

Rechtskundig Weekblad

Vereniging zonder winstgevend doel

Versijnt elke zondag

Abonnementsprijs : 600 F per jaar

Postcheckrekening nr. 3185.22

Beheer en Redactie : Prof. Mr. Ridder René VICTOR, Justitiestraat 21, Antwerpen

XXIIIste CONGRES VAN DE VLAAMSE JURISTENVERENIGING
Leuven, 11 mei 1968

Sectie IV : DE HARMONISATIE VAN DE SOCIALE ZEKERHEID IN E.E.G.-VERBAND

Preadviezen van

1. Prof. Dr. G M.J. VELDKAMP, oud-Minister
2. Dr. J. BAETEN, adviseur studiedienst A.C.V.

3. De harmonisatie der Sociale Verzekeringen in Benelux-verband
door Dr. G. De Broeck, Docent aan de Katholieke Universiteit te Leuven,
Secretaris van de Nationale Arbeidsraad

De harmonisatie van de sociale zekerheid in E.E.G.-verband

door Dr. G. M. J. Veldkamp

1.1 De sociale zekerheidsstelsels van de meeste landen — vooral van die landen die op het terrein van de sociale zekerheid op een geschiedenis van meer dan een halve eeuw kunnen bogen — vertonen in hun ontstaansgeschiedenis duidelijk sporen van nationale en van internationale herkomst. Sporen van internationale herkomst, qua stelsel zijn b.v. de verwantschap met de Bismarckwetgeving en na de tweede wereldoorlog met de opvattingen neergelegd in de Beveridge-rapporten. Sporen van internationale herkomst qua specifieke normering zijn b.v. de invloeden die uitgingen en uitgaan van het aangaan van internationale overeenkomsten, zowel tussen landen als in het kader van de internationale organisaties zoals de Internationale Arbeidersorganisatie, de Raad van Europa, de Europese Economische Gemeenschap, de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal en Euratom.

De sporen van nationale herkomst zijn in het sociale recht in het algemeen en in het sociale zekerheidsrecht⁽¹⁾ in het bijzonder opmerkelijk. Tal van nationale factoren hebben hun invloed doen gelden: de nationale, sociale en politieke strijd om bepaalde sociale rechten verwezenlijkt te krijgen, welke over bepaalde onderwerpen in het ene land een gans ander karakter had dan in de andere landen; de volksaard, die aanleiding kon

geven tot bepalingen, die alleen vanuit de kennis daarvan te begrijpen is⁽²⁾; de voorkeur voor vrijheid of ordening, die niet in alle landen gelijktijdig op dezelfde wijze tot uitdrukking kwam en komt; het verschil in economische mogelijkheden en/of economische preferentie; grotere of minder grote mate van zorgvuldigheid bij de voorbereiding van wetgeving; meer of minder vertrouwen in de bereidheid de wetten na te leven en afhankelijk daarvan verschil in handhavingsvoorschriften; de neiging naar generalisatie of differentiatie, etc., etc.

Als men daarenboven bedenkt, dat de werking van deze (internationale en nationale) invloeden in de loop der jaren op zichzelf weer verschillend is geweest; dat nu eens deze, dan weer gene stroming overheerste, dan is het verklaarbaar hoe in de meeste landen de sociale wetgeving in het algemeen en de sociale zekerheidswetgeving in het bijzonder een fragmentarisch karakter kreeg waarbij het geheel gevormd werd en wordt door ongelijksortige delen.

Voor velen is de sociale zekerheidswetgeving een moeilijk toegankelijk labyrint geworden en begrijpelijk is het verlangen in veel landen naar een eenvoudige, systematisch opgezette en begrijpelijke wetgeving. Maar steeds weer hoort men in tal van landen, dat zo het streven naar een dergelijke geharmoniseerde of zelfs

geëgaliseerde of geünificeerde sociale (zekerheids)wetgeving al wenselijk is, dit een utopia is, zolang niet alle politieke of sociaal-politieke weerstanden tegen het opheffen van bepaalde verschillen — hetwelk zowel voordelig als nadelig kan zijn — verdwenen zijn of zolang deze — in tal van landen nog sterk in ontwikkeling zijnde — wetgeving, niet tot rust is gekomen ⁽³⁾.

1.2 Wanneer het al zo moeilijk is in de afzonderlijke landen, harmonisatie of nog meer egalitatie of unificatie binnen het nationale stelsel van sociale zekerheid te realiseren, hoeveel te meer moet dit dan niet gelden met betrekking tot de harmonisatie e.d. van de sociale zekerheidsstelsels van verschillende landen, zoals die van de E.E.G., zelfs als de regeringen van de zes landen « wholeheartedly » er zich voor zouden inzetten — quod non — om een dergelijke harmonisatie te verwezenlijken. Immers, de nationale moeilijkheden om tot harmonisatie of tot egalitatie te komen vermenigvuldigen zich bij het streven naar harmonisatie of egalitatie van verschillende sociale zekerheidsstelsels tussen landen onderling. Ik zie dan nog af van belemmeringen op het financieel-economische vlak. Maar zoals gezegd, de regeringen zijn niet « wholeheartedly » bereid zich in te zetten voor een algehele harmonisatie der sociale zekerheidsstelsels en niet ontkenend kan worden, dat hun bezwaren op een realistische grondslag steunen. Men weet, met welke felheid bepaalde sociale verworvenheden — in de politieke en in de sociaal-politieke strijd — zijn bevochten en men vreest niet ten onrechte het verzet van de sociale belangengroepen om de sociale verworvenheden prijs te geven. Laat ik enkele voorbeelden geven, die wel tot het sociale recht, maar niet alle tot het sociale zekerheidsrecht in engere zin behoren: Ik noem dan de Duitse regeling betreffende de medezeggenschap der werknemers en straks de thans in Duitsland in behandeling zijnde arbeidsvoorzieningswet ⁽⁴⁾, waarbinnen ook de werkloosheidsverzekering is geregeld; de recente Franse wetgeving betreffende de vermogensaanwasdeling; de Franse, Belgische en Italiaanse kinderbijslagen; de Nederlandse arbeidsongeschiktheidsverzekering en de Nederlandse volksverzekeringen; de Luxemburgse bepalingen omtrent de verplichte loonindexering in de collectieve arbeidsovereenkomst. Het is duidelijk, dat er heel wat water door de Rijn moet stromen vóór de sociale belangengroepen aanspraken prijs zullen geven en als zij aan de ene kant daartoe niet bereid zijn en aan de andere kant toch besloten wordt tot harmonisatie, deze harmonisatie zou betekenen, dat de gunstigste regeling uit de zes landen voor alle gevallen normgevend wordt d.i. harmonisatie naar het hoogste niveau.

Dit kan misschien wel een vrome sociale wens zijn, maar zij is — ware het slechts om economische redenen — evenmin te realiseren als een geharmoniseerd belastingstelsel, dat voor zijn verschillende onderdelen de voor de contribuabelen meest gunstige regeling uit de wetgevingen van de afzonderlijke landen zou willen opnemen.

1.3 Moet er dan niet geharmoniseerd worden? Wie zou menen dat de hierboven gegeven beschouwing een pessimistisch gekleurde inleiding is op een ontkenning van de wenselijkheid van harmonisatie, moet ik zo snel mogelijk van deze veronderstelling afhelpen; ik sta wel degelijk op het standpunt, dat wij harmonisatie moeten nastreven, maar ik heb met opzet enkele belangrijke moeilijkheden voorop willen stellen, omdat ik van oordeel ben, dat de erkenning van deze moeilijkheden ons een nuchter realisme kan bijbrengen met betrekking tot de voorlopige en de definitieve taakstelling. Nog zonder dat wij onze blik richten op wat het Verdrag van Rome vraagt, wat het verdrag mogelijk maakt, e.d. moet vastgesteld worden, dat, tenzij de Europese integratie binnen afzienbare tijd zou

leiden tot een Europese eenheidsstaat met eenheid van wetgeving voor alle burgers die op zijn grondgebied wonen, in de zin waarin dat het geval is in de nationale staten ⁽⁵⁾, een harmonisatie, die tot volstrekte unificatie of egalitatie zou leiden niet te verwezenlijken is. En aan een Europese eenheidsstaat van dat type gelooft, naar ik meen, niemand.

Dit vastgestelde zijnde, geloof ik, dat niemand verder zal betwisten, dat naar de mate de gemeenschappelijke markt verder voortschrijdt, zowel uit sociaal als uit economisch oogpunt, bevorderd moet worden, dat binnen de grenzen van het wenselijke en van het mogelijke harmonisatie der sociale zekerheidsstelsels nagestreefd moet worden. Ik zeg met nadruk binnen de grenzen van het wenselijke en het mogelijke. Want niet iedere harmonisatie is wenselijk en niet iedere harmonisatie is mogelijk, waarbij zowel met betrekking tot het sociaal wenselijke als met betrekking tot het economisch mogelijke, de mate van sociaal-economische ontwikkeling, zo men wil van sociaal-economische vooruitgang in de afzonderlijke landen een bepalende factor kan zijn.

Tegen de achtergrond van deze levende sociaal-politieke en sociaal-economische werkelijkheid kunnen nu een aantal beschouwingen geplaatst worden over het van toepassing zijnde recht.

2.1 Wanneer men het Verdrag van Rome tot instelling van een Europese Economische Gemeenschap naleest, dan ziet men, dat vóór alles aan regelingen op economisch terrein uitvoerig aandacht wordt geschonken. Het Verdrag bevat eigenlijk met betrekking tot het sociale terrein betrekkelijk weinig concrete bepalingen. De artikelen 48 t/m 51 hebben betrekking op het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap, de uitwisseling van jeugdige werknemers binnen het kader van een gemeenschappelijk programma en betreffen voorts de maatregelen, welke op het gebied van de sociale zekerheid noodzakelijk zijn voor de totstandkoming van het vrije verkeer van werknemers ⁽⁶⁾; in aansluiting daaraan geeft art. 121 regelen omtrent de uitvoering van gemeenschappelijke maatregelen met name inzake de sociale zekerheid van de migrerende werknemers, bedoeld in de artikelen 48 t/m 51. Art. 119 geeft bepalingen met betrekking tot de gelijke beloning voor mannelijke en vrouwelijke werknemers voor gelijke arbeid. Art. 120 betreft de handhaving van de bestaande gelijkwaardigheid van de bepalingen omtrent betaalde vakantie. De artikelen 123 t/m 128 geven regelen met betrekking tot het Europese Sociaal Fonds en tot de algemene beginselen voor de toepassing van een gemeenschappelijk beleid met betrekking tot de beroepsopleiding, terwijl er ten slotte een speciaal protocol is voor Frankrijk inzake overuren.

Op zichzelf is het niet zo verwonderlijk, dat het verdrag zo weinig concrete bepalingen bevat op sociaal terrein. Immers, het ging bij de totstandbrenging van het verdrag vóór alles om het in het leven roepen van een economische unie. Ten einde de economische unie — waaronder het vrije verkeer van werknemers — zo goed mogelijk te laten functioneren, moesten regelingen worden getroffen en de concrete sociale bepalingen zijn dan ook vanuit die gezichtshoek gemaakt. Men stond op het standpunt, dat al datgene, wat tot kunstmatige verstoring van de concurrentieverhoudingen zou kunnen leiden, m.a.w., al datgene wat tot distorsie op het economische terrein kon leiden, in het Verdrag geregeld moest worden, maar regeling van sociale voorwaarden en sociale politiek op zichzelf — dus lós van het streven naar het totstandbrengen van de economische unie — niet nodig was.

En wanneer men dat in het oog houdt, kan men niet ontkennen, dat niet elk verschil in sociale voorwaarden, in arbeidskosten, enz., de functionering van een economische unie belemmert. Zelfs is wel gesteld, dat, wanneer

de voorwaarden op sociaal gebied op zeer grote schaal werden gelijkgetrokken, dit tot een doorbreking van de doeleinden van de economische unie zou kunnen leiden, omdat het bij de economische unie er immers om gaat, om de produktie daàr te doen geschieden waar dit het meest efficiënt kan geschieden; de kostenverhoudingen moeten dan de schaarsteverhoudingen zo goed mogelijk weergeven.

Intussen neemt dit alles niet weg, dat belangrijker dan de bepalingen die het Verdrag geeft met betrekking tot een aantal concrete onderwerpen, de bepalingen zijn, vervat in de artikelen 117, 118 en naar mijn mening toch ook art. 122. Om met dit laatste te beginnen, mag ik er op wijzen, dat art. 122 bepaalt, dat de Commissie in haar jaarverslag aan het Europese Parlement een afzonderlijk hoofdstuk wijdt aan de ontwikkeling van de sociale toestand in de gemeenschap. Bovendien bepaalt art. 122, dat het Europese Parlement de Commissie kan verzoeken verslagen op te stellen over bijzondere vraagstukken inzake de sociale toestand. De verslaggeving is naar mijn mening een zeer belangrijke taak van de Commissie. Immers, wanneer goed opgezet, kan het verslag duidelijk maken waar ten onrechte harmonisatie achterwege bleef of een bestaande harmonisatie werd verstoord. De taak de Commissie opgelegd in art. 122 kan men in nauwe samenhang zien met de belangrijke bepalingen van de artikelen 117 en 118.

Art. 117 stelt het beginsel van de sociale harmonisatie nadrukkelijk voorop. Immers, gezegd wordt dat de lidstaten de noodzaak erkennen, de verbetering van de levensstandaard en van de arbeidsvoorwaarden van de werknemers te bevorderen *zodat de onderlinge aanpassing daarvan op de weg van de vooruitgang wordt mogelijk gemaakt*. Art. 117 laat daar onmiddellijk op volgen, dat de lidstaten van oordeel zijn, dat een dergelijke ontwikkeling zal optreden langs drie-voudige weg, n.l. door de werking van de gemeenschappelijke markt, waardoor de harmonisatie der sociale stelsels zal worden bevorderd; door de in het verdrag bepaalde procedures en door het nader tot elkaar brengen van wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen. Ik teken daar bij aan, dat zich de opvatting verdedigen laat, dat art. 117 wat onzorgvuldig is geredigeerd, omdat gesteld zou kunnen worden, dat de « drie » wegen van art. 117 er in feite maar twee zijn, omdat n.l. « het nader tot elkaar brengen van wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen » óók een « in dit Verdrag bepaalde procedure is » (n.l. die van art. 100). Met inachtneming van die beperking, spreek ik van drie wegen.

Art. 118 — waaraan op sociaal-politiek terrein het primaat moet worden toegekend, en hetwelk aan de autonomie der lidstaten op sociaal-politiek terrein een sterk accent geeft — voegt daaraan toe, dat, onverminderd de overige bepalingen van het Verdrag en overeenkomstig de algemene doelstellingen van het Verdrag, de Commissie tot taak heeft tussen de lidstaten een nauwe samenwerking op sociaal gebied te bevorderen, waarvoor een zevental met name genoemde terreinen als illustratie wordt gegeven, waaronder dat van de sociale zekerheid. Het Verdrag draagt de Commissie op met het oog daarop in nauw contact met de lidstaten werkzaam te zijn door het verrichten van studies, het uitbrengen van adviezen, het organiseren van overleg, zowel omtrent vraagstukken die zich voordoen op het nationale plan als omtrent die welke de internationale organisaties raken. Alvorens de in art. 118 bedoelde adviezen uit te brengen, raadpleegt de Commissie het Economische en Sociale Comité. Terwijl het in de eerdergenoemde artikelen om een aantal concrete terreinen gaat, gaat het in de artikelen 117, 118 en 122 eigenlijk over het gehele terrein van de sociale politiek.

