch dadurch würde die Erwerbsquote, das Erwerbspersonenpotential steigen und die Zahl der Beitragszahler würde wachsen. In diesem Zusammenhang stellt sich das vorrangige gesellschaftspolitische Problem, eine befriedigende Lösung zu finden, einen konfliktfreien Raum zu schaffen im Wirken von Mann und Frau in Familie und Beruf.

Schließlich müßten wirtschaftliche Rahmenbedingungen durch Einsatz geeigneter sozialer und steuerlicher Rahmenbedingungen die Entscheidung für die Kinder wesentlich erleichtern.

Eine beachtliche finanzielle Entlastung erführe die Rentenversicherung auch dadurch, daß den ungünstigen Auswirkungen der demographischen Entwicklung mit einer Verlängerung der Beitragszeiten und einer Verkürzung der Rentenlaufzeiten durch gesetzliche Maßnahmen begegnet würde.

9. Hauck, Die Rentenversicherung im Jahre 2000, 'Die Angestelltenversicherung' 1986, Heft 1, S. 2; vgl. ferner zur demographischen Entwicklung auch Gutachten der Wissenschaftlergruppe des Sozialbeirats zu längerfristigen Entwicklungsperspektiven der Rentenversicherung, Bundestagsdrucksache (BT-Drs.) 9/632 S 26 ff. und 39 ff.

Nach geltendem Recht wird zwar das 'normale' Altersruhegeld erst mit Vollendung des 65. Lebensjahres gewährt, aber Versicherte, die besondere Voraussetzungen erfüllen (z.B. Schwerbehinderte, Berufs- und Erwerbsunfähige, weibliche Versicherte, die in den letzten 20 Jahren mindestens 10 Jahre versicherungspflichtig tätig waren), können es schon mit Vollendung des 60. bzw. 63. Lebensjahres beziehen[10] (§ 1248 der Reichsversicherungsordnung -RVO- = § 25 des Angestelltenversicherungsgesetzes -AVG-).

Arbeitslose erhalten Altersruhegeld schon mit 59 Jahren, unter Umständen sogar etwas früher. Das alles geschieht, ohne daß die Betroffenen versicherungsmathematische Abschläge bei ihren vorzeitigen Renten in Kauf nehmen müssen. Von der Möglichkeit einer früheren Inanspruchnahme der Rente machen immer mehr Arbeitnehmer Gebrauch. So sank das durchschnittliche Rentenzugangsalter von 1972 bis 1984 bei den Arbeitern vom 61. auf das 58. und bei den Angestellten vom 63. auf das 60. Lebensjahr. Diese Entwicklung belastet auch noch deswegen die Rentenversicherung in besonderem Maße, weil gleichzeitig die Lebenserwartung der älteren Bevölkerung steigt. 1972 konnten 60jährige Männer im Durchschnitt mit noch 15,3, gleichaltrige Frauen mit noch 19 Lebensjahren rechnen, 1982 mit 16,6 bzw. 21 Jahren.

Diesem Trend zu einer immer früheren Inanspruchnahme der vorzeitigen Rente, der bisher durch die gegenwärtig hohe Zahl der Arbeitslosen zu Recht gefördert wird, sollte man nach dem zu erwartenden weitgehenden Rückgang der Zahl der Beschäftigungslosen in den Jahren nach 2000 mit einer stufenweisen Heraufsetzung der Altersgrenze begegnen. Allein wenn sie wieder auf das 65. Lebensjahr festgesetzt würde, hätte dies eine Ersparnis von etwa 10 v.H. des Beitragsaufkommens zur Folge. Das wäre auch den alten Menschen zuzumuten, weil die Arbeitszeiten in den letzten Jahrzehnten eine kontinuierliche spürbare Verkürzung erfahren haben.[11]

Diese Entwicklung dürfte sich fortsetzen.

Bereits die jetzigen Arbeitszeitverkürzungen dienen, anders als die der Vergangenheit, nicht mehr in erster Linie der erhöhten Lebensqualität der Beschäftigten, sondern der Sicherung vorhandener bzw. der Schaffung neuer Arbeitsplätze, damit das Dasein der Wiederbeschäftigten erneut Lebensqualität erhält.

Das Heraufsetzen des Rentenalters müßte allerdings sowohl aus Gründen des verfassungsrechtlichen Vertrauensschutzes als auch unter Berücksichtigung der sozialstaatlich gebotenen Redlichkeit schon jetzt angekündigt oder sogar gesetzlich festgelegt werden, weil die heutigen Beitragszahler hiervon betroffen sein würden. So haben z.B. die USA bereits in einem Gesetz von 1983 bestimmt, daß die 1938 und danach Geborenen ihre Rente erst mit Vollendung des 65. bzw. 67. Lebensjahres erhalten.

Auch würde sich bei einer spürbaren Abnahme der Arbeitslosigkeit die

10. Die flexible Altersgrenze kostet zur Zeit etwa 6,5 Mrd. DM im Jahr (vgl. Hauck, aa=, S. 6).

11. 1950 umfaßte in der Bundesrepublik die tarifliche Arbeitszeit noch 48 Stunden in der Woche. Seit 1984 kann man in der Regel von 38,6 Stunden ausgehen (BABl 1985, S. 6 ff.).

Zahl der Frührentner erheblich verringern, weil für viele von ihnen der Arbeitsmarkt nicht mehr verschlossen wäre und somit eine wesentliche Voraussetzung für die Gewährung der Berufsunfähigkeits- bzw. Erwerbsunfähigkeitsrente entfiele und ihnen eine Weiterbeschäftigung möglich sein würde.

Dies ist von großer Bedeutung, weil die Anzahl der Renten wegen vorzeitiger Minderung der Erwerbsfähigkeit ganz wesentlich die Entwicklung der durchschnittlichen Rentenlaufzeit beeinflußt.

All diese Umstände trügen zwar zur Milderung, zur Entschärfung der 'demographischen Misere' bei, ließen aber das Problem in seinem Kernbereich bestehen.

Der Zuzug von ausländischen Arbeitnehmern sollte aus versicherungsrechtlichen Erwägungen nicht gefördert werden. Vielmehr sollte man die sozialen und gesellschaftspolitischen Probleme und Spannungen nicht unterschätzen, die auf längere Sicht bei einer schrumpfenden deutschen Bevölkerung und einer übermäßig starken Zuwanderung von Ausländern entstehen könnten. Hinzu kommt, daß den ausländischen Arbeitnehmern auch kaum zuzumuten wäre, durch eine Arbeitsaufnahme in der Bundesrepublik so starke Beitragsbelastungen für die deutsche Rentenversicherung mitzuübernehmen.

Ebenso fielen manche demographisch bedingten Einsparungen in anderen Bereichen, z.B. die rückläufige 'Jugendlastquote' (geringere Ausgaben für die Kindererziehung, für die Aus- und Fortbildung) nicht ins Gewicht, weil sie durch die zu erwartenden überproportionalen Aufwendungen für erhöhte Gesundheitsleistungen an ältere Menschen weitgehend kompensiert würden.

Diese sich abzeichnende sehr ungünstige Bevölkerungsentwicklung, die der Rentenversicherung große finanzielle Mehrbelastungen in den kommenden Jahrzehnten verursachen wird, zwingt zur Suche nach neuen Finanzierungsquellen, will man die Beitragslast, für die es wohl keine absolute, jedoch eine ökonomische 'Schmerzensgrenze' gibt, in vertretbaren Grenzen halten und das bisherige Rentenniveau auch bis in das Jahr 2030 nicht wesentlich absinken lassen.

Hierfür bietet sich vor allem die Erhöhung und Neugestaltung des Bundeszuschusses an, der seit jeher neben den Beiträgen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern als dritte tragende Säule zunächst der Rentenversicherung der Arbeiter und später auch der der Angestelltenversicherung gilt.

Die Rechtsgrundlage hierfür bilden jetzt einmal die allgemeine Rahmenbestimmung des Artikel 120 Grundgesetz, wonach der Bund der gesetzlichen Rentenversicherung zur Aufrechterhaltung ihrer Liquidität die erforderlichen Zuschüsse zu leisten hat, zum anderen die §§ 1389 RVO, 116 AVG, die den Bund zur Zahlung von konkreten Bundeszuschüssen verpflichtet.[12]

Nach der noch geltenden Neuregelung von 1957 ist der Zuschuß dynamisch angelegt. Er orientiert sich an der Entwicklung der durchschnittlichen Brutto-arbeitsentgelte, berücksichtigt jedoch nicht die Zahl der Rentner, die Veränderungen der Anspruchsstruktur und des Leistungsniveaus.[13]

12. Wannagat, Lehrbuch aa0, S. 151 f.
13. Gutachten der Wissenschaftlergruppe aa0, S. 25.

Das hatte zur Folge, daß der Anteil des Bundeszuschusses an den Rentenausgaben in der Arbeiter- und Angestelltenversicherung von 31,8 v.H. im Jahre 1957 auf 17,8 v.H. im Jahre 1985 gesunken ist.

Es wird jetzt erwogen, aus demographischen, ökonomischen, verteilungs- und sozialpolitischen Gründen einmal die Basis des Bundeszuschusses deutlich anzuheben und ihn dann entsprechend der Entwicklung der Rentenausgaben und des Beitragssatzes fortzuschreiben (in Betracht käme, den Bundeszuschuß bis auf 30 v.H. der Rentenausgaben zu erhöhen). Dadurch erhielte er zugleich eine demographische Komponente. Das wäre auch gerechtfertigt, weil die ungünstige Bevölkerungsentwicklung nicht allein der Versichertengemeinschaft angelastet werden darf. Es handelt sich nämlich hierbei um ein gesamtgesellschaftliches Problem, das die Allgemeinheit der Steuerzahler mitzutragen hat.[14]

Unter diesem Gesichtspunkt stellt sich auch die Frage nach einer Harmonisierung der verschiedenen Alterssicherungssysteme, vor allem, soweit sie öffentlich-rechtlicher Natur sind und ganz oder teilweise aus öffentlichen Mitteln finanziert oder steuerlich begünstigt werden.

Hierzu gehören insbesondere die Beamtenversorgung, die Zusatzversorgung im öffentlichen Dienst und die betriebliche Altersversorgung. Aber auch die private Lebensversicherung darf hiervon nicht ganz ausgespart bleiben. Es geht hier vorrangig darum, daß die Aufbringung der Mittel für das zu sichernde Versorgungsniveau der Angehörigen der verschiedenen, aber vergleichbaren Systeme nach etwa gleichen Grundsätzen erfolgt. Das bedeutet, daß unter vergleichbaren Voraussetzungen auch in etwa die gleichen Belastungen des Arbeitseinkommens für Zwecke der Alterssicherung erfüllt sein müßten.[15]

Ein weiteres Problem stellt sich als Folge der rasch fortschreitenden Technisierung der gesamten Arbeitswelt. In dem Maße, in dem durch neue Technologien immer mehr Menschen durch technische Einrichtungen ersetzt werden, verstärken sich die Überlegungen hinsichtlich eines sozialversicherungsrechtlichen Beitragsausgleichs zwischen kapital- und lohnintensiven Betrieben. Es geht nicht darum, den bisherigen lohnbezogenen Beitrag der Arbeitgeber durch einen anderen, z.B. den sogenannten Maschinenbeitrag[16] zu ersetzen, sondern ihn vielmehr zu ergänzen in Richtung einer Entlastung der lohnintensiven Betriebe. Denn die Finanzierung der Sozialversicherung ist immer aus dem jeweiligen erarbeiteten Sozialprodukt aufzubringen. Wird aber das Sozialprodukt zunehmend nicht mehr ausschließlich oder sogar nicht mehr überwiegend von menschlicher Arbeitskraft, sondern von automatisierten, nahezu autonom arbeitenden Maschinen geschaffen, so sollte diese Art der Produktion als Schöpferin des

14. Hierzu vgl. Gutachten des Sozialbeirats über langfristige Probleme der Alterssicherung in der Bundesrepublik Deutschland, BT-Drs. 9/632 vom 3.7.1981, Randziffer 20.
15. Vgl. Gutachten des Sozialbeirats aa0 S. 9 und Gutachten der Wissenschaftlergruppe aa0, S. 74 ff.
16. Schmähl, Ökonomische Auswirkungen einer Umbasierung von Arbeitgeberbeiträgen im Rentenversicherungssystem – Zur Diskussion über die Einfführung eines 'Maschinenbeitrags' in: 'Deutsche Rentenversicherung' 1984, S. 225 ff.; s. ferner aa0, S. 235 ff. (Ergebnis des Gutachtens von Schmähl, Henke und Schellhaase).

Sozialprodukts auch zur Finanzierung der Sozialversicherung herangezogen werden.

Die Befürworter eines solchen wertschöpfungsbezogenen Beitrags möchten das gegenwärtige lohnbezogene Beitragssystem nicht in seinen Grundstrukturen verändern, sondern eine zusätzliche Finanzierungsquelle für die Rentenversicherung erschließen, damit sich die notwendig werdende lohnbezogene Beitragserhöhung für Arbeitnehmer und Arbeitgeber in vertretbaren Grenzen hält. Hiergegen wird geltend gemacht, die Einführung eines solchen Wertschöpfungsbeitrags wirke sich negativ auf das Wachstum und den internationalen Wettbewerb der Wirtschaft aus. Auch würden die hiervon betroffenen Unternehmer diesen Beitrag wie alle anderen Kostenbestandteile auf die Preise überwälzen, so daß im Ergebnis die sozial schwachen Bevölkerungsschichten die Leidtragenden wären.[17] Die Diskussion hierüber ist noch nicht abgeschlossen.

Das Problem eines finanziellen Ausgleichs zwischen lohn- und kapitalintensiven Betrieben, die in der Rentenversicherung disproportional zu ihren Umsätzen und Erträgen mit Beiträgen belastet werden, bleibt bestehen.

Zu erwägen wäre eine bisher noch nicht erörterte Form des Ausgleichs, die darin bestehen könnte, daß die kapitalintensiven Betriebe steuerbegünstigte Beiträge in einen überbetrieblichen Fonds – ähnlich der Einrichtung des bestehenden Pensions-Sicherungs-Vereins[18] – einzahlen, der eine Standard-Mindestbetriebliche Altersversorgung für alle Betriebe sicherstellt.

Das schlösse nicht aus, daß einzelne Unternehmer darüber hinaus höhere betriebliche Leistungen gewähren.

Dadurch würde erreicht, daß alle Arbeitnehmer der gewerblichen Wirtschaft in den Genuß einer zusätzlichen Altersversorgung kämen, ähnlich wie sie bereits für den öffentlichen Dienst besteht, wobei die dort getroffene Regelung insbesondere in organisatorischer Hinsicht kein Vorbild zu sein bräuchte.

Bei einer derartigen Zusatzversorgung könnte das Rentenniveau der gesetzlichen Rentenversicherung etwas niedriger ausfallen, was sich wiederum günstig auf die Beitragshöhe auswirkte. Die Gesamtversorgung würde damit auf eine noch breitere Grundlage gestellt und hülfe, das jetzige Niveau der gesetzlichen Rentenversicherung bei einer angemessenen Beitragshöhe aufrecht zu erhalten.

All diese Fragen und Probleme müßten noch vertieft diskutiert werden. Dagegen scheinen die maßgeblichen politischen Kräfte in der Bundesrepublik darin übereinzustimmen, daß das gegenwärtige Rentenversicherungssystem zwar tiefgreifend reformiert werden müßte, aber in seinen Grundstrukturen, in seinem Kernbereich nicht geändert werden sollte.[19]

Das gilt auch für die Ablehnung einer aus allgemeinen Steuermitteln gewährten Grundsicherung für alle Bürger mit einem nur rentenversicherungspflichtigen Überbau, die das jetzige Rentensystem ersetzen sollte.

17. Blüm, Sicherheit der Renten, BABl Heft 7/8 S. 7.
18. § 14 des Gesetzes zur Verbesserung der betrieblichen Altersversorgung (BetrAVG) vom 9.12.1974 (BGBl 1974 I S. 3610).
19. Blüm, Sicherheit der Renten – BABl 1985 Heft 7/8 S. 6; derselbe, Die Zukunft der Rentenversicherung in: 'Deutsche Rentenversicherung' 1985 S. 32f ff; Gesetzentwurf der Fraktion der SPD, BT-Drs. 10/2608 vom 12.12.1984.

Income transfers and work effort

*The United States and the Netherlands in the 1970s**

BARBARA L. WOLFE[a]
PHILIP R. DE JONG[b]
ROBERT H. HAVEMAN[c]
VICTOR HALBERSTADT[d]
KEES P. GOUDSWAARD[e]

Introduction

During the past decade, the North American and Western European economies have gone through difficult times. While circumstances differ across the countries, a number of themes are persistently encountered in any survey of recent performance of these economies. Numerous speculations have been made regarding the causes of this economic malaise, and economic analysis suggests that a wide variety of factors have contributed to it. A common dozen of these culprits extends from (1) government regulations to (2) high taxes on both em-

* This article is an extension, using the same technical framework, of a paper presented at the 39th Congress of the International Institute of Public Finance, to be published in G. Terny and A.J. Culyer (eds.), *Public Finance and Social Policy* (Detroit: Wayne State University, forthcoming). Computing assistance by Liekele Sijstermans and Luise Cunliffe and research assistance by Michael Przbylski are gratefully acknowledged. The five authors contributed equally to this effort.

a. Associate Professor of Economics and Preventive Medicine, University of Wisconsin-Madison, USA.
b. Senior Research Fellow, Center for Research in Public Economics, Leyden University, the Netherlands.
c. Professor of Economics, University of Wisconsin-Madison, USA.
d. Professor of Public Finance, Leyden University, the Netherlands.
e. Assistant Professor of Public Finance, Leyden University, the Netherlands.

ployers and individuals, to (3) the 'greying' of the population, to (4) decreasing aggregate demand, to (5) the decline of the work ethic, to (6) the increased proportion of women in the labor force, to (7) oil price shocks, to (8) the crowding out of private investment by growing public deficits, to (9) poor monetary and fiscal management, to (10) failures in the international monetary system, to (11) increasing competition from newly industrializing countries, to (12) the decline of the profit motive and the buraucratization of private managers. A 13th, however, has perhaps gotten the most attention: the growth of the welfare state has decreased the incentives to work (that is, has encouraged planned 'nonemployment' and early retirement) and to save. Research has not, however, been able to reliably quantify the relative contribution of each of these factors to the slowdown [Denison (1979b)].[1] Indeed, the methodological and data requirements for estimating the impact of these several factors on economic performance are enormous. Since each causal factor has both direct and indirect effects on output, employment, and prices, discerning the full quantitative impact of any of the factors would in fact require a full general equilibrium model.

In this paper, we attempt to quantify the effect of but one of these hypothesized factors – changes in the generosity of income transfers – on desired work effort and consequently on economic performance during the 1970s.[2] The increased generosity of income transfers, we hypothesize, increases *ceteris paribus* the opportunity for individuals to choose transfer recipiency, and thus reduce their desired hours of market production [Danziger et al. (1981), Lampman (1978)]. This focus on the supply side of the labor market does not imply, however, that demand side developments are irrelevant. In fact, in our analysis, we explicitly account for the demand side of the labor market by introducing a proxy for economic slack.

As a basis for this analysis data on two countries are used: the United States with a not-so-generous income transfer system, and the Netherlands, with a comparatively generous and highly developed income transfer system.

In Section I, we briefly describe the system of income transfers in the Netherlands and the United States, emphasizing their growth over the 1970's. It is this growth – in particular, the implied leniency, coverage, and generosity of the programs – which has given rise to claims regarding the work, savings, and investment disincentives of the welfare state. Section II sets out the framework which we will employ in quantitatively estimating the contribution of transfer program generosity to economic performance. While our procedure is more limited than a full general equilibrium model and neglects structure in favor of a reduced form specification, it does enable us to measure the contribution of income transfers to lagging performance during the decade of the 1970's, and to isolate their impact from that of other basic changes which occurred during the

1. Individual studies have provided evidence on the impact of some of the causal factors on a variety of aggregate economic indicators. See, for example, Christainsen and Haveman (1981) on the impact of public regulations on productivity growth, Denison (1979), Siegel (1979), Denison (1980), and OECD (1983) on the impact of environmental regulations on growth.
2. For a qualitative evaluation of the economic effects of income transfers, see Halberstadt et al. (1982).

1970's – namely, demographic changes, changes in the level of aggregate demand, and changes in tastes for work versus leisure. Section II also establishes the aggregate work effort variable as the performance indicator on which we focus, and sets out the three-stage probit-OLS model which we employ in evaluating the impact of the growth in expected transfer program income on the performance indicator. Section III presents the conclusions of this analysis for both the Netherlands and the United States. The impact of the growth in expected social transfers on aggregate labor supply is presented. Section IV concludes by drawing out the economic performance implications of this aggregate labor supply impact, and stating caveats to our results.

Section 1 Transfer Programs and Their Growth: The United States and the Netherlands

The post-war era in industrialized democracies can be characterized by the development of the welfare state. Through an increased influence of the State, individuals have become collectively insured against a wide variety of private risks: the loss of income upon retirement, the loss of income if one becomes sick or disabled, the loss of support upon the death of parents or spouses, the loss of income if unemployment strikes, and support of income if one has low earnings capacity. This support has been provided to individuals in a variety of guises – pensions, cash income transfers, and in-kind transfers for food, housing and medical care.

Table 1 lists the major income transfer programs for the United States, and shows their expenditures for 1965, 1970, 1975, and 1980, and estimates for 1983. Table 2 does the same for the Netherlands. These programs are divided into two types: social insurance and public assistance. Within each category are programs providing cash income and others providing in-kind benefits.

All of these major income transfer programs have grown rapidly in recent years with expenditures increasing from 4.6 percent of GNP in 1965 to 11.0 percent in 1983 for te U.S. – a nearly 2.4 fold increase as a percentage of GNP. A large part of this growth can be attributed to the Social Security Program (OAS-DI) and the Medical Care programs. All in-kind benefits have increased substantially over the period accounting for nearly 3.5 percent of GNP in 1983 compared to .1 percent in 1965.

In the Netherlands, most Social Insurance and Welfare Programs were enacted in the 1960's. Expenditures on major programs as a percent of GNP increased from 11.3 percent in 1965 to 29.6 in 1983, a 2.6 fold increase in terms of percent of GNP.

This increase in both the United States and the Netherlands in total expenditures on transfer programs is a reflection of both more generous benefits and more beneficiaries. In the next sections we will take a closer look at the consequences of this rapid increase in aggregate transfer expenditures on labor supply in a micro-economic context.

Table 1 *Public Expenditures on Major Income Transfer Programs in the United States, as Percentages of GNP, 1965-1983*

	Date enacted	*1965*	*1970*	*1975*	*1980*	*1983*
Social Insurance						
Cash benefits:						
Social Security (OASDI)	1935	2.41	3.24	4.38	4.50	5.29
Unemployment Insurance	1935	0.37	0.43	1.19	.68	.98
Workers' Compensation	1908	0.26	0.20	0.30	.36	NC
Veterans' Disability Compensation	1917	0.32	0.30	0.31	.28	.24
Railroad Retirement	1937	0.16	0.18	0.21	.19	.12
Black Lung	1969	NE	0.02	0.06	.07	.05
In-kind benefits:						
Medicare	1965	NE	0.69	0.92	1.22	1.63
Public Assistance (Welfare)						
Cash benefits:						
Aid to Families with Dependent Children (AFDC)	1935	0.25	0.49	0.60	.59	.44
Supplemental Security Income (SSI)*	1972	0.39	0.30	0.34	.27	.30
Veterans' Pensions	1933	0.28	0.23	0.18	.14	.12
General Assistance	NA	0.05	0.06	0.07	.05	NC
In-kind benefits:						
Medicaid**	1965	0.07	0.53	0.85	1.02	1.17
Food Stamps	1964	0.00	0.06	0.31	.35	.37
Housing Assistance	1937	0.04	0.07	0.21	.21	.30
Total Expenditures		$31.5	$60.2	$139.6	271.2	354.1
Total Expenditures as a percentage of GNP		4.6	6.1	9.1	10.3	11.0

* Aid to the Blind, Aid to the Permanently and Totally Disabled, and Old Age Assistance in 1965.

** Medical Aid to the Aged in 1965.

NA = not applicable, varies by states; NE = nonexistent; NC = not yet available.

Note: Social Insurance programs condition benefits on contributions based on previous employment; public assistance programs condition benefits on current income and assets (means-tested).

Sources: *The Budget of the United States Government, Fiscal Year 1985*, and its Appendix for 1983 estimates. *Statistical Abstract of the United States, 1979* for 1975 and 1970, *1982* for 1980 estimates, along with *Social Security Bulletin*, April 1981 and December 1983.

Table 2 *Public Expenditures on Major Income Transfer Programs in the Netherlands as Percentages of GNP, 1965-1983*

	Date enacted	*1965*	*1970*	*1975*	*1981*	*1983*
Social Insurance						
Old Age Pensions (AOW)	1957	4.2	4.5	5.6	5.8	5.9
Widows and Orphans Pensions (AWW)	1959	0.6	0.6	0.7	0.7	0.7
Children Allowances (AKW)	1963	2.0	2.0	1.9	2.0	2.0
Unemployment Benefits (WW)	1952	0.2	0.2	0.7	1.0	1.3
Sickness Benefits (ZW)	1930	1.2	1.8	2.1	1.9	1.8
Disability Benefits-Employees (WAO)	1967	NE	1.4	2.6	2.2	2.0
General Disability Benefits (AAW)	1976	NE	NE	NE	2.1	2.5
Health Insurance (ZFW)	1966	2.0	2.7	3.5	3.4	3.4
Exceptional Medical Expenses (AWBZ)	1968	NE	1.0	2.0	2.1	2.2
Civil Servant Programs*	–	NA	1.0	1.3	1.5	1.4
Public Assistance						
Unemployment Benefits (WWV)	1965	0.0	0.1	0.5	1.0	2.0
Social Assistance (ABW)	1965	0.8	1.0	1.8	1.9	2.6
Social Assistance, Unemployment Benefits (RWW)		0.0	0.0	0.2	0.4	0.9
Social Employment Program (WSW)	1969	NE	.3	0.4	0.5	0.5
Housing Assistance*	–	0.3	0.3	0.8	1.0	1.3
Total Expenditures (billions of current guilders)		7.7	19.6	49.8	94.4	110.1
Total Expenditures as a percentage of GNP		11.3	16.9	23.9	27.1	29.6

* Various programs enacted in different years; NE = nonexistent; NA = not available
Sources: Ministry of Social Affairs and Employment Central Bureau of Statistics Ministry of Finance

Section II Do Income Transfers Cause Reduced Effort? A Framework for Analysis

The technique we develop in this section is designed to measure the contribution of changes in income transfer policy to work effort in the 1970's, holding constant all other factors which might also contribute to this performance. In particular, we will isolate the role played by the generosity and leniency in the terms on which transfers are available, holding constant (1) labor demand (macroeconomic) conditions, (2) demographic structure (e.g., age, marital status, health, (3) labor productivity, (4) tastes for leisure and work, (5) nonearned income, and (6) the processes by which macroeconomic and demographic conditions affect work effort.

Our procedure for evaluating the contribution of social transfers to economic performance is based on a standard economic choice framework. Individuals, we hypothesize, choose between work and non-work (transfer recipiency) – or between more or less work – on the basis of the economic well-being which is available to them in a set of alternative states. If income possibilities in transfer programs improve over time for an individual, while his/her other income opportunities in the labor market erode, the individual may have a decreasing probability of being a labor market participant, and a correspondingly greater probability of choosing transfer recipiency. The choise made will, *ceteris paribus*, determine the amount which the individual will work.

The analysis is set up as follows. We first estimate for each observation[3] the annual income flow which can be expected from each of a variety of sources – for example (1) earned income (EARN), (2) non-welfare transfer income (NWT), (3) welfare transfer income (WT), and (4) non-earned, non-transfer income (UN) – given the characteristics of the observation.

Estimating these expected values for each observation requires a three-step procedure. First, the observations having incomes of the various types are select subgroups from among the total population. Therefore, when using data on these subgroups to predict the expected value of the income flows for *all* observations, a procedure for correcting potential 'selectivity bias' is required. Such bias is due to systematic differences between the characteristics of the subgroup on which predictions function is estimated, and the population at large, for which predictions are being made. The standard technique for making this correction was developed by Heckman (1979), and involves fitting a probit equation over the entire sample to explain the receipt (=1) or non-receipt (=0) of a particular form of income. From these probit equations, correction terms[4] (which we will denote by λ) can be derived.

3. In our empirical analysis for the U.S., we use the family unit as the unit of observation, rather than the individuals within the family. This presumes that family labor supply decisions reflect family opportunities rather than individual choices made in response to individual opportunities. For the Netherlands, observations are limited to those of single earner families.
4. This factor is known as the inverse Mills ratio. In a sense, it can be thought of as an 'omitted variable' (that explaining the selection into a group).

Second, we fit an ordinary least squares regression to the subgroup of observations with a particular type of income, explaining the level of income by the characteristics of the observations, and the λ term to correct for the selection bias.

Third, using the estimated coefficients from the OLS equation, we predict for each observation in the entire sample, the expected value from each of the available income sources, given the observation's characteristics.[5] This expected value can be interpreted as the mathematical expectation of an income flow, i.e., the amount of a specific type of income multiplied by the probability of obtaining it. Therefore, the expected values will, generally, be lower than those observed. Changes in the expected transfer incomes over time can thus be seen as the result of changes in amounts (generosity) and/or changes in the probabilities of receipt (leniency, accessibility). These two factors are not empirically separable.

The final stage is a structural equation which explains the total hours worked per year for the U.S., and hours worked per week for the Netherlands, of the observations in the full sample. Such hours are viewed as reflecting a utility-maximizing choice dependent on alternative expected income values. A number of other characteristics of the observations are added to these income variables. These characteristics are believed to affect labor supply in general (age, eduction, etc.) or, more specifically, to constrain labor supply choices (labor market opportunnities, health). These additional influences may directly influence hours worked as well as indirectly affect the work variable through their effect on the expected income terms.[6] The final equation, then, is:

5. Using the following notation, these two sets of equations can be stated formally as:
The (reduced form) *probit equations* (one equation fit over the entire sample for each income source (i);

(5.1) $P_{ij} = \alpha_{1i} + \beta'_{1i} Z_{1j} + \varepsilon_{1ij}$

$P_{ij} = 1$ if $Y_{ij} > 0$

$= 0$ if $Y_{ij} = 0$

The *income equations* (one equation fit over the sample subgroup for each income source (i):

(5.2) $Y_{ij} = \alpha_{2i} + \beta'_{2i} Z_{2ij} + \xi \lambda_{ij} + \varepsilon_{2ij}$

P_{ij} = the presence (=1) or absence (=0) of income from source i for observation j;

Y_{ij} = the income of observation j from source i;

Z_{1j}, Z_{2ij} = vectors of demographic characteristics and labor market conditions for the j^{th} observation

λ_{ij} = value of the inverse Mills ratio

α_{1i}, α_{2i}, β_{1i}, β_{2i}, ξ_i = model-parameters to be estimated

ε_{1ij}, ε_{1ij} = vectors of disturbances, assumed to be independent among observations and equations and asymptotically normally distributed

Assuming the Z_i vectors are appropriately specified, estimation of the set of equations (5.2) yields consistent estimates of α_{2i} and β_{2i} which are used to predict expected values of each income flow for each observation, namely $EARN_j$, NWT_j, WT_j, UN_j. The predicted values are unconditional estimates. This means that the λ-term is not employed in calculating the expected income flows.

6. The characteristics of the observations included in the probit equations, the income regressions, and the final stage hours worked equations were chosen so as to identify the system. See Lee (1979).

$$(1)\ HRS_j = \alpha_1 + \beta_1 EARN_j + \beta_2 NWT_j + \beta_3 WT_j + \beta_4 UN_j + \vartheta' L_j + \gamma'_1 X_j + \varepsilon_{1j}.$$

where:

HRS_j = observed hours worked of the j^{th} observation;
L_j = vector of labor market characteristics, including local unemployment conditions;
X_j = vector of demographic characteristics, including health;
$\alpha, \beta, \vartheta, \gamma$ = parameters to be estimated;
ε_1 = disturbance term.[7]

It is the interpretation of (1) which is crucial for our analysis. For the years over which this equation is estimated, α_1 is the constant, β_1 to β_4 are coefficients which indicate the response of hours worked to changes in the expected values of income flows from various sources, ϑ is a vector of coefficients describing the influence of labor demand conditions confronted by the observations on hours worked, and γ is a vector of coefficients describing the effect of demographic characteristics (including health) on hours worked.

In evaluating the impact of the increasing generosity and leniency of income transfers, we have estimated the income and the hours worked equations for two separate years: 1981 and 1969 for the United States, and 1980 and 1974 for the Netherlands. For the later year (1981 for the United States, 1980 for the Netherlands) (designated by L):

- $\beta_1^L, \ldots, \beta_4^L$ for the United States (Netherlands) describe the effect of the *structure of work-leisure tastes on hours worked in 1981 (1980)*;
- ϑ^L describes the *process by which labor market conditions influence hours worked in 1981 (1980)*;
- γ^L describes the *process by which demographic characteristics of the population influence hours worked in 1981 (1980)*;
- $EARN_j^L$, NWT_j^L, WT_j^L, UN_j^L are predicted income flows for each observation and reflect *wage rates and transfer benefit generosity in 1981 (1980)*;
- L_j^L describes the *labor market conditions in 1981* (1980);
- X_j^L describes the *demographic characteristics of the population in 1981 (1980)*.

To find the role of changes in generosity and leniency of income transfers over time, we now substitute expected levels of transfers and/or earnings which reflect the prevailing conditions in an earlier year (designated by E; 1969 for the United States, 1974 for the Netherlands) for the expected levels of these income flows in the later year, holding all other factors influencing work effort constant. This is achieved by combining the later year observations with the coefficients of the earlier year income regressions (see footnote 5, equation 5.2) to yield estimated public transfer income values ($NWT_j^L(E)$, $WT_j^L(E)$) which 'later year individuals' would have received under the earlier year conditions. These L(E) income values are substituted for the L income values, while (1) all other expected income flows ($EARN_j^L$, UN_j^L), (2) labor market conditions (L_j^L) and

7. This disturbance term, again, is assumed to be independent of ε_{1i} and ε_{2i}, and asymptotically normally distributed. See note 5.

(3) the demographic structure of the population (X_i^L) are *held constant at their actual* or estimated later year levels. In addition, the behavioral responses represented by $\beta_1^L,\ldots, \beta_4^L$, ϑ^L, and γ^L as estimated for the later year, are employed. The difference between HRS^L and HRS^{LE} as predicted by the later year regression on hours worked – i.e., the predicted total hours worked in the economy with the earlier year transfer income values substituted for the later year transfer income values, *ceteris paribus* – is the estimated change in work effort in the economy due to changes in generosity and leniency of social transfers, holding all other factors constant.

This retrospective simulation can be reversed to obtain an alternative (in this case, prospective) estimate of the effect of the increase in transfer income generosity. In this case, the earlier year observations would be combined with the later year transfer income regressions to yield public transfer income values ($NWT_i^{E(L)}$, $WT_i^{E(L)}$), which 'earlier year individuals' would have received if the later year conditions had been in effect. In that case, the estimated change in work effort is indicated by the difference between $HRS^{E(L)}$ and HRS^E, as predicted by the earlier year regression on hours worked.

Section III Data and Empirical Research

Implementation of this emperical framework requires large microdata files for both the United States and the Netherlands. For the United States, the Current Population Survey (CPS) for 1669 and 1981 (reflecting income flows in 1968 and 1980) was employed. The CPS is an annual survey of some 50,000 household units and obtains detailed demographic and income flows on individuals in each unit. Estimation was done on a 15 percent sample of units for each year.[8] All income values are expressed in real terms using 1969 income values.

For the Netherlands, a survey on living conditions (Leefsituatie Onderzoek L.S.O.) was employed for the years 1974 and 1980.

Unfortunately, a survey of adequate quality with data in an earlier year was not available. The L.S.O. survey units are individuals. In comparison with the CPS data, the information on income sources in the Dutch survey is poor. Total (net) income is recorded together with a qualitative indication of its main source. Only main breadwinners are retained who reported that their main source of income was either labor earnings or a social transfer benefit. Persons over 64 are excluded.[9] The number of observations is 1523 for 1974 and 1779 for 1980. When benefit recipients are divided into welfare and non-welfare transfer subgroups the number of observations was too small to run separate income regressions. Moreover, the number of persons who report a non-

8. Estimates indicate that about 72 (67) percent of nonwelfare (cash welfare) transfer income flows are captured by the CPS in 1969, and 63 (56) percent in 1978. The percentage of market income captured is 82 percent and 84 percent in the two years.

9. The Central Bureau of Statistics kindly provided the data. Persons over 65 are excluded because they automatically receive an old age pension and lose their eligibility for other transfers.

earned, non-transfer income as their main source of living is very small. For the Netherlands, therefore, we were compelled to use a less elaborate specification for the final stage regression:

$$(3)\ HRS_i = \alpha_1 + \beta_1 EARN_i + \beta_2 T_i + \vartheta' L_i + \gamma' X_i + \varepsilon_{1i}$$

where T_i is the total transfer income.

Table 3 contains mean values of selected variables. In comparing the U.S. data with Dutch data one should bear in mind that the Dutch sample has no observations of persons over 64 years of age. This partly explains the different averages for hours worked, sex, age, and spouse present. In many respects both countries show parallel developments over the years considered: a growing number of single and/or female heads; more working spouses; fewer children, and consequently smaller families; growing educational attainment, but simultaneously, a slight worsening of perceived health; soaring unemployment. The increase in family hours worked for the United States is due to the increase in

Table 3 *Mean values of selected variables, U.S. (1969, 1981) and the Netherlands (1974, 1980)*

	U.S.		*The Netherlands*	
	1969	*1981*	*1974*	*1980*
Labor Supply				
Family hours worked (annual)	2,087	2,245		
Individual hours worked (average per week)			39.65	38.48
Labor Market Conditions				
Unemployment rate*	3.60	6.96	3.61	5.31
Demographic Characteristics				
Sex of head of family (1=female)	.22	.29	.07	.09
Age of head of family	48.61	46.42	39.34	40.14
Education of head of family	10.83	11.91	3.32**	3.62**
Spouse present (=1)	.68	.57	.88	.85
Spouse has income (=1)***	.46	.56	.32	.42
Family size	3.04	2.56		
Number of children			2.12	1.41
Head reports disability (=1)	.15	.16		
Number of health complaints			2.05	2.33

* Averaged over states (U.S.), provinces (the Netherlands).

** Variable consists of five educational levels.

*** For units in which spouse is present.

spouse's working rather than an increase in average hours worked by each individual in the labor force.

The results of the first two stages of the estimation procedure are presented in the Annex. Tables A.1 and A.2 contain the probit equations for the U.S. and the Netherlands, respectively. These reduced form equations characterize the demand and supply conditions which determine the probability of receipt of income from various sources in 1981 (1980). The economic slack in the region in which an individual resides is taken to reflect the demand side of the labor market, and is proxied by the unemployment rate. In Tables A.3 and A.4, four income regressions for the U.S. for 1981 and two for the Netherlands for 1980 are shown. A reduced form log-linear specification is used to capture the expected non-linear relationships between the independent and dependent variables. The signs of the coefficients in both the probit and the income equations are, generally, as expected.

Using the income regression results, expected income flows are calculated, the means of which are given in Tables 4.1 and 4.2. These means are not comparable across country or across samples of early and later years due to differences in definitions, data collection procedures, and the composition of the sample. The means using only one sample (for example, the 1981 U.S. sample) are comparable and are presented in columns 1 and 2 (4 and 5) of Tables 4.1 and 4.2.

Both the retro- and prospective simulations indicate about the same percentage change in expected income over the period[10] – for the Netherlands expected earnings have decreased by about 5 percent, while expected transfers have increased about 20 percent. For the U.S., expected earnings have increased 11-14 percent. This points to differences in productivity growth between both countries. In the U.S., expected nonwelfare transfers increased dramatically – by 62 percent, while cash welfare transfers declined in real value by 14-23 percent, although in-kind benefits which are not included in these estimates increased substantially (see Table 1).[11] Expected unearned income declined substantially in the U.S., by some 45-48 percent. In both countries then, the transfer option appears to have become substantially more attractive relative to the earnings option. This may be due to a combination of developments which have reinforced each other: reduced stringency in gaining eligibility for transfers (leniency); higher transfer benefits (generosity) received if a recipient; relatively slow growth of productivity and real earnings; and increases in measured unemployment.[12]

10. The similarity of both simulation results suggests little substantial structural change over the period under consideration.
11. The secular decrease in reported welfare transfers as a percent of actual transfers in the CPS suggests that our estimated decline in expected welfare transfers from 1969 to 1981 is overstated (see footnote 8). Consequently, our estimate of the hours worked response to changes in transfer generosity will be understated for the U.S.
12. The effect of demand-side considerations, it should be noted, are reflected in the unemployment rate variable which enters the Probit equations (Tables A.1 and A.2) and final equation (Tables A.5 and A.6), but not the income equations (Tables A.3 and A.4). An alternative specification might introduce demand side considerations into the income equations.

Table 4.1 *Means of Observed and Expected Income Flows, 1969 and 1981, Using Samples from Both Years and Calculating Expected Values for Each Year from Regressions Runs for Both Years, United States*

	1981[b] (1)	1981(69)[c] (2)	Δ(69-81) (1)-(2) × 100 / (2) (3)	1969[d] (4)	1969(81)[e] (5)	Δ(69-81) (5)-(4) × 100 / (4) (6)
Observed earning[a] (earners only)	$8,198			$8,640		
Observed non-welfare transfers (NWT recipients only)	2,245			1,542		
Observed welfare transfers (WT recipients only)	1,007			1,094		
Observed unearned income (families having such income only)	1,010			7,347		
Expected earnings (total sample)	6,153	$5,386	+14.2	5,783	$6,433	+11.2%
Expected non-welfare transfers (total sample)	2,8 09	1,732	+62.2	1,752	2,837	+61.9
Expected welfare transfers (total sample)	672	875	−23.2	870	7 48	−14.0
Expected unearned income (total sample)	330	639	−48.4	594	327	−44.9

a. All income and transfer values are in 1969 constant dollars.
b. Expected values from 1981 observations and 1981 regressions.
c. Expected values from 1981 observations and 1969 regressions.
d. Expected values from 1969 observations and 1969 regressions.
e. Expected values from 1969 observations and 1981 regressions.

Table 4.2 *Means of Observed and Expected Income Flows, 1974 and 1980, Using Samples from Both Years and Calculating Expected Values for Each Year from Regressions Run for Both Years, the Netherlands*

	1980[b]	*80(74)*[c]	$\Delta(74\text{-}80)$ $\frac{(1)\text{-}(2)\times 100}{(2)}$	*1974*[d]	*74(80)*[e]	$\Delta(74\text{-}80)$ $\frac{5\text{-}4}{4}\times 100$
	(1)	*(2)*	*(3)*	*(4)*	*(5)*	*(6)*
Observed earnings (earners only)[a]	Hfl 19,317			Hfl 19,213		
Observed transfers (transfer recipients only)	12,673			12,369		
Expected earnings (total sample)	18,691	Hfl 19,688	−5.0%	18,570	Hfl 17,829	−4.0%
Expected transfers (total sample)	7,000	5,766	+21.4	5,721	6,853	+19.8

a. 1980 amounts are deflated to 1974 guilders.
b. Expected values from 1980 observations and 1980 regressions.
c. Expected values from 1980 observations and 1974 regressions.
d. Expected values from 1974 observations and 1974 regressions.
e. Expected values from 1974 observations and 1980 regressions.

Table 5 *Elasticities[a] of hours worked with respect to expected earnings and expected transfers, 1980 and 1974 (the Netherlands) and 1981 and 1969 (U.S.)*

	Netherlands[b]	
	1980	1974
Expected earnings	1.35	0.77
Expected transfers	−0.82	−1.51
	United States[b]	
	1981	1969
Expected earnings	.47	.31
Expected nonwelfare transfers	−.20[c]	−.17[c]
Expected welfare transfers	−.37[c]	−.45[c]
Expected unearned income	−.02	−.15

a. Elasticities are evaluated at the sample means.
b. The U.S. elasticities are family responses while the Netherlands elasticities capture individual responses.
c. If the elasticities for nonwelfare and welfare transfers are weighted by the percentage of GNP each accounted for in 1980 (1970), the weighted overall transfer elasticity is −.22 for 1981 and 1969.

Having calculated the expected income values, the final stage regressions on hours worked are run. The full results for 1969 and 1981 for the U.S. and 1974 and 1980 for the Netherlands are given in Tables A.5 and A.6 of the Annex. These equations contain both labor demand variables (proxied by the unemployment rate in the individual's state or province) and selected family and individual characteristics in addition to the expected income variables. As our interest centers on the effects on the expected income variables on hours worked, their elasticities are reported in Table 5.

All of the hours worked-expected income elasticities for both the Netherlands and the United States have the expected signs and their corresponding coefficients are significant at the 1 percent level. The absolute value of these coefficients is large. For the Netherlands, according to the 1980 estimates, a 10 percent growth of expected transfers would lead to an 8 percent drop in hours worked. However, the elasticities are less stable than one would ideally wish. The elasticity estimate for 1974 is almost twice as large as that for 1980. Nevertheless, the magnitude of these transfer elasticities suggest large efficiency effects of transfer growth in the Netherlands.[13]

The elasticity estimates for the United States are large but substantially smaller than those for the Netherlands. And, they are more stable than those for the Netherlands. The 1981 estimates suggest that a 10 percent growth in expected welfare transfers would lead to a 3.6 percent reduction in hours worked while a 10 increase in non-welfare transfers would lead to a smaller 2 percent reduction in hours worked. The 1969 estimates suggest a somewhat larger reduction in response to welfare transfers and a somewhat smaller response to nonwelfare transfers. Both estimates suggest a substantially larger response to increases in welfare transfers rather than non-welfare transfers.

We can use these elasticity estimates to obtain guesstimates of the effect of actual increases in transfers on desired work hours. Using the 1980 transfer elasticity for the Netherlands, the 21 percent growth in expected transfers (Table 4.2) would yield a reduction in hours worked of about 17 percent, holding constant all other factors. Stated alternatively, if the generosity of public income transfers had remained fixed at its 1974 level, total hours worked would have been about 17 percent higher that it actually was in 1980. This is equivalent to an average yearly reduction in labor supply of 2.7 percent during the period 1974-1980, due to an increase in transfer generosity and leniency.

The U.S. results also show a large reduction in desired work hours due to the change in transfer regimes over the period studied, 1969-1981. In this case, simulation of the effect of increased transfer generosity by substituting the expected value of nonwelfare and welfare transfers in 1969 for those in 1981 indicates the effect of these transfer income changes on hours worked in the economy. If the 1969 level of nonwelfare benefits (in real terms) had been in effect in 1981, we estimate that the 1981 labor supply would have been 3.2 to 7.9 per-

13. Elasticities of comparable size are found for other specifications, using replacement ratios instead of transfers and earnings, and/or for other samples, containing also secondary earners.

cent greater than its actual level.[14] However, if the 1969 level of welfare benefits (in real terms) had been in effect in 1981, the decrease in the generosity of cash welfare programs of about 22 percent would have caused 1981 hours to be some 6 to 10 percent *greater* than they would have been if 1969 policies had remained in effect in 1981. This *decrease* in average real welfare transfers from 1969 to 1981 results in part from the substitution of in-kind transfers for some cash transfers. Adjusting the welfare transfer result to reflect te rapid growth of in-kind benefits over the period studied (see Table 1), we estimate that the sum of cash and in-kind welfare transfers increased over the period, implying a reduction in total labor supply of 1.6 to 2.8 in 1981, relative to its level without such growth.[15] The combined effect of the growth of both nonwelfare and welfare (cash plus in-kind) transfers over the period is estimated to be 4.9 to 10.7 percent, or about .4-.9 percent per year.[16]

Section IV Conclusions

The evidence in this study is consistent with a priori expectations regarding the impact of transfers on work effort. On the basis of our data and the techniques employed, we conclude that the 1970's increase in the leniency of gaining access to transfers and in the generosity of transfers if a recipient has reduced work hours about 0.65 percent per year in the United States and about 2.7 percent per year in the Netherlands. Both the growth in generosity and leniency of the Dutch public income support system (the expected transfer income growth) and its impact on labor input in the economy (the elasticities) are substantially larger than for the U.S. While the larger growth in income transfer generosity in the Netherlands (see Tables 2 and 4.2) implies a larger decrease in work effort than in the U.S., the increase in transfer generosity is an important factor in explaining changes in total hours worked in both of these economies during the 1970's.

14. The two estimates are based on the use of two alternative models in our U.S. simulations: (1) the model reported in Table A.5 for 1981 and (2) an alternative model employing a family wage rate rather than earnings. The second model results in lower estimates of the effects of transfers on labour supply.
15. Two adjustment procedures were employed to estimate the impact of the combined growth of cash and in-kind welfare transfers; one is based on the change in the ratio of total expenditures on cash welfare transfers to in-kind welfare transfers from 1969 to 1981; the other is based on the change in the ratio of average per family benefits from these two sources over the period. The results of the first adjustment procedure are reported in the table. The second procedure indicates that the growth in cash plus in-kind welfare benefits caused labor supply in 1981 to be 2.0 percent less than it would have been otherwise. This type of *ad hoc* adjustment procedure is required because neither the receipt of in-kind transfer benefits nor their level if received is reported in the CPS data.
16. This estimate is in the range of that of Danziger, Haveman and Plotnick (1981) who conclude from a program specific review of labor supply respones to the work incentives that the growth of income transfers from the early 1960s to the early 1980s caused a reduction in U.S. labor supply of about 4.8 percent, and that of Lampman (1978) who attributes a 7 percent reduction of labor supply to the growth of transfers and the taxes required to finance them over approxinately this same period.

The difference between the two countries in the total response of work hours to changes in transfer generosity (0.65 versus 2.7 percent per year) can be roughly allocated to (1) differences in the efficiency responses (the elasticities) and (2) differences in the growth of expected transfer income. The following numbers provide some evidence in these differences:

	Annual Percentage Increase in Transfer Generosity	*Weighted Elasticities (absolute value)*
The Netherlands	3.1	.82 (1980); 1.51 (1974)
United States	2.5	.22

Without including in-kind transfers, the annual growth in transfer generosity in the Netherlands was about 124 percent of that in the U.S. The Dutch elasticity estimates, on the other hand, are from 4 to 7 times those for the U.S.[17] Hence, the bulk of the difference in the work hours impact between the two countries – 73 to 85 percent – is due to the estimated difference in the transfer elasticities, i.e., in the efficiency responses to changes in expected benefits.

To some unknown extent, the discrepancy in the estimated transfer elasticities is attributable to differences in the data used. The Dutch data do not contain persons over 65 and do not measure the hours worked of the total household. Given the patterns of retirement behavior in the Netherlands, the groups thus excluded from the Dutch analysis are likely to have lower elasticities of response to transfers than the population groups included. Moreover, the Dutch estimates are based on individual and not family data and, hence, do not reflect the substantial increase in secondary workers during this time period, some of which may have been in response to the receipt of transfers by primary earners. Therefore, comparisons should be made and interpreted with utmost care.

It should also be noted that the analysis is based on the reported number of hours worked. It is likely, however, that under the circumstances of rapidly increasing transfer expenditures and higher taxes, the shadow economy and therefore the supply of 'black labor' has increased [Frey and Weck (1983)]. Insofar as these hours are not reported, our estimate of the decline in the number of hours worked attributed to expected transfer income growth is overstated. Following the conclusion of Frey and Weck that the growth in the shadow economy in the Netherlands has been larger than that of the U.S., this overestimation would reduce the reported differences in work effort response between the countries.

Nevertheless, the results suggest a substantial contribution of growing income transfer programs to declining output growth and worsening economic performance during the 1970's in both of the countries. Correcting for age differences and lower than average productivity of workers receiving income

17. The effect of increased secular underreporting of cash welfare benefits on the CPS on these results should again be noted (see footnotes 8 and 11).

transfers, we feel that an estimate of a decrease of potential production growth in the range of 0.15 to 1.5 percent per year as a consequence of the labor supply response to the growth in public transfer generosity is a realistic estimate. The U.S. figure will be on the lower side and the Dutch figure on the upper side of this range.

However, in the 1970's, the lower level of aggregate demand growth coupled with the rise in labor supply due to demographic developments resulted in high levels of unused capacity and unemployment (and associated income transfers). In this environment, the reduction in work effort due to the growth in public transfers may not have had as substantial an impact on aggregate output as these numbers imply. While our estimates have attempted to control for the impact of economic slack and lagging demand on work hours through the unemployment rate variable, this procedure has weaknesses. Not only is the unemployment rate a less than ideal proxy for effective labor demand, but we have been forced by the data to rely on variations in the rate across regions to measure the effect of changes in the rate over time on hours worked. The more complete modeling of the demand side of the labor market to complement our emphasis on the labor supply response to work incentives is a next step in research designed to measure the impact of the welfare state on economic performance.

References

Christainsen, G. and R. Haveman, 'Public Regulations and the Slowdown in Productivity Growth,' *American Economic Review* 71, May 1981, pp. 320-325.

Danziger, S., R. Haveman, and R. Plotnick, 'How Income Transfer Programs Affect Work, Savings, and the Income Distribution,' *Journal of Economic Literature* XIX, September 1981, pp. 975-1028.

Denison, E., 'Explanations of Declining Productivity Growth,' *Survey of Current Business* 59 (27) August, 1979a, pp. 1-24.

Denison, E., *Accounting for Slower Economic Growth*, The Brookings Institution, Washington, D.C., 1979b.

Frey, B.S. and H. Weck, 'Estimating the Shadow Economy: A 'Naive' Approach,' *Oxford Economic Papers*, Vol. 35, No. 1, March 1983, pp. 23-44.

Halberstadt, V., R.H. Haveman, B.L. Wolfe, and K.P. Goudswaard, 'Inefficiencies in Public Transfer Policies in Western Industrialized Democracies,' in: H. Hanusch (ed.), *Public Finance and the Quest for Efficiency*, Proceedings of the 38th Congress of the International Institute of Public Finance at Copenhagen (Denmark, 1982), Detroit 1984 (forthcoming).

Heckman, J., 'Sample Selection Bias as a Specification Error.' *Econometrica* 47 (1) January 1979, pp. 153-161.

Lampman, R., 'Labor Supply and Social Welfare Benefits in the United States,' in: *Concepts and Data Needs: Counting the Labor Force, Appendix Volume I*, National Commission Employment and Unemployment Statistics, U.S. Government Printing Office, Washington, D.C., 1978.

Table A.1 Probit Analysis to Determine Probability of Receipt of Income from Various Sources, 1981 CPS (United States)

		EARN (Whether the family had earnings)		*WT (Whether the family received welfare-type transfers)*		*NWT (Whether the family received non-welfare transfers)*		*ONE (Whether the family had other non-earned income)*	
Independent Variables		*Probit Coefficient*	*Coefficient / Std. Error*	*Probit Coefficient*	*Coefficient / Std. Error*	*Probit Coefficient*	*Coefficient / Std. Error*	*Probit Coefficient*	*Coefficient / Std.Error*
HRACE	(Head is nonwhite =1)	−.197	−3.27	.561	9.63	−.180	−3.54	−.571	−13.18
UNEMP	(State unemployment rate)	−.042	−3.38	−.006	−.403	.052	5.38	−.005	−.579
NEDG	(No. of children < 6)	−.444	−7.32	.232	5.19	−.062	−1.80	−.081	−2.57
HSEX	(Female head = 1)	−.330	−5.56	.476	6.74	−.015	−.302	.135	3.19
HVET	(Head is a veteran = 1)	.132	−2.17	−.096	−1.32	.047	1.20	−.001	−.034
HEDUC	(Education of head)	.215	10.25	−.082	−3.80	−.078	−4.38	.159	10.89
HDISB	(Head is disabled = 1)	−.699	−14.36	.865	16.84	1.32	29.25	−.235	−6.08
HAGE	(Age of head)	.082	8.97	−.014	−1.41	−.121	−12.86	.029	4.11
SPOUSE	(Spouse in family = 1)	−.504	−.809	−.608	−1.07	2.15	5.46	−1.27	−3.49
SIDUC	(Education of spouse)	.118	2.57	−.008	.208	−.023	−.874	.131	5.41
SDISB	(Spouse is disabled = 1)	−.039	−.372	.508	5.30	.692	9.92	−.055	−.824
SAGE	(Age of spouse)	−.0006	−.030	.001	.065	−.091	−6.71	.022	1.88
NAGS	(No. of family members > 65)*	−.751	−4.89	−.103	−.514	1.81	11.22	.259	2.13
REGNE	(Region is N.E. = 1)	−.027	−.446	.144	2.15	−.042	−.920	−.097	−2.30
REGNC	(Region is N. Central = 1)	−.030	.516	.009	.133	.034	.776	.057	1.39
REGS	(Region is South = 1)	−.072	1.28	−.229	−3.57	−.064	−1.52	−.213	−5.64
SWRK	(Spouse works = 1)	2.76	14.91	−.300	−3.66	.135	3.02	.061	1.38

NOSDIS	(No. of disabled family members > 65)*	.406	1.77	1.61	6.48	−.548	−2.37	−.257	−1.46
HAGESQ	(Age squdred for head)	−.0009	−11.87	.0001	1.54	.0016	18.67	−.00005	−.836
SAGESQ	(Age squared for spouse)	−.000004	−.024	.0001	.794	.001	7.49	−.000002	−.017
HEDAGE	(Education times age for head)	−.003	−8.09	−.0002	−.469	.0013	3.68	−.001	−4.34
SEDAGE	(Education times age for spouse)	−.002	−2.69	−.0008	−1.08	−.00001	−.026	−.001	−2.84
SNSA	(Residence in urban area = 1)	−.089	−2.11	−.0004	−.008	−.093	−2.92	.034	1.18
NFAM	(No. of family members)	.485	14.72	.090	3.79	.053	2.93	−.006	−.376
WNEDJB	(No. children under 18 = 1)	.653	7.60	−.495	−6.34	−.047	−.885	.077	1.54
CONSTANT		−2.36	−6.88	−.371	−1.02	1.07	3.56	−2.10	−8.35
2 = Log Likelihood Ratio		5120		1890		5436		1881	

* Other than head or spouse.

Lee, Lung-Fei, 'Identification and Estimation in Binary Choice Models with Limited (Censored) Dependent Variables,' *Econometrica* 47 (4) July 1979, pp. 977-996.
OECD, *Economic Outlook*, Paris, December 1983.
Siegel, R., 'Why Has Productivity Slowed Down?,' *Data Resources U.S. Review*, March 1979, pp. 1.59-1.65.

Table A.2 *Probit analysis to determine probability of receipt of a transfer income, 1974 and 1980, LSO, the Netherlands*

Independent variables	1974		1980	
	coefficient	*t-value*	*coefficient*	*t-value*
Age	.018	3.77	.032	2.60
Eduction	−.091	−1.59	−.297	−1.69
Sex (female = 1)	.488	2.27	.143	.068
Number of children	.044	1.40	−.010	−0.25
Spouse present = 1	−.735	−3.80	−.513	−3.04
Spouse has income = 1	.241	2.07	−.089	−0.84
Unemployment rate	.109	2.03	.053	1.91
Urbanization	.074	1.94	.026	0.70
Number of health complaints	.168	9.66	.164	10.47
Constant	−2.606	−6.01	−1.964	−2.99
Probability of being a transfer recipient	9.00%		10.96%	

Table A.3 *OLS Estimates of Logarithm of Family Income from Various Sources for Families Having Such Income, 1981, CPS (United States)*

Independent Variables		EARN (Total Family Earnings) Coefficient	EARN Coefficient Std. Error	WT (Total Family Welfare-Transfers) Coefficient	WT Coefficient Std. Error	NWT (Total Family Non-Welfare Transfers) Coefficient	NWT Coefficient Std. Error	UN (Other Nonearned Income for the Family) Coefficient	UN Coefficient Std. Error
HECK*		−.556	−6.90	−.312	−.991	−.752	−10.64	−.325	−.890
HRACE	(Head is nonwhite = 1)	−.090	−2.08	.136	1.06	.064	1.21	−.094	−.629
NEDG	(No. of children < 6)	−.127	−4.74	−.128	−1.68	−.065	−1.52	−.141	−2.31
HSEX	(Female head = 1)	−.293	6.94	.265	1.65	−.045	−.967	.226	2.74
HEDUC	(Education of head)	.079	6.11	−.029	−.750	.029	1.58	.116	2.67
HDISB	(Head is Disabled = 1)	−.433	−10.06	.031	.186	−.201	−4.05	−.067	−.760
HAGE	(Age of head)	.059	7.30	−.016	−.910	.047	5.74	.081	5.34
SPOUSE	(Spouse in family = 1)	−.224	−1.14	−.661	−1.11	−.511	−2.01	−.802	−2.11
SDISB	(Spouse is disabled = 1)	−.161	−2.71	−.285	−1.43	−.036	−.614	−.099	−.848
SAGE	(Age of spouse)	.037	3.89	.021	.811	.022	2.15	.007	.425
NAGS	(No. of family members > 65)**	.146	1.29	−.463	−1.13	.135	1.40	.497	2.47
REGNE	(Region is N.E. = 1)	−.009	−.234	−.011	−.097	−.071	−1.51	.049	.641
REGNC	(Region is N. Central = 1)	−.063	−1.75	−.099	−.880	−.136	−3.12	.077	1.10
REGS	(Region is South = 1)	−.111	−3.22	−.413	−3.61	.009	.2	.003	.044
SWRK	(Spouse works = 1)	.293	7.50	−.398	−2.33	−.381	−7.82	−.064	−.855
NOSDIS	(No. of disabled family members > 65)**	−.285	.171	−.455	.912	−.152	−1.16	−.445	−1.38
HAGESQ	(Age squared for head)	−.0005	−6.85	.00004	.273	−.0004	−6.25	−.0003	−3.07

HEDACE(Eduction times age for head)	−.0003	−1.22	.0002	.298	.0003	1.01	−.0004	−.738
SAGESQ (Age squared for Spouse)	−.0006	−5.20	−.0001	−.395	−.0001	−1.14	−.0003	1.51
SNSA (Residence in urban area = 1)	.294	11.15	.324	3.94	.124	3.94	.149	2.87
NFAM (No. of family members)	.048	3.94	.200	4.91	.011	.704	.078	2.98
CONSTANT	6.07	26.05	6.81	10.54	5.83	18.80	.587	.678
R^2/Stand. Error of Estimate	.25/1.17		.22/1.05		.31/.989		.20/2.15	
N	8,310		786		4,139		7,230	

* Selectivity correction term from relevant Probit equation.
** Other than head or spouse.

Table A.4 OLS estimates of logarithm of individual earnings and transfer incomes, 1974 and 1980, LSO, the Netherlands

Independent variables	*1974*				*1980*			
	Earnings		*Transfer income*		*Earnings*		*Transfer Income*	
	coefficient	*t-value*	*coefficient*	*t-value*	*coefficient*	*t-value*	*coefficient*	*t-value*
Heckman[a]	0.339	4.42	0.399	2.46	0.225	3.92	0.309	1.17
Age	0.009	9.22	0.011	3.31	0.009	10.27	0.017	2.87
Education	0.192	18.63	−0.014	−0.37	0.154	17.80	0.020	0.27
Sex (female = 1)	−0.191	−3.58	−0.064	−0.46	−0.171	−4.99	−0.228	−2.08
Spouse present = 1							−0.120	−0.94
Spouse has income = 1			−0.091	−1.23			−0.012	0.20
Number of health complaints			0.035	1.71			0.027	0.84
Constant	8.827	170.25	8.210	18.57	9.312	206.96	8.558	16.27
R^2	0.26		0.22		0.29		0.25	
N	1386		137		1564		189	

a. Selectivity correction term from probit equation.

Table A.5 *Final stage regression annual hours worked, 1969 and 1981, UNIT = family, CPS Data (United States)*

	1969		*1981*	
	coefficient	*t-statistic*	*coefficient*	*t-statistic*
Expected family income flows:				
Family earnings	.11	12.61*	.17	23.34*
Non-welfare transfers	−.20	2.71*	−.16	6.05*
Welfare transfers	−1.07	12.49*	−1.22	21.79*
Unearned income	−.54	6.95*	−.11	2.82*
Labor market demand:				
State unemployment rate	−51.65	2.15*	−36.09	4.93*
Family characteristics:				
HSEX (female head = 1)	127.28	1.73	163.08	4.05*
Education of head	49.63	6.05*	−13.06	2.01*
HDisability (head is disabled)	−297.55	6.21*	−362.10	9.62*
HAGE (age of head)	−3.49	1.78	−26.45	20.64*
HRACE (head is nonwhite = 1)	16.30	0.27	99.09	2.53*
Veteran (head is a veteran = 1)	−27.14	0.72	216.73	7.10*
Number of children < 6	−547.95	17.00*	−588.96	20.96*
Number of children under 18 (no = 1)	545.84	10.15*	1029.22	24.06*
Number of family members	494.22	24.53*	754.83	45.05*
Number of family members > 65a	99.92	1.08	−527.90	6.88*
Constant	1647.72		15.38	
R^2	.35		.52	
N	7,181		10,257	

* Significant at 5 level.
a. Other than head or spouse.

Table A.6 Final stage regression on weekly hours worked, LSO (the Netherlands), 1974 and 1980

	1974		1980	
	coefficient	*t-value*	*coefficient*	*t-value*
Expected income flows:				
Expected earnings	0.0016	4.72	0.0018	4.35
Expected transfers	−0.0105	−4.61	−0.0030	−3.37
Labor market demand:				
Unemployment rate	−0.384	−1.42	−0.623	−2.93
Individual characteristics:				
Age	0.270	1.94	−0.123	−1.05
Education	−6.380	−4.38	−5.215	−2.92
Number of children	−0.447	−2.40	0.419	1.45
Spouse present = 1	9.640	8.70	1.063	0.72
Spouse has income = 1	−7.595	−5.71	−0.2780	−0.38
Urbanization	−0.365	−1.90	−0.505	−1.95
Number of health complaints	0.832	1.59	−0.533	−1.80
Constant	75.91	9.94	46.611	13.05
R^2	0.27		0.21	
N	1,517		1,738	

DEEL 3

Actualiteit [Recent topics]

3.2
Sociaal Zekerheidsrecht, Nationaal en Internationaal
[Social security law, national and international]

Omgaan van de Centrale Raad van Beroep en de Hoge Raad

een vergelijking

Bob Bakels*

I Inleiding

Zowel in 1968 als in 1985 is de Centrale Raad van Beroep van standpunt veranderd met betrekking tot de vraag of de rechtsverhouding tussen een NV (of een BV) en een bestuurder-grootaandeelhouder moet worden beschouwd als een privaatrechtelijke dienstbetrekking, een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht. Deze rechtspraak wordt weergegeven sub II.

Sub III wordt aandacht besteed aan recente rechtspraak van de civiele kamer van de Hoge Raad, die zich eveneens kenmerkt door een standpuntverandering.

Sub IV wordt nagegaan in hoeverre de uitspraken van de Centrale Raad en de Hoge Raad vanuit een oogpunt van rechtsvinding van elkaar verschillen.

Tot slot wordt sub V, in het licht van het voorafgaande, de vraag gesteld onder welke omstandigheden een rechtsverandering door de wetgever de voorkeur verdient boven een omgaan van de rechter.

* Hoogleraar Sociaal Recht, Rijksuniversiteit Groningen.

II De Centrale Raad van Beroep en de bestuurder-grootaandeelhouder van een NV of BV

Tot 1968 stond de Centrale Raad op het standpunt dat de bestuurder-grootaandeelhouder van een NV niet op arbeidsovereenkomst werkzaam was, aangezien in dat geval een gezagsverhouding tussen de algemene vergadering van aandeelhouders en deze bestuurder ontbrak. Dit standpunt bracht mede, dat de werknemersverzekeringen niet op deze directeur-grootaandeelhouder van toepassing waren.

Met deze materiële toetsing week de Centrale Raad af van de fiscale jurisprudentie van de Hoge Raad, die een feitelijk bestaande ondergeschiktheid in dergelijke gevallen niet noodzakelijk acht om een dienstbetrekking aan te nemen.[1] In dit verband citeer ik de zeer illustratieve overwegingen in HR 8 december 1943, B. 7745, p. 270, 271: 'dat in het algemeen de verhouding van directeur tot n.v. een dienstbetrekking is, hetgeen meebrengt, dat de directeur de opdrachten, hem door het daartoe bevoegde orgaan der n.v. gegeven, als van zijne werkgeefster afkomstig heeft te beschouwen; dat daarbij niet van belang is de vraag welke personen dat orgaan vormen en of hij, die directeur is, de besluiten van bedoeld orgaan kan bepalen.' De Hoge Raad leidt m.a.w. het bestaan van ondergeschiktheid op formele wijze af uit het wettelijke systeem.[2]

Op 10 december 1968, RSV 1969, 40, veranderde de Centrale Raad van standpunt en bestempelde hij een directeur – enig aandeelhouder van een NV als werkzaam in (privaatrechtelijke) dienstbetrekking.

De Centrale Raad wijst er ter motivering van deze omslag op, dat het begrip dienstbetrekking is opgenomen in de met ingang van 1 juli 1967 in werking getreden WAO, dat dit begrip sinds 1 juli 1967 eveneens wordt gehanteerd door de WW en de ZW, en dat uit de parlementaire stukken blijkt dat een en ander mede is geschied om het begrip dienstbetrekking met betrekking tot directeuren – grootaandeelhouders overeenkomstig de fiscale jurisprudentie van de Hoge Raad te doen interpreteren.

Nadat in 1971 de besloten vennootschap als rechtsvorm in Nederland werd ingevoerd, is de leer van 1968 eveneens toegepast ten aanzien van directeuren – grootaandeelhouders van besloten vennootschappen.[3]

1. Zie over verschillende interpretaties van het begrip arbeidsovereenkomst door HR en CRvB in het algemeen P.A.L.M. van der Velden, SMA 1982, 7/8, p. 485.
2. Dat er tussen een NV of BV en haar bezoldigde bestuurder een arbeidsovereenkomst bestaat kan in het privaatrecht als de heersende leer worden beschouwd; W.C.L. van der Grintegen, Arbeidsovereenkomstenrecht, Alphen aan den Rijn 1983, p. 18. Zie ook HR 18 september 1985, NJ 1986, 177, m.n. PAS.
3. Voor het overige heeft de Centrale Raad de bestuurder-grootaandeelhouder als een uitzondering beschouwd en in vergelijkbare gevallen zijn materiële toetsing gehandhaafd, zoals ten aanzien van architecten en bouwkundigen die bestuurders waren van een Architecten Coöperatie: in casu geen gezagsverhouding, geen dienstbetrekking; CR 29 februari 1980, RSV 222, m.n. E.P. de Jong.

Vanuit een oogpunt van rechtsvinding kan worden opgemerkt, dat de Centrale Raad in 1968 expliciet zegt dat en waarom hij zijn oude jurisprudentie verlaat. Zoals we zullen zien, zal de Hoge Raad eerst in 1980 tot een dergelijke benadering overgaan. Voor het overige vertoont de uitspraak geen bijzondere aspecten: de Centrale Raad beroept zich ter motivering op een klassiek, wetshistorisch, argument; voorts wordt de nieuwe leer direct toegepast (hetgeen in de onderhavige procedure betekende dat de directeur-grootaandeelhouder verzekeringspremies verschuldigd was vanaf 1 juli 1967). Ik zal deze uitspraak verder niet in mijn analyse betrekken.

De uitspraak van 1968 is gedurende zeventien jaar de basis geweest van een constante jurisprudentie van de Centrale Raad. In 1985 kondigde zich echter een omslag aan. In een uitspraak van 22 januari 1985, RSV 1985, 163, m.n. de Leede, vroeg de Centrale Raad zich in een overweging ten overvloede af of de leer van 1968 nog wel kan worden gehandhaafd en voegde hij daaraan veel betekend toe: 'Het is dan ook bepaald niet uitgesloten dat de Raad in toekomstige gedingen van zijn bovengemelde rechtspraak zal terugkomen'.[4]

Een dergelijke expliciete waarschuwing vooraf is in de rechtspraak zeer ongebruikelijk. De betekenis ervan is mij ook niet duidelijk. Is het een aansporing gericht tot directeuren-grootaandeelhouders om nu maar eens te weigeren verder premies te betalen, of tot bedrijfsverenigingen om in dergelijk gevallen een uitkering te weigeren? Of is het een hint aan de Raden van Beroep om te anticiperen op de aangekondigde omslag? Of is het een laatste waarschuwing aan het adres van de wetgever om in te grijpen voor het te laat is?

Hoe dit zij, op 4 oktober 1985 was het zover: de Centrale Raad ging andermaal om.

CR 4 november 1985, RSV 1986, 21, m.n. E.P. de Jong; AB 1986, 38, m.n. JHS.

Het ging in deze procedure om twee directeuren-grootaandeelhouders van een NV, die in 1979 geconfronteerd werden met een premieheffing ZW, WW en WAO over de jaren 1976, 1977 en 1978. De NV voerde aan dat de beide betrokkenen niet bij haar in dienstbetrekking waren, voerde met andere woorden een 'prae – 1968 – verweer'. De Raad van Beroep conformeerde zich echter aan de leer van 1968 en de Centrale Raad sloot zich daar – voor wat het onderhavige geval betreft – bij aan.

De Centrale Raad kondigde echter tevens aan dat nu het moment gekomen was om terug te keren tot het standpunt dat hij voor 1968 had ingenomen, hetgeen betekende dat een bestuurder-grootaandeelhouder wegens het ontbreken van een gezagsverhouding, in het algemeen niet meer als werknemer in de zin van de sociale verzekeringswetgeving kon worden beschouwd. Ter motivering van dit omgaan wees de Centrale Raad er op, 'dat, naar van algemene bekendheid is, in toenemende mate de rechtsvorm van met name de BV wordt gehanteerd (slechts) om een zogeheten oneigenlijk gebruik te maken van de socialeverzekeringswetgeving.'

Zoals gezegd, heeft de uitspraak van 1985 geen gevolgen voor de berechte

4. In gelijke zin had zich reeds de voorzitter van de CRvB uitgesproken; NJB 1985, 1, p. 5.

casus: de beide betrokken directeuren bleven werknemers. De uitspraak is bedoeld slechts voor de toekomst te werken. De wijze waarop deze toekomstige werking geconcretiseerd dient te worden, wordt door de Centrale Raad aangegeven in een uitvoerige en gecompliceerde overgangs-regeling. Kort (en onvolledig) weergegeven komt deze op het volgende neer.

Voorlopig blijven alle directeuren-grootaandeelhouders onder de werknemersverzekeringen vallen. Voor een verandering van hun rechtspositie is allereerst nodig dat de uitspraak van 1985 'algemene bekendheid heeft gekregen' (dat mag m.i. inmiddels wel worden aangenomen).

Belangrijker is dat de Centrale Raad het met het oog op de rechtszekerheid onaanvaardbaar acht dat de werknemersstatus met deze algemene bekendheid van rechtswege verloren gaat. Verlies van deze status kan eerst plaatsvinden indien de besturen van de bedrijfsverenigingen aldus hebben besloten in het licht van de nieuwe jurisprudentie. Dienovereenkomstig worden deze besturen door de Centrale Raad opgewekt per concreet geval een beslissing te nemen. Daarbij dienen de besturen rekening te houden met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel. Ook noemt de Centrale Raad in dit verband een aantal omstandigheden die bij de beslissing om het werknemersschap al dan niet aan een bestuurder-grootaandeelhouder te ontnemen, eventueel op termijn, door de besturen moeten worden onderzocht en gewogen.[5]

Ondanks de uitvoerige overgangsregeling kan men m.i. veilig aannemen dat de uitvoering ervan nog wel de nodige problemen en onzekerheden zullen opleveren. Alvorens echter op de merites van deze uitspraak in te gaan, wil ik, overeenkomstig de opzet van deze bijdrage, ter vergelijking eerst enige aandacht schenken aan enkele recente arresten waarbij de Hoge Raad is afgeweken van zijn vaste jurisprudentie.

III Omgaan van de Hoge Raad. Drie arresten

Sedert 1980 is de Hoge Raad in civiele zaken in vijf gevallen teruggekomen op zijn jurisprudentie. Ik geef hiervan drie voorbeelden. Enerzijds geven deze drie arresten een inzicht in de wijze waarop de Hoge Raad in de tachtiger jaren rechtsvinding hanteert.[6] Anderzijds betreft het hier gevallen die zich enigermate laten vergelijken met de door de Centrale Raad in 1985 toegepaste methode van rechtsvorming.[7]

5. De uitspraak is kritisch besproken door M.H. de Vries, De onvrijwillig werkloze directeur-grootaandeelhouder: onvrijwillig onverzekerd?, bijdrage aan Mobach-bundel Arnhem 1985, p. 211.
6. J. Rombach, WPNR 1980, p. 816.
7. Om deze laatste reden is buiten beschouwing gelaten HR 22 februari 1985, NJ 1986, 3 waarbij de Hoge Raad omging met een beroep op een internationaal verdrag. Voorts is niet behandeld HR 17 december 1982, NJ 1984, 59, dat een belangrijk, maar nogal technisch punt van burgerlijk procesrecht betreft.

Ik zou de reeks willen beginnen met HR 7 maart 1980, NJ 353 m.n. S.J.S.; AA 1980, 9, p. 575, m.n. W.C.L. van der Grinten (Stierkalfarrest).

Het ging in dit arrest om de vraag of een eigenaar van een stierkalf, die ex art. 1404 BW door een slachtoffer van dit stierkalf werd aangesproken voor de veroorzaakte schade zich aan zijn aansprakelijkheid kon onttrekken door te bewijzen dat hij niet te kort was geschoten in de zorg en waakzaamheid die terzake van hem mocht worden gevergd. Een dergelijke disculpatiemogelijkheid was aangenomen door HR 15 oktober 1915, NJ 1071. In dit arrest ging de Hoge Raad echter om en verving de schuldaansprakelijkheid van de eigenaar van een dier door een risico-aansprakelijkheid.

Ter motivering van deze omslag wees de Hoge Raad onder meer op de jarenlange kritiek die het arrest van 1915 had ondervonden – blijkend uit literatuur en afwijkende lagere rechtspraak – en op de sedertdien veranderde rechtsopvattingen, die uitmondden in de in art. 6.3.2.8. Boek 6 NBW neergelegde risico-aansprakelijkheid van de bezitter van een dier.

Het arrest is vooral opmerkelijk omdat de Hoge Raad voor het eerst in zijn geschiedenis expliciet stelde *dat* hij omging en ook motiveerde *waarom*. Voor deze uitspraak had de Hoge Raad bij de introductie van een nieuwe opvatting steeds gedaan of zijn neus bloedde, dat wil zeggen alsof de uitspraak niets nieuws bracht, alsof het altijd zo geweest was.

Deze nieuwe wijze van omgaan is met instemming begroet. Terecht. Het is voor een procespartij al onthutsend genoeg indien hij een procedure tegen alle gerechtvaardigde verwachtingen in verliest. Hem ook nog onthouden waarom dit gebeurt, is *adding insult to injury*.

Een tweede voorbeeld levert HR 27 november 1981, NJ 1982, 503, m.n. EAAL en WHH; AA 1982, 11, p. 665, m.n. P. van S. (Pensioenverrekeningsarrest).

In dit arrest was het de vraag of er, in geval van scheiding van tafel en bed van een in algehele gemeenschap gehuwde man en vrouw, bij de verdeling van de boedel rekening moest worden gehouden met door de man opgebouwde pensioenrechten – en zo ja, op welke wijze.

Het Hof had - conform een arrest van de HR uit 1959 – vastgesteld dat de desbetreffende pensioenrechten zo nauw met de persoon van de man waren verknocht, dat zij ex art. 94 lid 3 Boek 1 BW geheel buiten de verdeling van de gemeenschapsboedel dienden te blijven. De Hoge Raad oordeelde thans echter anders en schreef een bepaalde verrekening van de pensioenrechten voor.

De Hoge Raad geeft hier wel expliciet aan dat, maar niet waarom hij terugkomt op zijn uitspraak van 1959. Aannemelijk is echter dat de vrijwel unanieme kritiek van de schrijvers op het arrest van 1959, alsmede afwijkende lagere rechtspraak, de Hoge Raad tot deze omslag hebben gebracht.[8]

Tot slot vermeld ik dat de Hoge Raad hier, anders dan in het Stierkalfarrest, een overgangsregeling treft. Deze werd nodig geacht in verband met art. 1158 lid 2 BW. Dit artikel zegt namelijk dat boedelscheidingen kunnen worden vernietigd wegens 'benadeling, meer dan een vierde bedragende'. Ten aanzien

8. Zie noot EAAL onder het arrest.

van huwelijksgemeenschappen nu, verdeeld voor de uitspraak van 1981 en waarbij geen rekening is gehouden met pensioenrechten, eist volgens de Hoge Raad de rechtszekerheid dat een eventueel mogelijk beroep ex art. 1158 lid 2 in de regel niet meer zal worden gehonoreerd.

Het derde geval betreft HR 11 mei 1984, NJ 1985, 374, m.n. W.M.K.

In dit arrest kwam de Hoge Raad terug op zijn in de vorige eeuw gevestigde rechtspraak, dat bij legatering van een bepaalde zaak de eigendom daarvan van rechtswege op de legataris overgaat. De Hoge Raad overwoog thans: 'In overeenstemming met een reeds lang algemeen aanvaarde opvatting moet immers worden aangenomen dat een zodanig legaat slechts een verbintenis tot levering van de zaak in het leven roept'.

Het beroep op een 'reeds lang algemeen aanvaarde opvatting' geschiedt terecht. De oude opvatting van de Hoge Raad is immers niet gevolgd door het merendeel van de lagere rechtspraak, noch door de literatuur en de praktijk[9], terwijl de opvatting dat het legaat slechts een titel voor levering is tevens is neergelegd in art. 4.4.2.1. Boek 4 NBW. De Hoge Raad noemt deze argumenten echter, anders dan in het Stierkalfarrest, niet met zoveel woorden – hetgeen aan de realiteit ervan uiteraard niet afdoet.

IV Hoge Raad versus Centrale Raad

Op welke wijze onderscheiden de drie arresten van de Hoge Raad, bezien vanuit een oogpunt van rechtsvinding, zich nu van CRvB 1985?

Ik meen op drie punten te kunnen wijzen.

In de eerste plaats kwamen de drie uitspraken onaangekondigd, zonder waarschuwing vooraf.

In de tweede plaats werd de nieuwe leer in de drie arresten van de Hoge Raad direct toegepast op het te berechten geval. Ook in het verleden is dit steeds het geval geweest. De Hoge Raad heeft nooit willen weten van 'prospective overruling'.[10] Hieronder verstaat men de situatie waarin de rechter in het te berechten geval beslist overeenkomstig de oude leer, maar daarbij aankondigt in toekomstige gevallen volgens een andere opvatting te zullen oordelen.[11]

Prospective overruling wordt wel toegepast door het Amerikaanse Supreme Court. In het Amerikaanse rechtsstelsel weegt het precedent echter zwaarder dan in Nederland; de Hoge Raad is in geen enkel opzicht aan zijn oude uitspraken gebonden.

9. Asser-Meyers-van der Ploeg, p. 457.
10. H.C.F. Schoordijk, WPNR 1982, p. 227 verwijst voor een voorbeeld van prospective overruling naar HR 27 november 1981, NJ 1982, 503 en E.P. de Jong, RSV 1986, p. 6, naar HR 22 februari 1985. RvdW 1985, 47 (NJ 1986, 3); wie kennis neemt van beide uitspraken zal constateren dat beiden ongelijk hebben.
11. Wouter van den Bergh, AA 1975, 4, p. 297.

Prospective overruling heeft zijn voor en zijn tegen. Er wordt hierdoor ongetwijfeld een element van rechtszekerheid toegevoegd aan het proces van rechtsverandering. Anderzijds heeft het iets zeer onbevredigends indien de nieuw gevonden rechtvaardigheid slechts voor de toekomst wordt toegepast. Toepassing van prospective overruling is niet in strijd met ons rechtssysteem en heeft ook wel pleitbezorgers gekregen[12], maar, zoals gezegd, de Hoge Raad heeft er tot dusver niet van willen weten.

In de derde plaats wijs ik er op dat de arresten van de Hoge Raad niet of nauwelijks regels van overgangsrecht bevatten. Ook dit is conform de traditie van de Hoge Raad.[13]

Het is duidelijk dat de wijze van rechtsvorming die wordt toegepast in CRvB 4 oktober 1985 op deze drie punten van de jurisprudentie van de Hoge Raad verschilt. De uitspraak van 4 oktober 1985 werd voorafgegaan door een waarschuwing. Voorts past de Centrale Raad hier prospective overruling toe. Gaat zelfs verder door de 'uitgestelde werking' van zijn beslissing niet te beperken tot het eerstkomende geval dat hem wordt voorgelegd, maar uit te strekken tot een min of meer verwijderde toekomst. Hiermede gepaard gaat een zeer uitvoerige overgangsregeling.

Het lijkt mij eveneens duidelijk dat deze verschillen niet voortvloeien uit een principiële keus van de Centrale Raad voor een nieuwe methode van rechtsvinding. Daarvoor zijn geen aanwijzingen te vinden, noch in de uitspraak, noch in het verleden.[14] Aannemelijk is dat de verklaring ligt in de omstandigheden van dit specifieke geval. Gegeven de aard van de materie was het verstandig de toetsing van de honderden lopende verzekeringen in eerste instantie over te laten aan de bedrijfsverenigingen. Anders gezegd: gegeven de keus die de Centrale Raad in 1985 deed, lag de daaraan gekoppelde 'uitgestelde werking' voor de hand. Dit brengt mij bij de vraag of de Centrale Raad deze keus niet beter aan de wetgever had kunnen overlaten.