2.2 Het is zeker niet overdreven te stellen, dat de sociale politiek in het Verdrag van Rome een ondergeschikte plaats heeft gekregen, niettegenstaande het wezenlijke doel van de gemeenschappelijke markt *uiteindelijk is*: de verhoging van de levensstandaard, of, zoals de Preamble van het Verdrag zegt: « een voortdurende verbetering van de omstandigheden waaronder de volkeren van de verdragsluitende landen leven en werken, te verzekeren » (7). Dit neemt evenwel niet weg, dat de sociale politiek in het Verdrag de beperkte plaats heeft, die zij heeft gekregen. En zij heeft daarenboven die beperkte plaats niet toevallig gekregen. Zou dat wel het geval zijn en zouden de lidstaten een krachtige gemeenschappelijke sociale politiek willen, onder meerdere gericht op harmonisatie of egalisatie van de stelsels van sociale zekerheid, dan zou het niet moeilijk zijn het Verdrag zodanig te interpreteren, dat het toch nog wel een goede rechtsbasis zou blijken te zijn voor een zodanige gemeenschappelijke sociale politiek. Maar zo is het niet. Wanneer men ziet naar de geschiedenis van de totstandkoming van het Verdrag, dan blijkt, dat de gemeenschappelijke sociale politiek van meet af aan een ernstig twistpunt is geweest. Het was aanvankelijk vooral Frankrijk, dat wilde aansturen op sociale harmonisatie. Niet, omdat men het primaat van de totstandbrenging van een economische unie niet voorop wilde stellen; integendeel, Frankrijk wilde de sociale harmonisatie niet op sociale overwegingen, maar omdat men in de sociale harmonisatie (vooral terzake van de gelijke beloning van mannen en vrouwen, de financiering van de sociale verzekering en de arbeidstijd en vergoeding van overuren) één van de belangrijkste voorwaarden zag om *kunstmatige belemmeringen* met het oog op het goed functioneren van de gemeenschappelijke markt op te heffen. Van andere zijde is het Franse streven naar sociale harmonisatie op die overweging onjuist of ten minste ontoereikend genoemd, omdat men de sociale lasten niet los kan zien van andere normale kostenfactoren, zoals de primaire loonkosten en de kapitaal-kosten (8). Ook wanneer men dit laatste niet zou betwisten, volgt daaruit nog niet, dat bedoelde factoren de concurrentie niet zouden kunnen vervalsen en met name kan ongelijkheid in de financiering der sociale zekerheid uit een oogpunt van concurrentie ernstige gevolgen hebben.

De tegenstellingen in opvattingen hebben met betrekking tot de sociale politiek bij de totstandkoming van het Verdrag duidelijk tot een compromisformule geleid (9), ten einde tegemoet te komen aan de twee bij de verdragsvoorbereiding naar voren gekomen standpunten: de sociale lasten zijn *kunstmatige* kosten, die de concurrentie vervalsen en daarom geharmoniseerd moeten worden, en: en de sociale lasten zijn — vooral omdat zij in zo nauwe relatie tot de lonen staan — *natuurlijke* kosten die bepaald worden door de vestigingsplaats, de concurrentie niet vervalsen en daarom niet geharmoniseerd behoeven te worden. Zoals reeds opgemerkt, werd het eerste standpunt vooral ingenomen door Frankrijk, het tweede door Duitsland. Op de achtergrond speelde daarbij in belangrijke mate — in de wetenschap van hetgeen hierboven onder 1.1 is opgemerkt — dat men de sociale politiek vooralsnog uitsluitend als een zaak van nationale bevoegdheden wilde zien.

Ik deel de mening van Wohlfahrt c.s., dat overeenkomstig de gehele conceptie van het E.E.G.-verdrag, men er niet onderuit komt de sociale lasten als kunstmatige kosten te beschouwen, en daarom zouden zij ook als zodanig, d.w.z. b.v. zoals de op een produkt rustende belastingen behandeld moeten worden worden (10). (Vgl. de artikelen 95 en 96; op grond van artikel 95 kan op ingevoerde produkten een egalisatieheffing geheven worden die de fiscale belas-

ting van het produkt in overeenstemming brengt met de fiscale belasting op in het binnenland geproduceerde goederen via indirecte belastingen in de ruimste zin van het woord. Omgekeerd kan teruggave plaatshebben bij export. De bepalingen van de artikelen 95 en 96 strekken ertoe met het oog op de concurrentieverhoudingen gelijkheid van fiscale heffing te bereiken, m.a.w. een specifieke distorsie als gevolg van de belastingpolitiek te voorkomen. Volgens Wohlfarth c.s. zou op deze of andere wijze, maar met hetzelfde effect gehandeld moeten worden met de sociale lasten.)

In hoofdstuk I van titel III (sociale politiek) is echter nadrukkelijk van de algemene conceptie afgeweken en er van uitgegaan, dat de verschillende sociale lasten de concurrentie in beginsel niet beïnvloeden. Weliswaar komt de compromisformule van art. 117 in zoverre tegemoet aan de opvatting, dat de sociale lasten de concurrentie vervalsen, als zij tot uitdrukking brengt, dat de werking van de gemeenschap vanzelf tot een onderlinge aanpassing van de levensstandaard en van de arbeidsvoorwaarden van de werknemers in de afzonderlijke landen zal leiden. Aan de andere opvatting wordt recht gedaan, door weliswaar te bepalen, dat de lidstaten het over de noodzaak eens zijn de verbetering van de levensstandaard en van de arbeidsvoorwaarden der arbeiders te bevorderen, om daardoor onderlinge aanpassing mogelijk te maken, doch daarvoor geen in die richting verder gaande verplichting op te nemen dan de voor veel uitleg vatbare bepaling van artikel 118, als men artikel 119 buiten beschouwing laat.

De wil om een zodanige verder gaande verplichting in het leven te roepen, was er niet en is er ook vandaag nog niet, noch uit *economisch-politiek* oogpunt, noch uit *sociaal-politiek* — en *sociaal-rechtelijk* oogpunt. Het verschil tussen beide gezichtspunten zie ik hierin gelegen, dat voor het economisch-politieke gezichtspunt met betrekking tot de sociale zekerheid alleen de hoogte der sociale lasten en de wijze van financiering daarvan relevant is, terwijl voor het sociaal-politieke en sociaal-rechtelijke gezichtspunt relevant is de opbouw van het stelsel van sociale zekerheid als zodanig, zowel in materiële zin, als voor wat betreft de daaraan ten grondslag liggende normen.

Gegeven deze feiten, moet onderzocht worden op welke wijze tussen Scylla en Charibdis genavigeerd kan worden om tot een optimaal resultaat in het licht van de beperkte verdragsbepalingen te komen.

Opgemerkt moet worden, dat de Commissie in deze verder wilde gaan dan de regeringen der zes landen en dat zij vooral door gebruikmaking van de haar bij artikel 118 gegeven bevoegdheden een Europese sociale politiek, zowel in de richting van harmonisatie als anderszins wilde stimuleren. De activiteiten der Commissie terzake hadden niet altijd de instemming van alle lidstaten, hetgeen tot een zekere afstand tussen Raad en Commissie leidde, die geleidelijk aan uitliep op een impasse, in die zin, dat de Raad zich nadrukkelijk distancieerde van de door de Commissie op grond van art. 118 ondernomen activiteiten en er gedurende geruime tijd geen speciale vergaderingen van de Raad voor Sociale Aangelegenheden plaatshad.

Toen ik in de tweede helft van 1966 fungerend voorzitter was van de sociale raad uit de Ministerraad, heb ik, ten einde aan deze onbevredigende situatie een einde te maken, een poging ondernomen om middels een — uiteraard compromissoir — memorandum ter voorbereiding ener discussie in de Raad tot vooruitgang te komen. Deze discussie heeft op 19 december 1966 tot overeenstemming geleid. Ik wil gaarne op de betekenis daarvan — mede met het oog op de harmonisatie van stelsels van sociale zekerheid — in het navolgende nader ingaan.

2.3 Als men het wezen van de vertrouwenscrisis, die tot eind 1966 geduurd heeft, wil typeren, dan kan men dat, geloof ik, het beste doen, door te stellen dat t.a.v. de sociale politiek van de Europese Gemeenschap zeer uiteenlopende opvattingen bestaan. Daarbij gaat het om de volgende fundamentele vragen: heeft men behoefte aan een Europese sociale politiek? Welke is de rol van de Raad, de Commissie, het Europese Parlement, het Economisch en Sociaal Comité, de nationale regeringen, de sociale partners op sociaal terrein? Welke onderwerpen dienen als prioritair te worden beschouwd? Welke zijn de procedures die moeten worden gevolgd? In welke communautaire instrumenten dienen de resultaten zich eventueel te reflecteren? ⁽¹¹⁾. Aan de zijde van verschillende regeringen werd de Commissie verweten, dat zij toegaf aan de neiging om haar bevoegdheden uit hoofde van artikel 118 te overtrekken.

In plaats van een nauwe samenwerking tussen de lidstaten te bevorderen, zou de Commissie volgens sommigen een sociale harmonisatie willen forceren, door het uitlokken van pressie op de sociale partners (in het bijzonder van de werknemersorganisaties) en vanuit de nationale parlementen. Vandaar dat sommigen de Commissie drastisch aan banden wensten te leggen en wel in tweeërlei opzicht. Ten eerste zou de Commissie enigerlei onderwerp pas in studie mogen nemen nadat zij daartoe formeel door resp. in het kader van de Raad zou zijn gemachtigd en ten tweede zou de raadpleging van de sociale partners door de Commissie zich moeten beperken, niet alleen tot de aldus « gesanctioneerde » onderwerpen, maar voorts ook tot de lichamen die daartoe, hetzij reeds in het Verdrag, zijn voorzien, dan wel naderhand bij Raadsbesluit zijn ingesteld.

Ik heb er in mijn memorandum geen twijfel over laten bestaan, dat juridisch gezien deze beide eisen onaanvaardbaar zijn; in beide opzichten toch heeft de Commissie eigen rechten, die noch door art. 118, noch door enig ander verdragsartikel worden beperkt ⁽¹²⁾. Het verleden heeft echter zonneklaar aangetoond, dat men er met een dergelijke formeel juridische opstelling alleen niet komt. Vandaar, dat in het memorandum werd gepleit voor een meer pragmatische benadering: Voor een soort « gentlemen's agreement », krachtens hetwelk de Commissie bereid zou moeten zijn zich in het kader van art. 118 in de eerste plaats — ook wat de raadpleging der sociale partners betreft — te concentreren op onderwerpen, waarvan zij weet dat deze de lidstaten aanspreken. Zulk een overeenstemming zou immers betekenen, dat de Regeringen der lidstaten van hun kant bereid zouden zijn aan de tenuitvoerlegging van desbetreffende voorstellen tot samenwerking hun volle medewerking te geven, waardoor de poort tot mogelijkheden van nader aan te duiden vormen van harmonisatie zou zijn opengedaan. Op deze basis heeft de Raad op 19 december 1966 overeenstemming bereikt. Op de punten van overeenstemming — betrekking hebbend op de harmonisatie der sociale zekerheid — wordt hieronder nog nader teruggekomen.

3.1 Inventariseert men nu de problematiek waarom het bij de harmonisatie der sociale zekerheidsstelsels gaat, dan moet — in aansluiting aan het voorgaande — onderscheid worden gemaakt tussen de omvang en de wijze van financiering der sociale zekerheidsstelsels aan de ene kant en de opbouw van de sociale zekerheidsstelsels, voor wat betreft de te garanderen rechten, waarbij uiteraard ook de omvang en de kring der rechthebbenden van belang is, aan de andere kant. Wanneer men met betrekking tot de harmonisatie van deze beide zijden van de sociale zekerheidsmedaille iets wil bereiken, zal nagegaan moeten worden wat binnen het raam der verdragsbepalingen mogelijk is.

Ik keer nu opnieuw terug naar het bepaalde in art. 117 van het E.E.G.-verdrag en herhaal, dat in dit artikel wordt uitgesproken, dat harmonisatie van de sociale stelsels langs drievoudige weg kan plaatshebben, n.l. zowel uit de werking van de gemeenschappelijke markt, als uit de in het verdrag bepaalde procedures en het nader tot elkaar brengen van wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen. Bij de werking van de gemeenschappelijke markt, gaat het uiteraard niet om de hantering van een juridisch instrument; dit is wel het geval bij de beide andere instrumenten, n.l. bij de in het verdrag voorziene procedures, waarbij gedacht moet worden aan alle bepalingen, die direct of indirect op de werknemers betrekking hebben, alsmede in het bijzonder de artikelen 48 t/m 51, art. 118 en de artikelen 123 tot 128, en bij het nader tot elkaar brengen van wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen, waarbij met name gedacht moet worden aan de artikelen 100 tot 102⁽¹³⁾.

Wanneer ik deze artikelen genoemd heb, betekent dat niet, dat ik geen betekenis zou hechten aan andere artikelen uit het Verdrag van Rome, zoals b.v. 38 e.v. (gemeenschappelijk landbouwbeleid), 74 e.v. (gemeenschappelijk vervoerbeleid) 104 (hoge graad van werkgelegenheid), 105 en 145 (coördinatie van het algemeen economisch beleid), welke artikelen uit sociaal oogpunt eveneens van zeer groot belang kunnen zijn.

Naast de bedoelde instrumenten kan natuurlijk ook uit art. 118 harmonisatie voortspruiten in zoverre b.v. regeringen op initiatief van de Commissie, zo nodig onderbouwd door de studies, adviezen en/of overleg waarover het tweede lid van art. 118 spreekt, afzonderlijke harmonisatieverdragen sluiten, als zij van oordeel zijn, dat deze niet kan plaatshebben of niet dient plaats te hebben op grond van de reeds genoemde verdragsbepalingen.

3.2 Alvorens het voorgaande nu verder uit te werken, zou ik gaarne nog enkele algemene opmerkingen in dit verband maken over het begrip harmonisatie. Voor sommigen werkt n.l. de uitdrukking sociale harmonisatie op zichzelf reeds als een rode lap op een stier. Zij menen dan, dat onder harmonisatie volledige gelijkheid — in materiële en formele zin — zou moeten worden verstaan. Maar dat is een groot misverstand. In het voorgaande werd reeds uiteengezet, dat bij het streven naar harmonisatie niemand denkt aan volledige egalisatie en al evenmin kan aan het verdrag overigens een zeer vergaande mate van harmonisatie ontleend worden. Ik meen, dat zuiver theoretisch gesproken het begrip harmonisatie — waaronder in dit kader niet meer en minder verstaan kan worden, dan het onderling op elkaar afstemmen — een gamma van mogelijkheden in zich sluit. Wanneer van zes landen, vier landen wel een ouderdomsverzekering hebben, en twee landen niet, dan betekent invoering van een ouderdomsverzekering in de beide andere landen, dat er een zekere harmonisatie heeft plaatsgehad, omdat nu alle landen een ouderdomsverzekering hebben. Bestaat in alle landen een ouderdomsverzekering, doch hebben enkele landen een aantal specifieke beperkingen, dan betekent het laten vallen van deze beperkingen, ondanks alle andere overblijvende verschillen, dat er weer een harmonisatie heeft plaatsgehad. Garandeert een aantal landen in de sociale zekerheidswetgeving voor een bepaalde sector een sociaal minimum en gaan ook de andere landen daartoe over, dan is — ook al verschillen de sociale minima op zichzelf — sprake van harmonisatie. Kan een belangrijk rechtsbegrip in de — overigens verschillende verzekeringswetgeving der landen — geünificeerd worden, dan is er eveneens sprake van harmonisatie.

Het is — ook tot goed begrip van het volgende — noodzakelijk dit duidelijk in het oog te houden. Wie

meent, dat sociale harmonisatie ineens bij wijze van een grote hervorming kan worden verwezenlijkt, vergist zich; wie de tijd neemt en ook oog heeft voor ogenschijnlijk kleinere harmonisaties, zal ervaren, dat de weg der geleidelijkheid meer resultaten zal opleveren dan men had kunnen vermoeden.

Afgescheiden van hetgeen opgemerkt is omtrent de verdragsinterpretatie terzake van de harmonisatie van de sociale stelsels, zijn er twee belangrijke motieven om de geleidelijkheid via een pragmatische aanpak te bestrachten.

In de eerste plaats werkt de tijd in zoverre ten gunste van harmonisatie, dat het eerste — min of meer immamente — instrument van art. 117 in de tijd haar werking doet. De mening, dat de harmonisatie der sociale stelsels wordt bevorderd door de werking van de gemeenschappelijke markt zelf, blijkt juist te zijn⁽¹⁴⁾. Niet alleen is de kring der verzekerden binnen de gemeenschap sinds 1958 aanzienlijk uitgebreid, gedifferentieerd naar verzekeringstak, categorieën van personen en land, waarbij de uitbreiding tot zelfstandigen de aandacht trekt⁽¹⁵⁾, maar ook is een toenadering waar te nemen in de verhoudingen tussen het totaalbedrag der sociale verzekeringsuitkeringen en het nationale inkomen, n.l. van tussen 13,4 en 17,4 in 1960 en tussen 17,7 en 19,5 in 1965, waaruit de conclusie kan worden getrokken, dat de variaties zich bewegen tussen 1/6 en 1/5 deel van het nationale inkomen met een tendens naar onderlinge toenadering. Zouden de variaties nog kleiner worden en opgeheven worden, dan zou men kunnen stellen — dat ondanks alle verschillen — de materiële sociale zekerheid als geheel geharmoniseerd zou zijn. Maar daarmee is het probleem niet opgelost.

Ook is er sprake van harmonisatie van de uitkeringen per hoofd van de bevolking. Bij de financiering bleef daarentegen het verschil in overheidsbijdrage praktisch bestaan. Niet aantoonbaar — maar toch heel reëel — lijkt mij de invloed, die uitgaat van de contacten in de Ministerraad, in commissies en werkgroepen. Er is gelegenheid om op een zo vroeg mogelijk tijdstip kennis te nemen van voornemens en ontwikkelingen in andere landen en uit eerste bron de goede interpretatie te vernemen. Uit ervaring weet ik welke exemplarische werking daarvan uitgaat.

Er is daarenboven een tweede reden die tot geleidelijkheid moet manen. Zoals ik hierboven reeds heb uiteengezet zijn de sociale zekerheidsstelsels nationaal reeds tot een labyrint geworden. Internationale vergelijking van de nationale sociale zekerheidsstelsels is op zich zelf, naar mate de vergelijking gedetailleerder wordt moeilijker. Het vereist tijd en zorg om een op exacte interpretatie van begrippen berustende juiste vergelijking te maken en het kost bovendien tijd om na te gaan welke zaken zich snel en welke zaken zich pas op een veel later tijdstip laten realiseren.

3.3 In verband daarmee leek het mij destijds gewenst dat tussen de Raad en de Commissie overeenstemming zou ontstaan omtrent een strategische aanpak, waaronder ik versta een aanpak die uit een oogpunt van methodiek fundamenteel zou zijn. Met het oog daarop heb ik gesuggereerd, dat de Commissie zich in het kader van art. 118 in eerste instantie zou concentreren op een drietal zaken, welke alle drie in hoofdzaak op het terrein van de sociale zekerheid liggen. De Raad van Ministers heeft zich daarmee verenigd; heeft daaraan nog andere vraagstukken toegevoegd die eveneens van belang zijn, doch voor het doel van deze studie op het ogenblik buiten beschouwing kunnen blijven.

Op het terrein van de sociale zekerheid zal het volgende geschieden:

1. Een systematisch onderzoek naar de wenselijkheid, de noodzakelijkheid en de mogelijkheid van een harmonisatie van de begrippen en definities, die in de verschillende sociale stelsels — met name die van de sociale zekerheid — worden gehanteerd; 2. Een verdieping van de studies omtrent de kosten der sociale voorzieningen en de mate, waarin deze enerzijds worden omgeslagen over werkgevers en werknemers en anderzijds uit de Schatkist worden gefinancierd; 3. Een onderzoek naar de mogelijkheid, dat de lidstaten overgaan tot ratificatie van verdragen inzake sociale minimumnormen, die in het kader van andere internationale organisaties zijn tot stand gekomen.

Ik meen dat met deze drie onderzoeken beide kanten van de sociale zekerheidsmedaille, nl. de economische kant en de sociaal-politieke en sociaal-rechtelijke kant, aan hun trekken komen. Het tweede onderwerp, alhoewel met het oog op de lasten die op de verzekerden zelf drukken niet gespend van sociaal-politieke en sociaal-rechtelijke implicaties, richt zich in de eerste plaats op de economisch-politieke kant die met het oog op het voorkomen van distorsies (men denke aan de gemeenschappelijke landbouwprijzen) van zo grote betekenis is. De beide andere punten, verdienen naar ik meen nadere toelichting. Met betrekking tot het eerste onderzoek zal het opvallen dat het zich beperkt tot de wenselijkheid, de noodzakelijkheid en de mogelijkheid van een harmonisatie van begrippen en definities; er wordt niet gesproken over een systematisch onderzoek naar de wenselijkheid, de noodzakelijkheid en de mogelijkheid van een harmonisatie der voorzieningen zelf. Teneinde mijn bedoeling duidelijk weer te geven zou ik voor het vervolg van mijn betoog onderscheid willen maken tussen de zgn. materiële harmonisatie en de norm- of beginselharmonisatie.

Bij de *materiële harmonisatie* denk ik vooral aan de omvang der verzekering naar *hoegrootheid* en *werkingsfeer*. De vraag in hoeverre in dit opzicht harmonisatie wenselijk en mogelijk is, hangt zowel van economische als van sociale factoren af. Een ideaal stelsel van sociale zekerheid, dat voor alle sociale risico's een zo adequaat mogelijke dekking geeft, bestaat in geen van de zes landen. In elk der landen kan men op de kaart der sociale zekerheid zwarte plekken, m.a.w. lacunes aanduiden. Die zwarte plekken en die lacunes zijn voor de zes landen niet hetzelfde. Dit hangt samen met het feit, dat bij de geleidelijke verwezenlijking van een zo goed mogelijk stelsel van sociale zekerheid, rekening moet worden gehouden met financiële en economische factoren enerzijds en met sociale factoren anderzijds. Financiële en economische factoren, in zoverre de invoering van nieuwe en de herziening van bestaande sociale voorzieningen beslag leggen op economische en financiële middelen. Immers, ofwel zij beperken de bestedingsmogelijkheden van het primaire inkomen, ofwel zij leiden tot kostenverhoging, die in de prijzen wordt afgewenteld, of de ondernemingswinsten beperkt; ook is het denkbaar dat zij leiden tot hogere overheidsuitgaven voor de sociale verzekering, die ofwel uitgaven voor andere doeleinden beperken, hetzij tot belastingverhoging moeten leiden met alle af- en voortwentelingsproblemen van dien. De meest verantwoorde ontwikkeling is natuurlijk die, waarbij de invoering van een nieuwe sociale verzekering of de uitbreiding van een bestaande sociale verzekering uit de trendmatige ruimte voor de produktiviteitsontwikkeling gefinancierd wordt, waardoor ongewenste inflationaire impulsen worden vermeden, en waarbij nadelige invloeden op de ontwikkeling der besparingen worden vermeden.

Houdt men daarmede rekening — en alhoewel onvolmaakt hebben alle landen in de loop der jaren daar rekening mee gehouden — dan kunnen niet alle wensen tegelijk verwezenlijkt worden, doch dan wordt de invoer-

ring van een nieuwe sociale verzekering of wijziging van een bestaande sociale verzekering soms tegengehouden, omdat het algemeen economisch belang, tot uitdrukking komend in de normen van een voldoende niveau van werkgelegenheid, van evenwicht op de betalingsbalans, van een redelijk niveau of groeitempo van investeringen, van een redelijke inkomensverdeling en van een stabiel prijsniveau, dit noodzakelijk maakt.

Gelet op de beperkte financiële- en/of economische mogelijkheden is in de verschillende landen herhaaldelijk de vraag aan de orde geweest aan welke verbetering de voorrang moet worden gegeven. Daarbij komt het sociale motief duidelijk naar voren, zoals dat in de politieke strevingen van elk land gestalte heeft gekregen.

Zowel de economische als sociale prioriteitenkeuze met betrekking tot de hoegrootheid en werkingssfeer is in de verschillende landen beslist niet gelijk geweest ⁽¹⁶⁾. Voegt men daar aan toe, dat de economische voorwaarden voor de verwezenlijking van de sociale zekerheid niet in alle landen gelijktijdig gunstig waren, dan is het niet alleen reeds om deze redenen duidelijk, waarom er een verschil in hoegrootheid en werkingssfeer is, maar tevens, dat zelfs als men de bestaande materiële verschillen via harmonisatie zou willen verkleinen of wegwerken, dit om dezelfde redenen een door economisch rythme en sociale preferentie bepaalde tijdrovende zaak zou zijn.

Men bedenke hoe groot de verschillen zijn: Men ziet dat als men b.v. Franse en Italiaanse kinderbijslagen, alhoewel zij niet meer zo stijgen als vroeger, vergelijkt met de Duitse en de Nederlandse; wanneer men de optimale voorziening van de Nederlandse arbeidsongeschiktheidsverzekering voor loontrekkenden vergelijkt met de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen in de andere landen, waar men overal nog een duidelijk gunstiger behandeling ziet van personen die door een bedrijfsongeval zijn getroffen dan van personen die een langdurige arbeidsongeschiktheid hebben die niet veroorzaakt is door omstandigheden die met het bedrijf samenhangen. Ook op het gebied van ouderdomsverzekering en weduwen- en wezenverzekering bestaan grote verschillen van gunstig tot zeer ongunstig, zoals het ontbreken in Frankrijk van een bevredigende weduwenverzekering. Ik sta bij de feitelijke verschillen niet uitpuittend stil, maar teken nog wel aan, dat met name ook grote verschillen voorkomen in werkingssfeer in die zin, dat terwijl men met betrekking tot de kinderbijslag kan zeggen, dat nagenoeg in alle landen de kinderbijslagvoorziening, hetzij de gehele bevolking omvat, hetzij in een richting gaat om de gehele bevolking te omvatten, voor wat de overige verzekeringen betreft er grote verschillen zijn in toepasselijkheid van regelingen op resp. de gehele bevolking, werknemers en zelfstandig beroepsbeoefenaren; werknemers en zgn. Arbeiterähnliche Personen; en werknemers alleen.

Alhoewel natuurlijk de wederzijdse informatie en kennisneming van elkaars situatie en initiatieven invloed kunnen uitoefenen op de sociale preferenties, moet mede gelet op het standpunt der Regeringen met betrekking tot de sociale harmonisatie in het algemeen, terzake van de materiële harmonisatie — afgescheiden van hetgeen er moet gebeuren met de financieringsstelsels, waarover hierboven is gesproken — volstaan worden met de ontwikkeling te volgen, die uitgaat van de werking van de gemeenschappelijke markt. Immers, in zoverre die werking gunstig is, zowel ten opzichte van de economische groei, (structuur) als voor wat betreft de stabiliteit van die groei (conjunctuur) worden voorwaarden geschapen, voor de noodzakelijke verbetering der sociale zekerheid. Natuurlijk zou in het kader van de middellange termijn-programmering aan dit aspect aandacht kunnen worden geschonken in relatie tot de andere doelstellingen van het

economische, financiële en sociale beleid van de landen van de gemeenschap, hetgeen de bedoeling schijnt te zijn in het derde programma op het terrein van de economische politiek op middellange termijn.

Bij de *beginnelharmonisatie* denk ik vooral aan de algemene rechtsbeginselen, rechtsbegrippen, definities, delegatievormen, administratieve voorschriften op het terrein van de uitvoering, procedureregels, voorschriften met betrekking tot de handhaving e.d.

Het is duidelijk dat hier een heel terrein braak ligt van rechtsvergelijking en mogelijke rechtsharmonisatie, dat weliswaar niet spectaculair is, maar niettemin toch heel belangrijk is. Daar komt bij, dat bij deze beginselharmonisatie veel minder belemmeringen van financieel-economische en/of politieke aard bestaan. Ik acht het denkbaar en wenselijk, dat de vergelijkende studies, die terzake ondernomen worden zullen uitmonden in technisch-juridische harmonisaties, die op hun beurt weer als katalysatoren zullen optreden voor verdergaande harmonisaties.

Het derde onderwerp, waarop bewust een onderzoek gericht wordt, betreft de mogelijkheid, dat de lidstaten overgaan tot ratificatie van verdragen inzake sociale minimumnormen, die in het kader van andere internationale organisaties zijn totstandgekomen. De ervaring leert, dat de totstandkoming van internationale verdragen betreffende sociale minimumnormen een prikkel betekent in tal van landen om — zo nodig door aanpassing der nationale wetgeving — te komen tot ratificatie.

Wanneer er nu verdragen zijn, die nog niet door alle landen van de E.E.G. geratificeerd konden worden, kan een onderzoek in E.E.G.-verband inzake de mogelijkheid tot ratificatie dezer verdragen er wellicht toe leiden, dat bevorderd wordt, dat alle, dan wel een aantal dezer verdragen geratificeerd zullen worden, hetgeen betekent dat een harmonisatie wordt bevorderd met betrekking tot de in die verdragen neergelegde sociale minimumnormen — vooral van materiële aard.