V Wetgever of rechter

Rechtsverandering door de wetgever biedt evidente, algemeen erkende, voordelen boven rechtsvorming door de rechter.[15] De wetgever heeft de tijd om de materie zorgvuldig te overwegen, de justiciabelen zien de verandering van verre aankomen en kunnen zich daarop instellen, overgangswetgeving kan de laatste plooien wegstrijken. Een rechterlijk college, dat af wil wijken van zijn vaste ju-

12. J. Drion, Stare Decisis, Het gezag van precedenten, oratie Leiden 1950.
13. Zie over dit vraagstuk M.V. Polak, Algemene beginselen van rechterlijk overgangsrecht, RM Themis 1984, 3, p. 228.
14. M.I. 't Hooft, SMA 1984, 9, 613.
15. H. Drion, Praten over rechtsvinding, de verhouding wetrechter en het nieuw BW, NJB 1983, 38, 1220.

risprudentie, heeft deze mogelijkheden niet of minder. Dit noopt tot terughoudendheid.[16]

De vraag kan worden gesteld onder welke omstandigheden de rechter niettemin 'gerechtigd' is op zijn vaste jurisprudentie terug te komen. Het is niet goed mogelijk op deze vraag een scherp omlijnd antwoord te geven, maar er kunnen toch wel enkele factoren worden genoemd.

In de eerste plaats staat een standpuntverandering sterker naarmate zij is voorbereid en gesteund wordt door literatuur en lagere rechtspraak. Dit laatste was ook het geval in de drie bovengenoemde arresten van de Hoge Raad; in twee daarvan was bovendien sprake van op het NBW anticiperende interpretatie.

In de tweede plaats is het van belang dat het maatschappelijk leven zich zonder al te veel schokken en onzekerheden aan het nieuwe standpunt kan aanpassen. Ook aan dit criterium voldoen de drie arresten. Het zijn belangrijke uitspraken, ongetwijfeld, maar zij leiden mijns inziens niet tot grote maatschappelijke complicaties.

In de derde plaats is terughoudendheid op zijn plaats indien de verandering van standpunt een maatschappelijk omstreden materie betreft. Ook hiervan was geen sprake in de drie arresten van de Hoge Raad.

Wanneer we thans het oog richten op de uitspraak van de Centrale Raad van 1985, moeten we constateren dat daar de kaarten toch wel heel anders lagen. De uitspraak kan niet bogen op voorafgaande steun van de literatuur.[17] Dat de door de Raad gegeven overgangsregeling ongetwijfeld nieuwe problemen en onzekerheden met zich zal brengen, heb ik hiervoor reeds gememoreerd. Belangrijker is echter dat de uitspraak een sociaal-politiek vraagstuk betreft, waarover de meningen verdeeld zijn.

De uitspraak van de Centrale Raad berust op de wens het zogeheten oneigenlijk gebruik te keren dat directeuren-grootaandeelhouders van de sociale verzekeringswetgeving zouden maken. De Centrale Raad zegt niet wat hij onder oneigenlijk gebruik verstaat.[18] De vraag in welke mate dit oneigenlijk gebruik voorkomt[19] en in hoeverre dit tot uitsluiting van deze categorie uit de sociale verzekeringswetgeving zou moeten leiden is voorts omstreden en draagt, zoals gezegd, een sterke sociaal-politieke lading. In 1978 heeft een meerderheid van de van de Sociale Verzekeringsraad tegen deze uitsluiting geadviseerd.[20] Sedert-

16. Zie over de noodzaak tot terughoudendheid om der wille van de rechtszekerheid H.D. Pels Rijcken, Rechtszekerheid, Assepoester van rechtsvindingstheorieën, bijdrage aan de bundel Non sine causa, Zwolle 1979; zie ook H. Drion, Het rechtszekerheidsargument, bijdrage aan de bundel De hanteerbaarheid van het recht, Zwolle 1981.
17. P.F. van Loo, Directeuren in de WW, SMA 1976, 11, p. 692; N.J. Haverkamp, WPNR 1979, p. 70.
18. De omschrijvingen van dit begrip variëren. Vgl. ISMO 1985, Tweede Kamer nr. 17050, nr. 35, p. 553.
19. ISMO 1985, p. 355 vermeldt: 'Er bestaat weinig of geen inzicht in de omvang en verbreidheid van oneigenlijk gebruik'.
20. Advies d.d. 14 december 1978 betreffende beperking kring van verzekerden.

dien is dit vraagstuk herhaaldelijk ter sprake gekomen in het parlement, maar de wetgever heeft geen aanleiding gezien om in de situatie verandering aan te brengen.[21] Was het nu aan de Centrale Raad om dit te bewerkstelligen? Vanuit een oogpunt van wenselijke taakverdeling tussen wetgever en rechter ben ik geneigd deze vraag ontkennend te beantwoorden.[22] Hoe dit zij, op dit moment rest ons slechts met belangstelling af te wachten op welke wijze de uitspraak in de praktijk zal worden geconcretiseerd, dan wel of de uitspraak door wettelijke maatregelen zal worden gecorrigeerd.

Wetgever of rechter? Het is een oude vraag die telkens opnieuw wordt gesteld. In ieder geval is het een vraag die het waard is om behandeld te worden in een bundel die is opgedragen aan Gerard Veldkamp, de man die, in verschillende kwaliteiten, zoveel heeft bijgedragen aan het tot stand komen van de sociale zekerheidswetgeving.

21. Nog op 17 oktober 1985 werd gesteld in MvT bij het ontwerp voor een nieuwe Werkloosheidswet (Tweede Kamer nr. 19261, nr. 3, p. 37) dat er geen grond was om directeuren van een NV of BV van de werknemersverzekeringen uit te sluiten (zie ook MvA, nr. 8, p. 57).
22. Aan mijn zijde weet ik de Centrale Raad anno 1985, die toen stelde dat slechts de wetgever deze omslag kon realiseren (CR 29 februari 1980, RSV 222, m.n. E.P. de Jong); JHS in zijn noot bij CR 22 januari 1985, AB 569; P.N. Sonne, SMA 1986, 3, p. 269. Anders: E.P. de Jong, Ars Aequi 1986, p. 223.

De codificatie van de sociale zekerheidswetgeving in België

ROGER DILLEMANS*

Het is voor mij een groot genoegen met het hiernavolgend stukje een bescheiden bijdrage te kunnen leveren in de eerbetuiging die wordt gebracht aan Prof. Dr. G.M.J. Veldkamp, Oud-minister en een goede vriend sinds vele jaren.

1. Zowel in Nederland als in België, als in de meeste geïndustrialiseerde landen, is de sociale zekerheid de grootste naoorlogse sociale verwezenlijking geweest. Zij heeft ganse lagen van de bevolking alhier behoed voor armoede, slechte verzorging en psychische ellende.

Zij is nu tot voldoende maturiteit gekomen en volgens sommigen zelfs tot oververzadiging. Aan haar doelmatigheid wordt getwijfeld en financieel is zij aan een ware reddingsoperatie toe.

Tot in haar doelstellingen is zij aan bevraging toe.

Alles wat voor haar redding kan in het werk gesteld worden, moet onverwijld worden ondernomen.

En daarbij denken wij niet alleen aan de financiële aspecten, maar ook aan haar herordening en kwalitatieve verbetering.

De sociale zekerheid is inderdaad een grote chaos geworden, fragmentair gegroeid, zeer onevenwichtig in samenstelling, vaak en hoe langer hoe meer een crisiswetgeving, vaak ook vanuit een louter administratieve benadering gedacht, overdreven tot in het kleinste detail geregeld en dus onstandvastig, overwoekerend, ondoorzichtig en voorwerp van een ongedisciplineerd wetgevend beleid.

In dat geheel van voorzieningen ontbreekt het aan interne logica, aan gedegen juridische redenering en, wat nog erger is, aan echte rechtszekerheid.

2. Deze ingewikkeldheid en daaruitvolgende rechtsonzekerheid lagen aan de basis van het Wetsvoorstel tot instelling van een Koninklijke Commissie ter voorbereiding van de codificering, de harmonisering en de vereenvoudiging van

* Rector Katholieke Universiteit Leuven, België.

de sociale zekerheid, ingediend in de Senaat op 13 april 1978 (Parl. Stukken, Senaat, 1977-78, nr. 253) en opnieuw ingediend op 10 mei 1979, door de heer Deleeck (Parl. Stukken, Senaat, 1979, nr. 114).

Anderzijds werd enkele maanden later, op 17 oktober 1979, een ander wetsvoorstel ingediend door de heren Verhaegen en Van Acker (Parl. Stukken, Kamer, 1979-80, nr. 301).

In onderling overleg en bij de besprekingen in de Commissies werden sommige elementen uit het laatstgenoemd voorstel opgenomen in het eerstgenoemde. Uiteindelijk leidde het wetsvoorstel Deleeck tot de Wet van 23 juli 1980 (B.S. van 23 augustus 1980) die de Koninklijke Commissie, belast met de codificering, de harmonisering en de vereenvoudiging van de sociale zekerheid in het kader van de algemene hervorming van de sociale zekerheid instelt.

De Commissie werd op 22 december 1980 geïnstalleerd door de heer L. Dhoore, Minister van Sociale Voorzorg.

Ik had het genoegen deze Commissie te mogen voorzitten samen met Collega en vriend P. van der Vorst, hoogleraar aan de Université Libre de Bruxelles, als onder-voorzitter. De Commissie werd uitgemaakt door 12 leden van de wetgevende Kamers en evenveel plaatsvervangende leden en tien vertegenwoordigers van de sociale gesprekspartners en evenveel plaatsvervangende leden.

Een tijdlang trad de heer Deleeck op als verbindingspersoon tussen de Minister van Sociale Zaken en de Voorzitter van de Koninklijke Commissie.

Zes deskundigen uit de Academische wereld stonden ons bij, waarbij vooral dienen vermeld Mevr. B. van Buggenhout, docent aan de K.U. Leuven, en de Heer Urbain Depré, voorzitter van het Arbeidshof te Brussel en oud Professor aan de Rijksuniversiteit te Gent. Wij hebben 3 onderscheiden documenten uitgebracht, telkens in de twee landstalen, ten eerste een 'Verslag van de werkzaamheden', ten tweede een Memorie van Toelichting bij het voorontwerp van wetboek en ten derde de eigenlijke test van het voorontwerp van wetboek. Deze drie documenten zijn ondertussen 'Parlementaire documenten' geworden. Het geheel werd in mei 1985 bij de Regering en het Parlement ingediend en aan de pers voorgesteld.

3. De Koninklijke Commissie is 36 maal in plenaire zitting bijeengekomen.

De werkzaamheden werden voorbereid in de schoot van de subcommissies rond bepaalde thema's.

De werkzaamheden vingen aan met de uitwerking van een vragenlijst (*Verslag* p. 38-42) nopens de belangrijkste te nemen beleidskeuzen. Alle groepen in de schoot van de Commissie hebben hun standpunten over de toekomst van de sociale zekerheid als antwoord daarop meegedeeld (*Verslag* p. 43-154).

De neerslag van de standpunten vindt men in een Syntheseverslag (*Verslag* p. 155-180).

Daarop voortbouwend hebben wij een eerste reeks 'Basisopties als bakens voor de codificatie' uitgewerkt (*Verslag* p. 181-192).

En dan kwam het grote werk van de voorbereiding van nota's en teksten in de schoot van de Subcommissies (waarvan de verslagen ter beschikking zijn) en de bespreking in plenaire vergadering van de teksten van Wetsontwerp en Me-

morie van Toelichting. De neerslag van deze besprekingen werd geordend volgens de 14 titels van het Voorontwerp van Wetboek en vormt een bijlage bij het *Verslag* van de werkzaamheden.

In functie van deze besprekingen en na nieuw onderzoek werden de 'Basisopties' herwerkt en zij vormen als het ware de algemene inhoudelijke toelichting bij het Voorontwerp van Wetboek; zij zijn opgenomen in het *Verslag* (p. 193-225).

Op het einde van de werkzaamheden kregen de leden van de Commissie nog de gelegenheid om een globale beoordeling te geven. Deze vindt men weergegeven op het einde van het *Verslag* (p. 229-247). Zij was lovend voor de bereikte resultaten op het gebied van de codificatie, harmonisering en vereenvoudiging. De sociale gesprekspartners behouden een aantal reserves wat de voorstellen tot eigenlijke hervorming aangaat: zij betreffen vooral (buiten de tekst over de pensioenen, die slechts in bijlage wordt opgenomen) een aantal stukken in de titels over de financiering, de gezinstoelagen en de arbeidsongeschiktheid; maar het gaat daarbij toch nog altijd maar om zowat 5 pct. van het totaal van 605 artikelen.

4. Alle ingewijden hebben beseft dat wij voor een gigantische opdracht stonden. In veler ogen was het een onmogelijke opdracht.

Alle buitenlandse ervaringen inzake eenvoudige codificering, in het bijzonder in Nederland en de Bondsrepubliek, wijzen uit dat deze opdracht, zelfs in ideale voorwaarden en in één taal uitgevoerd, vele jaren in beslag nemen en dat men voldoende tijd moet uittrekken voor de noodzakelijke consultaties niet alleen over de inhoud, maar ook over de juridische vormgeving, om te komen tot een volwaardig Wetboek dat het sociaal recht eindelijk en definitief zijn plaats zal doen innemen die het verdient in de groep van de voldragen rechtsdisciplines.

Wij hebben over amper vier jaar beschikt. Dat was te weinig.

Onze taak werd immers nog bemoeilijkt door de ambiguïteit van de opdracht, nl. de codificering als dusdanig, maar toch 'in het kader van een algemene hervorming', het nieuwsoortige van de samenstelling van de Commissie (sociale gesprekpartners én parlementairen), waaraan men moest wennen, onvoldoende duidelijkheid inzake de respectieve rol van de voorzitter en de ondervoorzitter en hun positie ten aanzien van de Commissie, de onvoldoende beschikbaarheid van de deskundigen, het gebrek aan een noemenswaardig budget, het feit dat de administratie en de parastatalen van de sociale zekerheid initieel niet betrokken werden bij het project, het gebrek aan statuut voor de voorzitter, de ondervoorzitter en de deskundigen, die dan ook dit werk in hun... vrije tijd hebben moeten afdoen.

De Koninklijke Commissie Sociale Zekerheid zal niet veel gekost hebben aan de Belgische belastingbetaler.

5. Het Voorontwerp van Wetboek is ingedeeld in twee grote delen, een Algemeen Deel waarin een horizontale doorsnede gegeven wordt van de sociale zekerheid, en een Bijzonder Deel waarin verticaal naast elkaar de traditionele

sectoren van de sociale zekerheid worden behandeld. Onze opzet bestond erin zoveel mogelijk materie naar Deel A te doen verhuizen en telkens als we daarin slaagden beschouwden we dit als een pluspunt in onze inspanning van codificatie, harmonisatie en uniformisatie.

In het Algemeen Deel vindt men in zekere mate de indeling terug die in de nieuwe codificaties Veldkamp in Nederland en Hauck in Duitsland worden aangebracht: eerst *een titel* met een opsomming van *definities* en *algemene begrippenverklaring*, waar onze sociale zekerheid dringend behoefte aan heeft.

Titel 2 bevat een opsomming van *grondbeginselen* van de sociale zekerheid. Hierbij hebben we ons geïnspireerd o.m. bij de voorstellen Veldkamp m.b.t. de 'medewerking' van de verschillende instanties en private organismen die met opdrachten van sociale zekerheid belast zijn.

In *Titel 3* wordt het *toepassingsgebied* uiteengezet waarbij de burgers voortaan worden ingedeeld m.b.t. de sociale zekerheid in enerzijds sociaal verzekerden en anderzijds – nieuwe notie – ingezetenen. De eersten hebben recht op de traditionele sociale verzekeringen, de anderen hebben toch ook recht op gezondheidszorgen, kinderbijslag, gewaarborgd minimum-inkomen en tegemoetkomingen voor minder-validen.

In *Titel 4* werd een poging gedaan om een *algemeen statuut van de prestaties* te ontwerpen en wij denken dat hiermee een technisch zeer belangrijk stuk is opgemaakt dat de concrete werking en toepassing van de sociale zekerheid in grote mate moet verbeteren: het gaat hier over verjaringstermijnen, beslissingsprocedures, betaling van bijdragen en uitkeringen enz.

Titel 5 is al een eerste zeer zwaar politiek geladen stuk over de *financiering*. Hierin werd buiten de nagestreefde vereenvoudiging ook een aantal nieuwe gedachten naar voren gebracht, waaronder vooral die van de fiscalisatie van de kinderbijslag die, in onze ogen, voortaan niet moet rusten op het bedrijfsinkomen en het bedrijfsleven maar wel op de nationale middelen in het algemeen.

Wij hadden hetzelfde wensen te doen voor de gezondheidszorgen maar daar schenen de obstakels te groot tegen dergelijk voorstel.

Een eerste aanzet werd ook gegeven in de richting van een gedeeltelijke ontlasting van de arbeidsfactor als financieringsreferentie voor de sociale zekerheid. De volledige vervanging van het bestaande stelsel van bijdragen op het loon door alternatieve systemen zoals de bijdrage op de toegevoegde waarde werd nog niet volledig ontworpen omdat wij dachten dat de noodzakelijke research in die richting nog niet voldoende was uitgewerkt. Wel hebben wij de wettelijke basis wensen te verschaffen voor een dergelijk systeem. Intussen werd al geopteerd voor een franchise naar onderaan in de vorm van een forfaitaire som die ontlast zou worden van sociale zekerheidsbijdrage tenminste voor wat de werkgeversbijdrage aangaat.

In *Titel 6* gaat het over de *administratieve inrichting* en hier werd op grootscheepse wijze 'grote kuis' gemaakt in de bestaande disparate wetgeving over het statuut van de parastatalen die belast zijn met de uitvoering van de sociale zekerheid. Een globaal statuut werd ook ontworpen voor de zogenoemde 'Meewerkende Instellingen'. Een ombudsman werd voorzien in de vorm van een par-

lementair commissaris. Belangrijk in deze Titel is vooral de bewuste invoering van de informaticatechnieken in de sociale zekerheid.

De laatste Titel, *Titel 7* heeft het over de *controle en de sancties*, met een poging om de verschillende controleinstituten te fusioneren en om wat klaarheid te scheppen, anderzijds, in het geheel van administratieve en penale sancties. Op te merken is de instelling van een strafrechtelijke verantwoordelijkheid in hoofde van morele personen.

In de *eerste Titel* van *Boek 2* wordt het stelsel van de *kinderbijslag* ontworpen. Zoals reeds gezegd wordt een enkel stelsel van kinderbijslag aangehouden, waarbij de uitkeringen gelijk zijn voor alle kinderen, of hun ouders nu werknemers, zelfstandigen, ambtenaren zijn, of geen enkel beroep uitoefenen. De percentages voor de uitkering als vervangingsinkomen worden gelijk gemaakt maar de gezinsmodalisatie wordt uitgedrukt in de vorm van een forfaitair supplement dat, per persoon ten laste, wordt uitgekeerd bovenop de individuele basisprestatie. Er werd daarmee een belangrijk basisgegeven aangehouden, nl. de universaliteit van de kinderbijslag. Dit houdt in dat voor elk kind, door zijn bestaan zelf, en mits het aan bepaalde voorwaarden voldoet, het recht op kinderbijslag wordt toegekend. Hierdoor wordt de band met de arbeid als basis voor het recht op gezinstoelage verbroken. Ook niet arbeidenden kunnen recht hebben op kinderbijslag voor hun kinderen. Wel is er een zekere band vereist tussen de rechthebbende en het rechtgevend kind. Ook moet het rechtgevend kind rechtens en gewoonlijk in België verblijven. De leeftijd tot dewelke kinderbijslag wordt verleend wordt eenvormig op 18 jaar gebracht, op voorwaarde dat het kind geen andere winstgevende activiteit uitoefent dan die welke uitdrukkelijk is toegelaten. De kinderbijslag kan tot 25 jaar verleend worden voor kinderen die onderwijs volgen.

In *Titel 2* wordt de *ziekteverzekering* behandeld. Zij wordt traditioneel in twee afdelingen opgedeeld: de gezondheidszorgen en de arbeidsongeschiktheidsvergoeding. Aan het geheel hebben we de naam gezondheidsverzekering gegeven om de aandacht te vragen voor de positieve bezorgdheid in een brede benadering van de gezondheid.

Het bestaande stelsel van de akkoorden tussen de zorgverstrekkers en de ziekenfondsen wordt gehandhaafd, en meteen dus ook het Belgisch recept van de betaling per akte, maar daarnaast wordt een stelsel van forfaitaire akkoorden ontworpen.

De verplichte verzekering voor gezondheidszorgen wordt uitgebreid tot de ganse bevolking. Het criterium wordt alleen nog de verbondenheid met het grondgebied: het gaat om de 'ingezetenen'. Volledige gelijkstelling tussen de groepen kon nochtans om politieke redenen niet bereikt worden: de zogenoemde 'kleine' risico's werden nog voorbehouden voor de werknemers en de ambtenaren.

De wettelijke basis wordt verschaft om rekening te houden met de onmiskenbare evolutie op het terrein van het gezondheidszorgenaanbod, waar nieuwe interessante vormen van groepsopstelling, de fameuze eerstelijnszorg, herordening van het aanbod en de komst van nieuwe types zorgverlening zich aandienen. Dit alles geschiedde zonder nog altijd rechtstreeks in te grijpen in de eigen-

lijke organisatie van de geneeskunde, die tot de types van de 'vrije geneeskunde' in West-Europa blijven behoren. Dus geen echelonering, toch een aanzet hiertoe in de zachte vorm van een stimulans om via de huis-, of gezinsarts in het geneeskundig gebeuren binnen te treden; men heeft thans de mond vol over de rol van de huisarts; hier werd een bescheiden poging gedaan die te revaloriseren.

In de praktische regeling werd de wachttijd afgeschaft, alsmede de bijdragebon.

In het stuk over de *arbeidsongeschiktheidsuitkering* werd als prioriteit gesteld: de preventie, het herstel, en dan pas de vergoeding.

Een van de grote hervormingen die worden voorgesteld is de eenmaking van de notie arbeidsongeschiktheid over de verschillende domeinen heen (gezondheidsverzekering, beroepsziekten, arbeidsongevallen, minder-validen).

Ook de arbeidsongeschiktheid in de openbare sector wordt in dit Wetboek opgenomen en los gemaakt van de betreffende pensioenregeling.

In toepassing van het nieuw gehanteerde begrip arbeidsongeschiktheid, dat een functioneel begrip geworden is, wordt de notie gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid ingevoerd, ook voor de openbare sector en voor de zelfstandigen.

Met het oog op een uniformisering van de evaluatie van arbeidsongeschiktheid worden gewestelijke medische sociale diensten voorgesteld, voor een stuk naar Nederlands voorbeeld.

Naast de vergoeding voor eigenlijke arbeidsongeschiktheid, wordt een 'integratietegemoetkoming' voorzien voor personen die na de verzorging met een bepaalde handicap overblijven.

Titel 3 betreft de schadeloosstelling van het *beroepsrisico* waarvan de verschillende afdelingen hier voor het eerst worden samengebracht: zowel de arbeidsongevallen als de beroepsziekten, zowel in de privé als in de openbare sector.

Zoals bekend is België een van de weinige Europese landen waar de arbeidsongevallen aan de privé verzekeringsmaatschappijen en gemeenschappelijke kassen voor verzekering worden toevertrouwd. Men heeft aan dit stelsel niet geraakt. Wel werd ook hier de nieuwe uniforme notie arbeidsongeschiktheid aangewend en werd, voor wat de arbeidsongevallen aangaat, voor het eerst voorzien in een regelmatige (om de drie jaar) herziening van de arbeidsongeschiktheid en werd een zekere indexering ontworpen. Ook hier werd in een aantal zeer formele artikelen de preventie centraal gesteld.

Titel 4 behandelt de *werkloosheid*, die nu een nieuwe positieve titel krijgt: de werkverzekering. Bij gebrek aan een echte consensus tussen werkgevers en werknemers in de betreffende subcommissie hebben we ons moeten vergenoegen met het opstellen van een geharmoniseerde vereenvoudigde tekst van wet. Een voordeel zal het in elk geval zijn dat de huidige onstandvastigheid die gepaard gaat met het feit dat de betreffende wetgevende documenten alle in de vorm van louter reglementaire bepalingen voorkomen, nu een zekere stabiliteit krijgt. Grote nieuwe opties, zoals bv. de beperking in de tijd van de werkloosheidsvergoeding in functie van de gepresteerde werktijd, zoals in vele buitenlandse systemen bestaat, konden niet genomen worden.

Titel 5 en *Titel 6* betreffen de regelingen van '*sociale bijstand*' die voor het

eerst nu in het gehele complex van de sociale zekerheid worden opgenomen met alle sociale en psychologische voordelen vandien.

Titel 5 betreft het *gewaarborgd inkomen*. De bestaande uiteenlopende stelsels werden geüniformiseerd tot één geheel en men heeft gepoogd dat geheel te valoriseren, ook in de richting van een verhoging van de minima-uitkeringen.

Titel 6 omvat de *tegemoetkomingen voor minder-validen*. Ook hier, zoals voor het minimum gewaarborgd inkomen, wordt een onderzoek naar de inkomsten georganiseerd, zoals normaal voor een regime van sociale bijstand. Naast een vergoeding voor inkomensderving, wordt de 'integratie-tegemoetkoming' voorzien, zoals reeds hoger werd gemeld.

Wat *Titel 7* had moeten worden, het stuk over de *pensioenen*, hebben wij in de presentatie moeten afhaken en als een aanhangsel voorstellen. Inderdaad lag een volledige 'codificatie' niet in de mogelijkheden, gezien de ongelooflijk chaotische uitspreiding van de wetgeving over talloze stelsels, en hebben wij ons gewaagd rechtstreeks aan een nieuwe globale tekst van voorstel dat alleen bedoeld is om te worden ingevoerd voor de generaties die pas nu tot het beroepsleven toetreden, maar dat toch ook reeds dienst zou kunnen doen als coherent referentiekader voor de aanpassingen en hervormingen waartoe de overheid zich in de komende jaren toch zal verplicht zien over te gaan. In deze 'futuristische' tekst werd een grote integeratie van de bestaande pensioensystemen met inbegrip van de zeer uiteenlopende pensioenen voor de overheidssector nagestreefd.

6. Zoals men ziet zijn de eigenlijke hervormingen die zijn voorgesteld niet sensationeel. De bedoeling was vóór alles een behoorlijke codificatie, vereenvoudiging en harmonisatie te realiseren.

Zo hebben we geen algemene fiscalisatie voorgesteld, geen negatieve inkomstenbelasting.

De drie professionele groepen werknemers, openbare sector en zelfstandigen behouden in ruime mate hun afzonderlijke opstelling en hun interne solidariteit wordt nog verstevigd.

Geen ruimere 'privatisering', en ook geen verdere etatisatie, geen onbeperkt mandaat aan de sociale partners, doch wel een reële en geherwaardeerde opdracht.

Geen verdere invoering van een onderzoek naar het inkomen.

Dat wij geen grootse hervormingen hebben voor te stellen, komt omdat wij steeds getracht hebben via de leden van de Commissie in voeling te blijven met en het gehoor te verlenen aan wat ons de aspiraties leken te zijn van de bevolking, en ook met de kostbare aanbreng van het verleden: wij hebben het gebouw dus niet willen afbreken, omdat wij denken dat de sociale zekerheid een verworvenheid is die onze naoorlogse Westerse maatschappijen behoed heeft en nog behoedt voor vele vormen van verpaupering, marginalisatie en aliënatie.

En het is niet op het ogenblik dat het fantoom van deze onheilssituaties opnieuw voor velen weer opduikt in deze tijd van aanhoudende zware economische crisis, dat wij de bescherming van de sociale zekerheid mogen loslaten.

Dus geen *afbouw*. Alleen moeten wij ons bewust zijn van de *gebreken* van

de huidige sociale zekerheid en ons met alle kracht inzetten om deze weg te werken.

Het antwoord op deze uitdaging ligt ons inziens, niet in de uitkijk naar een volledig ander model, noch het collectivistische van de Oostbloklanden, waar geen officiële werklozen zijn, waar de staat de behoeften bepaalt en de utopie van de gelijkheid het zeer reële gevolg heeft van de ontzegging van de vrijheid die ook alle sociale zekerheid fictief maakt; noch het V.S.-model, waarin de structurele armoede zo vlot wordt ingebouwd en de wet van de sterkste vaak over sociale toestanden beslist; noch het succes-model van de nieuwe geïndustrialiseerde landen in Zuid-Oost Azië en elders die een terugkeer zouden betekenen naar de sociale kwestie van vorige eeuw in onze landen. Geen van deze modellen heeft het geheel van de grote waarden die de West-Europese mens groot maakten, voldoende in eer gesteld: de vrijheid, de gelijkheid en vooral de solidariteit.

Als het antwoord niet ligt in de afbouw, dan ligt het evenmin natuurlijk in de koestering van verworven situaties en het ongewijzigd behoud van een systeem dat aanpassingen, nieuwe evenwichten, nieuwe oriëntaties behoeft.

Het antwoord ligt wel in het behoud van de beginselen van het stelsel: *verzekering én solidariteit*, maar met uitzuivering dan, vereenvoudiging, stelling van prioriteiten, en een permanente beheersing van de budgetten.

Dat hebben wij gepoogd te doen.

7. Ons ontwerp omvat de *sociale zekerheid in ruime zin*, daarin begrepen het beroepsrisico, maar ook de zogenoemde sociale bijstand.

De jaarlijkse vakantie werd overgelaten aan het arbeidsrecht.

De fondsen voor bestaanszekerheid werden evenmin behandeld.

Het rechtstreeks *doel* van de sociale zekerheid blijft verder gericht op de dekking van de sociale risico's in ruime zin en dus niet op de verticale herverdeling van de inkomens als dusdanig, die eerder een gevolg is dan een doel en die via een aangepaste fiscaliteit kan worden verwezenlijkt.

Zij is als dusdanig alleen geroepen om *individuele prestaties* te verschaffen.

Het '*universaliteitsprincipe*' blijft gehuldigd, zodat niemand wordt uitgesloten op grond van zijn inkomsten.

Finaliter kwamen wij tot volgende grondstructuren:

a. een stelsel van gezinsprestaties, eenvormig en niet meer beroepsgebonden, waarbij de betrokkenen als dusdanig *geen bijdrage* betalen en *niet* onderworpen zijn aan *onderzoek naar het inkomen*;
b. drie stelsels van sociale verzekering, bestemd voor de drie socio-professionele groepen: werknemers, zelfstandigen, overheidssector. Hier zijn wel *bijdragen* voorzien; de uitkeringen zijn dan weer toegekend *zonder onderzoek naar het inkomen.*

   De drie stelsels omvatten de tak van de gezondheidszorgen, en de takken van de beroepsgebonden vervangingsinkomens.
c. Een stelsel van sociale bijstand, omvattende het gewaarborgd minimuminkomen en de tegemoetkomingen voor minder-validen: hier zijn geen *bijdragen* voorzien, maar de toekenning van de uitkeringen worden wel onderworpen aan een *onderzoek naar het inkomen.*

De inhoudelijke objectieven die wij verder nastreefden, heten:
- vereenvoudiging, harmonisering, eenmaking en transparantie;
- behoud van het paritair beheer en responsabilisering op alle niveau's;
- humanisering van de toepassing;
- invoering van grotere interne sociale rechtvaardigheid;
- selectiviteit en het stellen van prioriteiten in deze tijd van aanhoudende economische crisis (de Belgische uitgaven voor sociale zekerheid zijn relatief de hoogste van West-Europa): door een betere cumulregeling, vestiging van maxima, erkenning van de prioriteit voor de minst-bedeelden en tenslotte... belastbaarstelling van alle sociale vervangingsinkomens.

Sociale zekerheid en de civiele rechter

ROGIER DUK*

1. De civiele rechter krijgt in toenemende mate te maken met procedures waarin aanspraken uit hoofde van de sociale zekerheidswetgeving een rol spelen. Zo besliste de Hoge Raad in 1985 twee zaken in deze sfeer, een geval waarin het ging om een naar het oordeel van de betrokken instantie ten onrechte uitgekeerde WWV-uitkering (welke instantie in verband daarmee op latere uitkeringen wenste te korten)[1], en een geval waarin – toevalligerwijs – die zelfde instantie, (de Sociale Dienst van) de gemeente Amsterdam, wel erg lang – veel langer dan de in de in artikelen 32 en 33 WSW voorziene termijn van maximaal 5 weken – nodig had voor de beslissing op een bezwaarschrift, gericht tegen een besluit tot beëindiging van een dienstverband op grond van die wet[2]; die laatste beslissing is mede van betekenis voor de toepassing van de WWV en de ABW, die immers gelijksoortige bepalingen kennen. In die beide gevallen ging het om in kort geding aanhangig gemaakte zaken; dergelijke procedures zijn mogelijk, omdat het toepasselijke beroepsrecht, anders dan bij voorbeeld de Wet AROB, geen spoedvoorzieningen kent.[3] Niet alleen in kort geding is er overigens plaats voor de civiele rechter; bodemprocedures zijn in het bijzonder mogelijk zowel indien aan de betrokken instantie onzorgvuldigheid kan worden verweten bij handelingen of nalaten waartegen geen voorziening bij de administratieve rechter, in het bijzonder die op grond van de Beroepswet, openstaat – zoals bijvoorbeeld het geval is bij het nalaten van een bedrijfsvereniging om desverzocht een voor beroep vatbare beslissing af te geven[4] – als indien de administratieve rechter in het voordeel van de justitiabele heeft beslist en deze aanspraken geldend wil maken in de beoordeling waarvan de sociale verzekeringsrechter niet kan treden, met name: vergoeding wenst van de door hem ten gevolge van de inmiddels

* Advocaat, De Brauw & Westbroek, Den Haag.

1. HR 11 januari 1985, RvdW 1985, 18, RSV 1985, no. 112.
2. HR 21 juni 1985, RvdW 1985, 120.
3. Zie voor de betekenis van het civiele kort geding voor de sociale zekerheidswetgeving M.A. Hoogeveen, 'De President in kort geding en de sociale zekerheid', SMA 1984, pp. 475/488 en de in dat artikel genoemde rechtspraak en literatuur; vgl. ook 'Onrechtmatige daad' (losbladig), no. 's VII-40/50.
4. Zie M.A. Hoogeveen, a.w. (n.3) en de aldaar in noten 52., 53. en 56. genoemde literatuur.

vernietigde beslissing geleden schade; die schade zal in het bijzonder het gevolg kunnen zijn van het feit dat een in eerste instantie geweigerde uitkering (weliswaar alsnog, maar) met vaak aanzienlijke vertraging wordt uitbetaald.

2. In hetgeen hierna volgt, wordt allereerst bezien onder welke omstandigheden sprake is van een burgerlijke rechtsvordering, met name een vordering uit onrechtmatige daad, nodig om de burgerlijke rechter, op grond van art. 2 RO, bevoegd te achten van een vordering kennis te nemen. Daarna zal worden onderzocht hoe bij dergelijke vorderingen de geleden schade moet worden bepaald, en met name wat daarbij de betekenis is van art. 1286 BW, op grond waarvan bij vorderingen strekkende tot bepaling van een zekere geldsom, (slechts) moratoire rente, gefixeerd op een percentage van de verschuldigde hoofdsom, kan worden toegekend.

3. Uit hoofde van de sociale verzekeringswetgeving zijn de met de uitvoering daarvan belaste organen in het bijzonder belast met het doen van betalingen in die gevallen waarop die wetgeving daarop aanspraak geeft. Geschillen tussen die organen en de justitiabelen betreffen dan ook met name de vraag of in een gegeven geval al dan niet recht op een uitkering bestaat. Een dergelijk geschil betreft als zodanig niet een burgerlijke rechtsvordering zodat, ook bij gebreke van een bijzondere rechtsgang, zoals die van de Beroepswet, de burgerlijke rechter terzake onbevoegd is.[5] Die omstandigheid levert niet meer dan een eenvoudig te slechten barrière op, en wel omdat de bevoegdheid van de burgerlijke rechter gegeven is zodra de eiser, al dan niet terecht, aan zijn vorderingen een privaatrechtelijke grondslag geeft; daarbij valt met name te denken aan een vordering uit onrechtmatige daad.[6] Is de vordering zo ingekleed, dan zal de burgerlijke rechter deze ten gronde hebben te beoordelen, tenzij er met betrekking tot het gevorderde een adequate administratieve rechtsgang is; alsdan volgt immers niet-ontvankelijkheid.[7] De vraag ten principale is daarmee wanneer een met de uitvoering van de sociale zekerheidswetgeving belast orgaan door geen uitkering of andere voorziening krachtens die wetgeving toe te kennen onrechtmatig handelt, preciezer geformuleerd: of het enkele feit dat (naar achteraf in een procedure bij de bevoegde administratieve rechter is gebleken resp. – wanneer het om een kort geding gaat – naar verwachting zal blijken) ten onrechte een uitkering of voorziening wordt geweigerd, reeds meebrengt dat onrechtmatig – want in strijd met de rechtsplicht van dat orgaan – wordt gehandeld, of dat van onrechtmatigheid eerst sprake is indien is voldaan aan (nader te omschrijven) bijkomende voorwaarden (waarbij met name kan worden gedacht aan de eis dat de beslissing kennelijk onjuist dan wel de rechtsschending anderszins gekwalificeerd moet zijn).

4. Aan een vordering uit onrechtmatige daad naast een beroep op de admini-

5. Vgl. 'Onrechtmatige daad' (losbladig), no's VII – 1/2.
6. Zie HR 9 november 1973, NJ 1974, 91, AB 1974, 10.
7. Zie HR 15 april 1977, NJ 1977, 400 en HR 25 november 1977, NJ 1978, 255.

stratieve rechter bestaat bij geschillen ten gronde behoefte, omdat het arsenaal waarover de administratieve rechter pleegt te beschikken, beperkt is en deze met name veelal geen (integrale) schadevergoeding kan toekennen.[8] Zo heeft de Centrale Raad van Beroep meermalen beslist dat hij niet bevoegd is kennis te nemen van (rente-)vorderingen in verband met de onjuist bevonden weigering van een uitkering dan wel een (andere) vertraging bij de toekenning daarvan.[9] Met name na de totstandkoming van de Wet AROB is aan dit probleem zowel in de rechtspraak als in de juridische litteratuur ruim aandacht – toegespitst op de toepassing van juist die wet – besteed. Een voorvraag is daarbij in hoeverre de civiele rechter alsdan aan het oordeel van de administratieve rechter omtrent de ongeldigheid van de in beroep vernietigde beschikking gebonden is, een vraag die, zo lijkt mij, overigens kan worden onderscheiden van die of met de onregelmatigheid in administratiefrechtelijk opzicht al dan niet ook de onrechtmatigheid in civielrechtelijke zin (zonder meer) gegeven is. Die voorvraag is inmiddels door de Hoge Raad in het zgn. St. Oedenrodearrest beantwoord in deze zin

> '...dat het oordeel over de vraag of de beschikkingen in strijd met het recht... zijn genomen, bij (de administratieve rechter) berust zodat (de civiele rechter) van de uitspraken van (de administratieve rechter) had uit te gaan'.[10]

5. In een arrest uit 1980 heeft de Hoge Raad geoordeeld dat uitzetting van een vreemdeling voordat op diens beroep tegen de weigering van een verblijfsvergunning is beslist,

> '...een onrechtmatige daad kan opleveren. Dit zal met name het geval zijn, wanneer de staatssecretaris in de gegeven omstandigheden in redelijkheid niet tot de maatregel van uitzetting had kunnen komen, waarbij mede van belang is of het beroep bij de Afdeling Rechtspraak verwacht mag worden een redelijke kans van slagen te hebben en of de uitzetting in strijd zou komen met een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur...'.[11]

Deze overweging laat ruimte voor een onderscheid tussen het administratiefrechtelijke onregelmatigheidsoordeel, ook voor zover dat onregelmatigheidsoordeel niet (slechts) op procedurele, maar (ook) op inhoudelijke overwegingen is gebaseerd, en het oordeel dat in civielrechtelijk opzicht onzorgvuldig is gehandeld. De vraag of dat onderscheid gemaakt dient te worden of dat strijd met materiële algemene beginselen van behoorlijk bestuur het als zodanig rechtvaardigt overheidshandelen onrechtmatig te achten, heeft vele pennen in bewe-

8. Vgl. echter art. 60 Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie ('Het College kan het lichaam veroordelen tot vergoeding van of tot betaling van een tegemoetkoming in de schade, die de verzoeker door het besluit of de handeling geleden heeft.')
9. CRvB 15 april 1976, AB 1977, 52 en CRvB 14 februari 1979, AB 1980, 419.
10. HR 24 februari 1984, NJ 1984, 669.
11. HR 25 april 1980, NJ 1981, 416.

ging gebracht.[12] De litteratuur van de laatste jaren gaat duidelijk in de richting van een samenval van die oordelen[13], een opvatting waarvoor steun kan worden gevonden in een arrest van de Hoge Raad van eind 1984 waarin bij de beslechting van een voor de civiele rechter aangespannen geschil werd geoordeeld dat het de ontvanger der directe belastingen niet vrij stond

> '...bij het uitoefenen van zijn bevoegdheid tot intrekking van het gegeven uitstel... de algemene beginselen van behoorlijk bestuur te veronachtzamen en dat op een zodanige veronachtzaming te zijner tijd zo nodig in een volgend kort geding een beroep kan worden gedaan'.[14]

6. In de rechtspraak op het gebied van de sociale zekerheid, met name het sociaal verzekeringsrecht, spelen de algemene beginselen van behoorlijk bestuur een relatief ondergeschikte rol, en wel omdat die wetgeving aan de met de uitvoering daarvan belaste organen slechts in zeer beperkte mate beleidsvrijheid laat. De geschillen waarvoor de Raden van Beroep en de Centrale Raad van Beroep worden geplaatst, hebben in het algemeen een wat ander karakter; het zal daarbij in hoofdzaak gaan om drie categorieën van vragen: a. zijn in de bestreden beslissing de toepasselijke wettelijke regels rechtens juist uitgelegd, b. zijn de feiten waarop de beslissing berust, juist vastgesteld, en c. heeft het uitvoeringsorgaan de (correct uitgelegde) rechtsregel terecht op de (juist vastgestelde) feiten van toepassing geacht? De derde vraag verdient het apart te worden genoemd, omdat veel in de betrokken wetgeving gehanteerde begrippen betrekkelijk vaag zijn en de toepassing van het recht op de feiten daardoor degene die beslist, een zekere vrijheid van beoordeling (wat iets anders is dan: beleidsvrijheid) laat.

7. Trekt men de onder 5 aangeduide lijn in rechtspraak en litteratuur door naar het gebied van de sociale zekerheid, dan zou – in elk geval: normaliter – het enkele feit dat de uitspraak van de sociale verzekeringsrechter ertoe noopt een eerst geweigerde uitkering alsnog toe te kennen, voldoende zij om mee te brengen dat het betrokken orgaan jegens de uitkeringsgerechtigde (in strijd met zijn wettelijke rechtsplicht en dus) onrechtmatig heeft gehandeld en op die grond gehouden zou zijn de additionele schade, bij voorbeeld die opgetreden door de vertraging in de uitbetaling, te vergoeden (aangenomen dat ook aan de andere elementen voor aansprakelijkheid ex art. 1401 BW, zoals schuld, is voldaan). In de gepubliceerde jurisprudentie is tot nu toe in overwegende mate voor een terughoudender benadering gekozen. De President van de Amsterdamse Rechtbank wees in 1982 een tegen een bedrijfsvereniging gevraagde voorziening af:

12. Vgl. 'Onrechtmatige daad' (losbladig), no.'s VII – 92/97.
13. Vgl. N.S.J. Koeman, 'Civiele schade-acties na schorsing of vernietiging door de AROB-rechter', Bouwrecht 1984, pp. 465/474, nzn. pp. 466/467 en J.H.W. de Planque, 'Aansprakelijkheid van de overheid', Bouwrecht 1984, pp. 659/680, m.n. pp. 660/663 en pp. 672/674.
14. HR 23 november 1984, NJ 1985, 605; zie ook de annotatie van M. Scheltema onder dat arrest, NJ 1985, pp. 1994/1995.

de door de eiser gevorderde schorsing van een besluit tot beëindiging van een voorziening ex art. 57 AAW, zo oordeelde hij,

> '...stuit af op het bepaalde in artikel 85 van de Beroepswet, bepalende dat het beroep op zichzelf geen schorsende kracht heeft...'

terwijl een verbod tot terugvordering van de in dat geval ter beschikking gestelde auto naar het oordeel van die President eerst gerechtvaardigd zou zijn

> '...indien het beroepen besluit klaarblijkelijk onjuist...'[15]

zou zijn. In een uitspraak van de Haagse President was voldoende grond voor weigering van de in kort geding gevraagde voorzieningen dat de betrokken bedrijfsvereniging

> '...zich op het standpunt (had) kunnen stellen...'

en had

> '...kunnen oordelen...'[16]

terwijl voor zijn collega te Maastricht in een vergelijkbaar geval criterium was

> '...dat van een onrechtmatig handelen slechts sprake kan zijn indien (de bedrijfsvereniging) niet in redelijkheid haar door eisers bestreden standpunt vermag in te nemen en dienovereenkomstig te handelen...'

en volgde afwijzing omdat het door de betrokken bedrijfsvereniging ingenomen (juridische) standpunt (betreffende de toepasselijkheid van artt. 1639aa e.v. BW bij faillissement)

> '...voorshands zeker niet als geheel onverdedigbaar (kan) worden aangemerkt...'[17]

Van een principieel andere benadering getuigt een recent arrest van het Amsterdamse Hof, waarin de stelling dat een bedrijfsvereniging slechts dan onrechtmatig handelt indien het door haar in een voor beroep vatbare beslissing ingeno-

15. Pres. Rb. Amsterdam 2 september 1982, RSV 1983, 21, met instructieve noot van J. Spier.
16. Pres. Rb. 's-Gravenhage 7 september 1982, KG 1982, 164.
17. Pres. Rb. Maastricht 16 mei 1983, KG 1983, 182.

men standpunt zó evident onjuist is dat zij dat standpunt in redelijkheid niet kan innemen, als volgt is verworpen:

> '...Voor marginale toetsing is slechts dan plaats indien aan degene, die de ter toetsing staande beslissing genomen heeft, een zekere mate van beleidsvrijheid bij het nemen daarvan toekomt'.[18]

Of dat oordeel juist is, zal moeten blijken uit de beslissing op het inmiddels (mede) tegen dit oordeel ingestelde cassatieberoep.

8. Wie een hem toekomende sociale uitkering te laat – met name eerst na vernietiging door de rechter van een weigerende beslissing – ontvangt, zal aanspraak willen maken op vergoeding van de door hem dientengevolge geleden (vertragings-)schade. Het burgerlijke recht kent voor de gevallen van vertraagde nakoming van een verplichting het onderscheid tussen compensatoire en moratoire interessen, waarbij de laatste – met uitsluiting van iedere andere vorm van schadevergoeding – verschuldigd zijn bij verbintenissen die uitsluitend[19] strekken tot betaling van een geldsom.[20] Op organen van sociale verzekering, met name op bedrijfsverenigingen, rusten ten aanzien van verzekerden onderscheiden verplichtingen, waaronder – bij voorbeeld – die tot het instellen van een deugdelijk onderzoek. Bij behoorlijke nakoming van die verplichtingen mondt zulks uit in de vaststelling of de verzekerde al dan niet recht op een uitkering heeft. De aanspraak op de uitkering zelf, die wordt genegeerd door een beslissing waarbij deze ten onrechte geweigerd wordt, kan echter moeilijk anders worden gekarakteriseerd dan als een verplichting tot betaling van een geldsom, en voor een dergelijke verplichting geldt art. 1286 BW, zodat van vergoeding van compensatoire interessen geen sprake kan zijn.[21] Wat dat betreft verschilt de positie niet van die van de schadeverzekeraar die ex art. 6, lid 1, van de Wet Aansprakelijk-

18. Hof Amsterdam 14 november 1985, KG 1986, 10.
19. De hierboven geciteerde uitspraken zijn alle in kort geding gewezen. In die citaten wordt steeds een (on-)rechtmatigheidsoordeel verwoord. Te verdedigen valt dat, wat er ook zij van de rechtmatigheid van de aangevallen beslissing, de rechter in kort geding een wat grotere mate van terughoudendheid past dan de bodemrechter, welke laatste immers kan uitgaan van de voorafgaande beslissing van de gespecialiseerde rechter. Wat de rechter in kort geding betreft is dan nog voorstelbaar dat in de praktijk wordt gevarieerd al naar gelang het geschil dat aan hem wordt voorgelegd, typisch sociaal-verzekeringsrechtelijke trekken vertoont of dat het daarbij, zoals in de uitspraak van het Amsterdamse Hof, gaat om de uitleg van een civielrechtelijk begrip, in dat geval art. 1639aa BW (waarbij wel aantekening verdient dat de sociale verzekeringsrechter vaak de mogelijkheid heeft die begrippen anders te interpreteren dan de civiele rechter). Tenslotte kan nog, overeenkomstig de indeling gebruikt in het in noot 3 bedoelde artikel van Hoogeveen, worden gevarieerd al naar gelang de fase waarin het beslissingsproces in het sociale verzekeringscircuit zich bevindt. Omdat het bij dat alles meer gaat om overwegingen van opportuniteit (van rechterlijk ingrijpen) dan van rechtmatigheid, wordt in deze bijdrage niet verder op deze onderscheidingen ingegaan.
20. Zie HR 7 mei 1971, NJ 1971, 329.
21. Zie voor het onderwerp in het algemeen Asser-Rutten I (6e druk, 1981), pp. 223/227 en Hofmann-Van Opstall (9e druk, 1976), pp. 278/293.

heidsverzekering Motorvoertuigen gehouden is tot vergoeding van de schade, veroorzaakt door de verzekerde die met zijn auto (onrechtmatig) schade toegebracht heeft.[22]

9. Op grond van de aard van de vordering bij de vertraagde toekenning van een (in dat geval: AAW/WAO-)uitkering heeft de Kantonrechter te Amsterdam moratoire interessen over de hoofdsom verschuldigd geoordeeld.[23] Die beslissing staat niet op zichzelf, in die zin dat de Hoge Raad heeft geoordeeld dat bepalingen als die van art. 1286 BW ook op publiekrechtelijke vorderingen van toepassing kunnen zijn[24] en dat het College van Beroep voor het bedrijfsleven de wettelijke rente van art. 1286 toepasselijk heeft geacht op de vordering tot restitutie van een ten onrechte aan een bedrijfslichaam betaalde heffing.[25] Desalniettemin kan op goede gronden staande worden gehouden dat toewijzing van moratoire interessen in de hier bedoelde gevallen in strijd komt met het wettelijke systeem, zoals de Minister van Justitie in 1978 het antwoord op Kamervragen heeft uiteengezet[26]: de regeling inzake die interessen zou, aldus de Minister, weinig geschikt zijn voor toepassing op uitkeringen, te betalen krachtens de sociale verzekeringswetten, zowel omdat veelal een andere (voorlopige en/of plaatsvervangende) uitkering wordt genoten als omdat de rentevergoeding als prikkel tot nakoming geen doelmatig middel zou zijn bij debiteuren welke een publieke taak vervullen. Dat de wetgever niet van de toepasselijkheid van art. 1286 BW is uitgegaan, kan worden afgeleid uit het feit dat voor de spiegelbeeldige situatie, die waarin de verschuldigde premie niet tijdig wordt voldaan, in art. 14 van de Coördinatiewet Sociale Verzekeringen een bijzondere regeling is neergelegd (waarbij het door de werkgever bij te late betaling verschuldigde rentepercentage bij ministeriële beschikking wordt vastgesteld). De fiscale wetgeving kent in art. 17, lid 2, van de Wet op de invordering een vergelijkbare regeling voor gevallen waarin uitstel van belastingbetaling wordt toegestaan, maar een aanspraak op een vergoeding wegens renteverlies, bij voorbeeld indien bij voorheffing te veel (loon-)belasting is geheven, wordt in fiscalibus niet erkend.[27]

10. Zo men de onder 9 bedoelde knoop al in die zin doorhakt dat bij een onrechtmatige vertraging in de uitbetaling van een sociale verzekeringsuitkering recht op moratoire interessen kan bestaan, moet nog worden bezien met ingang van welk moment die aanspraak ontstaat.[28] Het lijkt goed verdedigbaar dat de betrokken vordering niet reeds opeisbaar wordt door het enkele feit dat de verzekerde – bij voorbeeld – ziek of werkloos wordt, maar dat aan het betrokken orgaan in elk geval een in de omstandigheden van het geval redelijke termijn

22. Vgl. HR 29 januari 1937, NJ 1937, 570 en HR 30 januari 1952, NJ 1953, 624.
23. Vgl. HR 29 april 1977, NJ 1978, 99.
24. Ktr. Amsterdam 26 april 1983, NJ 1984, 197.
25. HR 17 maart 1978, NJ 1978, 562, AB 1978, 358; vgl. ook de noot van G.J. Scholten onder dat arrest in de NJ.
26. CBB 1 november 1977, AB 1978, 121.
27. Hand. II 1977-1978, Aanhangsel 689 onder 1.
28. Vgl. W.P. Erasmus, 'Het invorderingsrecht van de Fiscus' (losbladig), eerste deel, II 13b.

moet worden gelaten om, nadat de uitkering is aangevraagd, informatie te verzamelen en zijn standpunt te bepalen. In die vroege fase zal normaliter echter nog niet de door art. 1286, lid 3, BW vereiste sommatie zijn gedaan; als dat al gebeurt, pleegt het toch niet eerder te geschieden dan na de vernietiging van de betrokken beslissing door de Raad van Beroep (al dan niet hangende een eventueel, mogelijk slechts ter sauvering van de termijn ingesteld appèl). Het feit dat een – aan bepaalde in de wet uiteengezette eisen voldoende – sommatie noodzakelijk is – en dat onvoldoende voor de aanspraak op moratoire interessen is dat het orgaan in kwestie in verzuim is, doordat het (ten onrechte) ondubbelzinnig heeft laten blijken niet te willen betalen –, kan aldus meebrengen dat de voordelen – voor de uitkeringsgerechtigden – van een stelsel waarbij de organen bij vertraging in de uitbetaling van uitkeringen voor vertragingsschade aansprakelijk kunnen worden gehouden, van veeleer theoretische dan praktische betekenis zullen blijven.

11. Het is opmerkelijk dat, terwijl het grensgebied tussen het algemeen administratief recht en het burgerlijk recht druk bevolkt is, aan dat tussen sociaal verzekeringsrecht en civielrecht tot op heden in literatuur en rechtspraak weinig aandacht geschonken is. Het bovenstaande, dat niet meer beoogt dan een eerste schets te geven van een aantal interessante problemen die zich in dat nauwelijks geëxploreerde overgangsgebied blijken voor te doen, moge dienen als eresaluut vanuit een privaatrechtelijk georiënteerd buurland aan degene die de afgelopen decenniën steeds in het centrum van het sociaal verzekeringsrechtelijke rijk heeft verbleven, aan Gerard Veldkamp.

Die Überwachung der IAO-Übereinkommen zur Sozialen Sicherung

Winfried Haase*

I

Bei internationalen Absprachen kommt der Überwachung ihrer Durchführung eine ganz besondere Bedeutung zu. Dies gilt nicht nur für den militärischen Bereich, dessen internationale Kontrollmechanismen häufig spektakulärer Art sind und die Öffentlichkeit beschäftigen. Es gilt ebenso für Übereinkünfte aus dem Bereich der Sozialpolitik, also insbesondere des Sozialrechts und des Arbeitsrechts.

Abgesehen vom allgemeinen Völkerrecht, das gem. Artikel 25 Abs. 2 des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland unmittelbar als Bestandteil des Bundesrechts anzusehen ist und daher der Kontrolle der nationalen Gerichte unterliegt, bedürfen die zwei- und mehrseitigen völkerrechtlichen Übereinkünfte zuvor der Ratifizierung, um wirksam hinsichtlich ihrer Durchführung überwacht zu werden. Aber auch nicht ratifizierte Übereinkünfte werden, wie wir unten sehen, einer Kontrolle nicht ganz entzogen.[1]

In der Bundesrepublik Deutschland wird die Bestätigung des Bundespräsidenten als Ratifikation bezeichnet. Völkerrechtliche Übereinkünfte, die nach Artikel 59 Abs. 2 Satz 1 des Grundgesetzes zustimmungsbedürftig sind, können erst nach Vorliegen der parlamentarischen Zustimmung (Vertragsgesetz) ratifiziert werden. Die Zustimmung ist erforderlich bei Verträgen, welche die politischen

* Ministerialdirektor Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung. Bonn, BRD.

1. Vgl. hierzu u.a. der Verfasser 'Internationales Sozialrecht, Rechtsquellen, Umsetzung und Überwachung', Kompaß Heft 6 1983 S. 251 ff, aber auch 'Soziale Sicherheit durch die Internationale Arbeitsorganisation'. Die Sozialversicherung Dezember 1984 S. 309 ff.

Beziehungen des Bundes regeln, oder sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen. Bei Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) zur sozialen Sicherung ist in aller Regel die Bundeskompetenz gegeben und daher ein Zustimmungsgesetz erforderlich.

Zustimmungsgesetze transformieren den Inhalt von völkerrechtlichen Verträgen insoweit in das innerstaatliche Recht, als sie ihn für die staatlichen Organe wie auch – falls sie sich auf die rechtlichen Verhältnisse einzelner Begünstigter und Verpflichteter beziehen – für diese Begünstigten und Verpflichteten verbindlich machen. Solche Gesetze entfalten voll die verfassungsrechtlichen Wirkungen eines innerdeutschen Gesetzes.[2] Ob jedes Zustimmungsgesetz Transformationswirkung in dem Sinne hat, daß es Rechte und Pflichten nicht nur der Vertragsstaaten, sondern auch einzelner Betroffener auslöst, hängt von dem Inhalt des völkerrechtlichen Vertrages ab. Man wird hier jeweils darauf abstellen müssen, ob der Vertrag Bestimmungen enthält, die unmittelbar die Rechte des einzelnen betreffen (z.B. Gleichbehandlungsgrundsatz) oder ob es sich um Verpflichtungen des Staates handelt (z.B. Verpflichtung zur Anpassung der Gesetzgebung, zur Einrichtung einer Verbindungsstelle usw). Nur im ersten Fall kann das Zustimmungsgesetz die materielle Wirkung haben, daß innerstaatliches Recht mit unmittelbarer Geltungskraft für den einzelnen Bürger entsteht (self executing). In diesen Fällen findet praktisch die Kontrolle bzw. Überwachung eines Übereinkommens durch die nationalen Gerichte statt, da sich ja der einzelne an sie wenden kann.

Handelt es sich nicht um individuelle Ansprüche, sondern um Rechte und Pflichten der Vertragsstaaten, so sehen die zwei- und auch mehrseitigen Übereinkünfte hierfür besondere Vorschriften und Verfahren vor. Für die Anwendung mehrseitiger Übereinkommen, die bei internationalen Organisationen vorbereitet und beschlossen werden, gibt es meist organisationseigene Kontrollverfahren. Ein solches sehr umfangreiches Überwachungssystem hat die IAO. Es gilt als eines der besten im Bereich der Vereinten Nationen. Dies kommt sicher daher, daß die IAO die älteste Sonderorganisation im Verband der Vereinten Nationen ist, also jahrzehntelange Erfahrungen auf diesem Gebiet hat. Aber auch die Mitwirkung der Arbeitnehmer und Arbeitgeber in dieser dreigliedrigen Organisation ist mitverantwortlich dafür, daß das Überwachungssystem besonders gut ausgebaut ist. Dies gilt vor allem für den Bereich des Vereinigungsrechts.

Die schärfste Form einer Überwachungsmaßnahme ist die Klage eines Mitglieds gegen ein anderes Mitglied der IAO. Sie ist nach Artikel 26 der Verfassung möglich.[3] Das Verfahren kann auch von Amts wegen oder auf Grund der Klage eines zur Konferent entsandten Delegierten eingeleitet werden. Ein Untersuchungsausschuß aus unabhängigen Juristen kann in derartigen Fällen zur Prüfung der Streitfrage eingesetzt werden. Derartige Klagen hat es noch nicht

2. Vgl. die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 21. März 1957 BVerfGE 6, 291 (294).
3. Verfassung der Internationalen Arbeitsorganisation und Geschäftsordnung der Internationalen Arbeitskonferenz. Internationales Arbeitsamt Genf Juli 1980.

allzuviele gegeben. Sie berührten auch nur am Rande Fragen der sozialen Sicherheit.[4]

Auch die Beschwerden, die von Berufsorganisationen gegen Mitgliedsstaaten wegen Nichteinhaltung von Übereinkommen nach Artikel 24 der Verfassung erhoben werden können, werden nicht sehr häufig wegen Verletzung von Übereinkommen der sozialen Sicherheit vorgebracht.[5] Diese Beschwerden werden von einem vom Verwaltungsrat (VR) eingesetzten dreigliedrigen Ausschuß behandelt und dann vom Verwaltungsrat abschließend beurteilt. Hält der Verwaltungsrat die von der betroffenen Regierung gegebenen Erklärungen nicht für befriedigend, so kann er gemäß Artikel 25 der Verfassung die Beschwerde und ggfs. die Antwort veröffentlichen. Eine derartige Veröffentlichung wird in der Öffentlichkeit als 'Verurteilung' bezeichnet, die es im juristischen Sinne natürlich nicht ist. Nach Artikel 10 der Verfahrensordnung kann die Beschwerde auch von Amts wegen als Klage weiterbehandelt werden. In dem bislang einzigen Verfahren dieser Art geht es auch nicht um Probleme der sozialen Sicherung, sondern um eine Beschwerde des Weltgewerkschaftsbundes wegen angeblicher Verstöße gegen das Übereinkommen 111 durch die Bundesrepublik Deutschland.[6]

In Sachen der Koalitionsfreiheit kennt die Internationale Arbeitsorganisation ein ganz spezielles Verfahren. Dies berührt natürlich in aller Regel nicht die soziale Sicherung, kann aber dann mittelbar für diesen Bereich von Bedeutung sein, wenn es etwa um die Frage der Gewerkschaftseigenschaft geht, die auch für die Bestellung von ehrenamtlichen Sozialrichtern von Interesse ist.[7]

Am bedeutsamsten für die Überwachung der Durchführung von Übereinkommen ist das sog. Berichtssystem.[8] Es verpflichtet alle Staaten in regelmäßigen Abständen über ratifizierte[9] und sogar über nichtratifizierte[10] übereinkommen zu berichten. Das Berichtssystem hat den Vorteil, daß es nicht erst bei Anrufung durch einen Kläger oder Beschwerdeführer wirksam wird. Die in regelmäßigen Abständen vorzulegenden Staatenberichte werden in einem unabhängigen Sachverständigenausschuß durchgesehen und beurteilt. Ein Bericht dieses Sachverständigenausschusses wird dann der jährlichen Konferenz der Internationalen Arbeitskonferenz (IAK) vorgelegt und in einem hierfür eigens eingesetzten Ausschuß ausführlich erörtert.[11] Die Konferenz selbst eintscheidet dann darü-

4. Vgl. z.B. die Klage Frankreichs gegen Panama betr. das Übereinkommen 55 über die Verpflichtungen der Reeder bei Krankheit, Unfall oder Tod von Schiffsleuten, VR-Drucksachen GB 201/23/17, 201/23/41, 202/7/15).
5. Vgl. z.B. die Beschwerden gegen Schweden (1982) wegen Verletzung des ÜK 121, gegen Belgien (1983) wegen Verletzung des ÜK 102 und gegen Costa Rica (1984) unter anderem wegen Verletzung der ÜK 102 und 130.
6. Vgl. VR-Drucksachen 229/5/11; 231/5/15.
7. Vgl. §14 Abs. 2 Sozialgerichtsgesetz.
8. Vgl. hierzu u.a. Beitzke Günther 'Verwirklichung sozialer Menschenrechte durch internationale Kontrolle. Die Berichtspflichten gegenüber der ILO'. Vereinte Nationen 5/81 S. 149 ff.
9. Art. 22 IAO-Verfassung a.a.O.
10. Art. 19 Abs. 5 e IAO-Verfassung a.a.O.
11. Vgl. z.B. den Bericht des Konferenzausschusses aus dem Jahre 1985 Provisional Record Nr. 30.

ber, welche Kritik im einzelnen an das Verhalten der Staaten anzubringen ist. Die schärfste Form der Kritik ist die Aufnahme der kritischen Bemerkungen in einen Sonderabsatz des Konferenzberichts. Früher sprach man von der Aufnahme in die schwarze Liste. Das Verfahren dieses Konferenzausschusses ist in letzter Zeit vor allem dem Einwand ausgesetzt gewesen, es berücksichtige zu wenig die Schwierigkeiten der Entwicklungsländer; von östlicher Seite wird behauptet, es bedeute einen Eingriff in innere Angelegenheiten der Mitgliedsländer.[12] Der Sachverständigen-ausschuß ist wegen seiner Zusammensetzung immer wieder Gegenstand der Kritik, vor allem der Ostblockländer.[13]

Für die Überwachung der Übereinkommen, die die soziale Sicherung betreffen, ist sicher der Sachverständigenausschuß (SVA) selbst von allergrößter Bedeutung. Bei der sozialen Sicherung geht es doch um sehr spezielle, meist auch mehr technisch-juristische Fragen, die sich kaum für die politischen Instanzen wie den Konferenzausschuß oder den schon oben erwähnten Beschwerdeausschuß des Verwaltungsrats eignen. Für den Sachverständigenausschuß ist andererseits Voraussetzung die Vorbereitung durch das Amt, das ja nicht nur die jeweiligen Staatenberichte durchsieht, sondern auch ständig die Entwicklung der Gesetzgebung in den einzelnen Ländern verfolgt. Darüber hinaus werden neben den Staatenberichten häufig informelle Beschwerden an das Amt herangetragen. Auch vor der Ratifizierung eines Übereinkommens wird gelegentlich das Amt gebeten, zu Zweifelsfragen Stellung zu nehmen, die es dann vorbehaltlich einer Entscheidung des Internationalen Gerichtshofes zu beantworten versucht.[14]

II

Nachstehend mögen einige Beispiele, die das Recht der sozialen Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland betreffen, verdeutlichen, welche Bedeutung und Wirkung die Überwachung der Übereinkommen durch die IAO und die nationalen Gerichtsbarkeit hat:

Das in diesem Zusammenhang wohl interessanteste Übereinkommen aus dem Bereich der sozialen Sicherung, das sowohl die Überwachung seiner Durchführung durch die nationalen Gerichte als auch durch die IAO deutlich macht, ist das Übereinkommen 19 über die Gleichbehandlung einheimischer und ausländischer Arbeitnehmer in der Entschädigung von Betriebsunfällen vom 5. Juli 1925.[15] Obwohl es eines der ältesten Übereinkommen ist, ist es – wegen der hohen Zahl der Ratifizierungen – auch heute noch von großer Bedeu-

12. Vgl. hierzu insbesondere den Bericht des Generaldirektors zur Internationalen Arbeitskonferenz 1984 (70. Tagung), Internationales Arbeitsamt Genf.
13. Die derzeitige Zusammensetzung des Sachverständigenausschusses ist im Allgemeinen Bericht III (Teil 4 A) der Internationalen Arbeitskonferenz 1985 wiedergegeben.
14. Vgl. Art. 37 IAO-Verfassung a.a.O. sowie Bericht des Generaldirektors GB 221/19/1.
15. Reichsgesetzblatt II 1928, 509.

tung.[16] Der Austritt Deutschlands aus der IAO, der im Jahre 1935 wirksam wurde, ist auf die jetzige Anwendung des Übereinkommens ohne Wirkung geblieben, weil die Bundesrepublik Deutschland anläßlich ihrer Wiederaufnahme in die IAO am 12. Juni 1951 sich zu den Verpflichtungen aus dem vom Deutschen Reich vor seinem Austritt ratifizierten Übereinkommen bekannt hat, soweit diese Verpflichtungen im Hoheitsbereich der Bundesrepublik Deutschland entstanden sind oder entstehen.[17] Es ist das von der Rechtsprechung am meisten zitierte bzw. berücksichtigte Übereinkommen der IAO.

Nach dem Übereinkommen (Art. 1) hat jedes Mitglied der IAO, das dieses Übereinkommen ratifiziert, die Verpflichtung, den Staatsangehörigen jedes anderen das Übereinkommen ratifizierenden Mitgliedes, die auf seinem Gebiet einen Betriebsunfall erlitten haben, oder ihren Hinterbliebenen, die gleiche Behandlung in der Entschädigung bei Betriebsunfällen zu gewähren, wie seinen eigenen Staatsangehörigen. Diese Gleichbehandlung wird den ausländischen Arbeitnehmern und ihren Hinterbliebenen ohne Rücksicht auf ihren Wohnsitz gewährt. Soweit indes Zahlungen in Frage kommen, die ein Mitglied oder dessen Staatsangehöriger diesem Grundsatz gemäß im Ausland zu leisten hätten, sind die entsprechenden Maßnahmen, 'nötigenfalls' durch Sonderabkommen zwischen den beteiligten Mitgliedern zu vereinbaren. Bei dem Übereinkommen handelt es sich also um die Frage der Gleichbehandlung, nicht um die Frage der Gegenseitigkeit oder des Exports. Trotz der Formulierung in Art. 1 Abs. 1 des Übereinkommens, die auf eine Staatenverpflichtung hindeutet, hat die Rechtsprechung zutreffend die durch das Übereinkommen begründeten Ansprüche als Individualansprüche gewertet. Jeder Betroffene hat auch auf Grund des Übereinkommens den Anspruch unabhängig davon, ob die Versicherungsträger eines anderen Mitgliedslandes, das dieses Übereinkommen ratifiziert hat, ihre Verpflichtungen erfüllen oder nicht. Zu dieser Frage, die im Verhältnis zu Ostblockstaaten eine große Rolle gespielt hat, hat sich das Bundessozialgericht (BSG) mehrfach geäußert.[18] Die Überwachung des Übereinkommens durch die Rechtsprechung hat auch bei den Beratungen des deutsch-polnischen Rentenabkommens von 1976 eine bedeutsame Rolle gespielt. Ein Verbalnotenaustausch über die gegenseitige Rentenzahlung war das Ergebnis[19]; dies wurde dem Sachverständigenausschuß der IAO mitgeteilt.

Der Sachverständigenausschuß hat sich auch hinsichtlich der Staatenverpflichtungen mit diesem Übereinkommen befaßt und die Bundesregierung schon im Jahre 1955 gefragt, ob die damals in der Unfallversicherung vorgesehenen Leistungsverbesserungen, die auch in bilateralen Abkommen vereinbart wurden, nicht ebenfalls den Angehörigen anderer Staaten gewährt werden mußten, die das Übereinkommen ratifiziert haben, falls diese Staatsangehörigen in ei-

16. Über 100 Ratifizierungen. Von der VR-Arbeitsgruppe für Internationale Arbeitsnormen wird dem ÜK 19 hinsichtlich seiner Förderung Priorität eingeräumt. VR-Drucksache GB 232/WP/ILS/1.
17. Erlaß des BMA vom 8.8.1951 – BABl 1951 S. 389.
18. Vgl. insbesondere BSG vom 22.10.1975 – 8 RU 236/74, vom 17.12.1975 – 2 RU 105/75 BSGE 41, 108 ff, vom 26.5.1977 – 2 RU 70/76.
19. BGBl 1976 II 451.

nem der Länder wohnen, mit denen bilaterale Verträge abgeschlossen sind. Die Bundesregierung hatte damals die Anfrage mit dem Hinweis auf die 'besonderen Verhältnisse' zwischen den Vertragspartnern sehr zurückhaltend beantwortet.[20] Das Gesetz zur voräufigen Neuregelung von Geldleistungen in der gesetzlichen Unfallversicherung vom 27.7.1957 hat dieses Problem später im Sinne des Übereinkommens gelöst.[21]

Während das Übereinkommen 19 vorwiegend die nationale Rechtsprechung befaßt hat, hat das Übereinkommen 102[22] über die Mindestnormen der sozialen Sicherheit den Sachverständigenausschuß der IAO beschäftigt: So ist nach den Artikeln 10 und 12 des Übereinkommens Krankenhauspflege 'wenn erforderlich' während der ganzen Dauer des Falles zu gewähren. Nach § 184 Abs. 1 RVO a.F. konnte die Krankenkasse anstelle von Krankenpflege Krankenhauspflege gewähren. Der den Krankenkassen eingeräumte Ermessensspielraum bei der Gewährung dieser Leistung war allerdings nach höchstrichterlicher Rechtsprechung dann nicht mehr gegeben, wenn eine andere Leistung als die der Krankenhauspflege nicht in Betracht kam. Hierauf hatte die Bundesregierung auf Anfragen des Sachverständigenausschusses wiederholt hingewiesen. Die Gewährung von Krankenhauspflege werde in den Fällen in denen sie medizinisch notwendig ist, zur Pflichtleistung der Krankenkassen. In der Folge führte die mehr formale Abweichung der Regelungen im Übereinkommen und in der Reichsversicherungsordnung zu einer Gesetzesänderung, die im Jahre 1974 wirksam wurde.[23]

Nach Artikel 69 e und f des Übereinkommens können Leistungen, auf die eine Person Anspruch hätte, ruhen, wenn der Fall von der betreffenden Person durch ein von ihr begangenes Verbrechen oder Vergehen oder vorsätzlich herbeigeführt worden ist. Die Vorschrift des § 192 Abs. 1 RVO alter Fassung sah dagegen vor, daß die Satzung Mitgliedern das Krankengeld ganz oder teilweise für die Dauer einer Krankheit versagen konnte, die sie sich u.a. 'durch schuldhafte Beteiligung oder Schlägereien oder Raufhändeln zugezogen' hatten. Da zwischen beiden Regelungen eine sachliche Diskrepanz bestand, hatte der Sachverständigenausschuß wiederholt eine Änderung der gesetzlichen Vorschriften gefordert.[24] Die Vorschrift des § 192 Abs. 1 in der Fassung des Gesetzes vom 10.8.1972[25] entspricht jetzt dem Übereinkommen. Seitdem kann das Krankengeld nur dann ganz oder teilweise versagt werden, wenn sich der Versicherte die Krankheit vorsätzlich zugezogen hat.

Artikel 69 e und f des Übereinkommens 102 hat auch im Zusammenhang

20. Vgl. die Berichte des SVA 1956, 1957, 1958 zum ÜK 19.
21. BGBl 1957 I, 1071.
22. Das Übereinkommen vom 28. Juni 1952, Zustimmungsgesetz vom 18.9.1957 (BGBl 1957 II 1321 ff), in Kraft für die Bundesrepublik Deutschland am 21.2.1958.
23. Vgl. hierzu Klotz Valentin 'Der Einfluß der Internationalen Arbeitsorganisation auf die innerstaatliche Gesetzgebung' Bundesarbeitsblatt 10/1973 S. 499 ff sowie Berichte des SVA 1969, 1971, 1972, 1973, 1974 zum ÜK 102 und Leistungsverbesserungsgesetz vom 1.1.1974 BGBl I S. 1925.
24. Vgl. hierzu Berichte des SVA 1971, 1972, 1973 zum ÜK 102.
25. BGBl 1972 I 1433.

mit dem Opferentschädigungsgesetz (OEG) zu einer Entscheidung des BSG geführt. Da nach § 2 OEG entschädigungsausschließend die leichtfertige (fahrlässige) Beteiligung des Geschädigten an einer Schlägerei sein kann, war die Frage aufgetaucht, ob diese Vorschrift einen Verstoß gegen das Übereinkommen bedeute, das nur bei vorsätzlichem Handeln zuläßt, die Leistung zu verweigern. Das BSG bekannte sich hier zu der Auffassung, daß das Opferentschädigungsrecht nicht zur sozialen Sicherheit im Sinne des ÜK 102 rechnet.[26]

Die wohl strittigste Frage aus dem Übereinkommen 102 berührt die Leistungen bei Arbeitslosigkeit. Die im Übereinkommen vorgeschriebenen Leistungen bei Arbeitslosigkeit können nach Artikel 69 (i) u.a. dann ruhen, 'wenn der Verlust der Beschäftigung die *unmittelbare* Folge einer auf eine Arbeitsstreitigkeit zurückzuführenden Arbeitseinstellung war oder die betreffende Person ihre Beschäftigung freiwillig ohne ausreichende Gründe aufgegeben hat'. Die Auslegung dieser Bestimmung und ihre Durchführung in der innerstaatlichen Gesetzgebung machten von Beginn an Schwierigkeiten.[27] Zwei Grundauffassungen standen sich gegenüber: Der Verlust der Beschäftigung müsse die unmittelbare Folge einer auf eine Arbeitsstreitigkeit zurückzuführenden Arbeitseinstellung sein. Jedoch werde durch das Übereinkommen nicht gefordert, daß auch die Arbeitseinstellung unmittelbar auf die Arbeitsstreitigkeit zurückzuführen sei. Daraus wurde und wird gefolgert, daß die Arbeitseinstellung im Betrieb auch mittelbar auf die Arbeitsstreitigkeit zurückgeführt werden könne, um die Ruhensvorschrift der Artikels 69 (i) anzuwenden. Demgegenüber argumentierte der Sachverständigenausschuß der IAO zunächst, der Begriff 'unmittelbare Folge' stelle vielmehr die Beziehung zwischen 'Arbeitslosigkeit' und 'Arbeitsstreitigkeit' her. Es könne daher mur den unmittelbar am Arbeitskamf beteiligten Arbeitnehmern Arbeitslosengeld verweigert werden. Dies war und ist auch die Auffassung der Gewerkschaften.

Bei Inkrafttreten des Ubereinkommens im Jahre 1958 regelte § 84 AVAVG die Zahlung von Arbeitslosengeld an von einem Streik betroffene Arbeitnehmer. Danach ruhte der Anspruch auf Arbeitslosengeld grundsätzlich während des Arbeitskampfes. Lediglich zur Vermeidung unbilliger Härten konnte Arbeitslosengeld an Arbeitnehmer, die an Arbeitskämpfen nicht teilnahmen, gezahlt werden. Voraussetzung war, daß es sich um einen Arbeitskampf außerhalb des Betriebes, Berufskreises, Arbeits- oder Wohnortes des Arbeitslosen handelte. Diese Vorschrift wurde vom Sachverständigenausschuß als unvereinbar mit dem Übereinkommen 102 angesehen. Das am 1. Juli 1969 in Kraft getretene Arbeitsförderungsgesetz (AFG) regelte dann in der im Bundestag gefundenen Fassung des § 116 die Zahlung von Arbeitslosengeld an Arbeitnehmer, die durch einen Streik arbeitslos werden. Danach erhalten Arbeitnehmer, die durch einen inländischen Arbeitskampf, an dem sie nicht beteiligt sind, arbeitslos werden, nur dann kein Arbeitslosengeld, wenn der Arbeitskampf auf eine Änderung der Arbeitsbedingungen in dem Betrieb, in dem sie zuletzt beschäftigt

26. BSG vom 24.4.1980 BSGE 50,95 (99).
27. Vgl. hierzu Klotz a.a.O. S. 502 sowie die Berichte des SVA 1965, 1967, 1968 zum ÜK 102.

waren, abzielt oder die Gewährung von Arbeitslosengeld den Arbeitskampf beeinflussen würde. Näheres überließ § 116 AFG einer von der Bundesanstalt für Arbeit zu erlassenden Anordnung.[28]

Auch mit dieser Vorschrift haben sich der Konferenzausschuß und der Sachverständigenausschuß wiederholt und ausführlich befaßt[29] und die Bundesregierung um Mitteilung über seine Durchführung und die Anzahl der Betroffenen gebeten. Jede Bundesregierung – gleich welcher Zusammensetzung – hat die Auffassung vertreten, daß die Gesetzgebung im Einklang mit dem Übereinkommen 102 steht.[30] Das hat auch das Bundessozialgericht in seiner Entscheidung vom 9. September 1975[31] betont. Andererseits haben die Gewerkschaften immer wieder hieran ihre Zweifel geäußert. In der Diskussion um die Neufassung des § 116 AFG wird erneut die Frage nach einer Übereinstimmung mit dem Übereinkommen 102 gestellt.[32]

Auch das Übereinkommen 118 über die Gleichbehandlung von Inländern und Ausländern in der sozialen Sicherheit[33] beschäftigte wiederholt den Sachverständigenausschuß der IAO. So mußten vor dem Inkrafttreten des AFG Ausländer für den Anspruch auf Arbeitslosenhilfe in bestimmten Fällen eine längere Beschäftigung nachweisen und diese Beschäftigung – anders als Deutsche – im Inland zurückgelegt haben.[34] Der Regierungsentwurf des AFG sah zwar die Gleichbehandlung von In- und Ausländern in der Arbeitslosenhilfe vor, jedoch sollte den Anspruch auf Arbeitslosenhilfe nur haben, wer sich seit mindestens 6 Monaten rechtmäßig und nicht nur vorübergehend in der Bundesrepublik auf-

28. Neutralitäts-Anordnung vom 22.3.1973 Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit 1973 S. 365.
29. Vgl. Berichte des SVA 1970, 1973, 1974, 1975, 1976, 1977, 1981, 1985 zum ÜK 102.
30. Interessant ist auch in diesem Zusammenhang, daß der Europäischen Ordnung der Sozialen Sicherheit vom 16. April 1964 eine Anlage beigefügt ist, die nach Artikel 83 Bestandteil der Ordnung ist. Hiernach soll Artikel 68 Buchstabe i dieser Ordnung im Zusammenhang mit der nationalen Gesetzgebung eines jeden Vertragsstaates interpretiert werden. Diese Erläuterung zu Artikel 68 (i) der Europäischen Ordnung, der wörtlich mit Artikel 69 Buchstabe (i) des Übereinkommens 102 übereinstimmt, wurde beschlossen, nachdem den Mitgliedsstaaten die enge Auslegung des Artikels 69 Buchstabe (i) durch den Sachverständigenausschuß bekannt geworden ist. Die Mitgliedsstaaten des Europarats haben mit dieser Erläuterung ihre Auffassung bekundet, daß der Wortlaut des Artikels 69 Buchstabe (i) nicht zu der engen Auslegung zwingt, welche der Sachverständigenausschuß zunächst angewendet hat. Vgl. hierzu die Denkschrift zur Europäischen Ordnung der Sozialen Sicherheit BT-Drucksache VI/567.
31. BSG vom 9. September 1975 BSGE 40, 190 ff<aber auch Heintzer Markus und Eilers Stephan. Die Völkerrechtskonformität der geplanten Änderung des Neutralitätsparagraphen des Arbeitsförderungsgesetzes. Der Betrieb 1986 Heft 5 S. 271 ff.>
32. Vgl. die Kleine Anfrage von Abgeordneten der SPD vom 30.7.1985 BT-Drucksache 10/3691 und die Antwort der Bundesregierung vom 14.8.1985 – BT-Drucksache 10/3731 sowie die Frage des Bundestagsabgeordneten Peter Buchner und die Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs Wolfgang Vogt vom 13.1.1986 BT-Drucksache 10/4697< >.
33. Übereinkommen vom 28.6.1962, Zustimmungsgesetz vom 21.8.1970 (BGBl II S. 802), am 19.3. 1972 für die Bundesrepublik Deutschland in Kraft. Nach Art. 2 des Gesetzes sind nach Maßgabe von Art. 5 Abs. 1 ÜK 118 § 313 Abs. 5 Satz 3 RVO und § 625 RVO auf die in Art. 2 genannten Personen nicht mehr anzuwenden. Keine Ratifizierung hinsichtlich der Leistungen bei Invalidität, bei Alter sowie der Familienleistungen.
34. §§ 144, 145 Abs. 1 Nr. 4 und Abs. 2 und 3 AVAVG und § 2 der 5. VO zur Durchführung des AVAVG.

hält. Nach Artikel 4 Absatz 1 des Übereinkommens darf dagegen die Gleichbehandlung grundsätzlich von keiner Wohnbedingung abhängig gemacht werden. Der Deutsche Bundestag hat daher § 132 Satz 1 Nr. 4 des Regierungsentwurfs gestrichen, da eine solche Aufenthaltsvoraussetzung für die Gewährung von Leistungen bei Arbeitslosigkeit im Widerspruch zum Übereinkommen 118 der IAO gestanden hätte.[35]

In der Krankenversicherung widersprach § 313 Abs. 5 Satz 3 RVO dem Übereinkommen, da nach dieser Vorschrift kein Sterbegeld zu zahlen war, wenn der Berechtigte im Ausland stirbt.[36] Artikel 5 Absatz 1 des Übereinkommens sieht jedoch die Verpflichtung zur Zahlung von Sterbegeld ins Ausland vor. Ab Inkrafttreten des Übereinkommens ist daher § 313 Abs. 5 (jetzt Abs. 4) Satz 3 RVO auf Deutsche im Sinne des Artikels 116 Abs. 1 Grundgesetz, auf Staatsangehörige anderer Mitgliedsstaaten der IAO, welche die Verpflichtungen in dem Zweig Krankengeld übernommen haben sowie auf Flüchtlinge und Staatenlose nicht mehr anzuwenden.

In der Unfallversicherung ruht nach § 625 RVO die Leistung, wenn der Berechtigte nicht Deutscher ist und sich außerhalb des Geltungsbereichs des Grundgesetzes aufhält, während nach Artikel 5 des Übereinkommens 118 die Unfallrente auch an Ausländer ins Ausland zu zahlen ist. Ab Inkrafttreten des Übereinkommens durfte daher § 625 RVO auf Staatsangehörige anderer Mitgliedsstaaten der IAO, welche die Verpflichtungen in dem Zweig der Leistungen bei Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten übernommen haben sowie auf Flüchtlinge und Staatenlose nicht mehr angewendet werden. Hierzu hat sich das Bundessozialgericht in einer Entscheidung vom 23.2.1983 geäußert[37], das es sich insoweit nicht um eine Staatenverpflichtung, sondern um mögliche Individualansprüche handelt.

Das Übereinkommen 121 über Leistungen bei Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten aus dem Jahre 1964[38] führte zu einer Änderung des nationalen Rechts (§ 616 RVO). Abfindungen bei Auslandsaufenthalten dürfen jetzt nur noch mit Zustimmung der Betroffenen vorgenommen werden. Einige direkte Anfragen des Sachverständigenausschusses wurden später offenbar zufriedenstellend beantwortet. Das Übereinkommen hat bei weitem nicht die Bedeutung erlangt wie dus Übereinkommen 19, das wegen der hohen Zahl der Ratifizierungen noch immer in der Praxis der Unfallversicherungsträger und der Sozialgerichte eine große Rolle spielt.

Auch as Übereinkommen 128 über Leistungen bei Invalidität und Alter und an Hinterbliebene aus dem Jahre 1967[39] führte zu einer Anfrage wegen Herabsetzung der Altersgrenze für schwere Arbeiten gemäß Artikel 15 Absatz 3

35. Bundestagsdrucksache V/4110 S. 60 und S. 22 des Schriftlichen Berichtes des Ausschusses für Arbeit zu Drucksache V/4110 sowie Klotz a.a.O. S. 502.
36. Vgl. IAK 1969 Bericht III Teil 2 S. 114 engl. Fassung.
37. AZ 2 RU 74/81; abgedruckt in Die Berufsgenossenschaft 1983 S. 560.
38. Übereinkommen vom 8.7.1964, Zustimmungsgesetz vom 29.10.1971 – BGBl 1971 II, 1169, in Kraft für die Bundesrepublik Deutschland am 1.3.1973.
39. Übereinkommen vom 29.6.1967, Zustimmungsgesetz vom 21.8.1970 – BGBl 1970 II, 813, in Kraft für die Bundesrepublik Deutschland am 15.1.1972.

dieses Übereinkommens. Die Bundesregierung beantwortete es seinerzeit mit dem Hinweis auf die flexibele Altersgrenze für Schwerbehinderte.

Das Übereinkommen 130 über ärztliche Betreuung und Krankengeld aus dem Jahre 1969[40] veranlaßte den Sachverständigenausschuß im Wege einer direkten Anfrage zu erkunden, wie viele Personen von der Kostendämpfung betroffen worden sind.

III

Die vorstehend erwähnten Beispiele machen deutlich, daß die Kontrollorgane der IAO und das Internationale Arbeitsamt selbst, die Gesetzgebung in der Bundesrepublik Deutschland aufmerksam beobachten und ihre Übereinstimmung mit den ratifizierten Übereinkommen überwachen. Aber auch dann, wenn ein Übereinkommen nicht ratifiziert worden ist, bewirken die verfassungsmäßige Pflicht zur Vorlage von Übereinkommen an die gesetzgebenden Körperschaften[41] und die verfassungsmäßige Pflicht, dem Generaldirektor des Internationalen Arbeitsamtes in angemessenen, vom Verwaltungsrat festzusetzenden Zeitabständen über den Stand der Gesetzgebung und über die Praxis bezüglich der Fragen zu berichten, die den Gegenstand des Übereinkommens betreffen, einen Druck in Richtung Ratifizierung, d.h. letztlich auf die Anpassung der nationalen Gesetzgebung, um damit die Ratifizierung zu ermöglichen.

Die im Vergleich zu anderen IAO-Ubereinkommen allgemein und im Verhältnis zur Bundesrepublik Deutschland relativ maßvolle Kritik an der Durchführung der Übereinkommen zur sozialen Sicherung hat sicher mehrfache Gründe: Für politisch motivierte Beschwerde- und Klageverfahren sind die Systeme der sozialen Sicherung zu kompliziert und daher wenig geeignet. Die politisch brisanteren Übereinkommen zur Vereinigungsfreiheit (87) und Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf (111) bestätigen dies. Vielleicht ist eine weitere Ursache auch die Tatsache, daß in dem Leitungsgremium der IAO, dem Verwaltungsrat, in aller Regel Vertreter aus den Arbeitsministerien der Mitgliedsländer sitzen, die nur ausnahmsweise – wie etwa in Österreich und in der Bundesrepublik Deutschland - für die soziale Sicherung in ihrem Lande zuständig sind. Auch von den Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden sind in diesem dreigliedrigen Rat wenig Sachkundige aus dem Bereich der sozialen Sicherung. Dies führt schon dazu, daß die Probleme der sozialen Sicherheit im Verwaltungsrat nicht gerade Priorität genießen, was sich letztlich auf die Festlegung der Tagesordnungspunkte für die jährliche Arbeitskonferenz und damit auf die Auswahl der vorzubereitenden und von der Konferenz zu beschließenden Übereinkommen auswirkt. Auch die Vertreter der Entwicklungsländer bevorzugen nicht gerade Themen der sozialen Sicherung, da die Sicherungssyste-

40. Übereinkommen vom 25.6.1969, Zustimmungsgesetz vom 15.5.1974 – BGBl 1974 II, 705, in Kraft für die Bundesrepublik Deutschland am 8.8.1975.
41. Art. 19 Abs. 5 Buchst. b IAO-Verfassung.

me bei ihnen meist unterentwickelt sind und sie überdies den Fragen des Arbeitslebens selbst, vor allem der Beschäftigung, Vorrang einräumen. Die Entscheidungen des Verwaltungsrats, nichtratifizierte Übereinkommen aus dem Bereich der sozialen Sicherung für das Verfahren nach Art. 19 der Verfassung vorzusehen, machen dies ebenfalls deutlich. So war das Übereinkommen 102 im Jahre 1960, das Übereinkommen 118 im Jahre 1976 Gegenstand einer solchen Überprüfung und erst im Jahre 1988 wird wieder ein Übereinkommen der sozialen Sicherheit (102) an der Reihe sein.

Soweit die Bundesrepublik Deutschland von dem Überwachungsverfahren betroffen ist, beruht die doch im großen und ganzen verhältnismäßig geringfügige Kritik an der Durchführung der IAO-Übereinkommen zur sozialen Sicherung nicht zuletzt darauf, daß unser soziales Sicherungssystem weit ausgebaut ist, weswegen es zu wenig Beanstandungen Anlaß gibt. Andererseits zeigen die vorstehend erwähnten Beispiele, daß die häufig vertretene Auffassung, die IAO-Übereinkommen hätten eben wegen unseres so weit entwickelten sozialen Rechtsstaats für uns keinerlei Bedeutung, irrig ist. Daß wir auch aus dem Bereich der sozialen Sicherheit IAO-Übereinkommen nicht ratifizieren können, dürfte dies zusätzlich belegen.[42]

Wie ich eingangs erwähnt habe, befassen sich die nationalen Gerichte vorwiegend mit Übereinkommen, die Individualrechte begründen. Anders als das Berichtsverfahren der IAO werden die Gerichte allerdings nur nach Anrufung tätig und wenden – wie die Praxis zeigt – internationales Recht meist nur auf Vorbringen der Parteien des Verfahrens an. Solange Sozialrecht nur ausnahmsweise Prüfungsfach in der Juristischen Ausbildung ist, wird bei Juristen die Kenntnis des noch spezielleren Internationalen Sozialrechts kaum erwartet werden können. Aber die Tendenz ist positiv! Dann wird auch der Überwachung der Übereinkommen durch die nationalen Gerichte eine größere Bedeutung zukommen. Andererseits darf nicht übersehen werden, daß gelegentlich sogar Übereinkommen, die nur Staatenverpflichtungen begründen, in einen Rechtsstreit eingeführt werden und nichtratifizierte Übereinkommen für Entscheidungen unserer höchsten Gerichte von Bedeutung sein können.[43]

Zu einer wirksameren Überwachung der Übereinkommen im nationalen Bereich tragen sicher auch die in letzter Zeit beinahe regelmäßig stattfindenden Besuche von Ausschußmitgliedern des zuständigen Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung des Deutschen Bundestages, aber auch der Richter des Bundessozialgerichts beim Internationalen Arbeitsamt in Genf bei. Denn solche Besuche führen doch zu einem besseren Verständnis internationalen Rechts und internationaler Verfahren, hier insbesondere der Internationalen Arbeitsorganisation. Gelegentliche Anfragen einzelner Abgeordneter im Deutschen Bundes-

42. Vgl. z.B. das bislang nicht ratifizierte Übereinkommen 157 über die Wahrung der Rechte in der Sozialen Sicherheit, 1982.
43. Übereinkommen 71 über die Altersrente der Schiffsleute; BSG vom 16.2.1984 BSGE 56, 157 ff.

tag zur Übereinstimmung nationalen Rechts mit IAO-Übereinkommen verstärken das Interesse, aber auch das Bewußtsein für die Bedeutung internationaler Normen. Der Besuch des Bundespräsidenten bei der Internationalen Arbeitskonferenz 1986 wird hierzu beitragen.

Abschließend und zusammenfassend kann vielleicht folgendes festgestellt werden: Die Durchführung der IAO-Übereinkommen zu überwachen ist zunächst Aufgabe der IAO selbst. Sie hat hierfür mehrere Verfahren. Für die IAO-Übereinkommen, die soziale Sicherung betreffen, ist das Berichtsverfahren, das nicht erst bei Anrufung wirksam wird, am bedeutendsten. Es übt zwar keinerlei Zwang aus: seine moralische Wirkung ist wie die der anderen Verfahren nicht zu unterschätzen. Würde man die Wirksamkeit der Überwachungsverfahren bestreiten, wäre die massive Kritik des Ostens, denen sich mit anderen Argumenten auch Entwicklungsländer angeschlossen haben, aber auch die Sorge westlicher Länder 'verurteilt' oder kritisiert zu werden, nicht verständlich.

Die Rechtsprechung der nationalen Gerichte stellt zwar keine Überwachung im Sinne der Überwachungs- und Kontrollverfahren der IAO dar. Werden die Gerichte angerufen, dient ihre Rechtsprechung ebenfalls der Durchführung ratifizierter Übereinkommen. Im Bereich der sozialen Sicherung sind wegen der in den Übereinkommen häufig vereinbarten Gleichbehandlungsklauseln Individualansprüche (self executing) gegenüber anderen Übereinkommen, die lediglich Staatenverpflichtungen vorsehen, relativ oft gegeben, so daß die nationale Rechtsprechung die Durchführung der Übereinkommen mit ihren Urteilen erzwingen kann.

Aber auch Legislative und Regierung sind bei der Gesetzgebung bestrebt, den IAO-Übereinkommen Rechnung zu tragen[44], um einerseits die Ratifizierung von Übereinkommen zu ermöglichen, andererseits aber auch Kritik an der Durchführung von Übereinkommen zu vermeiden oder ihr doch abzuhelfen. Zwar stellt die Zahl der Ratifizierungen von Übereinkommen keinen Nachweis für die Güte eines Sozialstaates dar[45]; andererseits nötigt doch auch die Mitgliedschaft in einer derartigen Organisation, ihre Ziele und Spielregeln zu beachten. Die Übereinkommen und die Verfahren zu ihrer Überwachung gehören hierzu.

44. Vgl. z.B. Art. 2 Zustimmungsgesetz zum UK 102 a.a.O., der § 596 RVO a.F. als mit dem Übereinkommen nicht in Einklang stehend außer Kraft setzte. Bei Beratungen des AFG sprach der Bundesrat die Erwartung aus, daß § 116 AFG von der Bundesanstalt für Arbeit 'unter Beachtung des Übereinkommens 102' durchgeführt würde, (BT-Drucksache 276/69 Beschluß S. 3 Nr. 5). In der Sitzung am 1.2.82 (BR 427/1/81) erklärte er, die Berichterstattung der Regierung sei nicht mehr erforderlich, da die seit 1969 erstatteten Berichte gezeigt hätten, 'daß die Bundesanstalt für Arbeit § 116 AFG – Arbeitslosengeld bei Streik – unter Beachtung des Übereinkommens 102 der Internationalen Arbeitsorganisation anwendet'.

45. Vgl. hierzu: Der Einfluß der Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation. Internationales Arbeitsamt Genf. Erste Auflage 1977 S. 30.

Zur Kodifikation des Sozialrechts – insbesondere des Rechts der gesetzlichen Rentenversicherung – in der Bundesrepublik Deutschland

KARL HAUCK*

I

Das deutsche Sozialrecht stammt aus sehr unterschiedlichen rechts- und gesellschaftspolitischen Traditionen. Es spiegelt einerseits die historischen Ereignisse der letzten hundert Jahre, andererseits die föderative Struktur unseres Staatswesens wider. Während die klassischen Zweige der Sozialversicherung im Kaiserreich Ende des 19./Anfang des 20. Jahrhunderts geprägt wurden, haben die Sozial- und Jugendhilfe, die Knappschafts- und Arbeitslosenversicherung sowie die Kriegsopferversorgung in der Weimarer Republik Gestalt gewonnen. Ausbildungs- und Arbeitsförderung sowie Kindergeld und Wohngeld sind Sozialleistungsbereiche, die erst nach dem 2. Weltkrieg konzipiert wurden.[1]

Diese Entwicklung hat ihren Niederschlag in einer fast unübersehbaren Zahl von Gesetzen und Verordnungen gefunden, deren Vielgestaltigkeit durch eine starke Differenzierung der Sozialleistungen nach Art, Voraussetzungen und Umfang ergänzt wird. Im Zuge des Ausbaus unseres Sozialleistungssystems nach dem 2. Weltkrieg hat dies sogar kasuistischen Charakter angenommen, was zu einer völligen Unübersichtlichkeit unserer Sozialrechtsordnung geführt hat. Ihr steht der Bürger vielfach verständnis- und hilflos gegenüber, außerdem belastet sie die Verwaltung, Rechtsprechung und Gesetzgebung bei der Rechts-

* Ministerialdirektor, Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Bonn, BRD.

1. Vgl. Erdmann, Die Entwicklung der Deutschen Sozialgesetzgebung, 2. Aufl. 1957; Peters, Die Geschichte der sozialen Versicherung, 2. Aufl. 1973; Köhler/Zacher, Ein Jahrhundert Sozialversicherung, Bd. 6 der Schriftenreihe für Internationales und Vergleichendes Sozialrecht 1980.

anwendung, Rechtsfindung und Rechtsänderung. Rechtsfremdheit und Rechtsunsicherheit sind die Folge.

Der Ruf nach einer grundlegenden Vereinfachung und Kodifikation des Sozialrechts wurde daher immer lauter. Die Vorarbeiten hierzu begannen im Jahre 1970, als aufgrund eines Kabinettsbeschlusses vom 19-3-1970 eine Sachverständigenkommission eingesetzt wurde, deren Aufgabe es war, der Bundesregierung Vorschläge zur Kodifikation des Sozialrechts in einem einheitlichen Sozialgesetzbuch zu unterbreiten. Die Kodifikation sollte die Bereiche der Ausbildungs- und Arbeitsförderung, der Sozialversicherung und sozialen Entschädigung bei Gesundheitsschäden, des Kinder- und Wohngeldes sowie der Jugend- und Sozialhilfe umfassen. Inzwischen sind die Arbeiten der Sachverständigenkommission abgeschlossen, die wegen des Umfangs und der Schwierigkeit der Materie eine stufenweise Verwirklichung des Sozialgesetzbuchs und eine Kodifikation ohne grundlegende Reform des Sozialrechts vorgeschlagen hat.[2]

II

Vom Sozialgesetzbuch sind jetzt vier Teilgesetze in Kraft. Nach dem Allgemeinen Teil vom 11. Dezember 1975 (BGBl.I S. 3015), den Gemeinsamen Vorschriften für die Sozialversicherung vom 23. Dezember 1976 (BGBl.I S. 3845) und den beiden ersten Kapiteln des Zehnten Buches über das Verfahrens recht und den Schutz der Sozialdaten vom 18. August 1980 (BGBl. I S. 1469/2218) ist am 1. Juli 1983 auch das Dritte Kapitel des Zehnten Buches über die Zusammenarbeit der Leistungsträger und ihre Beziehungen zu Dritten wirksam geworden (BGBl. 1982 I S. 1450). Damit ist die erste Phase der Kodifizierung des Sozialrechts, d. h. die Kodifizierung jener Vorschriften, die übergreifenden Charakter haben und mehr als einen Sozialleistungsbereich erfassen, abgeschlossen.

Nunmehr gilt es, Schritt für Schritt mit dem gleichen Engagement, das bei den bisherigen Teilen des Sozialgesetzbuchs festzustellen war, die Einordnung des Rechts der einzelnen Sozialleistungsbereiche voranzutreiben. Es besteht zur Zeit ein Zwischenzustand, der nicht befriedigen kann und der daher so kurz wie möglich sein sollte. Das übergreifende Recht steht bereits im Sozialgesetzbuch; es ist teilweise in neuer Sprache abgefaßt und es ist, wie könnte es anders sein, von unserer Zeit geprägt. Das konkrete Leistungsrecht, die Vorschriften über Finanzierung und Organisation und der betroffene Personenkreis befinden sich noch in den Einzelgesetzen, die zum Teil, wie die Reichsversicherungsordnung, über 70 Jahre alt sind. Es ist für den Bürger, die Versicherungsträger und die Gerichte nicht einfach, sich immer wieder mit der Zusammenfügung des neuen und alten Rechts beschäftigen zu müssen.

2. Vgl. hierzu Hauck/Haines, Kommentar zum Allgemeinen Teil des Sozialgesetzbuchs, Stand 1-7-1984, E 010 und E 050.

III

Gestützt auf die Arbeiten Sachverständigenkommission für das Sozialgesetzbuch hat das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung bereits umfangreiche Vorarbeiten für die Einordnung des Rechts der gesetzlichen Krankenversicherung, Unfallversicherung und Rentenversicherung in das Sozialgesetzbuch geleistet. Dabei ist man davon ausgegangen, daß die parlamentarischen Gremien nicht den gesamten Regelungskomplex der Sozialversicherung zeitgleich beraten und verabschieden können, weil dies zu einer Überlastung der zuständigen Ausschüsse führen würde. Dies bedeutet, daß nach dem derzeitigen Stand der Überlegungen die Einordnung des Rechts der gesetzlichen Krankenversicherung, der gesetzlichen Unfallversicherung und der gesetzlichen Rentenversicherung in gesonderten Gesetzgebungsakten erfolgen soll. Trotzdem oder gerade deswegen wurde bei den Vorbereitungsarbeiten sorgfältig darauf geachtet, daß der Regelungskomplex der Sozialversicherung bei der Kodifizierung insgesamt sprachlich, terminologisch und systematisch aufeinander abgestimmt wird.[3]

So wie die Dinge heute aussehen – ich meine den Stand der Vorbereitungsarbeiten und der politischen Diskussion – wird wohl mit der Einordnung des Rechts der gesetzlichen Rentenversicherung in das Sozialgesetzbuch begonnen werden. Diese Einordnung ist nicht nur eine formale Kodifikationsmaßnahme, sondern dient vor allem auch dazu, das sehr komplizierte und unüberschaubare Rentenrecht zu vereinfachen. Hierauf hat die Bundesregierung bereits in ihrem Beschluß vom 13. Juli 1983 hingewiesen, in dem die Einordnung des Rentenrechts in das Sozialgesetzbuch als eine Maßnahme gekennzeichnet wird, die – neben anderen Maßnahmen – mit dem Ziel der Entbürokratisierung und der Rechts- und Verwaltungsvereinfachung vordringlich verwirklicht werden soll. Nicht zuletzt aus diesem Grund wird im Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung die Einordnung des Rechts der gezetzlichen Rentenversicherung in das Sozialgesetzbuch als eine wichtige Aufgabe der in den Haushaltsbegleitgesetzen 1983 und 1984[4] begonnenen Strukturreform angesehen, deren Ziel es ist, das geltende Rentenrecht an die veränderten Verhältnisse, insbesondere die veränderten ökonomischen und demographischen Rahmenbedingungen, anzupassen.[5]

3. Vgl. hierzu Hauck, Die Kodifikation des Sozialrechts als Beitrag zur sozialen Sicherung, Festschrift für Horst Peters 'Soziale Sicherung durch soziales Recht', 1975.
4. Vgl. Hauck/Bürsch, Die sozialrechtliche Gesetzgebung 1982 und 1983, Jahrbuch des Sozialrechts der Gegenwart Bd. 6 S. 21 ff.
5. Zur Strukturreform in der gesetzlichen Rentenversicherung vgl. Blüm, Hauck u. A., Arbeit und Sozialpolitik Heft 9/10 1985; Hauck, Die Rentenversicherung im Jahre 2000, DAngVers 1/1986; Kolb, Strukturreform oder Strukturverbesserung des Rentenrechts, DRV 1/2 1986; Hoffmann/Genzke, Modellrechnungen über die langfristige finanzielle Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung, DAngVers 9/85.

IV

1. Die Ausgangslage, in der sich Bundesregierung und Gesetzgeber bei der Einordnung des Rentenrechts in das Sozialgesetzbuch befinden, ist einerseits die, daß das Rentenrecht in einer Vielzahl von Gesetzen – nämlich in drei Hauptgesetzen und in zahlreichen Neben- und Sondergesetzen sowie in einer Reihe von Verordnungen und Verwaltungsvorschriften aufgesplittert ist. Eine Einmaligkeit im deutschen Recht dürfte es dabei wohl sein, daß die Vorschriften der drei Hauptgesetze, die gesondert die Rentenversicherung der Arbeiter, die Rentenversicherung der Angestellten und die knappschaftliche Rentenversicherung regeln, weitgehend wortgleich sind. Ist schon diese Rechtszersplitterung ein ausreichender Kodifikationsgrund, so kommt anderseits hinzu, daß sowohl sie als auch die zahlreichen Novellierungen, die das Rentenrecht im Laufe seiner fast hundertjährigen Geschichte erfahren hat, dazu geführt haben, daß seine Systematik von einer fast unübersehbaren Regelungskasuistik überlagert worden ist. All dies hat zur Folge, daß die Bürger dem Rentenrecht zu einem großten Teil mit völligem Unverständnis gegenüberstehen, was im Laufe der Zeit zwangsläufig in Mißtrauen gegen die Versicherungsträger und Gerichte, gegen die Regierung und den Gesetzgeber und letzten Endes gegen die Institution 'Rentenversicherung' selbst umschlagen muß.

2. Bei der Frage, wie das Rentenrecht gesetzestechnisch kodifiziert werden soll, ist zunächst zu entscheiden, in welchem Umfang das geltende Recht in die Kodifikation einbezogen werden soll. Grundsätzlich enthält das Rentenrecht Regelungskomplexe, die ihrem Inhalt nach auf Dauer angelegt sind und in ihrem persönlichen Geltungsbereich generellen Charakter haben; diese gehören in das Sozialgesetzbuch. Es gibt aber auch Regelungskomplexe, die ausschließlich oder überwiegend der Bewältigung von Vergangenheitsproblemen dienen oder lediglich für spezifische Personenkreise von Bedeutung sind. Besonders signifikante Beispiele hierfür sind das Fremdrentenrecht und das Recht zur Wiedergutmachung nationalsozialistischen Unrechts in der Sozialversicherung. In Übereinstimmung mit dem Votum der Sachverständigenkommission für das Sozialgesetzbuch sollen diese Rechtsbereiche nach den derzeitigen Überlegungen im Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung aus der Kodifikation ausgeklammert werden, weil sie zum größten Teil auslaufendes Recht enthalten und auf jeden Fall eine transparente Einordnung des Rentenrechts in das Sozialgesetzbuch außerordentlich erschweren, wenn nicht gar unmöglich machen würden.

3. Das danach für die Kodifikation in Betracht kommende Recht enthält seinerseits wiederum Regelungen, die Tatbestände in Vergangenheit und Zukunft betreffen und Regelungen, die ausschließlich für Tatbestände in der Vergangenheit von Bedeutung sind. Zu den letzteren gehört insbesondere das gesamte Übergangsrecht wie z. B. die Rentenversicherungs-Neuregelungsgesetze. Obwohl dieses Übergangsrecht noch Jahrzehnte Bedeutung haben kann, sollte es

im Interesse der Einfachheit und Transparenz als letztlich auslaufendes Recht nicht in das Haupt- und Dauerrecht aufgenommen werden. Es sollte vielmehr Gegenstand eines besonderen Einführungsgesetzes sein, das für den Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung das Sozialgesetzbuch ergänzt und gleichzeitig die zahlreichen, oft sehr komplizierten Übergangsregelungen neu ordnet. In seinen Vorbereitungsarbeiten geht das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung von dieser Konzeption aus.

Allerdings gibt es außerhalb des Übergangsrechts Regelungen, die zwar auch nur Tatbestände in der Vergangenheit betreffen, die aber im Bewußtsein der Versicherten und Rentner einen so festen Platz haben, daß es auf Unverständnis, ja sogar Mißtrauen stoßen könnte, wenn diese Regelungen sich nicht im Hauptrecht wiederfinden würden. Ich meine damit z. B. die Ersatzzeitenregelung, insbesondere die rentenrechtliche Berücksichtigung von Zeiten des Militärdienstes und der Kriegsgefangenschaft. Die oben vorgeschlagene Konzeption von Hauptgesetz und Einführungsgesetz sollte daher nur ein Grundsatz sein, von dem aus Gründen der rechtlichen und sozialen Transparenz abgewichen werden kann.

4. Was die Kodifikation des Hauptrechts angeht, so gibt es eine Reihe von mehr oder minder bindenden Vorgaben. Die Sachverständigenkommission für das Sozialgesetzbuch und die Bundesregierung haben für die Einordnung der einzelnen Sozialleistungsbereiche in das Sozialgesetzbuch eine Gliederung des Sozialgesetzbuchs nach 'Büchern' und für die Einordnung der Sozialversicherung das Vierte Buch mit den Kapiteln Gemeinsame Vorschriften, Krankenversicherung, Unfallversicherung und Rentenversicherung festgelegt. Für die einzelnen Leistungsbereiche gibt es jeweils ein einheitliches Gliederungsschema, nämlich die Regelungen über den Personenkreis, die Leistungen, die Aufbringung der Mittel und die Organisation, und zwar möglichst in dieser Reihenfolge.[6] Bei den bisherigen Vorarbeiten haben sich keine durchgreifenden Gesichtspunkte ergeben, die Veranlassung geben könnten, von diesen Vorgaben abzuweichen.

Für die Rentenversicherung ist hiernach das Vierte Kapitel des Vierten Buches des Sozialgesetzbuchs vorgesehen. Entsprechend dem das Sozialgezetzbuch prägenden Grundsatz, Gemeinsamkeiten des Sozialrechts nach Möglichkeit auch gemeinsam zu regeln, sollen dabei die Rentenversicherung der Arbeiter, die Rentenversicherung der Angestellten und die knappschaftliche Rentenversicherung, soweit sie – wie z. B. im Leistungsrecht – übereinstimmende Vorschriften haben, nur einmal geregelt werden. Soweit Unterschiede von der Sache her geboten sind, wie z. B. im Personenkreis, in der Organisation, teilweise auch in der Finanzierung und bei der knappschaftlichen Rentenversicherung auch teilweise hinsichtlich der Leistungen, sollen diese im Rahmen des Vierten Kapitels der Vierten Buches des Sozialgesetzbuchs gesondert geregelt werden, wobei die Frage, ob dies in einem besonderen Abschnitt, Unterabschnitt oder Titel geschehen soll, m. E. verhandlungsfähig bleiben sollte. Dies gilt vor allem auch für die

6. Vgl. im einzelnen Hauck/Haines, a.a.O., E 050 S. 13 ff.

Altershilfe für Landwirte, die zwar nach der Konzeption des Sozialgesetzbuchs ein Teil der gesetzlichen Rentenversicherung ist, jedoch nicht nur starke rechtliche, sondern auch strukturelle Unterschiede zu den übrigen Zweigen der Rentenversicherung aufweist. Die Kodifizierung des Rentenrechts im geplanten Sinne kann demnach nicht als ein Mittel zur Zentralisierung der Rentenversicherung oder gar zur Einheitsversicherung mißdeutet oder mißbraucht werden.

5. Die Sachverständigenkommission für das Sozialgesetzbuch hat die Kodifikation des Sozialrechts mit einer 'begrenzten Sachreform' verbunden, ohne diesen Begriff näher zu definieren. Bundesregierung und Gesetzgeber sind bei ihren bisherigen Arbeiten hiervon ausgegangen, wobei die Frage einer restriktiven oder extensiven Interpretation dieses Begriffs allenfalls am Rande eine Rolle spielte. Diese Frage dürfte sich neuerdings überhaupt nicht mehr stellen, denn nach den bisherigen Verlautbarungen der Bundesregierung sollen mit der Einordnung des Rentenrechts in das Sozialgesetzbuch weitere Schritte zur Strukturreform der gesetzlichen Rentenversicherung getan werden. Es sollen also Maßnahmen mit dem Ziel getroffen werden, die Leistungs- und Finanzierungsstrukturen der gesetzlichen Rentenversicherung an die veränderten ökonomischen und demographischen Rahmenbedingungen anzupassen. Gedacht ist hierbei in erster Linie an

- die Ausgestaltung des Grundsatzes der gleichgewichtigen Entwicklung von Renten und verfügbaren Arbeitnehmerverdiensten,
- die Neuorientierung des Bundeszuschusses zur gesetzlichen Rentenversicherung, und
- die Neuregelung der Anrechnung und Bewertung der beitragslosen und beitragsgeminderten Zeiten.

Zumindest die zuletzt genannte Maßnahme wird durch die Kodifizierung des Rentenrechts wesentlich erleichtert, wenn nicht gar erst ermöglicht, was den engen Zusammenhang zwischen der Einordnung des Rentenrechts in das Sozialgesetzbuch und der Strukturreform in der gesetzlichen Rentenversicherung verdeutlicht.

V

Diese generellen Aspekte der Kodifizierung des Rentenrechts möchte ich noch – ohne Anspruch auf Vollständigkeit – um Überlegungen ergänzen, die im Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung auf Fachebene zu einigen wichtigen Einzelfragen des Personenkreises, der Leistungen und der Finanzierung angestellt werden.

1. In allen drei Zweigen der Sozialversicherung ist von dem erfaßten Personenkreis der weitaus größte Teil kraft Gesetzes versichert und identisch. Für ihn wäre eine Regelung 'vor der Klammer', also in den Gemeinsamen Vorschriften für die Sozialversicherung, rechtstechnisch durchaus möglich. Schwierigkeiten

ergäben sich allerdings z. B. bei den freiwillig Versicherten, bei Selbständigen, Schülern und Studenten, um nur einige Personengruppen zu nennen, deren Versicherungsverhältnis in den einzelnen Zweigen der Sozialversicherung unterschiedlich geregelt ist, wobei die Gemeinsamkeiten in der Renten- und Krankenversicherung größer sind als im Verhältnis dieser beiden Versicherungszweige zur Unfallversicherung. Die bisherigen Vorarbeiten haben gezeigt, daß eine Regelung des versicherten Personenkreise in den Gemeinsamen Vorschriften wegen der vielen Besonderheiten der einzelnen Versicherungszweige nur zu Lasten der Verständlichkeit möglich wäre, also das Gegenteil dessen bewirken würde, was mit dem Sozialgesetzbuch bezweckt wird. Daher soll es grundsätzlich beim geltenden Recht bleiben, d. h. der Personenkreis – von einigen gemeinsamen Grundsätzen abgesehen – in den einzelnen Zweigen der Sozialversicherung gesondert geregelt werden.

2. Für die Rentenberechnung wird an den Prinzipien der Rentenreform 1957 festgehalten, d. h. die Renten sollen auch künftig individuell nach den vorher erbrachten Beiträgen berechnet werden. Aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung wird jedoch für die Rentenversicherung der Arbeiter und der Angestellten und die knappschaftliche Rentenversicherung eine einheitliche Rentenberechnung vorgeschlagen, und zwar nicht nur für Beitragszeiten, sondern auch für beitragslose Zeiten. Dabei entfallen die etwas höheren Werte in der knappschaftlichen Rentenversicherung für das Durchschnittsentgelt und die allgemeine Bemessungsgrundlage, wobei jedoch sichergestellt ist, daß die Rentenberechnung zu den gleichen Ergebnissen wie bisher führt. Die Berechnung ist auf die Ermittlung von Werteinheiten abgestellt, wie sie bereits der Praxis der Rentenversicherungsträger und den Rentenauskünften zugrundeliegt.

3. Aus Gründen größerer Beitragsgerechtigkeit und zur Vermeidung von Zufallsergebnissen, die durch die derzeitigen Anrechnungsvoraussetzungen bedingt sind, sollen die Anrechnung und Bewertung beitragsloser und beitragsgeminderter Zeiten neu geregelt werden. Die bisherigen Vorarbeiten gehen dabei von folgenden Grundsätzen aus:
- die derzeitigen Anrechnungsvoraussetzungen, insbesondere die Halbbelegung, sollen entfallen,
- die tatbestandlich gegebenen Ersatz-, Ausfall- und Zurechnungszeiten sollen in vollem Umfang Angerechnet werden,
- die Bewertung der Zeiten soll sich nach dem Verhältnis richten, in dem die tatsächliche Beitragsleistung zur möglichen Beitragsleistung steht, wobei die Ersatz-, Ausfall- und Zurechnungszeiten selbst in diesen Zeitraum nicht eingerechnet werden,
- freiwillige Beiträge und Pflichtbeiträge sollen gleichbehandelt werden.

Dieser Neuregelungsvorschlag stärkt nicht nur das Prinzip der Beitragsbezogenheit der Renten, sondern auch die Solidargemeinschaft in der gesetzlichen Rentenversicherung, weil jene, die aus der Solidargemeinschaft austreten, gegenüber den Versicherten, die durch laufende Beitragszahlung den Generationen-

vertrag funktionsfähig erhalten, Nachteile bei der Bewertung der beitragslosen und beitragsgeminderten Zeiten in Kauf nehmen müssen.

4. Zur Kontretisierung des gesetzlich bereits festgelegten Grundsatzes der gleichgewichtigen Entwicklung von Renten und verfügbaren Arbeitnehmerverdiensten, die bis Mitte 1988 in etwa durch den Krankenversicherungsbeitrag der Rentner sichergestellt ist, soll die Fortschreibung der allgemeinen Bemessungsgrundlage geändert werden. Diese soll sich künftig nicht mehr allein nach der Entgeltentwicklung richten, vielmehr soll erstmalig auch die Entwicklung der Beitragssätze für die Beiträge zur Rentenversicherung und zur Bundesanstalt für Arbeit berücksichtigt werden. Dadurch soll ausgeschlossen werden, daß bei steigenden Sozialabgaben die Renten und Rentenanwartschaften stärker steigen als das durch die Sozialabgaben belastete verfügbare Arbeitnehmereinkommen. Ob dieser Vorschlag hinsichtlich der Steuerbelastung durch eine steuerrechtliche Regelung flankiert werden soll oder muß, wird diskutiert; dabei ist auch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur unterschiedlichen steuerlichen Behandlung von Pensionen und Renten aus dem Jahre 1980 zu beachten.

5. Der Bundeszuschuß zur Rentenversicherung der Arbeiter und der Angestellten ist seit 1957 wegen seiner Anbindung an die Lohnentwicklung im Verhältnis zu den stärker gestiegenen Rentenausgaben von rd. 32% auf rd. 18% zurückgegangen. Diese Entwicklung wirkt sich zu Lasten der Beitragszahler und Rentner aus. Will man die Belastung der Beitragszahler in Grenzen halten und Weiterhin ein angemessenes Rentenniveau sicherstellen, muß zumindest die Fortschreibung des Bundeszuschusses geändert werden. Hierzu wird vorgeschlagen, den Bundeszuschuß in Zukunft nicht mehr an der Lohnentwicklung, sondern an der Entwicklung der Rentenausgaben und an der Entwicklung des Beitragssatzes zu orientieren. Dadurchw würde gewährleistet, daß der prozentuale Anteil des Bundes an der Finanzierung der Rentenausgaben zumindest erhalten bleibt und sich entsprechend dem Finanzierungsanteil der Beitragszahler entwickelt. Bedingt die demographische Entwicklung eine Anhebung des Beitragssatzes, hat dies gleichzeitig eine Anhebung des Bundeszuschusses zur Folge.

Außer einer Änderung des Fortschreibungsmodus für den Bundeszuschuß wird auch eine absolute Anhebung des Bundeszuschusses zur Rentenversicherung der Arbeiter und der Angestellten diskutiert. Maßgebender Gesichtspunkt hierfür soll der Ausgleich für Aufwendungen der Rentenversicherungsträger aufgrund sog. versicherungsfremder Aufgaben sein. Die Auffassungen, was versicherungsfremde Aufgaben sind, gehen weit auseinander; die Schätzungen bewegen sich zwischen etwa 20 und 40% der Rentenausgaben. Daher wird man nicht fehlgehen, wenn man feststellt, daß die Diskussion, der auch ein Koalitionsbeschluß aus dem Jahre 1983 zugrundeliegt, nur politisch entschieden werden kann, wobei die Haushaltslage des Bundes eine bedeutsame Rolle spielen wird.

Die Ausführungen zeigen, daß die Vorbereitungsarbeiten für die Einordnung

der gesetzlichen Rentenversicherung in das Sozialgesetzbuch weit vorangeschritten sind und daß hierfür bereits klare Vorstellungen bestehen. Die Einordnung wird das Rentenrecht stark vereinfachen. Allein die Tatsache, daß für das Hauptrecht weniger als 300 Paragraphen benötigt werden, zeigt den gewaltigen Fortschritt an Transparenz gegenüber dem geltenden Recht. Rund 1000 Vorschriften können entfallen, ganz abgesehen von den inhaltlichen, begrifflichen und sprachlichen Vereinfachungen. Es bleibt zu hoffen, daß Bundesregierung und Gesetzgeber in der nächsten Legislaturperiode diesen sicherlich sehr umfangreichen und schwierigen Komplex zügig beraten und verabschieden werden.

Het Informatieprobleem in de Sociale Zekerheid

Jef van Langendonck*

Inleiding

Veldkamp zal wellicht het meest de geschiedenis ingaan als degene die het voorstel heeft geformuleerd van een 'sociale supermarkt' (of in goed Nederlands: sociale supermarket). In zijn 'Broodnodig, een serie sociaal-politieke verkenningen' noemde hij deze sociale supermarkt een bittere noodzaak, niet zomaar een wensdroom. Hij wees hierbij op de geweldige revolutie die de distributie heeft doorgemaakt en nog steeds doormaakt, om de consument zo doelmatig mogelijk te kunnen bedienen.

Hij schreef hierbij[1]: 'Moeten wij, zo heb ik mij afgevraagd, in het kader van onze totale maatschappelijke en stedebouwkundige planning niet toe naar de sociale supermarket? Een gemeenschapscentrum in iedere gemeente van enige omvang en voor de kleinere gemeenten wellicht in een centrumgemeente, waar de mensen terecht kunnen voor al hun menselijke zorgen; waar de overheid gelegenheid biedt voor het vervullen van noodzakelijke formaliteiten bij huwelijk, geboorte, overlijden, voor identiteitspapieren e.d., waar men terecht kan voor zijn belastingszaken; waar men terecht kan voor zijn sociale zekerheid in al haar vormen met inbegrip van de bijstand; waar men terecht kan voor zaken van arbeidsbescherming, arbeidsbemiddeling en wat daarmede samenhangt; waar ook de G.G.D. gehuisvest is, voor zover het om het directe contact met de mensen gaat; waar men de maatschappelijke gezondheidsorganisaties kan vinden; waar men – waarom eigenlijk ook niet – geestelijke raadslieden en maatschappelijke werkers kan vinden. Dit alles met goede informatrices, die de mensen naar de juiste functionarissen verwijzen, en last but not least, een algemeen klachtenbureau, zo men wil de 'ombudsman', gericht naar de overheid en maatschappij.'

* Instituut voor Sociaal Recht, Katholieke Universiteit Leuven, Leuven, België.

1. G.M.J. Veldkamp, *Broodnodig, een serie sociaal-politieke verkenningen*, N. Samson, Alphen a.d. Rijn, 1970, blz. 144.

In deze bijdrage wil ik ingaan op één essentieel aspekt van deze problematiek, dat mij en mijn medewerkers in het Instituut voor Sociaal Recht – en voor zover ik weet ook de jubilaris – zeer ter harte gaat: de informatieverstrekking.

1 Principiële aspecten van recht op informatie

a Recht op informatie

Het recht op informatie is inherent aan de aard zelf van de rechtstaat, zijnde een staat waarin de verhoudingen tussen de burgers onderling en tussen de burgers en de overheid geregeld worden door het recht in plaats van door geweld of machtsverhoudingen. Om een dergelijke rechtstaat te realiseren moeten een aantal delicate mechanismen tot stand gebracht worden, die betrekking hebben op de totstandkoming van het recht, de uitoefening ervan en de controle hierop.[2] Dit zijn wat wij noemen onze 'democratische' instellingen, gebaseerd op het principe van de scheiding van de machten.

Het recht op informatie is het onontbeerlijke cement van deze hele constructie. Als de burger niet het recht heeft de rechtsregels te kennen waarvan hij kan genieten of waaraan hij onderworpen is, is het zinloos er over te waken dat deze regels op democratische wijze tot stand komen, en volgens een behoorlijke ordening uitgeoefend en gecontroleerd worden.[3]

In een oude, liberalistische opvatting zou men dit recht op informatie kunnen herleiden tot een louter negatief verbod van elke vorm van verhindering van de toegang tot informatie. Maar precies op dit punt is het meer evident dan voor welk ander punt ook, dat het recht op informatie slechts bestaat wanneer ook de nodige positieve maatregelen genomen zijn om er voor te zorgen dat deze informatie in het bereik van iedereen komt.[4] Dit recht bestaat niet wanneer het niet gerealiseerd wordt.

Tussen de burger en zijn informatie over het recht staan meer dan alleen sociaal-economische barrières, die hij door persoonlijke inspanningen kan overwinnen: deze barrières zijn ook van psychologische, culturele en tijd-ruimtelijke aard, zodat de individuele burger in vele gevallen de competentie of de mogelijkheid mist om eraan te verhelpen.[5] De overheid dient dus noodzakelijke

2. F. Dumon, 'Over de rechtsstaat', Rede uitgesproken op de plechtige openingszitting van het Hof van Cassatie op 3 sept. 1979, in: *R.W.*, 1979-80, k. 273 e.v.
3. C.J.M. Schuyt, *Tussen macht en moraal – over de plaats van het recht in verzorgingsstaat en demokratie*, Samsom, Alphen a.d. Rijn, 1983.
4. M. Cappelletti, J. Gordley, E. Johnson, *Toward equal justice. A comparative study of legal aid in modern societies*, Dobbs Ferry, New York, 1975, blz. 28-31.
5. Zie hierover: Vlaams Rechtsgenootschap, *Voorbereidende teksten op het interuniversitair rechtscongres van 12 en 13 maart 1976*, Leuven, VRG, 1976; J. van den Heuvel, 'Recht voor allen. Preadvies voor het congres van het Verbond der Belgische advokaten', in: *R.W.*, 1972-73, k. 385-395; M. Storme, *De leemten in de Belgische rechtshulp*. Openingsrede op de Open Partijdag van IPOVO-CVP te Waregem, 17.6.1978.

maatregelen te treffen om de informatie over het recht daadwerkelijk in het bereik van de burgers te brengen.

Wanneer men ziet welke enorme inspanningen, met grote inzet van openbare middelen, worden gedaan om een behoorlijke organisatie te garanderen van de wetgevende, de uitvoerende en de rechterlijke macht (men denke aan de organisatie van verkiezingen, de huisvesting en organisatie van al de verschillende staatsorganen, de aanwerving van honderdduizenden ambtenaren, de precieze reglementering van de benoemingen, de bevoegdheid en de werkingsvoorwaarden van al deze instellingen, enz....), dan kan het slechts verwondering wekken dat voor het sluitstuk van de organisatie van de rechtstaat, nl. het recht op informatie, zo weinig middelen ter beschikking worden gesteld.

Zulk recht op informatie is voor het eerst duidelijk erkend in de Duitse Bondsrepubliek, waar de paragrafen 13, 14 en 15 van boek I van het 'Sozialgesetzbuch' (in voege sinds 1 januari 1976) een algemeen recht op informatie en voorlichting voor de sociaal verzekerden instellen.

Deze drie paragrafen bevatten drie verschillende rechten, die aangeduid worden met de Duitse termen 'Aufklärung', 'Beratung' en 'Auskunft'. Met 'Aufklärung' wordt algemene informatie bedoeld, die door de instellingen verschaft wordt aan het publiek. 'Beratung' stemt meer overeen met wat wij advies of bijstand zouden noemen: het gaat erom de betrokken rechthebbende inzicht te verschaffen in de stand van zijn dossier en in de toepasselijke rechtsregels, en hem voor te lichten over wat hij moet doen om zijn doel te bereiken, en welke gevolgen bepaalde handelingen of nalatigheden voor hem kunnen hebben. 'Auskunft' wordt gedefinieerd als op het individueel geval toegespitste informatie, die erop gericht is het individu in het labyrint van de sociale administratie wegwijs te maken.[6]

Het Franse rechtsbestel kent geen algemene afdwingbare informatieplicht van de overheid ten overstaan van de burgers in sociale zekerheidsrechtelijke materies. Voor zover ons bekend werd enkel met betrekking tot de sociale voorzieningen in het kader van de jeugdbescherming dergelijke plicht uitdrukkelijk in de wet ingeschreven (Zie artikel 55 van de Code de la famille et de l'aide sociale.), en dan nog slechts sinds 1984 (Het in voorgeciteerde artikel 55 werd in zijn huidige versie ingevoerd door de wet nr. 84-422 van 6 juni 1984 (*J.O.*, 7 juni 1984, 1762).). Weliswaar waarborgt de wet nr. 78-753 van 17 juli 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratief, social et fiscal, zoals gewijzigd bij wet nr. 79-587 van 11 juli 1979, voor eenieder principieel het recht om, op aanvraag, toegang te hebben tot de administratieve documenten (Voor een definitie van dit begrip, zie artikel 1, al.2 van de wet van 6 juni 1984.) 'de caractère non nominatif', en vestigt dezelfde wet voor eenieder een inkijkrecht van nominatieve documenten, medische dossiers uitgezonderd, die op zijn of haar persoon betrekking hebben. Bovendien bevat de wet een element van actieve openbaarheid, door een regelmatige bekendmaking te garanderen van richt-

6. Burdensky, von Maydell, Schellhorn, *Kommentar zum Sozialgesetzbuch Allgemeiner Teil*, Luchterhand, Neuwied, Darmstadt.

lijnen, instructies, omzendbrieven, nota's en ministeriële antwoorden die een interpretatie van het positieve recht of een beschrijving van de administratieve procedures behelzen. Volgens het rapport van de 'médiateur' (ombudsman) volstaat dit echter niet om de burgers een werkelijk recht op informatie te geven.[7]

In landen als Nederland en Groot-Brittannië is evenmin een wettelijk recht op informatie uitdrukkelijk erkend. In de rechtspraak vindt men er echter vormen van sanctionering van nalatigheid aan de kant van de uitvoeringsorganen in het verstrekken van voldoende voorlichting voor de verzekerden.[8]

In België heeft de wet van 29 juni 1981 'houdende de algemene beginselen van de sociale zekerheid voor de werknemers' wel in zijn artikel 17 de instellingen van de sociale zekerheid de verplichting opgelegd om 'maatregelen van organisatorische aard' te treffen om de voorlichting te waarborgen 'waarop de verzekerden recht hebben', maar een algemene informatieplicht voor de organen van de sociale zekerheid is daar toch niet te vinden. Daarbij moet men dan nog in acht nemen dat bedoelde wetsbepaling nooit officieel in voege is getreden. Ook in België moet de rechthebbende zich vergenoegen met rechterlijke uitspraken, die uit de algemene beginselen van behoorlijk bestuur de verplichting afleiden voor de uitvoeringsorganen om de verzekerden informatie en bijstand te verstrekken.[9]

b Passieve en actieve informatie

Ten aanzien van het recht op informatie kan men niet volstaan met het formuleren van een wederzijdse zorgvuldigheidsplicht tussen de burger en de overheid, die er zou in bestaan dat de overheid alle redelijke en noodzakelijke maatregelen moet treffen om de informatie over rechten en plichten ter beschikking van de burgers te stellen, en dat anderzijds de burger zelf 'als een goed huisvader' de nodige zorg aan de dag moet leggen om zich van zijn rechten en verplichtingen op de hoogte te stellen (zie heersende rechtspraak).[10]

Tussen de burgers en de overheid heerst in deze materie (zoals in andere) een *ongelijke verhouding*. De overheid is de maker van de regels en hun behoeder, en heeft dus een geprivilegieerde positie t.a.v. de kennis en de interpretatie van deze regels. De burger is het subject van deze regelingen, en kan niet geacht worden enige bijzondere competentie te bezitten om ze te kennen of te begrijpen. Bovendien beschikt de overheid over een uitgebreid administratief apparaat, bezet met specialisten voor alle mogelijke materies, terwijl de burger in zijn

7. Sixième rapport du médiateur au président de la république et au parlement, Parijs, 1978, blz. 71.
8. M. Partington, *Claim in time*, London, Frances Pinter, 1978; A.I. Ogus, E.M. Bahrendt, *The Law of Social Security*, London, Butterworths, 1982, blz. 568 e.v.; H. Calvert, *Social Security Law*, London, Sweet & Maxwell, 1978, blz. 44-45.
9. Klassiek is: Arbeidshof Antwerpen, afd. Hasselt, 2 juli 1977, *J.T.T.*, 1977, blz. 311-312.
10. J. van Langendonck, 'De administratieve struikelstenen', in: *Raakvlakken, tussen sociale zekerheid en andere rechtstakken*, dl. II, Brussel, Larcier, blz. 9-44.

eentje geconfronteerd wordt met het geheel van de overheidsregelingen op alle mogelijke gebieden, waarin hij bezwaarlijk een volledig en gedetailleerd inzicht kan krijgen.

Het is dus duidelijk dat de informatieplicht van de overheid groter moet zijn dan de zorgvuldigheidsplicht (waarvan wij het bestaan niet ontkennen) van de burger. De overheid moet de burger meer dan halfweg tegemoetkomen in zijn streven om zijn rechten te realiseren en zijn verplichtingen te vervullen. Dit houdt in dat de overheid niet kan volstaan met een passief ter beschikking stellen van informatie, door het toegankelijk maken van de bronnen van informatie, maar dat zij integendeel de verplichting heeft *actief* op te treden om de gevallen op te sporen van burgers die onwetend zijn over hun rechten en verplichtingen, en om deze burgers de nodige begeleiding te geven waardoor zij in een betere juridische en administratieve toestand kunnen worden gebracht. Een dergelijke actieve begeleidingsplicht is nu reeds in zekere mate door de Belgische wetgeving en rechtspraak aanvaard, en wordt in sommige buitenlandse stelsels meer expliciet erkend.

c *Informatierecht van de zwakste groepen*

Ten aanzien van de informatie over het recht (zowel sociaal recht als ander recht) zijn de burgers niet gelijk. Meer bepaald de competentie van de burgers om met rechtsregelen om te springen, om hun belangen te verdedigen en om informatie in te winnen over hun zaken ligt zeer verschillend tussen verschillende bevolkingsgroepen en verschillende categorieën van personen.[11]

Het burgerrechtelijk ideaal van de 'goede huisvader' is gericht op de doorsnee-burger, die voortdurend van een 'normale' voorzichtigheid en voorzorg getuigt. Meer bepaald voor het recht op informatie gaat dergelijk concept niet op. In de eerste plaats zijn de grote bevolkingsgroepen door hun *lage onderwijsgraad* niet in staat om op een normale wijze de inhoud van wetten en reglementen te begrijpen. Er mag veilig gesteld worden dat dit het geval is voor een ruime meerderheid van de bevolking. Bovendien zijn er in de bevolking ruime groepen van mensen met *laag cultureel niveau*, voor wie iedere vorm van textuele informatie uiteraard onvoldoende is om tot een goed begrip van hun rechten en verplichtingen te komen. Dan spreken wij nog niet over de werkelijke *analfabeten*, noch over de talrijke *vreemdelingen* die op dit punt voor een ernstige taalbarrière zijn geplaatst. Verder moet men nog denken aan zintuigelijk *gehandicapten*, mentaal gehandicapten, hoogbejaarden, en tevens ook aan kinderen en andere groepen voor wie de informatie uiteraard via begeleiding moet gebeuren. Daarbij moet tevens nog gedacht worden aan personen in *instellingen*, die van de buitenwereld afgezonderd zijn en in hun normale contactname met de informatiebronnen gehinderd zijn (ziekenhuizen, bejaardentehuizen, M.P.I.'s, gevangenissen, en dergelijke).

11. J. Breda, *Rechtshulp voor marginalen*, Brussel, Diensten van de Eerste Minister, Programmatie van het wetenschapsbeleid, 1981, nr. 27.

Om reëel te zijn moet het recht op informatie gerealiseerd worden precies ten aanzien van de zwakste groepen. In deze materie moet duidelijk aan *positieve discriminatie* worden gedaan. Door hun sociaal-culturele of sociaal-economische zwakke positie hebben deze groepen recht op een grotere inspanning vanwege de staat om tot informatie over hun rechtstoestand te komen. Uiteraard kan nooit gegarandeerd worden dat enig systeem voldoende zou zijn om *alle* rechtsonderhorigen behoorlijke en voldoende informatie over hun rechten en plichten te verschaffen, maar dit mag geen excuus zijn om de informatieverschaffing alleen op de doorsnee-burger te richten. Wanneer geen adekwate maatregelen worden getroffen om informatie te verstrekken aan de zwakste groepen, is geen werkelijk recht op informatie aanwezig.

d Rechtsmiddelen

Het recht op informatie is een recht op recht. Uiteraard is het niet mogelijk in alle gevallen tot een sluitende en voldoende informatie van alle rechtssubjecten te komen. Daarom moet een behoorlijke remediëring voorzien zijn voor de gevallen waarin de informatie te kort schiet; hetzij dat informatie ontbrak of onvolledig was, hetzij dat de informatie op misleidende wijze werd gegeven of door het subject verkeerd werd begrepen.

De burgerrechtelijke schadevergoeding, te eisen voor de burgerlijke rechtbank, komt hier nauwelijks in aanmerking. De procedure duurt te lang, is te kostbaar, en vereist op haar beurt een te hoge mate aan competentie en informatie over het recht, om voor de betrokkenen een werkelijke bron van rechtsherstel uit te maken. Indien men het recht op informatie een werkelijke inhoud wil geven, is vereist dat voor de gevallen van gebrekkige informatie snelle, soepele, en nuttige remedies voorhanden zijn.[12]

Concreet betekent dit dat, bij gebrek aan volledige informatieverstrekking over een recht op prestatie, voorlopige betalingen bij wijze van voorschot kunnen worden toegekend binnen de perken van wat al geweten is. Het betekent ook dat prestaties op soepele wijze moeten worden kunnen toegekend, wanneer bepaalde formaliteiten niet correct zijn vervuld bij gebrek aan informatie bij de betrokkene. Eventueel moet het recht met terugwerkende kracht worden toegekend, wanneer een aanvraag te laat werd ingediend. Ook terugvorderingen van ten onrechte toegekende prestaties moeten beperkt en eventueel verboden worden, wanneer de onverschuldigde betaling het gevolg was van een gebrek aan informatie bij de betrokkene.

Dit betekent niet dat principieel de rechthebbende altijd gelijk heeft. Uiteraard zal hij maar aanspraak kunnen maken op dergelijke remedies wanneer, en in de mate waarin, hem zelf geen schuld treft. Tegenover de informatie- en begeleidingsplicht van de overheid staat immers de *medewerkingsplicht* van de rechthebbende, die onder meer zelf het nodige moet doen om zich met zijn so-

12. V. Denti, 'Accessibility of legal procedures for the underprivileged', in: *Towards a justice with a human face*, Kluwer, Antwerpen-Deventer, 1978, blz. 167 e.v.

ciale zekerheid in orde te stellen en aan de instellingen de nodige inlichtingen te verschaffen die vereist zijn voor een goede administratie van het stelsel.[13] Slechts wanneer hij deze verplichtingen niet vervuld heeft *bij gebrek aan informatie daaromtrent* zal hij recht hebben op toekenning van de prestaties alsof de correcte rechtswegen waren bewandeld.[14]

e Objectiviteit

De sociale zekerheid is een openbare dienst. Zelfs wanneer deze wordt uitgevoerd door private organisaties, zoals in een aantal landen (waaronder België) in zekere mate het geval is, blijft hij gebonden aan de regels die de openbare dienst beheersen, waaronder deze van de neutraliteit en de objectiviteit.[15]

Dit is een moeilijke opgave waar het om informatieverstrekking gaat. Behalve in het absurde geval waarin de verstrekte informatie erin zou bestaan uitsluitend de volledige tekst van de wetten en reglementen ter beschikking te stellen (wat een negatie van de informatieverstrekking zou inhouden) wordt de inhoud van de informatie steeds in zekere mate bepaald door de informatieverstrekker, hetzij deze de informatie in zijn woorden weergeeft, hetzij zelfs hij de officiële bewoordingen gebruikt, maar daarin een bepaalde selectie maakt.

Een opvallend aspect van dit probleem is dat van informatiecompagnes die gevoerd worden naar aanleiding van nieuwe regelingen, en waarin men zich moet hoeden voor een identificatie met een bepaalde ideologische strekking of politieke kleur. De attitude-campagne van de Zweedse sociale zekerheidsinstellingen ten voordele van het vaderschapsverlof (soort materniteitsuitkering voor de vader) is daar een voorbeeld van, omdat de socialistische partij daar zeer sterk de gelijkheid van man en vrouw beklemtoont, terwijl de conservatieve partijen integendeel het traditionele familiemodel in hun vaandel voeren. In dergelijke attitude-campagnes beijvert men zich om bij de bevolking een positieve houding t.a.v. een bepaalde prestatie op te roepen. De vraag kan dan gesteld worden op welk ogenblik hier van beïnvloeding sprake is, en in welke mate de overheid zich hier dient te onthouden van een inmenging in keuzen die tot private sfeer van de burgers behoren. Wanneer de overheid bv. een reclamecampagne voert voor een vervroegde pensioneringsregeling, zou men kunnen oordelen dat zij de vrije keuze van de betrokkene tussen werken en met pensioen gaan onvoldoende respecteert.

In feite bestaat er een zekere vermenging tussen informatieverstrekking over de sociale zekerheid en een public relationsdienst of een persdienst van de betrokken instelling of de betrokken minister. Beide functies dienen strikt gescheiden te zijn. Zeker waar het de verantwoordelijke minister betreft, die al-

13. H. Zacher, *Sozialgesetzbuch*, R.S. Schulz Verlag, Percha, losbl., A 16 e.v..
14. Cass. 4 jan. 1973, *R.W.*, 1972-73, k. 1279; *R.C.J.B.*, 1974, blz. 336 met noot Stassen; *R.G.A.R.*, 1973, 9025, met noot J.F.; *J.T.*, 1973, blz. 550, met noot J.L.
15. L.P. Suetens, 'Algemene rechtsbeginselen en algemene beginselen van behoorlijk bestuur in het Belgisch administratief recht', in: *T.B.P.*, 1970, blz. 379-396.

licht tot een bepaalde politieke strekking behoort, mogen de middelen van de sociale zekerheid niet worden ingezet om de persoonlijke of partijpropaganda te dienen. Zelfs wanneer de boodschappen van de betrokken dienst uitsluitend objectieve waarheid bevatten, zal hierbij allicht tot hoofdzakelijk op de positieve kanten van de sociale zekerheidsmaatregelen worden gewezen, en zullen nadelige aspecten ervan minder in het licht worden gesteld. Een objectieve voorlichting van de betrokkenen vereist dat zowel de ene als de andere aspecten even goed (en de negatieve zelfs met een bijzondere waarschuwing) aan bod worden gebracht.

Het lijkt niet gemakkelijk een afdoende verfijnde deontologie van de informatieverstrekking in de sociale zekerheid (en in de overheid in het algemeen) op te stellen. De waarborgen zullen eerder aan de institutionele kant moeten liggen: scheiding van het politieke en het ambtelijke niveau, deskundig toezicht op de informatieverstrekking, en onafhankelijke opstelling van de informatiediensten en hun personeelsleden.

2 Moeilijkheden van informatieverstrekking

Informeren is een moeilijk vak. Elke vorm van informatieverstrekking heeft zijn moeilijkheden en risico's. In onze studie hebben we de verschillende kanalen overlopen die zowel in binnen- en buitenland voor die informatieverstrekking over sociale zekerheid worden gebruikt. Samenvattend kan men hierover zeggen wat volgt:

a Media

De meest opvallende moeilijkheid met betrekking tot de informatieverstrekking is gelegen in de te gebruiken media.[16] Uiteraard moet voor de informering van de burgers over hun rechten inzake sociale zekerheid gebruik gemaakt worden van één of meerdere media. Het is volstrekt ondenkbaar hier uitsluitend met informatie van persoon tot persoon te werken. De media maken het mogelijk de boodschap op ruimer vlak en aan een grote groep van personen uit te dragen, maar zij hebben elk hun eigen vorm van beperktheid. Er is niet één ideaal medium om op dit gebied aan informatieverschaffing te doen. Overal wordt getracht met zoveel mogelijk verschillende media te werken, in de hoop dat zij elkaars onvolkomenheden zullen aanvullen.[17]

Men moet hierbij in de eerste plaats onderscheid maken tussen de *eigen media* van de informatieverstrekker, en het gebruik van *vreemde media*. In het

16. Zie hierover: Ministère des Affaires Sociales, *Les institutions sociales et les usagers*, Liaisons Sociales – Documents, Parijs, 1983, nr. 6, 5.
17. C.N.E.S.S., *L'information sociale en question*, Parijs, Economica, 1982; R. Poirier, 'Orientations récentes des institutions de sécurité sociale en matière d'information au public', in: *Rev. Int. Séc. Soc.*, 1985, nr. 2, blz. 221-236.

eerste geval heeft de instelling die informatie moet verstrekken de volledige controle over zowel de inhoud van de boodschap als de vorm waarin deze wordt gebracht en de intensiteit waarmee het medium wordt gebruikt. Men denke hierbij in de eerste plaats aan folders die door de instellingen zelf worden verspreid. Het gevaar hierbij is echter dat de verspreidingskanalen door dergelijk medium weinig ontwikkeld zijn, en dat zij weinig van aard zijn om de aandacht van het publiek te trekken. Wanneer men daarentegen externe media aanwendt (bv. boodschappen via radio, televisie, de pers) dan kan men gebruik maken van het ruime publiek dat door deze media wordt bestreken, maar vermindert meteen de controle die men heeft over de inhoud van de boodschap: ofwel wordt de vormgeving ervan bepaald door de professionelen van de betrokken media (journalisten), ofwel moet de omvang ervan sterk worden beperkt (advertenties).

Een tweede keuze is deze tussen *geschreven* of *audio-visuele* media. Waar deze keuze inzake de informatie aan dienstverleners (indirecte informatie) weinig problemen met zich meebrengt, ligt dit helemaal anders op het vlak van de directe informatie aan de verzekerden zelf. De zeggingskracht en de aantrekkelijkheid van audio-visuele middelen is duidelijk veel groter, maar daartegenover staat hun veel hogere kostprijs en hun sterke gebondenheid aan technische verspreidingsmiddelen (televisie, video, film, en dergelijke). Geschreven boodschappen zijn veel eenvoudiger te realiseren en te verspreiden aan veel lagere kostprijs, wat een ruimere informatieboodschap en een grotere frequentie toelaat, maar zij vereisen een meer actieve inspanning van de ontvanger van de boodschap, en zij dreigen aan een belangrijk bevolkingsgedeelte helemaal voorbij te gaan. Daarentegen is dan weer bij audio-visuele media het gevaar van beïnvloeding van de betrokkenen, gaande tot vormen van indoctrinatie en propaganda, veel groter wegens de meer passieve houding van de betrokkene.

Een verdere keuze die moet gemaakt worden is deze tussen *eenmalige* en *periodieke media*. Met periodieke media bedoelen wij: alle regelmatige informatieverstrekkingen, hetzij schriftelijk (dagbladen, weekbladen en tijdschriften) of audio-visueel (radio en TV). Eenmalige producties hebben geen eigen publiek, en vereisen een bepaalde werving of het inschakelen van een bepaalde organisatie om aan de man gebracht te worden. Dit is het geval met films, diareeksen, tentoonstellingsstands en brochures die over bepaalde onderwerpen kunnen worden vervaardigd. Hun informatieve waarde kan zeer groot zijn, maar deze bepaalt zich tot het publiek dat er kan worden door bereikt. De periodieke media, in hun geheel genomen, bereiken een zeer ruim publiek maar ze zijn weinig gericht op informatieverstrekking over recht en sociale zekerheid. Dergelijke boodschappen moeten er als het ware ingesmokkeld worden, hetzij via advertenties, hetzij als nevenproduct van andere berichtgeving, in een journalistieke vorm die dreigt de inhoud te vervormen. Hoe ruimer het publiek dat men kan bereiken, hoe groter het gevaar voor onvolledige en oncorrecte informatie.

De periodieke media stellen bovendien nog een ander probleem dat in de praktijk een vrij groot belang heeft. Hun pluriformiteit brengt mee dat zij een weerspiegeling zijn van de diverse strekkingen en ideologieën die in de gemeen-

schap aanwezig zijn. De openbare dienst van de sociale zekerheid mag uiteraard niet in de ogen van het publiek geïdentificeerd worden met één van dergelijke groepen of strekkingen. De neutraliteit eist dan ook dat men gebruik maakt van meerdere gelijkwaardige media tegelijkertijd, waarbij een zo evenwichtig mogelijke spreiding dient nagestreefd te worden. In zoverre de boodschap bij wijze van advertentie wordt gebracht betekent dit tevens een vorm van steun aan de betrokken media, waarbij dan weer de vraag rijst van een niet-discriminatie tussen de verschillende vormen, types en strekkingen van media. Dit kan er op de duur toe leiden dat de sociale zekerheidsinstellingen gaan afzien van het plaatsen van advertenties, omdat zij anders gedwongen worden in een zo groot aantal bladen of stations tegelijk te adverteren, dat de kost ondraaglijk wordt. In de Scandinavische landen blijkt dit probleem acuut gesteld te zijn.

b Taal

De inhoud van de sociale zekerheidsregelingen is te ingewikkeld om louter langs visuele weg meegedeeld te worden. Het gebruik van gesproken of geschreven taal is onvermijdelijk, zelfs bij een zo ruim mogelijke aanwending van visuele middelen.

Aesopus zei reeds dat de taal tegelijk het beste en het slechtste is dat er bestaat. Zij is onontbeerlijk om een boodschap te laten verstaan, maar zij is tevens een bron van misverstanden en verkeerde informatie. Een grote zorgvuldigheid bij het gebruik van taal moet altijd nagestreefd worden.

Wij releveren hier in de eerste plaats het probleem van *de verstaanbaarheid van de geschreven taal.* Deze blijkt zeer laag te zijn voor de taal waarin wetten en reglementen van sociale zekerheid zijn geschreven. Een bloemlezing van enkele teksten uit onze reglementen zou op dit gebied meer dan overtuigend zijn. Vooral de recente volmachtsbesluiten munten uit door duisterheid en moeilijke begrijpbaarheid. Het is evident dat er op dit vlak een zeer grote weg is af te leggen, eer men tot enige leesbaarheid en begrijpbaarheid zou komen.[18]

Maar ook de rechtstreeks *informatieve teksten* die van de sociale zekerheidsinstellingen uitgaan om het publiek in te lichten, zowel in de vorm van folders en brochures als in de vorm van persberichten, radio- en TV-programma's, propagandafilms en dergelijke, laten op het gebied van verstaanbaarheid voor het doelpubliek vaak te wensen over. Buitenlandse onderzoekingen, waarvan hoger gewag wordt gemaakt, hebben aangetoond dat de toepassing van verstaanbaarheidstests op dergelijke teksten tot vrij negatieve resultaten leidt. Het gebruik van de deskundigheid van communicatiespecialisten zou hieraan veel goed kunnen doen.

Er is niet alleen het probleem van de taal, maar ook dat van de *talen.* In onze multiraciale maatschappijen bevinden zich talrijke groepen van anderstaligen, voor wie boodschappen in de landstaal onverstaanbaar zijn. De meeste

18. Zie: *Onderzoek naar de verwachtingen betreffende de informatieverstrekking over de sociale zekerheid*, Brussel, Koning Boudewijnstichting, 1985.

sociale instellingen voorzien informatiefolders in de meest voorkomende migrantentalen. Deze informatie kan echter nooit op het individuele geval toegespitst zijn, en kan evenmin de voortdurende evolutie van de reglementering op de voet volgen. Hierbij voegt zich vaak ook nog het probleem van de lage scholingsgraad of zelfs ongeletterdheid van de betrokkenen, waardoor deze folders helemaal hun doel missen. Zij worden soms vervangen door cassettes met gesproken teksten, die echter dan wel niet op dezelfde grote aantallen kunnen verspreid worden, en die evenmin gemakkelijk zijn in het gebruik.

Het talenprobleem zal zich het meest acuut stellen op het ogenblik dat een buitenlander zich tot de diensten van de sociale zekerheid wendt, hetzij schriftelijk, hetzij mondeling in een taal die door de ambtenaren van deze dienst niet wordt begrepen. Het is uiteraard niet mogelijk op ieder punt, op ieder ogenblik tolken voor alle mogelijke talen ter beschikking te hebben. Tolken zijn duur, vaak druk bezet, en alleszins niet in onbeperkte aantallen beschikbaar. Soms wordt dit probleem opgelost via bijzondere plaatselijke informatiekantoren voor migranten en via tolkencentra, die telefonisch kunnen bereikt worden. Een ideale communicatie is dan nog niet gegarandeerd.

c Tijdstip

Een niet altijd voldoende erkend probleem van de informatieverstrekking betreft het tijdstip waarop de informatie aan de betrokkene wordt aangeboden. Informatie is enkel doeltreffend wanneer zij de betrokkene bereikt op het ogenblik dat hij deze nodig heeft om er iets mee te doen. Informatie die verstrekt wordt op een tijdstip min of meer lange tijd vóór er gebruik kan worden van gemaakt verliest veel van haar practische betekenis. De betrokkene dreigt zich de inhoud van de informatie niet meer te herinneren, of er zich een verkeerd beeld van te vormen, of zelfs helemaal niet meer te weten dat de informatie hem bereikt heeft; en de betrouwbaarheid zelf van de informatie vermindert met de tijd, vooral in een materie die zodanig aan verandering onderhevig is als de sociale zekerheid.

Voor zowat alle media met ruime verspreiding stelt zich dit probleem. Zij bereiken weliswaar een zeer groot publiek, maar zij bereiken dit meestal op een tijdstip waarop deze informatie niet meteen praktisch gebruikt wordt. Het nut van dergelijke boodschappen bestaat er in het publiek bewust te maken van het bestaan van bepaalde regelingen en mogelijkheden, maar op het ogenblik waarop de betrokkenen er gebruik van willen maken zal een meer individueel gerichte informatie noodzakelijk zijn. Wij herinneren er in dit verband trouwens aan dat binnen de informatievloed die vandaag reeds de sociaal verzekerden – en hun dienstverleners – overspoelt, precies dergelijke systeemuitleggende informatie sterk overheerst op de concrete probleem-oplossende informatie.

Nu is de noodzaak van sociale prestaties vaak gebonden aan objectief kenbare omstandigheden, zoals een geboorte, een overlijden, een afdanking, een ongeval, en dergelijke. Zulke gebeurtenissen brengen op zichzelf reeds het contact mee van de betrokken persoon met bepaalde instanties: gemeentehuis, ver-

zekering, geneesheer, ... De sociale zekerheid kan daarop inspelen door op die plaatsen affiches uit te hangen of bij die gelegenheden folders of brochures ter beschikking te stellen. Dit wordt blijkbaar in een aantal landen gedaan. Zelf kan het zo worden georganiseerd dat de sociale zekerheid automatisch op de hoogte gesteld wordt van dergelijke gebeurtenissen, zodat ze zelf aan de betrokkene de vraag kan stellen of hij van de prestaties gebruik wil maken en of hij daartoe de nodige informatie bezit.

Een veel gehoorde klacht bestaat erin dat de diensten van de sociale zekerheid *traag* werken en dat zij lange tijd zetten op de behandeling van een dossier. Bij schriftelijke vragen om informatie kan dit probleem zich scherp stellen wanneer het antwoord lange tijd achterwege blijft. Uit onderzoek is gebleken dat dit doorgaans niet zo is, ook al zijn er wel sporadische gevallen van laattijdige beantwoording. De meer moderne vorm van telefonische vraagstelling en beantwoording lijkt hieraan beter tegemoet te komen. Deze stuit dan weer op de moeilijkheid dat een aanzienlijk deel van het publiek geen telefoon heeft, en dat het gebruik van publieke telefooncellen voor dergelijke informatievergaring vrij duur uitkomt. Dit schijnt op een adekwate manier opgelost te worden door een systeem van kosteloze telefooninformatie, zoals in Groot-Brittannië is georganiseerd.

d Inhoud

Het echte probleem van de informatie over sociale zekerheid is natuurlijk de inhoud van de over te brengen boodschap.[19] De sociale zekerheid is een uiteraard ingewikkelde materie. Alle poging tot vereenvoudiging en harmonisatie ten spijt, zal de sociale zekerheid altijd moeten rekening houden met een veelheid van practische situaties, een grote variëteit aan noden en behoeften, en een complex systeem van regels om te maken dat iedereen krijgt waar hij recht op heeft, maar ook niet meer dan dat. Uit ons vergelijkend onderzoek is voldoende gebleken dat zelfs in de landen met de meest vereenvoudigde stelsels, zoals Zweden en Groot-Brittannië, de inhoud van de regelingen toch nog te ingewikkeld blijft om via eenvoudige boodschappen aan het publiek te worden gebracht. Deze opmerking geldt trouwens niet alleen voor de directe, tot de burgers gerichte informatie, maar in toenemende mate ook voor de tot de dienstverleners gerichte vormen van informatie. De complexiteit van het sociale zekerheidsrecht, en vooral de elkaar snel opvolgende wijzigingen ervan, maakt het niet eenvoudig ook deze laatsten van begrijpelijke, volledige en – vooral – actuele informatie te voorzien.

Voor een goede informatieverstrekking is dus een samenbrenging vereist van twee noodzakelijke, maar op zichzelf zeldzame competenties: kennis van het sociale zekerheidsstelsel, en kennis van de informatietechnieken. Dergelijk samenspel kan slechts in gespecialiseerde informatiediensten over sociale zeker-

19. D. Merten, 'Auskunftanspruch und Auskunftbescheid im Sozialrecht', in: *Vierteljahresschrift für Sozialrecht*, 1973, nr. 1, blz. 66 e.v.

heid worden bereikt. In de gevallen waarin men, zoals in België gebruikelijk is, de informatieverstrekking aan deskundigen van de sociale zekerheid zelf overlaat, leidt dit evident tot onbevredigende resultaten. Hetzelfde geldt trouwens voor de gevallen waarin journalisten zonder voldoende deskundigheid trachten te informeren over de sociale zekerheid.

Bij alle vormen van ruimere publieksinformatie stuit men op het dilemma van de slogan-matige, maar te algemene, of de meer precieze, maar minder bevattelijke informatie. Naarmate de boodschap er meer op gericht wordt de aandacht van het publiek te trekken, zal zij aan preciesheid en informatieve waarde verliezen. Wanneer zij echter meer nauwkeurig de inhoud van de regeling tracht weer te geven, zal zij minder gemakkelijk tot de aandacht van het publiek doordringen. Het oplossen van dergelijke dilemma's behoort tot de beroepsbekwaamheid van de journalisten en de informatiedeskundigen, een deskundigheid die in de sociale zekerheidsinstellingen in ruimere mate zou moeten worden aangewend.

Precieze informatie over regels die gelden in een bepaald geval, kan slechts door de diensten van de sociale zekerheid zelf of bepaalde gespecialiseerde organisaties worden verstrekt. Hierbij stelt zich dan weer het probleem van de specialisatie, dat zijn oorsprong vindt in de opsplitsing van de sociale zekerheid in verschillende regimes en verschillende risico's met eigen wettelijke en reglementaire bepalingen en eigen administratieve instellingen en procedures. De informanten, die deskundig zijn over een bepaald risico of een bepaalde categorie, zullen doorgaans weinig of niets afweten van de regels die gelden voor andere risico's of categorieën. Een doorverwijzingsplicht of samenwerkingsplicht naar Duits model zou in dit verband een belangrijke verworvenheid zijn. Ook de rol van openbare of semi-openbare informatieorganisaties, (zoals OCMW's, vakbonden, en dergelijke) kan op dit gebied belangrijk zijn.

Wanneer de inhoud van de informatieboodschap onvolledig, misleidend of onjuist was, kan daaruit *schade* voortvloeien voor de verzekerde. Dit kan niet vermeden worden. De informatie die aan de betrokkene wordt verstrekt, hetzij via publieksmedia, hetzij op individuele basis, is altijd in zichzelf verschillend van de wettelijke en reglementaire bepalingen waarop zij berust. Dit verschil wordt groter naarmate een ruimer publiek moet bereikt worden, en de boodschap beperkter van omvang dient te zijn. Enerzijds moet over de nauwkeurige inhoud van de informatie voldoende gewaakt worden door toezicht op de informatieactiviteit vanuit de verantwoordelijken van de instellingen; maar anderzijds moet een behoorlijke remediëring voorzien zijn voor het geval waarin dergelijke schade zich inderdaad voordoet. Over de problemen van de remediëring spraken we hierboven reeds onder de principiële aspecten.

e Vertrouwen

Een laatste moeilijkheid die wij hier willen onderlijnen is deze van de vertrouwensrelatie tussen de verzekerde en de persoon of instelling tot wie hij zich wendt om informatie over sociale zekerheid te krijgen. Deze vertrouwensrelatie

is niet evident. In de eerste plaats kan de betrokkene in grote onzekerheid leven over wat zijn situatie ten aanzien van de sociale zekerheid is, waarover hij conflicterende informatie ontvangt van verschillende kanten. Vervolgens is het niet evident dat de betrokkene zijn volle vertrouwen geeft aan de sociale instelling die met de uitvoering van de sociale zekerheid is belast. Er bestaat namelijk een belangenconflict tussen beide partijen, dat er uiteraard in bestaat dat de verzekerde zoveel mogelijk prestaties wil ontvangen, en dat de instelling niet zomaar onbeperkt prestaties wil uitlenen. Door de vele regels die tegen misbruiken gericht zijn, voelt de verzekerde zich vaak gewantrouwd en gecontroleerd door zijn instelling, zodat hij het gevoel krijgt dat deze instelling niet geneigd is hem alle informatie te geven waardoor hij een maximum aan prestaties zou kunnen ontvangen.

In die zin is er vaak een behoefte aan *onafhankelijke* informatie, die duidelijk losstaat van de instelling, maar wel met voldoende competentiewaarborgen is omgeven. Voor vakbondsleden zal vaak de vakbond deze rol kunnen vervullen. Maar voor niet-vakbondsleden moet er een andere mogelijkheid zijn. Men zou hier kunnen denken aan gespecialiseerde adviesbureaus, of aan het financieren van rechtshulp terzake.

De onafhankelijkheid op zichzelf is niet het enige element dat het vertrouwen bepaalt. Ook de *deskundigheid* van de informatieverstrekkers is hierin een belangrijk element. Over deze deskundigheid dient behoorlijk gewaakt te worden. Wat de interne deskundigen van de sociale zekerheidsinstellingen zelf betreft dient een voldoende opleidingsprogramma en een afdoende toezicht te bestaan. Buitenlandse voorbeelden kunnen hiervoor inspirerend werken, zoals het Nationaal Opleidingscentrum voor de Sociale Zekerheid, in Saint-Etienne (Frankrijk) en de Britse opleidingsprogramma's voor Regional Information Officers, evenals het systeem van de Insurance Officers en de Chief Insurance Officer.

Conclusie

De informatiefunctie in de sociale zekerheid is van meer fundamentele betekenis dan men op het eerste gezicht zou denken. Zij heeft te maken met het wezen zelf van de uitvoering van de sociale zekerheid en met het bereiken van haar doel: het verschaffen van een gevoel van zekerheid aan de bevolking doorheen een door de staat gedragen organisatie. De doelstelling die erin bestaat een sociale zekerheid te verwezenlijken houdt in zichzelf de verplichting in hierover voldoende informatie te verschaffen.

Het vervullen van deze informatieplicht is geen gemakkelijke, ja zelfs een onmogelijke opdracht. Om ze naar best vermogen te vervullen moeten de instellingen die aan de sociale zekerheid medewerken verschillende middelen inzetten en meerdere media aanwenden. Zij moeten daarbij een taal gebruiken die door de gebruikers verstaan wordt, ook door zwak taalbegaafde of anderstalige gebruikers. En zij moeten zich organiseren op zulke manier dat zij voor deze ge-

bruikers te vinden en te bereiken zijn. De figuur van de supermarkt moet hierbij voor ogen staan: één centrale plaats waar men weet dat men voor alles terecht kan. En laat daar dan gerust nog wat buurtwinkeltjes bijkomen, waar men misschien niet alles vindt, maar waar men graag naartoe gaat.

Codificatie en andere wetgevingsvraagstukken

WIM DE RIJK*

1 Inleiding

Onlangs heeft Gerard Veldkamp een artikel geschreven over codificatie als het vergeten hoofdstuk in het Sociale Zekerheidsbeleid. Daaraan moet ik even denken bij het schrijven van deze bijdrage over codificatie. Codificatie zou zeker terecht als een vergeten hoofdstuk in de waardering voor Veldkamps levenswerk kunnen worden beschouwd, wanneer een bijdrage over codificatie in deze bundel zou ontbreken. Toch is dat artikel aanleiding noch motivering voor deze bijdrage. Integendeel. Veldkamp heeft daarin bijna alles, wat over de codificatie van de sociale zekerheidswetgeving te zeggen valt, in de hem eigen Veldkampiaanse denktrant aus einen Gusz bijeengeschreven. Dat artikel gelezen hebbende, kan men zich hoogstens afvragen: heeft het zin daaraan nog wat toe te voegen? Nu de meester zelf gesproken heeft, past het verder te zwijgen.

Dat zal ik dus toch niet doen. In de eerste plaats ben ik de overtuiging toegedaan, dat het Veldkamp toekomt openlijk waardering tegenover zich te horen uitspreken, dat onder zijn leiding de codificatie-arbeid het resultaat heeft kunnen opleveren, dat zij uiteindelijk heeft opgeleverd. Op de tweede plaats verdient de codificatie-arbeid zelf het nog eens op zijn eigentijdse waarde te worden geschat: temidden van de vele ontwikkelingen, die zich anno 1986 op het terrein van wetgevingsvraagstukken voordoen. En die waarde is aanwezig. In dit verband herinner ik me – het zal reeds in de zeventiger jaren zijn geweest – dat de toenmalige directeur-generaal mij de volgende vraag voorlegde: wat heeft de codificatie, gezien de elkaar snel opvolgende wijzigingen in de sociale zekerheidswetgeving volgens jou voor zin?

Ik heb toen onder aanhaling van het romeinsrechtelijke adagium 'lex aere perennium' enerzijds met voorbehoud, anderzijds met wat durf het volgende,

* Stafafdeling Beleidsontwikkeling, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag.

althans met woorden van gelijke strekking, geantwoord: nog niet exact valt aan te duiden, waarin die zin zal bestaan, maar één ding is zeker: het mag dan zijn, dat de politiek vandaag deze en morgen weer een andere wijziging in de sociale zekerheidswetgeving wil aanbrengen, en die wetgeving aldus van dag tot dag verandert, toch zal altijd een duidelijk systematisch verantwoord stramien van wetgeving noodzakelijk blijven. Dat stramien met de daaraan in die zin verbonden eeuwigheidswaarde gaat de codificatie-arbeid uiteindelijk opleveren.[1]

Mag ik dan nu de lezer uitnodigen mij nog even te volgen, om dit nader toe te lichten. Achtereenvolgens zal ik daartoe in kort bestek de schijnwerper richten op enkele belangrijke hedendaagse ontwikkelingen op het algemene terrein van wetgeving als ook op de jongste ontwikkelingen op het specifieke terrein van de sociale zekerheidswetgeving.

2 Ontwikkelingen op het algemene terrein van wetgeving

Zoals de lezer bekend is, begint de Commissie voor Wetgevingsvraagstukken in haar eindrapport 'Orde in de regelgeving' met te wijzen op de toenemende belangstelling voor de problemen van wetgeving.[2] Die problemen worden daar geschetst als te bestaan uit:

- een overdaad aan voorschriften vanwege de bijzonder sterke groei van het totale regelbestand, dat van overheidswege is uitgevaardigd;
- de veelvuldige en snelle wijzigingen daarin wegens het instrumentale karakter of de grote mate van detaillering daarvan;
- de hanteerbaarheid, of liever gezegd, de niet hanteerbaarheid van de wettelijke voorschriften en daarop gebaseerde regels, omdat niemand ze nog kan overzien.