Voor wat betreft de harmonisatie van de stelsels van sociale zekerheid, lijken mij hoofdzakelijk van belang:

Verdrag n° 102 van I.A.O. inzake de minimumnormen van sociale zekerheid, geratificeerd door alle E.E.G.-landen behalve Frankrijk;

Verdrag n° 118 van de I.A.O., inzake de gelijkheid van behandeling van eigen onderdanen en vreemdelingen met betrekking tot de sociale zekerheid, geratificeerd door Italië en Nederland⁽¹⁷⁾;

Verdrag n° 121 van de I.A.O., betreffende uitkeringen bij arbeidsongevallen en beroepsziekten, alleen geratificeerd door Nederland, terwijl België en Luxemburg de ratificatieprocedure ingezet hebben.

Europees Sociaal Handvest, geratificeerd door Duitsland en Italië, terwijl in België, Luxemburg en Nederland de ratificatieprocedure is ingezet;

Europese Code inzake sociale zekerheid en protocol, alleen geratificeerd door Nederland, terwijl de ratificatieprocedure is ingezet door België, Italië en Luxemburg.

Gelet op de verschillen lijkt het van belang een duidelijk inzicht te krijgen in de redenen der verschillen en in de mogelijkheden tot opheffing.

4.1 In het voorgaande ben ik niet nader ingegaan op de regelen met betrekking tot het vrije verkeer van werknemers binnen de gemeenschap omdat de in samenhang met de artikelen 48 t/m 51 en 121 van het verdrag uitgevaardigde verordeningen op het gebied van de sociale zekerheidsstelsels⁽¹⁸⁾ veel meer een conflict- en collisie-recht bevatten dan dat zij strekken tot harmonisatie van sociale verzekeringsstelsels⁽¹⁹⁾. In dat opzicht zijn die verordeningen vergelijkbaar met de regeling vervat in verdrag 118 betreffende de gelijkheid van behandeling

van eigen onderdanen en vreemdelingen met betrekking tot de sociale zekerheid van de I.A.O. en met de meeste bilaterale verdragen, die op het terrein van de sociale verzekering tussen landen zijn gesloten. Daarbij zijn vooral regelen met betrekking tot het nondiscriminatie-beginsel, het prorata temporis-beginsel en het beginsel van export van verkregen rechten aan de orde. Dit neemt natuurlijk niet weg, dat, alhoewel de ongelijkheid die op deze wijze voor migrerende arbeiders blijft bestaan tussen de wetgeving in het moederland en het land waarheen men emigreert, in administratief opzicht zelf niet om harmonisering vraagt, maar gelijkheid natuurlijk wel een aanmerkelijke vereenvoudiging van de verrekeningswerkzaamheden zou kunnen meebrengen.

4.2 Indirect kunnen vanuit deze situatie echter wel stimulansen uitgaan in die richting. Niet alleen ervaren mede als gevolg van het vrije verkeer van werknemers de onderdanen van de zes landen gemakkelijker de werking van de sociale verzekeringsstelsels in andere landen en zullen zij daar waar zij in die verzekeringsstelsels uit sociaal oogpunt betere behandeling aantreffen, niet nalaten daarop in eigen land te attenderen, hetgeen tot sociaal-politieke en politieke actie kan leiden. Waar dat voor de individuele werknemers geldt, geldt dat te meer voor de contacten die vakbondbestuurders uit de verschillende landen op Europees niveau met elkaar hebben. Maar men moet toch ook niet onderschatten de betekenis van de contacten die op hoog ambtelijk niveau plaatshebben in de administratieve commissie voor de sociale zekerheid aan wie in het kader van de verordeningen 3 en 4 belangrijke taken zijn voorbehouden. Daarvoor geldt wat ik hierboven in het algemeen reeds zei over de katalyserende werking van contacten op beleidsniveau.

5.1 In het voorgaande heb ik getracht op zo nuchter mogelijke wijze de verschillende aspecten die verbonden zijn aan de harmonisatie van sociale zekerheidsstelsels te schetsen, waarbij ik niet heb nagelaten te wijzen op de beperkte mogelijkheden terzake. Ik heb echter ook niet nagelaten erop te wijzen, dat de mogelijkheden voor zover zij er zijn, ten volle benut dienen te worden, waarbij ik gepoogd heb inzicht te verstrekken in de strategie welke terzake gevolgd moet worden en welke door de Raad van Ministers in december 1966 is uitgestippeld. Ik acht het verheugend, dat sedertdien van de uitgestippelde weg niet is afgeweken. Ik moet nu nog stilstaan bij de instrumenten die benut kunnen worden, hetzij om de mogelijkheden minder beperkt te maken, hetzij om binnen de beperkte mogelijkheden harmonisaties te verwezenlijken. Er moet daarbij dus onderscheid gemaakt worden tussen jus constituendum en jus constitutum.

5.2 Om met het eerste te beginnen zou ik willen herinneren aan mijn opmerking, dat wanneer alle lidstaten vast besloten zouden zijn een zo optimaal mogelijke sociale harmonisatie te verwezenlijken, het heel goed mogelijk zou zijn door een extensieve interpretatie van het verdrag verder te komen dan op het ogenblik mogelijk is. Dat neemt niet weg, dat dan nog de sociale politiek in het verdrag mager is behandeld. De enige mogelijkheid om daarin wijziging te brengen is wijziging van het verdrag zelf. Aan een wijziging ad hoc valt natuurlijk helemaal niet te denken. Maar men zou zich kunnen afvragen — en het zou zowel kunnen liggen op de weg van Europese organisaties van werknemers en van werkgevers als van de nationale parlementen en het Europese Parlement om met kracht er bij de Regeringen op aan te dringen nu de fusie der executieven een feit is geworden, bij de fusie der verdragen — waarover de Commissie thans een rapport voorbereidt — een nieuw hoofdstuk over de sociale

politiek te redigeren, dat meer beantwoordt aan de uiteindelijke doelstelling der verdragen dan thans het geval is. Daarbij zouden onder meer naast de thans bestaande bepalingen regelen kunnen worden opgesteld met betrekking tot sociale minimumnormen, zoals men die b.v. vindt in het meergenoemde verdrag 102 van de I.A.O., in de Europese code voor sociale zekerheid en in het Europees Sociaal Handvest, welke bepalingen zo nodig met inachtneming van een zekere kalender in werking zouden kunnen treden, terwijl daarnaast nadrukkelijker dan thans het geval is een zekere sociale harmonisatie als eigen doelstelling zou moeten worden opgenomen. Ik zeg met nadruk «een zekere» harmonisatie, omdat naar mijn mening een volledige egalisatie nimmer het doel kan zijn, in verband waarmee de uitdrukking van het E.G.K.S.-verdrag van «een geleidelijke egalisatie» (art. 3 e) als zodanig niet gebruikt zou kunnen worden. Maar de formule zou wel duidelijk moeten maken, dat sociale harmonisatie voor zover mogelijk gerealiseerd moet worden en ook procedures moeten vaststellen om te verzekeren dat het streven ook daadwerkelijk daarop wordt gericht. Men versta mij goed, ik sta niet op het standpunt, dat een weg bewandeld wordt die voor de economische ontwikkeling van de gemeenschappen schadelijk is, maar ik sta wel op het standpunt, dat wanneer de economische ontwikkeling van de gemeenschappen daartoe ruimte schept, die ruimte duidelijk benut moet worden — zowel uit economisch oogpunt als uit sociaal-politiek en sociaal-rechtelijk oogpunt — ook voor sociale harmonisatie. Ik pleit daarbij niet voor egalisatie, omdat naar mijn mening met inachtneming van een zeker minimum nationale preferenties en differentiaties moeten kunnen blijven bestaan.

5.3 Met betrekking tot de bestaande instrumenten zou ik onderscheid willen maken tussen instrumenten, die er niet en instrumenten die er wel rechtstreeks op gericht zijn gemeenschappelijke rechtsnormen in het leven te roepen. Tussen beide bestaat overigens vaak een nauw verband. Zoals reeds opgemerkt, zegt art. 117 dat de onderlinge aanpassing in de eerste plaats zal voortvloeien uit de werking van de gemeenschappelijke markt zelf. Nu is de werking van de gemeenschappelijke markt niet iets wat alleen maar immanent geschiedt, iets wat alleen maar het gevolg is van het vrije spel van krachten. Daarop is wel degelijk het gehele Europese beleid van invloed.

Zoals nu in de afzonderlijke landen geldt dat het algemeen economische en financiële beleid voorwaarden moet scheppen voor een krachtige economische groei en voor een evenwichtige ontwikkeling daarvan, zo is voor de ontwikkeling van de gemeenschappelijke markt, die zowel voor de groei in de afzonderlijke landen als voor de evenwichtige ontwikkeling in de landen van betekenis moet worden geacht, een daarop gericht Europees beleid nodig. Ook en juist met het oog op de sociale politiek — en de wens en de noodzaak van sociale harmonisatie in het kader van die sociale politiek — moet een dergelijk op expansie en evenwicht gericht beleid gesteund worden. Als tweede element acht ik, zoals reeds opgemerkt, de rapportage van groot belang. Hoe meer de Commissie via rapportage inzicht verstrekt in de feitelijke verschillen, in de mogelijkheden en de moeilijkheden die verbonden zijn aan het elimineren van de verschillen, hoe gemakkelijker een weg gevonden kan worden om overbodige verschillen weg te werken. Daarvoor zijn natuurlijk in de derde plaats de onderzoeken en de studies waartoe de Commissie bevoegd is op grond van artikel 118 van het allergrootste belang. En hoe meer er op dat stuk overeenstemming kan zijn tussen de Commissie en de Raad van Ministers, hoe effectiever de resultaten van de arbeid kunnen zijn. Uit dien hoofde is de strategie van onderzoek, waartoe in 1966 is besloten van belang, maar nog

belangrijker is natuurlijk, dat ook voor de toekomst niet afgedwaald wordt van strategische punten. Immers, er zijn zoveel aangelegenheden in het kader van de problematiek der sociale harmonisatie, dat men gemakkelijk afdwaalt van hoofdwegen en wie in een doolhof van het juiste pad afdwaalt is er niet zeker van of hij zijn doel zal bereiken.

5.3 Met betrekking tot de instrumenten die er meer rechtstreeks op gericht zijn de gemeenschappelijke rechtsnormen in het leven te roepen, geldt op het terrein van de sociale harmonisatie wel heel sterk, dat zij onderzoeken, studies, en discussies noodzakelijk maakt. Hoe systematischer en hoe zorgvuldiger een en ander geschiedt, des te meer resultaat kan verwacht worden van pogingen om tot gemeenschappelijke rechtsnormen te komen. Met betrekking tot het in het leven roepen van die rechtsnormen zou ik onderscheid willen maken tussen de instrumenten in het kader van het E.E.G.-verdrag die tot zodanige normen kunnen leiden, en het instrument van afzonderlijke verdragen tussen de lidstaten in zoverre de desbetreffende normen niet op grond van het verdrag kunnen worden gerealiseerd. Als instrumenten binnen het verdrag zie ik, naast de adviezen van de Commissie ex art. 18 en de aanbevelingen van de Raad van Ministers, de richtlijnen op grond van artikel 100, de aanbeveling op grond van art. 155 en de prejudiciële beslissing van het Hof van Justitie bedoeld in art. 177 van het verdrag ⁽²⁰⁾. Artikel 100 bepaalt dat de Raad van Ministers met eenparigheid van stemmen op voorstel van de Commissie richtlijnen vaststelt voor het nader tot elkaar brengen van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten, welke rechtstreeks van invloed zijn op de instelling of de werking van de gemeenschappelijke markt. Het hangt er dus van af, of elementen van de sociale harmonisatie geacht kunnen worden rechtstreeks van invloed te zijn op de instelling of de werking van de gemeenschappelijke markt.

Van veel belang zijn de aanbevelingen, zowel van Commissie als van de Raad van Ministers, waarbij ik onderscheid zou willen maken tussen aanbevelingen, die niet rechtstreeks op de sociale harmonisatie betrekking hebben, maar daar wel voor van belang zijn, en aanbevelingen die rechtstreeks op de sociale harmonisatie gericht zijn.

Wat de eerste betreft kan men zowel denken aan aanbevelingen die betrekking hebben op het algemeen economische en financiële beleid, zoals aanbevelingen op het terrein van de conjunctuurpolitiek en met betrekking tot de middellange termijnpolitiek, als aanbevelingen welke liggen op het terrein van het te voeren beleid met betrekking tot bepaalde sectoren, zoals de landbouw en het vervoer ⁽²¹⁾. Bij deze aanbevelingen zal het veel meer gaan om de economisch-politieke aspecten van de materiële harmonisatie, zowel in het vlak van de financiering als in het vlak van de verstrekingen, dan om de harmonisatie van beginselen etc. Persoonlijk sta ik wat huiverig tegenover aanbevelingen met betrekking tot het beleid voor de afzonderlijke sectoren, waaruit communautair ook een afzonderlijke, per sector gedifferentieerde politiek met betrekking tot de sociale stelsels zou moeten volgen. Dit doorkruist de tendens naar de veralgemening der sociale zekerheidsstelsels, die — hoeveel verschillen er per land ook mogen bestaan — in de meeste landen zich doorzet. Natuurlijk kan en moet men uit de situaties in de afzonderlijke bedrijfstakken consequenties trekken met betrekking tot de communautaire sociale politiek, doch veel meer als een inbreng vanuit die sectoren naar een algemeen beleid, dan dat dat algemene beleid versnipperd zou worden over de afzonderlijke sectoren. Met betrekking tot het betrekken van aspecten van de sociale harmoni-

satie bij aanbevelingen van algemeen economisch-politieke aard, moet er wel op gelet worden, dat, ook al gaat het hierbij als regel typisch niet om harmonisatie, maar om beleidscoördinatie, de relatieve «Eigenständigkeit» van de sociale zekerheidsstelsels en het daarop te richten beleid niet uit het oog wordt verloren, teneinde te voorkomen, dat zelfs hier de sociale zekerheid onder omstandigheid in die aanbevelingen tot een sluitpost zou kunnen worden.

Aanbevelingen die rechtstreeks betrekking hebben op de sociale harmonisatie, kunnen het rechtstreeks resultaat zijn van de meerbedeelde studies en kunnen bepaalde elementen van de sociale harmonisatie stap voor stap verwezenlijken. Aanbevelingen van deze strekking kwamen reeds eerder tot stand, zoals de aanbeveling van 23 juli 1962 van de Europese Commissie aan de lidstaten betreffende de vaststelling van een Europese lijst van beroepsziekten; die van 20 juli 1966 met betrekking tot de voorwaarden voor schadeloosstelling van door beroepsziekten getroffen en de ontwerp-aanbeveling van 1966 inzake een gemeenschappelijke definitie voor invaliditeit, waarbij aanspraak bestaat op invaliditeitsuitkeringen, waarover het Europese Parlement in zijn zitting van januari jl. advies heeft uitgebracht.