De aandachtige lezer, die met de codificatie-arbeid en de schiftuur daarover bekend is, beluistert en herkent hierin, ondanks enkele nuance-verschillen, duidelijk de problematiek van de sociale zekerheidswetgeving, die oorzaak ervan is geweest, dat tot die codificatiearbeid werd besloten.[3] Het kan niet anders, of de Commissie Wetgevingsvraagstukken doelt dan ook impliciet mede op de codificatiearbeid in de passage, luidende: 'De hier in het kort gesignaleerde ontwikkelingen en daarmee verbonden problemen hebben uiteraard reeds eerder de aan-

1. Zie: Blinde vlekken in het sociaal recht, blz. 215-235. Bundel ter gelegenheid van het afscheid van Prof. Mr. B.S. Frenkel als hoogleraar in het sociaal recht aan de Katholieke Hogeschool Tilburg. ISBN 90 312 03386.
2. Zie: Orde in de regelgeving, hoofdstuk 1. Inleiding, paragraaf 1. Een groeiende belangstelling voor wetgevingsvraagstukken, blz. 7-9. Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage 1985.
3. Zie: Nota vereenvoudiging sociale wetgeving 1967, Gedrukte Stukken zitting Tweede Kamer, 1966-1967-9026 d.d. 10 februari 1967; interimrapport staatscommissie vereenvoudiging en codificatie van de sociale zekerheidswetgeving d.d. 24 maart 1970.

dacht getrokken. Op verschillende manieren is en wordt gepoogd verbeteringen daarin aan te brengen'.[4]

Overigens is het volgende zakelijk van meer belang. De staatscommissie vereenvoudiging en codificatie van de sociale zekerheidswetgeving (de commissie Veldkamp) heeft zich van meet af aan rekenschap gegeven, uiteraard wel moeten geven, van een aantal overeenkomstige vraagstukken, als in het eindrapport van de commissie Polak aan de orde zijn gesteld. Zo is bij de evaluatie van de regeringsopdracht ruim aandacht geschonken aan de onderlinge samenhang van wetgeving.[5] Hetgeen correspondeert met wat de werkgroep Polak tot verkenning van enige wetgevingsproblemen op het algemene terrein van administratief recht heeft gedaan bij wijze van voorbereiding op de werkzaamheden van de commissie Polak.[6] Daarbij gaat het, zowel bij de staatscommissie Veldkamp, evenals bij de beide commissies Polak, niet om de beleidsmatige samenhang in de wetgeving, waarvoor 'de term coördinatie meer (is) ingeburgerd'.[7] Waar het wel om gaat is de harmonisatie van wetgeving: 'de eenheid van wetgeving op onderdelen van overwegend juridische aard', zoals 'gemeenschappelijke beginselen, gemeenschappelijke begrippen, procedure-regels e.d.'.[8]

Vanuit die invalshoek 'zal de (codificatie-)arbeid... qua werkingssfeer (wel) tot de sociale zekerheidswetgeving beperkt zijn, doch qua analyse kan zij daarmede niet volstaan. Ook (met) verschillende andere delen van de sociale wetgeving,... de algemene samenhangen in ons recht,... een aantal bijzondere samenhangen zoals bijv. met het belastingrecht (moet rekening worden gehouden)'.[9] Hier volsta ik kortheidshalve met te wijzen op de gerealiseerde afstemming van de regels over premieheffing voor de sociale verzekeringen op het zoëven genoemde belastingrecht. In het voorontwerp Financieringswet sociale zekerheid is in dat opzicht gestreefd naar een systematische aanwending van het fiscale begrippenapparaat, ook voor de premieheffing voor de werknemersverzekeringen. Sprekend zijn daarbij:

1° het gebruik van de fiscale termen 'aanslag', 'aangifte', 'voorlopige aanslag' en 'navorderingsaanslag' voor de regeling van de wijze van heffing; en

2° de opbouw van het premieloon vanuit het loonbegrip voor de loonbelasting bij de regeling van de maatstaf voor de heffing.[10]

4. Zie: onder voetnoot 2, blz. 8, derde alinea. Hierbij wordt aangetekend, dat de voorzitter van de Commissie Wetgevingsvraagstukken in zijn artikel in N.J.B. d.d.... met kennelijke waardering uitvoerig de voorstellen van de Staatscommissie heeft weergegeven, zoals uiteengezet in de Memorie van toelichting bij het voorontwerp Financieringswet Sociale Zekerheid, alsook dat het lid van die Commissie Polak, Prof. Mr. F.H. van der Burg tevens zitting had in de Staatscommissie Veldkamp.
5. Zie: eerste interimrapport d.d. 24 maart 1970, blz. 28, onderaan 29.
6. Idem, blz. 38, onder punt 1, voorlaatste alinea.
7. Zie: voorontwerp Financieringswet sociale zekerheid, deel 1, blz. 88, derde alinea van onderen.
8. Zie: Orde in de regelgeving, blz. 55 e.v.
9. Zie: eerste interimrapport, blz. 29.
10. Zie: Voorontwerp Financieringswet sociale zekerheid, deel 1, paragraaf 3.3. Aansluiting bij het fiscale recht, blz. 76-87.

In een passage van het eerste interimrapport over het gebruik van delegaties wordt in één enkele gecomprimeerde volzin blijk ervan gegeven, dat ook bij de commissie Veldkamp duidelijk het primaat van de wet(gever) en de begrenzing van delegatie voor ogen hebben gestaan. Die zin luidt: 'Met grote zorgvuldigheid moet echter getoetst worden dat delegatie niet leidt tot het ontlopen van verantwoordelijkheid tegenover het parlement, alsmede dat delegatie als zodanig niet tot onnodige gedifferentieerdheid leidt'.[11] Ook hier is het niet bij verbale voornemens gebleven. Dat zou trouwens niet hebben gekund. De opdracht hield nu eenmaal in het doen van concrete voorstellen tot vereenvoudiging en codificatie van de sociale zekerheidswetgeving zelf. Tijdens de lange rit, die dat heeft gevergd, zijn mede genoemde voornemens uitgewerkt en gerealiseerd. Bijkomend voordeel is geweest, dat de gedachtengang binnen de staatscommissie met de ontwikkeling van ideeën op het algemene terrein van wetgeving kon mee-evalueren. Een duidelijk voorbeeld hiervan is terug te vinden in het algemeen deel van de toelichting bij het voorontwerp Financieringswet sociale zekerheid op het stuk van parlementaire betrokkenheid bij ministeriële regelgeving. Voor ministeriële besluiten, waarbij van de wet wordt afgeweken, werd overeenkomstig een amendement-Dolman c.s. voorgesteld een clausule toe te voegen, dat vaststelling daarvan niet eerder geschiedt dan twee maanden, nadat bekendmaking in de Nederlandse Staatscourant heeft plaatsgevonden.[12]

Geconstateerd kan worden, dat aldus het voorstel van de staatscommissie Veldkamp, ceteris paribus, op het stuk van parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde wetgeving spoort met de voorkeur, die de commissie Polak daarna in haar eindrapport voor de hoofdvorm van gecontroleerde delegatie aan de dag legt.[13]

De commissie Polak noemt in haar eindrapport vanzelfsprekend ook de werkzaamheden van de commissie vermindering en vereenvoudiging van overheidsregelingen, bekend als de commissie Geelhoed. De voorstellen van deze commissie hebben hun sporen in de praktijk achtergelaten. In dat opzicht kan worden gewezen op de dereguleringsrubriek, die sedert 1 februari 1985 in de toelichting bij alle ontwerpen van wet en algemene maatregel van bestuur, maar ook in elke beleidsnota dient voor te komen.

De strekking daarvan is, zoals de lezer bekend zal zijn, dat alle betrokkenen bij het proces van wetgeving, vanaf beleidsontwikkeling en beleidsvoorbereiding via beleidsvorming tot beleidsbepaling toe, voortdurend gedwongen worden de voor- en nadelen van het te voeren beleid respectievelijk de te nemen maatregel tegen het nagestreefde doel af te wegen. Een en ander geschiedt aan de hand van een uitgebreide of een beknopte vragenlijst. Het behoeft geen betoog, dat de beknopte vragenlijst voorkeur geniet. Dat is ook gebleken tijdens een recente bijeenkomst tot evaluatie van de Algemene aanwijzingen voor de rijks-

11. Zie: voetnoot 6.
12. Zie: Voorontwerp Financieringswet sociale zekerheid, deel 1, blz. 88, derde alinea van onderen.
13. Zie voetnoot 8.

dienst inzake terughoudendheid met regelgeving en die inzake de toetsing van ontwerpen van wet en van algemene maatregel van bestuur.[14] Daarbij kwam opnieuw tot uiting, dat de eigen cultuur bij de verschillende wetgevingsafdelingen veelal bepalend is voor de wijze, waarop (deregulering van) wetgeving tot stand komt. De verschillende stijlen van wetgeving bij de verschillende departementen en de verschillende onderdelen van elk departement blijken hardnekkig stand te houden.[15] Heeft de codificatie in dat opzicht wel resultaat opgeleverd? De beantwoording van deze vraag zal gebeuren in de volgende paragraaf.

3 De jongste ontwikkelingen op het terrein van de sociale zekerheidswetgeving

Allesoverheersend op dit terrein is natuurlijk de stelselherziening van de werkloosheidsregelingen met alle daarbij behorende wetsvoorstellen geweest. In aansluiting op het vorengaande over algemene wetgevingsaspecten, tenderend naar deregulering en harmonisatie van wetgeving, wordt hier volstaan met in het kort aandacht te schenken aan de betekenis van de systematiek, die bij deze stelselherziening in de nieuwe Werkloosheidswet is neergelegd. Hier vinden we namelijk een goed voorbeeld ervan, hoe de systematiek van een paar wetten, die vanwege de eigen wetgevingscultuur uiteenlopen, tot een eenvormig en duidelijk geheel zijn herleid.

De bestaande werkloosheidswet bevat een onduidelijk en systeemloos samenstel van regels, waarin objectieve en subjectieve normen voor het recht op uitkering en voor het geldend maken daarvan door elkaar lopen. Zoals menigeen bekend zal zijn, is deze wet indertijd totstandgekomen binnen de hoofdafdeling werknemersverzekeringen onder leiding van Mr. Morren. Hier en daar spreekt men dan ook wel van het Morren-effect. In dat opzicht is in de Wet Werkloosheidsvoorziening sprake van een meer geordend en consistent samenstel van objectieve normen voor het recht op uitkering enerzijds, anderzijds van subjectieve normen voor het geldend maken van dit recht. Deze wet is eerst ruim tien jaar later tot stand gekomen bij de Directie Complementaire Sociale Voorzieningen.

Dit onderscheid tussen objectieve en subjectieve normen, in beide werkloosheidsregelingen terug te vinden, maar op verschillende wijzen uitgewerkt, is in de nieuwe Werkloosheidswet tot uitgangspunt genomen voor een consistente opzet en opbouw van een geïntegreerde regeling. Op basis van de voorstellen van de staatscommissie vereenvoudiging en codificatie van de sociale zekerheidswetgeving zijn deregulering en harmonisatie aldus hand in hand gegaan. De harmonisatie van de uiteenlopende systematiek in de twee afzonderlijke wetten maakte het mogelijk deze beide werkloosheidswetten door één nieuwe werkloosheidswet te vervangen.[15] Daarmee is tevens de basis gelegd voor ver-

14. Kamerstukken 1984-1985, 17931, nrs. 46 en 49.
15. Zie: Advies van de Raad van State d.d. 26 september 1985 over de nieuwe Werkloosheids- →

dergaande deregulering en harmonisatie van de sociale zekerheidsregelingen overeenkomstig de voorstellen van laatstgenoemde commissie.

4 Slotopmerkingen

In het vorenstaande zijn slechts enkele facts and gestes van de codificatie-arbeid tegen het licht van hedendaagse ontwikkelingen op wetgevingsgebied gehouden. Er zouden natuurlijk veel meer grepen in het arsenaal kunnen worden gedaan, nog ervan afgezien, dat de codificatie-arbeid vaak ook ongemerkt en zonder dat het wordt vermeld in allerlei maatregelen doorwerkt. Toch is het weinige, dat hier op summiere wijze naar voren is gebracht, mijns inziens voldoende om te laten doorschemeren, dat de codificatie-arbeid zinvolle arbeid is geweest, nog steeds relevant is en in de toekomst zijn (licht)sporen binnen de sociale zekerheidswetgeving zal nalaten. Welke verrijzenis kan Gerard Veldkamp zich, na Calvarië te hebben doorstaan, beter wensen.[16]

→

wet. Gedrukte stukken, vergaderjaar 1985-1986, 19 261B, blz. 2, eerste kolom, laatste alinea, doorlopend in de tweede kolom.

16. Zie: Blinde vlekken in het sociaal recht, blz. 217, laatste twee regels.

Le Droit (Portugais) De La Sécurité Sociale

ANTONIO DA SILVA LEAL*

I

Mon pays, – le Portugal, – est certainement le moins connu de tous les pays de l'Europe communautaire. C'est vrai qu'il y a beaucoup de touristes étrangers qui passent leurs vacances au Portugal. Ils proviennent surtout des autres onze pays de l'Europe des Douze. En tout cas le tourisme à l'étranger est une façon très agréable d'employer le temps libre, mais il est aussi une source inépuisable d'idées erronnées sur les pays que l'on visite.

Le Portugal est vraiment un inconnu. Nous parlons la sixième langue du monde. Avec l'intégration de l'Espagne et du Portugal l'Europe communautaire s'est soudain enrichie sous le point de vue linguistique. L'anglais, l'espagnol et le portugais sont parmi les six langues les plus répandues dans ce monde où nous vivons.

Je ne suis pas chauviniste, mais je pense que mon pays est un pays pauvre et charmant, – comme la petite Cendrillon. Quand je pars de mon pays, j'emmène avec moi certaines images de la région où mon père et ses parents sont nés, à la frontière du Portugal avec l'Espagne. Cette région est pleine de petites villes et de bourgades merveilleuses, avec des châteaus qui ont été construits pour assurer notre indépendance contre les royaumes espagnols. Il n'y a jamais eu, tant que je sache, des conflits entre les populations portugaises et les populations espagnoles, sauf quand les rois espagnols se fâchaient avec les rois portugais ou vice-versa. Les châteaux restent là, beaux et morts.

L'âme de ma ville natale, qui est Lisbonne, est restée pres qu'intacte, malgré les tracasseries de la spéculation immobilière.

Sous le point de vue de la sécurité sociale, on ne s'imagine pas que la législation portugaise est très volumineuse et occupe une place considérable dans l'en-

* Professeur à l'Institut Supérieur des Sciences du Travail et de l'Entreprise, Lisbonne, Portugal.

semble de notre législation. Comme partout en Europe et même dans le monde, nous avons trop de lois, trop de règlements. En tout cas, ça représente pour un petit pays comme le Portugal un grand effort.

La plupart de notre législation de sécuricté sociale a été publiée après la Revolution d'avril 1974, qui est connue à l'étranger (un peu romantiquement) comme la Révolution des Ouillets. Les juristes portugais connaissent très mal cette législation, mais elle existe et je ne la connais pas trop bien. J'ai un peu participé à l'élaboration de quelques lois et je suis même le principal auteur intellectuel et manuel de ce que l'on appelle chez nous la Loi-cadre de la Sécurité sociale. (J'espère que le Gouvernement et le Parlement me pardonneront cette indiscrétion d'ordre personnel, mais il y a des moments où il faut dire la vérité, quoique pas toute la vérité).

Un de mes collègues au Secrétariat d'Etat de la Sécurité Sociale avait publié en 1979 un recueil de la législation portugaise de sécurité sociale. C'était un premier essai pas tout-à-fait réussi. En 1982 ou 1983 (je ne sais pas exactement) il a proposé aux Presses Nationales la publication d'un nouveau recueil. Les Presses Nationales ont accepté le projet. Les deux premiers volumes sont sortis la fin 1983. Ils s'occupent respectivement des schémas et régimes et de la structure et organisation. Le troisième volume a été publié vers la fin 1984. Il est dédié aux accidents du travail et aux maladies professionnelles. L'année dernière les Presses Nationales ont edité un quatrième volume de mise-à-jour.[1]

Les quatre volumes comprennent déjà presque trois mille pages. Ils ont à peine des annotations. Sous certains aspects, le recueil vient de commencer. Il n'est plus actualisé. Il n'inclut ni les régimes de sécurité sociale de la fonction publique ni le régime de sécurité sociale des travailleurs agricoles. Les normes internationales n'ont pas été recueillies. Une partie de ces normes a été remplacée le 1er janvier par le droit communautaire dérivé.

Le prix du recueil est très haut pour le public portugais. Je ne possède qu'un exemplaire de chacun de ces quatres volumes publiés. C'est un peu étrange parce que deux de ces volumes, – le premier et le troisième – portent des préfaces dont je suis l'auteur. C'est vrai que je ne les ai pas achetés, mas aussi que l'on m'a offert seulement un exemplaire de chaque volume.

Quand le projet a été accepté par les Presses Nationales, mon collègue a eu l'idée de m'inviter à écrire une préface pour le premier volume. Ce serait une sorte de présentation générale du recueil, sous la forme d'une réflexion nécessairement superficielle. J'ai accepté cette invitation de sa part, qui d'ailleurs était très gentille. Je l'ai écrite le mois de septembre 1983 entre deux déplacements à Strasbourg, où je representais le Portugal au Comité Directeur de la Sécurité Sociale du Conseil de l'Europe.

Je ne suis pas très orgueilleux, mais je reconnais que cette préface du prémier volume est un texte amusant, où j'ai essayé d'exposer d'une façon assez légère les problèmes de la théorisation du droit de la sécurité sociale. Quelquefois on me dit 'Ah, c'est vous l'auteur de la préface de ce recueil!'. Je ne resiste

1. Apellés J.B. Conceição, *Direito da Segurança Social*, Lisboa, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 4 volumes, 1983-1985.

pas à la temptation de demander: 'Est-ce que vous l'avez lue?' Je n'ai obtenu que deux réponses positives. Les juristes et les experts portugais de sécurité sociale ont du moins la vertu d'être sincères.

Comme d'habitude, j'ai occupé mes vacances en 1983 avec des thèmes de sécurité sociale. Ça m'arrive depuis 1972. À ce temps-là, je préparais une dissertation d'agrégation à l'Université (Neuve) de Lisbonne. Je travaillais beaucoup. J'étais directeur d'un Centre d'Etudes au Ministère des Corporations. J'étais professeur à Lisbonne et à Évora, qui est une ville très belle à 150 Kms de Lisbonne. Il fallait donc profiter des vacances pour fiare avancer un peu la rédaction de la dissertation. Quand la Révolution est venue en 1974, la dissertation n'était pas tout-à-fait rédigée, mais j'approchais la fin.

L'été 1984, je suis parti pour le Luxembourg pour participer au Colloque de l'*European Institute of Social Security*. (Je crois qu'il faut écrire ça en anglais pour ne pas être hué à Louvain). J'ai traversé le Rhin pour accompagner ma femme qui participait à un Congrès international des Archives qui se tenait à Bonn. Après les archives, j'ai descendu le Rhin et je l'ai traversé de nouveau à Strasbourg pour prendre part à une réunion du Comité Directeur pour la Sécurité Sociale.

Quand je suis rentré à Lisbonne, il m'a fallû partir presqu'immédiatement pour le Brésil. J'aime bien le Brésil qui parle aussi ma langue. En tout cas, j'ai dû faire plusieurs conférences dans cinq villes différentes. J'arrivais à chaque ville et je ne savais pas sijee devrais faire une conférence à l'université ou aux services de la sécurité sociale. Peut-être un jour ecrirai-je (évidemment en portugais) l'histoire incroyable de ce tour intellectuel à travers le Brésil.

Quand je suis revenu du Brésil, les Presses Nationales avaient déjà composé mon manuscrit. L'auteur du recueil avait revu très mal les premières épreuves typographiques. On m'a refusé la possibilité de faire les corrections qui me paraissaient absolument indispensables. On a admis l'hypothèse d'ajouter un *erratum*, mais cette hypothèse a été écartée.

Les coquilles de cette deuxième préface sont une véritable catastrophe. J'en ai honte et je ne me reconnais pas dans un texte qui était très vif, mais qui était moins laid que celui qui a été publié. Personne n'a lu cette préface où je parlais des expériences etrangères en matière d'accidents de travail et de maladies professionnelles. J'ai été sauvé par le manque de temps et par l'absence d'intérêt des autres.

Est-ce que ça vaut bien la peine d'écrire en portugais? La sixième langue du monde est une langue très riche. Elle est capable d'exprimer les idées et les sentiments avec beaucoup de profondeur. À son côté les autres langues européennes que je parle un petit peu ou que je lis sont des jeux d'enfants, – sauf l'allemand en ce qui concerne le langage philosophique. Mais ça vaut la peine de l'écrire! D'ailleurs, je ne l'écris pas très bien. Ecrire en français c'est plus facile.

Quand j'ai reçu (quoique par une évidente équivoque) l'invitation pour collaborer dans ce *Liber Amicorum*, je l'ai immédiatement acceptée volontiers. J'aime le Professeur Gerard Veldkamp depuis le premier moment où je l'ai rencontré pour la première fois. Nous nous tutoyons depuis cette première minute. Un grand poète portugais disait que les hommes se connaissent les uns les autres

depuis le début du monde. Je crois aux poètes, méme quand j'admets qu'ils ont été chez nous les responsables du manque de la pratique des discours rationnels et raisonnés.

Je me préparais à écrire en honneur de Gerard un éssai sur le tu de l'amitié. J'ai été empêché de faire de nouvelles bêtises par une lettre qui m'a été adressée, quoique très tardivement. Dans cette lettre quelqu'un s'est rappelé que je suis professeur de Droit du Travail (et pas de Sécurité Social) dans un étrange institut supérieur à Lisbonne ou l'on apprend à la fois le management, la sociologie et l'antropologie sociale. On me disait que l'on attendait de moi une étude sur le droit de la sécurité sociale J'ai hésité un peu, parce que, à ce moment-là, je venais de découvrir le manque d'une théologie de la sécurité sociale. Mais je ne suis pas théologien. Mes amis moines m'ont convaincu que la théologie relève des experts. A nous, les laïques, il incombe seulement d'apporter des témoignages. J'ai donc renoncé à mon premier projet j'ai admis que, faute de temps, la solution serait de traduire la préface du premier volume du recueil que j'avais écrite. Mais je ne sais pas assez de français pour le faire et, surtout, je ne sais pas traduire.

Je ne peux qu'écrire directement en français, avec beaucoup d'erreurs, un résumé repensé de cette préface. J'espère bien que les lecteurs (s'il y en a) admettent que mes erreurs sont des coquilles typographiques. Je demande pardon à Gerard d'écrire en français, parce qu'il préfère de parler anglais. Malheureusent je suis en train de perdre l'habitude d'écrire en anglais. Les étrangers qui me connaissent s'adressent à moi habituellement en français. Je me vois obligé de répondre aussi en français. J'écrivais anglais beaucoup mieux que français, quoique l'anglais que je parle est mauvais. On ne sait pas grand-chose sur le Portugal en Europe, mais généralement on pense que nous sommes francophones, comme les élites des anciennes colonies de la France en Afrique.

II

Le recueil de législation publié par mon collègue a pour titre une dénomination portugaise qui correspond littéralement a l'expression française *Droit de la Sécurité Sociale*. Les éditeurs portugais savent que les livres qui emploient dans leurs titres le mot *Direito* (Droit) se vendent beaucoup. Nous sommes un pays de poètes, mais, comme l'Italie, nous sommes aussi un pays de juristes.

Je me suis battu contre cette dénomination qui n'est justifiée que par des raisons commerciales. Les Presses Nationales sont une entreprise publique depuis 1969. Auparavant elles étaient un établissement public. Étant donné leur nature d'entreprise, les Presses Nationales ont comme but le profit. C'est tout-à-fait légitime.

Dans la préface du premier volume, je me suis plaint de cette motivation économique. À mon avis, l'expression *Droit de la Sécurité Sociale*, en français comme en portugais, ne peut avoir que deux sans. Ces deux sens relèvent des théories, – et pas de la réalité.

On sait que le droit est conçu a la fois comme un liquide et comme un arbre. Il a des sources et il a des branches. Cette connaissance fait partie du noyau dur du savoir que les juristes possèdent, mais ils n'en sont pas toujours conscients. On peut dire que les sources et les branches constituent le secret de la science des juristes. Nous pourrons l'appeler Science juridique, Rechtswissenschaft, Jurisprudence, Giurisprudenza ou Ciencia Juridica (ça vaut pour l'espagnol et presque pour le portugais). En tout cas il n'y a pas de science des juristes sans ces idées de sources et de branches.

L'enseignement du droit est basé sur l'idée même des branches et il y a toujours une ou plusieurs disciplines scolaires qui s'occupent des sources (l'introduction à l'étude du droit, la théorie générale du droit, la première partie du droit civil, la philosophie du droit). L'enseignement du droit n'épuise pas evidemment la pensée juridique. A son côté, il y a la pratique quotidienne des professionnels du droit, – les juges, les avocats, les officiers d'état civil, certains fonctionnaires qui travaillent comme des consulteurs juridiques aux Ministères. Mais on ne peut pas nier l'importance décisive que la formation académique des juristes exerce sur leur pensée.

Le concept de branche de droit est fondamentalement un concept théorique et universitaire. On prépare un doctorat d'Etat dans une certaine branche de droit – comme dans quelconque branche de la connaissance. Ça c'est le sens théorique, scientifique de l'expression *branche de droit.*

Cette expression convient aussi aux disciplines que l'on apprend dans les facultés de droit et quelquefois dans d'autres écoles, comme celles où les sciences économiques, le management ou la sociologie sont appris.

En Europe continentale, après le mouvement de la codification et tout spécialement après les Codes napoléoniens, les branches de droit correspondent à ces textes solennels, qui sont les Constitutions et les Codes eux-mêmes ou, plus rigoureusement, aux exigences de l'exégèse de ces textes. Le droit civil et les Codes civiles sont le pendant l'un de l'autre. Et le même en ce qui concerne le droit constitutionnel et les Constitutions ou le droit criminel et les Codes pénaux.

Généralement on croit que les branches de droit sont à la fois des branches de la législation et des branches de la connaissance/enseignement. En ce qui concerne la législation, ça pourrait convenir aux codes, mais la plupart des lois ce sont des pôts-pourris, où les branches se mélangent. Cette réalité spécifique constituée par les normes juridiques ne se laisse pas diviser et classifier par des branches.

Je fais presque toujours cette erreur d'envisager les branches de droit comme des branches où l'on peut accrocher les lois, les règlements, les arrêts des tribunaux, mais je m'en repentis toujours. Les branches de droit ne sont que des branches de la théorie du droit et de son enseignement.

L'enseignement est en aval de la théorisation, mais on ne peut pas les confondre. Les théoriciens sont quelquefois de mauvais enseignants. Les enseignants sont quelquefois de mauvais théoriciens.

Les branches modernes du droit sont le produit de l'action du législateur et de l'action des théoriciens du droit. C'est à dire, elles sont le produit de l'histoire

et de la logique. Elles constituent l'encadrement du savoir et de la pensée des juristes. Elles se refléchissent aussi dans la pratique du droit, – qui est l'affaire quotidienne des juges, des avocats, des notaires, de certains fonctionnaires.

L'autonomie d'une branche de droit dépend essentiellement de la concurrence de trois conditions: l'existence d'un volume minimum de législation spécifique, l'élaboration scientifique ou, du moins, théorique des concepts et des principes que cette legislation spécifique (spontanément ou pas) accueille et l'inclusion dans les facultés de droit d'une discipline scolaire qui va transmettre les résultats de cette élaboration. J'ai appris ça il y a longtemps avec un jeune juriste cubain qui éssayait de faire un doctorat en droit quelque part à Paris ou à New York.

Toutes les branches de droit reposent sur ces trois autonomies: l'autonomie matérielle, l'autonomie scientifique ou théorique et l'autonomie didactique ou pédagogique. Mon ami cubain s'appelait Mesa, – ce qui veut dire en francais 'table'. Je ne l'ai jamais revu après l'avoir recontré en 1958 à Bruxelles. Je ne sais pas si cette conception est assez répandue dans les pays de l'Amerique Latine. Je pense qu'il n'était pas son auteur. Je crains que dans les pays de l'Europe occidentale (sauf le cas particulier de l'Allemagne et un peu de l'Italie), les juristes ne se posent le problème de savoir ce que c'est vraiment une branche de droit.

En ce qui concerne le cas de mon pays, il ne nous manque pas du tout la base matérielle du droit de la sécuricté sociale, mais on ne peut pas reconnaitre l'existence d'un droit de la sécurité sociale au sens propre de l'expression.

On peut évidemment se poser le problème de savoir si nos normes juridiques de la sécurité sociale devraient être codifiées. L'idée d'un Code de la Sécurité Sociale plaît aux jeunes, – et surtout à ceux qui ne seraient jamais chargés de le rédiger. Je me suis toujours opposé à la codification de la législation de sécurité sociale, parce que l'on courrait le risque de figer son évolution et, surtout, parce qu'en ce moment la rationalisation et l'humanisation de la sécurité sociale exigent des études que nous n'avons pas faites. Il y a une crise de l'Etat Providence. Il faut le repenser, mais pas le démanteler.

La vérité c'est qu'il nous manque une théorisation juridique de la sécurité sociale. S'il nous manque un théorisation juridique, il nous manque aussi une théorisation économique, une théorisation sociologique, une théorisation démographique, une théorisation politique. J'ai toujours pensé que la sécurité sociale comme branche de la connaissance était necessairement multidisciplinaire, mais personne ne peut la construire tout seul comme cet héros péninsulaire qui est Don Quichotte. (Il est évidemment plus représentatif des plaines de Castilles que du Portugal. Nous, les Portugais, partageons avec les espagnols un certain quichottisme, quoique plus discret).

Il faut créer un centre européen de recherche et de formation dans le domaine de la sécurité sociale. *L'European Institute of Social Security*, que Gerard préside, est un peu un club d'amis qui se rencontrent. L'*Institute* a fait certainement un bon travail. Mais je suis plus ambitieux. Je pense à une grande création européenne, – où le Conseil de l'Europe et, eventuellement, les Communautés Européennes devraient collaborer avec le B.I.T. et l'Association internationale

de Sécurité sociale. Je ne comprends pas pourquoi nous perdons le temps avec des incertitudes et des doutes à ce sujet.

Revenant au Portugal, la vérité c'est qu'il n'y a pas en ce moment un seul centre d'investigation qui s'occupe des problèmes de la sécurité sociale. Avant la Revolution de 1974, il y a avait un Centre d'Etudes au Ministère des Corporations et il y a avait un Conseil Supérieur de la Prévoyance Sociale qui était devenu en 1970 le Conseil Supérieur de l'Action Sociale. Ces deux organismes étudiaient la sécurité sociale, surtout sous le point de vue juridique.

Après la Revolution, les organismes considérés au dessous des soupçons politiques ont été supprimés, même s'ils bénéficiaient en fait ou en droit d'un statut d'indépendance. Le Centre d'Etudes a été éteint. Le Conseil Supérieur connaît depuis novembre 1974 le nirvāna du sommeil. Il existe, mais il ne fonctionne pas. Les gens sont devenus des vieillards qui attendent l'heure de leur retraîte. C'est déjà mon cas.

Ça c'est evidemment l'autre côté d'une situation universitaire. L'enseignement de la sécurité sociale, – qu'à ce temps-là on appelait encore *prévoyance sociale* – a commencé chez nous l'année 1964-65 à l'Institut Supérieur des Sciences Sociales et Politique d'Outre-Mer. (Les sciences sociales avant la Révolution de 1974 ont toujours connu chez nous des 'liaisons dangereuses'). L'année suivante on a introduit deux nouveaux cours dédiés à la théorie de la sécurité sociale et à l'organisation de la prévoyance sociale. J'ai été chargé de ce dernier cours. C'était à l'Institut d'Etudes Sociales, qui avait comme but la formation du personnel des institutions de prévoyance, des organismes syndicaux et des services du personnel des entreprises. L'Institut avait été fondé dans le cadre du Ministère des Corporations. Les premiers responsables de l'Institut ont adopté une pratique de cooptation pour éviter les interventions abusives du pouvoir. Le ministre, qui é'tait aussi issu des milieux universitaires, a accepté cette pratique. Il ne pouvait prévoir que l'Institut d'Études Sociales devrait devenir un centre de liberté et de libertation. Il a été converti en 1972 dans le nouvel Institut des Sciences du Travail et de l'Entreprise et il a été intégré dans l'Université Neuve de Lisbonne.

Après la Revolution, l'Institut a connu les excès inévitables. On a mis à la porte un de mes collègues qui avait fait son doctorat d'État à Paris et qui était notre meilleur expert dans le domaine de l'économie du développement. L'Institut a été le premier établissement universitaire portugais à bénéficier d'un statut de gestion démocratique.

On a pû, grâce à l'effort des élèves et de quelques enseignants, éviter le pire. L'Institut a gagné une image de gauche, mais ce n'est pas exact. Il n'a pas connu la dégragadation pédagogique qui suit les révolutions. On n'a pas eu un seul jour de grève des élèves. La seule grève que l'Institut a connu a été une grève des professeurs du 'management' qui étaient victimes de certaines discriminations qui favorisaient les professeurs de sociologie.

En tout cas, il y avait dans le plan d'études de la licence en Sciences du Travail deux sémestres consacrés à la *sécurité sociale*. Après la Revolution on a converti rapidement la licence en Sciences du Travail dans une licence en Sociologie. (Les licences au Portugal exigent un minimum de quatre années et un

maximum de six années d'études. À l'Institut c'était cinq années, – ce qui était, à ce temps-là, la règle générale).

Outre les deux sémestres de Sécurité Sociale, la troisième année de la licence en Sciences du Travail comprenait deux sémestres de Droit du Travail. On a revu le plan des cours, mais je ne sais pas pourquoi la Sécurité Sociale y est restée. Peut-être les sociologues ont-ils reconnu pour une fois son importance. Mais en tout cas c'était déjà l'agonie. Plus tard, un des sociologues et moi-même nous avons essayé de concevoir une autre licence placée entre la gestion et la sociologie. Nous avons accepté l'idée britanuique de *Social Administration*, mais mon ami sociologue avait fait ses études au Royaume Uni et je suis franchement anglophile. Notre effort a été un échec.

De toute façon, j'ai eu le triste privilège d'être le premier et le dernier professeur universitaire au Portugal à assurer l'enseignement en 1974-75 de deux sémestres d'une discipline qui s'appelait tout simplement *sécurité sociale*. Les élèves étaient à la fois très marxistes et très gentils. Ils s'intéressaient beaucoup aux problèmes des pays de l'Est. Ils voulaient connaître tout sur la sécurité sociale de l'Union Soviétique, de la Chine et même de l'Albanie. Comme toujours, j'ai bien aimé ces charmants révolutionnaires. J'ai utilisé largement la recherche que j'avais faite depuis 1972, mais à ce temps-là j'avais déjà perdu l'espoir d'élaborer ma dissertation d'agrégation. Les filles et les garçons sont maintenant des gens sérieux. Je suis sûr qu'ils ont voté droite aux dernières élections législatives et présidentielles.

Entre 1977 et 1984, la Faculté de Droit de Lisbonne a inclu dans son programme d'études une discipline de *Droit du Travail et de la Sécurité Sociale*. Ce n'était pas encore l'indépendance du Droit de la Sécurité Sociale, mais c'était une promesse. En 1984, cette discipline est devenue une discipline de Droit du Travail, tout court. On a laissé tomber la Sécurité Sociale, comme si c'était un sujet sans beaucoup d'intérêt pour la formation des juristes et pour la vie même de la communauté.

A l'Institut Supérieur des Sciences Sociales et Politiques, – qui est la nouvelle dénomination de l'Institut de la Politique d'Outre-Mer où l'enseignement de la prévoyance sociale a commencé au Portugal, il y a une licence en Service Social, que l'on apelle maintenant Politique Sociale. Dans cette licence, il y a une discipline de *Politique sociale et organisation de la sécurité sociale*, mais je crois que cette discipline est trop ambitieuse. On ne peut pas apprendre et faire apprendre à la fois le tout et la partie.

La Faculté de Droit de Lisbonne a dédié un peu d'attention à la sécurité sociale dans le cadre de l'enseignement des Finances Publiques. A Coimbra, il y a un assistant, d'ailleurs très compétent, qui prépare son doctorat et qui a découvert la sécurité sociale par le biais de ses études sur la responsabilité civile.

Après plusieurs aventures, on m'a chargé à l'Institut Superieur des Sciences du Travail et de l'Entreprise du cours de Droit du Travail, où je donne quelques notions très légères de sécurité sociale. C'est vrai que, pendant quatorze années, j'ai eu l'honneur et le plaisir de collaborer sous plusieurs aspects à l'Ecole Nationale de Santé Publique dans un cours destiné à la formation des administrateurs des hôpitaux. Je leur ai dit ce que je savais de la sécurité sociale. Ils étaient méde-

cins, ingénieurs, sociologues, economistes, juristes. J'ai toujours evité de parler du Droit de la Sécurité Sociale. La fatigue m'a forcé a demander que l'on me relève à l'Ecole Nationale de Santé Publique, qui est un établissement excellent et qui commence à connaître la réputation internationale qu'elle mérite.

Chez nous, on ne discute pas quels sont les rapports entre le Droit du Travail et le Droit de la Sécurité Sociale ou entre de Droit de la Sécurité Sociale et le Droit de la Santé. On n'étudie pas le Droit de la Sécurité Sociale de la Fonction Publique, comme un droit administratif spécial. On ne se pose pas le problème de savoir si tout notre Droit de la Sécurité Sociale doit ou non être intégré dans le Droit Administratif, étant donné que toutes ou presque toutes nos institutions de sécurité sociale sont des établissements publics.

Mais vraiment qui peuvent intéresser ces questions? Aux gens qui dirigent les institutions et qui rêvent de devenir un jour ou l'autre Sécretaires d'Etat ou Ministres? Aux gens qui ne lisent pas de préfaces, même quand elles sont amusantes?

Et je reviens (pardonne-moi, mon cher Gerard) à une question que je me suis déjà posé: Est-ce que ça vaut bien la peine d'écrire et de penser dans cette sixième langue du monde qui est la mienne? Du moins en Europe?

De informatieplicht als beginsel van behoorlijk bestuur in de Belgische rechtspraak over Sociale Zekerheid

DRIES SIMOENS*

De volgende bladzijden zijn geschreven uit oprechte bewondering voor de persoon en het werk van Professor Veldkamp. Zoals het past in een Liber Amicorum zijn het bedenkingen van een vriend opgedragen aan een vriend, vanuit het besef dat deze vriendschappelijke band bestand was tegen moeilijke beslissingen.

Wij weten dat dr. Veldkamp als Minister, als Verantwoordelijke voor de harmonisatie van de sociale zekerheid en als Hoogleraar ondermeer begaan was en is met de vraag hoe de rechtsonderhorigen geïnformeerd moeten worden over hun rechten en plichten op het complexe domein van de sociale zekerheid. Een andere zorg van hem is de toenadering tussen het Nederlandse en het Belgische recht. Wij dachten dan ook Professor Veldkamp het best te kunnen 'vieren' – en hem meteen op bescheiden en volstrekt ontoereikende wijze te danken voor het vele dat hij voor ons betekent – door te onderzoeken hoe een in Nederland ontworpen leerstuk (de 'algemene beginselen van behoorlijk bestuur') in België aangewend kan worden om de burger een recht op informatie te verschaffen ten overstaan van de sociale zekerheidsinstellingen. Dit recht zal dan hoofdzakelijk door de rechtspraak moeten worden uitgebouwd. Want de sociale zekerheidswetten kennen slechts op twee plaatsen uitdrukkelijk aan de burger een – dan nog zeer beperkt – recht op informatie toe.

a. Op grond van artikel 20 § 1, vierde lid, b van het K.B. nr. 38 van 27 juli 1967 houdende inrichting van het sociaal statuut der zelfstandigen hebben de sociale verzekeringskassen tegenover de aangesloten leden de plicht 'hen bijstand te verlenen betreffende hun verplichtingen en rechten in het kader van het sociaal statuut'.

* Werkleider-lektor, Katholieke Universiteit Leuven, België.

b. Volgens artikel 3 van de Wet van 16 april 1963 betreffende de sociale reclassering van de minder-validen heeft het gelijknamige Rijksfonds (onder meer) tot opdracht 'de minder-validen op te sporen en in te schrijven' (en verder 'alle documentatie te verzamelen en te verspreiden betreffende de lotsverbetering van de minder-validen').

Het aantal wettelijke bepalingen die de administratie een actieve informatieplicht opleggen is dus zeer beperkt. Vandaar het groot belang van de vraag of de overheid al dan niet tot het verlenen van informatie verplicht is op grond van een algemene, ongeschreven regel, die door de rechtspraak zou worden gesanctioneerd.

Op deze vraag past een zeer genuanceerd antwoord, zoals hieronder moge duidelijk worden.

1 De 'algemene beginselen van behoorlijk bestuur' in het algemeen

Stellen wij vooreerst dat algemene rechtsbeginselen in het Belgisch rechtssysteem kunnen worden erkend als rechtsbron. Het Hof van Cassatie bijvoorbeeld roept herhaaldelijk algemene rechtsbeginselen in, zoals ondermeer de 'wetmatigheden van de openbare dienst': de beginselen van continuïteit, veranderlijkheid en benuttigingsgelijkheid. De Raad van State van haar kant heeft zich in talloze arresten beroepen op hetgeen bekend staat als 'de algemene beginselen van behoorlijk bestuur'. Het lijkt ons dat het bestaan van een algemene, ongeschreven regel die tot informatieverstrekking verplicht in het kader van de laatstgenoemde beginselen moet worden onderzocht, en dan meer bepaald in het kader van het algemeen beginsel van de 'zorgvuldigheidsplicht'.

Lichten wij dus eerst deze begrippen toe: algemene beginselen van behoorlijk bestuur en, als een aspect daarvan, de zorgvuldigheidsplicht.

Het begrip 'algemene beginselen van behoorlijk bestuur' is, voor zover wij konden nagaan, voor het eerst in Nederland gebruikt in 1952 en is daarna via duidelijk aanwijsbare kanalen ook in ons recht geïntroduceerd, waar het sindsdien – in de straks te preciseren mate – door de rechtspraak wordt gehanteerd.

Het begrip werd een eerste maal tot voorwerp van studie genomen door de (Nederlandse) Verenigingen voor administratief recht, aan de hand van twee preadviezen uitgebracht door de hoogleraren Samkalden en Wiarda (zie hierover later: G.J. Wiarda, 'Algemene beginselen van behoorlijk bestuur in het Nederlandse recht', *TBP*, 1979, 365). Volgens deze laatste had de opkomst van het begrip te maken met een algemene ontwikkeling in Nederland, die zich aftekent op meerdere gebieden van het recht; men ervaart met name de toenemende behoefte om naast concrete, op maat van bepaalde wel omschreven situaties gesneden rechtsregels, als maatstaf voor rechterlijke toetsing mede gebruik te maken van vage normen en beginselen. Een beslissende stap in de richting van een erkenning van de geldingskracht van de algemene beginselen van behoorlijk be-

stuur werd in 1954 – steeds in Nederland – gezet naar aanleiding van de Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie, die vier beroepsgronden opsomt, waaronder vooral de laatste ons in dit kader interesseert: 'het beroep kan worden ingesteld terzake dat (...) het lichaam anderszins heeft besloten of gehandeld in strijd met enig in het algemeen rechtsbewustzijn levend beginsel van behoorlijk bestuur' (L.P. Suetens, 'Algemene beginselen van behoorlijk bestuur in de rechtspraak van de Raad van State', *TBP*, 1981, 81). Wiarda had in zijn preadvies vijf beginselen geconcretiseerd: fair-play, zorgvuldigheid, zuiverheid van oogmerk, evenwichtigheid en rechtszekerheid.

Intussen was er een analoge ontwikkeling in Frankrijk geweest, zij het minder concreet en op een minder duidelijk aanwijsbare wijze. Men nam er aan dat er beginselen van politieke moraal bestaan die de menselijke persoon en waardigheid moeten beschermen en die in deze geest het optreden van openbare besturen moeten beheersen. Zij hebben een geldigheidskracht ook al bestaan er geen grondwettelijke of andere teksten die ze voorschrijven (W. Lambrechts, 'Het zorgvuldigheidsbeginsel in de rechtspraak in verband met de overheidsaansprakelijkheid', *R.W.*, 1979-80, 1411).

Het zou de Nederlandse, scherpere formulering zijn die in ons land zou worden geïntroduceerd. De eerste stap in die richting werd gezet door L.P. Suetens in een bijdrage geleverd naar aanleiding van het 25-jarig bestaan van het Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiek Recht (L.P. Suetens, 'Algemene rechtsbeginselen en algemene beginselen van behoorlijk bestuur in het Belgisch administratief recht', *TBP*, 1970, 379-396).

De algemene beginselen van behoorlijk bestuur vormen in ons land een behoorlijkheidscontrole op het overheidsoptreden. Zij werden, als dusdanig, verder gepreciseerd; de klassieke inventaris behelst er zeven: fair-play, motiveringsplicht, verbod van machtsafwending, verbod van willekeur, gelijkheidsbeginsel, rechtszekerheid en zorgvuldigheid.

2 Uitingen van de 'algemene beginselen van behoorlijk bestuur' in de sociale zekerheidswetgeving

Uit de opsomming hierboven valt vooral het zorgvuldigheidsbeginsel te onthouden voor het onderwerp dat ons in deze bijdrage bezig houdt. Toch is het wellicht nuttig er in het voorbijgaan op te wijzen dat ook bepaalde andere beginselen een rol kunnen spelen in het licht van de bredere vraag, hoe de bescherming van de onwetende burger ook op andere manieren dan door een informatieplicht kan worden gerealiseerd. Zo houdt het beginsel van de fair-play ondermeer op het processuele vlak in:

een *hoorplicht*. Deze wil de rechten van de verdediging veilig stellen en betekent ook een realisatie van de regel 'audi et alteram partem'. Een dergelijke hoorplicht is uitdrukkelijk voorgeschreven door de wettelijke en reglementaire bepalingen in de sectoren werkloosheid en bestaansminimum. Het is opvallend hoe

door de rechtspraak uiterst streng wordt gewaakt over het toepassen van deze bepaling; de hoorplicht is voorgeschreven op straffe van absolute nietigheid van de genomen beslissing (Cass., 7 februari 1983, *Soc. Kron.*, 1983). Het lijkt dus dat de rechtspraak er zich inderdaad rekenschap van geeft dat hier een fundamenteel beginsel van behoorlijk bestuur in het geding is. Reeds in 1963 verdedigde Ch. Huberlant de stelling dat op grond van een algemeen rechtsbeginsel dat niet noodzakelijk telkens opnieuw uitdrukkelijk moet worden hernomen, de burger die in aanmerking komt voor een strafrechtelijke veroordeling of voor toepassing van een tuchtstraf of van een administratieve sanctie, in de gelegenheid dient te worden gesteld argumenten te zijner verdediging te laten gelden ('Le droit administratif belge comprend-il des principes généraux non-écrits?', *Mélanges Dabin*, Brussel, 1963, 685).

–*onpartijdigheid.* Hier is het adagium toepasselijk 'nemo judex in causa sua'. De administratie kan niet tegelijk beslissingen nemen in verband met de toekenning van het recht op sociale uitkeringen, én degene zijn die in geval van betwisting een tweede oordeel velt. Dit beginsel van onpartijdigheid – letterlijk op te vatten: iemand die 'partij' is geweest bij het treffen van een bepaalde beslissing kan geen rechter spelen, in een volgende graad, over de beoordeling ervan – is door het Arbeidshof te Antwerpen, afdeling Hasselt in een arrest van 17 mei 1984 (*JTT*, 1984, 416) tot een algemeen beginsel verheven: 'geïntimeerde betoogt met reden dat in principe elke beslissing van de organen van de sociale zekerheid ten aanzien van de verzekerden voor de toetsing bij de rechter moet kunnen gebracht worden; appellant wijst geen voorschrift aan dat de toegang tot de rechter in een geschil als het onderhavige zou ontzeggen' (in casu ging het om het aanvechten van een beslissing waarbij geen vrijstelling van stempelcontrole werd verleend).

–*formele en materiële motiveringsplicht.* Bestaat er bij elke overheidsbeslissing een materiële (d.i. inhoudelijke) motiveringsplicht, in die zin dat de beslissing moet worden gedragen door de wettelijke vereiste motieven, dan is het beginsel omgekeerd wat de *formele* motiveringsplicht betreft (als processueel beginsel): deze bestaat alleen op grond van een uitdrukkelijk of reglementair voorschrift, zoals inzake het bestaansminimum het geval is: vermeldt de wetgeving terzake enkel dat de beslissing het toegekend bedrag alsmede de wijze en de regelmaat van betalingen moet aanduiden, dan wordt in de praktijk meer vereist. Volgens een ministeriële omzendbrief van 12 juni 1975 moet de beslissing aan de belanghebbende alle elementen bezorgen die het hem mogelijk maken te oordelen of er beroep moet worden ingesteld (*Het recht op een bestaansminimum*, Brussel, 1978, 42). Dan wordt de burger alvast geïnformeerd over het waarom van de genomen beslissing, en kan hij ertoe besluiten deze in rechte aan te vallen.

–*fair-play.* Dit beginsel is door L.P. Suetens (*o.c.*, 85) als volgt omschreven: de overheid mag de burger niet door minder oirbare middelen in de verkrijging van zijn rechten belemmeren, hetgeen volgens dezelfde auteur bij voorbeeld wel het geval zou zijn bij het achterhouden van gegevens.

3 Zorgvuldigheids- en informatieplicht in de rechtspraak over sociale zekerheid

Komen wij thans tot het zorgvuldigheidsbeginsel, dat het meest rechtstreeks met een algemene informatieplicht in verband kan worden gebracht. Dit beginsel houdt in dat de overheid bij de bepalingen en de uitvoering van haar beleid behoorlijke procedures volgt en daarbij alle betrokken belangen naar hun gewicht in aanmerking neemt (definitie ontleend aan: W. Lambrechts, *o.c.*, 1423).

Hoe is de huidige stand van zaken in verband met de toepassing van dit beginsel op de informatieplicht?

Hier moeten we vaststellen dat de algemene beginselen van behoorlijk bestuur weliswaar in de *administratieve* rechtspraak (Raad van State) kwantitatief en kwalitatief tot ontwikkeling zijn gekomen, maar dat de *burgerlijke* rechtbanken op deze evolutie ten achter zijn gebleven (en dus ook de arbeidsrechtbanken en -hoven die tot de burgerlijke rechtsmachten in de brede zin dienen te worden gerekend). Een uitzondering hierop vormen twee arresten geveld in pensioengeschillen, het ene (het geval-Mercier) door het Arbeidshof te Bergen op 13 juni 1975 (*JTT*, 1976, 7), het andere (het geval-Jeurissen) door het Arbeidshof te Antwerpen, afdeling Hasselt op 2 juni 1977 (*RW*, 1977-78, 1510).

Voor een goed begrip van deze straks te bespreken rechtspraak geven wij hier de hoofdlijnen uit de pensioenwetgeving weer van de procedure die moet worden gevolgd om een geldige pensioenaanvraag te laten registreren. De aanvraag dient gericht tot de burgemeester van de gemeente waar men zijn werkelijke verblijfplaats heeft; de burgemeester kan een ambtenaar van het gemeentebestuur machtigen tot het in ontvangst nemen van de aanvragen. Alleen ten voordele van gegadigden die in het buitenland werken is een schriftelijke aanvraag mogelijk, rechtstreeks te richten tot de RWP (art. 10 KB 21 december 1967 tot vaststelling van het algemeen reglement betreffende het rust- en overlevingspensioen van werknemers). In beginsel is de aanvrager ertoe gehouden zich persoonlijk aan te bieden, maar hij kan zich laten vertegenwoordigen door een persoon met volmacht (art. 13 zelfde KB).

In de eerste casus (het geval-Mercier) had de aanvrager van een overlevingspensioen zich enkel schriftelijk in verbinding gesteld met de gemeentelijke overheid om haar aanvraag te doen, zonder dat de overheid het nodig had geoordeeld haar bij wijze van antwoord mede te delen dat de wet voorschrijft dat de pensioenaanvrager in persoon voor de burgemeester (of diens afgevaardigde) verschijnt. Het Arbeidshof te Bergen treedt de stelling van de weduwe bij, dat zij de gevolgen niet moet dragen van het schuldig stilzitten van de overheid en dat haar pensioen dient in te gaan op de eerste dag van de maand volgend op die waarin ze haar intentie had uitgedrukt een pensioenaanvraag te doen, ook al was die schriftelijk en dus niet in de voorgeschreven vorm. Aldus de redenering van het Arbeidshof: 'Attendu que nonobstant le silence de la loi, les administrations chargées de la gestion d'un service public, sont tenues de renseigner de manière exacte et complète les particuliers sur les obligations qui leur incombent et de corriger leur ignorance éventuelle de celles-ci'.

In het geval Jeurissen was een aanvraag om een overlevingspensioen door een weduwe (ondermeer) gericht tot de Rijksdienst door Werknemerspensioenen (RWP) in plaats van, zoals we hebben gezien, tot de burgemeester van haar gemeente. Pas meer dan een jaar na het overlijden van haar man, en zonder dat de RWP kontakt met haar had opgenomen om haar de juiste weg te wijzen, wordt ze zich bewust van haar vergissing. De RWP weigert haar overlevingspensioen retro-actief toe te kennen vanaf het overlijden van haar man, zoals volgens de wet het geval ware geweest bij een aanvraag binnen het jaar. Dit standpunt van de RWP vindt echter geen gehoor bij het Arbeidshof te Antwerpen, dat de weduwe in het gelijk stelt en de eerste – tijdige maar tot de verkeerde dienst gerichte – aanvraag als voldoende beschouwd. Met een mooie formule wordt overwogen 'dat het voor de openbare diensten een methode van goed bestuur is de rechtzoekenden voor te lichten en te begeleiden'.

De administratieve rechtspraak gaat verder en poneert, zoals gezegd, op een ondubbelzinnige wijze het gestelde beginsel. Aangezien deze rechtspraak niet bevoegd is inzake sociale zekerheid, moesten wij ons voorbeeld ter illustratie halen uit een andere rechtsdomein, al gaat het om een analoge situatie in verband met informatie. De Raad van State overwoog op 30 september 1980 (*RW* 1981-82) als volgt: 'overwegende dat de minimale dienstwilligheid waartoe een ambtenaar gehouden is tegenover de geadministreerde, vereist dat hij, binnen de grenzen van de vereisten van vlot bestuur die altijd een zekere elasticiteit vertonen, het minimum doet om wat een geadministreerde wegens onkunde of onopmerkzaamheid niet volmaakt op een formulier heeft ingevuld, zo mogelijk bij te werken (...)'.

Uit het voorgaande kunnen wij twee voorlopige besluiten halen:
- principieel is het beginsel van een actieve informatieplicht door de rechtspraak erkend als behorend – via de zorgvuldigheidsplicht – tot de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en kan dus een overheidsoptreden door de rechtspraak aan deze plicht worden getoetst;
- maar de toepassing van dit principe is vanwege de rechtspraak zeer schuchter gebeurd, in een zeer klein aantal beslissingen.

Deze dubbele constatering doet dan ook de vraag rijzen of het *wenselijk* is dat de rechtspraak in een ruimere mate zou komen tot een affirmatie van deze informatieplicht, in het kader van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Zijn er bepaalde bezwaren tegen deze beginselen en tot waar reiken de grenzen van de toepassing ervan?

a. W. Lambrechts (*o.c.*, 1428) maakt melding van een mogelijke opwerping, dat men door een ruimere toepassing zou komen tot een 'gouvernement des juges', maar weerlegt deze bezwaren op een kordate wijze: de algemene beginselen van behoorlijk bestuur moeten eerder worden gezien als een tegengewichtig om het zo kostbare evenwicht in de scheiding van de machten te behouden. Zulks geldt des te meer in een tijd waar de wetgevende macht een groot deel van haar functies aan de uitvoerende macht delegeert. De bevoegdheden van deze laatste wor-

den dus steeds omvattender. Dit impliceert echter de noodzaak dat het bestuur steeds omzichtiger moet omspringen met de haar verleende discretionaire bevoegdheid of beleidsvrijheid.

b. De doelmatigheid van het bestuur zou leiden onder een te strikte toepassing van de rechterlijke controle. Dit argument lijkt ons reeds relevanter. In feite legt het de rechtspraak op, een evenwicht te zoeken tussen de belangen van de burger en de eisen van een vlot bestuur. Dat de rechtspraak zich daarvan bewust is, is reeds gebleken in het arrest van de Raad van State van 30 september 1980, hoger geciteerd: dit arrest stelt uitdrukkelijk dat de dienstwilligheid van de ambtenaar een plaats moet krijgen 'binnen de grenzen van de vereisten van vlot bestuur die altijd een zekere elasticiteit vertonen'.

c. En verder moeten aan de kant van de burger de goede trouw en met name de onwetendheid nopens de juiste procedure buiten kijf staan. Maar anderzijds mag men o.i. dan weer niet zover gaan een 'onoverwinnelijke dwaling' te eisen. Dit delicaat punt dient zeker door de rechtspraak verder te worden gepreciseerd. Wijzen wij voorlopig op een vonnis van de Arbeidsrechtbank te Bergen, afdeling La Louvière van 18 december 1980 (*TSR*, 1982, 155, met noot H.D.) dat een sociaal verzekerde veroordeelt tot het terugbetalen aan zijn mutualiteit van ZIV-uitkeringen wegens arbeidsongeschiktheid die hij ten gevolge van een vergissing van de mutualiteit was blijven ontvangen nadat hij weer was beginnen te arbeiden. Verdacht was dat de betrokkene – moedwillig? om zijn werkhervatting te verdoezelen? – had nagelaten zijn bijdragebons bij zijn mutualiteit in te leveren (zoals hij in vroegere perioden wel had gedaan); en verder had enig gezond verstand bij hem toch vragen moeten oproepen nopens de wettigheid van het cumuleren van loon met loonsvervangende uitkeringen (aldus H.D. in geciteerde noot).

d. En verder nog dit: er dient over gewaakt dat op het leerstuk van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur niet te pas en te onpas een beroep wordt gedaan. In die zin waarschuwde reeds in 1970 emeritus Eerste voorzitter Somerhausen ervoor, dat de toepassing van dit leerstuk tot dwaling kan leiden: 'wanneer een rechter het niet eens is met een bepaling uit het positief recht, hoeft maar een algemeen rechtsbeginsel te bedenken en hij kan weigeren de wet toe te passen' ('De Raad van State en de algemene beginselen van het administratief recht', *TBP*, 1970, 478).

Of om het met de woorden van L.P. Suetens te zeggen: het hanteren van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur mag niet geworden tot een gemakkelijkheidsoplossing (*o.c.*, 89).

In dit verband kan nuttig verwezen worden naar het cassatiearrest D'Haene (Cass., 23 juni 1980, *TBP*, 1981, 501). In casu had de Rijkskas voor Rust- en Overlevingspensioenen (RROP) (uitbetalingsinstantie) volgens opdracht haar gegeven door de Rijksdienst voor Werknemerspensioenen (RWP) (beslissingsinstantie) van D'Haene een deel van haar pensioen teruggevorderd. Nu blijkt dat deze terugvordering onwettig was, verzet deze gepensioneerde zich op

grond van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur tegen de RROP die, naar zij beweert, de zorgvuldigheidsplicht had overtreden door een klaarblijkelijk ongegronde terugvordering uit te voeren. Het Hof van Cassatie heeft voor deze redenering geen oor: de RROP is ertoe gehouden de beslissingen van de RWP uit te voeren zonder deze te kontroleren; stelt zij a.h.w. incidenteel toch een vergissing vast, dan eisen de reeds genoemde algemene beginselen dat ze de RWP daarvan op de hoogte brengt maar blijft zij volgens de wet verplicht tot uitvoering t.o.v. de burger. D'Haene had dus ongelijk de RROP een inbreuk op de zorgvuldigheidsplicht te haren opzichte te verwijten, zij had de RWP moeten aanspreken wegens overtreding van de wet die terugvordering in zijn geval verbood.

e. Een laatste weerstand tegen een verruimd beroep op de algemene beginselen van behoorlijk bestuur zou hun 'vaagheid' kunnen zijn, die weinig 'rechtszekerheid' biedt. Het is inderdaad juist dat wie zorgvuldigheid eist daarmee nog niet te kennen geeft welke preciese eisen hij aan de volledigheid en de nauwkeurigheid van de zorgvuldige voorbereiding van de administratieve rechtshandeling stelt (W. Lambrechts, *o.c.*, 1429). Het is nochtans te verwachten dat deze vaagheid zal afnemen naarmate het begrip meer wordt toegepast. Hier ligt een belangrijk werkterrein voor de rechtspraak: de toetsing van het zorgvuldigheidsaspect van de overheidsbeslissing blijft een kiese aangelegenheid die de rechter verplicht tot de accurate verwoording en tot een concrete motivering van zijn uitspraak (J. Delva, 'Overheidsaansprakelijkheid en legaliteitsonderzoek', *TBP*, 1975, 202).

4 Conclusie

De administratie moet aanvaarden dat de min of meer ruime discretionaire bevoegdheid die zij bezit in evenwicht wordt gehouden door de waarborgen die de rechten en de belangen van de burgers moeten vrijwaren, langs de rechtspraak om. Deze laatste kan een middel tot toetsing vinden in de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, meer bepaald in dat van de zorgvuldigheid, dat in een aantal gevallen een actieve informatieplicht inhoudt. Maken op dit ogenblik de burgerlijke rechtsmachten (anders dan de administratieve) weinig gebruik van dit toetsingsrecht, dan is het wenselijk dat zij dit in de toekomst op ruimere schaal zouden doen. Indien zij daarbij de omzichtigheid en de plicht tot accurate motivering in acht neemt zoals deze in de laatste nummers werden aangegeven, zal zij gestalte geven aan een algemene, ongeschreven regel die de overheid tot informatie verplicht – in de omstandigheden die zij aldus zal aangeven.

L'Evolution des Normes Internationales sur la Sécurité Sociale

NICOLAS VALTICOS*

Devenue actuellement, dans la plupart des pays, surtout industrialisés, un élément familier et indispensable de la vie des individus comme de la structure et de l'équilibre des sociétés, ayant connu, depuis quarante ans, une expansion considérable puis, récemment, une certaine contestation, la sécurité sociale se trouve à un palier de son développement où il est bon de mesurer le chemin parcouru et d'essayer de voir un peu clair dans son avenir.

On sait que l'origine aussi bien que le développement de la sécurité sociale doivent beaucoup, non seulement à divers modèles nationaux, mais aussi aux discussions qui se sont déroulées et aux normes qui ont été formulées sur le plan international.[1] C'est aux normes élaborées par l'Organisation internationale du Travail (OIT) et à leur évolution que la présente étude sera consacrée, car ce sont elles qui ont essentiellement marqué l'évolution de la sécurité sociale et ont du reste fortement influencé aussi divers textes adoptés dans le cadre d'autres organisations internationales.[2]

Il est naturel que, dans son souci de promouvoir la justice sociale et de protéger l'homme contre les charges qui pèsent sur lui et les dangers qui le menacent, l'OIT ait dès l'origine visé à répondre à sòn besoin de sécurité. Cela était d'autant plus nécessaire que la sécurité sociale a rapidement assumé des dimensions internationales, notamment en raison des migrations de travailleurs et des

* Secrétaire Général de l'Institut de Droit International, Ancien Sous-Directeur Général du Bureau International du Travail, Geneve, Suisse.

1. V. Pierre Laroque, 'L'Organisation internationale du Travail et la sécurité sociale', *Revue française des Affaires sociales*, avril-juin 1969, pp. 129-140; Guy Perrin, 'Réflexions sur cinquante années de sécurité sociale', *Revue internationale du Travail*, BIT, Genève, mars 1969, pp. 279-324.
2. C'est le cas notamment du Code européen de la sécurité sociale, entré en vigueur en 1968, de la Charte sociale européenne de 1961, des règlements 3 et 4 de 1958 de la CEE, préparés avec l'aide du BIT, etc.

progrès de l'intégration économique régionale, ce qui posait le problème de coordination et d'harmonisation des régimes nationaux intéressés.[3]

C'est pour cette double raison que, dès 1919, le Préambule du texte initial de la Constitution de l'OIT s'est référé à l'urgence de 'la lutte contre le chômage..., la protection des travailleurs contre les maladies générales ou professionnelles et les accidents résultant du travail... les pensions de vieillesse et d'invalidité' aussi bien que de 'la défense des intérêts des travailleurs occupés à l'étranger'.

En cette même année 1919 furent adoptés lés premiers textes de l'OIT en matière d'assurance sociale et l'oeuvre normative s'est poursuivie et développée depuis. L'évolution s'est faite sur un double plan: sur le plan conceptuel, où l'on a passé en une vingtaine d'années de la notion d'assurance sociale à celle, bien plus ample, de sécurité sociale, et sur le plan de la technique juridique où l'on a abouti à des textes à la fois plus souples, à certains égards, et plus précis, à d'autres, pour tenir compte tant de la diversité des situations nationales que de la nécessité de proposer des orientations suffisamment nettes.

Les premiers textes adoptés furent, en 1919, une convention (no 2) et une recommandation (no 1) sur le chômage, ainsi qu'une convention (no 3) sur la protection de la maternité. En 1921, une convention (no 12) porta sur l'extension aux salariés agricoles de la protection prévue en cas d'accidents du travail, alors que deux recommandations (nos 12 et 17) préconisèrent de leur étendre aussi les bénéfices de la protection de la maternité ainsi que ceux des assurances contre la maladie, l'invalidité, la vieillesse, etc. En 1925, la Conférence internationale du Travail adopta trois textes importants (conventions nos 17, 18 et 19) en matière de réparation des accidents du travail – dont l'un sur l'égalité de traitement – et de maladies professionnelles. C'est en 1925 aussi que fut adoptée une résolution fondamentale de la Conférence internationale du Travail sur les problèmes généraux de l'assurance sociale. Cette résolution donna une nouvelle impulsion à l'oeuvre normative de l'OIT en la matière.

C'est ainsi qu'à partir de 1927, l'Organisation entreprit l'adoption méthodique de textes distincts qui visaient l'établissement de régimes d'assurance sociale concernant chacun un risque déterminé et un grand secteur économique distinct. Ce furent d'abord, en 1927, deux conventions (nos 24 et 25) sur l'assurance-maladie visant principalement, l'une les salariés de l'industrie et du commerce et l'autre les salariés de l'agriculture. Quelques années plus tard, en 1933, six conventions analogues (nos 35 à 40) traitèrent respectivement de l'assurance vieillesse, invalidité et décès dans chacun de ces deux secteurs. En 1934, on revint, pour la compléter, sur la convention (no 18) de 1925 concernant les maladies professionnelles et on adopta une convention (no 44) et une recommandation (no 44) en vue d'assurer aux chômeurs des indemnités ou des allocations, ce texte étant complété par une recommandation (no 45) sur le chômage des jeunes

3. Guy Perrin, 'L'action de l'Organisation internationale du Travail en faveur de la coordination et de l'harmonisation des législations de sécurité sociale', *Revue belge de sécurité sociale*, octobre 1969, no 10, pp. 1-65; du même, 'Avenir de la sécurité sociale', *Revue internationale de la sécurité sociale*, no 1, 1969, pp. 27-28.

gens. Enfin, la question de la conservation des droits à pension des migrants fit l'objet d'une convention (no 48) adoptée en 1935.

Cette oeuvre considérable, qui s'est inspirée des modèles qui avaient été établis dans les pays européens avancés à l'époque, avait des caractéristiques qui ont été souvent exposées: elle consacrait des régimes d'assurance sociale visant essentiellement les travailleurs salariés, elle visait des risques déterminés et de grands secteurs économiques distincts. La formulation, tout en étant précise à certains égards, comme du point de vue des minima de périodes d'assurance ou de protection, ne l'était pas du point de vue du montant des prestations, laissé à la décision des Etats intéressés et aux conditions nationales. Par ailleurs, compte tenu de leur conception, les conventions d'assurance sociale prévoyaient la contribution des intéressés (employeurs et salariés) aussi bien que des pouvoirs publics aux ressources des assurances, ainsi que leur participation – en tout cas celle des assurés – à leur gestion.

Il est intéressant, par ailleurs, de noter que certaines de ces conventions introduisaient des règles nouvelles en la matière, comme celle exigeant qu'un supplément d'indemnisation soit alloué aux victimes atteintes d'incapacité nécessitant l'assistance constante d'une autre personne.

D'une manière générale, l'objectif des normes en matière d'assurance sociale, si important fût-il, demeurait limité: il s'agissait surtout de soulager les difficultés les plus graves des groupes les moins favorisés[4], et moins de viser un idéal que de définir ce qu'on pouvait raisonnablement attendre d'un Etat ayant atteint un degré suffisant d'évolution économique et sociale.[5] De toute manière, ces conventions et recommandations ont exercé une influence considérable sur les législations nationales entre les deux guerres et en ont profondément marqué l'orientation.[6]

En plus, d'ailleurs, des normes générales qui viennent d'être mentionnées, la protection des gens de mer a plus spécialement fait l'objet d'une série de textes dont, dès 1920, une convention (no 8) prévoyant le versement d'une indemnité de chômage en cas de perte par naufrage d'un navire[7] et surtout, en 1936, une convention (no 55) relative aux obligations de l'armateur en cas de maladie ou d'accident des gens de mer et une autre (no 56) concernant l'assurance-maladie des gens de mer.

Enfin, les normes internationales en matière d'assurance sociale ont, ainsi qu'on l'a dit, visé dès l'origine à assurer une protection efficace, d'une part, des travailleurs étrangers et, d'autre part, des assurés qui passent d'un pays à l'autre et peuvent relever de plusieurs régimes nationaux différents. Des dispositions prévoyant l'égalité de traitement entre travailleurs étrangers et nationaux en ce qui concerne diverses éventualités figurent dans des conventions adoptées dès 1919, puis en 1925 et, par la suite, en 1933, 1934 et 1936. D'autre part, pour ce qui est du problème, bien plus complexe, de la conservation des droits acquis ou

4. V. Perrin, 'Réflexions etc.' préc., p. 282.
5. V. Laroque, *op.cit.*, pp. 130-132.
6. Laroque, *op.loc.cit.*; Perrin, *op.cit.*, p. 285.
7. Là aussi il s'agissait d'une règle nouvelle.

en cours d'acquisition pour les assurés se rendant d'un pays à l'autre, la question touchée par certaines des conventions relatives à l'égalité de traitement a été essentiellement traitée par la convention (no 48) sur la conservation des droits à pension des migrants, de 1935. Ce texte n'a cependant eu que des résultats limités, bien que ses principes aient inspiré la plupart des relations internationales établies depuis en matière de sécurité sociale. La question devait être reprise, comme on le verra, près de 50 ans plus tard, en 1982.

De l'assurance sociale à la sécurité sociale

Vers la fin de l'entre-deux guerres (législation des Etats-Unis de 1935 et de Nouvelle-Zélande de 1938) et surtout pendant (plan Beveridge et Conférence interaméricaine de sécurité sociale de Santiago du Chili de 1942) et aussitôt après la deuxième guerre mondiale, la notion de sécurité sociale est venue prolonger et dépasser celle d'assurance sociale et a marqué la nouvelle génération des normes que l'OIT a adoptées dans ce domaine.

Les notions directrices de la sécurité sociale sont bien connues.

Elle vise surtout à généraliser la protection à l'ensemble de la population et non seulement à couvrir les salariés ou même les travailleurs. Il ne s'agit par ailleurs plus de secourir principalement les victimes de 'coups durs' mais, plus généralement, de garantir à toute personne une sécurité suffisante du niveau de vie. De par son objectif, la sécurité sociale a à aussi pour objet d'unifier l'ensemble du système, à en coordonner les différents aspects et à veiller à son efficacité réelle. Sur le plan administratif, la nouvelle conception appelait un dépassement des formules antérieures de l'assurance sociale, dans lesquelles le rôle des représentants des employeurs et des travailleurs était essentiel, compte tenu du lien entre la cotisation et la prestation et du fait que les salariés étaient les principaux, sinon les uniques bénéficiaires de l'assurance. Cette ample conception de la sécurité sociale doit beaucoup à l'action conceptuelle et normative de l'OIT. Aux caractéristiques qui viennent d'être rappelées se sont d'ailleurs ajoutés des éléments plus spécialement pertinents sur le plan international lorsqu'il s'agissait de mettre au point les normes inspirées de la sécurité sociale que l'OIT allait formuler à partir de 1944. Or, sur ce plan, certaines des préoccupations n'étaient pas aisément compatibles.

D'une part, en effet, la notion de sécurité sociale comportait une conception large et compréhensive et appelait une efficacité dans la protection qui exigeaient un minimum d'ampleur quant aux personnes protégées et aux risques couverts autant que de précision quant au niveau des prestations. D'autre part, cependant, l'existence, dans la nouvelle communauté mondiale, d'Etats dont les conditions économiques et sociales varient considérablement rendait impossible l'application de normes identiques – s'agissant surtout de normes relativement ambitieuses – à une communauté aussi hétérogène. L'élaboration des normes internationales en matière de sécurité sociale appelait donc la prise en considération de la diversité des conditions nationales et une mesure appréciable de

souplesse dans la formulation[8] autant que de générosité dans l'inspiration.

L'oeuvre normative accomplie par l'OIT dans ces conditions a été considérable. Elle allait être d'abord marquée, en 1944, par la 'Déclaration concernant les buts et objectifs de l'Organisation', dite 'Déclaration de Philadelphie', qui fut incorporée dans la Constitution de l'OIT et qui souligna l'engagement de l'Organisation de seconder la mise en oeuvre de programmes propres à réaliser 'l'extension des mesures de sécurité sociale en vue d'assurer un revenu de base pour ceux qui ont besoin d'une telle protection, ainsi que de soins médicaux complets...'. La même année, une forte impulsion à la conception de sécurité sociale, fondée sur les principes d'universalité et d'unité de la fonction et rattachée à l'ensemble de la politique sociale, fut donnée par deux recommandations portant, l'une (no 68) sur la garantie des moyens d'existence, et l'autre (no 69) sur les soins médicaux. La portée de la première, qui attribuait à tout régime de garantie des moyens d'existence la mission de 'soulager le besoin et prévenir l'indigence en rétablissant jusqu'à un niveau raisonnable les moyens d'existence perdus en raison de l'incapacité de travailler (y compris la vieillesse) ou d'obtenir un emploi rémunérateur ou en raison du décès du soutien de famille' était significative. Ce fut sur la base des principes posés par ces deux textes que se développa l'action normative dans les années qui suivirent.

Dans cet ordre d'idées, on envisagea une convention qui comporterait une norme minimum, accessible à des pays se trouvant aux stades initiaux du développement, et une norme supérieure à laquelle devraient viser les pays économiquement évolués. La Conférence internationale du Travail préféra s'en tenir à ce qui fut appelé la norme minimum de sécurité sociale (convention no 102 de 1952), norme qui était déjà suffisamment élevée et constitua même, à de nombreux égards, un modèle plus général de technique juridique pour les conventions internationales en matière de travail et de sécurité sociale de l'après-guerre.

La convention (no 102) concernant la sécurité sociale (norme minimum), 1952

La convention (no 102) de 1952 concernant la norme mimimum de sécurité sociale est, à divers égards, un des textes les plus remarquables qu'ait élaborés l'OIT. Il se distingue par trois caractéristiques judicieusement combinées: son caractère compréhensif, sa précision et sa souplesse.

Le caractère compréhensif de cette convention provient du fait qu'elle englobe à la fois les neuf éventualités au sujet desquelles il a été estimé que la sécurité sociale doit protéger les individus, soit: les soins médicaux, les indemnités de maladie, les prestations de chômage, les prestations de vieillesse, les presta-

8. Pour la souplesse dans l'élaboration des normes internationales du travail d'une manière plus générale, v. N. Valticos, *Droit international du travail*, 2e éd., Paris, Dalloz, 1983, pp. 226-230.

tions en cas d'accidents du travail et de maladies professionnelles, les prestations aux familles, les prestations de maternité, celles d'invalidité et celles de survivants. Du point de vue des personnes protégées, le caractère compréhensif de la conventi on découle du fait que la portée de la convention n'est plus limitée à certains secteurs d'activité économique déterminés, mais qu'elle s'étend – avec des facultés de limitation à des proportions qui seront indiquées ci-dessous – à l'ensemble des salariés, de la population active et même des résidents.

La précision de la convention réside dans le fait que, pour la première fois dans un texte international, elle détermine le taux minimum que les prestations en espèces consistant en paiements périodiques doivent atteindre et qui est, selon l'une ou l'autre des trois formules définies par la convention, de 40 à 50 pour cent du gain d'un ouvrier masculin qualifié ou d'un manoeuvre ordinaire.

La souplesse de la convention réside essentiellement en quatre éléments: le premier découle du fait que la convention donne aux Etats certaines possibilités de circonscrire son champ d'application qui varie selon les branches mais doit comprendre une proportion donnée soit de l'ensemble des salariés (50 pour cent au moins) soit des résidents (20 pour cent au moins) soit tous les résidents dont les ressources sont inférieures à un certain montant.

Un deuxième élément est que, comme on l'a indiqué un peu plus haut, le taux des prestations est fixé selon un pourcentage du gain fixé sur le plan national, ce qui permet d'adapter automatiquement les obligations découlant de la convention au niveau économique du pays intéressé.

Un troisième élément de souplesse provient du fait que, si la convention comporte neuf parties correspondant aux branches de sécurité sociale précitées, la ratification de la convention par un Etat n'exige l'acceptation que de trois au moins de ces branches (comprenant au moins une de celles que la convention précise comme étant d'importance particulière), les autres branches pouvant faire, naturellement, l'objet d'acceptations ultérieures. L'utilité de cette disposition s'est trouvée, en fait, confirmée dans plusieurs cas.

Enfin, un quatrième élément de souplesse provient du fait que la convention autorise, pour ce qui est du champ d'application et des prestations, certaines dérogations pour les Etats 'dont l'économie et les ressources médicales n'ont pas atteint un développement suffisant'.

La convention no 102 a marqué profondément le développement de la sécurité sociale dans le monde. Certes, elle n'a pas fait l'objet d'un très grand nombre de ratifications: 30 en tout à ce jour, cinq des Etats intéressés ayant accepté les neuf parties du texte. Mais l'effet de la convention a largement dépassé celui, déjà important, qu'il a eu dans les trente pays considérés. Ainsi, grâce à la coopération technique, diverses dispositions de la convention ont été reprises dans les législations nationales de plusieurs pays n'ayant pas ratifié la convention[9] et la conception même qui a inspiré ce texte international a influencé le développement de nombreux systèmes nationaux.

9. V. BIT, *L'impact des conventions et recommandations internationales du travail*, Genève, 1977, p. 27.

Les conventions ultérieures

Après l'adoption de la convention no 102 de 1952 et, l'année suivante, de la convention no 103 sur la protection de la maternité, l'OIT entreprit, non sans difficultés et sans quelques délais, l'établissement d'une série de nouveaux textes destinés à compléter, et parfois à reviser, les conventions antérieures, en prescrivant dans certains cas un niveau plus élevé que celui de la convention no 102.

S'agissant ainsi de la question de l'égalité de traitement, la convention no 118 de 1962 a prévu l'engagement des Etats ayant ratifié ce texte à accorder l'égalité de traitement aux ressortissants de tout autre Etat pour lequel la convention est également en vigueur. Cette convention a recueilli le chiffre de 35 ratifications. Dans le domaine plus difficile de la conservation des droits en matière de sécurité sociale, c'est en 1982 seulement que la convention no 48 a pu être revisée par la convention no 157, dont l'objectif est d'aider à l'amélioration de la situation des millions de personnes qui travaillent ou séjournent hors de leur pays. Elle a recueilli les deux premières ratifications permettant son entrée en vigueur et a été complétée, en 1983, par une recommandation (no 168) sur la même question.

Dans le domaine des normes visant plus spécialement les éventualités déterminées dont la convention no 102 avait traité de manière globale, on doit signaler le travail systématique qui a abouti à l'adoption, en 1964, de la convention (no 121) et de la recommandation (no 121) sur les prestations en cas d'accidents du travail et de maladies professionnelles[10], puis, en 1967, de la convention (no 123) et de la recommandation (no 131) concernant les prestations d'invalidité, de vieillesse et de survivants[11], et enfin, en 1969, de la convention (no 130) et de la recommandation (no 134) concernant les soins médicaux et les indemnités de maladie.[12] La mise en oeuvre de la revision des normes (convention et recommandation no 44 de 1934) en matière de prestations de chômage, qui laissaient nettement à désirer, a rencontré des difficultés au sein du Conseil d'administration du BIT. Récemment, cependant, en novembre 1985, celui-ci a décidé de mettre à l'ordre du jour de la Conférence internationale du Travail de 1987 la question de la promotion de l'emploi et de la sécurité sociale, ce qui permettra de considérer la revision de la convention no 44 qui s'imposait depuis longtemps mais posait de sérieux problèmes.

Enfin, s'agissant de catégories spéciales de travailleurs, il faut surtout signaler les conventions (nos 70 et 71) et les recommandations (nos 75 et 76) en matière de sécurité sociale des gens de mer, qui furent adoptées en 1946, et les textes particuliers que furent les accords sur la sécurité sociale des bateliers rhénans, dont le premier, de 1950, a été une étape importante dans le développement de la coordination de la sécurité sociale et dont le texte revisé, de 1961, est

10. La convention no 121 a été ratifiée par 18 Etats. Le tableau (la liste des maladies professionnelles) annexé à la convention a été modifié en 1980.
11. La convention no 128 a été ratifiée par 14 Etats.
12. La convention no 130 a été ratifiée par 13 Etats.

entré en vigueur en 1970 et a été complété par un arrangement administratif, une nouvelle revision étant intervenue en 1979. Il faut signaler également la convention européenne concernant la sécurité sociale des travailleurs des transports internationaux, adoptée en 1956 et complétée par un arrangement de 1959.

On ne peut, par ailleurs, passer sous silence le développement et le rôle que les accords bilatéraux en matière de sécurité sociale ont joué depuis la fin de la première et surtout de la deuxième guerre mondiale.[13] Ces accords se sont souvent inspirés des dispositions des conventions de l'OIT, notamment de la convention no 48. Alors que les premiers de ces accords étaient limités à une ou plusieurs branches déterminées de la sécurité sociale, on s'est ensuite tourné vers des conventions de plus large portée, rendues possibles lorsque les systèmes de sécurité sociale des pays contractants reposaient sur les mêmes bases. Ces conventions générales se sont caractérisées par l'élargissement de leur champ d'application et par le fait que, ne se bornant pas à prévoir l'égalité de traitement – sans du reste la consacrer totalement –, elles posaient aussi des règles pour la coordination des systèmes nationaux de sécurité sociale.

Ainsi, l'évolution des normes internationales de la sécurité sociale a été, à l'image de l'évolution survenue sur le plan interne – et à la suite d'influences réciproques – dans le sens d'un élargissement et d'une intégration constants. Inspirés par une conception de plus en plus vaste et globale de la sécurité sociale, comme par le désir d'aller au-delà de règles trop générales, les auteurs des normes internationales ont été aussi conscients de la diversité des conditions économiques et sociales dans le monde. Ils ont donc dû combiner l'ampleur de la vision avec la prudence dans la formulation. On est ainsi arrivé aux dernières étapes de l'évolution qui a conduit les normes internationales de l'assurance sociale à une mesure appréciable de sécurité sociale qui consiste à assurer un certain niveau de prestations à des groupes étendus de la population.

A ce stade, on peut se poser deux types de questions, l'une tournée vers le passé et l'autre vers l'avenir.

Actualité des normes adoptées

S'agissant du passé, de très nombreuses conventions et recommandations ont, on l'a vu, été adoptées depuis 1919 jusqu'à ce jour. Toutes ces normes restent-elles également d'actualité? La question s'est posée pour l'ensemble des normes

13. V. P. Laroque, 'Problèmes internationaux de sécurité sociale, *Revue internationale du Travail*, août 1952, pp. 131-139; H. Creutz, 'L'OIT et la sécurité sociale des étrangers et des migrants', *Revue internationale du Travail*, avril 1968, pp. 388; P. Durand, *La politique contemporaine de sécurité sociale*, Paris, 1953, pp. 403; N. Valticos, *Droit international du travail* Paris, 2e éd., 1983, pp. 170-173.

de l'OIT et, depuis quelques années, le Conseil d'administration du BIT a entrepris des réexamens périodiques des normes adoptées depuis plus de 65 ans et les classe en diverses catégories: celle des textes dont il convient de promouvoir en priorité la ratification et l'application; celle des textes qui mériteraient une revision; et celle des textes restants, qui ne sont pas nécessairement dépassés car plusieurs d'entre eux restent valables en tant qu'objectifs temporaires pour divers pays qui ne peuvent encore accéder aux normes les plus récentes; enfin, une quatrième catégorie comprend les questions au sujet desquelles de nouveaux instruments devraient être envisagés. Un premier examen de ce type a été achevé en 1979 et un nouvel exercice a commencé à la fin 1985. S'agissant du domaine envisagé dans la présente étude, ce sont naturellement la convention no 102 et celles qui ont suivi, c'est-à-dire celles qui s'inspirent de la notion de sécurité sociale, plus quelques conventions antérieures encore utiles (égalité de traitement, d'une part, et sécurité sociale des gens de mer, d'autre part) qui ont été placées dans la première catégorie, c'est-à-dire celle des textes prioritaires.

Perspectives d'avenir

Peut-on maintenant, se tournant vers l'avenir, s'essayer à certaines prévisions? On doit déjà, de toute manière, envisager un programme minimum.