Het derde instrument dat kan leiden tot communautaire rechtsnormen is de uitspraak bij wijze van prejudiciële beslissing van het Hof van Justitie, bedoeld in art. 177 van het verdrag ⁽²²⁾. De beslissingen die het Hof terzake geeft — die zich in zoverre van de richtlijnen en aanbevelingen onderscheiden, dat zij in tegenstelling tot deze geen gemeenschapsrecht scheppen, doch reeds eerder tot stand gebracht gemeenschapsrecht interpreteren — strekken ertoe te voorkomen, dat gemeenschapsrecht in de afzonderlijke lidstaten verschillend wordt geïnterpreteerd en toegepast. Zij zijn bindend voor de nationale rechtscolleges, treden niet in een interpretatie van de nationale wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen, maar kunnen toch wel middellijk daarop inwerken. Het is o.a. gebeurd, in de uitspraak van het Hof (zaak 75/63), waarbij is beslist, dat de toepasselijkheid van art. 19 van verordening n° 3 betreffende de sociale zekerheid van migrerende arbeiders niet beperkt is tot migrerende werknemers in enge zin, hetgeen met name voor loontrekken, die als toerist hun vakantie doorbrengen in een andere lidstaat, positieve consequenties heeft.

De uitspraak heeft ertoe geleid, dat elk der lidstaten — ingevolge eenstemmig accoord tussen de Regeeringsvertegenwoordigers in de administratieve commissie — richtlijnen heeft gegeven voor een toepassing van de desbetreffende bepalingen als gevolg waarvan verzekeren, die in feite geen migrerende werknemers zijn, doch om andere redenen dan voor uitoefening van hun beroep tijdelijk verblijven op het grondgebied van een andere lidstaat dan die waar zij wonen, aanspraken ontlenen aan de bepalingen van art. 19, lid 1 van verordening n° 3 ⁽²²⁾. Alhoewel ten overvloede merk ik op dat het in dit concrete geval natuurlijk gaat om uitbreiding van de werkingsfeer van het conflicts- en collisierecht waarover ik hierboven heb gesproken.

Tenslotte noem ik als vierde instrument de mogelijkheid om bij multilateraal verdrag een stuk sociale harmonisatie te verwezenlijken, wanneer dat op grond van de tekst van het E.E.G.-verdrag niet mogelijk en/of wenselijk wordt geacht langs de weg van andere instrumenten. Het middel van het aanvullende verdrag zal minder noodzakelijk zijn naarmate men meer extensieve interpretatie van de verdragsbepalingen ten gunste van de sociale harmonisatie wil geven, dan wel wanneer in de meergevoemde fusie van de verdragen aanleiding zou worden gevonden tot minder compromissaire en meer positieve behandeling van de Europese sociale politiek.

6.1 In het voorgaande heb ik de problematiek van de harmonisatie van de sociale zekerheid in E.E.G.-verband in de eerste plaats gezien vanuit de gezichtshoek van de E.E.G. en van het E.E.G.-verdrag. De vraag rijst wat — afgescheiden van de nationale bijdrage in het functioneren van de gemeenschap — op nationaal niveau met betrekking tot de wenselijke harmonisatie — moet geschieden. Theoretisch zou men onderscheid kunnen maken tussen twee mogelijke bijdragen. In de eerste plaats kan men dan denken aan iedere aanpassing in de nationale wetgeving die verschillen met de wetgeving van de meeste andere landen, elimineert. Een tweede bijdrage zou hierin gelegen kunnen zijn, dat men wijzigingen in de wetgeving achterwege laat die tot vermeerdering van de verschillen zouden bijdragen. Daarbij rijst de vraag of dit zover zou moeten gaan, dat verbeteringen in sociale aanspraken achterwege moeten worden gelaten — om wille van het goed van de sociale harmonisatie — omdat die sociale aanspraken elders nog niet bestaan. Ik meen die vraag ontkennend te moeten beantwoorden.

Met betrekking tot beide punten zou ik aan de hand van de Nederlandse situatie graag nog enkele kanttekeningen willen maken.

6.2 Met betrekking tot de positieve bijdrage vanuit de nationale wetgeving zou ik op een viertal onderwerpen willen wijzen, waarbij het aspect van de harmonisatie in het geding wordt gebracht. Ik noem in de eerste plaats de geleidelijke opheffing van alle loon- en inkomensgrenzen in de Nederlandse sociale verzekering voor alle categorieën van werknemers en zelfstandigen met uitzondering van de verzekering tegen geneeskundige verzorging, krachtens de Ziekenfondswet voor de normale risico's (genees- en heelkundige behandeling voor huisartsen, specialisten e.d. alsmede verpleging in ziekenhuizen gedurende het eerste jaar). Bij de motivering van de opheffing van de loongrens, met name van de ziekengeldverzekering en de wachtgeld- en werkloosheidsverzekering, is naast een algemene sociaal-politieke motivering er duidelijk op gewezen, dat hierdoor een stuk harmonisatie met de andere E.E.G.-landen kon worden bereikt. Ik zou in dit verband met name ook willen herinneren aan de punten in de sociale zekerheidswetgevingen, welke voor harmonisatie in aanmerking konden komen, waarbij met name aandacht werd geschonken aan de afschaffing van de loongrens. De aan Nederlandse zijde bleef te dezen aanzien genomen initiatieven werden blijkens het desbetreffende rapport door de andere Beneluxpartners toegejuicht. Het Ministerscomité van de Benelux verenigde zich op 25 mei 1964 met de inhoud van dat rapport.

Ik noem in de tweede plaats de recente discussie in Nederland om tot afschaffing te komen van de kinderbijslag voor het eerste kind. In verband met de stijgende lasten van de sociale verzekering — en met name de stijgende lasten van de verzekering tegen geneeskundige verzorging — is de vraag gesteld op welke wijze binnen het kader van de sociale verzekering tot bezuiniging zou kunnen worden gekomen teneinde bij onderlinge afweging van sociale prioriteiten, het zwaarste te laten wegen wat het zwaarst is ⁽²³⁾. In verband daarmee heeft de Regering advies gevraagd aan de Sociaal Economische Raad om te komen tot afschaffing van de kinderbijslag voor het eerste kind. Bij suggesties die ik zelf terzake heb gedaan, heb ik mee laten wegen dat — ook wanneer men afziet van de hoogte der bedragen der kinderbijslagen — een harmonisatie van de Kinderbijslagwetgeving b.v. met betrekking tot het aantal kinderen waarvoor recht op kinderbijslag bestaat in E.E.G.-verband, gemakkelijker zal kunnen geschieden voor kinderbijslag vanaf het tweede kind dan voor kinderbijslag vanaf het eerste kind. In dat

verband heb ik in het verleden gepleit voor geleidelijke opheffing b.v. in een periode van vijf jaar van de kinderbijslag voor het eerste kind.

In de derde plaats noem ik de pleidooien die in Nederland herhaaldelijk van verschillende zijden naar voren worden gebracht om de overheidsbijdrage voor de sociale verzekering te verhogen met een beroep op het feit, dat de overheidsbijdragen in de andere E.E.G.-landen in het algemeen hoger zijn dan in Nederland. Ik zou overigens niet willen beweren, dat opheffing van de verschillen in overheidsbijdragen voor de sociale zekerheidsstelsels alleen de concurrentieverhoudingen uit dezen hoofde kunnen gelijktrekken, omdat men in ieder geval zou moeten weten uit welke middelen de overheidsbijdragen gefinancierd worden.

Ik noem in de vierde plaats de wenselijkheid en omvang van een zeker eigen risico bij de verzekering tegen geneeskundige verzorging; alhoewel tal van groepen in Nederland — ook in het Parlement — met de mond de wenselijkheid van een zeker eigen risico bepleiten, hebben zij concrete voorstellen terzake tot dusverre met klem afgewezen, terwijl er nog steeds geen adviezen zijn uitgebracht door de officiële adviescolleges, waaraan de Regering terzake advies heeft gevraagd. Juist omdat dit een terrein is waar in een zeker opzicht van een beperking van rechten sprake is, lijkt een vergelijking met wat elders in de E.E.G. is geschied van belang voor men terzake maatregelen treft.

6.3 Natuurlijk doet de vraag van de bijdrage — en in dit geval de negatieve bijdrage — aan de sociale harmonisatie zich ook voor bij de herziening en uitbreiding van de nationale sociale zekerheidsstelsels. Ik sta op het standpunt dat de Regeringen wanneer zij aan de nationale parlementen voorstellen terzake doen, de parlementen zo uitvoerig mogelijk moeten inlichten omtrent de regelingen die in de andere E.E.G.-landen bestaan, opdat men zich in het Parlement terdege rekenschap kan geven van de overeenkomsten en verschillen en van de mogelijke verkleining en vergroting van de verschillen, die door de herziening of uitbreiding der sociale zekerheidsstelsels zal optreden.

Ik sta daarbij bovendien op het standpunt, dat voorshands — afgescheiden van noodzakelijke sociale verbeteringen — vooral in technisch opzicht, zoveel mogelijk van alles vermeden moet worden wat de onderlinge verschillen kan vergroten. Maar ik meen, dat zolang in belangrijke sociale behoeften niet voorzien is en de nationale welvaartsgroei het mogelijk maakt een voorziening in de sociale behoeften te realiseren, met de verwezenlijking van een zodanige voorziening uit hoofde van de wenselijke sociale harmonisatie niet gewacht mag worden. Voor wat Nederland betreft denk ik in dit geval in de eerste plaats aan de integrale invoering met ingang van 1 juli 1967 van de Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering waarbij niet langer onderscheid is gemaakt naar arbeidsongeschiktheid als gevolg van een bedrijfsongeval en arbeidsongeschiktheid die daar niet het gevolg van is, maar voor alle werknemers die langdurig arbeidsongeschikt worden een adequate loondervingsverzekering gepaard aan revalidatiemogelijkheden in het leven is geroepen; ik denk aan de nog noodzakelijk te realiseren arbeidsongeschiktheidsverzekering voor anderen dan loontrekkenden; ik denk aan de invoering per 1 januari 1968 van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten, die een verzekering inhoudt van de gehele bevolking tegen zware geneeskundige risico's, waaronder de langdurige verpleging in inrichtingen; ik denk tenslotte in Nederland aan belangrijke activiteiten die nog zullen moeten plaatshebben om naast of in samenhang met de Algemene Ouderdomsverzekering en de Algemene Weduwen- en Wezenverze-

kering adequate pensioenvoorzieningen voor ouden van dagen en weduwen en wezen te realiseren. Natuurlijk vind ik dat bij het realiseren gezien moet worden naar wat men kan leren uit de andere E.E.G.-landen; natuurlijk bepleit ik terzake gedachtnutwisseling met de andere E.E.G.-landen en met de Commissie teneinde binnen het kader van de gewenste uitbreiding toch zoveel mogelijk aan aspecten van de sociale harmonisatie recht te doen wedervaren.

7. Ik ben mijn beschouwing begonnen met te wijzen op de belangrijke moeilijkheden die op zichzelf reeds verbonden zijn aan harmonisatie van sociale zekerheidsstelsels in de zes landen van de E.E.G., ook afgescheiden van de instelling die de landen met betrekking tot die harmonisatie hebben. Ik heb daarna de relevante aspecten van de harmonisatie van de sociale zekerheid in E.E.G.-verband onderzocht. Ik geloof dat wij, ondanks alle moeilijkheden en ondanks alle beperkingen die er op het ogenblik kunnen zijn, toch wel kunnen zeggen, dat de harmonisatie van de sociale zekerheidsstelsels existentiële werkelijkheid is. De feitelijke ontwikkeling laat toenadering zien en op het beleidsniveau is overeenstemming bereikt over een strategische methodiek van onderzoek, terwijl de activiteiten van de Commissie ook op de uitvoering daarvan zijn gericht. Dit alles geeft aanleiding tot een gematigd optimisme, welk optimisme ons evenwel niet mag doen verwijderen van een nuchter realisme met betrekking tot de feiten.

(1) Ik geloof niet, dat het noodzakelijk is de term sociaal zekerheidsrecht nader te definiëren. Het gaat naar mijn mening in hoofdzaak om het sociaal verzekeringsrecht en dat recht hetwelk daarmede onmiddellijk samenhangt. De kinderbijslagregeling voor kleine zelfstandigen in Nederland wordt geheel gefinancierd uit de algemene middelen, maar ik reken haar wel tot het sociale zekerheidsrecht. Ik neem de betekenis van het sociale zekerheidsrecht derhalve niet zo ruim als vervat is in een recente gedachte van J.J.M. van der Ven, Sociale zekerheid als maatschappelijk verschijnsel, Sociaal Maandblad Arbeid 1967, pag. 152 e.v., om de term te gebruiken voor het arbeidsrecht en het sociale zekerheidsrecht samen.

(2) M.G. Levenbach, Het Nederlandse in onze arbeidswetgeving, opgenomen in M.G. Levenbach, Arbeidsrecht 1951, pag. 283.

(3) Vgl. M.G. Levenbach, 40 jaar Arbeidsrecht, 1966; W. Herschel, Gesetzbuch der Arbeit, Heute? in Arbeits- und Sozialrecht 1959, pag. 1440 en Francesco Santoro-Passarelli in Il diritto dell' economia, 1950, pag. 19 e.v.

(4) Entwurf eines Arbeitsförderungsgesetzes (A.F.G.) Drucksache 484/67.

(5) Dat betekent dus, dat zowel delegatie via decentralisatie en deconcentratie, alsmede regelgeving in autonomie binnen de eenheid van wetgeving tot differentiaties kunnen leiden.

(6) Hetgeen men pleegt te noemen de coördinatie der sociale zekerheid ter onderscheiding van de harmonisatie der sociale zekerheid; bij de eerste worden de nationale stelsels in beginsel intact gelaten: Zie ook T. Koopmans, Tenuitvoerlegging van gemeenschapsrecht door de Nederlandse overheid (sociale verzekering), Geschriften van de Vereniging voor Administratief recht, LX, 1968, pag. 26.

(7) Vgl. H. ter Heide, De Europese Integratie, 1966, pag. 123 in Preadviezen 1966 van de Vereniging voor de Staatshuishoudkunde.

(8) E. Wohlfahrt, U. Everling, H.J. Glaesner, R. Sprung, Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, 1960 pag. 363.

(9) E. Wohlfahrt c.s. t.a.p. pag. 367.

(10) T.a.p. pag. 364.

(11) L.H.J. Crijns, De sociale politiek van de Europese Gemeenschap, De Christelijke werkgever, april 1967, nr. 4, pag. 211 e.v. Zie ook J.D. Neirincx, Social Policy of the EEC Commission, Colloquium Falconis, Leuven 1967.

(12) Het is een ogenblik een misverstand geweest in sommige vakbondskringen, dat het compromis deze rechten zou hebben aangetast.

(13) E. Wohlfahrt c.s. t.a.p. pag. 366.

(14) Ph. van Praag, Harmonisatie en egalisatie in E.E.G.-

verband van de verschillende sociale verzekeringssystemen, Sociaal Maandblad Arbeid 1966, pag. 606.