Il reste encore, en effet, à compléter l'oeuvre commencée dans la foulée de la convention no 102 et à achever la mise à jour des conventions d'assurance sociale d'entre les deux guerres. Ainsi, il vient d'être décidé, avons-nous dit, d'envisager pour 1987 la revision des normes sur les prestations de chômage. La seule autre éventualité prévue par la convention no 102 qui n'ait pas encore fait l'objet d'une convention spéciale est celle des prestations aux familles, et on peut s'attendre qu'elle figure ultérieurement sur le programme des travaux de l'OIT. On pense aussi, compte tenu des modifications que la conception de sécurité sociale a entraînées sur le plan de la gestion, à la question de la participation des assurés à l'administration des institutions de sécurité sociale. En outre, la question de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière de sécurité sociale a également été retenue, lors du réexamen des normes achevé en 1979, parmi les matières pouvant être l'objet de nouveaux instruments. Par ailleurs, la revision de certains instruments concernant la sécurité sociale des gens de mer (les conventions nos 56, 70 et 71) a été mise en train et sera probablement examinée par une session maritime de la Conférence internationale du Travail en 1987.

Mais est-il possible de voir plus loin et, si l'on peut dire, plus large?

Il faut dire que, de ce point de vue, l'avenir est manifestement plus difficile à scruter. Les normes internationales en matière de sécurité sociale, comme toute norme internationale plus généralement[14], ne peuvent, en effet, être détachées de l'évolution de la situation sociale dans le monde. Elles sont à la fois le reflet et

14. Valticos, *op. cit.*, pp. 223-224.

le moteur de cette évolution. Elles ont certes permis d'initier ou d'accélérer les mesures de progrès, mais le rythme de leur adoption et leur contenu dépendent, d'une part, des grands mouvements d'idées et des grandes revendications sociales et, d'autre part, de la conjoncture économique générale et de la diversité des situations nationales.

Or il est évident que, depuis plusieurs années déjà, la sécurité sociale traverse une phase nouvelle qui paraît appeler une action normative renouvelée sur le plan international.[15] Parallèlement, cependant, elle connaît des difficultés sérieuses et ne bénéficie plus de l'accord unanime qui avait entouré sa remarquable expansion. Elle est critiquée pour l' accroissement de ses coûts, conséquence naturelle de son expansion et des changements survenus dans la composition démographique des sociétés modernes. Elle subit aussi les contrecoups de la récession économique et de l' accroissement considérable du chômage. Il serait cependant injustifié d'en faire le bouc émissaire des difficultés économiques actuelles, comme vient de le montrer un groupe d'éminents spécialistes réunis par le Directeur général du BIT pour examiner le rôle actuel de la sécurité sociale dans les pays industrialisés et ses perspectives d'évolution. Ce groupe, qu'a présidé M. Pierre Laroque et dont faisait partie M.G. Veldkamp, a, dans son remarquable rapport[16], fait justice des critiques adressées à la sécurité sociale et signalé les développements qui restent encore à accomplir pour que celle-ci, qui est maintenant ressentie comme une nécessité, puisse atteindre pleinement le but qui lui est assigné, c'est-à-dire répondre à une aspiration générale à la sécurité dans son acception la plus large. A cet effet, le groupe a présenté une série de recommandations fondées sur l'hypothèse que, dans les années prochaines, la croissance économique reprendra et que l'on pourra atteindre des niveaux d'emploi plus élevés.[17]

Ces propositions, bien qu'encore d'ordre général et subordonnées pour une large part à l'évolution économique mondiale, visent certes les pays industrialisés. Il serait utile qu'elles soient complétées par la suite par des études correspondantes concernant le rôle et l'avenir de la sécurité sociale dans les pays en développement.

Les conclusions auxquelles a déjà abouti le groupe Laroque devraient, à notre sens, trouver un jour leur prolongement sur le plan des normes internationales. Certes, la période actuelle de récession n'y est pas particulièrement propice, mais le mérite de l'OIT a souvent été de prévoir et d'indiquer la voie suffisamment tôt, ainsi que l'ont montré les recommandations nos 67 et 69 de 1944, préparées pendant la deuxième guerre mondiale. Ne serait-il donc pas souhaitable d'envisager, dans les années qui viennent, l'établissement d'une nouvelle recommandation qui tracerait les grandes lignes de la sécurité sociale des générations à venir ou, si l'on préfère, la norme non pas tant 'supérieure' mais en quelque sorte 'optimale' qui, assortie des clauses de souplesse nécessaires pour tenir

15. V. Perrin, 'Réflexions etc.', préc., pp. 315-316.
16. V. *La sécurité sociale à l'horizon 2000*, BIT, Genève, 1984.
17. V. Francis Blanchard, Directeur général du BIT, préface au rapport cité à la note précédente, p. 3.

compte des niveaux différents du développement dans le monde, poserait les bases d'un élargissement et d'une adaptation de la sécurité sociale aux besoins des sociétés de l'an 2000, soit un demi-siècle après l'adoption de la convention no 102?

Une telle recommandation viserait surtout à définir et ordonner dans un nouvel ensemble cohérent une vision à la fois plus générale et plus efficace d'une sécurité sociale pouvant répondre aux aspirations à la sécurité au sens large qui se sont développées compte tenu des conceptions et des conditions de vie dans les sociétés modernes. A cet effet, la nouvelle norme devrait comporter un élargissement sensible de son champ d'application, afin de protéger les personnes qui ne le sont pas actuellement. Elle devrait également prévoir certaines nouvelles éventualités, élargir les cas dans lesquels il y a ouverture du droit aux prestations en espèces, assurer l'égalité de traitement indépendamment du sexe, marquer une préférence pour le calcul des prestations liées au gain et prévoir un niveau de prestations plus élevé que les normes actuelles. Par ailleurs, la nouvelle norme appellerait un réexamen de l'ensemble du problème des soins de santé, compte tenu des progrès accomplis en la matière, et viserait la prévention aussi bien que la protection contre les risques. Du point de vue de l'administration de la sécurité sociale, il y aura certainement lieu de prévoir la participation des assurés et des bénéficiaires et d'établir certains principes de base destinés à éviter la bureaucratie.

Jusqu'où pourrait-on encore aller? Pourrait-on ainsi envisager, pour les pays industrialisés, l'institution d'un revenu minimum national?[18] Une recommandation, par définition non obligatoire, serait l'instrument approprié, nous semble-t-il, pour lancer une telle suggestion à plus long terme, surtout si l'on songe que, dès 1944, la Déclaration de Philadelphie proclamait l'obligation de l'OIT d'aider à étendre la sécurité sociale 'en vue d'assurer un revenu de base à ceux qui ont besoin d'une telle protection'.

Si audacieuse et prématurée que puisse paraître encore aujourd'hui cette conception, il n'est pas trop tôt pour envisager l'avenir et, d'une manière plus générale, esquisser un programme qui contribuerait à atténuer davantage, pour les générations futures, les souffrances, la misère et l'angoisse du lendemain. C'est ainsi que la notion de sécurité sociale se combinerait pleinement avec celle de solidarité nationale et internationale. Nous n'avons fait encore parcouru qu'une partie du chemin.

18. V. *La sécurité sociale à l'horizon 2000* préc., pp. 32-33, et p. 119, paragr. 226; v. aussi Perrin, 'Réflexions etc.' préc., pp. 310-311.

DEEL 3

Actualiteit [Recent topics]

3.3
De organisatie van de sociale zekerheid
[The organisation of social security]

Bonden tussen bewind en burgers

Democratisch-corporatieve besturing van de sociale verzekering

ARIE DEN BROEDER*

1 Inleiding

In mijn bijdrage voor dit liber amicorum wil ik in het bijzonder ingaan op de plaats en taak van de belangenorganisaties van werkgevers en werknemers in de bestuurlijke organisatie van de sociale verzekering. Het zal de lezers van deze bundel bekend zijn, dat de genoemde organisaties reeds sinds het begin van deze eeuw bij de besturing van de sociale zekerheid zijn betrokken. Dit geldt vooral ten aanzien van de sociale verzekering, in mindere mate ten aanzien van de complementaire sociale voorzieningen.

Nu de sociale zekerheid in verband met de actuele economische en bestuurlijke problemen van de verzorgingsstaat op fundamentele wijze in discussie is gekomen, kan een beschouwing over de bestuurlijke organisatie van de sociale zekerheid een welkome aanvulling zijn op de bijdragen over het prestatiestelsel en de financiering van de sociale zekerheid. De centrale vraag die ik wil behandelen is die naar de verdeling van de bestuurlijke taken en daarbij behorende bevoegdheden en verantwoordelijkheden over enerzijds de overheid en namens haar optredende organen en anderzijds sociaal-economische belangenorganisaties.

* Plv. directeur-generaal Sociale Zekerheid, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag.

2 Sociale zekerheid en openbaar bestuur

De sociale zekerheid is in de eerste plaats een onderwerp van overheidsbeleid en openbaar bestuur. Ze is tegenwoordig grotendeels geregeld in wetten, die door publiekrechtelijke organen of organen met publiekrechtelijke bevoegdheden worden uitgevoerd. De overheid of door haar aangewezen organen zien toe op de uitvoering overeenkomstig de wettelijke voorschriften en mogelijkheden. Overheidsorganen, uitvoeringsorganen en toezichtorganen verrichten gezamenlijk al die handelingen, die ik besturing van de sociale zekerheid noem. Ik bedoel met besturing of bestuur hetzelfde als De Goede/Van den Brink: dat deel van de overheidsbewindvoering, dat niet bestaat in het geven van algemeen verbindende voorschriften of rechtspraak, maar wel in meer dan het uitvoeren van algemeen verbindende voorschriften, bijvoorbeeld het verwezenlijken van doeleinden.[1] Ik reken de activiteiten van de uitvoerende en toezichthoudende organen van de sociale zekerheid tot het openbaar bestuur.

Voor de besturing van de sociale zekerheid zijn niet uitsluitend en zelfs niet overwegend de traditionele vormen van het openbaar bestuur gekozen, die de bestuurlijke organisatie biedt. De complementaire sociale voorzieningen, zoals de Algemene Bijstandswet en haar rijksgroepsregelingen, de Wet Werkloosheidsvoorziening en de Wet Sociale Werkvoorziening, worden door de gemeentebesturen of door samenwerkingsorganisaties van gemeenten uitgevoerd. De uitvoering van de sociale verzekering echter is opgedragen aan bijzondere organen, te weten: de bedrijfsverenigingen, de Gemeenschappelijke Medische Dienst en het Gemeenschappelijk Administratiekantoor voor de Ziektewet, de Werkloosheidswet, de Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering en de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet; de Sociale Verzekeringsbank en de raden van arbeid voor de Algemene Ouderdomswet, de Algemene Weduwen- en Wezenwet en de Algemene Kinderbijslagwet; de ziekenfondsen voor de Ziekenfondswet en de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten. De Sociale Verzekeringsraad en de Ziekenfondsraad zien toe op de uitvoering van de genoemde wetten van de sociale verzekering, terwijl de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid toezicht houdt op de uitvoering van de complementaire sociale voorzieningen door middel van het Rijksconsulentschap Sociale Zekerheid.

3 Sociale zekerheid en sociaal-economische belangenorganisaties

De belangenorganisaties van werknemers en werkgevers behartigen de belangen van hun leden – en veelal van werknemers of werkgevers in het algemeen – in de eerste plaats zelf, op privaatrechtelijke wijze. Dit geldt in het bijzonder de

1 B. de Goede, Beeld van het Nederlands bestuursrecht (vierde druk, bewerkt door H. van den Brink), 's-Gravenhage 1984, p. 19.

regeling van lonen en andere arbeidsvoorwaarden, die door middel van onderhandelingen en overeenkomsten of afspraken tussen beide partijen op de arbeidsmarkt plaatsvindt. De overheid is hierbij afwezig of stelt zich terughoudend op. De voornaamste resultaten van deze onderhandelingen zijn collectieve arbeidsovereenkomsten en pensioenregelingen.

De autonome belangenbehartiging gold in vroeger tijden ook voor de sociale zekerheid, die immers uit het onderling hulpbetoon van werknemers en de zorg van vakverenigingen en ondernemers is voortgekomen. Deze regelingen zijn echter beperkt van inhoud gebleven. De sociale zekerheid kwam pas goed tot ontwikkeling, toen de wetgever er zich mee ging bemoeien. Thans speelt de overheid op dit gebied een overheersende rol: het gehele terrein van de sociale zekerheid, gelet op de verscheidenheid van situaties die om inkomensbescherming vragen, wordt door wettelijke regelingen bestreken. Wel hebben de werknemers- en werkgeversorganisaties aanvullende taken op dit gebied op zich genomen, zoals de regeling van bedrijfstak- en ondernemingspensioenen en toeslagen op de wettelijke ziekengeld-, arbeidsongeschiktheids- en werkloosheidsuitkeringen (bovenwettelijke uitkeringen, afvloeiingsregelingen).

De laatste tijd wordt nu en dan aangedrongen op vermindering van wettelijke voorzieningen en tegelijkertijd verruiming van mogelijkheden voor (aanvullende) voorzieningen op basis van overeenkomsten tussen werkgevers en werknemers. Dit gebeurt onder invloed van het streven naar privatisering of decollectivisering. Een variant hierop is de gedachte, dat de wetgever zich zou moeten beperken tot de regeling van uitkeringen op minimumniveau en de bedrijfsverenigingen zouden kunnen besluiten tot verhoging van die uitkeringen. Dit is een vorm van decentralisatie. De komende stelselherziening, die onder meer een verlaging van uitkeringen inhoudt, nodigt uit tot aanvullingen in de privaatrechtelijke sfeer. Fase heeft er echter op gewezen, dat het herziene stelsel de aansluiting van aanvullende regelingen zal bemoeilijken door het gedifferentieerder uitkeringssysteem en systeem van toeslagen.[2] Het Christelijk Nationaal Vakverbond heeft onlangs een krachtig pleidooi voor gedeeltelijke privatisering van de werknemersverzekeringen (minimumniveau bij wet, aanvullingen bij collectieve arbeidsovereenkomst) gehouden.[3] Uit de conferentie van het Nederlands Genootschap voor Sociale Zekerheid in oktober 1985 over privatisering van de sociale zekerheid zijn weinig bemoedigende conclusies voor een ontwikkeling in die richting of in de richting van de commerciële verzekering te trekken.[4]

2. W.J.P.M. Fase, Sociale partners, wat nu?, in: Sociaal Maandblad Arbeid 1986/2, pp. 190 e.v.
3. Christelijk Nationaal Vakverbond, Discussienota vakbeweging en werknemersverzekeringen, 1985.
4. Privatisering van de sociale verzekering, verslag van de conferentie van het Nederlands Genootschap voor Sociale Zekerheid op 25 oktober 1985.

4 Rol van de 'sociale partners' bij beleidsvorming

De organisaties van werkgevers en werknemers hebben de naam 'sociale partners' verworven door de wijze waarop zij betrokken zijn geraakt bij wetgeving en bestuur op sociaal-economisch gebied. Overleg en samenwerking tussen deze organisaties onderling en tussen deze en de overheid zijn zeer kenmerkend voor het institutionele en organisatorische kader, waarbinnen de vorming en uitvoering van beleid op dat gebied plaatsvindt. Dit geldt in bijzondere mate voor het gebiedsdeel sociale zekerheid. De geformaliseerde invloed en verantwoordelijkheid van de werkgevers- en werknemersorganisaties met betrekking tot de sociale zekerheid is zeer karakteristiek voor het openbaar bestuur en de arbeidsverhoudingen in Nederland.

De invloed van de sociale partners bestaat vooral via hun participatie in overleg- en adviesorganen. Het belangrijkste adviesorgaan van de regering op sociaal-economisch gebied is de Sociaal-Economische Raad. De Grondwet (artikel 79) rekent de SER tot de vaste colleges van advies in zaken van wetgeving en bestuur. De Wet op de Bedrijfsorganisatie (artikel 41) verplicht de regering het oordeel van de SER te vragen over alle beleidsvoornemens op sociaal en economisch gebied en geeft de SER bovendien de bevoegdheid uit eigen beweging te adviseren. Zijn adviezen betreffende de sociale zekerheid worden voorbereid door de Commissie Sociale Verzekeringen en de Adviescommissie Werkloosheidsvoorziening. In de SER bezetten de centrale werkgevers- en werknemersorganisaties samen tweederden van de zetels.

Op het specifieke gebied van de sociale zekerheid treden de Sociale Verzekeringsraad, de Ziekenfondsraad en het College Algemene Bijstandswet als adviesorganen op. Ook in deze organen zijn de sociale partners ruimschoots vertegenwoordigd. De adviezen van de SVR en de ZFR betreffen overwegend de uitvoeringsaspecten van de sociale verzekering, teneinde doublures met de SER te beperken. De adviestaak van het College ABW is ruimer. Deze taak wordt binnenkort overgenomen door de SER, die daartoe een commissie van voorbereiding zal instellen.

De genoemde adviesorganen zijn veelal belangrijke en noodzakelijke aanvullingen op de politieke organen en organisaties in eigenlijke of engere zin. Van Putten stelt dat ambtenaren, regering en parlement onze samenleving in al haar verscheidenheid en ingewikkeldheid niet meer ten volle kan overzien. Tegen die achtergrond kan het zowel uit een oogpunt van doelmatigheid en doeltreffendheid als uit overwegingen van democratie van betekenis zijn, dat overheidsorganen zich bij de beleidsvorming door adviescolleges laten bijstaan. Wel dient naar zijn mening de samenstelling zo goed mogelijk een weerspiegeling te zijn van de groepen en belangen waarop het beleid betrekking heeft en dienen de zienswijzen van de belanghebbenden optimaal bij de standpuntbepaling door de adviescolleges te worden betrokken.[5] Ik onderschrijf deze opvatting, maar

5. J. van Putten, Adviesorganen, in: A. Hoogerwerf (red.), Overheidsbeleid, Alphen aan den Rijn 1978, p. 245.

voeg er aan toe dat de advisering door gezaghebbende colleges regering en parlement geenszins ontslaan van hun eigen verantwoordelijkheid voor de keuzen die zij maken.

5 Rol van 'sociale partners' bij beleidsuitvoering

Niet alleen bij de vorming, maar ook bij de uitvoering van het sociale-zekerheidsbeleid spelen de sociale partners een voorname rol. Dit komt tot uitdrukking in hun deelneming aan de besturing van de sociale zekerheid door middel van uitvoerende en toezichthoudende organen. Op het gebied van de werknemersverzekeringen bezetten representanten van werknemers en werkgevers op paritaire basis zetels in de besturen van de bedrijfsverenigingen, de GMD en het GAK. Op het gebied van de volksverzekeringen maken zij het merendeel uit van de besturen van de Sociale Verzekeringsbank en de raden van arbeid. Ook nemen ze deel aan de besturen van een groot aantal ziekenfondsen.

Voorts nemen de vertegenwoordigers van werknemers en werkgevers actief deel aan de besturen van de toezichthoudende organen: zij bezetten samen tweederden van de zetels in de SVR en de ZFR.

De bestuurlijke organisatie van de complementaire sociale voorzieningen wijkt hier sterk van af. Deze is namelijk binnen het gebruikelijke kader van het openbaar bestuur gehouden: in het bijzonder zijn de gemeenten in medebewind met de uitvoering belast, terwijl de minister van SZW toezicht uitoefent. De sociale partners zijn via gemeentelijke adviescommissies bij de uitvoering betrokken.

Het is dus alleen op het gebied van de sociale verzekering, dat de sociale partners besluitvormende bevoegdheden hebben op het niveau van de uitvoering en het toezicht, d.w.z. door hun participatie in de besturen of raden. Hun deelneming aan adviserende taken met betrekking tot de beleidsvorming en de beleidsuitvoering betreft vrijwel het gehele terrein van de sociale zekerheid. In elk geval kan worden geconstateerd, dat de belangenorganisaties van werkgevers en werknemers een positie en functie hebben bij de besturing van de sociale zekerheid; beperkt tot de sociale verzekering is dat zelfs een dominante positie en functie.

Wat de sociale verzekering betreft, is de integratie van de sociale partners in het openbaar bestuur verklaarbaar door de historische ontwikkeling van de sociale verzekering, de financiering van de sociale verzekering uit premies van werknemers/verzekerden en werkgevers en de verwevenheid van de sociale verzekering met de collectieve regeling van arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden. De sociale-verzekeringswetgeving is als het ware een publieke mantel om de private belangenbehartiging. Niettemin rijst de vraag of het uit juridisch en bestuurlijk oogpunt juist is, dat de invloed en zeggenschap van belangenorganisaties op een belangrijk gebied van overheidsbeleid en openbaar bestuur zo groot is.

Naar mijn mening is het volkomen gerechtvaardigd de sociale partners bij

de uitvoering van de sociale verzekering te betrekken en kan de historisch gegroeide medezeggenschap op dit bestuurlijk niveau worden gehandhaafd. Ik vind het echter onjuist, dat ook het toezicht op het bestuurlijk handelen is opgedragen aan organen, waarin sociale partners op zo dominante wijze de bestuurlijke functies vervullen. Dat toezicht behoort namens de minister van SZW respectievelijk van WVC te worden uitgeoefend door een orgaan, dat onafhankelijk staat ten opzichte van de uitvoeringsorganen.

6 Tussen corporatisme en democratie

In alle ontwikkelde democratische landen hebben belangenorganisaties op verschillende beleidsgebieden (arbeid en inkomen, maatschappelijke dienstverlening, gezondheidszorg, onderwijs enzovoort) invloed op wetgeving en bestuur, beleidsvorming en beleidsuitvoering. De complexiteit van maatschappelijke vraagstukken heeft de behoefte aan het optreden van intermediaire organisaties tussen de overheid en de individuele burgers of belangengroepen doen ontstaan. Ook op het gebied van de sociale zekerheid is het verschijnsel van 'bonden tussen bewind en burgers' bekend, maar op verschillende manieren gestructureerd. De structuur kan corporatistische trekken vertonen, zoals in Nederland.

Kenmerkend voor het corporatisme lijkt mij een zo grote mate van autonomie van maatschappelijke organisaties bij de vervulling van publiekrechtelijke taken, dat de politieke verantwoordelijkheid en controle grotendeels aan regeling en parlement zijn ontvallen. Het kan ook zijn dat de belangenorganisaties zelf met politieke taken binnen de formele staatsinrichting zijn belast, zoals dat het geval was in Italië, Portugal, Spanje, in mindere mate ook Oostenrijk, Duitsland en Frankrijk. Met die fascistische of nationaal-socialistische vormen van corporatisme mag de Nederlandse situatie niet worden vergeleken. De door Van Doorn gegeven definitie van corporatisme ligt wat dichter bij deze situatie: het beleidssysteem, waarbinnen formeel en/of informeel feitelijk plaats is ingeruimd aan de invloed van specifieke belangengroepen, ongeacht of deze groepen door de overheid zijn binnengehaald dan wel van onderop zijn gegroeid, de overheid hebben gepenetreerd en gecommitteerd.[6] In die benadering hebben de vertegenwoordigers van belangengroepen hun positie door beleidsbeslissingen of door acceptatie van politieke zijde kunnen innemen. Dikwijls is dat wettelijk geregeld. Deze vorm van corporatieve besturing of besturing met corporatieve kanten noemt Wilensky democratisch corporatisme.[7]

Ook die vorm van corporatisme wijkt af van de liberale democratie, waarin individuen afzonderlijk of verenigd aan de besluitvorming deelnemen en zich onderwerpen aan het meerderheid van stemmen genomen beslissingen. In cor-

6. J.A.A. van Doorn, Corporatisme en technocratie – een verwaarloosde polariteit in de Nederlandse politiek, in: Beleid & Maatschappij 1981/1, p. 35.
7. H.L. Wilensky, The new corporation – centralisation and the welfare state, London/Beverly Hills 1976.

poratieve besluitvormingsstructuren beslissen op functionele gronden gevormde organisaties namens hun leden of de door hen gerepresenteerde belangengroep en zorgen deze organisaties ervoor dat hun groepen de genomen beslissingen in acht nemen. Vaak kennen deze organisaties een verplicht lidmaatschap. In ons land is de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie daar een voorbeeld van, maar men kan ook de hiermede verwante bedrijfsverenigingen en raden van arbeid noemen.

In plaats van democratisch corporatisme kan men ook het opgekomen begrip neo-corporatisme gebruiken. Scholten verstaat hieronder: een geïntegreerde structuur en interactiesysteem, waarbij vooral sociaal-economische besluiten van openbaar beleid (of met directe invloed daarop) gezaghebbend gevormd worden door, alsmede voor effectuering afhankelijk zijn van, de substantiële deelneming van een matrix van oligopolistische en gecentraliseerde ondernemers- en werknemersorganisaties. Deze worden gemandateerd inzake hun interne en externe bevoegdheden en status. Hij licht de verschillende bestanddelen van zijn definitie toe door te wijzen op: een beperkt aantal actores, wier gezamenlijke aandeel qua georganiseerd ledental zodanig is, dat acties van buitengesloten concurrenten vrijwel altijd ineffectief zullen zijn, zonder belangrijke waardenverschillen inzake functionele taken (oligopolistische matrix); overeenkomsten die een privaatrechtelijke status kunnen hebben, maar veelal publiekrechtelijk worden gesanctioneerd (gezaghebbend); de staat, inclusief zijn publiekrechtelijke organen zoals de SER, onderhoudt exclusieve relaties met deze organisaties (staatsmandaat).[8] Deze definitie acht ik ten volle van toepassing op de in Nederland gegroeide, formele en informele, vlechtwerken van politieke en sociaal-economische organisaties. Tal van vormen van gestructureerd en incidenteel overleg tussen politici of ambtenaren enerzijds en werkgevers- en werknemersrepresentanten anderzijds, adviesorganen, bestuurlijke structuren en verbindendverklaringen van privaatrechtelijke overeenkomsten zijn daar bekende illustraties van.

Scholten maakt een onderscheid tussen corporatieve acties die de hoofdstructuur van het bestel betreffen en corporatieve acties die op het gebied van materiële ondersteuningsstructuur van de welvaartsstaat betrekking hebben. De hoofdstructuur wordt gekenmerkt door de relatieve autonomie van de maatschappelijke organisaties ten opzichte van de staat en door de onderlinge verhoudingen binnen het economische kader, vooral met betrekking tot de vorming van het arbeidsvoorwaardenbeleid. De ondersteuningsstructuur betreft vooral de legitimerende en ideologische ondersteuning van het bestel en de cumulatieve economische kosten versus de economische en evenwichtsfuncties. De samenhang tussen deze twee structuren is duidelijk, omdat tweederden van de collectieve uitgaven direct is gekoppeld aan de loonontwikkeling in de bedrijven. De resultaten van de onderhandelingen kunnen door de staat dus niet ontlopen worden, maar worden bindend opgelegd.[9] Het behoeft geen betoog dat

8. I. Scholten, Neo-corporatisme en openbaar bestuur: institutionele sclerose en dwang, in: Beleid & Maatschappij 1983/9, p. 244.
9. I. Scholten, t.a.p., p. 245.

ook de gezamenlijke aandacht van de overheid en de sociaal-economische belangenorganisaties voor de hoogte en duur van de uitkeringen, het volume van het gebruik en daarmee de uitgaven en kosten van de sociale verzekering in dit verband moet worden gezien.

Rieken, Muffels en Fruytier zien in de uitvoering van de sociale verzekering het corporatisme verweven met dualisme en autonomie. Zij gebruiken de term corporatisme, omdat in de organisatiestructuur van de sociale zekerheid in sociale partners een eigen autonomie hebben en de staat de uiteindelijke soevereiniteit heeft en het algemeen belang dient. Hoewel de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor het beleid bij regering en parlement ligt, zijn de beleidsorganen toch vrij autonoom in de beleidsvaststelling en de wijze van uitvoering van de wetten. De uitvoering heeft echter ook van meet af aan een zekere ambivalentie – overheid of georganiseerd bedrijfsleven – gekend en daardoor een dualistische structuur gekregen en behouden.[10] Dit is inderdaad een duidelijke samenhang in het systeem van besturing van de sociale verzekering en vooral in het functioneren ervan.

De drie genoemde auteurs menen dat de corporatistische structuur een geringe veranderingspotentie tot gevolg heeft. Het systeem is namelijk in staat de druk van buiten te neutraliseren. Zolang de belangen van de in het systeem vertegenwoordigde groepen parallel lopen, heeft een ander organisatieconcept weinig kans van slagen. De voortdurende stagnatie in de discussie over de reorganisatie van de uitvoering van de sociale verzekering is hiervan een voorbeeld. Ook leidt de defensieve strategie van autonomiehandhaving ertoe, dat coordinatie binnen en verandering van de uitvoeringsorganisatie niet van de grond komen. Dit heeft ineffectiviteit in het uitvoeringsproces en een gebrekkig probleemoplossend vermogen van het systeem tot gevolg.[11] Deze kritiek valt moeilijk te bestrijden.

7 Democratisch-corporatief bestuur

In mijn dissertatie heb ik voor de besturing van de sociale zekerheid met inschakeling van de sociaal-economische belangenorganisaties een drietal varianten onderscheiden:

1. een publiek-democratische variant, gekenmerkt door besturing via overheidsorganen, waarbij maatschappelijke organisaties in een adviserende rol zijn betrokken;
2. een corporatistische variant, waarbij op basis van wetgeving en onder toezicht van de overheid maatschappelijke organisaties met de besturing, inclusief verordenende bevoegdheid, zijn belast;
3. een democratisch-corporatieve variant, met als karakteristiek vormen van

10. J. Rieken, R. Muffels en B. Fruytier, (On)macht in de organisatie van de sociale zekerheid, in: Intermediair 12 februari 1982, p. 35.
11. J. Rieken, R. Muffels en B. Fruytier, t.a.p.

besturing onder eindverantwoordelijkheid van de overheid op hoofdlijnen, maar met inschakeling van maatschappelijke organisaties voor de uitvoering (uitwerking en toepassing) van de wettelijke regelingen.[12]

De uitvoering van de sociale verzekering stemt het meest overeen met de corporatistische variant, als men ook denkt aan de dominerende positie van de belangenorganisaties in de SVR en de ZFR. De uitvoering van de complementaire sociale voorzieningen door de gemeenten stemt overeen met de publiek-democratische variant. Zelf heb ik in mijn proefschrift een ontwerp voor een democratisch-corporatief bestuurssysteem ontwikkeld. Daarin wordt onder meer een scheiding aangebracht tussen politieke verantwoordelijkheid, toezicht en uitvoering. Regering en parlement zorgen voor een deugdelijke wetgeving. De minister (van SZW of van WVC) is verantwoordelijk voor de uitvoering volgens de door de wetgever vastgestelde juridische, financiële en bestuurlijke kaders, maar niet voor de verdere uitwerking en toepassing van het beleid. Binnen de gestelde kaders ligt de verantwoordelijkheid voor een doelmatige en doeltreffende uitvoering bij de uitvoeringsorganen zelf. In mijn concept is de toezichthoudende functie opgedragen aan een Raad van Toezicht voor de Sociale Verzekering, die is samengesteld uit een aantal onafhankelijke, door de Kroon benoemde deskundigen. Deze raad bevordert dat de uitvoering plaatsvindt overeenkomstig de bedoelde juridische, financiële en bestuurlijke kaders, maar bemoeit zich niet met de toepassing van de regelingen in individuele gevallen. Dat is een taak voor de uitvoeringsorganen, die elk in een regio werkzaam zijn en bevoegd zijn tot het uitoefenen van de distribuerende en begeleidende functies van de sociale verzekering. De regionale organen worden overhuifd door een Raad van Bestuur voor de Sociale Verzekering, die de coördinatie en consistentie van het uitvoeringsbeleid van de regionale organen bevordert. De besturen van de regionale uitvoeringsorganen zijn samengesteld uit werknemers- en werkgeversvertegenwoordigers en een onafhankelijke voorzitter. De Raad van Bestuur bestaat uit gelijke aantallen onafhankelijke leden, werknemersleden en werkgeversleden, voor het merendeel gerecruteerd uit de besturen van de regionale uitvoeringsorganen. Naar behoefte geven commissies van de raad steun aan de invulling van het beleid voor onderdelen van het sociale-verzekeringsstelsel of voor sectoren van het bedrijfs- en beroepsleven.[13]

Het moge duidelijk zijn dat ik een verschuiving van de corporatistische opzet van de huidige uitvoeringsorganisatie naar een democratisch-corporatieve opzet voorsta. Ik denk dat overheid en belangenorganisaties zich in een democratisch-corporatieve structuur duidelijker ten opzichte van elkaar kunnen profileren, omdat de eigen functies zuiverder blijven en duidelijker wordt wie verantwoordelijk is voor deze of gene beslissing. Tegelijkertijd blijft de invloed van de organisaties op wetgeving en bestuur behouden. Met Reynaerts ben ik van oordeel, dat de toekomstige structuur van de sociale zekerheid mede zal moeten steunen op de belangenverwevenheid van overheid, werkgevers en werknemers en dat er kanalen beschikbaar moeten blijven om de inhoud en vormgeving van

12. A.L. den Broeder, Bestuurbaarheid van de sociale zekerheid, Deventer 1986, pp. 243-246.
13. A.L. den Broeder, t.a.p., pp. 225-237.

het sociale-zekerheidsbeleid mede af te stemmen op de wensen, behoeften en mogelijkheden van de partijen in het maatschappelijk krachtenveld, die vanaf het begin de sociale zekerheid hebben gedragen en tot ontwikkeling gebracht.[14]

8 Functionele decentralisatie

Ter onderscheiding van de territoriale decentralisatie (provincies, gemeenten in plaats van het rijk) noemt men de toekenning van overheidstaken, -bevoegdheden en -verantwoordelijkheden aan gespecialiseerde organen als bedrijfsverenigingen en raden van arbeid functionele decentralisatie. Het begrip is lang geleden geïntroduceerd door Josephus Jitta, die het omschreef als: het in de wetgeving en het bestuur van stad en land opzettelijk en systematisch inschakelen van colleges van deskundigen en belanghebbenden.[15]

De functionele decentralisatie op sociaal-economisch gebied is hier te lande door verschillende stromingen bevorderd. De sociaal-democraten en de sociaal-liberalen wensten nieuwe organen om de taak van de centrale overheid te verlichten bij toenemende ordening van het bedrijfsleven. De anti-revolutionairen wilden in verschillende levenssferen de soevereiniteit in eigen kring behouden en als beginsel voor de inrichting van de samenleving hanteren. De roomskatholieken kozen het subsidiariteitsbeginsel voor een – corporatieve - ordening van de maatschappij. De publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie is het meest op het subsidiariteitsbeginsel gebaseerd, hoewel ze ook trekken van de principes van soevereiniteit in eigen kring en decentrale ordening vertoont. De memorie van toelichting op het ontwerp van wet op de bedrijfsorganisatie zegt: 'Bij de opstelling van dit ontwerp is uitgegaan van de gedachte, dat men aan een lager orgaan dient over te laten, wat dit even goed of beter kan doen dan een hoger orgaan.' Veraart heeft laten zien hoe dezelfde gedachte van invloed is geweest op de keuze voor uitvoeringsorganen van werkgevers en werknemers, in het bijzonder de bedrijfsverenigingen en – in mindere mate – de raden van arbeid.[16]

De SER houdt in zijn advies over de vereenvoudiging van de uitvoeringsorganisatie nadrukkelijk vast aan het beginsel van functionele decentralisatie. Dit houdt in dat de in de verschillende sectoren van het bedrijfsleven werkende organisaties van werknemers en werkgevers in de gelegenheid blijven in gezamenlijk overleg voor hun sector het beleid te bepalen ten aanzien van de hoogte van de uitkeringen, de voorwaarden waaronder deze worden toegekend en de hieruit voortvloeiende premie. Tevens brengt dit met zich dat de met de sociale verzekering verwante regelingen, die door de sociale partners in de desbetreffende sector van het bedrijfsleven zijn respectievelijk worden getroffen, door hen bij het uitvoeringsorgaan van de sociale verzekering in administratie moeten kun-

14. W.H.J. Reynaerts (red.), Arbeidsverhoudingen, theorie en praktijk, deel 2, p. 298. Leiden/Antwerpen 1983.
15. A.C. Josephus Jitta, Functionele decentralisatie, 1932.
16. J.J.M. Veraart, Bedrijfsorganisatorische aspecten der sociale verzekering, Utrecht 1950.

nen worden gegeven.[17] Hier wordt de functionele decentralisatie wel heel sterk geïdentificeerd met bedrijfstakgewijze uitvoering van de sociale verzekering, waarvoor toch weinig krachtige argumenten zijn aan te voeren. Functionele decentralisatie met behulp van regionale organen maakt een uitvoering mogelijk, die dichter bij de cliënten plaatsvindt en coördinatie met activiteiten van instellingen op belendende beleidsterreinen mogelijk maakt. De problematiek houdt niet zo zeer verband met die van bedrijfstakken als wel met die van de (regionale) arbeidsmarkt en van individuele ondernemingen.

9 Zelfstandige bestuursorganen

Nauw verwant met de gedachten over functionele decentralisatie zijn de pleidooien voor instelling (of handhaving) van zogenaamde zelfstandige bestuursorganen, die de laatste tijd worden gehouden in verband met het streven naar vermindering van het gecentraliseerde bestuur.

Van den Hoff en De Groot omschrijven zelfstandige bestuursorganen als op zichzelf staande organisaties met op grond van attributie of delegatie verkregen publiekrechtelijke bevoegdheden, al of niet met een publiekrechtelijke status, die een formele band hebben met de centrale overheid en waarin maatschappelijke organisaties al of niet een rol kunnen spelen. Deze organen brengen, hoewel de stadia in de beleidsprocessen in elkaar overlopen, een scheiding tussen enerzijds beleidsvoorbereiding en -vaststelling en anderzijds beleidsuitvoering. Dat houdt in dat de ministeriële verantwoordelijkheid en de parlementaire controle alleen de voorbereiding en vaststelling van het beleid betreffen en de uitvoering op een andere wijze wordt gecontroleerd.[18] Bedrijfsverenigingen, Sociale Verzekeringsbank, raden van arbeid en ziekenfondsen zijn door middel van attributie en delegatie met bestuurstaken, de uitvoering van de sociale verzekering betreffend, belast. De ministeriële verantwoordelijkheid en de parlementaire controle zijn slechts op hoofdzaken gericht, de controle is toevertrouwd aan de Sociale Verzekeringsraad en de Ziekenfondsraad. Zoals al is geschetst, vervullen de werkgevers- en werknemersorganisaties een rol bij de vervulling van de bestuurstaken door hun deelneming aan de besturen van de uitvoeringsorganen.

Van den Hoff en De Groot dringen aan op beperking van de taken en verantwoordelijkheden op centraal niveau in verband met de omvang en complexiteit van het overheidsbeleid. Zij menen dat anderen – binnen de door regering en parlement gestelde kaders – verantwoordelijk moeten zijn voor de uitvoering.[19] Eerder heeft Scheltema gepleit voor het opdragen van uitvoerende taken

17. Sociaal-Economische Raad, Advies vereenvoudiging uitvoering sociale verzekering (uitvoering aan de top), 's-Gravenhage 1984.
18. C.M. van den Hoff en R. de Groot, Zelfstandige bestuursorganen – achtergrondstudie Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, nr. 5, deel 2, 's-Gravenhage 1981, pp. 22-26.
19. C.M. van den Hoff en R. de Groot, t.a.p., pp. 22-26.

aan zelfstandige bestuursorganen. Hij acht dit met name wenselijk, wanneer de beleidsuitvoering een omvangrijk proces is, zoals wanneer vele gevallen van dezelfde soort moeten worden behandeld.[20] Hij wil de beleidsvorming onder de politieke verantwoordelijkheid houden en de politieke controle daarop versterken. De beleidsuitvoering evenwel zou buiten de verantwoordelijkheid van de minister moeten geschieden door bestuursorganen, waarin door belanghebbende burgers wordt deelgenomen. Deze organen zouden gebonden moeten zijn aan duidelijke regels (wet, algemene maatregel van bestuur), voorschriften voor de begroting, procedures voor de benoeming van de leden en condities voor een goede uitvoeringsorganisatie. Zij zouden zich openlijk moeten verantwoorden voor hun activiteiten (jaarverslag) en door de rechter worden gecontroleerd.[21] Ook De Ru stelt dat, wanneer overheidsgezag zonder ministeriële bevelslijn wordt uitgeoefend, andere waarborgen moeten gelden, zoals rechterlijke controle, verslaglegging, benoemings- en ontslagbevoegdheden en budgetvaststelling.[22] Albeda beklemtoont dat bevoegdheden die om praktische redenen binnen de democratische rechtsstaat worden overgedragen aan bijzondere organen, bevoegdheden van de staat blijven. De zelfstandigheid impliceert geen onafhankelijkheid. Hij keert zich tegen de corporatistische gedachte, alsof belangenorganisaties de schakels zijn tussen staat en maatschappij.[23]

Ik sluit mij graag aan bij de opvatting, dat het wenselijk is een deel van de publiekrechtelijke taken en bevoegdheden door middel van decentralisatie op te dragen aan zelfstandige bestuursorganen, waarin maatschappelijke organisaties participeren. Dit vermindert de taak en verantwoordelijkheid van de centrale overheid en betrekt belanghebbenden bij de uitvoering van het beleid. Ook ik stel mij op het standpunt, dat de gedecentraliseerde taken publiekrechtelijke taken blijven, die aan bestuursrechtelijke controle onderworpen moeten zijn. In mijn reeds genoemde ontwerp voor een herziening van de bestuurlijke organisatie van de sociale verzekering blijven de ministeriële verantwoordelijkheid en de parlementaire controle beperkt tot de vorming (voorbereiding en vaststelling) van het beleid. Een ander orgaan beziet of de uitvoeringsorganen functioneren binnen de door wetgever of minister vastgestelde juridische, financiële en bestuurlijke kaders. De uitvoeringsorganen zorgen voor de concrete beleidsuitvoerende taken. Met deze verdeling van bevoegdheden over enerzijds regering, parlement en minister en anderzijds uitvoeringsorganen, plus de regeling van het onafhankelijk toezicht, meen ik een formule te hebben gevonden voor de inpassing van zelfstandige bestuursorganen in het publieke bestel. Die inpassing in het publieke bestel wordt reeds in belangrijke mate bereikt door de gebon-

20. M. Scheltema, Bestuursrecht en bestuursmogelijkheid, Deventer 1977, p. 16.
21. M. Scheltema, Raden en commissies als zelfstandige bestuursorganen, in: Adviseren aan de overheid – rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 's-Gravenhage 1977, pp. 332-350.
22. H.J. de Ru, Zelfstandige bestuursorganen vanuit juridisch perspectief – inleiding studiedag over zelfstandige bestuursorganen van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en het Ministerie van Binnenlandse Zaken, gehouden op 12 november 1985.
23. W. Albeda, Doelmatige bevoegdheidsuitoefening binnen de democratische rechtsstaat – inleiding studiedag zelfstandige bestuursorganen (zie noot 22).

denheid aan de vastgestelde juridische, financiële en bestuurlijke kaders. Ze kan voorts worden bevorderd door eisen te stellen aan verslaglegging, informatievoorziening, openbaarheid van bestuur en rechtsbescherming, alsmede door het beleid te laten controleren door de Algemene Rekenkamer.[24]

10 Besluit

De burgers in hun positie van actuele of potentiële cliënten van de sociale zekerheid zijn gebaat bij een doeltreffende en doelmatige besturing van de sociale zekerheid, waarop zij zelf direct of indirect op macro-, meso- en microniveau invloed hebben en waarvoor zij medeverantwoordelijkheid kunnen dragen. Wil de sociale zekerheid bestuurbaar zijn, dan is een gedecentraliseerde uitvoering door middel van zelfstandige organen dringend gewenst. Inpassing van deze organen in ons constitutionele bestel veronderstelt voldoende controle- en correctiemogelijkheden van bestuurlijke en rechterlijke aard. De verwevenheid van de wettelijk geregelde sociale verzekering en de particuliere regeling van arbeidsvoorwaarden maakt betrokkenheid van de organisaties van werknemers en werkgevers bij de besturing van de sociale verzekering gewenst en gerechtvaardigd. Deze conclusies te zamen genomen leiden tot de slotsom, dat een democratisch-corporatieve bestuursvorm met een grote mate van zelfstandigheid binnen randvoorwaarden in verband met de politieke verantwoordelijkheid en controle het meest geschikt is voor de uitvoering van de sociale-verzekeringswetten.

24. A.L. den Broeder, t.a.p., p. 229.

L'evolution du système d'organisation de la Sécurité Sociale en France

décisions d'Etat, enjeux de société (1921-1986)

ANTOINETTE CATRICE-LOREY

On a pu étudier le système d'organisation de la Sécurité Sociale en retraçant, à partir du modèle conçu par le législateur en 1945, les avatars d'un système posé comme décentralisé ainsi que l'évolution du pouvoir des différents groupes sociaux appelés à assurer sa gestion[1]; on a pu relever les changements introduits par des réformes successives, les contradictions qu'ils introduisent dans le fonctionnement de l'institution, les conflits qu' ils engendrent entre les acteurs gestionnaires comme entre ceux-ci et le pouvoir central. Il reste toutefois à rendre compte des raisons qui ont inspiré les décisions politiques de l'acteur Etat lorsque, au fil de situations historiques diverses, il est intervenu pour constituer ou pour modifier le système d'organisation. Nous nous attacherons ainsi à analyser les diverses options ou transactions auxquelles le Pouvoir Central s'est arrêté à tel ou tel moment du développement de la Sécurité Sociale, en fonction d'un contexte donné de société et de ses variables tant socio-politiques que culturelles ou économiques. Inscrit dans cette perspective le système d'organisation se comprend comme une conséquence de la manière dont l'Etat a géré les multiples rapports d'implications qui relient le régime de protection à la société globale.

Essayant de reconstituer dans leur cheminement historique les processus politiques de décision relatifs aux modes d'administration de la protection so-

* Directeur de recherches au C.N.R.S. (Centre national de la recherche Scientifique) et au C.R.E.S.S.T. (Centre de recherches en Sciences Sociales du Travail), Université Paris-Sud, France.

1. cf.Antoinette Catrice-Lorey 'Dynamique interne de la Sécurité Sociale'. Economica, Paris, 1982, 351 pages.

ciale, nous remonterons aux lois de 1928-1930 qui instituent pour la première fois en France un régime obligatoire d'assurances sociales.[2] Organisant la couverture d'un ensemble de risques maladie et vieillesse au profit d'un large collectif de salariés, cette intervention de l'Etat ouvre la voie à la généralisation de la protection et se présente comme une phase préparatoire à la création d'un véritable système de Sécurité Sociale. L'élaboration de ces lois, on le sait, est marquée par près de dix années de débats complexes et de luttes obscures. Ainsi prendrons nous comme point de départ de notre réflexion l'année 1921 qui voit le dépôt du premier projet de loi sur les Assurances sociales; celui-ci contient un dessin de la structure d'organisation prévue pour le nouveau régime. Dans la ligne d'une recherche sur la continuité des stratégies publiques, il n'est pas inintéressant de noter que ce premier projet d'organisation conçu par les pouvoirs publics laisse peu de champ à une décentralisation des pouvoirs au profit des unités de base chargées d'appliquer la loi. C'est pourtant cette décentralisation qui sera mise en avant en 1945.

Reprenant dans leur succession les décisions qui d'une part prévaudront finalement pour le fonctionnement des Assurances sociales, d'autre part constitueront le premier modèle d'organisation de la Sécurité Sociale, nous montrerons comment les solutions retenues sont liées à des enjeux de société et à des débats de fond, soit qu'ils mettent en cause le jeu des forces sociales et politiques et les interventions de l'Etat dans le jeu, soit qu'ils aient trait à la manière dont celui-ci gère l'héritage culturel de la prévoyance volontaire[3] et les modèles d'organisation légués par 'la tradition'.

Au moment où elles sont instituées, les formules d'organisation arrêtées répondent parfois à des d'objectifs précis; on montrera dans quelle mesure c'est le cas en 1945, s'agissant notamment de la volonté de changement des rapports sociaux qu'implique la répartition des pouvoirs établie entre gestionnaires syndicaux et patronaux de la nouvelle institution. Il reste que les décisions prises apparaissent aussi souvent comme essentiellement contingentes et comme la résultante de nombreux compromis sociaux et politiques. La pression de ces derniers ne sera pas parfois sans mettre en péril la rationalité de l'organisation.

Cela dit il faut relever en outre que certaines réformes qui ont affecté le modèle initial et qui semblent en rupture de signification avec les projets antérieurs ont en fait leur source dans une transformation radicale du mode de rapport que le régime de protection entrenait avec la société globale. C'est dans cette perspective que sera présentée la réforme de 1967, contemporaine de la

2. Nous ne traitons pas ici directement de l'évolution du secteur des prestations familiales. Celles-ci ont en effet une origine historique différente, se présentent autour des années trente sous des formes particulières, celles de caisses de compensation d'origine patronale, et garderont dans le système de Sécurité Sociale de 1945 une certaine spécificité d'organisation. L'Etat est intervenu en 1932 pour instituer l'obligation du versement des Allocations familiales. cf. A Catrice-Lorey, in ouvrage cité P. 135-155 'Unité de la Sécurité Sociale et spécificité de ses branches: le cas des Allocations familiales'.

3. Dans la perspective de la prise en compte de l'héritage institutionnel, cf. Jean-Claude Poirier 'Les institutions chargées de la gestion des prestations d'assurances sociales et d'allocations familiales au début des années trente' Paris, 1985, Comité d'Histoire de la Sécurité Sociale, Colloque des Sociétés Savantes de Dijon.

prise de conscience des problèmes d'ordre économique que soulève désormais à l'échelon national le développement de la Sécurité Sociale. Les objectifs de régulation poursuivis par l'Etat postulent un accroissement de son contrôle sur le fonctionnement du système: des éléments de centralisation seront introduits dans l'organisation. Pratiquement les significations politiques et culturelles imprimées au premier modèle sont reléguées au second plan; elles n'en continuent pas moins d'être vécues comme primordiales par certains acteurs internes. L'Etat, quant à lui, s'est contenté de superposer deux logiques dans un système d'organisation devenu hybride et peu cohérent.

Dès 1921, avons nous dit, l'Etat cherche à formuler un projet de loi instituant un système d'assurances sociales obligatoires. La société française sent confusément le retard pris par rapport à certains pays étrangers, d'autant que la protection prévue par la législation allemande se trouve après querre inscrite dans une part du territoire national, l'Alsace-Lorraine. Toutefois les différents courants qui la traversent laissent apparaître un attachement profond aux idées libérales, lequel s'assortit de réactions de défiance par rapport à l'Etat. Des liens de création, en outre, attachent un certain nombre de groupes sociaux aux réalisations de la prévoyance libre. Bref la société française n'est pas prête à consentir à une loi d'obligation. La longueur et la complexité des débats qui se sont ouverts, le jeu sans cesse repris des négociations qui seront nécessaires pour aboutir à la solution de 1930 en portent témoignage. Et pourtant si certaines catégories professionnelles (les mineurs, les cheminots, les ouvriers de la métallurgie) bénéficient d'initiatives de protection venant du patronat, si une fraction importante de la population est couverte par des réseaux divers de sociétés de secours mutuels, les travailleurs dans leur ensemble – et en leur nombre les plus défavorisés – ne sont pas garantis face à la maladie et à la vieillesse; la loi de 1910 sur les retraites ouvrières et paysannes qui a tenté de généraliser l'assurance vieillesse a été un échec. Un régime obligatoire d'assurances sociales, couvrant l'ensemble des deux risques, semble donc s'imposer. Durant près de dix années on discutera du principe d'une telle protection, des techniques financières à mettre en oeuvre, de la définition du champ des bénéficiaires[4]; une longue polémique se développera en même temps à propos de l'organisation: quelles seront les institutions chargées d'appliquer la loi?

Le dessin d'organisation inclus dans le projet déposé en 1921 par le Ministre du Travail prend position dans les deux directions qui constitueront, en 1945 encore, les dimensions de fond du problème. Deux questions se posent en effet: comment d'une part assurer, compte tenu des multiples structures préexistantes, la rationalité du nouveau système, autrement dit sur quel principe d'unicité le fonder? Quel champ de pouvoir d'autre part attribuer à l'Etat dans l'institution, sous quelles formes aménager son contrôle?

On l'a dit, le dispositif prévu à l'époque est assez centralisateur. Il prévoit un seul type de caisses, mises en place à l'échelon régional par les Pouvoirs pu-

4. Le régime obligatoire d'assurances sociales ne s'appliquera qu'en dessous d'un certain niveau de revenus: les salariés Cadres ne sont pas inclus en 1930 dans le champ de la protection légale.

blics, et qui reçoivent le caractère d'établissement public. Ces organismes ont vocation à rassembler tous les assurés et à gérer tous les risques. Si les conseils qui les administrent sont composés pour moitié de représentants des assurés, le pouvoir de tutelle reconnu à l'Etat n'en est pas moins important.

Considérant l'orientation de ces propositions de départ et les solutions définitivement adoptées en 1930, on est surpris de relever l'écart qui les sépare. Il traduit en fait le feu croisé des résistances que le gouvernement rencontrera de la part des forces sociales: aux premiers rangs celles des deux principaux initiateurs de la prévoyance libre, la mutualité et le patronat, directement mis en cause par la nouvelle organisation. Leur opposition conjuguée contraindra la puissance publique, de concession en concession, à des modifications radicales du plan primitif.

Certaines recherches ont montré combien le Patronat[5], du moins celui de la grande entreprise, en créant au 19ème siècle[6] dans certaines branches professionnelles des caisses de secours et de prévoyancé, avait fait oeuvre de précurseur en matière de Sécurité Sociale. Non pas d'ailleurs que ce faisant il réponde seulement aux préoccupations humanitaires de certains courants qui l'animent: les interventions sociales des chefs d'entreprise contribuent aussi à assurer le recrutement et la stabilité de la main d'oeuvre dans des secteurs industriels en expansion.

Lorsqu'ils se trouvent confrontés au projet de loi d'obligation, les représentants du Patronat sont donc déjà au fait des mécanismes financiers et administratifs d'une couverture collective des risques, des charges qu'elle représente; là ne sera pas le problème majeur. En revanche ils sont particulièrement soucieux de sauvegarder leurs droits gestionnaires sur les institutions qu'ils ont créées, et sur celles qui se développeront, surveillant tant le danger d'étatisation du nouveau régime que la menace d'une éventuelle prise en mains de sa gestion par les travailleurs eux-mêmes. Henri Hatzfeld a pu noter en ce sens que les Assurances sociales avaient posé au grand Patronat 'un problème de pouvoir beaucoup plus qu'un problème d'intérêt'.[7]

Issues, avant même la Révolution de 1789, de l'entraide et de la solidarité entre travailleurs, condamnées, tolérées, autorisées enfin après 1850, progressivement encadrées dès lors par leurs membres bienfaiteurs qui leur apportent un soutien financier mais aussi gestionnaire, s'étant définitivement distinguées du mouvement syndical et de ses tendances révolutionnaires, les caisses de secours mutuels constituent vers 1920 l'essentiel des institutions de la prévoyance libre.

Au départ, dans le sillage des idées libérales, la Mutualité prend position contre le principe de l'obligation d'assurance. On la voit mener là un combat retardataire contre l'avènement d'une autre étape de la protection. Elle se ralliera finalement à l'objectif de fond des Pouvoirs publics mais en contraignant

5. cf. Henri Hatzfeld 'du Paupérisme à la Sécurité Sociale (1850-1940)' A. Colin Paris, 1972, 348 pages.
6. Rappelons que le Patronat est aussi à l'origine du versement d'un sursalaire familial et de l'organisation des réseaux de caisses de compensation inter-entreprises chargées par la suite de la gestion des prestations familiales.
7. cf. Henri Hatzfeld. Ouvrage cité p. 164.

ceux-ci à revenir à une conception pluraliste de l'organisation. Dans le cadre de l'obligation, elle revendiquera pour les assurés la liberté du choix de l'organisme d'assurance, s'attachant parallèlement à réduire les prérogatives de l'Etat dans le système. En 1930 elle obtiendra du législateur que tous les organismes de gestion des assurances sociales soient constitués et administrés suivant le modèle mutualiste.[8]

La question de la prédominance, dans le réseau d'organismes, des caisses primaires à compétence territoriale prévues par les Pouvoirs publics représente un autre enjeu. En 1930 le législateur ne leur reconnaît plus qu'un rôle d'appoint, celui de rassembler les assurés qui n'auront pas émis de choix pour les caisses d'affinités. Dans la structure définitive, les 'caisses départementales' seront ainsi les témoins effacés des premiers projets de l'Administration. Tout en n'ayant qu'une fonction 'résiduelle' elles n'en réuniront pas moins la majeure partie des bénéficiaires. Il reste que les concessions faites peu à peu conduisent à garantir à la Mutualité un rôle central dans la gestion de la nouvelle institution; elle s'en acquittera avec succès.

Ce combat efficace pour la sauvegarde d'un système pluraliste est aussi le fait du Patronat qui de la sorte conservera le contrôle de son secteur d'institutions. En fait le modèle juridique adopté est un moule dans lequel les multiples groupements professionnels, mutualistes, syndicaux pourront trouver leur place. Concessions de forme et concessions de fond se conjuguent. Loin d'être un choix délibéré, la solution mutualiste retenue pour les Assurances sociales en 1930 apparaît comme une formule de compromis, la seule capable de rallier au principe de l'obligation les divers intérêts en présence.

La mise en oeuvre du régime d'assurances obligatoires étant remise à la Mutualité, est-ce à dire que selon les principes de base et l'esprit de cette dernière, les assurés participeront effectivement à la gestion des caisses d'assurances sociales? Telle ne sera pas, sauf exceptions, la situation; en dépit des indications données par la loi de 1930, la place laissée aux bénéficiaires dans la conduite des institutions restera théorique. A la tête des caisses mutualistes on trouvera très souvent, comme responsables, des non salariés, travailleurs indépendants ou membres des professions libérales, ou des salariés appartenant à la catégorie professionnelle des Cadres; et l'on sait que ces derniers ne sont pas alors bénéficiaires des Assurances sociales... Admise au niveau des principes, la démocratisation de la gestion des organismes de protection reste à réaliser.

C'est au sortir d'une période de querre que sera conçu et mis en forme dans ses premières étapes un véritable système de Sécurité Sociale. La collectivité nationale ressent fortement en 1945 le besoin de sécurité et la nécessité de réduire les inégalités sociales devant les risques. Les forces politiques et sociales ont été confrontées dans l'épreuve et leurs clivages sont momentanément atténués. Le redressement économique requiert un intense effort de toutes les catégories de travailleurs, ses priorités et ses exigences induisent aussi l'instauration de nouvelles solidarités; des engagements relatifs à l'établissement d'un 'plan complet'

8. Tel qu'il est défini par la loi du 1er Avril 1898.

de protection ont été pris par le Conseil national de la Résistance. Quant à la configuration du Gouvernement, elle se caractérise dans la période qui suit la Libération par un effacement des forces conservatrices et une importante contribution des partis de gauche; de nombreuses réformes seront lancées visant notamment à jeter les bases d'une démocratie sociale. Bref les conditions d'un consensus social de changement sont réunies quant à l'avènement d'un régime de Sécurité sociale, et elles le sont dans un contexte quasi révolutionnaire de restructuration de société.

Dans sa conception même et dans sa portée, l'objectif de création d'un système de Sécurité Sociale tranche radicalement avec les réalisations de l'étape antérieure. Dans la ligne des idées développées par Lord Beveridge en Angleterre, il s'agit cette fois d'un projet global se proposant d'une part d'assurer la couverture de l'ensemble des risques, d'autre part d'étendre à toute la population le bénéfice de la sécurité. La réalisation d'un tel plan impliquait le consentement des diverses catégories sociales à l'organisation d'une solidarité à caractère national permettant elle-même de mettre en oeuvre une large redistribution des revenus.

Le projet présenté en 1945 par les pouvoirs publics et l'Administration distingue bien, et la vocation à long terme du système, et les premières étapes qui seront réalisables. Ainsi la généralisation de la Sécurité Sociale concernera-t-elle tout d'abord l'ensemble des salariés, en englobant les cadres, avant d'atteindre les non-salariés. Mais d'ores et déjà sont posés les principes fondamentaux de l'organisation du système, qui lui permettront de gérer ses missions présentes et ses fonctions futures; tels qu'ils sont exposés dans l'ordonnance du 4 Octobre 1945 ils expriment l'originalité et les caractères propres du système français. Les formules d'organisation et de gestion proposées ne seront pas sans provoquer de vifs débats et des oppositions multiples

Le premier débat central sera celui de la 'caisse unique'.[9] L'organisation précédente se caractérisait par sa multiplicité et par sa dispersion; cherchant à introduire un principe de rationalité, l'Administration fondera le nouveau système sur l'unité d'organisme.[10] Ayant reçu une compétence territoriale, la caisse unique doit gérer, pour toutes les catégories d'assurés, l'ensemble des facteurs d'insécurité: en plus des risques maladie, invalidité, vieillesse que couvraient les Assurances sociales, elle aura en charge la couverture des accidents du travail et les allocations familiales.[11]

Le projet d'intégration des risques dans une même institution impliquait concrètement la fusion de structures d'origines diverses, enlevées à leurs anciens

9. Sur la période de création de la Sécurité Sociale en France cf. Henri Galant 'Histoire politique de la Sécurité Sociale française 1945-1952' Paris, A. Colin 1955, 200 pages. Le chapitre II traite des débats relatifs aux projets d'organisation de la nouvelle institution.
10. Face à l'instabilité de l'instance politique en France, la contribution de l'Administration elle-même à l'élaboration des institutions sociales a toujours été très importante. Ayant à sa tête Pierre Laroque, l'Administration joue en 1945 auprès des Pouvoirs publics un rôle essentiel dans la conception et la conduite du projet de Sécurité Sociale.
11. Le risque chomage n'est pas inclus en 1945 dans le système de Sécurité Sociale. C'est sur l'initiative des partenaires sociaux et par la voie d'une Convention Collective Nationale qu'il sera pris en charge en 1958, devenant alors un régime obligatoire d'assurance.

gestionnaires: les accidents du travail seront repris aux Compagnies privées d'assurances, les allocations familiales aux caisses patronales de compensation... les mutualistes ne seront pas les derniers perdants dans l'opération de refonte... Unissant leurs forces, les tenants de l'organisation par affinités[12] s'opposeront vigoureusement au projet. L'Administration tiendra bon et les pouvoirs publics obtiendront gain de cause: il seront toutefois contraints d'entériner la sécession du secteur des allocations familiales qui arguant de la spécificité du risque, réclame depuis le début son indépendance administrative.

Tout en étant enlevées au Patronat et intégrées dans le nouveau système, les Caisses d'Allocations Familiales se constitueront en branche spéciale à l'intérieur du régime général.[13] Cet échec partiel de l'intégration des risques manifeste un permier type de brèche dans le projet initial d'organisation unique. Les Caisses primaires et les Caisses régionales qui avaient été prévues gèreront les risques maladie et accidents du travail, ainsi que l'invalidité et la vieillesse.

Inscrits dans un cadre d'ensemble en partie unifié, les organismes chargés de gérer les législations de Sécurité Sociale auront-ils un caractère étatique ou décentralisé? L'option en faveur d'une solution décentralisée se réfère explicitement[14] à l'héritage culturel de la prévoyance libre, à l'esprit et aux valeurs que la Mutualité a insufflés depuis plus d'un siècle aux institutions qu'elle a créées. Face aux risques de bureaucratie qu'implique l'instauration d'un système étatique, le recours à la Mutualité et à ses principes est présenté comme une garantie de la vitalité future de la nouvelle institution et des solidarités concrètes qu'elle saura sauvegarder. Ainsi donc, ayant chacune à leur tête un conseil d'administration, les caisses disposent d'une large autonomie; quoiqu'assumant une mission de service public, elles reçoivent un statut privé, celui de la mutualité; elles forment par ailleurs un réseau organique démultiplié aussi rapproché que possible, à l'échelon local[15], des besoins des usagers.

Il n'est pas inintéressant de noter que le recours à l'archétype mutualiste comme fondement de l'organisation nationale de protection n'apparaît officiellement qu'en 1945. Dans le régime des Assurances obligatoires, le legs repris par les Pouvoirs publics représentait un lien plus subi que voulu. Mais là n'est pas, lorsqu'on se livre à une analyse plus globale de la réalité, la seule ambiguïté que recouvre l'évocation devenue courante du rôle joué par la 'tradition mutualiste' dans la conception de la structure du système français.

La référence au modèle mutualiste invoquée en 1945 comporte aussi, quant au fonctionnement de la nouvelle institution, un autre principe central: celui de la gestion par les bénéficiaires, ceux-ci devenant de la sorte responsables de la bonne marche de l'organisation. On a dit combien dans les faits le mouvement mutualiste avait été la cheville ouvrière du système des assurances sociales

12. Les mutualistes, les employeurs, le mouvement catholique soutenu par certains partis politiques comme le M.R.P. et par le syndicat C.F.T.C.
13. La loi du 22 Août 1946 leur avait accordé à titre provisoire, l'indépendance d'exercice; la loi du 21 Février 1949 consacrera définitivement l'autonomie administrative de la branche.
14. Cf. l'exposé des motifs de l'ordonnance du 4 Octobre 1945, et son texte reproduit in 'Prévenir', Mars 1982, Cahier no 5 'Sécurité Sociale' p. 121-126.
15. Les Caisses primaires ont au maximum une circonscription départementale.

de 1930. Or, lorsqu'il s'agit en 1945 de désigner les représentants des assurés ce n'est plus vers lui que se tourne le législateur mais vers les syndicats de salariés à qui seront remis les trois quarts des sièges, tandis que le patronat doit se contenter d'une situation très minoritaire dans les Conseils. Pratiquement on garde le modèle mais on se sépare de l'acteur qui l'animait. Chercher à comprendre ce renversement revient à mettre en avant une autre piste d'explication de la structure spécifique du système français.

Nous avons rappelé combien par son contexte politique et par sa volonté de progrès social, la période qui suit la Libération constituait un moment de transformation dans l'histoire sociale. Certaines réformes, telle la création des Comités d'Entreprise, tendent à mettre en place de nouveaux modèles de rapports sociaux, tout en élargissant le rôle attribué aux organisations syndicales dans la vie nationale. A cet égard, l'institution de protection sera aussi en 1945 un terrain témoin, un lieu à partir duquel l'Etat tente certaines modifications des rapports entre forces sociales. De son côté, à l'issue d'un long cheminement, la Mutualité est devenue une force conservatrice; encadrée par de multiples protecteurs, ayant pris ses distances par rapport aux orientations du mouvement syndical[16], elle apparaît plus représentative des classes moyennes que du monde ouvrier. Elle sera donc exclue de la gestion directe des Caisses. Ainsi s'explique que la mise en oeuvre du principe de la gestion par les intéressés[17] ait donné lieu à un phénomène historique de relève la Mutualité par le Syndicalisme. Les Mutualistes, quant à eux, vivront le renversement comme une dépossession. Le législateur s'attachera en revanche à ménager de nouveaux champs d'action à l'institution mutualiste.[18] La contribution de cette dernière à la Sécurité Sociale empruntera désormais d'autres voies, notamment celle d'apports complémentaires à la protection légale.

On est en droit de conclure que les principes originaux d'organisation et de gestion du système français s'enracinent autant dans le contexte historique de 1945 que dans la tradition nationale et le legs de la mutualité. On peut de plus penser que l'héritage du passé n'a pas été sans offrir un tremplin favorable à la réalisation d'objectifs nouveaux de société.

Cela dit, il faut constater que lorsque l'Etat intervient en 1945 dans le jeu des forces sociales pour désigner les gestionnaires de l'institution décentralisée, il confère en même temps à cette dernière des significations politiques et des dimensions de conflit dont les effets sont toujours sensibles actuellement. Pour expliciter cette affirmation on évoquera rapidement quelques périodes repères de l'histoire institutionnelle.

16. Cf. in Henri Hatzfeld, ouvrage cité 'la Mutualité et le Monde ouvrier' p. 190-198.
17. L'exposé des motifs de l'Ordonnance du 4 Octobre 1945 indique bien le principe qui, dans l'esprit du législateur, justifie la situation prédominante accordée aux syndicats des salariés: c'est en tant que représentants des intéressés qu'ils ont la majorité dans les Conseils. L'argument – généralement avancé par les organisations syndicales elles – mêmes – selan lequel ils bénificieraient d'une telle situation en raison de leur position de 'payeurs' dans le système n'est à aucun moment évoqué.
18. Cf. Pierre Laroque 'L'influence Mutualiste dans le système de protection sociale français' Prévenir, Mai 1984, no 9, p. 125-134.

A l'origine les organisations syndicales reçoivent donc le pouvoir de gérer la Sécurité Sociale, sous une tutelle d'Etat qui, légère au départ, deviendra de plus en plus contraignante. La représentation des employeurs dans les Conseils est réduite au quart des sièges, en dépit de leur contribution passée à la construction de la protection sociale. En fait un débat de fond s'installe alors dans un contexte d'affrontements de classes, celui d'une rivalité de pouvoir entre organisations syndicales et patronales, l'une et l'autre soucieuses d'établir et de défendre ce qu'elles considèrent comme leur droit de contrôle sur la gestion de l'institution.

La période de gestion ouvrière de la Sécurité Sociale qui s'est ouverte confie tout d'abord aux organisations syndicales, et notamment à la C.G.T.[19], la mise en place du système; de cette tâche difficile les militants ouvriers s'acquitteront avec un dynamisme de pionniers. Cette contribution de départ n'est pas sans encourager des attitudes d'identification à une institution bientôt revendiquée comme une 'conquête ouvrière'.[20] Il reste qu'à l'issue de deux décennies les pouvoirs publics interviennent, modifiant le modèle initial de gestion et la situation des responsables en place.

Introduite dans un autre contexte politique, la réforme de 1967 transforme non seulement, comme on le verra, la structure du système mais aussi la répartition du pouvoir entre gestionnaires. Théoriquement elle établit dans les Conseils un équilibre paritaire entre les Syndicats et le Patronat. Face à la division syndicale le caractère monolithique de la représentation 'Employeurs' permet au Patronat de retrouver une certaine suprématie dans la conduite de l'institution. Le mode de gestion paritaire imposé par les Pouvoirs publics n'obtiendra jamais le consensus nécessaire. Si certaines forces syndicales se prêtent à une cogestion de la Sécurité Sociale, d'autres contestent vivement la légitimité de la formule, attendant le temps de la revanche; pendant seize années le système fonctionnera alourdi de tensions multiples.

L'arrivée au pouvoir en 1981 d'une majorité socialiste conduit à un nouveau renversement. La loi du 17 Décembre 1982 remet en avant le principe d'une gestion assumée majoritairement par les représentants des assurés; les organisations syndicales retrouvent ainsi une place prépondérante dans les Conseils.[21] Mais, comme on le montrera, au fil de l'évolution le problème majeur est devenu autant celui du contenu du pouvoir de gestion, que celui d'une position prééminente à défendre au sein du système.

La rivalité Syndicats-Patronat n'est pas le seul axe d'affrontements de pouvoirs introduit dans l'organisation Sécurité Sociale. Dès 1947, l'intervention d'une pluralité d'organisations ouvrières dans la gestion des Caisses ouvre le champ aux luttes d'influence entre elles. Les Centrales syndicales mesurent leur

19. Elle occupe jusqu'en 1947 dans les Conseils des Caisses une situation de quasi-monopole.
20. L'ouvrage – cité – de Henri Hatzfeld montre combien cette affirmation relève d'une vision simplifiée et ne résiste guère à l'analyse historique.
21. Ils ont près de deux tiers de sièges dans les Conseils de l'Assurance Maladie (15 sur 25) alors que les Employeurs en ont 6. Ces Conseils comprennent en outre deux représentants de la Mutualité, désignés par elle, et deux personnes qualifiées nommées par le Ministère.

audience respective lors de l'élection des administrateurs.[22] Elles se mesurent aussi s'agissant de l'installation de leur pouvoir à l'intérieur de l'organisation; à cet égard la fonction Personnel, les décisions de recrutement et de promotion sont devenues rapidement un enjeu; on aboutira ainsi à une certaine politisation de la gestion interne. Etant donné les multiples dimensions du contexte de pouvoirs décrit, on ne s'étonnera pas que la problématique de la représentation des intéressés, autrement dit la préoccupation des intérêts des bénéficiaires, n'ait souvent joué dans la pratique qu'un rôle de second plan.

Le principe d'unicité de l'organisation affirmé en 1945, avons nous dit plus haut, avait été posé en référence à un double objectif, intégration des divers risques d'une part, extension progressive de la Sécurité Sociale d'autre part. Dans cette seconde perspective, le modèle proposé est conçu comme une vaste structure d'accueil destinée à réunir l'ensemble de la population active.

Cherchant à mettre en oeuvre son projet de généralisation, l'Etat se heurtera à l'opposition de nombreuses catégories sociales et professionnelles[23] qui refuseront de s'insérer dans un régime commun. Les résistances rencontrées le contraindront rapidement à renoncer à son dessein. La généralisation programmée s'opérera néanmoins au long des années mais dans le cadre d'une organisation éclatée recouvrant des champs de solidarité multiples: autour du régime, dit général en raison de sa vocation d'origine, et qui constitue le noyau central du système, se créeront ou se maintiendront de multiples régimes à base professionnelle.

La volonté d'étendre la Sécurité Sociale à l'ensemble des salariés rencontrera tout d'abord les réticences des Cadres peu désireux de se mêler à la masse des salariés. Exclus en 1930 du champ des Assurances sociales, ils désirent en 1945 conserver l'indépendance de la période précédente et les régimes de prévoyance conclus contractuellement avec les employeurs. Ils ne consentiront finalement à entrer dans le régime général qu'à la condition de bénéficier d'un régime de retraite complémentaire: celui-ci sera institué par une Convention Collective nationale en 1947.

Cependant, toujours parmi les salariés, un certain nombre de groupes professionnels qui bénéficiaient auparavant de régimes plus avantageux que le régime général[24] refuseront d'y être rattachés. Les pouvoirs publics avaient pourtant prévu pour eux le transfert des avantages acquis dans des régime complémentaires. Les réactions corporatistes, la volonté de mener un jeu propre seront les plus forts. L'Etat sera obligé d'abandonner les perspectives d'absorption qu'il avait annoncées dans l'Ordonnance du 4 Octobre. Au nom de la spécificité du milieu professionnel, le régime agricole avait obtenu dès le départ sa survie définitive.

22. Les représentants des assurés dans les Conseils sont nommés par voie d'élection entre 1947 et 1967 (les consultations ont lieu en 1947, 1950, 1955, 1962). Le mécanisme de l'élection est supprimé par la réforme de 1967: la loi du 17 Décembre 1982 le remettra en vigueur. Les Conseils actuellement en place ont été élus le 19 Octobre 1983.
23. Cf. François Sellier et alii 'Sécurité Sociale et Conflits de classes, Paris, 1962, les éditions ouvrières, Collection Relations Sociales, 166 pages.
24. Les cheminots, les mineurs, les marins, les employés du gaz et de l'électricité...

Ainsi, autour du régime général des salariés, des régimes spéciaux inscrits dans des structures professionnelles ont-ils subsisté, leurs privilèges se trouvant confirmés.

La loi du 22 Mai 1946 avait prévu la généralisation de la Sécurité Sociale et son extension aux non salariés. Celle du 13 Septembre tentera de mettre en oeuvre ce principe s'agissant de l'Assurance Vieillesse. Là aussi l'Etat ne pourra qu'enregistrer le refus de l'ensemble des travailleurs indépendants[25] qui n'envisagent pas d'accéder au bénéfice de la protection en relevant d'un sort commun. Concrètement leur résistance prendra la forme d'un refus de payer les cotisations. L'Administration sera donc dans l'impossibilité d'appliquer la loi et le législateur contraint d'envisager d'autres voies pour atteindre l'objectif prévu. L'opposition manifestée traduit ici, au-delà de questions d'intérêts, des préoccupations de statut social et la volonté de sauvegarder une certaine différenciation: les travailleurs indépendants ne consentiront qu'à des régimes spécifiques et autonomes. La loi du 17 Janvier 1948 portant la création de quatre régimes propres d'assurance viellesse, mettra pratiquement un terme à l'espoir de réaliser la généralisation dans un cadre unique d'organisation. Il faudra attendre les années 1960 pour que la protection des diverses catégories de travailleurs indépendants se complète d'une couverture maladie-maternité.[26] La mentalité des intéressés a évolué, et ils tendent alors à solliciter des droits qui rejoignent ceux des salariés.

Le système de protection français se compose ainsi, autour du régime général, d'une multiplicité d'institutions gérées de manières diverses. Fragmentée, construite par strates successives, l'organisation d'ensemble est d'une rare complexité; la diversité des régimes n'est pas non plus sans entretenir certaines inégalités.[27]

Cela dit, on ne peut que prendre acte de la force de la base professionnelle du système. Si elle s'est exprimée par des refus d'une solidarité plus vaste, si elle s'est trop souvent transformée en défense d'intérêts particuliers, on ne saurait oublier ses vertus de dynamisme et de création. C'est en effet dans le cadre concret de groupes professionnels qu'historiquement la Sécurité Sociale est née, c'est dans ce même cadre que des processus d'extension ont été rendus possibles et mis en oeuvre. Quoiqu'il en soit, la situation présente semble peu réversible. Peut-on encore envisager de lui imposer un schéma de rationalisation? L'Etat a en fait repris sous d'autres formes, son objectif d'unification du système et d'élargissement des solidarités. Passant par la mise en oeuvre de mécanismes de compensation financière entre régimes, par la préoccupation d'harmoniser les droits et les contributions des uns et des autres, une difficile recherche d'équité est en marche.

Quinze ans après la création du système d'organisation de la Sécurité So-

25. Artisans, commerçants, industriels, exploitants agricoles, professions libérales.
26. Le loi du 12 Juillet 1966 institue un régime obligatoire d'assurance maladie au profit des travailleurs indépendants non agricoles.
27. Cf. Pierre Laroque 'Quarante ans de Sécurité Sociale'. Revue française des Affaires sociales no spécial Juillet-Septembre 1985.

ciale, actualisé finalement dans le seul régime général, l'Etat se manifestera pour le modifier. On a pu montrer que les différents points de réforme introduits par les décrets de 1960 demeuraient dans la ligne et dans l'esprit du premier modèle[28], cherchant essentiellement à remédier à ses dérives et à normaliser son fonctionnement. Intervenant en particulier sur la question du partage des responsabilités de gestion dans les Caisses, les Pouvoirs publics s'attacheront à étayer le pouvoir professionnel des directeurs face à la souveraineté primitivement reconnue aux Conseils à majorité syndicale.

Mais comment est entré en pratique le principe de l'autonomie de gestion des Caisses locales? Le partage des missions entre l'Etat et l'Institution a toujours laissé au premier le domaine de la gestion financière des risques, la tâche de fixer les cotisations et les prestations; les organismes décentralisés ont reçu en charge le soin d'appliquer les programmes légaux de protection aux bénéficiaires, de concevoir à leur profit une action sanitaire et sociale complémentaire, de recouvrer les cotisations et d'assurer la circulation des flux financiers, d'organiser le fonctionnement interne du système.

Pendant la période qui va jusqu'en 1967 l'autonomie des Caisses n'est pas limitée par l'échelon national du système: celui-ci a pris la forme d'une Fédération[29], les échelons locaux n'ont pas de rapport hiérarchisé avec leur échelon national. Les organismes verront par contre leur pouvoir battu en brèche par l'Etat-Tuteur et ses services extérieurs. Conçues comme légères au départ, les interventions de la Tutelle sont devenues rapidement très contraignantes. Non content d'avoir institué des procédures de contrôle budgétaire, l'Etat tend à contrôler la gestion dans ses détails, mettant en cause les décisions des Conseils; le domaine de l'administration interme a aussi été investi. Bref, s'exerçant dans chaque circonscription locale, le rapport Caisse-Tutelle est alors très conflictuel.

La réforme introduite par les Ordonnances de 1967 est d'une autre portée que celle de 1960. Elle transforme profondément le modèle initial, lui imposant des dimensions de centralisation et apportant par là certains démentis à ses significations antérieures. Au-delà du constat des révisions de structures et des renversements d'intentions du législateur, il importe de retrouver la rationalité sous-jacente au changement.

Celui-ci a pour origine la prise de conscience des problèmes financiers qu'engendre le succès même du système de protection. Le rythme de progression des dépenses de santé notamment ne cesse de croître, plus rapidement que les recettes, et laisse présager des déséquilibres de plus en plus importants du budget de la Sécurité Sociale. Qui plus est l'ampleur de ce dernier risque de mettre en concurrence, à l'échelle nationale, la satisfaction des besoins de sécurité et les

28. Cf. A Catrice-Lorey 'La Sécurité Sociale et l'Etat en France: quelle autonomie de gestion pour l'institution?' Revue internationale de Sécurité Sociale 1983 no 2, p. 213-228.

29. La Caisse nationale qui est instituée par l'Ordonnance du 4 Octobre 1945 et qui coiffe l'ensemble des organismes de Sécurité Sociale toutes branches a essentiellement un rôle de compensation financière.

impératifs du développement économique. En vue de maîtriser les coûts de la Protection, le législateur se propose donc d'aménager les structures du régime en y introduisant des mécanismes de régulation et de contrôle.

En fait on est passé à un autre âge de la Sécurité Sociale; les termes du rapport que celle-ci entretenait avec la société globale ont changé, les enjeux économiques y ont pris une place prédominante. Lorsque les Pouvoirs publics en 1945 élaboraient le modèle d'organisation, ils pouvaient tenter de gérer au niveau de l'institution des enjeux d'ordre politique ou culturel. Le modèle d'organisation s'est trouvé alors chargé d'idéologie. Les priorités sont tout autres pour le législateur de 1967: la réforme sera d'inspiration pragmatique et gestionnaire. Les incidences de la crise économique depuis 1974 ont contribué à rendre le jeu plus étroit encore.

Cela dit, dans son esprit même, la réforme de 1967 est empreinte d'une grande ambiguïté: les moyens de régulation qu'elle met en oeuvre dénotent une hésitation fondamentale entre la voie d'une plus grande responsabilisation de l'institution et de ses gestionnaires, et celle d'un dirigisme étatique rendu possible par un nouvel aménagement des structures. Mis à l'épreuve des faits, le premier objectif restera théorique; dans le même temps le second s'inscrira profondément dans la réalité.

Le souhait du législateur de rendre le système financièrement plus responsable se traduit par plusieurs démarches. Dans un premier temps il s'agit de délimiter plus clairement les champs de gestion; à cet égard la réforme organise séparément les trois risques. Maladie, Vieillesse, Allocations Familiales, confiant leur gestion à trois Caisses nationales créées pour la circonstance[30]; celles-ci auront à charge d'assurer l'équilibre financier du risque. Des pouvoirs en ce sens seront remis notamment à la Caisse nationale d'Assurance maladie dont la situation est au centre des préoccupations. Cette dernière se voit accorder la faculté d'agir sur le taux des cotisations et des prestations[31], en se substituant éventuellement à telle ou telle Caisse locale en déséquilibre financier. En fait, les partenaires sociaux du sommet se garderont d'utiliser cet aspect de leur compétence. La gestion financière des risques demeurera la seule affaire de l'Etat.

Le projet de rendre les gestionnaires plus responsables s'accompagne par ailleurs d'une révision de la distribution des pouvoirs au sein des Conseils d'administration: la représentation syndicale et la représentation patronale sont mises à parité. L'application de ce nouveau principe met un terme à vingt années de gestion ouvrière de l'Institution.

Introduit dans un contexte politique différent de celui de 1945, le renversement de pouvoir annule certes un acquis de la période précédente: l'Etat a choisi de gérer différemment, dans le cadre de la Sécurité Sociale, ses rapports avec les forces sociales. Mais là n'est pas l'intention centrale du législateur; c'est en raison de leurs compétences gestionnaires et des nouvelles missions confiées à l'Institution que les représentants patronaux voient leur position renforcée au sein

30. On notera que c'est ainsi en 1967 que le volet Vieillesse de la Protection accède à une spécificité de branche au sein du régime général.

31. Sous réserve de l'approbation du Ministre des Finances.

du système: le paritarisme est un gage de bonne gestion. En réalité la satisfaction donnée aux Employeurs déborde de beaucoup la question du rapport des forces au sein de la Sécurité Sociale; elle renvoie à l'esprit même de la réforme, qui répond à un ensemble de questions et de mises en garde formulées à maintes reprises par les représentants du Patronat sur le thème de la compatibilité du développement de la Sécurité Sociale avec celui de l'économie nationale.[32]

Il reste que le partenaire syndical vivra le changement comme un nouvel épisode du conflit qui l'oppose de longue date au Patronat pour le contrôle des institutions de protection. Il attendra sa revanche d'un retournement de la majorité politique.

Placés sur le devant de la scène, les aspects vécus de la réforme de 1967, soit l'affrontement entre les partenaires sociaux, ont souvent contribué à masquer un autre pôle essentiel du changement: celui de l'augmentation du pouvoir de l'Etat sur le système.

En instituant les Caisses nationales, l'Etat ne manque pas d'asseoir son contrôle sur cet échelon stratégique de l'Institution. Les Caisses nationales reçoivent le statut d'établissement public, leur directeur est nommé par décret; les décisions de leur Conseil d'administration sont soumises non seulement à l'approbation du Ministère des Affaires Sociales, mais aussi à celle du Ministère des Finances; les représentants de l'un et l'autre sont présents aux débats... En fait le rapport de tutelle va tendre à se concentrer au sommet et à se structurer de plus en plus autour des décisions du Ministère des Finances.

Si la réforme établit un certain pouvoir de l'Etat sur l'échelon national de l'Institution, elle transforme aussi la relation entre l'organe national et les Caisses locales. Au nom de leur responsabilité financière, les Caisses nationales reçoivent certains pouvoirs sur les Caisses de base: ce sont elles qui désormais distribuent aux organismes leurs dotations de fonctionnement. Au-delà de l'exercice de ce pouvoir financier, d'autres domaines de la gestion seront investis par l'organe central, notamment dans la branche Maladie, multipliant les axes de hiérarchisation du rapport national-local.