(15) Van Praag, t.a.p. pag. 608 vermeldt b.v., dat in 1958 75 % van de totale bevolking binnen de E.E.G. onder de werking van een ziektewet viel, terwijl dit in 1963 het geval was met ongeveer 85 %, terwijl sedertdien het percentage al weer verder is gestegen. Van Praag wijst erop, dat die uitbreiding voor een groot deel betrekking had op zelfstandigen. Zo werden onder de werking van de ziekteverzekering gebracht : Neringdoenden en ambachtslieden (Italië), landbouwzelfstandigen (Frankrijk en Luxemburg), bejaarden (Frankrijk), zelfstandigen in het algemeen (België), onder een Wet inzake toepassing van ouderdomspensioenen : zelfstandigen in het ambacht (Italië), handeldrijvenden, industriëlen en beoefenaars der vrije beroepen (Luxemburg), terwijl in Nederland de zelfstandigen worden betrokken bij de ouderdoms- weduwen- en wezenwet. Daartegenover wijst hij erop, dat bij de financiering van de sociale verzekering de tegenstelling tussen twee landengroepen bleef bestaan. In Duitsland, België en Luxemburg handhaafden de overheidsbijdragen zich op een hoog niveau (tussen 19,3 en 24,2 % van de middelen in 1958 en tussen 22 en 22,5 % in 1965). Zij bleven beperkt van omvang in Frankrijk en Nederland (7,1 tot 9,8 in 1958 en 6,7 tot 7,3 in 1965). Voor Italië lagen de overheidsbijdragen in 1958 op ongeveer het niveau van Frankrijk en Nederland, terwijl in 1965 het percentage steeg tot 22,6 % als gevolg van de voorlopige fiscalisatiemaatregelen op het terrein van de sociale zekerheid.

(16) W. Clausen, Kein Verlass auf Vater Staat, Soziale Sicherheit heute und morgen, 1967 is b.v. van oordeel, dat bij het stijgen der welvaart de omvang van de sociale verzekering beperkt zou kunnen worden omdat de meer

welvarende bevolking elementaire risico's voor eigen rekening zou kunnen nemen.

(17) Relevant zijn hierbij ook de bilaterale verdragen, gesloten tussen België en Griekenland, en tussen België en Turkije ; tussen Duitsland en Griekenland en Duitsland en Turkije ; tussen Frankrijk en Griekenland, en de verdragen tussen Nederland en Griekenland en Nederland en Turkije.

(18) Voor ons doel zijn daarbij vooral van belang de verordeningen 3 en 4.

(19) Vgl. J. Mannoury, Hoofdtrekken van de sociale verzekering, 1968, pag. 206 ; Zie ook T. Koopmans t.a.p. pag. 27.

(20) Vgl. Van Praag t.a.p. pag. 608. In het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en het gemeenschappelijk vervoerbeleid kunnen zelfs verordeningen en richtlijnen worden vastgesteld of beschikkingen worden gegeven, in principe dus ook met betrekking tot sociale vraagstukken. Op de daaraan verbonden problematiek wordt hier niet verder ingegaan.

(21) T. Koopmans, Het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen en de Sociale Verzekering, Sociaal Maandblad Arbeid 1966 en G. Lyon Caen, in een door Van Praag t.a.p. geciteerde voordracht, gehouden te Brussel op 20 februari 1967.

(22) Zie vierde Jaarverslag betreffende uitvoering van de verordeningen inzake de sociale zekerheid van migrerende werknemers, januari-december 1962, par. 24.

(23) Zie mijn : De Sociale Zekerheid opnieuw beschouwd in perspectief, 1967 ; ook opgenomen in Sociale Triptiek, 1968. Voor een beknopte verhandeling zij ook verwezen naar mijn binnenkort in de Revue Belge de Sécurité Sociale te verschijnen artikelen : Aspecten van de hedendaagse Nederlandse sociale verzekering I en II.

De harmonisatie van de Sociale Zekerheid in het raam van de Europese Economische Gemeenschap

door Dr. J. Baeten

Het sociaal beleid in de E.E.G.-doelstellingen en -middelen

1. Het vraagstuk van de verbetering der levens- en arbeidsvoorwaarden van de volkeren der landen-leden van de Europese Economische Gemeenschap staat centraal in het economisch en sociaal beleid van de gemeenschap en uiteraard ook in het economisch en sociaal beleid van de lidstaten.

Reeds in de aanhef van het Verdrag van Parijs tot oprichting van de E.G.K.S., beklemtonen de verdragspartijen hun wens om de levensstandaard van hun volkeren bestendig te verhogen.

2. In artikel 2 van hetzelfde Verdrag wordt aan de E.G.K.S. de taak opgelegd bij te dragen tot de ontwikkeling van de tewerkstelling en tot de verbetering van de levensstandaard in de lidstaten.

3. Op grond van artikel 3 van hetzelfde verdrag moeten de instellingen van de gemeenschap de verbetering van de levens- en arbeidsvoorwaarden der arbeiders van elk der nijverheden die onder haar bevoegdheid vallen, in de hand werken, teneinde die voorwaarden te harmoniseren in de zin van de vooruitgang.

4. Aan de Hoge autoriteit van de E.G.K.S. wordt door art. 46/5 van het Verdrag de taak opgedragen : alle nuttige gegevens te verzamelen om de mogelijkheden ter verbetering van de arbeids- en levensvoorwaarden van de arbeidskrachten die onder haar bevoegdheid vallen te onderzoeken en om de risico's op te zoeken die hun levensomstandigheden bedreigen.

5. De tegemoetkomingen ingeval van structurele werk-

loosheid voorzien bij art. 56 van het verdrag zijn van uitzonderlijk belang gebleken voor de ontwikkeling van de sociale zekerheidsregeling der lid-staten ingeval van werkloosheid, herscholing en reïnstallatie van arbeidskrachten.

De sociale bepalingen van het Verdrag van Rome.

6. Nog duidelijker dan in het verdrag van Parijs tot oprichting van de E.G.K.S. komt de zorg voor de sociale vooruitgang tot uiting in het verdrag van Rome tot oprichting van de E.E.G.

In de aanhef van het Verdrag stellen de verdragspartijen, als wezenlijk doel van hun streven, « een voortdurende verbetering van de omstandigheden waaronder hun volkeren leven en werken, te verzekeren. »

Artikel 2 van het verdrag vermeldt onder de doelstellingen van de gemeenschap « een toenemende verbetering van de levensstandaard ».

7. De basisartikelen voor een sociaal beleid van de gemeenschap zijn evenwel de artikelen 117 en 118 van het verdrag, en in zekere mate ook de art. 121 en 123 tot en met 128.

Artikel 117 is als volgt gesteld :

« De Lid-Staten erkennen de noodzaak, verbetering van de levensstandaard en van de arbeidsvoorwaarden van de werknemers te bevorderen, zodat de onderlinge aanpassing daarvan op de weg van de vooruitgang wordt mogelijk gemaakt.

« Zij zijn van mening dat een dergelijke ontwikkeling zal voortvloeien zowel uit de werking van de gemeenschappelijke markt waardoor de harmonisatie der sociale stelsels zal worden bevorderd, als uit de in dit verdrag

bepaalde procedures en het nader tot elkaar brengen van wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen.

Art. 118 is als volgt gesteld:

« Onverminderd de overige bepalingen van dit verdrag en overeenkomstig de algemene doelstellingen daarvan heeft de commissie tot taak, tussen de lid-staten een nauwe samenwerking op sociaal gebied te bevorderen, met name op het terrein:

- van de werkgelegenheid
- van het arbeidsrecht en de arbeidsvoorwaarden
- van de beroepsopleiding en de voortgezette vorming
- van de sociale zekerheid
- van de bescherming tegen arbeidsongevallen en beroepsziekten
- van de arbeidshygiëne
- van het recht zich te organiseren in vakverenigingen en van collectieve onderhandelingen tussen werkgevers en werknemers.

« Te dien einde is de commissie in nauw contact met de Lid-Staten werkzaam door het verrichten van studies, het uitbrengen van adviezen en het organiseren van overleg zowel omtrent vraagstukken die zich voordoen op het nationale plan als omtrent die welke de internationale organisaties raken. »

« Alvorens de in dit artikel bedoelde adviezen uit te brengen, raadpleegt de commissie het economisch en sociaal comité. »

Artikel 119 legt aan de lidstaten de verplichting op erop toe te zien dat, vóór het einde van de eerste fase van de overgangperiode gelijkheid van beloning voor mannen- en vrouwenarbeid doorgevoerd wordt. Bij beslissing van de Raad werd die termijn evenwel met twee jaren verlengd.

Artikel 120 beoogt de handhaving van de evenwaardigheid van de vakantieregelingen.

8. Artikel 121, voorziet de mogelijkheid om, bij eenparige beslissing van de Raad, de commissie taken toe te vertrouwen in verband met de uitvoering van gemeenschappelijke maatregelen, met name inzake de maatschappelijke zekerheid van migrerende werknemers.

9. De oprichting en de werking van het Europees sociaal Fonds, geregeld bij of krachtens de artikelen 123 tot 128 van het Verdrag hebben ongetwijfeld hun belang voor het sociaal beleid der Lid-Staten en voor het gemeenschappelijk sociaal beleid. De bevordering van de beroepsopleiding en van de omscholing der arbeidskrachten evenals de bevordering van de omschakeling van bedrijven en van de geografische mobiliteit dragen ontegensprekelijk bij tot de verbetering van het levenspeil van de betrokken sociale groepen: rechtstreeks doordat de mogelijkheid geboden wordt beter betaalde betrekkingen te bekleden en doordat zij een vlottere omschakeling van de economische bedrijvigheid in achtergebleven of met recessie bedreigde streken in de hand werken: onrechtstreeks doordat zij de economische expansie in de hand werken door opvoering van de produktiviteit, zodat ruimere middelen beschikbaar gesteld worden voor het voeren van het sociaal beleid.

In dezelfde lijn liggen de mogelijkheden die geschapen worden door de voorzieningen van het verdrag op het stuk van het streekontwikkelingsbeleid en van de vrijheid van verkeer van arbeidskrachten en kapitaal alsook van de vrijheid van vestiging.

Dit uitteraard korte overzicht van de sociale bepalingen van het verdrag zou onvolledig zijn indien niet eveneens, vermeld werden een aantal bepalingen die wezenlijk tot het economische beleid behoren, maar in hun doelstellingen even « sociaal » als « economisch » van aard zijn.

In dat verband kan in de eerste plaats het landbouwbeleid van de gemeenschap genoemd worden. Niet minder belangrijk onder dat oogpunt zijn de bepalingen en de vrijwarings-maatregelen voorzien in verband met het conjunktuurbeleid de betalingsbalans en de handelspolitiek, waarbij een bijzondere zorg om de economische stabiliteit en om de groei van het nationaal inkomen der lidstaten tot uiting komt.

De middelen voor het voeren van een gemeenschappelijk sociaal beleid.

We staan hier hoofdzakelijk voor middelen die de economische ontwikkeling moeten bevorderen. Enigszins schamper merkt U.W. Kitzinger op « The Economic Community is concerned primarily with the enlargement of the community cake, and broadly speaking leaves it to the member countries to pursue their own policies as to its distribution. Nothing in the Treaty for example refers to the height of income tax, or the level of pensions and social services (1). »

Van verscheidene zijden werd ook aanvankelijk de mening uitgedrukt dat het verdrag hoofdzakelijk economisch gericht was en dat de hoofdstukken gewijd aan het sociaal beleid het been zijn waaraan de vakbonden kunnen knagen.

Het is ongetwijfeld juist dat aan de gemeenschapsorganen weinig middelen aan de hand worden gedaan om een gemeenschappelijk sociaal beleid te verwezenlijken.

Artikel 117 van het Verdrag is beperkt tot een gemeenschappelijke verklaring van de verdragspartijen waarin zij de noodzaak erkennen de verbetering van de levensstandaard en van de arbeidsvoorwaarden der werknemers te bevorderen, zodat onderlinge aanpassing daarvan op de weg van de vooruitgang wordt mogelijk gemaakt.

Die ontwikkeling moet « Voortvloeiën uit de werking van de gemeenschappelijke Markt », « uit de in het verdrag bepaalde procedures » en « uit het nader tot elkaar brengen van wettelijk en bestuursrechtelijke bepalingen. »

Artikel 118 van het Verdrag draagt aan de commissie de taak op om tussen de Lidstaten een nauwe samenwerking op sociaal gebied te bevorderen, met name op het terrein van praktisch alle onderwerpen die traditioneel tot het domein van het sociaal beleid behoren. In het raam van dit artikel kan de commissie « in nauw contact met de Lid-Staten studies verrichten », « adviezen uitbrengen na raadpleging van het Economisch en Sociaal Comité » en « overleg organiseren omtrent vraagstukken die zich voordoen op het nationale plan en omtrent die welke de internationale organisaties raken ».

Men moet toegeven dat men op het communautaire vlak hier staat voor eerder weinig efficiënte middelen om tot verbetering van de arbeids- en levensvoorwaarden der volkeren van de lidstaten te komen en nog minder om die arbeids- en levensvoorwaarden onderling te harmoniseren.

De studies en het overleg waarvan sprake is in dit artikel kunnen inspirerend werken voor de opstelling van eisenprogramma's van de geïnteresseerde sociale groepen en van de politieke partijen in de lidstaten. In die zin zou men kunnen zeggen dat deze middelen de sociale vooruitgang in de hand werken. De besluiten die de commissie trekt uit een en ander en verwerkt tot adviezen aan de lidstaten zijn niet verbindend (2). Ze kunnen echter zoals het overleg en de studies inspirerend werken in het raam van het sociaal beleid der lidstaten. Tevens is aan die adviezen het moreel gezag verbonden van de internationale organisatie.

In welke mate de werking van de gemeenschappelijke markt bijdraagt tot de sociale vooruitgang en tot harmonisatie van de sociale stelsels is moeilijk te waarderen.

De werking van de gemeenschappelijke markt houdt zeker mogelijkheden in voor een beter gebruik der produktiefactoren. Ze zal ook leiden tot specialisering van de produktie, tot ruimere afzetmogelijkheden, zodat een meer rationeel economisch beleid mogelijk gemaakt wordt.

Een en ander kan onder omstandigheden de noodzaak aantonen om de sociale stelsels te herzien, ze in zekere mate aan te passen aan hetgeen in andere landen op dat stuk gebeurt. Het kan ook leiden tot een verruiming van de middelen die beschikbaar komen voor het voeren van een sociaal beleid op het niveau van de lidstaten.

Artikel 117 van het Verdrag van Rome verwacht voorts verbetering van de arbeids- en levensvoorwaarden der werknemers van de procedures ingesteld door het Verdrag.