S'ajoutant l'une à l'autre, les deux articulations décrites instaurent un processus de centralisation: par Caisse nationale interposée, l'Etat s'est réservé les moyens d'un pilotage d'ensemble du système. Des politiques de maîtrise des coûts seront de la sorte plus aisément lancées dans la branche Maladie, qu'il s'agisse par des plans informatiques de réunir au niveau national les informations sur les dépenses de santé, qu'il s'agisse de négocier avec les médecins libéraux[33] des conventions visant à les associer à la promotion d'un meilleur usage des soins. L'effet le plus important de la réforme de 1967 est sans nul doute celui de l'accroissement de l'emprise de l'Etat sur l'Institution.

Ainsi conçue, la réforme incluit un effacement du pouvoir des unités locales. Aspirées suivant divers circuits, les libertés d'action dont disposaient les

32. Cf. notamment le rapport que le Centre national du Patronat français publie en Juin 1965 sur 'la Sécurité Sociale et son avenir'.

33. La première convention à caractère national entre la Sécurité Sociale et le Corps mèdical est conclue en 1971.

Caisses avant 1967 ont été largement réduites. A la base, Conseils et Directions ont souvent le sentiment d'oeuvrer sous une double tutelle, même si des transferts de compétence ont été opérés entre la tutelle d'Etat et celle de l'organe national. En tant que principe l'autonomie de la gestion locale n'a pas été démentie; dans la pratique elle est devenue un leurre.

Plus exactement il apparaît que l'appareil de gestion conjugue de manière peu cohérente centralisation et décentralisation. A côté de champs de décisions très contrôlés par le sommet subsistent des secteurs où les responsables locaux retrouvent certaines possibilités d'innover et de lancer des actions spécifiques. C'est le cas notamment des modes de rapports qu'ils peuvent développer avec les bénéficiaires en vue de leur faciliter l'accès aux prestations légales, comme en vue de préciser les formes d'aide complémentaire qu'ils leur apporteront au titre de l'action sanitaire et sociale.

L'analyse que nous avons menée de l'organisation de la Sécurité Sociale en France permet de conclure que loin de répondre à un projet suivi celle-ci se présente comme la résultante d'un rapport Institution-Société multiforme et mouvant. Les solutions retenues par l'Etat à différentes périodes de l'histoire de l'Institution sont à chaque fois fonction d'un contexte particulier de société, de ses données politiques, culturelles, économiques; mais elles sont aussi liées à certaines mutations du rapport que la Sécurité Sociale entretient avec la Société globale, les développements mêmes du régime de protection entraînant des déplacements de l'importance relative des enjeux en cause. Ainsi s'explique que, bâtie par sédimentations successives, l'organisation depuis 1967 superpose plusieurs logiques.

La situation établie deuis vingt ans s'est trouvée récemment modifiée sur un point non négligeable, celui de la composition des Conseils d'Administration. Votée alors qu'une majorité de gauche est pour quelques années au pouvoir, la loi du 17 décembre 1982 met fin à la formule paritaire de gestion et redonne aux organisations syndicales une place de premier rang dans la gestion des Caisses. En même temps est confirmée leur vocation à représenter les bénéficiaires: la loi leur assure le monopole de la présentation des listes lors de l'élection des administrateurs. Remise en vigueur après plus de quinze ans d'interruption, cette procédure apporte aussi aux représentants des assurés une légitimité nouvelle.

Quelle portée donner à cette dernière intervention de l'Etat dans l'évolution institutionnelle? Il est clair que se référant à la compétition installée entre forces sociales au sein des Caisses, la réforme renoue avec les significations politiques du modèle de 1945. Elle témoigne plus, semble-t-il, d'une volonté d'arbitrer le jeu des rapports sociaux à l'échelle nationale que de la préoccupation de rationaliser le fonctionnement de l'organisation: elle ne s'est de fait accompagnée d'aucune tentative de réhabilitation du pouvoir des unités locales. Considérée sous cet angle, la réforme de 1982 apparaît essentiellement symbolique. Elle pose aussi, concernant le point traité, la question de la pertinence d'un retour au modèle initial.

Issue des fidélités au passé, une disposition précise de la loi est assurément

teintée d'anachronisme. Le monopole de la représentation des bénéficiaires accordé aux organisations syndicales n'est plus en concordance avec les réalités présentes de l'Institution; étant donné l'aboutissement du processus de généralisation, le monde des usagers de la Sécurité Sociale ne se réduit plus au monde des travailleurs. Comment imaginer désormais les modalités de la représentation des bénéficiaires?

Le système d'organisation de la Sécurité Sociale attend depuis longtemps une véritable réforme; il importe de le réactualiser, en fonction des nouveaux rapports d' implication qui le lient à la société globale et qui sont apparus depuis deux décennies.

Vu la place prise par l'Institution dans la vie nationale, la structure des Conseils doit être révisée dans le sens d'un élargissement. Nombre de questions se posent qui demandent de repenser complètement le problème. Quelles forces sociales inclure dans l'éventail des gestionnaires? Quelle place accorder aux représentants des bénéficaires? Que signifie en 1986 le principe mutualiste de la gestion par les intéressés? Au-delà de la répartition quantitative des sièges, il importe en tout cas d'approfondir les principes qui fonderont de manière durable la participation des uns et des autres.

Mais plus que d'une redistribution des pouvoirs de gestion, l'Institution a besoin de voir réaffirmée et redéfinie la part d'autonomie que les Pouvoirs publics lui avaient jadis accordée. Dans le contexte contemporain, la voie des solutions est étroite. L'ampleur des masses financières en jeu exige, d'un côté, un rôle accru de l'Etat; cependant la loi de Décentralisation politique dont le principe a été instauré en mars 1982 vient, de l'autre, réactualiser la décision prise en 1945 d'effectuer au profit de l'Institution et de ses gestionnaires un large transfert de responsabilités. L'issue du dilemne passe par une revue détaillée des champs de gestion mis en cause par le fonctionnement de la Sécurité Sociale: il est indispensable de délimiter clairement dans chaque cas les attributions que l'Etat garde en propre et celles qu'il laisse aux échelons locaux de l'Institution. Une telle démarche n'est pas sans impliquer une révision fondamentale du rôle des différents tuteurs qui interviennent auprès des Caisses. La réforme attendue du mode d'organisation de la Sécurité Sociale ne pourra être que globale.

Reflexions sur la participation dans la gestion de la Sécurité Sociale

ANTONIO CHOZAS*

Le sujet de la participation a suscite, depuis plus de trente ans, une perceptible et speciale sensibilité, non seulement en ce qui concerne sa complexe nature et la variété de ses manifestations, mais aussi, et surtout, en ce qui concerne ses possibilités de projection et de realisation dans la vie politique et sociale. Il n'est pas étonnant, donc, que devant ce large phenomène de sensibilisation, il y ait lieu d'affirmer que la *participation* est une 'grande entéléchie sociale et politique de notre temps'[1] ou que l'on indique qu'il y a une vraie *Partizipationeuphorie*[2] qui, dans le fond, traduit une exagération de ses possibles applications et effets raisonnables.

A côté de cette euphorie, la participation va souvent accompagnée d'une considerable ambiguïte conceptuelle et ideologique, et cela explique, sans doute, la mefiance qu'elle provoque chez certains, alors que d'autres y voient la formule et même la panacée de leurs espoirs. Sous cette *etiquette standard*, dira Carinci[3], se trouve une très large gamme de modèles utopiques et d'utopies qui vont de la plus raffinée forme d'autogestion jusqu'à la plus élémentaire présence dans des organismes sans pouvoirs décisionnels.

Aussi bien ces concepts que les typologies de participation – directe ou indirecte, externe et interne, conflictuelle, fonctionnelle et gestionnaire, institutionnelle et négocielle, pour ne citer que les essentielles-sont-elles, certainement, applicables dans le domaine de la sécurité sociale. De même, les évaluations, les critiques et les comportements-identification, apathie et aliénation, en accord

* Inspecteur de Travail et Sécurité Sociale, Madrid, Espagne.

1. Cfr. E. Garcia de Enterria, *La participación del administrado en las funciones administrativas*. Ed. 'Moneda y Crédito'. Madrid, 1977.
2. W. Schmitt-Glaeser: *Partizipation an Verwaltungsentscheidungen*, dans 'Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatrechtslehrer', Heft 31, Berlin, 1973, cit. par Garcia de Enterria.
3. Cfr. *La partecipazione dei lavoratori alla gestione delle aziende*, dans 'Economia & Lavoro', no 3, ps. 299 et suivants.

avec une catégorisation lucide[4] – que la participation suscite, et dont l'analyse n'est pas possible ici, sont-elles transposables dans ce domaine.

Pourtant, il semble nécessaire d'apporter quelques notes sommaires, afin de situer dans ses justes termes cette étude, concernant, d'une part, quelques aspects caractéristiques de la participation, et d'autre, ses incidences et perspectives dans le domaine de la sécurité sociale. Ces notes sont les suivantes:

1. Malgré les réserves que la propre ambiguïté du concept, ou même dans de nombreux cas, sa manipulation abusive, peut provoquer, il est évident qu'à l'heure actuelle, la participation appliquée constitue un outil important pour la réalisation pleine et effective de *l'Etat social et démocratique de droit* dans les sociétés développées de notre environnement géographique et culturel. Un moyen important pour obtenir le dépassement définitif des dilemmes simplistes telsque: *individu-Etat* et *individualisme-collectivisme*, qui sont faux et nuisibles pour une manière de vivre humaine et sociale, juste et adéquate, et qui sont enracinés encore dans certaines conduites des citoyens.

Il n'est pas douteux que la participation tend à humaniser les ressorts de l'Etat fonctionnel et à alléger leur emprise sur la collectivité. En effet, si l'Etat fonctionnel est la forme d'Etat que suscite la société technique, la participation apparaît comme un moyen de rendre moins asservissante la pesanteur de celle-ci. Puisqui les contraintes qu'elle exerce se réclament de leur caractère rationnel, il est normal que les individus qui sont concernés par l'aménagement du présent et la construction du futur délibèrent sur la rationalité des projets sociaux. P. Viau a fort justement remarqué que l'exigence de participation était liée au fait de la société industrielle. Dans les sociétés traditionnelles, la lenteur du progrès technique, l'immutabilité de la stratification sociale, le faible renouvellement des idées conféraient une stabilité aux structures et une permanence aux principes qui, outre qu'elles rendaient suspectes les nouveautés, n'incitaient pas les membres du groupe à collaborer à l'aménagement d'une vie collective dont le style et le rythme semblaient échapper à leur contrôle. Au contraire, dans les sociétés industrielles contemporaines, tout est en mouvement: les hommes, les idées, les techniques. Cette plasticité concerne les valeurs elles-mêmes. Leur relativité les expose à être mises en cause; elles ne font plus obstacle à un jugement rationnel et les hommes ne considèrent pas comme une profanation le fait de les adapter à un univers qui bouge sous leurs yeux.[5]

2. Le professeur Burdeau a souligné que, même dans son sens actif, la participation ne va pas sans équivoque. Pour qu'il y ait participation, il faut qu'il y ait contribution à la conception de l'oeuvre, association déterminante à la fixation des objectifs sociaux, ce qui revient à dire qu'il n'y a de participation authentique qu'au niveau de la décision.

Pour mesurer la portée de cette affirmation il importe de tenir compte du caractère complexe du processus décisionnel. En effet, si l'on tient à la vue simpliste qui assimile la décision à un acte de volonté quasiment instantané par

4. Cfr. L. Tomasetta, *Participación y autogestión*. Ed. Amorrortu. Buenos Aires, 1975.
5. Cfr. P. Viau: *La participation, mythe ou nécessité?*, dans 'Economie et humanisme', 1966.

lequel le décideur prononce le *fiat* qui crée une situation nouvelle et irréversible, il est clair que le champ de participation sera extrêmement limité. Il peut même se réduire à rien dès lors que l'on s'attache exclusivement à l'autorité juridiquement qualifiée pour décider. En fait, l'opération est beaucoup moins simple. Le plus souvent la décision politique est une résultante. Elle prend corps progressivement tout au long d'un cheminement dont une multiplicité de facteurs infléchissent l'orientation et au terme duquel l'acte souverain s'impose moins comme un choix que comme une nécessité. Ce sont précisément la lonqueur et la sinuosité de ce parcours qui permettent la participation. Il n'est pas nécessaire, pour qu'elle soit effective, que la volonté des participants se manifeste à l'étape finale. Il suffit qu'ayant eu l'occasion d'être entendues durant les phases d'information; elle constitue un élément du dossier dont il sera impossible de ne pas tenir compte dans le déroulement ultérieur de la procédure.[6]

3. Des groupes à taille humaine sont indispensables pour faire équilibre à l'encadrement bureaucratique centralisé et pour tenir en échec la puissance d'une publicité fondée sur l'anonymat des masses qu'elle cherche à séduire. Seulement, cette solidarité entre décentralisation et participation fait ressortir les limites de celles-ci. De même que la décentralisation ne peut aller jusqu'à démanteler l'unité du Pouvoir politique, de même les options globales qui engagent l'avenir du pays ne peuvent être abandonnées à la participation dont il est question ici. Bien entendu, cette réserve ne vise nullement à interdire aux individus de peser sur les grandes orientation politiques. Elle signifie seulement qu'à ce niveau leur intervention ne peut avoir lieu que selon les procédés de la démocratie politique, c'est à dire, par le truchement de la représentation électorale.

Il s'ensuit que, si largement qu'elle soit organisée, la participation ne peut aller au-délà de la mise en oeuvre d'une politique globale arrêtée par des instances supérieures; elle peut l'adapter aux données particulières qui conditionnent l'attitude du groupe de participants, mais elle ne peut l'enfreindre ni l'ignorer. Cela ne veut pas dire qu'il soit sans importance que la vitalité des groupes qui forment la base de la société trouve, dans l'aménagement du processus décisionnel, des structures où elle puisse s'exprimer.[7]

4. Le professeur Aurelio Desdentado, dans son analyse des applications de la participation dans le domaine de la Sécurité Sociale, tire trois conclusions d'après les donnés qu'offre le Droit comparé.

a. Dans le domaine de la gestion de la sécurité sociale, il existe une expérience généralisée de socialisation du pouvoir, les organes de gouvernement des entités de gestion se configurant comme des organes de direction sociale et non de direction bureaucratique, comme c'est le cas dans le reste des Administrations publiques.
b. La portée démocratique réelle de la socialisation du pouvoir est variable,

6. Cfr. G. Burdeau: *Traité de Science Politique*, 2me Ed., Tome V, *Les Régimes Politiques*. L.G.D.J. Paris, 1970, ps. 271-272.
7. Ib., p. 270.

en fonction des formules applicables (bipartisme ou tripartisme, représentation paritaire travailleurs-employeurs ou représentation majoritaire de travailleurs, dégré d'autonomie des entités de gestion), des tendences contradictoires de signe regressif ou progressif se produisant.

c. En tout cas, l'expérience mérite une évaluation positive qu'il faut favoriser dans les aspects progressifs, tout en réduisant les interférences à caractère étatique.[8]

Dans ce même sens, le professeur Rudolf Klein souligne qu'une des ten dances possibles des politiques sociales au cours de cette décade sera celle de la *re-socialisation* conçue comme le transfert de certaines responsabilités de protection de l'Etat vers les associations ou groupes secondaires, vers les collectivités restreintes ou les familles.[9]

5. Dans le plan de la rationalisation et de l'humanisation de la sécurité sociale, Guy Perrin indique que la simplification des conditions concernant l'octroi des allocations, doit être complétée par le développement de la participation dans l'administration et dans la gestion de la sécurité sociale des représentants des personnes protégées, moyennant une décentralisation accompagnée d'un large transfert de responsabilités dans tous les secteurs où l'objet de la protection le justifie et la nature des techniques le permette. La rationalisation administrative ne s'oppose pas, donc, nécessairement à la décentralisation ni à la participation qu'elle devrait plutôt susciter comme garantie d'une gestion plus attentive et plus humaine qui prépare 'la transition de l'Etat-providence vers la société d'adaptation et de protection à solidarités multiples'.[10] A cet égard, le professeur Edward Wynne a défini très justement la sécurité sociale comme un système de réciprocité constitué par des contrats de solidarité dont le sens s'affaiblit avec l'étatisation et la bureaucratisation.[11]

Dans cette perspective, qui comporte, aussi bien l'énoncé d'un choix politique qu'une valeur permanente d'exigence et d'efficacité, les systèmes avancés de sécurité sociale dans leur 'troisième âge' sont obligés de transformer leurs structures de gestion en centres de participation sociale qui expriment le riche pluralisme des sociétés développées avec la présence active, à côté des syndicats et des organisations patronales et professionnelles, des associations des familles, des consommateurs, des pensionnés, des collectivités régionales et locales et des institutions du 'troisième secteur', avec des fonctions bien définies et des compétences consultatives, d'administration et de surveillance, qui éliminent les entra-

8. Cfr. A. Desdentado: *Participación y burocracia en la gestión de la seguridad social española*, dans *CDT*, no 4, 1978, p. 338.
9. Cfr. R. Klein: *La politique sociale dans les annés 80, valeurs, rapports de force et politique*. OCDE, 1980.
10. Cfr. Guy Perrin: *Racionalización y humanización, dos objetivos prioritarios para una reforma de la seguridad social*, dans 'Papeles de economía española', no 12/13, monographique sur la 'Sécurité Sociale'. Madrid, 1982, p. 494-495.
11. Dans *Social security, a reciprocity system under pressure*. Univ. de Illinois, Chicago Circle, 1980.

ves et rigidités bureaucratiques et rendent possible la centralisation des responsabilités, qui élargissent les solidarités et soient capables de donner une consistance humaine à la vie en société. La sécurité sociale réalisera ainsi ses fins de participation dans les valeurs collectives et sera une forme essentielle d'intégration et de démocratie sociale.

Contenu et portee de la participation dans la gestion de la sécurité sociale. Un schema possible de traitement

La littérature scientifique et toute une série de documents internationaux de la plus haute signification, émanant, surtout, de l'OIT, de l'AISS, de l'OCDE et de la Commission des Communautés Européennes ont prêté la plus grande attention et ont accordé leur confiance à la nécessité d'élargir et d'intensifier la participation des personnes concernées dans la gestion publique de la Sécurité Sociale. Et cela non seulement comme un moyen de rationalisation, mais comme un outil de très grande valeur politique, étant donné sa virtualité démocratique et son effet conciliateur entre *le caractère public* de la Sécurité Sociale et sa *socialisation*, comme voie de présence et d'actions des groupes sociaux et des particuliers au sein de ses institutions. 'Il faut considérer – a signalé l'OIT à cet égard – que les contraintes bureaucratiques en vue d'une plus grande efficacité sont excessives si leur résultat est la dépersonnalisation des services prêtés aux usagers'.[12]

Depuis cet énoncé, il y a lieu, donc, d'aborder et de définir les grandes questions que couvre cette participation, ainsi que les différents choix de celles-ci.

Telles *grandes questions*, dont l'analyse sera exposée ci-dessous, sont, à mon avis, les suivantes:

- *Les missions des organes de participation*, c'est à dire, la portée et la nature de leurs fonctions.
- *Extension* de ces missions
- *L'efficacité* de la participation, ou en autres termes, le dégré d'autogouvernement de l'institution qui gouverne. Il est, en effet, indispensable de formuler clairement quelles sont les responsabilités confiées aux responsables de la gestion et quelles sont les prérrogatives que l'Etat se réserve en ce qui concerne le fonctionnément du système protecteur.
- *L'Organisation de la participation*, tenant compte, d'une part, du régime de décentralisation fonctionnelle adopté pour sa gestion, et d'autre part, des prévisibles conséquences politiques et de gestion qui peuvent exister dans les Etats organisés sur la base d'une décentralisation territoriale, comme c'est le cas en Espagne avec 'L'Etat des autonomies'.
- *Les voies de participation*. Il faut s'interroger sur les représentations so-

12. Cfr. Oit: *La sécurité sociale à l'horizon 2000*. Genève 1984, p. 87.

ciales auxquelles devra correspondre la gestion et l'iniciative pour le développement des institutions de protection sociale décentralisée.
- L'articulation des formules pour obtenir un *équilibre représentatif* des différents intérêts représentés.
- Révision de la *fonction correspondant à l'Administration publique* et à ses représentants dans les organes représentatifs des intérêts sectoriels.
- Et enfin, on doit tenir compte des *mécanismes utilisés pour la désignation de ses membres.*

Les points suivants ne prétendent pas épuiser toutes les réponses possibles aux problèmes énoncés. Sa finalité est seulement de susciter des réflexions plus profondes, de meilleurs choix, de nouvelles possibilités réformatrices, susceptibles d'encourager et de fortifier le dialogue et la concertation sociale au service d'une authentique réforme des institutions de protection sociale.

1 Sur le contenu de la participation sociale: Ses différentes missions

L'organisation de la gestion de la Sécurité Sociale est normalement soumise à une *multiplicité de contrôles* de contenu, nature et origine différents. A côté du contrôle social, qui est exercé par la représentation des intéressés, il existe un contrôle public spécifique, constitué par les organes spécialisés du Ministère de tutelle et un autre générique, car il agit par des institutions d'intervention communes à toute l'activité publique: Commissions parlementaires, Cours des Comptes, Ministère de Finances, etc.

Au début, par contre, la fonction de contrôle exercée presque exclusivement par des Commissions déléguées des assemblées représentatives des intéressés eux-mêmes, était une application – la plus importante à côté du pouvoir auto-organisatif – du principe d'auto-gestion caractéristique des assurants social. Les gouvernements assumaient tout au plus, une supervision vague, dont l'exercice presque caché est perçu dans l'augmentation avec laquelle l'on explique et justifie actuellement l'existence de dégrèvements d'impôts et de subventions économiques de l'Etat.[13]

Mais, dans le processus de formation historique de la Sécurité Sociale, le nombre de contrôles a augmenté en même temps que la surveillance du peuple s'affaiblissait progressivement au profit de l'activité de contrôle des Parlements et des Gouvernements, – exercée avec l'efficacité qui leur donnent les normes de droit public –. Garanti le contrôle de manière adéquate par les organes techniques appropriés et communs à la gestion de tous les services publics, une voie d'accès aux compétences plus décissives est ouverte aux représentants sociaux.

13. Cfr. Bernardo Gonzalo: *Elementos de reflexión para la reforma de las institucio nes participativas de la seguridad social española*, dans 'Informes de Seguridad Social', no 2. Madrid, 1985, p. 12.

De là la convenance d'ouvrir au débat public l'analyse de nouvelles missions que l'on peut attribuer aux organes sociaux de gouvernement des Entités. Parmi celles-ci, on pourrait susciter une discussion sur le développement des fonctions suivantes, conseillées quelques unes par certains auteurs et d'autres par les organisations patronales et les syndicats:

- Fonctions *consultatives et de conseil*,
- Fonctions de *planification*,
- Fonctions *d'organisation et de développement et distribution territoriale des services*,
- Fonction *d'information publique*,
- Elaboration des politiques d'action en ce qui concerne les *allocations non réglées*, accordées sur la base d'une évaluation discrétionnaire des états de nécessité,
- *Identification des critères objectifs de territorialité du budget des investissements* et des crédits élargissables.
- Fonctions de *contrôle* sur les *activités de collaboration et complémentaires* de la gestion, ainsi que sur la *réalisation des services*.

2 Sur les conditionnements institutionnels de l'activité de participation

Si les Entités de gestion continuent à être soumises à l'Administration Centrale dans une relation 'quasi-hierarchique', où il n'existe pas d'auto-gouvernement ni d'autonomie, il serait absurde d'augmenter les missions et les responsabilités de celles-ci.

Pour pouvoir dépasser le simple formulisme, l'intensification de la politique sociale dans la Sécurité Sociale, demande, au préalable, *l'octroi d'une autonomie réelle aux Entités de gestion*. Sans une marge suffisante d'auto-gouvernement de l'institution, il serait impossible d'octroyer des missions d'une certaine importance aux organes de participation. La vitalisation de ces organes serait annulée immédiatement devant le régime de l'action dirigéante de l'Administration de tutelle, tel comme elle opère dans l'actualité.[14]

Il s'agit, en définitive, d'un *problème historique* – dans ce sens que, d'après Catrice-Lorey, l'histoire des relations entre la Sécurité Sociale et l'Etat est celle d'une autonomie de gestion constamment sapé par ce dernier-, et d'un *problème généralisé* partout, avec une intensité plus ou moins grande.[15]

D'une perspective uniquement technique, la considération de ces problèmes est relativement simple. Et leur solution aussi. Le dialogue et la concertation sociale pour la réforme devront analyser la mesure où les instruments so-

14. Ib., p. 15.
15. Cfr. A. Catrice-Lorey: *La seguridad social y el Estado en Francia: ¿qué autonomía de gestión debe imperar en la institución?*, dans 'Revista Internacional de Seguridad Social', no 2, 1983.

ciaux traditionnels sont utiles pour résoudre à l'heure actuelle les compliqués problèmes d'organisation et de fonctionnement des institutions de protection sociale. Cet énoncé, ferait considérar, avant tout, l'utilité d'une révision profonde des relations entre l'Administration de gestion de la Sécurité Sociale – constituée par un ensemble d'institutions personnifiées à l'intérieur duquel se trouve la représentation des forces sociales et la Administration Centrale – Département de tutelle et de finances –, qui devrait se concrétiser, avec clarté et précission, dans le droit positif.[16]

3 Sur la portée de la participation sociale: les limites dans le contrôle des actes de gestion

Un troisième sujet de débat est celui qui fait référence à *l'extension de l'action de participation* portant la représentation sociale jusqu'aux entités et associations qui, le cas échéant, participent dans les tâches de gestion de la Sécurité Sociale y inclus les régimes complémentaires et les manifestations de concertation et de collaboration.

En effet, aussi bien les manifestations de collaboration dans la gestion, que la création de services communs responsables de gérer de manière unitaire des domaines spécifiques de l'activité de gestion, et que la réserve de compétences de cette nature en faveur de l'Administration Centrale, ont supposé toujours *un manque de participation sociale*, car dans les organes de collaboration, de gestion technique commune et de l'Etat il n'y a pas d'instances de participation, ou lorsque'elles existent, manquent de présence des syndicats et des bénéficiaires.

4 Sur les voies de participation: les intérêts non représentés dans les organes de gouvernement

Si le fondement de la participation ne se trouve plus dans le droit de certaines catégories sociales de s'occuper de ses propres besoins, il semble évident que l'on doit réviser les modalités d'organisation que, conséquents avec ce fondement, restreignent les voies de participation aux associations représentatives de ces catégories sociales. La 'nationalisation' de la Sécurité Sociale, sa canalisation comme 'régime public' de protection pour 'tous les citoyens', sa progressive reconnaissance comme 'droit social' dans les Constitutions, obligent à disposer, par principe, d'une extension et d'une diversification plus grandes des voies de participation.

De là la convenance de tenir compte du possible élargissement de ces voies, limitées aujourd'hui, en général, aux syndicats et aux organisations patronales les plus représentatives. Cela évidemment sous réserve de préserver la primauté

16. Cfr. B. Gonzalo, loc. cit., p. 16.

de ces syndicats et organisations en ce qu'ils sont des 'voies normales de participation dans une société démocratique'. Le caractère 'universaliste' de la Sécurité Sociale vers lequel on se dirige, exige aussi une canalisation de la représentation d'autres groupes et d'autres intérêts sociaux différents des ceux traditionnellement représentés. Etant donné que, tous les citoyens sont concernés, la limitée présence sociale existante à l'heure actuelle dans les organes de participation, assumait une représentation globale qui, vraiment, ne le correspond pas. L'OIT a conseillé récemment que les institutions de Sécurité Sociale élargissent les voies pour la participation dans ses mécanismes consultatifs et dans son administration, et les personnes âgées, les handicapés, les pensionnés, les indépendants et autres catégories de bénéficiaires sont cités dans sa proposition.[17]

Bien sûr, le monopole par les syndicats et les organisations patronales de la représentation sociale dans les actuels régimes universalistes de Sécurité Sociale ne peut être considérées que comme un anachronisme.

5 Sur l'organisation et distribution de la participation

D'autre part, l'étude sur l'élargissement et la diversité des voies de participation doit être liée à celle de son *organisation par niveaux*, dans lesquels la représentation soit déterminée ayant égard à la combinaison des différents critères, à savoir: *nature des services* (allocations techniques ou en argent); *spécialisation d'aide* de celles-ci (crêches, foyers de personnes âgées, services de rééducation des handicapés, institutions médicales, etc); et *extension du groupe bénéficiaire concerné*; et bien sûr, *localisation et niveaux de décision territoriale* sur tels services.

6 Sur l'équilibre des représentations sociales

Sur ce point, sont nombreux les spécialistes qui souhaitent l'établissement d'une *présence proportionnée des intérêts respectivement représentés*, assurant, par conséquent, une position majoritaire aux travailleurs, assurés et bénéficiaires sur celle des membres d'origine patronale.

Ce critère devrait être complétée par celui des représentants de l'Administration ayant la condition de collaborateurs ou de conseils techniques pour garantie de la légalité et de l'efficacité des accords collectifs.

17. Ib., p. 20.

7 Sur les procédés de désignation des représentants sociaux

Un dernier problème à résoudre est celui concernant les formules – *désignation ou élection directe*, essentiellement – de détermination des représentants, lié à la concrète participation des travailleurs; certains auteurs considèrent le système de désignation par les Centrales Syndicales les plus représentatives, comme la formule efficace pour éviter, aussi bien une possible super-politisation, que l'abstentionnisme que peut originer le système d'élection directe, mais ces argumentations ne sont pas tout à fait convaincantes.

En tout cas, il faut citer à cet égard l'affirmation de l'OIT, selon laquelle 'la transformation sociale – et aussi la transformation économique – que la Sécurité Sociale rend possible, n'atteint que partiellement son objectif lorsque l'institution est uniquement le fait d'une élite et la grande masse des usagers reste dans une attitude passive'. Dans ce cas, il est indispensable de faire de ces 'consommateurs' des allocations, de vrais acteurs de la transformation qui assument consciemment la responsabilité du système qui les bénéficie'.[18]

Une considération finale de synthèse doit souligner nécessairement que la participation sociale, basée sur la diversification et la décentralisation, articulée du bas en haut sur tous les plans où les décisions sont adoptées, devra assurer la coordination nécessaire avec les instances les plus élévées du gouvernement et s'insérer dans les organes consultatifs et de planification de la politique sociale, sous réserve du contrôle indispensable par le pouvoir législatif, essentiel dans un authentique système démocratique.

Et surtout, en tenant toujours compte que cette participation est justifiée par son service à un objectif absolument prioritaire toujours et essentiellement présent dans l'important et étendu avis de notre cher professeur Veldkamp: l'humanisation de la Sécurité Sociale qui, comme il dit: 'est toujours en rapport avec la place que l'individu occupe dans la Sécurité Sociale', place, à la fois de protagoniste et de bénéficiaire, parce que la Sécurité Sociale a été créé pour sa protection et son service.

18. Oit, loc. cit., p. 131.

De uitvoering van de sociale verzekering

Het ideale of het bereikbare

Leo de Leede*

1 Inleiding

In de jaren 1961-1967 heeft Gerard Veldkamp als Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid belangrijke wetsontwerpen bij het parlement ingediend en deze met groot succes verdedigd. Het is voor een buitenstaander moeilijk uit te maken welke wettelijke regeling bij hem prioriteit genoot. Het politieke bedrijf wordt niet door één man of vrouw bepaald, zodat het voor de afzonderlijke bewindspersonen een niet gemakkelijke opgave zal zijn aan een bepaald onderwerp prioriteit te geven. Daar komt in dit geval bij, dat Veldkamp een vat vol ideeën was, waaruit al naar gelang het politieke klimaat zich ontwikkelde, telkens een andere drank getapt kon worden, ja zelfs meerdere drankjes tegelijk. Wie zijn 'Sociale Triptiek' nog eens doorleest, waarin verantwoording en achtergronden van het in genoemde jaren gevoerde beleid wordt gegeven, staat verbaasd en is vol bewondering voor hetgeen de toenmalige veertiger allemaal dacht en deed. Terecht kreeg hij reeds in 1966 een plaats in de portrettengalerij, opgenomen in het jubileumboekje van de Sociale Verzekeringsbank 'vijf en zestig jaren sociale verzekering'.

In de zojuist reeds genoemde 'Sociale Triptiek' zegt Gerard Veldkamp op pagina 145 het volgende:

* Hoogleraar Sociaal Recht, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Katholieke Universiteit Nijmegen.

> 'Nu is iedere politicus realist, tenminste wanneer hij een echt politicus is. Want politiek is de kunst van het bereikbare en de politicus die probeert in het sociale vlak het bereikbare te realiseren, weet dat hij dan altijd meer realiseert dan wanneer hij naar onbereikbare wensdromen streeft'.

Met de totstandkoming van de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering heeft hij iets wat bijna onbereikbaar leek niettemin gerealiseerd. Hoe is het gegaan op het gebied van de organisatie van de uitvoering? Deze vraag wil ik in dit opstel verder aan de orde stellen, niet alleen om na te gaan wat er in 1961-1967 is gebeurd, maar ook om van daar uit door te gaan naar het heden. Eerst zal ik aandacht besteden aan de uitvoering op het gebied van de gezondheidszorg daarna zal ik me op het terrein van de overige sociale verzekeringswetten begeven.

2 De gezondheidszorg

2.1 Enige ordening

Lang heeft het in Nederland geduurd voordat er enige ordening plaats vond in het ziekenfondswezen. Men behoeft er de boeken van L.S. Godefroi (1963), H.C. van der Hoeven (1983), L.V. Ledeboer (1973) en H. Roscam Abbing en F.F.H. Rutten (1985) slechts op na te slaan om te zien dat elke poging, die vóór de tweede wereldoorlog werd gedaan om enige ordening aan te brengen, strandde op onwil van een of meer machtige belangengroepen. Het is een beetje treurig te moeten vaststellen dat de onderlinge tegenstellingen pas konden worden opgeheven, toen de bezetting van Nederland een feit was en de Duitsers dreigden hun Duitse model aan de Nederlanders op te leggen. Slechts door van Nederlandse zijde als eenheid op te treden konden althans een aantal, aan alle betrokkenen dierbare, kenmerken van het Nederlandse stelsel worden behouden. Ledeboer vermeldt als de belangrijkste nieuwe elementen in het bestel de verplichte verzekering voor werknemers (en hun gezinsleden) die ook verplicht verzekerd waren in de Ziektewet en de invoering van toezicht op de fondsen. Naast de verplichte verzekering bleef de vrijwillige verzekering bestaan voor hen die beneden een bepaalde grens bleven met hun inkomen.

In 1957 werd een derde verzekering ingevoerd, de zogenaamde bejaardenverzekering, eveneens een vrijwillige verzekering voor bejaarden met een laag inkomen.

Toen Veldkamp in augustus 1962 het ontwerp ziekenfondswet (Zitting 1961-1962, 6808) indiende, stelde hij – terecht – voorop dat het bezettingsrecht nu eindelijk vervangen diende te worden door een eigen Nederlandse wettelijke regeling. Daarnaast wilde het wetsontwerp allerlei versnipperde regelingen bijeen brengen en tenslotte zou het ook enkele vernieuwingen brengen. De vooroorlogse taferelen van kibbelende belangengroepen leefden onmiddellijk weer op in verband met de voorgestelde veranderingen. In de strijd wierpen zich de medewerkers, verenigd in de Koninklijke Nederlandse Maatschappij tot bevor-

dering van de Geneeskunst (KNMG) of in de soortgelijke organisaties van tandheelkundigen en pharmaceuten, en de ziekenfondsen, toen nog verdeeld over de Federatie van door verzekerden en medewerkers bestuurde Ziekenfondsen (VMZ), de Centrale Bond van onderling beheerde Ziekenfondsen (CBOZ), de bond van RK Ziekenfondsen, het Overleg van Ondernemingsziekenfondsen en de Organisatie van Algemene Ziekenfondsen.

Wanneer men de uitslag van de strijd overziet, het wetsontwerp werd in juni 1964 op enkele punten gewijzigd en aangenomen, moet men vaststellen dat de Minister ruimschoots gewonnen had. Slechts enkele concessies behoefde hij te doen. De voornaamste was wellicht dat hij moest toestaan dat in de ziekenfondsraad naast vertegenwoordigers van de overheid- en van de centrale werkgevers- en werknemersorganisaties ook vertegenwoordigers van de ziekenfondsen en van de medewerkersorganisaties zetels kregen toegewezen. Aan het werkterrein van de fondsen had het wetsontwerp geen beperkingen opgelegd, evenmin als aan de mogelijkheid om nieuwe fondsen op te richten. De Tweede Kamer bracht bij amendementen hierin echter wel enige beperkingen aan, omdat men eerder een grotere concentratie wenselijk vond dan een nog grotere versnippering. De afgrendeling van de mogelijkheid voor de ziekenfondsen om zelf de medische verzorging van hun verzekerden ter hand te nemen in plaats van door middel van vrij gevestigde medewerkers en instellingen, noodzaakten de ziekenfondsen op het gebied van de verplichte verzekering voor de dienstverlening contracten te sluiten met de medewerkers en instellingen. Deze contracten en verder de uitvoering en administratie van de fondsen kwamen onder toezicht van de ziekenfondsraad te staan. Die Raad kon zelf weer onder toezicht worden gesteld.

2.2 *De verdere ontwikkeling in de organisatie van de gezondheidszorg*

De met de Ziekenfondswet geschapen condities hebben geleid tot een versnelde verkleining van het aantal in ons land werkzame ziekenfondsen. De vijf samenwerkingsverbanden van ziekenfondsen die in 1964 nog bestonden en elkaar bestreden zijn met enkele tussenstapjes nu verenigd in de Vereniging van Nederlandse Ziekenfondsen. Deze VNZ is nu de enige onderhandelingspartner voor de verenigingen van medewerkers, zoals die van de artsen, tandartsen, fysiotherapeuten, en instellingen, zoals ziekenhuizen, verpleeginrichtingen. Daardoor is er wat meer evenwicht ontstaan tussen de onderhandelende partijen. Door de Wet Ziekenhuistarieven door Veldkamp in 1965 tot stand gebracht, later gevolgd door de Wet Tarieven Gezondheidszorg is sedert 1982 de goedkeuring van tarieven, in rekening te brengen door medewerkers en instellingen, overgeheveld naar het centraal orgaan tarieven gezondheidszorg. Via deze omweg is alsnog grotendeels bereikt wat destijds voor ogen stond: een grotere controle op de kostenontwikkelingen in de geneeskundige zorg.

De Ziekenfondsraad is vandaag de dag nog steeds samengesteld uit vijf groepen: kroonleden, werkgevers, werknemers, medewerkers en ziekenfondsen. Als beheerder van de algemene kassen voor de Ziekenfondswet en de

AWBZ heeft hij behoorlijk greep op de ziekenfondsen en op alle andere via de AWBZ gefinancierde instellingen. Maar door de stichting van het centraal orgaan tarieven gezondheidszorg is de Raad ontheven van de taak om goedkeuring te geven aan de in de overeenkomsten met medewerkers en instellingen voorkomende tariefafspraken. Een groot voordeel van deze overheveling van taken met betrekking tot de tarieven zou kunnen zijn dat de Raad meer aandacht kan schenken aan de verdere inhoud van de overeenkomsten tussen de fondsen en de medewerkers en instellingen, aan de verbetering van de administratieve gang van zaken, van de dienstverlening aan de verzekerden en dergelijke zaken. Toch mankeert er blijkbaar nog veel. Op 17 januari 1983 heeft de huidige bewindsman, belast met Volksgezondheid, aan de Ziekenfondsraad gevraagd advies uit te brengen over taak, samenstelling en werkwijze van de Raad. Onder de titel 'gevraagd: kritisch zelfonderzoek van de ZFR' heeft Veldkamp in SMA 1983, p. 131 e.v. commentaar geleverd en dik onderstreept dat de ZFR zowel in zijn adviserende als in zijn toezichthoudende taak tekort schiet.

3 Sociale verzekeringswetten

3.1 De uitvoering van de overige sociale verzekeringswetten

De in 1952 tot stand gekomen organisatiewet sociale verzekering werd in 1966 voornamelijk herzien, omdat de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering moest worden uitgevoerd. De keuze viel op de bedrijfsverenigingen, de sociale verzekeringsbank en de raden van arbeid moesten zich op de volksverzekeringen AOW, AWW en AKW terugtrekken. Uitvoering door de bedrijfsverenigingen lag in de lijn van de toenmalige gedachten, al waren er natuurlijk wel enkele tegenstanders. Het enige echte nieuwe, dat in de OSV kwam, was de introductie van de Gemeenschappelijke Medische Dienst. Deze GMD vond Veldkamp noodzakelijk omdat de functioneel gedecentraliseerde uitvoering van de wet niet tot gevolg mocht hebben dat de beoordeling van aanvragen om prestaties bij de uitvoerders te veel uiteen zou gaan lopen. De oppositie tegen een gemeenschappelijke dienst kreeg geen voet aan de grond; de bedrijfsverenigingen werden eenvoudig voor de keus geplaatst: ofwel gezamenlijk via hun Federatie deze dienst oprichten ofwel gedogen dat de Minister zo'n dienst instelt, gehoord de Sociale Verzekeringsraad. Zij hebben voor het eerste gekozen. De door de Tweede Kamer aanvaarde motie Tilanus zal de Minister niet onwelkom zijn geweest. Zij onderstreepte het belang dat algemeen werd gehecht aan het door één orgaan uitbrengen van medisch/arbeidskundige beoordelingen en nodigde de regering uit de GMD geleidelijk aan een centrale plaats te geven ten aanzien van alle daarvoor in aanmerking komende wetgeving.

Op 10 februari 1967, de dag waarop Veldkamp zijn bekende Nota inzake de vereenvoudiging en codificatie van de sociale wetgeving bij de Tweede Kamer indiende, vroeg hij ook aan de Sociaal Economische Raad advies over vereenvoudiging van de sociale verzekeringen op langere termijn. Als eerste onder-

werp noemde deze aanvrage de wijze waarop, met behoud van geografische spreiding en bedrijfstaksgewijze inspraak, een uitvoeringsadministratie voor de sociale verzekering verwezenlijkt zou kunnen worden. De verzekering van geneeskundige verzorging werd hier buiten gehouden in verband met haar geheel eigen karakter.

3.2 *De verdere ontwikkeling*

Het aan de SER gevraagde advies heeft lang op zich laten wachten. Eerst werden enkele organisatiebureaus aan het werk gezet. De door deze bureaus uitgebrachte rapporten werden gepubliceerd in 1972 (SER-rapport 1972/14) en 1979 (SER-rapport 1979/15). Ondertussen had de Minister ook een ambtelijke werkgroep onder leiding van de directeur van het directoraat sociale zekerheid van zijn departement aan het werk gezet, die in 1979 een interimrapport uitbracht. Nadat dit rapport in de Tweede Kamer was besproken werd aan de SER gevraagd om niet alleen te adviseren als gevraagd op 10 februari 1967, maar daarbij ook te betrekken het door de ambtelijke werkgroep uitgebrachte rapport.

De SER heeft op 18 mei 1984 zijn advies uitgebracht over de plaats en de functie van de Sociale Verzekeringsraad (SER-Advies 1984/12). Hoewel daarin wel enkele voorstellen tot het toekennen van ruimere bevoegdheden aan de SVR worden gedaan, is de teneur van de rest van het advies dat de Raad toch maar moet blijven wat zij in de ogen van de sociale partners altijd was. Hoe de SER denkt over de andere uitvoeringsorganen weten wij tot op heden nog niet. Het ziet er niet naar uit dat daarover binnen afzienbare tijd een advies zal komen, want de aandacht is ondertussen geheel verplaatst naar de aangekondigde stelselherziening die al in de loop van 1986 zijn beslag zou moeten krijgen. De nieuwe WW, die na aanneming van de wetsvoorstellen zal ontstaan, komt ter uitvoering bij de bedrijfsverenigingen en bij de administrateurs van de bedrijfsverenigingen. De gemeenten, de colleges van B en W en de gemeentelijke sociale diensten, zullen het veld moeten verlaten. De Sociale Verzekeringsraad zal ten opzichte van het AWF en de bedrijfsverenigingen zijn oude rol kunnen blijven vervullen. De Toeslagenwet en de Inkomensvoorziening voor oudere werkloze werknemers (IOW) zullen echter worden gefinancierd uit de algemene middelen en omdat ook deze wetten zullen worden uitgevoerd door de bedrijfsverenigingen zal op de een of andere wijze een grotere bemoeienis van de centrale overheid met beheersing, beheer en uitvoering merkbaar worden. De uitwerking daarvan is in de ingediende voorstellen wel stiefmoederlijk behandeld, zoals Madlener in SMA 1984, p. 357 e.v. terecht opmerkt.

4 De beperkte rol van beginselen in de organisatie-wetgeving

Veldkamp heeft in zijn dissertatie 'Individualistische karaktertrekken in de Nederlandse sociale arbeidsverzekering' een afzonderlijk hoofdstuk gewijd aan de organisatie van de uitvoering. Er lagen toen, in 1949, allerlei voorstellen van een reorganisatie van de uitvoering van wat wij nu de werknemersverzekeringen noemen. Veldkamp stelde dat de uitvoeringsorganen voor deze verzekeringen publiekrechtelijke organen moesten zijn: 'de publiekrechtelijke taken der publiekrechtelijk geregelde sociale arbeidsverzekering kunnen slechts worden toevertrouwd aan publiekrechtelijke organen' (p. 240 dissertatie). En even verderop verklaart hij op principiële gronden te kunnen meegaan met ieder voorstel, hetwelk de uitvoering in handen legt van publiekrechtelijke organen. Voorts verlangt hij een doelmatige organisatie (p. 250). Met het oog hierop achtte hij het wenselijk dat de staat de sociale verzekeringen niet zelf zou uitvoeren, maar dit zou overlaten of overdragen aan lagere organen. De keuze tussen territoriale of functionele decentralisatie is een kwestie van opportuniteit, niet van beginsel.

De opkomst van de verzorgingsstaat en de daarmee gepaard gaande toeneming van overheidstaken zouden, wanneer de uitvoering geheel aan typische overheidsorganen was opgedragen tot een enorm ambtenarenapparaat hebben geleid. Het zou ook de politiek verantwoordelijke regeerders en de hen controlerende politici veel te zwaar hebben belast. Op het terrein van de sociale zekerheid kwam daar nog bij dat het werk, vereist voor de uitvoering van de nieuwe wetgeving, voordien al werd gedaan door allerlei uit particuliere initiatieven ontsproten organisaties. Deze stonden onder algemene leiding van vertegenwoordigers van verenigingen of stichtingen, die bepaalde voorzieningen reeds getroffen hadden voordat de wetgever daaraan toe was. Zij hadden ook de financiering en de uitvoering geregeld en beschikten reeds over de nodige deskundigheid. Het optreden van de wetgever bracht alleen maar een veralgemening en een uitbreiding van taken, die door de bestaande leiding en het bestaande apparaat gemakkelijk zouden kunnen worden opgevangen. Bovendien zouden bestaande relaties kunnen worden gecontinueerd, hetgeen irritatie zou verminderen.

Men vindt in Veldkamps dissertatie ook reeds de gedachte van een sociale supermarkt. Hij schreef (p. 289):

'In het belang van de arbeidende mens blijft daarenboven een centrale administratie, met districtskantoren, waarin èn bedrijfsorganen èn territoriale organen hun administratie hebben ondergebracht, in hoge mate wenselijk'. Deze gedachte heeft hij opnieuw gelanceerd en iets anders uitgewerkt in 1970 in 'Broodnodig' (Hoofdstuk V.3). Het iets andere zit in het volgende. In het slot van zijn betoog, dat de opzet van een supermarkt mogelijk is, vermeldt hij als voorbeeld dat de bestaande lichamen voor de sociale verzekering bij het ontbreken van één uitvoeringsadministratie best in een supermarkt ondergebracht kunnen worden met inachtneming van ieders autonomie, maar onderling samenwerkend.

Ook in zijn bijdrage voor de studiedag van het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven, gepubliceerd in 'Sociale zekerheid en recessie' heeft Veldkamp opnieuw gepleit voor de supermarkt. Ondertussen zijn nu experimenten opgezet met Regionale Coördinatie Commissies, waarin organen en instellingen werkzaam op het terrein van de arbeidsvoorziening, de werkloosheids- en de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen, in bepaalde regio's regelmatig overleg met elkaar voeren over een optimale begeleiding van hun cliënten. Enkele onderzoekers van het Instituut voor Arbeidsverhoudingen (IVA) in Tilburg zijn belast met de evaluatie van deze experimenten.

Hoewel de discussies over principiële uitgangspunten voor de organisatie van de uitvoering niet geheel zijn gestaakt, getuigen de opstellen van A.L. den Broeder en W. Meijerink en M.A. Ruijs in de aan L. Lamers aangeboden bundel 'Als de einder nadert' (dec. 1984), is de laatste jaren meer de aandacht gericht op de doelmatigheid, de effectiviteit van de organisatie. Er is derhalve reden om ook enige aandacht te besteden aan publikaties op dit terrein en de beginselen verder te laten rusten.

5 Bestuurskundige en organisatiekundige bijdragen

Met de opdracht van de Sociaal Economische Raad aan twee bureaus, Bosboom en Hegener en Berenschot, om alternatieven te ontwerpen ten behoeve van de uitvoering van de sociale verzekering, maakten deskundigen op het gebied van de organisatie hun officiële entree bij de uitvoeringsorganen van die verzekering. Zij werkten alternatieve mogelijkheden uit ter vereenvoudiging van de uitvoering van de sociale verzekering op langere termijn en wel ter vergroting van de doorzichtigheid, doelmatigheid en zorgvuldigheid van stelsel en uitvoering. Zij lieten sociaal politieke overwegingen niet meespelen, omdat deze wel bij de keuze tussen de alternatieven aan bod zouden komen. In 1976 bleek dat sociaal politieke overwegingen elk voorgesteld alternatief onaanvaardbaar maakten! Er was een duidelijke impuls in de vorm van het interimrapport 'Organisatie van de beheersing van de sociale zekerheid' in 1979 en een vervolgonderzoek van de reeds genoemde organisatiebureaus nodig om de SER in 1984 tot een advies te brengen, dat zich beperkte tot de uitvoeringsorganisatie aan de top.

Het advies gaat in hoofdzaak over de afbakening tussen de rol van de overheid bij de uitvoering van de sociale verzekeringen en die van de uitvoeringsorganen op het centrale niveau. W. Meijerink en M.A. Ruijs komen in hun opstel in de Lamers-bundel, getiteld 'De positie van de overheid bij de uitvoering van de sociale zekerheid' tot de voorzichtige conclusie dat er een grote mate van overeenstemming bestaat omtrent de verantwoordelijkheden van de sociale partners en de centrale overheid ten aanzien van de beheersing van het uitvoeringsproces. Een redelijke oplossing voor nog bestaande verschilpunten, zoals over de samenstelling van de Sociale Verzekeringsraad en over enkele bevoegdheden van die Raad achten zij mogelijk. Ten aanzien van de reorganisatie aan de voet is er nog weinig duidelijkheid. De SER blijft voorstander van decentralisa-

tie naar bedrijfstakken, zij het dat het aantal takken wellicht kan worden verminderd. Tegelijkertijd ziet de SER ook wel in, dat een cliëntgerichte benadering een gemakkelijke bereikbaarheid van het uitvoeringsorgaan vergt, zodat ook regionale decentralisatie nodig is. In het Advies van 1984 is dit niet uitgewerkt. Ondertussen is echter wel verder onderzoek gepleegd en ik wil hier met name wijzen op het proefschrift van J.G.P. Rieken 'Bestuur en organisatie in sociale zekerheid en arbeidsvoorziening', verdedigd op 21 juni 1985 aan de Katholieke Hogeschool Tilburg, omdat Veldkamp daarbij samen met J.J.J. van Dijck als promotor optrad.

Rieken onderscheidt drie tijdvakken sedert het eind van de jaren zestig, waarin de discussie over de herziening van het stelsel van sociale zekerheid – in het bijzonder de reorganisatie van de uitvoering – plaats vond. Het eerste tijdvak laat hij lopen van 1967 tot 1976 en in die tijd was er sprake van een discussie over het stelsel, door hem genoemd de structurele aanpak. Het tweede tijdvak, lopend van 1976 tot eind 1979 staat in het teken van de organisatie, de heroriëntatie. In het derde tijkvak, van 1980 tot heden, ziet Rieken een reactie: het stelsel gaat voor de organisatie (hoofdstuk 3.3 en hoofdstuk 7.2). Nu merkt Rieken in 7.6 op dat in het door hem bepaalde eerste tijdvak wel een groots onderzoek werd verricht door twee organisatiebureaus, maar hij vindt het opvallend dat dit onderzoek zich beperkte tot het stelsel en dit niet plaatste in de context van de herziening van de grondslagen en de doelstellingen van de sociale zekerheid (p. 178).

Hierbij zou ik enkele kanttekeningen willen maken. De eerste is dat naar vrijwel algemene opvatting de genoemde organisatiebureaus primair voorstellen over de (re)organisatie van de uitvoering moesten indienen. Dat hebben zij ook gedaan, maar daarbij tevens suggesties gedaan over wijzigingen in het stelsel, die tot een verdere stroomlijning van de organisatie zouden kunnen voeren. De Staatscommissie Vereenvoudiging en Codificatie van de Sociale Zekerheidswetgeving van 24 maart 1970, ingesteld naar aanleiding van de Nota Vereenvoudiging Sociale Wetgeving zou zich moeten bezinnen op de algemene beginselen. Weliswaar is de opdracht aan die commissie later beperkt tot het vereenvoudigen en codificeren van bestaande sociale zekerheidswetgeving, maar dat betekent niet dat de organisatiebureaus zich belast zagen met de bestudering van het stelsel. Voorts verliest Rieken, door het eerste tijdvak te laten beginnen bij 1967, geheel uit het oog dat in genoemd jaar over de grondslagen en de doelstellingen van de sociale zekerheid een zekere consensus bestond.

Wat was immers het geval? De WAO was onder de hoede van minister Veldkamp veilig door het parlement geloodst. Tijdens de behandeling van deze ingrijpende wijziging in onze sociale verzekering hebben de politieke partijen en de regering zich uitvoerig met grondslagen en doelstellingen bezig gehouden. Zowel de adviesaanvrage van de Minister van 10 februari 1967 aan de SER met betrekking tot de *uitvoering* van de sociale verzekering als de nota vereenvoudiging sociale wetgeving die op dezelfde datum aan de Tweede Kamer werd gestuurd (Hand. 2e Kamer nr. 9026) gingen er van uit dat na deze uitvoerig discussies over grondslagen en doelstellingen een vereenvoudiging van de wetgeving, een coördinatie, en een aanpassing van de organisatie tot stand moesten worden

gebracht. De typering van Rieken van het tijdvak 1967 tot 1976 als een tijdvak waarin over het stelsel werd gediscussieerd, over een structurele aanpak, lijkt mij derhalve onjuist. Het daaropvolgende tijdvak van 1976 tot eind 1979, door Rieken getypeerd als een tijdvak van heroriëntatie laat enerzijds de onmacht van de SER zien, die geen keuze kon maken uit de voorgedragen alternatieven, anderzijds de inspanning van de centrale overheid om wegen te vinden, waarlangs een beheersing van de uitgaven kon worden bereikt middels een reorganisatie van de uitvoering, waarbij met name aan de topstructuur aandacht geschonken werd. Van heroriëntatie zou ik echter niet durven spreken, want alle aandacht bleef in die periode nog gericht op de uitvoeringsorganisatie. Het woord heroriëntatie is meer van toepassing op het derde tijdvak van Rieken. Bij de regering staat dan de bezuiniging centraal en deze werd enerzijds doorgevoerd door wetswijzigingen, die direct tot een verlaging van prestaties leidden, anderzijds door het stellen van zwaardere eisen om voor prestaties in aanmerking te komen of door het vragen van eigen bijdragen van de verzekerden.

Het boek van Rieken is overigens wel leerzaam omdat het een aantal mogelijkheden aanreikt met behulp waarvan de uitvoering van de sociale zekerheid zou kunnen worden verbeterd en de beheersing beter worden gewaarborgd. Bovendien geeft hij al een eerste evaluatie van het experiment met de Regionale Coördinatie Commissies. Hieruit wordt al duidelijk, dat een reorganisatie aan de voet geen eenvoudige opgave zal zijn.

6 Enkele opmerkingen tot slot

Het zal de aandachtige lezer zijn opgevallen, dat in de paragrafen 4 en 5 geen aandacht meer is geschonken aan de uitvoeringsorganisatie in de gezondheidszorg. Hoewel wij ook in deze tak van de sociale zekerheid te maken hebben met publiekrechtelijke taken is niettemin in de Ziekenfondswet de uitvoering van die taken aan de destijds bestaande privaatrechtelijke ziekenfondsen toevertrouwd. Daaraan is echter wel, conform de (huidige) tekst van artikel 34 ZFW een toelatingsprocedure voorafgegaan, terwijl de artikelen 35 en 36 de Minister de mogelijkheden biedt om invloed uit te oefenen. De verklaring voor de in deze wet gemaakte keuze, die afwijkt van het standpunt dat Veldkamp in zijn dissertatie innam, is te vinden in de veranderde opvattingen over de verhouding tussen publiek- en privaatrecht. Kortheidshalve volsta ik met een verwijzing naar de vijfde druk van het Rapport van de commissie inzake algemene bepalingen van administratief recht (1984). Tegenwoordig is de opvatting gangbaar, dat bij wet ook beschikkingsbevoegdheid kan worden toegekend aan privaatrechtelijke rechtspersonen. Men noemt dit attributie van beschikkingsbevoegdheid. In deze opvatting zouden de bedrijfsverenigingen hun privaatrechtelijke karakter best hebben kunnen behouden, want ook zij zijn op analoge voorwaarden als de ziekenfondsen betrokken bij de uitvoering. Daar speelde echter een andere kwestie, die eerder pleitte voor het beschouwen van de B.V. als een publiekrechtelijke rechtspersoon, namelijk de kwestie dat de werkgevers van rechtswege

zijn aangesloten bij een B.V. Bij de ziekenfondsen is er voor de verzekerde (nog altijd) de vrijheid om zich wel of niet aan te sluiten bij een fonds. In het tweede boek van het nieuw B.W. vindt men dit verschil nu terug.

Uit de discussies over de reorganisatie aan de top van de uitvoering is in elk geval wel duidelijk geworden, dat het in wetgeving vastgelegde pakket van rechten op prestaties met het daaraan gekoppelde pakket van plichten voor de in die wetgeving genoemde personen niet zonder meer ter uitvoering kan worden overgelaten aan de uitvoeringsorganen. Nagegaan zal moeten worden of het uitvoeringsproces verloopt volgens de in de wetgeving vastgelegde c.q. met die wetgeving beoogde doelstellingen, ook zullen er signalen moeten worden gegeven over wenselijke of noodzakelijke beleidswijzigingen, opdat tijdig aanpassingen plaats vinden. Bij dit beheersingproces is er sprake van een gedeelde verantwoordelijkheid en deze moet zo zorgvuldig mogelijk worden afgebakend. Het komt mij voor dat naar de mate waarin het uitvoerende apparaat beter en sneller de voor de beheersing en met name voor beleidswijzigingen wenselijke en nodige gegevens ter beschikking kan stellen, in diezelfde mate ook meer ruimte aan dat apparaat kan worden gelaten voor het zelf doen. De vertegenwoordigers van werkgevers- en werknemersorganisaties die zitting hebben in de besturen van toezichthoudende en uitvoerende organen dienen zich er van bewust te zijn, dat hun speelruimte daar een beperkte ruimte is, afgebakend door wetgeving waarvoor de centrale overheid de verantwoordelijkheid draagt. De speelruimte van hun organisaties is geheel anders op het terrein van de arbeidsvoorwaarden. Daar is sinds het herstel van de vrije loonpolitiek met de Wet op de Loonvorming van 1970 het initiatief vrijwel geheel aan de sociale partners overgelaten en is de onderhandelingsruimte behoudens enkele beperkingen in wetgeving als de Wet op het minimumloon en de minimum-vakantietoeslag zeer ruim. Werkgevers- en werknemers-organisaties kunnen daar onderhandelen en overeenkomsten sluiten over alles wat zij als arbeidsvoorwaarden beschouwen. Feitelijk wordt die ruimte natuurlijk beperkt, wanneer de beschikbare middelen voor lonen en andere arbeidsvoorwaarden ten dele al moeten worden gereserveerd voor de betaling van bij wet opgelegde lasten, zoals belastingen en bestemmingsheffingen. Maar die ruimte kunnen zij zelf niet vergroten of verkleinen door meer of minder zelf doen in de speelruimte van de sociale verzekeringswetgeving. Daartoe staat hen alleen het aan iedere persoon toekomende recht toe om de politiek verantwoordelijke organen van hun wensen op de hoogte te brengen.

En hiermede kom ik tenslotte weer terug bij het in de inleiding geciteerde citaat van Veldkamp, zij het sterk geparafraseerd. Elke vakorganisatie dient realist te zijn. Op het vlak van de arbeidsvoorwaarden wordt het bereikbare begrensd door de economische mogelijkheden, op het vlak van de wettelijke verzekeringen door de politiek.

Literatuuropgave

1. ABAR, Algemene Bepalingen van Administratief Recht, 5e druk, Alphen a/d Rijn 1984.
2. L.S. Godefroi, Het ziekenfondswezen in Nederland. Ontwikkelingen en perspectieven, 's-Gravenhage 1963.
3. H.C. van der Hoeven, 'Om de macht bij het fonds', 's-Gravenhage 1983.
4. L. Lamers-bundel, 'Als de einder nadert', 2.j., 's-Gravenhage.
5. L.V. Ledeboer, 'Heden en verleden van de ziekenfondsverzekering en de verzekering van bijzondere ziektekosten, 's-Gravenhage 1973.
6. J.G.P. Rieken, 'Bestuur en organisatie in de sociale zekerheid en arbeidsvoorziening', Deventer 1985.
7. H.D.C. Roscam Abbing en F.F.H. Rutten, 'Verleden en toekomst van het ziektekostenverzekeringsstelsel in Nederland', een economisch-juridische studie, Deventer 1985.
8. SER-rapporten 1972/14 en 1979/15.
9. SER-Advies 1984/12.
10. Sociale Verzekeringsbank, 'Vijf en zestig jaren sociale verzekering', Amsterdam 1966.
11. G.M.J. Veldkamp, 'Individualistische karaktertrekken in de Nederlandse sociale arbeidsverzekering', Alphen a/d Rijn 1949.
12. G.M.J. Veldkamp, 'Sociale triptiek, Verantwoording en achtergronden van een beleid', 's-Gravenhage 1968.
13. G.M.J. Veldkamp, 'Broodnodig, een serie sociaal-politieke verkenningen', Alphen a/d Rijn 1970.

DEEL 3

Actualiteit [Recent topics]

3.4
Capita selecta

De studierichting sociale zekerheidswetenschap

Cees Boos*

1 Inleiding

In de zomer van 1984 gaf de Minister van Onderwijs en Wetenschappen de Katholieke Hogeschool Tilburg (sinds september 1986 Katholieke Universiteit Brabant geheten) toestemming voor de start met de studierichting Sociale Zekerheidswetenschap. Prof. Dr. G.M.J. Veldkamp speelde in de voorbereiding en ontwikkeling van deze universitaire opleiding een belangrijke rol. Het leek aangewezen om in deze bundel een bijdrage hieraan te wijden.

In deze bijdrage zal in grote lijnen de totstandkoming van deze nieuwe studie worden gevolgd. Daarbij zal aandacht worden geschonken aan de maatschappelijke en wetenschappelijke betekenis ervan en aan de beroepsperspectieven voor de afgestudeerden. Vervolgens zal een aantal uitgangspunten voor het onderwijs- en onderzoeksprogramma worden beschreven. Er wordt kort stilgestaan bij de adviseringsronde die aan de ministeriële goedkeuring voorafging. Daarna worden voor de Studierichting Sociale Zekerheidswetenschap enkele ontwikkeling geschetst die tot aan het voorjaar van 1986 hebben plaatsgevonden. Tenslotte volgt een hoopvol besluit.

2 Twee verkenningen

Gedurende het jaar 1982 werden zowel aan de Rijksuniversiteit Groningen als aan de Katholieke Hogeschool Tilburg de mogelijkheden onderzocht van een universitaire opleiding op het terrein van de sociale zekerheid.

In Groningen werd dat verkennend onderzoek geplaatst in het kader van de vestiging van een algemene faculteit te Leeuwarden. De Tilburgse Hogeschool situeerde haar initiatief binnen de mogelijkheden die haar werden gebo-

* Subfaculteit Sociale Zekerheidswetenschap, Katholieke Hogeschool Tilburg.

den doordat zij door de Minister van Onderwijs en Wetenschappen was erkend als groei-instelling.

De twee onafhankelijk van elkaar uitgevoerde verkenningen, in Groningen door een commissie onder leiding van Prof. Dr. C. de Galan en in Tilburg door een werkgroep onder voorzitterschap van Prof. Dr. W.H.J. Reynaerts, leidden tot een aantal gelijksoortige conclusies. Zo werd onder meer gewezen op de grote betekenis van sociale zekerheid in de samenleving en op de complexiteit van het sociale zekerheidssysteem en van de vraagstukken op dat terrein. Tegelijkertijd werd geconstateerd dat binnen het hoger onderwijs volstrekt onvoldoende aandacht werd gegeven aan de bestudering en onderzoek van de sociale zekerheid. Benadrukt werd dat de sociale zekerheid een multidisciplinaire bestudering behoeft en dat een nieuwe en volledige universitaire studie hiertoe het meest geëigend zou zijn. Tenslotte werd in beide verkenningen gewezen op de verwachte beroepsperspectieven voor de afgestudeerden van zo'n opleiding.

De Universiteit van Groningen heeft na enige tijd haar streven naar een studierichting met betrekking tot sociale zekerheid moeten opgeven en het initiatief verder moeten overlaten aan Tilburg. Dit was mede een gevolg van de voornemens van de Minister van Onderwijs en Wetenschappen rond bezuinigingen, taakverdeling en concentratie in het wetenschappelijk onderwijs, die de Tilburgse Hogeschool in deze meer perspectief boden.

Reden om vanaf hier de Groningse ontwikkelingen niet meer te volgen en om verder de aandacht te richten op de totstandkoming van de studierichting Sociale Zekerheidswetenschap aan de Katholieke Hogeschool Tilburg.

3 De coördinator en de begeleidingscommissie

Een van de conclusies van de werkgroep Reynaerts hield in dat voor de realisering van een studierichting gericht op de sociale zekerheid een nadere uitwerking van de geschetste mogelijkheden noodzakelijk was. Dit zou volgens de werkgroep de aanstelling vereisen van een 'coördinator' die goed thuis is in de materie, de nodige contacten bezit in het veld van de sociale zekerheid en bekend is met structuren en mogelijkheden in het wetenschappelijk onderwijs.

Het College van Bestuur van de Hogeschool nam deze conclusie van de werkgroep Reynaerts ter harte. Prof. Dr. G.M.J. Veldkamp, bijzonder hoogleraar in de leer van de sociale zekerheid aan de Rijksuniversiteit te Leiden, werd bereid gevonden als coördinator op te treden. Per 1 october 1982 werd hij door het College in die functie benoemd. Zijn deskundigheid op het terrein van de sociale zekerheid behoeft hier geen nadere toelichting. Goede wijn behoeft geen krans.

Een van de belangrijkste onderdelen uit het takenpakket van de coördinator was het opstellen van een rapport dat als basis zou kunnen dienen van een door de werkgroep Reynaerts bepleite opleiding.

Bij de uitvoering van deze taak werd hij geassisteerd door Drs. R.J.A. Muffels, medewerker van het Instituut voor Sociaal Wetenschappelijk Onderzoek

van de Hogeschool (IVA), en door Drs. C.L.J. Boos, medewerker van de Afdeling Onderwijs en Onderzoek van de Hogeschool. Daarnaast werd Prof. Veldkamp geadviseerd door een door het College van Bestuur ingestelde begeleidingscommissie.

Deze begeleidingscommissie bestond voor een deel uit een aantal hoogleraren en wetenschappelijk medewerkers van de Hogeschool, namelijk Prof. Dr. W.H.J. Reynaerts, hoogleraar Arbeidsverhoudingen (voorzitter), Prof. Dr. Ir. A. Kapteyn, hoogleraar Algemene econometrie (waarnemend voorzitter), Prof. Mr. B.S. Frenkel, hoogleraar sociaal- en arbeidsrecht, Prof. Dr. J.A.M. van Wezel, hoogleraar algemene sociologie i.h.b. de sociologie van de arbeidsmarkt, Drs. F. van den Heuvel, medewerker van de vakgroep Openbare Financiën, en Drs. W.F. de Nijs, medewerker van de vakgroep sociologie van arbeid, beleid en organisatie. Vier sociale zekerheidsdeskundigen van buiten de Hogeschool vormden het andere deel uit van de commissie. Te weten Dr. J. Berghman, medewerker van de Universiteit van Antwerpen, Dr. J. Crijns, honorair directeur generaal van de commissie Europese Gemeenschappen, Drs. L. Lamers, directeur generaal sociale zekerheid van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, en Mr. G.J. Oosterhuis, voormalig secretaris van de Sociale Verzekerings Raad en secretaris van het Nederlandse Genootschap voor sociale zekerheid. De begeleidingscommissie werd op 13 december 1982 officieel geïnstalleerd door de toenmalige Rector Magnificus, Prof. Dr. G.M. van Veldhoven. Tot aan september 1983 is de commissie zeven maal bijeengekomen om (delen van) het rapport van de coördinator te bespreken.

4 Het rapport sociale zekerheidswetenschap

4.1 Inleiding

Het onder coördinatorschap van Prof. Veldkamp opgestelde rapport heeft als titel 'Sociale Zekerheidswetenschap'. Enkele onderwerpen die daarin worden behandeld zullen hierna beknopt worden weergegeven. Allereerst wordt de maatschappelijke en wetenschappelijke betekenis van een zelfstandige universitaire opleiding Sociale Zekerheidswetenschap beschreven. Vervolgens wordt verslag gedaan van de mogelijkheden van afgestudeerde sociale zekerheidswetenschappers op de arbeidsmarkt. Daarna wordt in hoofdlijnen het onderwijs- en onderzoeksprogramma uiteengezet.

4.2 Maatschappelijke en wetenschappelijke betekenis

In verband met de maatschappelijke betekenis wordt in het rapport onder andere ingegaan op de inwerking van de sociale zekerheid op de samenleving. Enerzijds gaat het daarbij om de eigen dynamiek van de sociale zekerheid en de effecten die daarvan uitgaan op de samenleving, anderzijds gaat het om de invloed

van maatschappelijke ontwikkelingen op sociale zekerheid. Daarbij wordt gewezen op de economische betekenis van de sociale zekerheid met haar omvangrijke geldstromen en daarmee gepaard gaande financieringsvraagstukken. Tevens wordt geduid op het grote aantal personen dat direct of indirect, zowel materieel als immaterieel, afhankelijk is van de sociale zekerheid. Een ander aspect dat wordt aangegeven is de ingewikkeldheid en diversiteit van nationale en internationale sociale zekerheidssystemen, bijvoorbeeld wat betreft regelgeving, organisatie, uitvoering en toegankelijkheid. Aan de orde komt voorts dat de belangen van de bij de sociale zekerheid betrokken partijen, overheid, werkgevers, werknemers en uitkeringsgerechtigden, onderling nogal kunnen verschillen. Dit kan niet alleen gevolgen hebben voor de effectiviteit van de besluitvorming, maar ook voor de wijze waarop vraagstukken als doelmatigheid en rechtvaardigheid van sociale zekerheidssystemen worden aangesneden.

Tenslotte wordt nog een aantal samenhangen tussen het sociale zekerheidsbeleid en andere beleidsterreinen belicht. Zo bestaat er onder meer een wisselwerking met het beleid aangaande werkgelegenheid, arbeidsmarkt, gezondheidszorg, emancipatie en met het algemeen sociaal economisch beleid.

Uit de gegeven uiteenzetting van de maatschappelijke betekenis komt naar voren dat de sociale zekerheid een ingewikkeld samenstel is van economische, sociale, juridische en politieke componenten. De vele vraagstukken die zich op de genoemde gebieden kunnen voordoen, vereisen gepaste oplossingen. Hiervoor is echter een brede en diepgaande kennis van en inzicht in de complexe materie van de sociale zekerheid noodzakelijk. Deze constatering noopt op zich al tot uitgebreide en grondige bestudering en onderzoek van de sociale zekerheid op wetenschappelijk niveau en tot universitaire opleidingsmogelijkheden om te kunnen beschikken over een potentieel aan sociale zekerheidsdeskundigen.

De wetenschappelijke betekenis van een universitaire opleiding Sociale Zekerheidswetenschap kan al worden ontleend aan de grote maatschappelijke betekenis van sociale zekerheid. Er is echter meer. Het specifieke veelzijdige karakter van sociale zekerheid en de doordringing ervan tot diverse wetenschappelijke terreinen vragen eveneens om een intensieve en diepgaande wetenschappelijke activiteit.

Indien bestudering en analyse van de sociale zekerheid vanuit slechts één gezichtspunt geschieden, wordt te kort gedaan aan de eigenheid van de sociale zekerheid. Anders gezegd bestudering van de sociale zekerheid vanuit een monodisciplinair perspectief kan onvoldoende inzicht verschaffen in de sociale zekerheid. Een enge benadering van sociale zekerheidsvraagstukken, bijvoorbeeld uitsluitend vanuit de economisch, sociologische of juridische discipline, herbergt het gevaar van eenzijdige visies en ondoelmatige oplossingen die veeleer nieuwe vraagstukken oproepen. De betekenis van de bijdragen van de verschillende disciplines aan het inzichtelijk maken van de sociale zekerheid mag natuurlijk niet worden onderschat. Echter, volledige en wezenlijke doorgronding van de sociale zekerheid kan slechts worden bereikt, indien zij tegelijkertijd vanuit verschillende monodisciplinaire invalshoeken wordt bestudeerd. Eerst dan zullen sociale zekerheidsvraagstukken in hun veelzijdigheid kunnen wor-

den onderzocht en zullen antwoorden daarop blijk kunnen geven van een omvattend, afgewogen en volkomen inzicht in de betreffende kwesties. Een vruchtbare bestudering van de sociale zekerheid, zo stelt de coördinator in zijn rapport, vraagt met andere woorden om een multidisciplinaire benadering ervan. Een benadering die, anno 1983, nog goeddeels ontbrak in het Nederlandse universitaire onderwijs en onderzoek. De wetenschappelijke betekenis en het vernieuwende van de universitaire opleiding Sociale Zekerheidswetenschap ligt dan ook in het bijzonder in de multidisciplinaire bestudering van de sociale zekerheid. De multidisciplinariteit kan worden getypeerd als het met elkaar in relatie treden van afzonderlijke disciplines, zonder dat echter de binding met de monodisciplinaire fundamenten wordt losgelaten. Het gaat om een samenwerking tussen afzonderlijke wetenschapsvelden waarbij op systematische wijze wordt gepoogd in teamverband een meerwaarde te verkrijgen ten aanzien van beschrijving, verklaring en voorspelling van een en hetzelfde object i.c. sociale zekerheid.

In de naamgeving van de studierichting komt tot uiting dat een wetenschap wordt bedoeld die zich met het sociale zekerheidsverschijnsel in zijn volle omvang bezighoudt.

4.3 *Een arbeidsmarktonderzoek*

Het instituut voor Sociaal Wetenschappelijk Onderzoek van de Hogeschool (IVA) heeft in 1983 een onderzoek verricht naar de beroepsperspectieven van de afgestudeerden van de opleiding Sociale zekerheidswetenschap.

Uit dat onderzoek is onder andere gebleken dat er, behalve aan monodisciplinair opgeleide academici, juist een wezenlijke behoefte bestaat aan academici die in hun studie op multidisciplinaire wijze hebben leren omgaan met sociale zekerheid. Zij zullen op basis van zo'n opleiding, naar wordt verwacht, eerder in aanmerking komen voor, c.q. doorstromen naar onder meer:

- (leidinggevende) functies in instellingen die werkzaam zijn op het terrein van de sociale zekerheid op uitvoerend niveau;
- beleids- en staffuncties bij beleids- en uitvoeringsorganisaties van de sociale zekerheid, alsmede bij organisaties die zich binnen hun totale activiteiten ook bezighouden met sociale zekerheid, bijvoorbeeld werknemers- en werkgeversorganisaties, belastingdienst en bij organisaties in de sfeer van de rechtshulp en de rechtsspraak;
- wetenschappelijke onderzoeksbanen bij universiteiten, para-universitaire instituten en bij de adviesorganen van de overheid, zoals de SER, SCP, CPB, WRR, ZFR en SVR;
- onderwijsfuncties in het middelbaar- en hoger onderwijs;
- journalistieke- en commentatorfuncties.

Het aantal vacatures waarvoor afgestudeerde Sociale Zekerheidswetenschappers in aanmerking zouden kunnen komen wordt geschat op 250 tot 350 vacatures per jaar. Hoeveel van deze vacatures door hen werkelijk zullen kunnen worden vervuld, is van vele factoren afhankelijk. Het zal bijvoorbeeld afhangen

van de situatie op de arbeidsmarkt op het moment dat de nieuwe studierichting zijn eerste afgestudeerden zal afleveren (1988, 1989). Hun concurrentiepositie ten opzichte van anders opgeleiden en de erkenning die de opleiding Sociale Zekerheidswetenschap in de loop der jaren zal verwerven, zijn andere aspecten waarmee rekening dient te worden gehouden.

Ook is uit het arbeidsmarktonderzoek gebleken dat er, kwalitatief gezien, behoefte bestaat aan academici die in hun opleiding op multi-disciplinaire wijze hebben leren omgaan met sociale zekerheid. Zij dienen niet alleen te beschikken over kennis en inzicht aangaande ontwikkelingen, structuren en interne en externe samenhangen in de sociale zekerheid, maar zij dienen daarbij ook de relevantie van economische, juridische, sociologische en andere factoren te onderkennen. Hun opleiding dient dan ook geschraagd te worden door een deugdelijke kennis van de relevante disciplines en dient verder te worden aangevuld met mogelijkheden tot bestudering van een aantal hulpvakken die liggen op het grensvlak van het sociale zekerheidsbeleid en andere beleidsterreinen. Bovendien dienen deze toekomstige sociale zekerheidsdeskundigen te worden geoefend in communicatieve vaardigheden en moeten zij leren omgaan met praktische beleids- en uitvoeringsproblemen.

4.4 *Het onderwijsprogramma*

De coördinator en de begeleidingscommissie zijn steeds overtuigd geweest van de noodzaak dat de nieuwe opleiding een geheel zelfstandige universitaire studie zou moeten worden. Bestaande opleidingen zouden immers slechts door het inbouwen van meer of minder uitgebreide en sterk monodisciplinair getinte specialisaties aandacht kunnen geven aan de sociale zekerheid. Hoe nuttig ook, dit zou echter betekenen dat de vereiste multidisciplinaire bestudering en onderzoek van sociale zekerheid onvoldoende zouden worden gewaarborgd.

De beoogde opleiding diende vanzelfsprekend te worden ingekaderd binnen de sinds 1982 ingevoerde nieuwe systematiek van het universitaire onderwijs, de zgn. twee fasenstructuur. In deze structuur bestaat de eerste fase uit een éénjarige propedeuse en een driejarige doctoraalstudie. Dit eerste deel wordt afgesloten met de academische graad van doctorandus. Hierna zou volgens de ministeriële plannen uit het begin van de jaren tachtig een tweede fase moeten volgen die beroeps- en onderzoekersopleidingen zou gaan inhouden voor een beperkt aantal afgestudeerden uit de eerste fase. In het jaar 1983 bestond nog onvoldoende duidelijkheid over de invulling van de tweede fase. De uitwerking van het onderwijsprogramma is daarom beperkt tot de eerste fase.

De gesignaleerde maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie van een studierichting Sociale Zekerheidswetenschap, aangevuld met resultaten verkregen uit het arbeidsmarktonderzoek, hebben te zamen de basis gevormd voor de uitgangspunten van het curriculum van de opleiding. De voornaamste uitgangspunten kunnen als volgt worden weergegeven.

– De vierjarige eerste fase moet een volledig afgeronde wetenschappelijke

opleiding bieden, waarin de multidisciplinaire bestudering van de sociale zekerheid voorop staat.

- In de nieuwe studie zal de multidisciplinariteit met name herkenbaar moeten worden in het onderdeel 'Leer van de sociale zekerheid', dat een centrale plaats zal innemen in het curriculum. De relatie van de leer van de sociale zekerheid met de ondersteunende mono-disciplines houdt allereerst in dat zij de kennis en inzichten benut van de verschillende wetenschappen die deze vanuit hun specifieke benadering van de sociale zekerheid aandragen. In de tweede plaats zal zij door een multidisciplinaire bestudering bijdragen tot meer gefundeerde kennis van sociale zekerheid. Ten derde zal zij op haar beurt kennis kunnen toeleveren aan de afzonderlijke wetenschapsgebieden. Tenslotte zal zij mogelijkheden bieden tot een kritische reflectie op de reikwijdte van de monodisciplinaire benaderingen van de sociale zekerheid.
- Prof. Veldkamp heeft met nadruk gesteld dat voor het tot volle wasdom komen van deze multidisciplinariteit het noodzakelijk is dat sociale zekerheid zo ruim mogelijk wordt opgevat. Een ruim begrip sociale zekerheid beperkt zich niet tot de primaire sociale voorzieningen, maar rekent daartoe alle regelingen waarbij sprake is van inkomensgarantie, inkomenssubstitutie en inkomenscomplementariteit. Het omvat het geheel van instellingen en voorzieningen dat gericht is op het waarborgen van een bepaald bestaansniveau. Met andere woorden alles wat zowel collectief als individueel gericht is op de continuïteit van arbeid, inkomen en gezondheid(svoorzieningen) behoort in die optiek tot de sociale zekerheid.
- Het eerste jaar van de studie, de propedeuse, moet onder meer een oriënterend karakter hebben en aan de studenten een brede kennisbasis verschaffen. Er moet een indruk worden verkregen van hetgeen de studie beoogt en inhoudt. Een propedeuse Sociale Zekerheidswetenschap dient dan inleidingen tot de verschillende monodisciplines te bevatten (economie, sociologie, recht) alsmede de vakken sociale filosofie, wiskunde, statistiek en methoden en technieken van onderzoek, informatica en een uitgebreide inleiding tot de sociale zekerheid als onderdeel van de 'Leer van de sociale zekerheid', waarin tevens de eerste multidisciplinaire aanzetten kunnen worden gegeven.
- Het multidisciplinaire karakter van de studierichting dient te worden geaccentueerd door ook studenten met een propedeuse economie, rechten of sociologie te laten doorstromen maar het doctorale programma van de studierichting Sociale Zekerheidswetenschap. Deze overgang dient mogelijk te worden gemaakt door in het doctoraal een beperkt aantal compacte schakelcursussen op te nemen. Welke schakelprogramma's moeten worden gevolgd hangt af van de gevolgde propedeuse.
- Het driejarige doctoraalprogramma moet worden gericht op een theoretisch-empirische en themagerichte benadering van de sociale zekerheid vanuit een multidisciplinair perspectief.
  De in de propedeuse(s) gelegde basis dient te worden verstevigd door nadere bestudering van de relevante disciplines, mede in hun relatie tot sociale zekerheid. Dit kan vorm krijgen binnen vakken als 'sociale zekerheidseconomie', 'sociale zekerheidssociologie' en 'sociale zekerheidsrecht'.

Binnen het centrale onderdeel 'Leer van de sociale zekerheid' zal de multidisciplinaire bestudering, naarmate de studie vordert, een steeds grotere plaats gaan innemen. Dit moet door een thema-gerichte opzet van het onderwijsprogramma (gekoppeld aan een onderzoeksprogramma) worden bevorderd. De andere vakken, bijvoorbeeld sociale zekerheidseconomie, -recht en -sociologie, kunnen vanuit hun optiek aansluiten bij de multidisciplinaire thema's in de Leer van de sociale zekerheid. Ook zullen statistiek en methoden en technieken van onderzoek, alsmede een filosofische oriëntatie op sociale zekerheid niet mogen ontbreken.
Bovendien moet de opleiding zodanig worden ingericht dat de studenten in het verlengde van de hoofdvakken kunnen kiezen voor bestudering van nauw met de monodisciplines en de sociale zekerheid verwante vakken, zoals openbare financiën, organisatie van de gezondheidszorg, politicologie arbeidsverhoudingen, belastingrecht, staats- en bestuurrecht.
Tenslotte moet de studenten voldoende praktische bagage worden meegegeven voor hun toekomstige beroepsuitoefening. Dit zal kunnen geschieden door het opnemen in het curriculum van mondelinge en schriftelijke vaardigheidsoefeningen, het uitnodigen van gastdocenten werkzaam in sociale zekerheidsorganisaties en het volgen van onderzoeks- en praktijkstages al of niet verbonden aan een afstudeerwerkstuk.

4.5 *Het onderzoeksprogramma*

Prof. Veldkamp geeft in het rapport ook een schets van een mogelijk onderzoeksprogramma voor de studierichting. In dat programma ligt het hoofdaccent eveneens op een multidisciplinaire bestudering van vraagstukken van sociale zekerheid. De analyse daarvan zal kunnen worden geplaatst in het licht van de aspecten doelmatigheid en rechtvaardigheid. Ter voeding van het multidisciplinaire onderzoek en voor verdieping van het inzicht in sociale zekerheidsvraagstukken zal ook ruime aandacht worden geschonken aan het disciplinair gerichte onderzoek dat nog veel witte vlekken kent op dit terrein. De integratie en interpretatie van de verkregen monodisciplinaire inzichten zullen moeten bijdragen tot een multidisciplinaire meerwaarde. De nieuwe studierichting zal in samenwerking met andere universiteiten, onderzoekscentra en sociale zekerheidsorganisaties een belangrijke aanzet kunnen geven voor de ontwikkeling van dit multidisciplinaire onderzoek. De positieve wisselwerking tussen de verschillende benaderingswijzen van sociale zekerheidskwesties zal ook een gunstige uitwerking kunnen hebben op het onderwijs, dat niet los kan worden gezien van het onderzoeksprogramma.

Overeenkomstig de uitgangspunten voor het onderwijsprogramma is in het onderzoeksprogramma gekozen voor een themagerichte opzet. De thema's die van dat programma deel zullen kunnen gaan uitmaken, liggen op het terrein van de ontstaansgronden en de grondslagen van sociale zekerheid, de beleving en waardering van sociale zekerheid en de bestuurlijk organisatorische vormgeving van het sociale zekerheidssysteem. Verder kunnen als mogelijke aandachtsgebieden voor onderzoek worden genoemd de relaties tussen sociale ze-

kerheid en economie, het brede verschijnsel bestaansonzekerheid, demografische ontwikkelingen, arbeidsmarkt, arbeidsomstandigheden en welzijn. De verschillende onderwerpen bieden vele mogelijkheden tot historisch, nationaal en internationaal vergelijkend onderzoek van de sociale zekerheid, waarin onder meer economische, juridische, sociologische en politicologische aspecten kunnen worden betrokken.

5 De goedkeuring

In september 1983 werd het rapport voltooid en werd het door Prof. Veldkamp aangeboden aan het College van Bestuur. Het College legde het rapport ter consultatie voor aan de betrokken diensten en faculteiten van de Hogeschool. Daarna, op 17 november 1983, besloot de Hogeschoolraad van de Katholieke Hogeschool op basis van het rapport tot instelling van een studierichting Sociale Zekerheidswetenschap ex art. 20 WWO. Zo'n studierichting heeft een experimenteel karakter. De Instelling ervan behoeft echter de goedkeuring van de Minister van Onderwijs en Wetenschappen, die eerst een besluit neemt na de andere Universiteiten en Hogescholen te hebben gehoord en na advies te hebben ingewonnen bij de (toen nog bestaande) Academische Raad en de Onderwijsraad. Dergelijke studierichtingen worden na een aantal jaren geëvalueerd en op hun levensvatbaarheid beoordeeld.

De Hogeschoolraad kwam op 17 november 1983 verder tot het besluit dat, in afwachting van de uitslag van de externe advies- en goedkeuringsprocedures, de start met een propedeuse Sociale Zekerheidswetenschap in september 1984 verder moest worden voorbereid. Hiertoe werd door het College van Bestuur een commissie ingesteld onder leiding van Prof. Veldkamp en waarvan, naast een aantal leden van de begeleidingscommissie, tevens de Rector Magnificus Prof. Dr. R.A. de Moor deel uitmaakte. Op 3 mei 1984 werd het commissieverslag 'een start met de experimentele studierichting Sociale Zekerheidswetenschap in september 1984' met instemming begroet door de Hogeschoolraad. Grote tevredenheid bestond over de concretisering van de onderwijskundige principes, de vormgeving van het studentenbeleid en de programmatische invulling en detaillering van de propedeuse.

Onderwijl was gebleken dat in de adviezen van buiten de Hogeschool met betrekking tot de nieuwe studierichting de behoefte aan uitbreiding van het universitaire onderwijs en onderzoek op sociale zekerheidsgebied niet ter discussie stond. Wel bestond er op sommige plaatsen verschil van mening over de vraag of de bestaande universitaire opleidingen zouden kunnen voorzien in de gesignaleerde behoefte of dat een nieuwe universitaire opleiding Sociale Zekerheidswetenschap daartoe noodzakelijk zou zijn. Wat dat betreft, heeft de nieuwe opleiding al een plaats in de geschiedenis van de sociale zekerheid verworven. Want, zoals wel vaker in die historie het geval is geweest, werd niet de noodzakelijkheid van het een en ander omstreden, maar waren de invulling en de wijze van uitvoering de twistappels.

De verschillende uitgebrachte adviezen boden de Minister van Onderwijs en Wetenschappen, Drs. W.J. Deëtman, in ieder geval voldoende materiaal om tot een beslissing te komen. In een brief van 9 juli 1984 liet hij de Hogeschool weten slechts zijn goedkeuring te verlenen tot het instellen van een studierichting Sociale Zekerheidswetenschap in de vorm van een zogenaamde bovenbouwstudierichting. Dat wil zeggen dat er wel toestemming werd gegeven voor een doctorale opleiding Sociale Zekerheidswetenschap maar niet voor een eigen propedeuse Sociale Zekerheidswetenschap.

Als eerste jaar dienden de propedeuses economie, rechten en sociologie te worden aangemerkt. Het niet toekennen van een eigen propedeuse betekende enigszins een domper op de feestvreugde rond de nieuwe studie, maar het kwam niet onverwachts. Uit eerder verschenen taakverdelingsplannen voor het wetenschappelijk onderwijs (1983) was immers al gebleken dat de Minister een sterke voorkeur had voor een bovenbouwstudierichting.

6 De stand van zaken in het voorjaar van 1986

Na de ministeriële goedkeuring heeft de Katholieke Hogeschool haar in de twee rapporten neergelegde plannen voor de nieuwe studierichting Sociale Zekerheidswetenschap verder kunnen uitwerken.

Prof. Veldkamp is in aansluiting op zijn coördinatorstaak in augustus 1984 door het Bestuur van de Stichting Katholieke Hogeschool benoemd tot buitengewoon hoogleraar in de Leer van de sociale zekerheid. Hij was daarmee het eerste lid van de wetenschappelijke staf van de studierichting. Het aantal leden is sindsdien uitgebreid. In het voorjaar van 1986 bestond de wetenschappelijke formatie uit de volgende personen Prof. Dr. J. Berghman, hoogleraar Leer van de Sociale Zekerheid, Prof. Dr. N. Douben, buitengewoon hoogleraar sociale zekerheidseconomie, Prof. Dr. D. Pieters, buitengewoon hoogleraar sociale zekerheidsrecht, Prof. Dr. J. van Wezel, buitengewoon hoogleraar sociale zekerheidssociologie. Tot universitaire docenten zijn benoemd Drs. C. Boos, Drs. R. Muffels en Drs. J. Roebroek.

De studierichting is als subfaculteit Sociale Zekerheidswetenschap ondergebracht bij de Centrale Interfaculteit van de Hogeschool met als secretaris M.A.M. van den Akker en als studie-adviseur Mevr. Drs. D. Lindenau. Het bestuur van de subfaculteit wordt voorlopig gevormd door een zogenaamde voorbereidingscommissie, waarvan behalve de hiervoor genoemde hoogleraren ook Prof. Dr. W. Reynaerts, en Prof. Dr. Ir. A. Kapteyn deel uitmaken. Tevens hebben de docent Drs. R. Muffels en twee studenten zitting in de commissie. Tot aan zijn emeritaat heeft Prof. Veldkamp het voorzitterschap van deze commissie vervuld en is hij tevens als decaan opgetreden.

In september 1985 is gestart met het doctoraalprogramma. Bij het opmaken van een voorlopige balans kan worden gezegd dat de deelnemende studenten met grote betrokkenheid en enthousiasme de studie volgen. Zij weten zich

gesteund door een team van hoogleraren en docenten dat met inzet en vertrouwen werkt aan de opbouw van de studierichting Sociale zekerheidswetenschap.

7 Besluit

In de vorige paragrafen is ingegaan op de totstandkoming van de studierichting Sociale Zekerheidswetenschap aan de Katholieke Hogeschool Tilburg. In het kort zijn de betekenis van deze nieuwe studie en de uitgangspunten van het onderwijs en onderzoeksprogramma weergegeven. Vervolgens worden enkele procedurele verwikkelingen vermeld die zijn uitgemond in de goedkeuring van de studierichting door de Minister van Onderwijs en Wetenschappen en wordt een aantal ontwikkelingen tot aan het voorjaar van 1986 beschreven.

In de totstandkoming en opbouw van de studierichting heeft Prof. Dr. G.M.J. Veldkamp als coördinator en als (eerste) hoogleraar in de Leer van de sociale zekerheid een belangrijke rol vervuld. Voor de verwerkelijking van zijn wens, vervat in zijn in 1984 te Tilburg gehouden oratie, dat daar een kwalitatief hoogstaande studierichting zal worden ontwikkeld waarin Sociale Zekerheidswetenschap een duidelijke plaats zal innemen, heeft hij de essentiële fundamenten gelegd, de profielen gesteld en een hecht team gevormd.

Dat de subfaculteit Sociale zekerheidswetenschap zal kunnen uitgroeien tot een centraal station voor de sociale zekerheid, een halteplaats waar niet alleen vele sociale zekerheidslijnen samenkomen en weer vertrekken, maar waar het voor velen ook goed toeven zal zijn op weg naar hun toekomst, is in de eerste plaats aan hem te danken.

Geraadpleegde literatuur

Uitdaging en Verandering, Katholieke Hogeschool Tilburg, december 1982.

Rapport Algemene Faculteit i.o. te Leeuwarden, Rijksuniversiteit Groningen, mei 1982.

Een universitaire opleiding in de sociale zekerheid, verslag van de werkgroep Reynaerts, Katholieke Hogeschool Tilburg, juni 1982.
Opgenomen in het rapport Sociale Zekerheidswetenschap, KHT 1983.

Beleidsvoornemens betreffende taakverdeling en concentratie in het wetenschappelijk onderwijs, Den Haag, juli 1983.

Taakverdeling en concentratie in het w.o., Tweede Kamer, zitting 1982-1983 17649, nr. 16.

Prof. Dr. G.M.J. Veldkamp (red.).
Het rapport Sociale Zekerheidswetenschap, de experimentele studierichting Sociale Zekerheidswetenschap ex art. 20 W.W.O., Katholieke Hogeschool Tilburg, november 1983.

Drs. A. Maas, Drs. R. Muffels, Ir. J. Rieken.
Is er een markt voor sociale zekerheidsdeskundigen?
Verslag van een onderzoek naar de kwalitatieve en kwantitatieve behoefte aan sociale

zekerheidsdeskundigen t.b.v. het voorstel tot inrichting van een experimentele studierichting Sociale Zekerheidswetenschap ex art. 20 WWO, IVA, Tilburg, augustus 1983.

Prof. Dr. G.M.J. Veldkamp (red.).
De start met een experimentele studierichting Sociale Zekerheidswetenschap om september 1984.

Verslagen, adviezen en brieven m.b.t. studierichting Sociale Zekerheidswetenschap van Universiteiten en Hogescholen, Academische Raad, Onderwijs Raad en het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen.

Prof. Dr. G.M.J. Veldkamp,
Schets van de Leer van de sociale zekerheid, Kluwer, Deventer 1984.

Prof. Dr. G.M.J. Veldkamp,
Didactiek van de sociale zekerheid. Rede uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van buitengewoon hoogleraar in de leer van de sociale zekerheid aan de Katholieke Hogeschool te Tilburg op 21 september 1984, Kluwer, Deventer 1984.

Working conditions and social security on ships under 'flags of convenience'*

HENNING JAKHELLN**

I

1. Through legislation and collective bargaining, seamen on the merchant fleets of traditional shipping countries are today entitled to wages and working conditions, as well as social security, to an extent that in general may be characterized as quite satisfactory compared with the corresponding position of on-shore employees of the countries in question. This position is a result of the general economic development and increased standards of living, of the development through legislation of working conditions and social security, and of the activities of the various seamens' unions. In this connection it is of importance to note that these unions have a comparatively strong position, as the percentage of organized seamen has traditionally been relatively high. Also, the seamens' unions co-operate with the other trade unions for on-shore employees, especially the transport workers' unions.

2. Traditionally, shipowners have run their business from the same country as the country in which their company and ships are registered. That is traditionally also required by maritime legislation in most countries; otherwise their ships cannot be registered in the country in question.

The legislation of countries of convenience is on these points contrary to traditional maritime law principles. Such countries are also referred to as coun-

* In this article the following abbreviations are used: ARD = Arbeidsrettens dommer og kjennelser (Decisions of the Labour Court in Norway), ND = Nordiske domme i sjøfartsanliggender (Nordic Court decisions in maritime cases), Rt. = Norsk retstidende (Decisions of the Supreme Court in Norway, St. meld. = Stortingsmelding (Report from the Government to the Norwegian Parliament).

** Universitetet i Oslo, Institutt for offentlig Rett, Oslo, Norway.

tries with 'open registers', as it is not a condition for registering a shipping company, that there exist a real connection between the domicile of the shipowners and the country in question. In practice, thus, the shipping company is usually registered as a company with limited responsibility in a country of convenience, but with only its formal address, as well as its ships, registered there. The activities of the shipping company are, however, not run from any office in that country, but usually from a larger international shipping center like New York, London, Hong Kong, etc. The capital interests behind such shipping companies may again come from other countries. The capital interests are, in other words, international or multinational.

To-day, a considerable part of the world's merchant fleet is registered under flags of convenience. In 1983, the Norwegian Ministry of shipping and Commerce estimated that about 28% of the world's fleet were flying such flags – at that time 6,403 ships of totally 202,047,000 dwt. The trend seems to be that more and more ships are being registered under these flags, so the percentage may to-day be even higher. Among countries of convenience, Liberia holds a clear leading position with 14.8% of the worlds' merchant fleet (1984), followed by Panama as a good number two with 8.9%. Other countries of convenience had a total of about 4.1%. In comparison, the merchant fleet registered in Norway was at that time 4.2%, cf. St. meld. 53/1984-85 p. 9, referring to Lloyd's register of shipping statistical tables.

3. Seamen onboard ships flying flags of convenience are usually recruited from countries where wages and standards of living are generally low, and where there is also substantial unemployment. This is the situation in many developing countries, e.g. the Philippines. Seamen from these countries are frequently not organized, and seamens' unions do usually not have any strong position. Also, shipping company agents may prefer to hire unorganized seamen rather than organized ones. Further, it is generally difficult for a national seamen's union to influence, through negotiations, the wages and working conditions of seamen working on a ship of foreign nationality.

Thus, the interests of seamen from developing countries are usually not sufficiently taken care of by their own national seamens' unions. Under these circumstances, the seamen are usually hired on the terms offered by the shipping companies. The only limit for a shipping company is, that the terms offered are to be acceptable on the labour market of the country in question – unless other kinds of regulations apply.

As employees, the seamens' right to social benefits from their employer is, usually, dependent on the legislation of the country where the ship is registered. If shipowners may register their ships in a country where the social security system is not as developed as in the traditional shipping countries – or if the social security system of the country does not extend to seamen of foreign nationality – the shipping company's expenses connected with social security may thus be reduced considerably, while the seamens legal security may also be reduced accordingly.

In practice, expenses connected with social security etc. are considerable.

For Norwegian ships, it seems realistic to assume that these costs amount to about 30% of the wages as an average. For ships under flags of convenience, these costs are assumed to be about 5%-10% of wages. Thus, on ships flying these flags, the shipowners may save in regard to manning expenses. In the first place as wages are considerably lower. In the second place as social security costs are considerably lower; and in the third place, even lower because those expenses are calculated on the basis of lower wages.

4. Working conditions and social security are closely connected, with no clear distinction between these two terms. The boundary is quite fluid. The West European tradition is to stipulate by legislation that a worker is entitled to certain benefits in certain events. To ensure the worker's rights, it is often stipulated that the claim should not be the sole responsibility of the employer; but combined with or replaced with a claim against a public fund or an insurance company, such insurance may then be compulsory. However, in countries without such legislation, similar rights for workers may be stipulated by contract – individual contracts or contracts concluded as a result of collective bargaining. In certain cases, such contracts may be a necessary addition to legislation, e.g. if the parties consider the contributions stipulated by legislation as being too low. A seaman's right to repatriation after a certain period of service may be considered as one of his working conditions, but his right to repatriation when his employment is terminated because of sickness or injury will usually be considered as a part of his position as regards social security. For the shipping company it is in both cases a matter of repatriation costs. As there is no clear definition of the term social security, it is also somewhat difficult to indicate the exact percentage of such costs in regard to the wages paid, no matter whether the question concerns traditional shipping or ships under flags of convenience. In this article, the term 'social security' is used in a broad sense, including e.g. all repatriation costs.

5. However, from the point of view of labour law, it is unsatisfactory and unfortunate that seamens' working conditions and position in regard to social security should be turned into a competitive advantage for international shipping. The welfare of workers should not be considered as only a matter of economic nature, but basically as a question of their social rights as human beings.

In practice, the individual seaman from a far-off country will have but limited possibilities to enforce his rights, if he should be of the opinion that he has not received what he is entitled to: e.g. if the seaman has been dismissed because of injury or illness, and claims compensation, sick pay etc. It is costly and time-consuming to raise and process a claim in a foreign country. This fact may tempt less scrupulous shipowners to take advantage of the seaman's weak position, and pay him off as cheaply as possible.

Further, it is generally not considered as a matter for a country to ensure that the provisions stipulated in legislation or contract are followed by the parties as regards these questions. The question whether a seaman has received what he is entitled to is in these regards normally considered a dispute of private

character. The country where the ship is registered will, therefore, normally not intervene or process the case on behalf of the seaman, nor will the country where the seaman is domiciled or holds his citizenship.

II

Ships under flags of convenience raise a number of difficult problems. As already mentioned, it is unsatisfactory that working conditions and social security position should be turned into a competitive advantage for shipping companies employing these flags. A further consequence is that to-day, the large number of ships under these flags represents a threat to shipping in traditional shipping countries, not only for the shipping companies, but also for the seamen and maritime traditions in these countries. In addition it may be argued that it is morally and socially unacceptable for seamen onboard ships under flag of convenience to be paid very low wages for the work they perform. On the other hand, it may also be argued that it is better for seamen from developing countries to have employment on such ships, because the alternative is often unemployment. It may also be argued that the present competition within shipping, with low rates, necessitates reducing all costs to a minimum, and therefore makes registration under a flag of convenience necessary, as the alternative may be no shipping at all.

Also from a legal point of view, such ships raise complicated questions. One set of questions relates to forum and choice of law – where can a seaman bring legal action against a shipping company; and will the general doctrine 'flag of the vessel' apply, or may the flag be 'lifted away'? The most difficult set of questions relates to actions against these ships, from the international transport workers' union and national unions in a country where the ship arrives for loading, unloading or repairs. The purpose of such actions may be to organize the seamen on board, to establish a collective agreement for wages, working conditions and social security on board, and so on. The question is then, whether and to what extent such actions are legal. Against this background, it may be useful to give an outline of how these questions have been handled in Norwegian shipping.

1. In this field, the standards worked out by the International Transport Workers Federation are a central document. Legally this document is not an agreement, because an 'agreement' is not obtained until there are two parties who have agreed to abide by the terms. The document has been prepared by ITF, but there is no organization representing shipping companies running ships under flag of convenience. In practice, the document is usually referred to as the ITF-agreement or the ITF collective agreement. This standard document has been worked out in order to deal with the low wages paid on ships under these flags, and in order to ensure that working conditions and social security of seamen on these ships are being taken care of satisfactorily. It may be said that

the standard document is a reaction of the workers on an international basis to meet the international movement of capital between countries.

The standards for wages are stipulated by ITF on an average of wages in a number of countries, with wage rates in traditional shipping countries given more weight than wage rates in developing countries. In addition to the average wage rates for different categories of seamen, about 20% is added as compensation for lacking/weaker social security.

In addition to wage rates, the ITF standard stipulates regulations that shall ensure the hours of work, compensation for overtime work, manning regulations, leave with pay (3 days' paid leave for each completed month of service) sick pay (for a maximum period of 84 days after repatriation), compensation for loss of life, and for disability, repatriation rights (e.g. repatriation at company expense after 9 months' continuous service on board), regulations for food, accommodation, bedding etc., subsistence allowances, compensation for loss of personal effects, regulations regarding membership fees, representation, breach of the ITF-agreement, etc.

From a Norwegian point of view, these standards differ in general principles little from those rights that a seaman is entitled to according to Norwegian legislation. It may also be mentioned that all major Norwegian seamens' unions are members of ITF.

2. Between the Norwegian Shipowners' Association (SAF, now ASO) and the major Norwegian seamen's union (Norsk Sjømannsforbund), a collective agreement was concluded in 1975, in regard to Norwegian shipping under foreign flags. This agreement is usually referred to as the 'internationalization agreement' (*internasjonaliseringsavtalen*).

The basic principles of this agreement are the following: If the ship is registered in a country which has a recognized public shipping administration as well as bona fide organizations for shipowners and seamen, the wages and social standards of that country shall apply, § 1. For certain developing countries, the parties may agree on special terms (training and development of shipping in such a country) § 2. In other cases, Norwegian wages and social standards shall apply if the crew consists wholly or partly of Norwegians. Foreign crew shall have their terms stipulated according to international standards, considering i.a. the minimum standards of ITF, § 3. As to disputes onboard ships owned by Norwegians or ships where Norwegian shipping interests have influence, registered in a country without special seamens' regulations or special regulations regarding collective agreements, it is recommended that these be solved by Norwegian arbitration. Crew members within categories organized by the Norwegian Seamen's Union cannot bring any dispute before courts without the consent of the union, § 7. Membership contributions are paid by the shipping company directly to the union for all crew members in the mentioned categories, and these contributions may not be deducted from the wages of the crew members, § 9.

The principle underlying this agreement is, as agreed by both parties, that it is of importance that wages and working conditions on board ships under

foreign flags owned by Norwegians, or where Norwegian shipping interests have influence, should be satisfactory.

3. As regards Norwegian authorities, permission to run ships under foreign flag is required according to the act on foreign exchange (1950). For such permission a number of conditions may be stipulated. Permissions granted by the Ministry refer, among other things to the precondition that there for each ship be concluded an agreement between the Norwegian collective bargaining parties regarding working conditions on board. This is done in consequence of the discussions in the Norwegian Parliament, where it was unanimously agreed that the running of Norwegian-owned ships under foreign flags should take place under adequate social conditions, cf. St.meld. 53/1984-85 p. 40.

4. Against this background we may conclude, that satisfactory working conditions and social security on ships flying flags of convenience are considered necessary by the workers' unions at the international level, as expressed by the ITF standard document. Satisfactory conditions are also stipulated by the major parties in Norwegian shipping, as expressed by the internationalization agreement referring i.a. to the ITF standards; and finally satisfactory conditions are a clearly expressed view by the Norwegian Parliament and presupposed by the Ministry when granting permissions under the foreign exchange act. Thus, there should be no doubt about the general Norwegian view on these question.

III

1. As regards forum, the Norwegian Seamen's Act is based on the view that Norwegian courts have exclusive jurisdiction as regards disputes between seamen and shipping companies concerning labour relationships onboard a ship registered in Norway (sec. 50). In consequence, a seamen may be discharged without notice if such a dispute is brought before foreign authorities (sec. 15 litra f). The purpose of these rules is to ensure that Norwegian law is applied to such disputes – historically these rules were a reaction against the 'Jones Act' of the USA – but it may further be argued that as a result of such a dispute the ship may be delayed, or be caused inconvenience as financial guarantees may be established. Similar rules may be found in the seamen's acts of other countries. The question then arises: if a country of convenience should have such a rule, whether the courts in other countries should declare themselves incompetent and dismiss the seaman's case. In general, the present writer feels that such cases should not necessarily be dismissed, since the connection between the ship and the country of convenience is of a purely formal nature. Beyond the formal registration, neither of the parties – shipping company or seamen – have any connection to that country. It would therefore seem quite unnatural to declare that all such disputes would have to be processed there. This question does not seem to have been ruled upon by Norwegian courts; but for chartering relations Sel-

vig has expressed the view that it would be 'meaningless' to interpret forum clauses so that an exclusive forum is established.[1] It may also be mentioned that the labour court of Hamburg did not consider sec. 50 of the Norwegian Seamen's Act as a decisive hinderance to dealing with a German seaman's claims against a Norwegian vessel. The court based its decision on the fact that the choice of forum had not been in writing; and it was not sufficient that the contract between seaman and shipping company presupposed that Norwegian law should apply.[2] This decision may, however, also be regarded as manifesting the more general principle of *forum non conveniencis* – for a seaman it would be more difficult and costly to bring a case before the courts in the shipping company's homeland than to process the case in his own homeland. Whether the principle of *forum non conveniencis* should apply in Norwegian law has, so far, not yet been decided upon by the courts, but quite a number of good reasons favour such a principle as regards labour relationships. It should be observed, however, that the Norwegian Supreme court has considered a clause establishing forum in Texas, USA, as cause to dismiss a case from the Norwegian courts but in that case both parties were US citizens, and the labour contract was for a limited duration (18 months), cf. Rt. 1980 p. 887. At any rate, the decision of the labour court of Hamburg seems to be based on quite good reasons also, because a seaman will have difficulties in getting changes made to a standard contract formula containing a forum clause; it should also be noted that the decision concerned a shipping company bona fide registered and operated from Norway. It would, thus, be quite surprising if another conclusion were reached in cases where the shipping company is merely registered in one country, while in fact operated from another.

2. According to Norwegian law, a court will be competent to deal with a dispute between seamen and a shipping company, provided only that a writ be served on the master of the ship while the ship is in a harbour of the court's jurisdiction, unless otherwise stipulated by ratified convention with another state, (cf. the act on legal proceedings (R1.), sec. 31 last subsection). On the other hand, it is generally assumed that a dispute between a foreign ship and foreign crew cannot be dealt with by Norwegian courts, (cf. already Canc. Prom. 7.12. 1812 and Supreme Court decisions referred in Rt. 1852 p. 48, Rt. 1873 p. 243 and Rt. 1908 p. 749), unless special circumstances of the individual case should lead to a different conclusion. This distinction is illustrated by a decision of the Norwegian Supreme Court, where Norwegian courts were considered competent to deal with the question regarding claims following from a strike on board an English vessel. The seamen had been hired in Norway, they were Norwegians, their contracts were written in Norwegian, and even the leader of the fishing expedition was domiciled in Norway, cf. Rt. 1936.900 and ND 1935.33 Bergen city court. Against this backgound it may be held that the question of whether a court is

1. Selvig's commentary in ND 1980 page XII to a decision of Stockholm's city court, referred in ND 1980 p. 73.
2. Arbeitsgericht Hamburg, Urteil Dez. 9, 1983 Heimthaler vs. Westfal-Larsen & Co. A/S.

competent should, from a Norwegian viewpoint, depend on whether one of the parties or other circumstances of the case has such connections to the country where the court has its seat that it would be unreasonable *not* to advance the case. Of importance is also R1. § 31 second subsection, which stipulates that once a ship has been arrested, the claim may be processed by the court where the ship was arrested. This rule applies also when a financial guarantee has been granted for the possible claim. Thus, forum may in fact be established by arresting the ship. To obtain such arrest it is sufficient that the claim be considered likely by the court, but arrest may also be granted if it would entail risk to delay the decision.

According to these rules, a seaman of a ship flying a flag of convenience may have forum established in Norway rather easily, should he maintain that he has not obtained whatever he claims to be entitled to in regard to his service on board. There is no exception here for claims regarding his position concerning social security.

IV

1. In maritime law, it is a general choice of law principle, that internal disputes on board a ship are to be decided upon according to the law of the flag of the vessel. The background for this principle is that the shipping company traditionally runs its business from the homeland of the ship, normally also with crew – or at least officers – domiciled in that country. Under such circumstances the ship, the shipping company and to a certain extent also the crew members have rather close connections to the homeland of the ship.

2. As regards ships flying flags of convenience, however, the background for the choice of law principle is no longer present. In Norway, there is a clear tendency to 'lift the flag away', and let the real – not the formal – connections to a country be decisive. The internationalization agreement does, as already mentioned above under III.2, stipulate that Norwegian wages and social standards shall apply where the crew, wholly of partly, consists of Norwegians. The same tendency is also intimated by the Supreme Court in the 'San Dimitris' decision, Rt. 1959 p. 1080, where the court took into consideration that 'all individual wages were at a level which was not contrary to the Greek national agreement'. In casu, the ship was registered in Panama, operated from London, but in reality Greek owned and with a Greek crew. It seems that the court, without reservations, did not take into consideration the wage standards etc. of the country where the ship was registered, nor those of the country from which the ship was operated. This remark of the court is in accordance with the general choice of law principles, as expressed i.a. in the EEC Treaty (1980), especially sec. 6 second subsection, final proviso, stipulating that where the circumstances indicate that the employment contract is more closely connected with another country, the law of that country shall apply.

3. Thus, if the shipping company's country of business is different from the country where the seamen are domiciled, and if the crew is composed of different nationalities, it should be assumed that the law of the business country of the shipping company will apply, unless special circumstances of the case should be evident. Cf. in this regard the Supreme Court decision, Rt. 1936 p. 900, where the legality of Norwegian seamen's strike on board an English fishing ship was decided upon according to English, and not Norwegian, law.

V

1. The use of boycott is in Norway regulated by the Boycott Act (1947). As previously mentioned, boycott against ships flying flags of convenience may be carried into effect by Norwegian transport workers' and/or seamen's unions when the ship calls at a Norwegian harbour for loading or unloading, or for repairs, unless the ship has an ITF agreement.

2. The first question is whether it is a condition for the legality of such an action that the ship have some further connection to Norway beyond the mere fact of having come to a Norwegian port. The basic point in this connection is whether each boycott action is to be evaluated separately, or seen as a part of the general activities of ITF and taffiliated unions in Norway and other countries.

The best reasons seem to favour the latter point of view. Running ships under flags of convenience is linked with the wishes and possibilities of international companies and capital to establish their activities where conditions seem most favourable. The counter-parties to international capital are trade unions engaged in international relations and international federations of those, carrying out activities on international level for the benefit of their members, as ITF does for seamen. To evaluate each boycott action separately would thus be a too narrow platform, as the international aspect and declared policies – well known in international shipping – would then tend to be left out of the picture.

This problem was touched upon by the Court of Appeal in the second 'Nawala' case, ND 1981 p. 177. The court remarked that the closer the connections were between ship and Norway, the more reasonable would the seamen's union's demand for a collective agreement be, e.g. if the ship did regularly call at Norwegian ports, and especially if the owner interests were Norwegain. However, this remark seems to be an argument in favour of boycott actions in such cases, but not an argument against the use of boycott actions in other cases. It is difficult to see why the interests of ITF and its affiliated unions should be more limited in cases where a ship calls only occasionally. It should also be observed that the preceeding Supreme Court decision, Rt. 1959 p. 1080, where the 'San Dimitris' had just one call at a Norwegain port, does not at all mention the argument that further connections to Norway would be a condition for legal use of boycott actions.

3. When Norwegian workers boycott a ship in a Norwegian port, it is obvious that the boycott is to be evaluated according to Norwegian law. Norwegian labour law recognizes the use of sympathy strikes, also when such strikes are used in support of a strike abroad, cf. decisions of the Labour Court ARD 1924-25 p. 179 and ARD 1956-57 p. 16. As regards the relationship between Norwegian workers' unions and the employers, use of sympathy strike is thus not a breach of the collective agreement between them. It might be argued that when there is no strike on board the ship, sympathy strike cannot be used because there is no strike to support. This view would, however, make it too easy to avoid actions to establish a collective agreement and to secure the right of the workers to organize, and has not been accepted by the Labour Court, cf. ARD 1927 p. 71, ARD 1936 p. 36 and ARD 1976 p. 104. It may also be mentioned that in the 'San Dimitris' case, as well as in the 'Nawala' case, there was no strike or other open labour conflict on board the ships.

4. Although strikes, including sympathy strikes, are not regulated by the Boycott Act, a reservation must be made for conditional sympathy strikes. When a workers' union declares that a ship will not be loaded, unloaded, repaired etc. unless an ITF agreement is concluded for the crew on board, there is no doubt that such a declaration is legally considered a boycott. The question arises, however, whether such boycott is unjustified, based as it is on a stipulated condition.

5. According to the Boycott Act. sec. 2 litra d, a boycott action will be deemed unjustified if the boycotted party has not been given notice a reasonable time in advance, containing sufficient reason for the boycott. The shipping company is thus entitled to a specific, individual notice, usually in writing or similar, cf. Rt. 1959 p. 1080 ('San Dimitris'). Probably, a conditional notice may be given before the ship's arrival in the port, followed by an unconditional notice after arrival. If that procedure is followed, a shorter time of the individual notice should be accepted. In the 'San Dimitris' case the court indicated that five days' notice would have been sufficient. Today, when ships need a much shorter time for loading and unloading, it must be assumed that a shorter time of notice should be accepted, e.g. 24 hours.

6. A boycott will also be deemed unjustified if the action has been started or maintained by untrue or misleading information, or in an unnecessarily provoking or offensive manner. The information in question must, however, originate from the boycotting party. Information brought by mass media themselves may be misleading, but only if such information is highly misleading and not corrected from other sources – e.g. the boycotted party – may it be assumed that the boycotting party will have an obligation to correct the information spread by others.

VI

A 'classical' labour law problem is the question whether a trade union can demand a collective agreement with an enterprise, where only a minority or perhaps none of the workers are organized. In court practice of the inter-war period, boycotting for this purpose was accepted in such cases, cf. especially Rt. 1929 p. 353 and Rt. 1934 p. 388. When the Boycott Act was passed, it was based on the view that such boycotting – conditional sympathy strikes – would at least be acceptable in situations where the workers were being hindered or obstructed in their right to organize, but also where the enterprise was being run with underpaid, unorganized workers. Consequently, boycotting in order to obtain usual wages and working conditions should be acceptable. The first Court of Appeal decision regarding 'Nawala' is based on this view, cf. ND 1980 p. 282. The court concluded that boycott against this ship under flag of convenience, in order to establish a collective agreement based on the minimum standards of ITF, was not contrary to the Boycott Act. The court remarked, i.a., that Norwegian shipping companies in principle had accepted the ITF terms as a standard for such ships with foreign crew, that the working conditions on board were considerably below this standard, and that the owner interests behind the vessel were Swedish.

VII

1. As already indicated under VI, boycott actions will basically be deemed justified only to the extent that the conditions demanded are usual for the kind of employment in question. Thus, it seems reasonable to assume that if illegal or invalid terms are demanded, the boycott action will be considered unjustified. As the boycott action is to be evaluated according to Norwegian law, it must probably also be assumed that the legality or validity of the terms demanded should be considered according to Norwegian law. It is, however, possible that the terms should also be considered according to the law of the country where the shipping company runs its business, with the limitation following of the l'ordre public doctrine.

Of specific importance in this connection is the general prohibition in Norwegian law against unreasonable terms of a contract. This prohibition extends also to collective agreements. If a party should leave it to the discretion of the other party to stipulate those terms that are later to apply to the concluded contract, that condition of the contract would be considered unreasonable and thereby invalid, unless reasonably clear limits as regards alterations are indicated in the contract. On this background it may be observed that the Court of Appeal – correctly – came to the conclusion that one of the terms of the Special Agreement (art. 5), establishing the ITF standards as the conditions on board the ship, was invalid. The term in question would give the Norwegian Seamens'

Union/ITF the right to change wages and contribution fees by giving the shipowners two months' notice, cf. ND 1981 p. 177.

2. As indicated under VII, boycott in order to obtain a collective agreement will not be deemed unjustified. The purpose of such an agreement is to stipulate wages and working conditions for the future, and the collective agreement will then not interfere with matters already settled. To demand that the collective agreement shall apply retroactively is, on the other hand, a much more doubtful matter – especially if the period in question is for a long time backwards. Thus, it seems to be a correct implementation of the law, that the Court of Appeal considered a boycott unjustified on the grounds that 'back pay' was demanded from the time when the seamen were hired on the ship, in casu more than one half year, ND 1981.177. However, in accordance with general views of labour law, it may be demanded that the terms of the collective agreement shall apply from the time that the seamen's unions demanded negotiations with representatives of the shipping company (e.g. shipmaster, agent) or the time when notice of boycott was received by one of these.

3. Terms stipulating that a certain fee be paid to a welfare fund are probably not to be considered unreasonable. Such terms do not differ much from similar funds established for onshore labour relationships in Norway, and such contributions may be agreed upon by collective agreements. It may be agreed that such contributions be paid by the employer and/or by the workers by deductions from their wages.

4. Contributions to the seamen's unions/ITF (collective agreement fees/affiliation fees) pose a somewhat more difficult question. It could be argued that such fees have as consequence that the seamen become organized, irrespective of their personal wishes. The question is, however, even more complex. It is generally accepted by Norwegian courts that a trade union may charge higher fees from non-members if these make use of services established by trade unions, cf. e.g. Rt. 1937 p. 786 and ARD 1949 p. 51. It is also generally accepted that the activities of seamen's unions also benefit unorganized seamen – not only as regards their wages and working conditions as a consequence of collective bargaining, but also as regards questions of working environment and safety on board through representation in work councils, shop stewards etc. Finally, such fees – which represent the same amount as ordinary membership fees – are for Norwegian ships collectively agreed upon for all categories of seamen; excepted are only masters of the ships. – On this background, and because the activities of the seamen's unions/ITF are presupposed to be of advantage also for seamen from the 'third world', it should be assumed that a boycott action will not be considered unjustified on the grounds that such contributions are demanded.

It is probably not necessary for seamen to have a 'contracting out' possibility, as such a right could easily jeopardize the whole arrangement. Further,

closed shop clauses are in principle recognized in Norwegian labour law, and contribution fees are by comparison less extreme than closed shop clauses.

5. In the 'San Dimitris' case, the Supreme Court held that the only purpose of the boycott action was to force the crew to become members of ITF. This seems to have been decisive for the opinion of the court, i.e. that the boycott was unjustified.

It seems, however, a doubtful question whether the purpose of the boycott really was limited to the membership question. Rather, the purpose was to establish a collective agreement, but this purpose was combined with a demand that the crew become organized. This combination was expressly defined in the proceedings before the Supreme Court. Such combination is however, in the writer's opinion an unnecessary complication. The general purpose of boycott actions against ships under flags of convenience is to equalize differences in wages and working conditions onboard these ships and ships in traditional shipping. This purpose may be obtained through a collective agreement on usual terms in shipping, so a demand for membership of crew members exceeds the purpose of the boycott. Therefore, the boycott was unjustified according to the Boycott Act sec. 2 litra c.

6. A consequence of a collective agreement based on ITF standards is that the contracts of the crew members are altered in their favour, at the shipping company's expense. Alteration of individual labour contracts through collective bargaining is, however, a procedure recognized in international labour law as well as in Norwegian law. The mere fact that the contracts of the crew are revised does therefore not have as consequence that the boycott is to be considered unjustified. This was also the conclusion of the Court of Appeal in the first 'Nawala' case, ND 1980 p. 282.

A collective agreement based on ITF standards may also interfere with a previously concluded collective agreement for working conditions onboard. In that case, the legality of the boycott action should depend on whether the parties to the previous collective agreement have acted in accordance with internationally recognized principles for collective bargaining, and especially whether the (foreign) seamen's union fulfils the demands stipulated in ILO Convention No. 98, art. 2. This seems also to be the principle laid down in the Norwegian internationalization agreement – referring to bona fide organizations – but with the additional demand that the country in question have a recognized public shipping administration. The latter demand is a natural consequence of the need to secure acceptable working conditions for seamen. This question was touched but decided upon by the Court of Appeal cf. ND 1980 p. 282.

VIII

1. Should a shipping company have concluded a collective agreement with ITF, and should it be in evidence that the company has not acted in accordance with the agreement but, e.g. paid the crew wages far below the levels stipulated, the question arises whether the ship may be boycotted in order to enforce due payment. In such cases, the crew may lay down their work, and in ND 1932.200, Bergen city court even accepted their claim for wages during the time the work had been laid down. The seamen may also have the ship arrested. As affiliated party to the collective agreement, the seamen's union has an obvious and independent interest that the terms of the agreement are followed onboard, and the crew and shipping company cannot amend the collective agreement without the consent of the seamen's union. Against this background it should be assumed that boycott would not be unjustified, as such a boycott would increase the possibilities of the union's right to demand that the agreed terms be followed.

2. Should, on the other hand, the shipping company claim that the terms are being followed, the union may have the ship arrested and process the case afterwards. Such arrest may certainly be demanded for unpaid contributions from the shipping company to the union/ITF, such as fees to welfare funds, affiliation and membership fees, etc. Arrest may, however, also be demanded for claims arising from the union's claim that the terms of the collective agreement be followed onboard. On the other hand, the general labour law principle is that legal disputes shall be settled by legal proceedings, and not by force, cf. e.g. ARD 1938 p. 80. This principle is quite unambiguous as regards onshore labour relationships, as the enterprise is usually permanently established in the country. A ship may, on the other hand, disappear from the country within a very short time. It may take some time to have a ship arrested, so quite good reasons favour the view, that a boycott action may be effected even for disputed matters, until the court has decided upon the demand for arrest, or sufficient financial guarantees are presented by the shipping company; unless the claim of the union should be obviously untenable.

IX

1. For unjustified boycott the shipping company is entitled to compensation, cf. the Boycott Act sec. 4. The court shall stipulate the compensation, taking into consideration not only the financial loss, but also the guilt of the parties. In special cases of extenuating circumstances, the right to damages may fall away. In the 'San Dimitris' case (Rt. 1959 p. 1080) as well in the second 'Nawala' case (ND 1981 p. 177), the court did not reduce the compensation, but granted compensation for the whole financial loss. In the latter case, no reduction was made, because the seamen's union had not claimed any reduction. However, the court should in the writer's opinion, have evaluated this question ex officio. Generally

in labour law, it is an argument in favour of reduced liability if one of the parties has behaved provocatively, has not tried to avoid the conflict through negotiations etc., cf. e.g. ARD 1972 p. 52. Such circumstances should also be taken into consideration as regards boycott actions.

2. It is possible that also the charterers may claim compensation for loss caused by unjustified boycott, cf. Rt. 1930 p. 712 where such compensation was granted. The ship was boycotted during the process of unloading, which entailed extra expenses (use of barges). For such expenses there is a close connection between the boycott action and the loss sustained. Should the connection between action and loss be looser – e.g. delayed production – compensation will probably not be granted.

Beleidsproduktie in de sociale zekerheid

Een analyse van de beleidsvorming op het terrein van de sociale zekerheid alsmede enkele voorstellen inzake het verbeteren van het betreffende beleidsproduktie-proces

Jo Rieken*

1 Vraagstelling

Vanaf het einde van de zestiger jaren tot heden is er op het beleidsterrein van de sociale zekerheid, met wisselende intensiteit geprobeerd het stelsel van sociale zekerheid, in zijn geheel of op onderdelen ervan, te veranderen. Afgezien van de soms diep ingrijpende nominale aanpassingen in bijvoorbeeld het financierings- en prestatiestelsel is een meer integrale en structurele herziening van het sociale zekerheidsstelsel tot op heden niet doorgevoerd. De afgelopen jaren zijn er twee zogenaamde stelselherzieningsplannen ontwikkeld. Een door het Kabinet Lubbers en een door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Beide plannen concentreren zich op één van de vier stelselonderdelen, te weten het prestatiestelsel. Van een integrale stelselherziening is dan ook geen sprake. Een ander gemeenschappelijk kenmerk van beide plannen is dat er een lawine van kritiek over is gerold. Een kritiek die zodanig is dat het plan 'Waarborgen voor Zekerheid' van de WRR bedolven is en dat het nog maar zeer de vraag is of de Tweede Kamer de 'stelselherzieningsplannen' van het Kabinet Lubbers nog voor de verkiezingen van 21 mei 1986 zal behandelen. In deze bijdrage staat niet de 'juistheid' van de stelselherzieningsplannen en de kritiek daarop centraal. Er wordt vanuit een organisatie- en bestuurskundige invalshoek gekeken naar het

* IVA, Tilburg.

beleidsproces inzake de sociale zekerheid[1], vanaf het einde van de zestiger jaren tot heden.

Hoe komt het dat, terwijl de 'omgeving' van de sociale zekerheid in snel tempo verandert, het sociaal zekerheidsbeleid een grote mate van inertie bezit. Anders gezegd, hoe komt het dat terwijl er structurele veranderingen in de technologische, de economische, de politieke en de sociaal-maatschappelijke ontwikkelingen plaatsvinden, het stelsel van sociale zekerheid nauwelijks veranderbaar is gebleken?

Komt dat omdat het stelsel zó goed in elkaar zit dat het bestand is tegen de veranderingen op de genoemde gebieden? Zijn de voorgestelde veranderingen geen verbeteringen, of anders gezegd geen antwoorden op de gestelde problemen? Is er sprake van een machtsstructuur die zodanig gericht is op het veilig stellen van bepaalde belangen dat daardoor sommige voorstellen a priori kansloos zijn? Is de politiek voldoende doordrongen van de noodzaak het stelsel van sociale zekerheid in structurele zin te wijzigen en zo ja, durft men dergelijke wijzigingen, waarvan de juistheid op lange termijn pas kan blijken, op korte termijn aan? Is de sociale zekerheid maakbaar volgens een vooropgezet masterplan of is de sociale zekerheid op enige moment het resultaat van een veelheid van krachten en omstandigheden?

Deze vragen brengen ons op de structuur en de vorm van het beleidsproces.

Het contingentie-denken, dat in de organisatiesociologie in de zestiger jaren werd ontwikkeld[2], is in dit verband van belang. Deze wijze van organisatieontwerp gaat ervan uit dat er niet één beste organisatiestructuur is. Afhankelijk van een groot aantal omgevingsfactoren (aard van de markten, politiek en economisch klimaat) en organisatiefactoren (gehanteerde technologie, grootte, leeftijd) kiest de organisatie een besluitvormingsstructuur die tot de beste prestatie zal leiden. Verandert de omgeving van de organisatie, dan kan dat niet zonder betekenis blijven voor de besluitvormingsstructuur van de organisatie. Later is erop gewezen dat 'de omgeving' niet alleen 'de organisatie' determineert maar dat omgekeerd de 'powerholders' in een organisatie de omgeving zodanig beïnvloeden dat deze 'gunstig' wordt voor de organisatie.[3] Het gaat hierbij niet om de vraag of bovenstaande het algemeen aanvaarde organisatiesociologisch paradigma is. Van veel groter belang is de vraag of en in welke mate deze manier van denken gehanteerd werd bij het ontwerpen van het sociaal zekerheidsbeleid. Meer in zijn algemeenheid wordt onderzocht welke organisatie- c.q. beleidsmodellen in het sociaal zekerheidsbeleid van het einde van de zestiger jaren werden gebruikt. Deze organisatie- en beleidskundige analyse vindt plaats tegen de achtergrond van het beantwoorden van de ultime vraagstelling van deze bijdrage, te weten: hoe is de onveranderbaarheid van het sociaal zekerheidsbeleid

1. Sociale Zekerheid wordt in enge zin opgevat. Dat wil zeggen dat vooral de loondervingsregelingen als daar zijn de WW, WWV, ZW, WAO/AAW, RWW, centraal zullen staan.
2. Zie in dit verband Rieken, J. en J. Baayens, Effectiviteit en Bestuur van Organisaties, Vuga, Den Haag, 1981.
3. Rieken en Baayens, o.c., 1982 (pag. 36 en 37).

te verklaren en zijn er aanzetten mogelijk voor een meer doeltreffende beleidsbenadering.

2 Stagnerende beleidsprocessen in een arena van belangen en in complexe structuren

Eenvoudigheidshalve kan het beleid uiteengelegd worden in drie hoofdfasen, te weten: de beleidsvoorbereiding, de beleidsvorming en de uitvoering van het beleid. Wij zullen dit de beleidsproduktie noemen. De beleidsproduktie wordt niet door een actor of organisatie verricht, integendeel. Op het gebied van de sociale zekerheid is er een complexe besluitvormings- en produktiestructuur ontstaan, waarin veel organisaties een rol spelen. De volgende organisatie-clusters kunnen worden onderscheiden: politieke organisaties, belangenorganisaties, uitvoeringsorganisaties, adviesorganisaties, controle-, toezichts- en beroepsorganisaties en kennisorganisaties.[4]

Elk van deze clusters bestaat uit een aantal organisaties die in meer of mindere mate van elkaar afhankelijk zijn. Elke organisatie heeft een of meerdere taken, heeft een eigen ontstaansgeschiedenis en organisatiestructuur, heeft een eigen netwerk van relaties met andere organisaties opgebouwd en streeft in meer of mindere mate naar het behouden c.q. uitbreiden van het eigen domein (taken, middelen, bevoegdheden, autonomie, macht en prestige). Tussen de clusters van organisaties bestaan er in de verschillende stadia van de beleidsproduktie eveneens veelzijdige en complexe relatiepatronen.

Het beleid in de sociale zekerheid zal derhalve zowel rekening moeten houden met de historisch gegroeide organisatiestructuren alsmede met de huidige en toekomstige belangen van de vele organisaties.

In de bestuurskundige[5] en de organisatiekundige analyses[6] wordt meer be-

4. Per cluster kunnen de volgende actoren worden omschreven:
Politiek: Regering, Minister, Parlement, Politieke Partijen, Burgemeester en Wethouders, Gemeenteraad.
Belangenorganisaties: Werknemersorganisaties (o.a. FNV, CNV), Werkgeversorganisaties (o.a. VNO, NCW), Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), Vereniging van Directeuren van Sociale Arbeid (DIVOSA), Werklozenorganisaties (WAO-groepen, bijstandsgroepen).
Uitvoeringsorganisaties: Bedrijfsverenigingen, Gemeenschappelijk Administratiekantoor, Gemeenschappelijk Medische Dienst, Gemeenten, Gemeentelijke Sociale Diensten, Directoraat-Generaal Sociale Zekerheid, Directoraat-Generaal Arbeidsvoorziening, Gewestelijk Arbeidsbureau.
Controle, Toezicht en Beroepsorganisaties: Sociale Verzekerings Raad (SVR), Centrale Raad van Beroep, Raden van Beroep, Konsulentschappen Sociale Zekerheid.
Kenniscentra: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), Sociaal Cultureel Planbureau (SCP), Centraal Planbureau, Universiteiten, Advies en Onderzoeksbureaus.
Adviesorganisaties: Sociaal Economische Raad (SER), Emancipatie Raad (ER), SVR, VNG, Stichting van de Arbeid.
5. Zie in dit verband: Rieken, J., Bestuur en Organisatie in sociale zekerheid en arbeidsvoorziening (diss.). Kluwer, Deventer, 1985. Deel II.
Zie ook: Jenkins, W.I., Policy analysis. A political and organisational perspective. Martin Robertson, London, 1978.
6. Zie in dit verband de overzichtstudies van C. Lammers, Organisaties Vergelijkenderwijs.

lang gehecht aan de functie van structuren en systemen dan aan de rol van actoren. De benaderingswijze van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst vormt een voorbeeld van deze benaderingswijze bij het onderzoeken van de vraag hoe het komt dat het sturend vermogen van de overheid niet (meer) past bij de maatschappelijke sturingsbehoefte.[7] Naast waardering is er kritiek geuit op de aanpak van de CHR. Vooral het feit dat de CHR een eenzijdige benadering heeft gekozen werd benadrukt. Dit kwam onder meer tot uitdrukking door te verwijzen naar het feit dat het beleid in de praktijk vorm krijgt in een netwerk van interacterende actoren. Het rationeel-omvattende beleidsmodel dat door de CHR werd gehanteerd gaat hier in te sterke mate aan voorbij.[8] Inmiddels kan de vraag worden gesteld wat dit alles te maken heeft met het beantwoorden van de centrale vraagstelling van deze bijdrage. In deze bijdrage wordt de verklaring voor de gebleken onveranderbaarheid van de sociale zekerheid[9] gezocht in het ontbreken van een 'scientific policymaking approach'[10] in het sociaal zekerheidsbeleid. Recentelijk heeft de ook Regeringscommissaris Reorganisatie Rijksdienst in algemene zin op dit vraagstuk gewezen toen hij stelde: 'Bij veranderingen wordt te vaak uitgegaan van een rationeel beleidsmodel (eerst diagnose dan therapie; van de top van de organisatie naar beneden; van algemene richtlijnen naar specifieke besluitvorming). Een dergelijk model is in de overheidsorganisatie echter maar zeer gedeeltelijk bruikbaar'.[11] De Regeringscommissaris stelt voor dat 'analyses en oplossingen al werkende worden ontwikkeld. Die analyses en oplossingen moeten gericht worden op die punten, waar het eigenlijk werk van de organisatie plaatsvindt: de uitvoering van het beleid'.[12] Zonder zijn keuze te onderbouwen en te expliciteren kiest de Regeringscommissaris hiermee voor één bepaald beleidsmodel. De vraag is dan welk beleidsmodel staat hem voor ogen en uit welke beleidsmodellen die er in de afgelopen decennia in de bestuurs- en beleidswetenschap zijn ontwikkeld heeft hij op welke gronden een keuze gemaakt.

3 Beleidsmodellen in het sociaal zekerheidsbeleid in het perspectief van organisatiebenaderingen

Allereerst worden de hoofdbenaderingen van organisatiesociologische analyse besproken. Vervolgens worden de belangrijkste normatief-analytische beleids-

7. De benaderingswijze van de CHR werd hoofdzakelijk bepaald door: Easton, A.D., A systems analysis of political life. John Wiley Inc., 1965. (Vooral Part one; the mode of analysis, pag. 3-33). Zie de rapporten nummer 1 t/m 3 en het in 1981 verschenen eindadvies van de CHR.
8. Rieken, J., o.c., 1985 (pag. 114).
9. Uiteraard, maar dat is evident, kan daarmee de onveranderbaarheid van de sociale zekerheid niet volledig worden verklaard.
10. Naar analogie van 'scientific management' zoals ontwikkeld door F.W. Taylor. Zie in dit verband Rieken, J. en J. Baayens, o.a. 1982. I.h.b. hoofdstuk 1, 8 en 9.
11. Berichten Regeringscommissaris Reorganisatie Rijksdienst (BRRR) Den Haag en de buitenwereld. Den Haag, 1986. In het bijzonder: 'Nieuw elan of nieuwe illusie' (citaat pag. 17).
12. BRRR, o.c., 1986 (pag. 17). Zie ook pag. 9 en 10.

modellen[13] beknopt beschreven en in verband gebracht met de organisatiesociologische benaderingswijzen. Hierbij wordt tevens aandacht besteed aan de beleidsmodellen zoals deze zich expliciet of impliciet voor hebben gedaan in het sociaal zekerheidsbeleid van de afgelopen 15 jaar.

3.1 Organisatiebenaderingen; een indeling

Bij het ordenen van de hoofdbenaderingen in de organisatiesociologie worden de overzichtsstudies van Burrell en Morgan[14], Astley en Van de Ven[15] en Lammers[16] als uitgangspunt genomen.

Lammers komt na een grondige bestudering van de organisatiesociologie tot de conclusie dat er in feite sprake is van twee hoofdmodellen van organisatiesociologische analyse, te weten: het systeemmodel en het partijenmodel.[17] In het systeemmodel wordt de nadruk gelegd op de organisatie als een stabiele entiteit, als een sociaal-cultureel systeem. In het partijenmodel wordt de organisatie voorgesteld als een labiele arena van partijen die elk hun eigen doelen en belangen najagen.

Burrell en Morgan alsmede Astley en Van de Ven geven elk een meer algemene classificatie van hoofdbenaderingen van organisatie-sociologische analyse dan Lammers' wel erg specifieke indeling.

Burrell en Morgan onderscheiden ten behoeve van deze classificatie de 'the nature of science' (subjective versus objective) en 'the nature of society' (regulation versus change) als analytische dimensies. De eerstgenoemde dimensie is voor een organisatiesociologische classificatie van beleidsmodellen niet van belang. Immers de beleidsmodellen zijn overwegend normatief-analytisch (subjec-

13. In de beleidswetenschappen bestaat een sterke voorkeur voor de zogenaamde normatief analytische modellen.
Zie in dit verband:
Mayntz, R., Conceptual Model of organizational decision-making and their application to the policy process. In: European Contributions to Organization Theory. J. Hofstede and M. Kassem. Amsterdam, 1976 (pag. 114-125).
Mayntz, R. and F. Scharpf, Policy-making in the German Federal Bureaucracy, Amsterdam, 1975. Dror, J., Public Policymaking Reexamined. Chandler, USA, 1968.
De empirisch-wetenschappelijke modellen vinden nauwelijks enige toepassing in de beleidswetenschappen.
Zie in dit verband onder andere:
Hempel, C.G., Deductive-Nomological vs. Statistical Explanation. In: C.G. Hempel, Aspects of Scientific Explanation and Other Essays, New York, 1965.
C.G. Hempel, The function of general laws in history. In: Journal of Philosophy, 1942, vo. 39.
Popper, K.R., Logik der Forschung, Tübingen, 1969.
Popper, K.R., Conjectures and reputations: The growth of Scientific kwowledge, London, 1963.
14. Burrell, G. and P. Morgan, Sociological paradigms and organisational analysis, London, 1982.
15. Astley, W.G. and A.H. van der Ven, Central perspectives and debates in organisation theory. In: ASQ, 28, 1983 (pag. 245-273).
16. Lammers, C., Organisaties Vergelijkenderwijs. Utrecht, 1983.
17. Lammers, o.c. 1983 (pag. 371).

tive dimension) en niet empirisch-wetenschappelijk (objective dimension) van aard (zie ook voetnoot 13). Astley en Van de Ven onderscheiden 'the level of organizational analysis' (organisatie versus populatie van organisaties) en 'the human nature' (deterministic versus voluntaristic) als analytische dimensies voor hun indeling van de hoofdbenaderingen in de organisatie-sociologie. De eerst genoemde dimensie van Astley en Van de Ven is wel praktisch maar niet erg principieel. Beide auteurs onderkennen dat.[18] Aldus blijven er voor het in organisatie-sociologische zin classificeren van de beleidsmodellen twee analytische dimensies over.

In de voluntaristische visie op organisaties geldt als uitgangspunt dat actoren (individuen, afdelingen, organisaties) autonoom en vrij kunnen handelen. In de deterministische visie geldt als uitgangspunt dat het handelen van actoren wordt bepaald door externe factoren en interne structuren van organisaties.

In 'the nature of society' dimensie wordt een onderscheid gemaakt tussen de sociologische analyse van veranderingen enerzijds, en de beheersing en controle van de samenleving anderzijds. In de laatste benadering wordt de nadruk gelegd op analyse van de status quo, sociale integratie en beheersing van instituties. In de eerstgenoemde benadering vindt de analyse plaats vanuit het benadrukken van de betekenis van conflict, tegenstellingen, belangen, macht, dominantie en emancipatie.

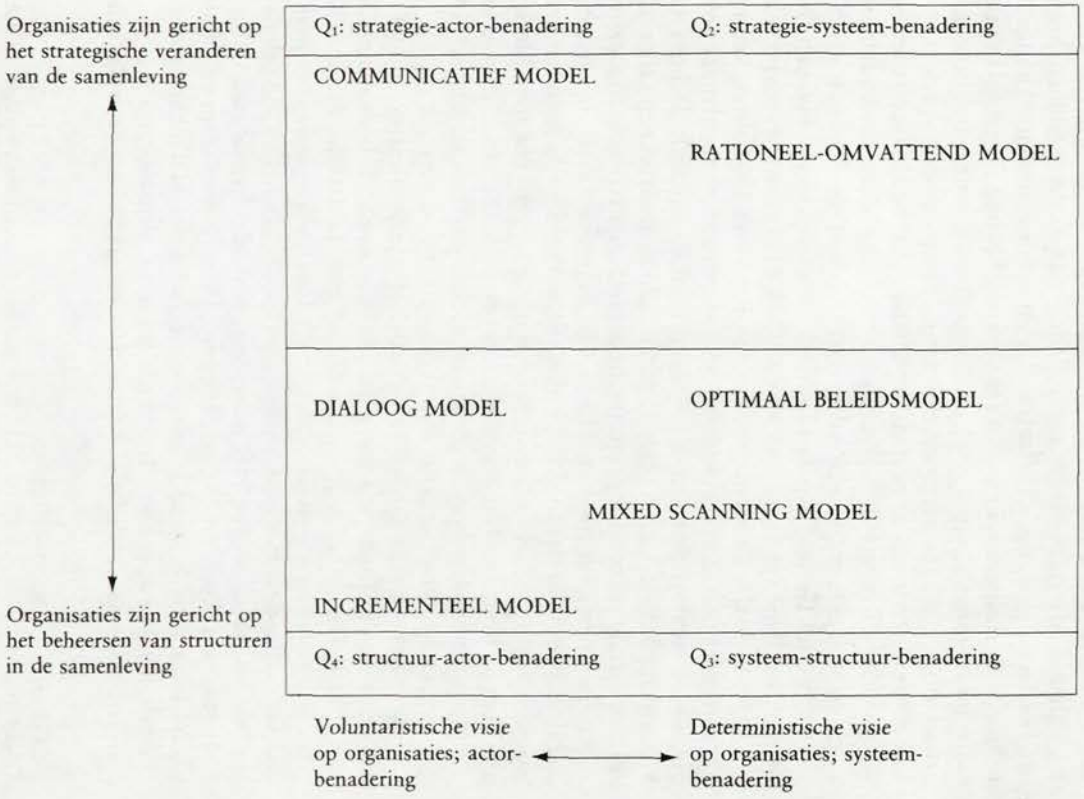
Aldus ontstaan vier ideaaltypen van organisatiesociologische benaderingen (Zie schema 1): de strategie-actor benadering (Q_1), de strategie-systeem benadering (Q_2), de systeem-structuur benadering (Q_3) en de structuur-actor benadering (Q_4).[19]

18. Astley en Van de Ven, o.c., 1983 (p. 249).

19. – Q_1: de strategie-actor-benadering. Actoren zijn gericht op het (radicaal) veranderen van de samenleving. Er bestaat geen aandacht voor bestaande historisch gegroeide, maatschappelijke structuren. Actie-groepen vormen voorbeelden van actoren die een dergelijk organisatievisie hanteren.
- Q_2: de strategie-systeem-benadering. Actoren zijn gericht op het veranderen van de samenleving. Er bestaat nadrukkelijk aandacht voor de bestaande historisch gegroeide maatschappelijk structuren. Geïnstitutionaliseerde belangengroepen vormen voorbeelden van actoren die een dergelijk organisatie-visie hanteren.
- Q_3: de systeem-structuur-benadering. Het bureaucratiemodel is een voorbeeld van een dergelijke benadering. Rollen en regels hebben actoren vervangen. De omgevingskenmerken zijn bepalend voor de interne organisatiestructuren (contingentiedenken).
- Q_4: de structuur-actor-benadering. Organisaties, opgevat als entiteiten zijn gericht op het beheersen van structuren in de samenleving. Omgevingscondities zijn door organisaties te beïnvloeden.

Schema 1

Vier organisatiesociologische 'basic views', alsmede een organisatiesociologische plaatsbepaling van de beleidsmodellen



3.2 *Beleidsmodellen in het sociaal zekerheidsbeleid*

In de bestuurs- en beleidswetenschappen kunnen een zestal hoofdmodellen van beleid worden onderscheiden.[20]

In het rationeel-omvattend model[21] van beleid wordt de nadruk gelegd op een door de politiek gegeven set beleidsdoelen. Met behulp van wetenschappelijke analyse, die de pretentie van volledigheid en omvattendheid heeft, worden alternatieve oplossingen (beleidsmiddelen en -instrumenten) aangedragen om de doelen te realiseren. Er wordt een strikte scheiding aangebracht tussen sturen (top) en uitvoeren (basis). De gekozen oplossing wordt op grote schaal ingevoerd (opgelegd). Het rationeel omvattend beleidsmodel is gericht op het structureel veranderen van de bestaande situatie in het beleid (samenleving). De status quo, dat wil zeggen de bestaande machtsverhoudingen, wordt hierbij niet als uitgangspunt genomen. Dit model vertrekt vanuit een deterministisch organisatie perspectief. Gesteld kan worden dat aan het rationeel-omvattend beleidsmodel een 'strategie-systeem-benadering' (Q_2) van organisaties ten grondslag ligt.

Het sociaal zekerheidsbeleid in de jaren 1968-1976 droeg kenmerken van het rationeel-omvattend beleidsmodel. De centrale overheid maar ook de werkgevers- en werknemerscentrales (bijeen in SER-verband) dachten met behulp van grootschalig opgezette (wetenschappelijke) analyses een geheel nieuw stelsel van sociale zekerheid (prestatie, financiering, uitvoering en toezicht) te kunnen ontwerpen én te implementeren. Het deterministische organisatieperspectief domineerde in sterke mate. Enkele powerholders dachten dat het mogelijk was een nieuw stelsel te ontwerpen en op te leggen. Pas toen bleek dat in de analyses de bestaande machtsverhoudingen in de sociale zekerheid niet als uitgangspunt werden genomen gingen de sociale partners steigeren.[22] Het vertragen van de beleidsproduktie was vervolgens het devies.

Het incrementele model[23] is evenals het communicatieve model[24] ontstaan als reactie (anti-these) op het rationeel-omvattend beleidsmodel. Met name wordt gewezen op het gegeven dat doelen niet stabiel zijn, dat er in de praktijk geen sprake is van een strikte scheiding tussen doelen (sturen) en middelen (uitvoeren) en dat de informatie, waarop de beleidsvoorstellen zijn gebaseerd, altijd beperkt en onvolledig is. Het incrementele model legt de nadruk op het stap-voor-stap-karakter van veranderingen. Deze kleine stappen vinden echter plaats binnen de bestaande machtsverhoudingen. Het beheersen van de bestaande maatschappelijke structuren geldt als uitgangspunt.

In het incrementele beleidsdenken wordt ervan uitgegaan dat beleid plaats-

20. Rieken, o.c., 1985, hoofdstuk 4.
21. Zie in dit verband: Lindblom, C.E., The science of 'Muddling Through'. In Public Administration Review, vol. XIX, Spring 1959 (pag. 79-88).
22. Rapport betreffende alternatieven in de uitvoering van de sociale verzekering. SER, Den Haag 1972. Dit rapport is opgesteld door twee adviesbureau's.
23. Zie in dit verband: Van Gunsteren, R., The Quest for Control. A critique of the rational-central-rule-approach in public affairs. Wiley & Sons, London, 1976 (pag. 1-47).
24. De adviesbureaus kregen een geclausuleerde vervolgopdracht; de bestaande machtsverhoudingen diende in een nieuw te ontwerpen organisatiemodel uitgangspunt te zijn.

vindt in een pluriforme situatie, waarin actoren strijden om invloed, macht en gelijk. Het structuur-actor model van organisaties ligt eraan ten grondslag (Q4).

Het sociale zekerheidsbeleid in de jaren 1976-1980 droeg kenmerken van het incrementele beleidsmodel maar bevatte ook nog duidelijke sporen van het rationeel-omvattend beleidsdenken. Enkele actoren op topniveau probeerden een deel, te weten de uitvoering- en toezichtorganisatie, van het sociale zekerheidsstelsel te verbeteren. Nu echter, zeker voor wat betreft de sociale partners, binnen de bestaande machtsverhoudingen. De overheid (Commissie Lamers) nam bij het ontwerpen van een nieuw organisatiemodel de bestaande machtsverhoudingen niet als uitgangspunt. Gemeenschappelijk in beide aanpakken was echter de visie dat een nieuw organisatiemodel als een blauwdruk ontworpen en op grote schaal ingevoerd zou kunnen worden. Tegen het einde van de zeventiger jaren zag men op centraal niveau in dat een dergelijke beleidsaanpak niet tot de noodzakelijk geachte veranderingen zou leiden.

In het communicatieve model wordt het beleid vooral als een 'bewustwordingsproces' gezien. Het is alles en vooral een zaak met behulp waarvan en waarbinnen bestuurders, organisaties en burgers tot een redelijke discussie en een gezamenlijke wilsvorming over een gemeenschappelijke toekomst kunnen komen. Daartoe moeten nieuwe communicatiestructuren worden ontworpen. Beleid vindt van onderop plaats. Het model is zowel theoretisch als praktisch weinig uitgewerkt. Wij noemen het desondanks toch omdat de organisatiebenadering zo duidelijk anders is als bij de overige beleidsmodellen. Aan het communicatief beleidsmodel ligt een 'strategie-actor-benadering' van organisaties en grondslag (Q1). Immers het model vertrekt vanuit een voluntaristische visie op organisaties en het benadrukt het (radicaal) veranderen van de bestaande samenlevingsstructuren. Het participatiegedrag van de burger in maatschappelijke processen wordt hoog aangeslagen. Als belangrijk kritiekpunt geldt wel dat het communicatieve beleidsmodel veronderstelt (participatie) wat het wil bewerkstelligen (bewuste deelname van de burger aan het beleidsvoeringsproces). Ook het feit dat dit model voorbij gaat aan de beleidsbestendigende krachten van bestaande (machts)structuren past in de kritiek die op het model uitgebracht kan worden.

Het sociale zekerheidsbeleid in de jaren 1980-heden, in het bijzonder het beleid ten aanzien van het verbeteren van een uitvoeringsorganisatie aan de top en aan de basis (RCC-experiment), droeg kenmerken van zowel het incrementele als het communicatieve beleidsmodel. Op basis van vrijwilligheid en met behoud van de bevoegdheden en autonomie werd door centrale en regionale organisaties getracht respectievelijk problemen in het uitvoeringsbeleid op centraal niveau (Overlegorgaan Werkloosheids- en Arbeidsvoorziening) en de uitvoering (Regionale Coördinatie Commissies) op te lossen. Deze doelstelling bleek grotendeels onhaalbaar. Niet in de laatste plaats vormen de bestaande machtsstructuren een belemmering om te komen tot een meer adequate coördinatie

van de uitvoering en het uitvoeringsbeleid aan respectievelijk de basis en de top van de sociale zekerheidsorganisatie.[25]

Het mixed scanning model[26] is vooral te zien als een synthese van het rationeel-omvattend en het incrementele beleidsmodel. Voor het bepalen van een nieuwe beleidsinrichting of -koers wordt het rationeel-omvattend model geschikt geacht en voor de concrete uitwerking ervan zou het incrementele model beter voldoen. Het dialoogmodel[27] is vooral te zien als een synthese tussen het rationeel omvattend en het communicatieve model. Het dialoogmodel benadrukt in sterke mate het iteratieve karakter van het beleid; er vindt een pendel (communicatie) plaats tussen 'top' en 'basis'. 'De top' geeft de richting aan en 'de basis' vult deze in, afhankelijk van de daar gepercipieerde problemen, de mogelijke oplossingen en de situationele beperkingen. Deze beide beleidsmodellen hebben als gemeenschappelijk kenmerk dat de 'beleidstop' vooral een kader- en koersontwikkelingsfunctie heeft. De 'beleidsbasis' voert het beleid uit waarbij geldt dat er een zodanige 'beleidsruimte' bestaat dat hierbij rekening gehouden kan worden met specifieke lokalen en regionale wensen en omstandigheden. Het mixed scanning model hanteert een overwegend deterministische organisatievisie terwijl het dialoogmodel een voluntaristisch visie als uitgangspunt heeft genomen. Beide modellen leggen echter meer de nadruk op het beheersen van de bestaande maatschappelijke structuren dan dat ze het veranderen ervan als uitgangspunt hebben genomen. Zie schema 1 voor de organisatiesociologische classificatie.

In het sociale zekerheidsbeleid van de afgelopen jaren zijn noch de kenmerken van het mixed scanning model noch van het dialoogmodel herkenbaar aanwezig.

Nog steeds geldt dat de 'beleidstop' het bestaande beleid alsmede het ontwikkelen van een nieuw beleid als een exclusieve aangelegenheid beschouwd voor de actoren op het centrale niveau. Dit geldt voor alle fasen van het beleidsproces.

Het optimale beleidsmodel[28] ziet het beleid vooral als een dynamische en

25. Zie in dit verband:
   - Rieken, J. Besturen en vernieuwen van de sociale zekerheid. In: Bestuur, maandblad voor overheidskunde. Jaargang 5, nr. 1, januari 1986 (pag. 2-9).
   - Rieken, J., Het probleemoplossend vermogen van regionale netwerkorganisaties. In: SMA, december 1985, nr. 12 (pag. 814-822).
   - Rieken, J., Beheersen van beleid in actie. In: SMA, januari 1986, nr. 1 (pag. 9-23).
26. Zie in dit verband: Etzioni, A., A 'third' approach to decision-making. In: Public Administration Review. December 1967 (pag. 385-392).
27. Zie in dit verband: Mayntz, R., Conceptual models of organizational decision-making and their application to the policy process. In: Hofstede, G. en M.S. Kassem. European Contribution to organization theory. Amsterdam, 1976 (pag. 114-124) en;
    Mayntz, R. en F.W. Scharpf, Policy-making in the German Federal Bureaucracy, Amsterdam, 1975.
28. Zie in dit verband: Dror, J., Public policy-making reexamined. Chandler Publishing Company, USA, 1968. In het bijzonder deel IV en V.

cyclisch proces, bestaande uit vier hoofdstadia, te weten: de vorming van het algemene beleid, de concrete beleidsvorming, de uitvoering ervan en de terugkoppeling. In het optimaal beleidsmodel wordt het proceskarakter van beleid sterk benadrukt. Het optimaal beleidsmodel vertrekt vanuit een deterministische organisatievisie. Dit model is, evenals het dialoogmodel, in zekere zin gericht op het ontwerpen (via meta-policy-making) van nieuwe, niet aan de bestaande machtsverhoudingen ontleende, maatschappelijke structuren. Het dialoogmodel vertrekt echter vanuit een actor-organisatieperspectief terwijl het optimaal beleidsmodel (Q3) een systeembenadering van organisaties benadrukt.

In het sociale zekerheidsbeleid van de afgelopen jaren waren nauwelijks kenmerken van het optimaal beleidsmodel aanwezig. Daarvoor ontbrak het in het beleid aan een fase van het systematisch ontwikkelen van een nieuwe beleidskoers (in de zin van Bismarck, 1850 en Beveridge, 1945) waarbinnen de nieuwe stelselkenmerken (prestatie, financiering, uitvoering en toezicht) worden ontwikkeld.

4 Enkele conclusies

- Er kan gesteld worden dat van een min of meer consistente en modelmatige beleidsbenadering in het sociaal zekerheidsbeleid nauwelijks sprake is geweest. Eerder geldt van 'van-de-hak-op-de-tak-aanpak'. Steeds weer wordt vooral onder druk van de centrale werkgevers- en werknemersorganisaties de aandacht verlegd. Aanvankelijk stond het ontwerpen van een geheel nieuw stelsel centraal, vervolgens concentreerde de aandacht zich op de uitvoerings- en toezichtsorganisaties en momenteel staat het doorvoeren van een nieuwe uitkeringssystematiek centraal. In de genoemde periode werd dan eens de nadruk gelegd op het veranderen van afzonderlijke wetten (ziektewet) dan weer stonden forse nominale bezuinigingen centraal. Van een zekere mate van 'scientific policymaking' is geen sprake in het sociaal zekerheidsbeleid van de afgelopen 15 jaar.
- Structurele veranderingen in het stelsel van sociale zekerheid vinden niet of slechts zeer moeizaam plaats.
- Samenhangende beleidsanalyses en -voorstellen op het gebied van de sociale zekerheid zijn schaars. Het risico is dan ook groot dat 'de nieuwe sociale zekerheid' evenals de huidige, het door Veldkamp gebezigde predikaat van 'een aaneen geregen lappendeken' opgeplakt zal krijgen. In het sociaal zekerheidsbeleid ontbreekt een samenhangende beleidsconceptie met betrekking tot de vier stelselonderdelen, zijnde de uitkeringen, de financiering, de uitvoering en het toezicht.
- De belangentegenstellingen in de sociale zekerheid zijn zeer groot. Deels valt dit te verklaren uit verschillen in probleem- en oplossingspercepties, deels komen deze tegenstellingen voort uit het angstvallig beschermen van historisch verworven machtsposities.

- Het zijn vooral de geïnstitutionaliseerde belangenorganisaties, als de centrale werkgevers- en werknemersorganisaties die het beleid beïnvloeden. Opkomende en niet-geïnstitutionaliseerde belangengroepen (als werklozen, arbeidsongeschikten en bijstandsgroepen) en ook de burgers in het algemeen worden niet of nauwelijks betrokken bij het vormgeven aan een nieuw sociaal zekerheidsstelsel. Sociale zekerheid dreigt hierdoor in toenemende mate een 'elitezaak' te worden. In dit verband wordt wel gesproken over de '200 van Mertens van de sociale zekerheid'.
- De politieke partijen hebben tot nu toe te veel gefungeerd als 'doorgeefluik' van vooral de sterkste belangengroepen. Ze hebben verzuimd op grond van hun ideologische uitgangspunten enerzijds en gegeven economische, technologische en maatschappelijke veranderingen anderzijds, een eigen samenhangend beeld te vormen over de toekomst van de sociale zekerheid.
- Tenslotte, ook indien de aangekondigde 'stelselherziening sociale zekerheid' alsnog door zou gaan, blijft het vraagstuk van de samenhangendheid, doelmatigheid en doorzichtigheid in de sociale zekerheid levensgroot aanwezig.

De produktie van sociaal zekerheidsbeleid wordt bepaald door bestaande machtsstructuren en politieke- en maatschappelijke verhoudingen. De historie van onze huidige sociale zekerheid heeft dat laten zien.[29] Maar mede door het ontbreken van een doordacht beleidsmodel kon de huidige zeer complexe beleidsproduktie in de sociale zekerheid speelbal worden van organisaties, of coalities van organisaties, die hun domein als gevolg van de voorgestelde plannen zagen aangetast. Zo werd een nieuw beheersorgaan door het georganiseerde bedrijfsleven verworpen, omdat een professioneel bestuur ervan niet in hun belang is. Autonomie regionale uitvoeringsorganen passen niet in de winkel van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Het twee-trajecten-systeem legde te veel de nadruk op sociale zekerheid als basisvoorziening. In een dergelijke systematiek is een veel geringere rol weggelegd voor het georganiseerde bedrijfsleven. Die waren daar dus tegen.

De door velen noodzakelijk geachte vernieuwing van het beleid kan hierdoor niet tot ontwikkeling komen.

5 Een nieuwe koers in de sociale zekerheid

5.1 De beleidsmodellen, enkele revisies

Het mixed scanning model, het dialoog model en het optimaal beleidsmodel zijn beleidsmodellen die ontwikkeld zijn als een critische reactie op vooral het

29. Zie in dit verband:
Rieken, J., o.c. 1985 (deel I).
Alber, J., Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat. Analysen zur Entwicklung der Sozialversicherung in Westeuropa. Campus-Verlag, Frankfurt, 1982.

rationeel-omvattend en het incrementeel beleidsmodel. De drie eerst genoemde modellen hebben gemeen dat ze het ontwerpen van een beleidskoers of beleidsrichting centraal stellen. Deze drie modellen hebben eveneens gemeen, en dat lijkt paradoxaal, dat ze de bestaande machtsverhoudingen in de samenleving of op het betreffende beleidsgebied, als uitgangspunt nemen. Vandaar dat deze modellen in quadrant drie of vier zijn gesitueerd (zie schema 1). Bij het ontwikkelen van een nieuwe beleidskoers ontstaan echter bijna per definitie 'botsingen' met bestaande verhoudingen. Tegenstand, weerstand en verzet zijn het resultaat. Dit nu kan als kritiek op het mixed scanning, dialoog en optimaal beleidsmodel geformuleerd worden. Vernieuwingen en veranderingen kunnen tot zodanige belangentegenstellingen tussen organisaties leiden dat stuurloosheid het resultaat is. De drie genoemde beleidsmodellen houden daar onvoldoende rekening mee.

Derhalve is het van belang dat in een te kiezen beleidsmodel steeds vastgelegd moet zijn wie, waarover, welke beslissingen moet nemen. Per fase van het beleidsproduktieproces kunnen deze verantwoordelijkheden verschillen. Echter, steeds zullen deze verantwoordelijkheden expliciet vooraf geformuleerd moeten worden. Gebeurt dat niet dan zijn patstellingen het resultaat. In dit verband is het van belang het primaat van de politiek te benadrukken.

Het dialoog model heeft een voluntaristische organisatievisie als uitgangspunt en het optimaal beleidsmodel benadrukt meer een deterministische organisatievisie. In de praktijk van het beleid geldt echter, in navolging van wat Lammers over organisatie zegt[30] dat er tegelijkertijd sprake is van systeem én arena, van historisch gegroeide structuren als van actuele belangentegenstellingen.

Het mixed scanning model lijkt een evenwicht gevonden te hebben tussen beide organisatievisies. Feitelijk veronderstelt dit model echter dat een nieuwe beleidskoers volgens het rationeel-omvattend model ontwikkeld kan worden. Dat is echter niet zo. Ook het ontwikkelen van een nieuwe beleidskoers speelt zich af in een arena van (belangen)organisaties. In een te kiezen beleidsmodel kan niet volledig voorbij worden gegaan aan bestaande (organisatie)structuren. Tevens geldt dat het bestaan van actoren niet ontkent kan worden. Er zal met andere woorden sprake moeten zijn van een synthese tussen het deterministisch en voluntaristisch organisatieperspectief.

Deze synthese geldt zowel voor de beleidsvoorbereiding als voor de beleidsuitvoering, voor het ontwikkelen van een beleidskoers als voor de concrete uitwerking van het beleid, alsmede voor de beleidsprocessen op topniveau als op basisniveau.[31]

30. Lammers, o.c., 1983 (pag. 410 e.v.).
31. Voor een nadere uitwerking en toepassingen van het interactieve beleidsmodel verwijs ik naar: Rieken, J. en J. Baayens, Overheid, wat nu? Van Loghum Slaterus, Deventer, 1983.
Rieken, J. en J. Baayens, De provincie als bestuurlijk midden. Van Loghum Slaterus, Deventer, 1984.
Rieken, J., Bestuur en organisatie in sociale zekerheid en arbeidsvoorziening (dissertatie), Kluwer, 1985.

Op grond van bovengenoemde revisies van de drie beleidsmodellen ontstaat een nieuw beleidsmodel dat geschikt is om het sociaal zekerheidsbeleid van de toekomst te 'produceren'. Het nieuwe model wordt gekenmerkt door; een wisselwerking tussen actoren in de 'top en de basis' van het beleid, een cyclisch proceskarakter, een onderscheid te maken tussen de beleidskoers en de concrete uitwerking ervan, duidelijkheden in termen van wie, wat op welk moment moet doen en tenslotte rekening te houden met historisch gegroeide structuren alsmede met actuele belangen van bestaande en nieuwe actoren.

5.2 *Een nieuwe koers in de sociale zekerheid*

Een fundamentele herbezinning, in de zin zoals plaatsvond in de Bismarck- en Beveridge periode[32], op de grondslagen, doelstellingen en stelsels van sociale zekerheid is, gegeven economische, technologische en culturele veranderingen, geboden alvorens in de onderdelen van het stelsel (uitkeringen, financiering, organisatie en toezicht) structurele wijzigingen worden aangebracht.

De ontwikkelingen in het sociale zekerheidsbeleid van de afgelopen 15 jaar zijn eerder gekenschetst als van 'van-de-hak-op-de-tak-aanpak'. Ook de huidige wetsvoorstellen voor een nieuwe uitkeringensystematiek voldoen niet aan wat verstaan dient te worden onder een nieuwe koers inzake de sociale zekerheid voor de komende 50 jaar. De zogenoemde 'stelselherziening' legt eenzijdig de nadruk op het prestatiestelsel, en een echte grondslagen- en doelstellingenanalyse ontbreekt eveneens in de voorstellen van het Kabinet Lubbers. Ook de recente plannen van de WRR voldoen niet aan een integrale koersontwikkeling inzake het sociaal zekerheidsbeleid voor de toekomst.[33]

Van zéér groot belang is echter dat 'de politiek' zich meer dan tot nu toe bezighoudt met een fundamentele bezinning op de 'derde koerswending' in de sociale zekerheid. Bij het ontwikkelen van een nieuwe koers in het sociaal zekerheidsbeleid kan niet anders dan het primaat van de politiek gelden. Immers, ook bij een ontwerp op hoofdlijnen zullen belangentegenstellingen ontstaan. In een sociale rechtstaat vormt de politiek (Regering en Parlement) en niet de best georganiseerde belangenorganisaties, de souvereine macht. Dit schept een bijzondere en zware verantwoordelijkheid voor de politiek. Een verantwoordelijkheid die tot nu toe onvoldoende is waargemaakt, zowel door de politieke partijen, de

32. In de geschiedenis van de sociale zekerheid treffen wij twee koersbepalende perioden aan. Na de innoverende sociale verzekeringswetten van Bismarck, die ontstonden in een periode van industriële revolutie (1850-1900), en na de ideeën van sociale zekerheid zoals door Beveridge, en ten onzent door Van Rhijn zijn ontwikkeld, in een periode van economische én politieke crisis (1930-1945), is er nu behoefte aan een nieuwe (derde) koerswijziging. Immers, er is nu niet alleen sprake van hoge, en wellicht voor de komende decennia aanhoudende werkloosheid, maar er is eveneens sprake van een industriële revolutie (micro-electronica), met grote en nog moeilijk te overziene gevolgen voor de wijze (kapitaalintensief en arbeidsextensief) van produktie en dienstverlening.

33. Wetenschappelijke Raad van het Regeringsbeleid. Waarborgen voor Zekerheid. Rapport nr. 26, Den Haag, 1985. De WRR legt eenzijdig de nadruk op de herziening van het prestatiestelsel.

fracties in de Tweede Kamer, als de opeenvolgende Regeringen. Ook de huidige ontwerp-verkiezingsprogramma's van VVD, CDA en PvdA gaan voorbij aan een dergelijke structurele heroriëntatie op de sociale zekerheid.[34] Aansluiting kan wellicht gezocht worden bij de studies van de wetenschappelijke instellingen van de drie grote partijen.[35] Bovendien zal de politiek een echt openbaar debat moeten ontwikkelen over de sociale zekerheid in de toekomst. Tot nu toe is het sociaal zekerheidsbeleid te veel een zaak van elites geweest.