Onder die procedures kunnen gerangschikt worden de maatregelen met betrekking tot het stuktuur- en prijzenbeleid inzake landbouw. Eveneens kunnen daarvoor in aanmerking komen de maatregelen ter bevordering van de professionele en geografische mobiliteit der arbeidskrachten, waaronder het gemeenschappelijk beleid inzake beroepsopleiding, beroepsomscholing en herscholing van arbeidskrachten en het streekontwikkelingsbeleid. Voorwat die maatregelen aangaat moet evenwel worden opgemerkt dat de procedures van het verdrag subsidiair zijn. De gemeenschap treedt slechts op nadat de betrokken lidstaten bepaalde initiatieven hebben genomen en op verzoek van die lidstaten.

Dit is vooral het geval voor de tegemoetkomingen van het Europees Sociaal Fonds en voor de verstrekking van financieringsmiddelen door de Europese investeringsbank, die althans ten dele de herscholings- en omschakelingspolitiek alsmede het streekontwikkelingsbeleid in de gemeenschap bepalen.

Op het gebied van het vrij verkeer van arbeidskrachten, en de maatschappelijke zekerheid der migrerende werknemers evenals op het gebied van het vrij verkeer van kapitaal en de vrijheid van vestiging beschikt de gemeenschap over verordeningenbevoegdheid. In de mate waarin de maatregelen getroffen op die gebieden de tewerkstelling en de werkgelegenheid bevorderen dragen zij ontegensprekelijk bij tot de verbetering van de levensomstandigheden der betrokken groepen en tot een verhoging van het algemeen welvaartspeil.

Op grond van artikel 117 van het Verdrag van Rome moet de verbetering van de arbeids- en levensvoorwaarden der werknemers verder verwacht worden van «het nader tot elkaar brengen van wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen der lidstaten».

Hoger werd reeds gewezen op de gebrekkige middelen voorzien bij artikel 118 van het Verdrag.

De bepalingen van artikelen 100 tot 102 van het verdrag, verlenen bevoegdheid aan de raad om op voorstel van de commissie richtlijnen te verstrekken voor het nader tot elkaar brengen van de wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen der lidstaten;

1. die rechtstreeks van invloed zijn op de instelling of de werking van de gemeenschappelijke markt (art. 100).

2. die de mededingingsvoorwaarden op de gemeenschappelijke markt vervalsen en zodoende distorsies veroorzaken die moeten worden opgeheven, (art. 101). Artikel 102 voorziet voorafgaande raadpleging van de commissie voor alle nieuwe wettelijke en bestuursrechtelijke regelingen, indien er aanleiding bestaat te vrezen dat die regeling een distorsie in de mededinging teweegbrengt.

De commissie kan in dat geval de betrokken staten de maatregelen aanbevelen om die distorsie te voorkomen.

Op grond van artikel 189 hebben de richtlijnen bindende kracht voor wat de inhoud aangaat: de lidstaten bepalen zelf op welke wijze zij op de meest efficiënte wijze de doelstellingen vervat in de richtlijnen in hun nationaal recht opnemen.

De aanbevelingen zijn niet verbindend. In principe kan elke lidstaat er rekening mede houden of ze eenvoudig naast zich neerleggen.

Artikel 102 bepaalt evenwel dat de staat die geen rekening houdt met de aanbeveling van de commissie niet kan verlangen dat de andere lidstaten hun wettelijke en bestuursrechtelijke regelingen aanpassen om de door hem geschapen distorsie op te heffen.

Tenslotte moet nog artikel 155 van het verdrag worden vermeld. Op grond van dat artikel heeft de commissie bevoegdheid om aanbevelingen te doen en adviezen uit te brengen over de in het Verdrag behandelde onderwerpen, indien het verdrag dat uitdrukkelijk voorschrijft of indien zij het noodzakelijk acht. De commissie heeft zich een paar malen op die bepaling beroepen om aanbevelingen op het gebied van de sociale stelsels te doen.

Samenvattend kan gezegd worden dat in het verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap ruime aandacht besteed wordt aan de sociale doelstellingen van de lidstaten. Daartegenover staat evenwel dat de gemeenschapsorganen over een zeer gering en weinig efficiënt juridisch instrumentarium beschikken om een sociaal beleid op gemeenschapsniveau te voeren, of om de lidstaten tot het waar maken van een vooruitstrevend sociaal beleid in de zin van de harmonisatie der levensvoorwaarden te dwingen.

In feite blijft het sociaal beleid behoren tot het interne beleid van elk der lidstaten afzonderlijk.

Dat is, meer nog dan voor andere gebieden van het sociaal beleid, geldend voor de maatschappelijke zekerheid.

II. De harmonisatie der stelsels van maatschappelijke zekerheid. Het begrip «harmonisatie».

Namens de sociale commissie van het Europees Parlement stelde Dhr. G.M. Nederhorst een merkwaardig verslag op over de sociale harmonisatie. (Eur. Parl. zittingsdoc. 1961-1962 - nr 87 van 14 nov. 1961). Hoewel het verslag beperkt is tot de harmonisatie van de lonen en de loonkost bevat het niettemin een aantal zeer interessante gegevens en besluiten in verband met het begrip harmonisatie en de middelen om de harmonisatie te bevorderen.

In verband met het begrip harmonisatie reproduceert genoemd verslag een verklaring van Dhr. Petrilli, gewezen lid van de E.E.G. commissie, belast met de sociale zaken.

Dhr. Petrilli verklaarde:

«Op economisch plan houdt het begrip harmonisatie verband met het streven om normale concurrentievoorwaarden te scheppen. De harmonisatie van de sociale lasten omvat aldus de uitschakeling van de voordelen die de producenten van sommige landen bij de concurrentie zouden kunnen genieten ten gevolge van de onvolgende voordelen welke aan de werknemers worden toegekend. Onder sociale lasten moet in dit verband verstaan worden het totaal van de directe en indirecte lonen. Hieraan kan worden toegevoegd dat harmonisatie van de lasten in wezen neerkomt op een vermindering van de distorsies welke tussen de produktiekosten bestaan».

Het begrip harmonisatie gebruikt in artikel 117 van het Verdrag komt niet tot zijn recht in die bepaling. Dat is

waarschijnlijk te wijten aan de taalmoeilijkheden in de gemeenschap. Het woord «harmonisatie» in artikel 117 heeft betrekking op de levens- en arbeidsvoorwaarden en niet op de concurrentievoorwaarden. Het moet voorts in verband worden gebracht met het erkende streven naar verbetering van die voorwaarden. Harmonisatie beantwoordt gezien in dat licht eerder aan «egalisatie», zoals dit laatste begrip door dhr. Petrilli wordt bepaald. De Engelse tekst van het verdrag gebruikt overigens de term «egalisation». «Egalisatie» is, naar de mening van dhr. Petrilli, een progressieve en voortdurende aktie die enerzijds (economisch aspekt) «iedere vorm van beloning uitschakelt, waardoor normale concurrentievoorwaarden kunnen worden vervalst en die anderzijds (sociaal aspekt), de individuen en groepen in staat stelt op voet van gelijkheid mede te werken aan de vooruitgang en hiervan volgens hun eigen methoden, hun eigen wensen en capaciteiten te profiteren» (3).

Nederhorst noteert dat harmonisatie van de arbeids- en levensvoorwaarden niet als een doel op zichzelf moet worden gezien, en dat opzet van de harmonisatie niet mag beperkt blijven tot «het streven de sociale verschillen op te heffen die een gezonde concurrentie in de weg staan» maar dat men in het harmonisatiestreven ook de sociale verschillen moet betrekken die uit ethisch oogpunt niet aanvaard kunnen worden en in strijd zijn met het beginsel van de solidariteit dat aan het begrip «Europese Gemeenschap ten grondslag ligt», en verder.

Dit in aanmerking nemende, zouden wij onder «sociale harmonisatie» willen verstaan een politiek welke erop gericht is onbillijke distorsies die de oorzaak zijn van een aanzienlijke concurrentie zonder gerechtvaardigde gronden tussen de staten onderling weg te nemen, *de levensstandaard van de werknemers van de Gemeenschap gestadig te verhogen en een zo groot mogelijke eenheid in de sociale stelsels, welke het inkomen van de werknemers bepalen tot stand te brengen* (4).

Hoewel het laatste deel van deze bepaling slechts gedeeltelijk is, in die zin, dat zij slechts betrokken is op het aspekt «inkomen» van de levens- en arbeidsvoorwaarden van de werknemers, — kan men er zich mee verzoenen. Dat gedeelte van de bepaling beantwoordt aan de doelstellingen van het verdrag en aan de bewoordingen van artikel 117, waar er slechts sprake is van levens- en arbeidsvoorwaarden, en tevens op de geleidelijkheid en de bestendigheid waarmee verbetering terzake moet worden nagestreefd.

Het eerste gedeelte verraadt een al te summier benadering van de oorzaken der sociale verschillen bestaande eensdeels tussen de onderscheiden bedrijfstakken in elk der lidstaten en anderdeels tussen de bedrijfstakken van de ene lidstaat vergeleken met die van de andere lidstaten. Andere factoren dan de verschillen in druk der loonkosten op de kostprijs van vergelijkbare produkten, bepalen de verscheidenheid in levenspeil tussen de sociale groepen in elk land en tussen de bevolkingsgroepen van één lid-staat vergeleken met die van andere lid-staten.

Dhr. Nederhorst — besteedt overigens aan die andere factoren aandacht in de verdere ontwikkeling van zijn verslag. Hij wijst o.m. op de ontwikkeling van de vakbeweging, de verschillen in produktiviteit, de politieke opties in de onderscheiden lid-staten, de bijzondere structurele moeilijkheden waarmee elk der lid-staten af te rekenen heeft, en voorts op de eigen verlangens der bevolkingsgroepen die van land tot land kunnen verschillen (5). Tijdens zijn openingsrede voor de Europese Conferentie over de Maatschappelijke Zekerheid gehouden te Brussel van 10 tot 15 december 1962 benaderde dhr. Lionello Levi-Sandri, onder-voorzitter van de E.E.G. commissie, belast met de sociale zaken op een negatieve manier het begrip «harmonisatie», in drie beginselen (6).

Harmonisatie betekent niet dat de verschillende stelsels van maatschappelijke zekerheid aan elkaar gelijk gemaakt moeten worden, veeleer moeten de uiteenlopende tendenzen en de tegenstellingen worden weggewerkt die tussen deze stelsels bestaan alsook de onderlinge verschillen, die geen geldige verantwoording vinden noch in de bijzondere verlangens en de verscheidenheid van de sociale structuur, noch in tradities en gewoonten, die moeten worden geëerbiedigd. Vervolgens betekent «harmonisatie» evenmin in de geest van het verdrag gelijk-schakeling op het laagste peil noch afremming van de vooruitgang van de categorieën die het hoogste peil hebben bereikt. Nog minder betekent harmonisatie optrekking van het peil der minst begunstigten tot het peil der meest begunstigten in elke sektor van de maatschappelijke zekerheid, zonder rekening te houden met de concrete omstandigheden die de verscheidenheid verantwoorden, verscheidenheid die niet als dissonant kan worden beschouwd.

Tenslotte kan de harmonisatie niet van hogerhand worden opgelegd. Zij zal het gevolg zijn van een nauwe samenwerking tussen de commissie, de regeringen der lidstaten en de sociale partners.

Verder duidt dhr. Levi-Sandri de grenzen van de ontwikkeling naar harmonisatie aan. Eensdeels zijn die grenzen van kwalitatieve aard, verband houdend met de eerbiediging van de eigen tradities van elk land met name op het stuk der administratieve structuren der maatschappelijke zekerheid. Anderdeels zijn er grenzen van kwantitatieve aard met name op het stuk der globale bedragen der uitkeringen en verstrekkingen, die door een samenloop van diverse factoren bepaald worden o.m. factoren van economische, structurele en demografische aard.

Dhr. Nederhorst en Levi-Sandri wijzen op de economische moeilijkheden die moeten worden overwonnen om tot harmonisatie te komen.

Tevens leggen zij de nadruk op de noodzaak een politieke bereidheid aan te kweken bij de Lidstaten om tot harmonisatie van de sociale stelsels te komen.

Dhr. Levi Sandri onderstreept in de hoger geciteerde passus uit zijn openingsrede uitgesproken voor de Europese conferentie over de maatschappelijke zekerheid dat harmonisatie moet worden bereikt langs de weg van onderhandelingen.

Dhr. Nederhorst neemt in zijn verslag verklaringen op van de Franse, de Duitse, de Belgische en de Nederlandse regering waaruit niet dadelijk het verlangen blijkt om te harmoniseren in de sektor van de sociale zekerheid.

De Franse regering drukt de mening uit dat die stof behoort tot een politiek op lange termijn. (verslag Nederhorst pag. 6).

De Belgische en de Duitse regeringen leggen vooral de nadruk op het feit dat het sociaal beleid nationaal bepaald wordt (pag. 11 en 12, par. 28 en 31).

De Nederlandse regering neemt zelfs een duidelijk afwijzend standpunt in t.a.v. overleg met het oog op harmonisatie der sociale zekerheidsstelsels (pag. 14, par. 39).

Vóór de Europese conferentie over de maatschappelijke zekerheid legde dhr. Knolle namens de Duits regering een verklaring af waarin nogmaals de autonomie der lidstaten op sociaal gebied beklemtoond wordt. (7) De Duitse regering zou echter steeds bereid zijn deel te nemen aan overleg.

De houding van de Lid-Staten werd op dit stuk niet gewijzigd zoals verder zal worden aangetoond.

Samenvattend kan men stellen dat harmonisatie van de sociale stelsels, in de zin van een bewust geconcentreerd streven van de zes Lid-Statens gezamenlijk naar de ge-

lijkmaking van die stelsels, door de zes Lid-Statens wordt afgewezen.

Nochtans had op bepaalde gebieden van de sociale toestand in de zes landen een belangrijke ontwikkeling plaats in de richting van een harmonisatie der arbeids- en levensvoorwaarden.

De loonontwikkeling en de ontwikkeling van de arbeidstijd wijzen duidelijk op toenadering.

Ook op het stuk van de maatschappelijke zekerheid kunnen convergerende tendenzen in de ontwikkeling worden aangewezen. Die tendenzen aantonen is het voorwerp van de volgende paragrafen.

Bepaling van de maatschappelijke zekerheid.

Er is niet één bepaling van de maatschappelijke zekerheid.

Er zijn enkele tientallen dergelijke bepalingen, die alle min of meer beantwoorden aan de stelsels van sociale voorzieningen zoals die georganiseerd zijn door de nationale wetgevingen, en waaraan de benaming maatschappelijke zekerheid wordt gehecht.

In ons land wordt onder maatschappelijke zekerheid doorgaans verstaan het geheel van voorzieningen geregeld of uitsluitend gefinancierd op grond van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der loontrekkenden, op grond van de besluitwet betreffende de maatschappelijke zekerheid der mijnwerkers en de besluitwet betreffende de maatschappelijke zekerheid der zeevarenden onder Belgische vlag.

De term omvat niet de schaderegelingen ingeval van arbeidsongevallen en beroepsziekten. Hij omvat daarentegen wel de vakantiegeldregeling der werklieden.

Het recente sociaal statuut van de zelfstandigen spreekt van sociale verzekeringen. In verband met de Rijksambtenaren wordt de term Maatschappelijke zekerheid niet gebruikt.