Het ontwikkelen van een nieuwe koers inzake de sociale zekerheid is een van de belangrijkste stappen die gezet moeten worden. Maar er moet meer gebeuren.

Meer concreet zouden in dit verband de volgende fasen onderscheiden kunnen worden die uiteindelijk kunnen leiden tot een nieuw stelsel van sociale zekerheid:

a. het formuleren van enkele scenario's inzake grondslagen, doelstellingen en stelsels van de sociale zekerheid op basis van de drie ideologische hoofdstromen in Nederland[36];
b. een discussie over deze scenario's in politieke partijen alsmede een 'communicatie' met de burgers, de belangenorganisaties, de adviesorganisaties, de uitvoeringsorganisaties, etc.;
c. een behandeling in de Tweede Kamer, nadat de Regering voorstellen voor een nieuwe koers inzake de sociale zekerheid heeft uitgewerkt;
d. het op grond van deze nieuwe koers in onderlinge samenhang ontwerpen van een kader voor elk van de vier stelselonderdelen van sociale zekerheid, en
e. het stapsgewijs en planmatig invoeren van een nieuwe uitkeringensystematiek, financieringssystematiek alsmede een nieuwe uitvoerings- en toezichtsorganisatie.

Indien eenmaal een nieuwe koers voor de sociale zekerheid is geformuleerd (fase a t/m c) komt het zwaartepunt voor een verdere invulling te liggen bij maatschappelijke organisaties. Regering en Parlement zien slechts toe dat de concrete uitwerkingen binnen de geformuleerde koers plaatsvindt. Bovendien is de Regering de instantie die knopen doorhakt als de maatschappelijke organisaties in patstellingen verzeild raken of overeengekomen tijdschema's niet halen. Vooral in fase e. dienen Regering en Parlement een grote mate van terughoudendheid te betrachten.

34. VVD Ontwerp verkiezingsprogramma 1986-1990. (1985)/CDA 'Uitzicht'. Samen werken voor morgen. Ontwerp CDA-verkiezingsprogramma 1986-1990 (1985)/PvdA De toekomst is van iedereen. Ontwerp verkiezingsprogramma 1986-1990. Voor werken en eerlijk delen (17 augustus 1985).
35. In bijzonder het geschrift 'Grenzen aan de sociale zekerheid' (1984) van de Telderstichting (VVD), en 'Vernieuwing om behoud' (1982) van het Wetenschappelijk Instituut van het CDA. De economische notitie 'De toekomst van de sociale zekerheid' van de Wiardi Beckman Stichting (PvdA) voldoet nauwelijks aan de eis van een meer structurele heroriëntatie op de sociale zekerheid van de toekomst. Betere aanknopingspunten voor een dergelijke heroriëntatie zijn, voor wat de PvdA betreft, te vinden in het rapport 'Om een werkbare toekomst' (1984) van Van Kemenade, Ritzen en Wöltgens.
36. Zie ook: Wetenschappelijke Raad van het Regelingsbeleid. Beleidsgerichte Toekomstverkenning. Rapport nr. 25, Den Haag, 1983.

L'Evolution des Rapports entre le Corps Medical et la Sécurité Sociale en France

Yves Saint-Jours*

Plus d'un demi-siècle de vie commune a fait, malgré les turbulences inévitables, du corps médical et de la sécurité sociale un couple inséparable au sein duquel la raison finit toujours par dominer les passions.

A leur origine, les assurances sociales, qui ne s'adressaient qu'aux travailleurs salariés, exhalaient un parfum d'indigence auquel une partie du corps médical – la plus conservatrice – était allergique. Mais l'extension progressive de la sécurité sociale à la quasi-totalité de la population résidant sur le territoire national a fini par vaincre définitivement les résistances d'un corps médical qui, pour défendre ses prérogatives, avait très tôt opté pour la voie syndicale.[1]

Dès lors un rapport de force devait nécessairement s'établir entre un corps médical foncièrement attaché à l'exercice libéral de sa profession et un systéme de sécurité sociale confinant à un service public. Dans le contexte actuel, l'évolution de ce rapport de force nous parait être doublement caractérisé par un encadrement de la médecine libérale (I) et un glissement de celle-ci vers une médecine sociale. (II)

I L'Encadrement de la medecine liberale

Le remboursement par la sécurité sociale des honoraires médicaux et des prescriptions médicales ne doit point servir de prétexte à une inflation et un enché-

* Professeur à l'Université de Perpignan, France.

1. Dès le 30 novembre 1927, le Congrès des syndicats médicaux avait adopté la Charte médicale énonçant les principes de la médecine libérale lesquels regroupent des règles déontologiques: libre choix du médecin, liberté de prescription et secret médical, avec des préoccupations corporatives: liberté d'installation et entente directe en matière d'honoraires médicaux.

rissement des ordonnances et des actes médicaux. Trois techniques sont généralement retenues pour éviter cet écueil:
- la fonctionnarisation du corps médical et la création d'un service public de santé,
- l'institution d'une médecine de caisse, les organismes de sécurité sociale employant et rémunérant directement les médecins chargés de soigner gratuitement leurs ressortissants,
- la conciliation de l'exercice de la médecine libérale avec les impératifs d'un service public de sécurité sociale par l'établissement d'un système conventionnel.

C'est le système conventionnel qui a été retenu en France[2] assorti toutefois d'un contentieux spécial afin, sinon de maîtriser les coûts médicaux, d'obtenir au moins une pondération des dépenses de santé.

A Le système conventionnel

Durant plusieurs decennies le système conventionnel s'est exclusivement limité à la réglementation des honoraires médicaux avant de déboucher, face à une croissance constante de la consommation médicale, sur un contrôle des prescriptions médicales.

a La réglementation des honoraires médicaux

Depuis l'instauration des assurances sociales en 1930, trois principales techniques ont marqué de leur empreinte la réglementation des hononaires médicaux.

1° Le tarif de responsabilité

Dans le système des assurances sociales, chaque praticien conservait la faculté de fixer librement ses honoraires. Les caisses d'assurances sociales déterminaient de leur côté, avec ou sans l'accord des médecins, leurs tarifs de responsabilité, c'est-à-dire la base sur laquelle elles remboursaient les assurés sociaux. Ceux-ci devaient supporter, outre le ticket modérateur réglementaire, l'écart sans cesse croissant, au fil des années, entre les honoraires pratiqués et le tarif de responsabilité.

2° Les tarifs conventionnels

En 1945, compte tenu de l'expérience précédente, on a assisté à la mise en place de tarifs conventionnels fixés et révisés périodiquement par voie d'accords conclus, sur la base de chaque département, entre les caisses de sécurité sociale et les syndicats médicaux représentatifs de la profession. Ces tarifs devaient permettre un remboursement normal, aux assurés sociaux, des honoraires médicaux

2. A deux exceptions prés, car les régimes spéciaux des mines et des chemins de fer (S.N.C.F.) pratiquent 'la médecine de caisse'.

réellement acquittés, exception faite de la fraction des honoraires correspondant, le cas échéant, à un dépassement autorisé en raison de la notoriété du médecin, de la situation de fortune de l'assuré ou de circonstances particulières.

A défaut de conclusion d'une convention départementale, les honoraires médicaux n'étaient remboursés aux assurés sociaux concernés que sur la base d'un tarif d'autorité fixé par voie réglementaire, à un taux très bas afin d'inciter les assurés sociaux, ainsi lésés, à faire pression sur le corps médical.

Devant la réticence des syndicats médicaux à renouveler les conventions, sauf dans les départements les plus deshérités, ce système trop fractionné géographiquement, devait mal fonctionner. Des adaptations intervinrent: reconnaissance d'un droit à dépassement permanent des tarifs conventionnels pour les médecins particulièrement qualifiés, adhésion facultative des médecins à une convention nationale-type au cas d'absence de convention départementale... avant que ne soit instituée à partir de 1971, une convention médicale nationale applicable à l'ensemble du corps médical sous réserve d'une faculté de retrait laissée à la disposition des médecins souhaitant pratiquer des 'honoraires libres.'

Au regard de la sécurité sociale ou pouvait dès lors classer les médecins en trois catégories:

- les médecins conventionnés à part entière,
- les médecins conventionnés titulaires d'un droit à dépassement permanent[3],
- les médecins placés hors convention.

Depuis 1980, cet échiquier s'est légèrement modifié.

3° *L'instauration d'un double secteur médical*

La crise économique ayant des effets néfastes sur les ressources de la sécurité sociale, les pouvoirs publics avaient essayé, lors du renouvellement de la convention médicale de 1980, d'enfermer le corps médical dans 'une enveloppe financière globale' affectée au paiement des honoraires médicaux et aux frais des prescriptions médicales. Le corps médical, dans son ensemble, a refusé d'avoir, sinon à choisir, du moins à composer entre le montant des honoraires médicaux et les effets pécuniaires de leur liberté de prescription médicale.

L'issue du conflit a été trouvée dans l'instauration d'un double secteur médical. Sous réserve des médecins titulaires d'un droit à dépassement permanent, qui en conservent le bénéfice, le médecins conventionnés se répartissent désormais ainsi:

- secteur I: les médecins conventionnés à part entière,
- secteur II: les médecins conventionnés ayant choisi de pratiquer des 'honoraires libres', remboursés aux assurés sociaux sur la base des tarifs conventionnels.

Le freinage de l'évolution des honoraires médicaux par rapport à celle du coût de la vie, rejette peu à peu les médecins conventionnés vers le secteur II. Il est

3. Les dépassements autorisés en matière d'honoraires médicaux ne donnent pas lieu à remboursement par la sécurité sociale.

d'ailleurs plus facile d'opter pour la liberté des honoraires médicaux sous le couvert de la convention médicale que de se placer volontairement hors convention. Au 31 décembre 1984, on estimait officiellement à 0,80% le nombre des médecins placés hors convention et à 11,20% celui des médecins pratiquant des 'honoraires libres' sous couvert de la convention médicale.[4]

Les assurés sociaux assument les frais de cette opération alors que la convention médicale se vide peu à peu de sa 'substantielle moëlle' en matière de réglementation des honoraires médicaux.

b Le contrôle des prescriptions médicales.

Le paradoxe que doit assumer le système français de sécurité sociale consiste dans le fait que ses dépenses sont ordonnées par un corps médical exerçant très majoritairement son activité de manière libérale. Afin de réduire, sinon d'éliminer totalement, les dérapages en matière de prescriptions médicales, les institutions de sécurité sociale ont du, d'une part, instituer des services de contrôle médical et, d'autre part, faire accepter au corps médical, par le biais de la convention médicale, un self-contrôle en matière de prescriptions médicales, phénomène plus connu sous le vocable des 'profils médicaux'.

1° *Les services du contrôle médical*

Chaque régime de sécurité sociale dispose de ses propres services de contrôle médical. Au sein du régime général des travailleurs salariés du commerce et de l'industrie, ces services sont regroupés en un service national du contrôle médical, fortement centralisé et dont l'activité, déployée sur place par des médecins conseils, échappe aux conseils d'administration des caisses locales de sécurité sociale.

A l'origine le rôle des médecins conseils consistait à contrôler l'état de santé des malades et à donner des avis et des conseils aux organismes de sécurité sociale ainsi que, le cas échéant, aux médecins traitant. Depuis quelques années la mission de service du contrôle médical est de plus en plus infléchie vers le contrôle des dépenses de santé.

En effet, le médecin conseil dispose de plus en plus fréquemment d'un pouvoir de décision qui s'impose aux gestionnaires et est invité à suivre plutôt l'activité des médecins-traitants que l'état de santé des assurés sociaux.[5] Selon une boutade qui a cours dans les services interessés 'la statistique y remplace le stétoscope'.

2° *L'établissement des 'profils médicaux'*

Les mesures autoritaires ayant leurs propres limites, l'idée, apparue ailleurs, a

4. Voir Carnets statistiques de la Caisse Nationale d'assurance-maladie des travailleurs salariés no 18 août 1985.
5. Voir *F. Perdriel*: Réflexion sur le contrôle médical de la sécurité sociale. (Revue droit sanitaire et social 1984 p. 135).

été reprise lors de la conclusion de la première convention médicale nationale en 1971, de sensibiliser le corps médical à son rôle économique afin d'obtenir, de sa part, une 'autodiscipline librement consentie' en matière de prescription médicale. Depuis lors, les caisses primaires d'assurances maladie établissent chaque trimestre pour tous les médecins de leur ressort des 'tableaux statistiques d'activité du praticien' (TSAP) faisant apparaître les divers actes réalisés et la nature et les coûts des prescriptions ordonnancées. Si les tableaux, ainsi codés, paraissent inhabituels par rapport à ceux des autres praticiens de la même discipline, tout une procédure est prévue afin d'obtenir, de l'interessé, une autodispline et, en cas d'échec, sa mise hors convention.

Ce dispositif d'ordre psychologique s'ajoute à tout un arsenal juridique qui, en substance, fait déjà obligation aux médecins à prescrire au moindre coût à qualité thérapeutique équivalente.[6]

B Le contentieux special

Indépendemment de la responsabilité civile ou pénale liée à l'exercice de la profession médicale, les litiges d'ordre médical sont portés, en matière de sécurité sociale, devant un contentieux spécial. Relèvent de ce contentieux spécial en raison de la nature des litiges: l'expertise médicale, le contentieux technique médical et le contrôle technique.

a L'expertise médicale

L'expertise médicale, qui relève plutôt d'une procédure d'arbitrage obligatoire que d'une action contentieuse proprement dite, est destinée à confier à un expert la solution d'un conflit d'ordre médical: utilité d'un traitement, date de reprise du travail, etc.... opposant le médecin traitant et le médecin conseil de la sécurité sociale. L'avis du médecin expert a, en l'occurence, une force obligatoire et s'impose, dès lors qu'il est clair, précis et non équivoque à toutes les parties au litige y compris aux juges lorsque l'expertise a été requise au cours d'une procédure contentieuse.

Le caractère absolu de l'expertise médicale, que l'on ne rencontre qu'en matière de sécurité sociale, n'est pas sans susciter des critiques dès lors que la médecine n'est pas une science exacte et que tout syndrôme est susceptible de comporter des éléments extramédicaux dignes d'intérêts lesquels peuvent ainsi être totalement négligés.

6. Dans ce sens: article L.258 du code de sécurité sociale, article 9 du code de déontologie médicale, article 19 de la convention médicale conclue en 1985.

b Le contentieux technique médical

Ce contentieux a été spécialement institué pour statuer sur les contestations relatives à l'état d'invalidité, d'incapacité ou d'inaptitude au travail. Il est constitué de commissions techniques régionales (en première instance) et nationale (en appel). Ces commissions sont composées pour l'essentiel de médecins et de représentants professionnels (employeurs et salariés) afin de tenir compte, pour l'appréciation de l'invalidité, à la fois des aspects médicaux et professionnels.

On sait, par exemple, que l'ablation d'un doigt peut causer un état d'invalidité plus important pour un violoniste que pour un bûcheron. Le souci de justice conduit ici, à tempérer le pouvoir médical par le contre-poids d'éléments professionnels.

c Le contrôle technique

Le bon fonctionnement d'un système de sécurité sociale implique l'exercice consciencieux de la profession medicale et l'obligation pour les médecins traitant d'accomplir certaines formalités administratives: attestation et cotation des actes médicaux effectués, délivrance d'avis et de certificats médicaux, etc.... A cet effet, un dispositif disciplinaire dit, en l'occurence, contrôle technique a été institué par le code de la sécurité sociale.

Les faits susceptibles de justifier une sanction disciplinaire s'entendent des '*fautes, abus et fraudes et tous faits interessant l'exercice de la profession, relevés à l'encontre des médecins, chirurgiens-dentistes ou sages-femmes à l'occasion des soins dispensés à des assurés sociaux.*' Le contentieux disciplinaire est confié aux juridictions de l'Ordre des médecins et des chirurgiens-dentistes composées, à cet effet, selon le principe de l'échevinage, c'est-à-dire de façon à permettre la représentation, en leur sein, des organismes de sécurité sociale.

Les sanctions disciplinaires susceptibles d'être prononcées vont du simple avertissement à l'interdiction temporaire ou définitive de donner des soins aux assurés sociaux. Elles sont distinctes des sanctions civiles et pénales que les praticiens peuvent encourir, le cas échéant, pour les mêmes faits devant les juridictions de droit commun.

Ainsi, tant au plan conventionnel que contentieux, l'encadrement de la médecine libérale par l'effet de la sécurité sociale, se limite à la réglementation des honoraires médicaux et au contrôle des prescriptions médicales. Peut-être conviendrait-il d'y ajouter, au moins indirectement, l'introduction d'un numérus clausus pour l'accès aux études médicales?

La crise économique qui sévit depuis quelques années déjà n'a point eu pour effet de resserrer cet encadrement comme on aurait pu s'y attendre. Au contraire, sous l'influence d'un regain des idées libérales, les difficultés nées de cette crise ont été, pour l'essentiel, rejetées sur les assurés sociaux: double secteur médical, majoration du ticket modérateur, multiplication des médicaments non remboursables...

Dans l'attente d'un retour du balancier, toute évolution des rapports entre

le corps médical et la sécurité sociale ne peut se poursuivre qu'à partir de causes exogènes et, notamment, du glissement de la médecine libérale vers la médecine sociale.

II Le glissement vers la medecine sociale

Alors que la médecine libérale s'insère dans le contexte d'un marché de la santé que la sécurité sociale a du, plus ou moins, régulariser afin de rendre le systéme viable, la médecine sociale s'inscrit dans le sillage du droit à la santé, conçu comme une obligation de moyens consistant à permettre à tout individu d'accéder à des soins de qualité selon les données acquises de la science médicale et quelle que soit sa condition sociale.

En l'état actuel des choses, les principaux vecteurs de la médecine sociale consistent dans la dynamique de la médecine hospitalière et la perspective d'une médecine préventive.

A La dynamique de la medecine hospitalière

La médecine hospitalière s'entend des soins curatifs dispensés dans les hopitaux et centres de santé publics ou privés, c'est-à-dire au sein des structures médicales comportant un équipement et un personnel para-médical et administratif adaptés aux besoins des techniques modernes. On peut distinguer à son propos deux secteurs, l'un public et l'autre privé, destinés à se compléter mais qui tendent parfois, à se concurrencer au sens mercantile du terme.

a Le secteur public

Jadis uniquement réservés aux indigents et aux victimes d'accidents du travail, les hôpitaux publics dont la création incombe à l'Etat et aux collectivités territoriales, ont été ouverts au public à partir de 1941. Depuis lors, ils sont devenus des centres de soins curatifs, de recherche et de formation médicales de pointe. Leur équipement technique, leur humanisation, grâce notamment à la suppression des salles communes, et leur extension à l'ensemble du territoire national a été rendu possible grâce à l'effort financier de la sécurité sociale qui a subventionné les constructions neuves à 40% de leurs coûts et contribué aux frais de fonctionnement par la prise en charge des prix de journée.

Les médecins hospitaliers rémunérés généralement à plein temps, parfois à la vacation, selon la nature des fonctions exercées, consacrent leur temps à dispenser des soins, effectuer des recherches et à former, le cas échéant, des étudiants en médecine. En outre, ils sont associés à la gestion hospitalière au sein des centres de responsabilités créés à cet effet. Désormais, c'est à l'hospital pu-

blic que se façonne le corps médical de l'avenir grâce notamment au soutien logistique de la sécurité sociale.

En marge des hopitaux publics; des collectivités territoriales ont créé des centres de santé destinés à délivrer des soins externes à la population, mais leur économie générale les rapproche davantage des établissements de soins privés à but non lucratif que des hopitaux publics.

b Le secteur privé

Les établissements de soins privés qui consistent, en régle générale, en des structures médicales beaucoup plus légères que les hopitaux publics, présentent un paysage contrasté. Ils se divisent, en effet, en deux catégories selon qu'ils sont ou non à but lucratif.

Les établissements privés *à but lucratif* pratiquent assez fréquemment 'l'écrémage' qui consiste à produire uniquement des soins n'exigeant que de faibles investissements et permettant de réaliser des taux de profits élevés, alors que les soins complexes et onéreux sont rejetés sur les hopitaux publics.

Les établissements privés *à but non lucratif* gérés par des oeuvres sociales, caritatives ou des sociétés de secours mutuels poursuivent un tout autre objectif: adapter les implantations médicales au tissu social, expérimenter de nouvelles techniques médicales, etc.... Par exemple, le centre de santé P. Rouquès à Paris, géré par les Syndicats C.G.T. de la métallurgie de la région parisienne, a été dans les années 1950, le promoteur en France de la méthode d'accouchement psychoprophylactique dit 'accouchement sans douleur'.

La sécurité sociale gère elle-même directement quelques établissements de soins, parfois à titre expérimental. Elle s'était réservée la possibilité, dans la convention médicale, d'en créer de nouveaux dans les régions médicalement sous-développées. Mais cette stipulation a été 'gelée' par les pouvoirs publics sous la pression des syndicats médicaux.

Par contre le nouveau code de la mutualité[7] prévoit la possibilité pour les sociétés mutuelles de créer et/ou gérer des établissements de soins, y compris en accord avec des collectivités territoriales ce qui pourrait donner aux centres de santé une impulsion nouvelle.

Les rapports entre les établissements de soins privés et le corps médical varient selon qu'ils se réfèrent à une rémunération à temps complet, à la vacation ou par référence à la médecine de ville. En régle générale, les établissements de soins privés demeurent un terrain d'affrontement feutré entre les tenants de la médecine libérale et les partisans de la médecine sociale.[8]

7. Articles L 411-13 à L 411-15 du code de la mutualité. (Loi no 85.773 du 25 juillet 1985).
8. Voir *Monika Steffen*: Régulation politique et stratégies professionnelles: médecine libérale et émergence des centres de santé. (Thèse science politique Grenoble 1983.)

B La perspective de la medecine preventive

La meilleure façon de maîtriser les coûts des soins curatifs et d'assurer un haut niveau de la protection sociale de la santé parait devoir être recherchée dans le développement de la médecine préventive. Or celle-ci est, sinon totalement ignorée, du moins copieusement boudée par la sécurité sociale au point de ne relever que de l'initiative, d'ailleurs limitée, des pouvoirs publics au lieu d'être largement insérée dans les structures médicales.

a L'impulsion des pouvoirs publics

Les rares expériences de médecine préventive existant à l'heure actuelle, et parfois dans des conditions où il y aurait beaucoup à dire, sont dues à l'initiative des pouvoirs publics: vaccinations obligatoires protection maternelle et infantile, médecine du travail, médecine préventive scolaire et universitaire... La sécurité sociale, qui se situe dans la mouvance de la médecine curative, ne prend guère en charge, au titre des prestations complémentaires, que les examens prénuptiaux, les examens de santé quinquennaux et des vaccinations justifiées par une exposition particulière aux risques.

Si les vaccinations obligatoires notamment contre la tuberculose, la diphtérie, le tétanos etc.... et la protection maternelle et infantile ont connu un impact remarquable, on peut, par contre, déplorer que des considérations budgétaires et autres conduisent à négliger la médecine préventive scolaire et universitaire qui, faute de moyens opérationnels, est devenue une caricature d'elle-même. De son côté, la médecine du travail ne déploie pas toute ses potentialités, car elle se heurte à des blocages tels que la subordination juridique du médecin du travail au chef d'entreprise et l'interdiction qui lui est faite de prescrire un traitement quelconque aux salariés de l'entreprise afin de ne pas porter ombrage à l'exercice de la médecine libérale.

La rencontre désormais possible entre les collectivités territoriales et les sociétés mutualistes, lesquelles ont connu, ces dernière décennies un essor considérable grâce au support indirect de la sécurité sociale[9], devrait permettre, au plan local, de prendre des initiatives tendant à favoriser la médecine préventive et à entrainer, dans cette voie, la sécurité sociale et le corps médical.

b L'insertion dans les structures médicales

Dans un premier temps la médecine préventive, ne pourra être véritablement opérationnelle que si elle est étroitement insérée dans les structures de la médecine curative avec tout ce que cela comporte d'initiatives. Déjà quelques centres

9. Les sociétés mutuelles en prenant en charge le ticket modérateur jouent un rôle de réassurance pour les assurés sociaux qui peuvent ainsi accéder à la gratuité des soins. Elles ont, en outre, une longue tradition de rapports avec le corps médical.

de santé publics et privés qui pratiquent une politique d'intégration dans le tissu social de leur environnement, expérimentent des ouvertures vers une médecine préventive en s'efforçant d'y associer leurs usagers.[10]

Des expériences de ce genre pourraient très utilement être conduites dans des usines, chantiers et zones urbaines et rurales à haut risque de morbidité avec, le cas échéant, l'appui logistique des hôpitaux publics et de la sécurité sociale. On connait par exemple, l'origine professionnelle de certains cancers dont on se limite à traiter les effets sans s'attaquer efficacement aux causes alors que les moyens techniques s'y prêtent de plus en plus.

Certes, l'insertion de la médecine préventive dans les structures de la médecine curative est de nature à bouleverser bien des habitudes acquises et à remettre en cause certains aspects des rapports établis entre le corps médical et la sécurité sociale. Mais le potentiel technique existant et la satisfaction impérieuse des besoins sanitaires de plus en plus exigeants finiront par avoir raison des divers obstacles.

En effet, et ce sera notre conclusion, le mode libéral d'exercice de la médecine ne constitue pas un aboutissement en soi, mais une étape transitoire entre l'état de serviteur qui caractérisait les médecins au Moyen-Age et la fonction sanitaire, prise dans sa double acception curative et préventive, dont le corps médical est d'ores et déjà virtuellement investi.

10. Voir notamment 'Les états généraux de la prévention' in Prévenir no spécial 1982 et 'La prévention sanitaire en France' in Revue de droit sanitaire et social, no spécial 1983.

Bibliografie [Bibliography]

Overzicht van het wetenschappelijke werk van Prof. Dr. G.M.J. Veldkamp

I Boeken en andere grotere publikaties

1946 – Homogeniteit en heterogeniteit in het arbeidsloon. Candidaatsscriptie algemene leer en geschiedenis der economie, 65 pag.
– Reservefondsen en beleggingen bij een aantal publieke en particuliere sociale verzekeringsinstellingen, candidaatsscriptie bedrijfseconomie, 30 pag.
1947 – Inleiding tot de studie van de sociale verzekering, gestencilde uitgave, 114 pag.
– Het probleem der inkomensverdeling als centraal probleem der economische wetenschap, doctoraalscriptie algemene leer en geschiedenis der economie, 48 pag.
– Het subsidiariteitsbeginsel in de Nederlandse sociale wetgeving en de sociale politiek (ontwikkeling tot publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie), brochure KVP, 36 pag.
1948 – Individualistische karaktertrekken in de Nederlandse sociale arbeidsverzekering, doctoraalscriptie arbeidsrecht en sociale politiek, 246 pag.
– (Red.) Proeve van een ontwerp van wet op het verlenen van kinderbijslag aan zelfstandigen – Centrum voor Staatkundige Vorming.
– De betekenis van de kapitaalvorming door private en publieke verzekeringsmaatschappijen voor de geld- en kapitaalmarkt, doctoraalscriptie geld- en bankwezen, 23 pag.
1949 – Sociale zekerheid en persoonlijkheid, Brochure, KVP, 45 pag.
– Individualistische karaktertrekken in de Nederlandse sociale arbeidsverzekering, dissertatie, uitg. Samson, Alphen a/d Rijn, 313 pag.
– Met F. Hamers, Sociale verzekering, losbladige uitgave.
1950 – Sociale zekerheid, persoonlijke verantwoordelijkheid en maatschappelijke zorg. Pre-advies voor Divosa, 45 pag.
– Le financement des assurances sociales, rapport voor het congres van het Institut International des Finances Publiques in Monaco, Public Finance 58 pag.
– Ontwerp Pensioenreglement voor Katholieke Instellingen.
1952 – Het vraagstuk der winstdeling in de theoretische literatuur, in Interim-rapport Staatscommissie Bezitspreiding, 44 pag.

– Met Prof. Dr. D.B.J. Schouten, De sociale verzekering in de volkshuishouding, uitg. L.J. Veen, Amsterdam, 120 pag.
– (Red.) Coördinatie van heffingen sociale verzekeringen en belastingen naar de grondslag van het loon, rapport commissie Van de Tempel.
1953 – (Red.) Kinderbijslag naar verhouding van het loon, rapport Centrum voor Staatkundige Vorming.
– (Red.) De invloed van het ziekteverzuim op de arbeidsproductiviteit, rapport Commissie Muntendam.
– Inleiding tot de sociale verzekering, uitg. L.J. Veen, Amsterdam, 215 pag.
1954 – Inleiding tot de sociale verzekering, uitg. L.J. Veen, Amsterdam, 35 pag.
1955 – Met A.L.M. Verhoeven, De Sociale Verzekeringswetten in de praktijk, uitg. L.J. Veen, Amsterdam, 190 pag.
1956 – Met Prof. Dr. J. Ponsioen, Vraagstukken der hedendaagse samenleving, uitg. Paul Brand, Bussum, 419 pag.
– Groepsproblemen in een veranderde samenleving, bundel opstellen, uitg. Paul Brand, Bussum, 142 pag.
1957 – Economische orde en sociale politiek, bundel opstellen, uitg. Stenfert Kroese, Leiden, 156 pag.
– (Red.) De middenstandspolitiek van de zes landen van Klein Europa, Staatsuitgeverij, 88 pag.
1960 – (Red.) met Prof. Dr. J. Ponsioen, Welvaart, Welzijn en Geluk, Deel I, uitg. Paul Brand, Hilversum, 261 pag.
– (Red.) met Prof. Dr. J. Ponsioen, Welvaart, Welzijn en Geluk, Deel II, uitg. Paul Brand, Hilversum, 273 pag.
1963 – Sociaal Palet, bundel opstellen, Aulaboek, het Spectrum Utrecht, 254 pag.
– (Red.) met Drs. W.K.N. Schmelzer en Prof. Dr. J. Ponsioen, Welvaart, Welzijn en Geluk, Deel III, uitg. Paul Brand, Hilversum, 242 pag.
– (Red.) met Drs. W.K.N. Schmelzer en Prof. Dr. J. Ponsioen, Welvaart, Welzijn en Geluk, Deel IV, uitg. Paul Brand, Hilversum, 295 pag.
– (Red.) met Drs. W.K.N. Schmelzer en Prof. Dr. J. Ponsioen, Welvaart, Welzijn en Geluk, Deel V, uitg. Paul Brand, Hilversum, 380 pag.
1966 – (Red.) met Drs. W.K.N. Schmelzer en Prof. Dr. J. Ponsioen, Welvaart, Welzijn en Geluk, Deel VI, uitg. Paul Brand, Hilversum, 74 pag.
– Met Prof. Dr. R. Houben, Tendenzen in het Nederlandse en Belgische sociale recht, Staatsuitgeverij, Den Haag, 44 pag.
1968 – Sociale triptiek, verantwoording en achtergronden van een beleid, Staatsuitgeverij, Den Haag, 303 pag.
1969 – De harmonisatie van de sociale zekerheid in EEG-verband, Prae-advies voor de Vlaamse juristenvereniging 11 mei 1968 Leuven, Geschriften recht, bestuur, economie, Samson, Alphen a/d Rijn, 32 pag.
– Met J.D. Neirinck en L.E. Troclet, The EEC social policy until the customs union, Chronique de politique étrangère, Brussel, 123 pag.

– Met M.D. Neirinck en L.E. Troclet, Sociale bestanddelen van economische integratie, uitg. UCA, Heule, 298 pag.
1970 – Het Nederlandse Arbeidsrecht, in de losbladige Frans/Duitse uitgave, Droit du Travail – Arbeidsrecht, Jura Europae 1970-1986.
– Broodnodig, een serie sociaal politieke opstellen, uitg. Samson, Alphen a/d Rijn, 145 pag.
– Met Mr. Marie-José Raetsen, De Vrije beroepen in Nederland, 4 delen, rapport voor de commissie van de EG, Brussel, niet gepubliceerd.
– Kinderbijslag of Kinderaftrek, prae-advies voor het Congres van de Vereniging van Raden van Arbeid, Amsterdam.
– (Red.) Interim-rapport I inzake de vereenvoudiging en codificatie der sociale zekerheidswetgeving, Staatsgeverij.
– De economische en financiële studies inzake sociale zekerheid, samenvattend rapport, Commissie van de EG, Brussel, 80 pag.
1971 – Beroepsrevalidatie en herplaatsing van gehandicapten, rapport en syntheserapport voor de Commissie van de EG, Luxemburg, 29 pag.
– Arbeidsverhoudingen in Nederland 1970-1971, Bulletin nr. 2 van het Instituut voor Arbeidsrecht, Leuven.
1972 – Met W. Albeda en H.J. van de Braak, Uitzendarbeid: ontwikkeling en verwikkeling, Universitaire Pers Rotterdam, 120 pag.
1973 – (Red.) Interim rapport II inzake de unificatie en codificatie der sociale zekerheidswetgeving, Staatsuitgeverij.
1975 – (Red.) Social security and medical care, Verslag van de gelijknamige conferentie, Curaçao, uitg. Kluwer Deventer, 186 pag.
– An outlook for social policy till the end of the century, rapport voor de Raad van Europa, Berlijn.
1976 – (Red.) Travail temporaire dans la société moderne, institut International du Travail Temporaire, Brussel, 326 pag.
– De crisis in de sociale zekerheid anno 1976, uitg. Elsevier, Amsterdam 130 pag.
1977 – (Red.) Sociale zekerheid in een tijdperk van economische overgang, uitg. Kluwer, Deventer, 99 pag.
– Bewerking van Guy Perrin, De Grondslagen van het Internationale Sociale Zekerheidsrecht, uitg. Kluwer, Deventer, 76 pag.
1978 – Afscheid van de Verzekeringsgedachte, Oratie, Leiden, uitg. Kluwer, Deventer, 26 pag.
– Met W. Albeda en R. Blanpain, Temporary Work in Modern Society, uitg. Kluwer, Deventer, Deel I, 544 pag., Deel II, 322 pag., Deel III, 285 pag.
– Inleiding tot de sociale zekerheid en de toepassing ervan in Nederland en België, uitg. Kluwer, Deventer, Deel I, 330 pag.
– (Red.) Annuaire Instituut Européen de Sécurité Sociales, 1974-1977, uitg. Kluwer, Deventer, Deel I, 169 pag., Deel II, 257 pag.
1980 – Inleiding tot de sociale zekerheid en de toepassing ervan in Nederland en België, uitg. Kluwer, Deventer, Deel II, 518 pag.

- (Red.) Financieringswet sociale zekerheid, Staatsuitgeverij, Deel I, 263 pag., Deel II, 440 pag.
- (Red.) Annuaire Institut Européen de Sécurité Sociale 1978-1980, uitg. Kluwer, Deventer, Deel I, 224 pag., Deel II, 287 pag.
- (Red.) Annuario EISS 1978-1980, Madrid, Parte I, 248 pag., Parte II, 331 pag.
- (Red.) De economie en het sociale zekerheidsbeleid, uitg. Kluwer, Deventer, 232 pag.

1982 – (Red.) Annuaire Institut Européen de Sécurité Sociale 1980-1981, uitg. Kluwer Deventer, Deel I, 285 pag., Deel II, 196 pag.
- (Red.) Temporary Work in Modern Society, a comparative study, Institut International du Travail Temporaire, Brussel, 325 pag.; Id 422 pag; Id 322 pag.

1983 – (Red.) Ombuigingen in de sociale zekerheid, uitg. Kluwer, Deventer, 366 pag.
- (Red.) De experimentele studierichting sociale zekerheidswetenschap, Katholieke Hogeschool Tilburg, 246 pag.
- Verslag van een bezoek aan Finland in verband met de studierichting Sociale Zekerheidswetenschap, Katholieke Hogeschool Tilburg, 35 pag.

1984 – (Red.) Annuaire Institut Européen de Sécurité Sociale, 1982-1983, uitg. Kluwer, Deventer, Deel I, 227 pag., Deel II, 153 pag.
- De didactiek van de sociale zekerheid, Oratie Katholieke Hogeschool Tilburg, uitg. Kluwer, 38 pag.
- Schets van de leer van de sociale zekerheid, uitg. Kluwer, Deventer, 325 pag.
- (Red.) Sociale zekerheidswetenschap, de start met de studierichting sociale zekerheidswetenschap in 1984, Katholieke Hogeschool Tilburg, 116 pag.
- Met G.M. van Veldhoven en A. Kapteyn, Paradoxen in de sociale zekerheid, uitg. Kluwer, Deventer, 66 pag.

1985 – (Red.) met L. Opheikens, Praktijkboeken Sociale Zekerheid, 11 delen 1985/1986, Kluwer, Deventer.
- Normen en waarden in de sociale zekerheid, pre-advies inzake het WRR-rapport. De waarborgfunctie, een toekomstperspectief.
- Current training needs in the field of social security, Rapport van de Raad van Europa, Straatsburg, 17 pag. met 3 bijlagen.

1986 – (Red.) met R. Ouk, E.P. de Jong, F. Koning en W.H.J. Reynaerts, Sociaalrechtelijk en sociaal politiek denken na de Tweede Wereldoorlog, Gedenkboek 40 jaar Sociaal Maandblad Arbeid, Samsom.
- (Red) Annuaire Institut Européen de Securité Sociale, 1984, Kluwer, Deventer, 302 pag.

II Artikelen

1944 – De loongrens in de ziektewet – Sociale Verzekeringsgids, augustus.
– Een zilveren jubileum – De Stem, 16 december.
1945 – Sociale Zekerheid: Gelijkheid voor arbeider, ambtenaar en zelfstandige – De Stem, 13 januari.
– Eén wet met één rechtsgrond – De Stem, 23 februari.
– Renten zijn te laag – De Stem, 27 februari.
– Waarborg in de uniforme uitvoering – De Stem, 6 april.
– Totale omschakeling van de koers – De Stem, 6 oktober.
– Plicht tot arbeid – De Stem, 23 juli.
– Reorganisatie sociale verzekering: Belangrijke uitbreiding en unificatie – De Stem, 9 oktober.
– Instelling van Sociale Raden – De Stem, 10 oktober.
– Nieuw sociaal recht: Verplichting tot herplaatsing van werknemers – De Stem, 27 december.
– Belangrijke bouwstenen voor een corporatief bestel – De Stem, 29 december.
1946 – Evolutie in de sociale verzekering – Kath. Cultureel Tijdschrift.
– De omvang der sociale verzekering – Verslag 3e congres voor sociale verzekering, pag. 77-81.
– De grondslagen der Sociale Verzekering – De Stem, 16 juli.
– Sociale verzekering – De Stem, 23 juli.
– Wie moeten onder de sociale verzekering vallen? – De Stem, 20 juli.
– Waarom het consumentencrediet – De Stem, 21 september.
– Hoe het consumentencrediet werkt – De Stem, 27 september.
– Enkele critische opmerkingen over het 'Risque professionel' – Sociaal Maandblad, december.
1947 – Een ruime regeling, die echter niet zonder bezwaren is – De Stem, 11 januari.
– Wie komen voor uitkering in aanmerking? – De Stem, 15 januari.
– Half miljoen ouden van dagen profiteren – De Stem, 14 januari.
– Natuurlijke kinderen in de kinderbijslagwet – Arbeid.
– De sociale verzekering in het gedrang? – De Tijd, 10 april.
– Prioriteit der sociale noden – De Tijd, 11 april.
– Bij een tweetal uitspraken – Arbeid.
– Juridische hutspot – De Tijd, 4 juni.
– Ontwikkelingstendenzen in het arbeidsrecht – De Tijd, 28 juni.
– Van 'Bedrijfsrisico' tot 'Sociaal Risico' – Economie.
– Wederkerigheid met betrekking tot de kinderbijslag tussen Nederland en België – Arbeid.
– Moeilijkheden bij de uitvoering van de sociale verzekering – De Tijd, 21 augustus.
– Belangrijk resultaat I en II – De Tijd, 11 september.

- Lacunes in het Ziekenfondsrecht – Sociaal Maandblad.
- Uitvoering ziekte- en ongevallenverzekering door bedrijfsorganen – De Tijd, 16 oktober.
- Enige sociaal-economische aspecten van de sociale verzekering – Maandblad voor sociaal-economische wetenschappen.
- De rechtspositie van de ambtenaar – De Tijd, 14 november.
- Kinderbijslagverzekering – De Tijd, 20 december en 31 december.

1948 – Tuberculose als beroepsrisico – De Tijd, 14 februari.
- Werkloosheidsverzekering – De Tijd, 18 februari en 9 maart.
- Actieve gezinspolitiek – De Tijd, 6 april.
- Publieke of private uitvoering der sociale verzekering – De Tijd, 8 april, 15 april en 23 april.
- Sociale verzekering: Wederom op de helling – De Stem, 12 mei.
- Omvang der voorzieningen – De Stem, 14 mei.
- Het financieringsvraagstuk – De Stem, 15 mei.
- Een interessant geval van transitoir recht – Tijdschrift voor overheidsadministratie.
- Bestrijding van sociale risico's – De Tijd, 14 juni.
- Bedrijfspensioenfondsen – De Stem, 3 augustus, 4 augustus en 5 augustus.
- De ontwikkeling der sociale verzekering onder de Regering van H.M. Koningin Wilhelmina – A.R.K.A.-orgaan, 28 augustus.
- Kinderbijslag voor zelfstandigen – De Tijd, 11 september, 14 september en 18 september.
- De arbeidende mens in het arbeidsrecht – Voordracht voor de Bredase Volksuniversiteit (17 pag. niet gepubliceerd) 27 september.
- De onderneming in ons arbeidsrecht – Voordracht voor de Bredase Volksuniversiteit 1948 (21 pag. niet gepubliceerd) 4 oktober.
- Het bedrijf in het arbeidsrecht – Voordracht voor de Bredase Volksuniversiteit 1948 (15 pag. niet gepubliceerd) 11 oktober.
- Ondernemingsraden en ondernemingen – De Tijd, 3 november.
- Tuberculose en de ongevallenverzekering – De Tijd, 11 november.
- Een merkwaardige uitspraak van de Centrale Raad van Beroep, 'Vrij loon en loon in de zin van de ziektewet – Arbeid.
- Heeft de vraag of de sociale verzekering in Nederland privaatrechtelijk of publiekrechtelijk van karakter is, betekenis voor de keuze tussen financiering van langlopende verzekeringen door middel van fondsvorming en de financiering door middel van omslag? – Economie.
- Kinderbijslag voor zelfstandigen – Sociale Zekerheidsgids.
- Enige sociaal gewenste en economisch mogelijke maatregelen ter verbetering van de verdeling van het maatschappelijk inkomen – Symposium Economicum V, (pag. 68-82, gestencilde uitgave) + verslag der discussie (pag. 37 t/m 40).
- Enige sociaal-economische aspecten van de sociale verzekering – Maandblad voor Sociaal-Economische Wetenschappen.

– Het beroep op artikel 75 der ongevallenwet 1921 – brochure Utrecht.
1949 – Enige beschouwingen naar aanleiding van vroegere en recente jurisprudentie in verband met art. 73, lid 3, der Ongevallenwet 1921 – Sociaal Maandblad.
– Ordening van het ziekenfondswezen? – De Tijd, 7 april.
– Stemmen over de herziening der sociale verzekering – A.R.K.A., 23 april, 7 mei, 4 juni en 13 augustus.
– De ambtenaar in onze samenleving – A.R.K.A., 14 mei.
– Ondernemingsraad en P.B.O. – De Stem, 17 mei en 20 mei.
– De ordening van het ziekenfondswezen – De Tijd, 20 juli.
– De toekomstige positie der ziekenfondsen – De Tijd, 22 juli.
– Bedrijfsrechtspraak – Sociale Zekerheidsgids, juli.
– Tuberculosebestrijding – De Tijd, 18 augustus.
– Herziening kinderbijslagwet – De Tijd, 25 augustus en 27 augustus.
– Onze Charitas in het persoonlijke en maatschappelijke leven – A.R.K.A., 24 september.
– Kerkelijke instellingen en de sociale politiek – De Tijd, 30 september.
– Enige aspecten van de financiering der sociale verzekering (in het licht der maatschappelijke beschouwing der verzekering) – Sociaal Maandblad.
– Sociale zekerheid en persoonlijkheid – Rede, uitgesproken op het partijcongres der K.V.P., november.
– De institutionele belegging en het tekort aan risicodragend kapitaal – T.A.E.K.-mededelingen, november.
– Dertig jaar Raden van Arbeid – De Tijd, 29 december.
– De kraamverzorgster in de sociale verzekering – Arbeid.
– Arbeidsrechtspraak – Lering en Leiding.
– Problemen der bedrijfsrechtspraak – Lering en Leiding.
– Het beroepsrecht in de sociale arbeidsverzekering – Lering en Leiding.
– Herziening der kinderbijslagwet – Lering en Leiding.
– Twee belangrijke uitspraken van de C.R.v.B. – Lering en Leiding.
– Onvoorzichtigheid en roekeloosheid bij ongevallen buiten het bedrijf – Lering en Leiding.
– Een wet tot aanvulling der ongevallenrenten – Lering en Leiding.
– Een ontwerp Pensioen- en Spaarfondsenwet – Lering en Leiding.
– Sociale actualiteiten – Lering en Leiding.
1950 – In memoriam J.J. Koot – Tijdstrift voor Overheidsadministratie.
– Ziekenhuis en sociale wetgeving – De Tijd, 9 januari.
– Een wet op het preventiefonds – De Tijd, 13 januari.
– Constructieve of destructieve politiek t.a.v. de Raden van Arbeid en de Rijksverzekeringsbank – A.R.K.A., 21 januari.
– Kanttekeningen bij het vraagstuk der winstdeling – De Tijd, 4 februari, 6 februari, 11 februari en 13 februari.

– Een nieuwe taak voor de katholieke charitas – De Fakkel van de Charitas I, maart.
– Staatspensioen of ouderdomsverzekering – De Tijd, 22 april.
– Een kerkelijk orgaan bij de uitvoering der sociale verzekering – Ons Ziekenhuis, april.
– De rechtspraak in arbeidszaken – De Tijd, 20 mei.
– De bedrijfsrechtspraak in de mijnen – Inleiding gehouden voor de Besturenconferentie van de Nederlandse Katholieke Mijnwerkersbond op 4 juli te Sittard-Ophoven.
– Herplaatsing van militairen – De Tijd, 17 juni.
– Unificatie der sociale arbeidsvoorzieningen – De Tijd, 20 juni.
– Doelmatigheid van het maatschappelijk werk – De Tijd, 23 juni.
– Het democratisch socialisme en de sociale zekerheid – De Tijd, 21 november, 22 november en 23 november.
– Dertig jaren strijd voor sociale rechtvaardigheid – De Katholieke Werkgever, 29 november.
– Het vijfmogendhedenpact en de sociale zekerheid – De Naamloze Vennootschap.
– De coördinatie der katholieke sociaal-charitatieve zorg – De Gemeenteraad, december.
– Ouderdomsverzekering – Sociale Zekerheidsgids.
– Het juridisch begrip 'Zelfstandige' – Sociale Zekerheidsgids.
– Arbeidsrecht en Sociaal-economische orde – Gedenkboek A.K.W.V.
– Behoud en vermeerdering van de werkgelegenheid in onze gewesten – Studiedag Bosche K.A.B., Gemert.
– De uitvoering der sociale arbeidsverzekering – Lering en Leiding.
– Rheumabestrijding en 'Assurance Longue Maladie' – Ziekenfondsvragen.
– Internationale coördinatie betreffende de ziekteverzekering – Ziekenfondsvragen.
– Medezeggenschap van werkgevers in de ziekenfondsen – Ziekenfondsvragen.
– De betekenis van het samen dragen der premie door werkgevers en werknemers – Ziekenfondsvragen.
– De rechter en het ziekenfondswezen – Ziekenfondsvragen.
– De positie der ziekenfondsen en de reorganisatie der sociale arbeidsverzekering – Ziekenfondsvragen.
– Uitbreiding van de toepassing van het ziekenfondsenbesluit – Ziekenfondsvragen.

1951 – Het perspectief der sociale verzekering: Arbeidsverzekering of Volksverzekering? – Brochure A.R.K.A., 24 februari.
– Nieuwe wegen voor de ouderdomsverzekering – De Tijd, 10 maart, 15 maart en 19 maart.
– Grepen uit de jurisprudentie betreffende enige sociale arbeidsverzekeringswetten in 1950 – de Naamloze Vennootschap, maart.

– Een christelijk ideaal der sociale politiek – De Tijd, 19 maart, 21 maart en 24 maart.
– Vijftig jaren Rijksverzekeringsbank – De Tijd, 31 mei.
– Sociale grondrechten – A.R.K.A., 2 juni, 9 juni en 16 juni.
– Enten op de stam der P.B.O. – De Tijd, 7 juni en 8 juni.
– Functionele decentralisatie een fictie – De Tijd, 16 juni, 19 juni, 23 juni en 6 juli.
– De bedrijfsrechtspraak in de mijnen – A.R.K.A., 30 juni en 7 juli.
– De invloed van de verplichte verzekering op een vrijwillige ziekte kostenverzekering – N.J.B., 6 oktober.
– Een nieuw type ambtenaar in het bedrijfsorganisatierecht – Sociaal Maandblad.
– De grenzen der sociale wetgeving – De Tijd, 15, 18, 19, 20 en 22 december.
– Katholieke landen sociaal achterlijk? De nieuwe Eeuw, 22 december.
– Formeel ziekenfondsrecht I, II en III – Ziekenfondsvragen.
– Het ontwerp-ziekenfondsrecht – Ziekenfondsvragen.
– Stemmen over het voor-ontwerp Ziekenfondswet – Ziekenfondsvragen.
– Doelmatigheid van het maatschappelijk werk – Katholiek Sociaal Tijdschrift.
– De vernieuwing van de katholieke sociaal-charitatieve zorg – Lering en Leiding.
– Nieuwe opvattingen over de ongevallenverzekering in België – De sociale zekerheidsgids.
1952 – De betekenis van de verplichte sociale verzekeringen voor het economisch leven – Economisch Statistische Berichten.
– Een standaard arbeidscontract voor huishoudelijk personeel – Arbeid.
– Ziekenfonds en sociale verzekering – De Tijd, 13 maart.
– De werkstaking en het arbeidsrecht – De Tijd, 15 maart.
– Staatssocialistisch karakter der omslagfinanciering? – De Tijd, 18 maart.
– In memoriam Dr. Claudius Prinsen – De Stem, 18 maart.
– De verzekering van directeuren van N.V.'s – De Naamloze Vennootschap.
– De juridische gevolgen van de opzegging der C.A.O. – De Katholieke Werkgever, 3 april.
– Boekenonderzoek en winstdeling – De Tijd, 19 april.
– Het behoud van de koopkracht van sociale verzekeringsuitkeringen – Sociale Zekerheidsgids.
– Het arbeidsrecht en de sociale economische orde – De Naamloze Vennootschap.
– Rechtsgrond en doelmatigheid – De Tijd, 23 mei.

- Enige aspecten van de financiering der ouderdomsverzekering – De Verenigde Verzekeringspers.
- Nogmaals de verzekering van directeuren van N.V.'s – De Naamloze Vennootschap.
- Arbeidsreglement of instructieboekje – Lering en Leiding.
- Ouderdomsverzekering – Reveil, mei, juni en juli.
- Het voorkomen van dubbele verzekering – N.J.B., 12 juni.
- Grotere zekerheid voor sociale zekerheid? – De Tijd, 12 augustus.
- 'Social casework' en gemeentelijke sociale diensten – De Tijd, 29 augustus.
- Persoonlijk bezit en sociale zekerheid – Rolducse Sociale Studieweek, augustus.
- Volksgezondheid in het geding – De Tijd, 17 september.
- Codificatie van het Ziekenfondsrecht – De Tijd, 9 oktober.
- De problematiek der hedendaagse sociale politiek – 'Economische Wetenschap en Economische Politiek'. Een bundel opstellen aangeboden door de T.A.E.K. aan de Academische Senaat t.g.v. het vijfentwintigjarig bestaan van de Katholieke Economische Hogeschool.
- Een nieuw type ambtenaar in het bedrijfsorganisatierecht – Sociaal Maandblad Arbeid.
- Sociale zekerheid der zelfstandigen – Verslagboek Studiedagen N.R.K.M..
- De systematiek der sociale verzekering – De Naamloze Vennootschap.
- Welke betekenis heeft het sociaal-casework voor de gemeentelijke sociale diensten? Bijlage bij uitgave nr. 12 van de Vereniging van Leiders van Openbare Diensten en Instellingen voor Sociale Zorg.
- Der Familienlohn in den Niederlanden – Mensch und Arbeit.
- Verticale concentratie – Ziekenfondsvragen.
- Het maatschappelijk werk in de ziekenhuizen – Ziekenfondsvragen.
- De administratieve rechter en de rechtspraak in ziekenfondsgeschillen – Ziekenfondsvragen.
- Het verzekerd belang in de ziekenfondsverzekering en de ziektekostenverzekering – Ziekenfondsvragen.
- Zelfstandigheid of ondeelbaarheid der ziekenfondsverstrekkingen i.v.m. het verzekerd belang – Ziekenfondsvragen.
- De grondslagen der toekomstige ziekenfondsverzekering – Ziekenfondsvragen.
- Verbindend verklaarde bedrijfsrechtspraak in strijd met de Grondwet; een belangrijk arrest van de Hoge Raad – Lering en Leiding.
- De begroting van sociale zaken en volksgezondheid – Lering en Leiding.
- Is een huidziekte t.g.v. de omgang met petroleum een beroepsziekte in de zin der Ongevallenwet 1921? – Lering en Leiding.
- Emigratie en sociale verzekering – Lering en Leiding.

– De verhouding tussen kinderbijslag en basisinkomen – Lering en Leiding.
– Kinderbijslag naar verhouding van het loon – Lering en Leiding.
– De 'particuliere sfeer' als beoordelingscriterium bij het recht op schadeloosstelling in de ongevallenverzekering – Lering en Leiding.
– Het voorlopig Verslag van de Tweede Kamer op het ontwerp Organisatie sociale verzekering I en II – Lering en Leiding.
– Het ontwerp Organisatiewet sociale verzekering Memorie van Antwoord – Lering en Leiding.
– De Organisatiewet sociale verzekering in de Tweede Kamer – Lering en Leiding.
– De definitieve ouderdomsvoorziening – Lering en Leiding.
– Het beëindigen van de arbeidsverhouding tijdens een proeftijd – Lering en Leiding.
– De Stichting van de Arbeid in nieuwe stijl – Lering en Leiding.
– De invloed van het ziekteverzuim op de arbeidsproductiviteit – Lering en Leiding.
1953 – Jeugd en Politiek – Inleiding, gehouden t.g.v. het Eerste Lustrum van het Leidse Jeugdparlement op 14 december.
– Sociale verzekering of Gezondheidszorg? – Ziekenfondsvragen.
– L'assurance maladie, relève-t-elle de l'assurance sociale ou de la santé publique? – Ziekenfondsvragen, (zelfde artikel in het Duits).
1954 – Vijf jaren ziekenfondsvragen – Ziekenfondsvragen.
– Wijzigingen in de sociale verzekeringswetten in verband met de huidige verhoging en de opheffing der consumptiebeperking – Lering en Leiding.
– Wijziging der Beroepswet – Lering en Leiding.
– Het advies van de S.E.R. inzake de definitieve ouderdomsverzekering – Lering en Leiding.
– 25 jaar maatschappelijk werk van de Katechisten der E.K. – 25 mei. (niet gepubliceerd).
– De nieuwe beroepswet; De Memorie van Antwoord inzake het Voorlopig Verslag van de Tweede Kamer der Staten-Generaal – Lering en Leiding.
– De taak van de intellectueel in de huidige samenleving – Rede, uitgesproken te Haarlem op 12 november t.g.v. de Tweede Dies Natalis van de Haarlemse Katholieke Studentenvereniging 'Sanctus Bavo'.
– De noodvoorziening ten behoeve van weduwen en wezen – Lering en Leiding.
1955 – Het begrip 'ongeval' in verband met de dienstbetrekking – Lering en Leiding.
– Middenstandseconomie als verbijzondering en synthese – Rede uitgesproken bij de opening van de leergang voor middenstandsvraagstukken aan de Katholieke Economische Hogeschool te Tilburg op 2 november 1954 – Maandschrift Economie, februari/maart.

- De bijdrage van de ziekenfondsen aan de volksgezondheid – Ziekenfondsvragen.
- Katholieke Encyclopaedie 1949-1955: Carensdagen; Carper Average Pension; Centraal Beheer; Centrale Raad van Beroep; Wet op het Consumentencrediet; Contante Waarde; Couponboekjes; Eenheidsrente: Flat rate; Fabrieksartsendienst; Final Pension; Fondsen; Controlerend geneesheer; Gewetensbezwaren tegen sociale verzekering; Gezinsloon; Gezinstoeslag; Index-uitkeringen; Invaliditeits- en Ouderdomsfonds; Invaliditeitswet; Kapitaaldekkingsstelsel Fonds; Kinderbijslag; Kraamgeld; Abraham Kuyper; Landbouwongevallenfonds; Land- en Tuinbouwongevallenwet; Longue Maladie; Loon; Loongrens; Meanstest; Omslagstelsel; Ondernemingspensioenfonds; Ondernemingsspaarfonds; Ondernemingsziekenkas; Ongevallenfonds; Ongevallenverzekering; Ongevallenwet; Opleiding; Oudenliedenzorg; Ouderdomsverzekering; Ouderdomsvoorziening; Ouderdomswet; Overlijdensuitkering: Ongevallenverzekeringswet; Pensioenwet 1922; Praeventiefonds; Premie; Raad van Arbeid; Raad van Beroep; Rentekaart; Rentedekkingsstelsel – Fonds; Revalidatie; Risico-overdracht; Rijksverzekeringsbank; Scheidingsrecht; Commissie van Scheidslieden; Sociale Verzekering; Sociale Verzekeringsraad; Sociale Zekerheid; Spaarpremie-verzekering; Staatspensioen; Verkeersongeval; Verzekering; Collectieve verzekering; Verzekeringsplicht; Sociale verzorging – sociale verzekering; Wachtdagen; Wachttijd; Wachtgeldverzekering – werkloosheidsverzekering; Weduwen- en Wezenverzekering; Werkgeversverklaring; Werkgeversverzekering; Alg. Werkloosheidsfonds – werkloosheidsverzekering; Werkloosheidsverzekering; Werkloosheidswet – werkloosheidsverzekering; Zwangerschapsuitkering; Zeeongevallenwet; Zeerisico; Zelfstandigen – sociale verzekering; Ziekenfonds; Ziekenfondsverzekering; Ziekteverzekering.

1956 – De Nederlandse Vestigingswetgeving – Rede uitgesproken op de dd. 26 november 1955 gehouden bijeenkomst van de Sectie Economisch Strafrechtspraak van de Vereniging voor Rechtspraak, opgenomen in: Sociaal-Economische Wetgeving.
- De alternatieven bij de vormgeving der wettelijk geregelde ziekenfondsverzekering – Ziekenfondsvragen.
- La politique néerlandaise des classes moyennes – Lezing, gehouden in Parijs, 17 mei.
- De keerzijde der sociale verzekeringswetten – Ziekenfondsvragen, augustus.
- Enige problemen rond de verwezenlijking der bedrijfsorganisatie – Referaat voor de studiedagen van de Nederlandse Katholieke Middenstandsbond 30 juli – opgenomen in 'Economie'.
- Christelijke organisatievormen in een veranderende samenleving – Referaat voor het Studiekamp 'Veritas', 29 augustus 1956 – Economie.
- Van Arbeidsverzekering naar Volksverzekering – Lering en Leiding.
- Economische wetgeving bevordert normale concurrentie (een zelfde

ontwikkeling als bij sociale wetgeving) – Ruim Zicht.
– Middenstandstheorie en middenstandspolitiek, Klein- en Middenbedrijf.
1957 – Ziekenfondsbeleid in de huidige economische situatie – Ziekenfondsvragen.
– Actuele middenstandsproblemen – Katholiek Staatskundig Maandschrift.
– Verdraagzaamheid in Nederland – Rede, uitgesproken op de Internationale Vredeszondag, 2 juni, voor het pax Christi Congres in Rotterdam.
– De middenstandspolitiek van de Staat, prae-advies voor het internationaal middenstandscongres van de Universiteit van Freiburg in Madrid – opgenomen in A.F. Utz, Der Mittelstand in der Wirtschaftordnung heute en in de Economist.
– De maatschappij en de rechten van de mens – Internationale Spectator.
1958 – Burgerrechtelijke aansprakelijkheid en verplichte ziekenfondsverzekering – Ziekenfondsvragen.
– C.W.A. van Uden 75 jaar – Ziekenfondsvragen.
– Nieuwe Verten – Klein- en Middenbedrijf.
– Persoon en functie van de ondernemer in het hedendaagse maatschappijbeeld – Economie.
1959 – De plaats van de vakbeweging in ons sociale en economische leven – Lering en Leiding.
– Problemen van onze democratie – Katholiek Staatkundig Maandschrift.
– Het rechtskarakter der verplichte ziekenfondsverzekering – Sociaal Maandblad Arbeid.
– De ontmoeting tussen mens en ziekenhuis – Ziekenfondsvragen.
1960 – De spanning tussen risico en zekerheid in het sociale en economische leven – Verslagboek 4e congres voor Sociale Verzekering, alsmede in Sociaal Maandblad Arbeid.
– Zieken onder ons – Ziekenfondsvragen.
– In memoriam C.W.A. van Uden – Ziekenfondsvragen.
– Het middenstandscrediet in Nederland – Klein- en Middenbedrijf.
1961 – Economisch beleid en reclame televisie – Economie.
1962 – Zorg voor diepzwakzinnigen – Ziekenfondsvragen.
– De ontmoeting tussen mens en ziekenhuis – Ziekenfondsvragen.
– Ouderdom en samenleving – Sociaal Maandblad Arbeid.
– Economist en Politicus – Economie.
1963 – Enkele aspecten van de sociale politiek in de E.E.G. – Economie.
– Vakbeweging en sociale Politiek, Lering en Leiding.
– Vakbeweging en maatschappij – Gids voor Personeelsbeleid, Arbeidsvraagstukken, Sociale Verzekering.
– De Welvaartsstaat, in Verslag van het congres 'De Welvaartsstaat',

gehouden op 22 en 23 april ter gelegenheid van het XIIIe lustrum van St. Virgillus.
- Politieke beleidsnota of claimsnota – E.S.B..
- Enige ontwikkelingstendenties in de sociale politiek – Welvaart, Welzijn en Geluk, deel III.
- Il posto della politica sociale nella Communità – Economica Europea in Rassegna del Lavoro.
- Ziekenfonds en Sociale Verzekering – rede uitgesproken op het Jubileumcongres van de C.B.O.Z., 5 november te Utrecht, Het Ziekenfonds.

1964 – Nederlandse sociale politiek – Een moderne vormgeving van sociale gerechtigheid, verschenen als 'La politica Sociale nei Paesi Bassi – in Giustizia Sociale.
- Waar staan wij met de Nederlandse sociale zekerheid. Rede voor de buitenlandse Persvereniging – Sociaal Maandblad.
- Prof. Dr. P. Muntendam – Sociaal Maandblad.
- Prof. Dr. P. Muntendam – Tijdschrift voor Sociale Geneeskunde.

1965 – Prof. Dr. Ir. H.C.J. Gelissen, in Liber Amicorus voor Prof. Dr. Ir. H.C.J. Gelissen, mei.
- De vormgeving in de ontwikkeling van het sociale verzekeringsrecht – Sociaal Maandblad Arbeid.
- Ziekenfondsraad en Ziekenfondswet – rede uitgesproken bij de installatie van de Ziekenfondsraad, op 29 april – De Ziekenfondsgids, mei.
- De dynamiek van het sociale recht, in Liber Amicorus voor Levenbach.
- Het krachtenveld der sociale politiek – Sociaal Maandblad Arbeid.

1966 – Sociale zekerheid als instrument voor een maatschappelijk gezondheidsbestel, rede voor de Nederlandse Maatschappij tot Bevordering van de Geneeskunst – Economie.
- 'Van sociale politiek naar sociaal recht' in het gelijknamige boek, waarin oraties op het gebied van het sociale recht van de eerste halve eeuw zijn gebundeld.
- De maatschappelijke betekenis der arbeidsongeschiktheidsverzekering – Tijdschrift voor sociale verzekeringsgeneeskunde.
- Een nieuwe rechtsgrond der sociale verzekering – Sociaal Maandblad Arbeid.
- De sociale zekerheid der zelfstandigen – Sociaal Maandblad Arbeid.
- C.J. Goudsmit 65 jaar – Tijdschrift voor Sociale Geneeskunde.

1967 – Sociale Zekerheid en Gezondheidszorg – Sociaal Maandblad Arbeid.
- De I.L.O. en de internationale sociale politiek – Economie.
- De ondernemer in het midden en kleinbedrijf en het sociaal economisch beleid – Klein- en middenbedrijf.
- De coördinatie der revalidatie – Tijdschrift voor revalidatie, februari.

– Internationaal sociaal recht krijgt bredere horizon – De Volkskrant, 3 juni.
– Hefboom voor brede sociale politiek – De Volkskrant.
– Problemen en vooruitzichten van de hoofdarbeiders, rede 13 juni. I.L.O. Genève, Record of Proceedings.
– In memoriam Jan Hendriks – De Volkskrant, 22 juli.
– Sociale Zekerheid is nodig, ook in groeiende landen – De Volkskrant, 12 augustus.
– De sociale zekerheid opnieuw beschouwd in perspectief – Rede, Samson.
– Tekorten in overvloed – Sociaal Maandblad Arbeid.
– Urgent pensioen vraagstuk eist verdere studie – De Volkskrant, 9 september.
– In memoriam Dr. L.H.A. Bremmers – De Volkskrant, 1 oktober Stem, 1 oktober.
– Verdeling van de stijgende sociale lasten – De Volkskrant, 20 oktober.
– De nationale Gezondheidsdienst opnieuw in discussie – De Volkskrant, 28 oktober.
– Loonvorming en besparing – De Volkskrant, 12 december.
– Id, Verslag vergadering vereniging voor de Staathuishoudkunde.
1968 – De verwantschap van openbaar bestuur en privaat ondernemingsbestuur – De Volkskrant, januari.
– Toeristisch beleid in perspectief – Klein- en middenbedrijf.
– Het midden- en kleinbedrijf, gisteren, vandaag én morgen – Klein- en middenbedrijf.
– Ambtenaar en arbeider – De Volkskrant, februari.
– Aspecten van de hedendaagse Nederlandse sociale verzekering, Frans/Nederlands – Revue de Securité Sociale Belge.
– De harmonisatie van de sociale zekerheid in E.E.G. verband, praeadvies voor de Vlaamse juristen vereniging – Rechtskundig weekblad.
– De plaats van de geneesheer in de wettelijke structuur van de sociale gezondheidszorg – Rede Universiteit Nijmegen, in De geneesheer en het recht, uitg. Kluwer.
– Sociaal recht, economisch recht en sociaal economisch recht – Sociaal Economische Wetgeving.
– Oudere arbeidskrachten, een groot sociaal probleem – De Volkskrant, maart.
– De technische ontwikkeling en de verdeling der sociale lasten – De Volkskrant, april.
– De sociale politiek in de E.E.G. – De Volkskrant, mei.
– Enkele sociaal economische aspecten van de sociale verzekering – Sociaal Maandblad Arbeid.
– De perspectieven van de verzekering tegen gezondheidszorg – Het Ziekenfonds.
– De I.L.O. en de rechten van de mens – I.L.O. proceedings.

- Bejaarden moeten zelf meespreken – De Volkskrant, augustus.
- Kinderbijslag of kinderaftrek – De Volkskrant, september.
- De sociale supermarket – De Volkskrant, oktober.
- Ontwikkelingstendenzen in het Europese sociale recht – rapport Europese Commissie Brussel.
- Financiële en economische aspecten van de sociale zekerheid – rapport Europese Commissie Brussel.
- De ontwikkelingstendenzen van de Nederlandse Sociale Zekerheid (ook in Frans) – Revue de Securité sociale Belge.
- L'harmonisation de la securité sociale – Droit Social.
- Towards harmonisation of social security in the E.E.C., opstel voor Alfred Kamin, in Western European Labor and the American cooperation – Washington DC, 1968/1970, 596 pag.
- Manpower in Western Europe – rede in Washington DC.
- Enkele sociaal economische aspecten van de sociale verzekering – Sociaal Maandblad Arbeid.
- De financiering van de gezondheidszorg op een tweesprong – Economie.
- De rechten van de mens en de bestrijding van de discriminatie, uitg. N.V.V. jongeren.
- Het pensioenvraagstuk – de kern van het sociale zekerheidsvraagstuk – De Volkskrant, november.
- De financiering van de werkgelegenheid – De Volkskrant, december.

1969 – Economische structuur van Europa aanpakken – De Volkskrant, januari.
- A new demension for international cooperation in social security (ook in Frans en Spaans) – International Labour Review.
- De vereenvoudiging van ons sociaal verzekeringsstelsel, Bank en verzekeringsnummer – Algemeen Handelsblad.
- Zestig jaar sociale zekerheid – Evangelie en Maatschappij.
- Terugblik en uitblik vanuit 50 jaar sociale zekerheid – brochure A.R.K.A.
- De Economie der sociale zekerheid – Sociaal Maandblad Arbeid.
- De horizon van de pensioenproblematiek – Economie.
- La politica social néerlandesa – brochure Madrid.
- Les tendences en droit social néerlandaise – Revue du travail Belge.
- De sociale en regionale politiek van de Europese gemeenschappen, in Sociale bestanddelen van economische interpretatie.
- Ontwerp-resolutie Inkomens- en vermogensverdeling – Socialisme en Democratie.
- Een nieuwe dimensie voor de internationale samenwerking op het terrein der sociale zekerheid – Sociaal Maandblad Arbeid.

1970 – Het evenwicht van baten en lasten – Sociaal Maandblad Arbeid.
- De Raden van Arbeid en de territoriale gebondenheid van de sociale zekerheid – Sociaal Maandblad Arbeid.

– De coherentie van de sociale zekerheidspolitiek – Sociaal Maandblad Arbeid.
– Crisis van de Internationale Arbeidsorganisatie – Sociaal Maandblad Arbeid.
– Na 21 jaar Ziekenfondsvragen – Ziekenfondsvragen.
– De Nederlandse Arbeidsongeschiktheidsverzekering (ook in Frans) – Revue de Securité Sociale Belge.
– Kinderbijslag of kinderaftrek, Praeadvies voor het Congres voor Sociale Verzekering van de Vereniging van Raden van Arbeid.
– Alternatieven voor de vereenvoudiging van de sociale verzekering – Socialisme en democratie.
1971 – De toekomstige structuur van de gezondheidszorg in Nederland – Medisch Contact.
– De samenhang van het internationale en het nationale sociale recht – in Aspecten van Arbeidsrecht.
– Het pensioen compromis – Sociaal Maandblad Arbeid.
– Met Mr. Marie José Raetsen. De uitzendarbeid in het West-Europese sociale recht – Sociaal Maandblad Arbeid.
– Individu en collectiviteit – Sociaal Maandblad Arbeid.
1972 – De sociale supermarket, opnieuw beschouwd – Sociaal Maandblad Arbeid.
– Enkele sociaal politieke aspecten van de ouderdom (ook in Engels op het International Congress for Gerontology, Kiev, 1972) – Sociaal Maandblad Arbeid.
– Enkele sociaal politieke aspecten van de Europese éénwording – Sociaal Maandblad Arbeid.
– Zum Begriff des Sozialrechts – Festschrift für Günther Kuckenhoff, Beilen.
– Economic aspects of social security – International Social Security Review.
– Arbeidsrechtelijke Aspecten van uitzendarbeid – in Uitzendarbeid, ontwikkeling en verwikkeling, Rotterdam.
1973 – In memoriam Wilfred Janks – Sociaal Maandblad Arbeid.
– Temporary Work Agencies and Western European Social legislation (met mr. M.J. Raetsen) – in International Labor Review.
– The coherence of social security policy – in International Labor Review.
– Sociale zekerheid in spiegelschrift – Liber Amicorum voor F.J.H.M. van der Ven.
– Sociaal recht, een verbijzondering en synthese – Liber Amicorum voor J.J.M. van der Ven.
1974 – De uitvoeringsorganen van de sociale verzekering – Sociaal Maandblad Arbeid.
– Het perspectief van de ontwikkeling van de sociale verzekering in de Economie van de sociale zekerheid – Kluwer.
– De prioriteiten in de sociale zekerheid – Sociaal Maandblad Arbeid.

1975 – Het internationaal instituut voor uitzendarbeid – Sociaal Maandblad Arbeid.
– Politiek en sociale politiek – Liber Amicorum voor F. Duynstee.
– De Europese sociale politiek – Sociaal Maandblad Arbeid.
– Vrijheid en Dwang in het arbeidsrecht – Sociaal Maandblad Arbeid.
– Grenzen en mogelijkheden van de sociale zekerheid – Sociaal Maandblad Arbeid.
– De codificatie van het Nederlandse sociale zekerheidsrecht – Sociaal Maandblad Arbeid.
– De vereenvoudiging en codificatie van het Nederlandse sociale zekerheidsrecht – Sociaal Maandblad Arbeid.
– The image of temporary help agencies – Conference of the C.I.E.T.T., Paris.
– Sociale zekerheid, grenzen en mogelijkheden – Politiek.
– Structureel denken – in Liber Amicorum voor Mater GMD.
1976 – Travail Temporaire dans la societé moderne I.I.T.T..
– De sociale politiek tot het jaar 2000 – Sociaal Maandblad Arbeid.
– The extension of social protection to population groups other than workers welfare state dynamics and industrial relation – 4e wereldcongres Industrial relations, 1976 – Labour and Society.
– Uitzendarbeid vandaag en morgen – Sociaal Maandblad Arbeid.
– In memoriam Mr. A.C.M. v.d. Ven – Sociaal Maandblad Arbeid.
– Sociale zekerheid, nu en morgen – Sociaal Maandblad Arbeid.
– In memoriam Prof. Mr. N.E.H. v. Esveld – Sociaal Maandblad Arbeid (red.).
– Het Europese sociale recht (een inleiding), Leiden.
– Vier studies over uitzendarbeid – Sociaal Maandblad Arbeid.
– Minister Boersma en de bedrijfsverenigingen – Sociaal Maandblad Arbeid.
1977 – De 1%-operatie en verder, Sociaal Maandblad Arbeid.
– Ingangsdatum AOW omlaag – Sociaal Maandblad Arbeid.
– 25 jaar Organisatiewet Sociale Verzekering – Sociaal Maandblad Arbeid.
– Opnieuw de crisis in de I.L.O. – Sociaal Maandblad Arbeid.
– Humanisering van sociaal recht – Sociaal Maandblad Arbeid.
– La codification du Droit de Travail, Rapport voor het Wereldcongres voor Arbeidsrecht en sociale zekerheid, München.
– Amerika uit de Internationale Arbeidsorganisatie – Sociaal Maandblad Arbeid.
1978 – Minister Albeda – Sociaal Maandblad Arbeid.
– Het sociale beleid in het perspectief van de Regeringsverklaring van het Kabinet van Agt – Sociaal Maandblad Arbeid.
– Tendencias en la sequridad international – in B. Cremades Sanz Pastor, Empresas multinacionales y derecho espanol.
– Bijstellen en/of herstructureren – Sociaal Maandblad Arbeid.

1979 – Bestek 81 en verder – Sociaal Maandblad Arbeid.
– De vorming en de timing van het arbeidsvoorwaardenbeleid – SMO-berichten.
– De wentelgang van ons kinderbijslagsysteem – Sociaal Maandblad Arbeid.
– Una nueva faceta de la cooperacion international en materia de seguridad social in Estudios juridicos en homanagen al Prof. F. Cesarino junior Sao Paulo.
– Sociale zekerheid, quo vadis, liber amicorum Boot.
– Een beter beheersbare sociale zekerheid – Sociaal Maandblad Arbeid.
– Beperkte volksverzekering ook nu nog goede oplossing – Inzet.
1980 – (Met C. Hollander), Het volumebeleid en het daarmede samenhangende belang van verouderingsonderzoek voor de kosten van de gezondheidszorg in Nederland – Sociaal Maandblad Arbeid.
– Illegale buitenlandse werknemers, Periculum in mora? – Sociaal Maandblad Arbeid.
– De mens in de arbeid – Sociaal Maandblad Arbeid.
– De Verenigde Staten en de I.L.O. – Sociaal Maandblad Arbeid.
– De verzorgingsstaat, utopie of werkelijkheid? – Nederlandse Gedachten.
– De horizon van de sociale zekerheid – Tijdschrift voor sociale verzekeringsgeneeskunde.
– Met W. Reynaerts, Prinsjesdag 1980 – Sociaal Maandblad Arbeid.
– De codificatie van de sociale zekerheidswetgeving, een evaluatie – Sociaal Maandblad Arbeid.
– In Memoriam Prof. Mr. C.P.M. Romme – Sociaal Maandblad Arbeid.
1981 – Het beleid met betrekking tot de sociale zekerheid en haar organisatievorm – Sociaal Maandblad Arbeid.
– Arbeidsongeschiktheid in de doolhof van de sociale zekerheid, NFA Congres – opgenomen in Arbeidsongeschiktheid, een schets voor de toekomst.
– De vermaatschappelijking van de sociale zekerheid, toen en nu – FNV liber amicorum.
– Dr. W. Drees 95 jaar – Sociaal Maandblad Arbeid.
– Dr. J. de Quay, 80 jaar, Een terugblik naar uitspraken van voor 1940 – in liber amicorum de Quay.
– The economic crisis and the social security – Yearbook EISS 1980-1984.
1982 – Zorgvuldig omgaan met sociale zekerheid – Sociaal Maandblad Arbeid.
– De organisatie van de sociale zekerheid in het kader van de structuur en beheersing van de sociale zekerheid – voorjaarsconferentie DJVOSA.
– Zorgvuldig omgaan met sociale zekerheid II – Sociaal Maandblad Arbeid

- De WW in het perspectief van de totale sociale zekerheid, Dertig jaar WW, open kaart – G.A.K.

1983 – Gevraagd: kritisch zelfonderzoek van de Ziekenfondsraad – Sociaal Maandblad Arbeid.
- Zorgvuldig omgaan met sociale zekerheid III – Sociaal Maandblad Arbeid.

1984 – De organisatie van de sociale zekerheid – in: Wie van de Drie, Tilburg.
- Stelselherziening, doel of middel – Sociaal Maandblad Arbeid.
- Medewerking aan rapport Into the twenty-first century, The development of social security – I.L.O. Genève, 115 pag.
- De SER op zijn breedst en op zijn smalst – Sociaal Maandblad Arbeid.
- Artikel n.a.v. Om een werkbare toekomst – De Volkskrant, 3 oktober.

1985 – Flexible labour, flexible social security, rede voor het 5e wereldcongres voor familierecht, Brussel.
- Met J. Berghman, Into a more coherent and interrelated social security, Europees Instituut voor Sociale Zekerheid, Neurenberg.
- Met J. Berghman, Le financement et la place des régimes de retraite dans l'économie européenne, colloque de l'IPRIAL, Straatsburg.
- Welvaartsstaat en welzijn – Sociaal Maandblad Arbeid.
- De grenzen van de centrale regelgeving voor de uitvoering van de sociale zekerheid, Rede voor de jaarvergadering van de Federatie van Bedrijfsverenigingen – Sociaal Maandblad Arbeid.

1986 – De opportuniteit van de zg. 'stelselherziening' – Sociaal Maandblad Arbeid.
- Codificatie, het vergeten hoofdstuk van het sociale zekerheidsbeleid – Liber Amicorum voor Frenkel.
- Veertig jaar, Sociaal Maandblad, in: Sociaal rechtelijk en sociaal politiek denken na de tweede wereldoorlog.
- Terugdenken en vooruitzien in het voorportaal van het jaar 2000, in: Sociaal rechtelijk en sociaal politiek denken na de tweede wereldoorlog.
- Demografische ontwikkeling en de toekomst van de sociale zekerheid, Genootschap voor sociale zekerheid.

III Boekbesprekingen

1947 – A.A. van Rhijn, Sociale zekerheid – De Tijd, 29 april.
- F. van den Hout, Over wezen en doel der arbeidsbemiddeling – De Tijd, 7 juni.

1949 – C. Weststrate, Beschrijvende economie – Economie.

1950 – J.J.M. Veraart, Organisatorische aspecten in de sociale verzekering – De Tijd.
– A.M. Koolen, Bezitspreiders – De Tijd, 4 maart.
– J. Bergmans, Rechtszekerheid in de arbeid – Economie.
– E. Hijmans, De toekomst van de arbeid – Economie.
– A.H.M. Albregts, De leer der maatschappelijke economische organisatievormen – Economie.
– H.J. Koster en W. van der Velden, Werkloosheidswet – Sociale Zekerheidsgids.
– S. Mok, Arbeidsrechtelijke Opstellen – Sociale Zekerheidsgids.
1951 – A.M. Kuylaars, Werk en leven van de industriële loonarbeider – Sociale Zekerheidsgids.
– C.W.A. van Uden, De Kerk, de kerkelijke charitatieve, culturele en maatschappelijke instellingen en de uitvoering van de sociale verzekeringswetten in Nederland – Sociale Zekerheidsgids.
– P.S. Pels, De ontwikkeling van de loonvorming – Sociale Zekerheidsgids.
1952 – W.F de Gaay Fortman, De arbeider in de nieuwe samenleving – De Tijd, 16 september.
– De Risicobank 1902-1952 – Sociaal Maandblad.
1953 – P. Muntendam, De bijdrage van de arts aan de bevordering van de volksgezondheid – Ziekenfondsvragen.
1958 – O. Blume, Möglichkeit und Grenzen der Altershilfe – Sociaal Maandblad Arbeid.
– Inge Ellgering, Socialversicherung und Wirtschaftswachstum – Sociaal Maandblad Arbeid.
– P. Verloren van Themaat, Het coördinatiebeginsel als coördinaal beginsel van sociaal recht – De Volkskrant.
– A.B. Vaandrager, Sociale zekerheid voor boer en tuinder – De Volkskrant.
– G.F. de Cuyper, Bezitsvorming voor werknemers – Sociaal Maandblad Arbeid.
1964 – J. Beishuizen en E. Werkman, De magere jaren – Sociaal Maandblad Arbeid.
1977 – V. Halberstadt, Naar een economische theorie van de publieke sector – Sociaal Maandblad Arbeid.
1978 – H.L. Bakels (ed.), Arbeidsrechtelijke geschriften, 1978-1979 – Sociaal Maandblad Arbeid.
– W. Reynaerts, Samen werken, samen delen, samen sturen – Sociaal Maandblad Arbeid.
1979 – M.A. Coppini, La redristribuzione dei reditto derivante dellea securrezza soziale, Technica e metodi di misure – Sociaal Maandblad Arbeid.
– H. Deleeck, Ongelijkheden in de welvaartsstaat – Sociaal Maandblad Arbeid.

1980 – N. Douben, Sociale Zekerheid, een economische benadering – Sociaal Maandblad Arbeid.
– E. von Heppel, Grundfragen der sozialen Sicherheit – Sociaal Maandblad Arbeid.
1982 – L. de Leede, Inleiding sociaal verzekeringsrecht – Sociaal Maandblad Arbeid.
1983 – W. Bogs, Die Sozialversicherung in der Weimarrepublik – Sociaal Maandblad Arbeid.
1984 – H. Deleeck (red.), Het Matteus effect – Sociaal Maandschrift Arbeid.
– W. Schmähl (red.), Das Transfersystem in der Bundesrepublik Deutschland – Sociaal Maandblad Arbeid.
1985 – F. Noordam, Het sociaal voorzieningsrecht – Sociaal Maandblad Arbeid.
– Robert H. Haveman, Victor Halberstadt en Richard V. Curkhauer, Public Policy toward disabled Workers – Sociaal Maandblad Arbeid.
– Robert H. Haveman, Does the welfare stake increase welfare, oratie Rotterdam – Sociaal Maandblad Arbeid.
– Sociaal en Cultureel Planbureau, Berekend beleid – Sociaal Maandblad Arbeid.
– Flip de Kam en Frans Nijpels, Afscheid van het paradijs – Sociaal Maandblad Arbeid.
– Jan Terpstra, Aan de poort van de sociale werkvoorziening – Sociaal Maandblad Arbeid.
– Edouard Bone e.a., Droits de l'homme, approche chrétienne – Sociaal Maandblad Arbeid.
– A. Voûte, Op zoek naar de kostprijs van verzekeringen, oratie Rotterdam – Sociaal Maandblad Arbeid.
– Cahiers de droit fiscal international, Volume LXIXb, Social security contributions as a fiscal burden on enterprises engaged in international activities, Kluwer 1984 – Sociaal Maandblad Arbeid.
– ISSA, Social security unemployment and premature retirement, Studies and Research nr. 22, Genève – Sociaal Maandblad Arbeid.
– J.G.F.M. van Kessel, Sociale zekerheid en recht, Oratie G.U. Amsterdam, Sociaal Maandblad Arbeid.
1986 – Social expenditure 1960-1990 OECD 1985, Sociaal Maandblad Arbeid.
– J.R.M. van den Brink, Zoeken naar een 'heilstaat' – Sociaal Maandblad Arbeid.
– Hans Zacher, Einführung in das Sozialrecht der Bundesrepublik Deutschland, 3e druk, Sociaal Maandblad Arbeid.
– Winfried Schmähl, Versicherungsprinzip und Soziale Sicherung, Sociaal Maandblad Arbeid.
– Alec Parrott, The iron road to social security, Sociaal Maandblad Arbeid.