In Frankrijk is het begrip «maatschappelijke zekerheid» nog enger. Het omvat slechts de stelsels voor rust- en overlevingspensioenen en de verzekering ingeval van ziekte, invaliditeit, moederschap en begravenis.

Beide voorbeelden tonen de noodzaak aan abstractie te maken van de terminologie gebruikt in het sociaal recht der lidstaten om het begrip maatschappelijke zekerheid te bepalen.

Criteria berustend op de wijze van financiering of van organisatie der stelsels moeten eveneens worden afgewezen als niet geëigend voor het formuleren van een algemeen geldende bepaling om reden van de grote verscheidenheid eensdeels tussen de verschillende stelsels in eenzelfde land en anderzijds tussen de stelsels der verschillende landen.

Het meest voldoende geeft de bepaling door opsomming van de risico's begrepen in de maatschappelijke zekerheid berustend op de conventie nr 102 van de I.A.O. aangenomen tijdens de 35e zitting van die organisatie (Genève 1952). Zij heeft het voordeel van de klaarheid en berust op een positiefrechtelijke tekst, zodat de jurist volledige genoegdoening bekomt.

De conventie nr 102 somt negen risico's op die aanleiding moeten geven tot bescherming van de onderhorigen der Staten die de conventie hebben geratificeerd met name:

- Ziektekosten
- Inkomensderving wegens ziekte
- Inkomensderving wegens werkloosheid
- Inkomensderving wegens ouderdom
- Inkomensderving en kosten van verzorging ingeval van arbeidsongeval en beroepsziekte
- Inkomensderving en verzorgingskosten ingeval van moederschap

- Inkomensderving ingeval van invaliditeit
- Inkomensderving ingeval van het overlijden van de kostwinner
- Kinderlast.

In elk van de zes lidstaten van de E.E.G. bestonden in 1958 één of méér stelsels die ten behoeve van bepaalde bevolkingsgroepen bescherming verlenen in één, verscheidene of alle eventualiteiten voorzien in de conventie 102.

Onder dat oogpunt bestaat dus overeenstemming tussen de zes landen.

De verschillen tussen de landen liggen op het plan van

- a) de bepaling der beschermde bevolkingsgroepen of van het toepassingsgebied.
- b) de omvang en de toekenningsvoorwaarden der prestaties.
- c) de financiering
- d) de organisatorische opbouw der stelsels.

a) De organisatorische opbouw der stelsels van maatschappelijke zekerheid.

De organisatorische opbouw van de maatschappelijke zekerheid heeft ongetwijfeld een zekere invloed op de financiering en de wijze van uitkering der prestaties.

Die invloed is evenwel slechts bijkomstig gezien in het licht van de maatschappelijke zekerheid als instrument voor de verbetering der arbeids- en levensvoorwaarden. Overigens ontbreken nauwkeurige gegevens over dit aspect van de maatschappelijke zekerheid.

De verslagen over de ontwikkeling van de sociale toestand in de gemeenschap verstrekken weinig of geen inlichtingen over dat aspect.

Op de Europese conferentie over de sociale zekerheid werd helemaal geen aandacht eraan besteed, tenzij in de reeds geciteerde redevoering van dhr. Levi-Sandri, die in dit verband verklaarde dat, in het streven naar harmonisatie er helemaal geen sprake zou zijn van een wijziging van de administratieve structuren, der maatschappelijke zekerheid.

Het is derhalve niet mogelijk nader in te gaan op de ontwikkeling die op dit gebied heeft plaats gehad in de maatschappelijke zekerheid.

b) De Financiering van de maatschappelijke zekerheid

Globaal gezien wordt de maatschappelijke zekerheid in de onderscheiden landen van de gemeenschap gefinancierd deels door persoonlijke bijdragen van de beschermde bevolkingsgroepen, deels door bijkomende bijdragen ten laste van de ondernemingen, deels door toelagen ten laste van de Schatkist en deels door de opbrengsten van de kapitalen berustend bij de onderscheiden verzekeringsdragers van de maatschappelijke zekerheid.

Het belang van elk van die financieringsbronnen verschilt van land tot land en van verzekerd risico tot verzekerd risico.

De verhouding tussen het aandeel van elk der financieringsbronnen is, in de totale ontvangsten, van de maatschappelijke zekerheid globaal gezien, vrij constant gebleven.

In 1964 bedraagt het aandeel der verzekerden in Duitsland 36,2 %, in Nederland 61,3 %, in België 31,7 % in Frankrijk 30,5 %, in Luxemburg 28,8 % en in Italië 26,9 %.

Het aandeel der werkgeversbijdragen bedraagt in elk van die landen respectievelijk 33,3 %, 20,9 %, 32,1 %, 47,3 %, 34 %, 50 %, terwijl de ovedheidstegemoetkomingen, 26,2 %, 4,9 %, 24,1 %, 14,3 %, 31,0 %, 17,3 % belopen. Vergeleken met de gegevens over de jaren 1958 tot

1963 kan men een lichte stijging van het aandeel der verzekerden vaststellen. Het aandeel der werkgevers is eveneens lichtjes toegenomen in België, Frankrijk en Nederland, het is echter enigszins verminderd in Duitsland, Italië en Luxemburg.

Het aandeel van de overheidstegemoetkomingen nam over dezelfde periode toe in Duitsland, Italië en Luxemburg, het verminderde in België, Frankrijk en Nederland.

Vergelijken we het aandeel van de maatschappelijke zekerheid in het nationaal inkomen der zes landen over het tijdvak 1958-1964 dan stellen we in elk van die landen een aangroei vast.

Volgende tabel toont zulks aan:

België	1958	423.900	14,8
	1959	431.000	16,1
	1960	458.300	15,9
	1961	481.200	15,9
	1962	514.100	16,3
	1963	551.900	16,7
	1964	607.900	16,1
Duitsland	1958	187.565	18,6
	1959	201.929	18,3
	1960	229.800	17,4
	1961	251.600	17,5
	1962	271.900	17,8
	1963	288.000	18,3
	1964	315.300	18,3
Frankrijk	1958	188.630	15,5
	1959	202.930	15,7
	1960	227.000	15,3
	1961	243.990	16,2
	1962	272.400	16,9
	1963	299.590	18,0
	1964	325.050	18,9
Italië	1958	14.652.000	12,4
	1959	15.520.000	13,1
	1960	16.754.000	13,4
	1961	18.528.000	13,3
	1962	20.994.000	13,8
	1963	24.161.000	14,8
	1964	26.576.000	15,2
Luxemburg	1958	16.693	17,3
	1959	17.308	17,7
	1960	19.343	16,7
	1961	19.988	16,6
	1962	20.272	17,2
	1963	21.678	17,9
	1964	—	—
Nederland	1958	29.560	14,1
	1959	31.444	13,7
	1960	35.149	13,7
	1961	37.045	14,0
	1962	39.591	14,5
	1963	42.560	16,9
	1964	49.630	17,2

Verslag over de sociale ontwikkeling in de gemeenschap gedurende 1965.

Bijlage tabel nr. 9.

Rekening houdend met die gegevens kan men stellen dat de maatschappelijke zekerheid een groeiend aandeel opneemt in het nationaal inkomen en dat de onderscheiden aandelen in de zes landen der gemeen-

schap geleidelijk opgetrokken worden tot hetzelfde peil.

België en Italië blijven op dit punt enigszins achter op de ontwikkeling die in andere landen heeft plaats gevonden. De meest opvallende ontwikkeling tonen de cijfers voor Nederland.

De omvang en de toekenningsvoorwaarden der uitkeringen en verstrekkingen.

In verband met de financiering werd reeds de aandacht gevestigd op het groeiend aandeel van de maatschappelijke zekerheid in het nationaal inkomen.

Die ontwikkeling is o.m. het gevolg van de verbetering der uitkeringen en verstrekkingen en van de uitbreiding van de kring van personen gedekt door de maatschappelijke zekerheid.

In verband met de verbetering der uitkeringen en verstrekkingen toont de ontwikkeling van de maatschappelijke zekerheid in de zes landen van de gemeenschap gedurende het tijdvak 1958-1966 bepaalde convergerende tendenzen.

De verbetering der prestaties bestaat ofwel in een verhoging van de bedragen ofwel in de versoepeling der toekenningsvoorwaarden ofwel in het creëren van een juridisch mechanisme dat toelaat de waarborg van de verzekering efficiënter te maken.

Dit laatste was het geval in België en Frankrijk voor de verstrekking van gezondheidszorg. In Frankrijk in 1961-1962, in België sedert 1963 werd getracht de sociale verzekerden gezondheidszorgen te verstrekken tegen een bij overeenkomst tussen geneesheren en ziekteverzekeringsorganen vastgesteld en bindend tarief. Die pogingen zijn ten dele geslaagd hoewel niet zonden moeilijkheden.

Daardoor werd de ziekteverzekering in België op het stuk van de omvang van de waarborg ontegensprekelijk dichter gebracht bij het Duitse en het Nederlandse stelsel. De Belgische en Franse verzekerden ontvangen weliswaar nog geen volkomen kosteloze verzorging zoals hun Nederlandse en Duitse collega's. Zij hebben evenwel de waarborg van een redelijke tegemoetkoming in de ziektekosten wanneer zij zich wenden tot een arts die de overeenkomst heeft aanvaard.

Op het stuk van de toekenningsvoorwaarden van de uitkeringen en verstrekkingen zijn de verschillen tussen de zes landen belangrijk gebleven.

Globaal gezien kan zeker niet gesproken worden van een toenadering tussen de onderscheiden stelsels.

De omvang van de uitkeringen nam in de zes landen in belangrijke mate toe, doch niet voor alle uitkeringen in dezelfde mate. Voor België kan men stellen dat de meeste aandacht is uitgegaan naar de sektor rust- en overlevingspensioenen, de kinderbijslagen en de werkloosheid. Tevens dient de aandacht gevestigd op het streven naar toenadering tussen de sociale uitkeringen van loontrekkenden en zelfstandigen.

De uitkeringen ingeval van ziekte en invaliditeit zijn evenwel enigszins achterop gebleven.

In de sectoren van de arbeidsongevallen- en beroepsziekteregelingen startte België met een zeer gunstig systeem in vergelijking met de systemen der andere landen. Wegens het ontbreken van een regeling ter waarborging van de welvaartsvastheid der arbeidsongevallente, blijft ook deze sektor ten achter op de ontwikkeling die bijv. in Nederland en Duitsland plaats heeft. De wet van 24 december 1963 betreffende de beroepsziekten bracht daarin ten dele verandering.

In Nederland is de ontwikkeling van de volksverzekeringen op het gebied der ouderdomspensioenen en der weduwen en wezen pensioenen bijzonder gunstig ver-

lopen, doordat de bedragen der basispensioenen in belangrijke mate werden opgevoerd. In dit verband dient ook gewezen op het belang van de bedrijfspensioenfondsen.

In de kinderbijslagregeling werden verhogingen doorgevoerd. Inzonderheid moeten hier worden aangestipt de dubbele kinderbijslag voor studerende kinderen en de driedubbele kinderbijslag in sommige gevallen.

Voor de invaliditeitsuitkeringen dient in de eerste plaats melding gemaakt van de interimwet, die belangrijke verbeteringen bracht in de invaliditeitsuitkeringen en vervolgens de arbeidsongeschiktheidswet die een eenvormig stelsel van invaliditeitsvergoedingen invoert, ongeacht de oorsprong van de invaliditeit. De invaliditeitsvergoedingen zijn welvaartvast en worden aangepast aan de ontwikkeling van het algemeen loonpeil.

De moederschapsverzekering werd opgenomen in de nieuwe wetgeving betreffende de ziekenfondsen, zodat de kosten verband houdend met de bevalling normaal volledig vergoed worden door de ziekenfondsen.

De ontwikkeling in *Duitsland* is trager. In verband met de vergoeding ingeval van ziekte, dient te worden aangestipt dat de werkgever het normale nettoloon moet uitbetalen gedurende de eerste zes weken van de ziekte.

Voorts dienen aangestipt verhogingen der kinderbijslagen en de invoering van kinderbijslagen voor het tweede kind ten behoeve van personen wier inkomen onder een bepaald peil blijft.

De belangrijkste ontwikkelingen in de Duitse maatschappelijke zekerheid dienen evenwel gesitueerd vóór 1958.

Dat geldt met name de hervorming van de pensioenstelsels, waardoor o.m. de binding van de pensioenbedragen aan de ontwikkeling van de lonen werd ingevoerd. Ingevolge die maatregel en de belangrijke loonstijging sedert 1958 werden ook de rust- en overlevingspensioenen en de invaliditeitspensioenen in belangrijke mate opgetrokken.

Door de binding van de bedragen der ziektevergoedingen en werkloosheidsuitkeringen aan het loonbedrag volgden deze vergoedingen nagenoeg dezelfde evolutie als de lonen. In de wetgeving inzake vergoeding van schade, opgelopen ingevolge een beroepsziekte, werd aanvaard het principe van de vergoedbaarheid van elke ziekte ontstaan ten gevolge van de uitoefening van een beroep, ongeacht of die ziekte al dan niet als beroepsziekte erkend is.

De meest opvallende wijzigingen in de *Fransse sociale zekerheid* zijn de regelingen ingevoerd bij collectieve overeenkomst inzake aanvullende ouderdomspensioenen en werkloosheidsverzekering. Het aanvullend ouderdomspensioenstelsel strekt zich uit tot geheel het bediendenkader van industrie en handel en tot een ruim deel van de werklieden in handels- en nijverheidsondernemingen. Het aanvullend stelsel van werkloosheidsverzekering is toepasselijk op praktisch alle werklieden van handels- en nijverheidsondernemingen.

Tevens werden in de wettelijke regelingen ernstige verbeteringen doorgevoerd. In de pensioenstelsels werd met name een stelsel van periodieke aanpassing der pensioenbedragen aan de ontwikkeling van de lonen ingevoerd, benevens de toekenning van een basispensioen ten behoeve van alle behoeftige ouderlingen. De wettelijke vergoedingen ingeval van werkloosheid werden herhaaldelijk verhoogd en tevens toegekend aan groepen personen die vroeger geen recht op die vergoedingen hadden.

De kinderbijslagen werden verscheidene malen in belangrijke mate verhoogd. Tevens werd een leeftijdsbijslag ingevoerd, die enige gelijkenis vertoont met de leeftijds-

bijslag voorzien in het Belgische kinderbijslagstelsel voor loonarbeiders, evenals verhoogde bijslagen voor gehandicapte kinderen. Hoger werd reeds gewag gemaakt van de wijzigingen in de ziektekosten-verzekering, waardoor die verzekering ernstiger waarborgen aan de verzekerden kon verstrekken voor de ziektekosten.

Tevens werden de vergoedingen voor ziekte en invaliditeit in belangrijke mate verhoogd ten einde ze meer in overeenstemming te brengen met de loonsontwikkeling.

De ontwikkeling van de maatschappelijke zekerheid in Italië onder het oogpunt der prestaties, is gelijklopend met de ontwikkeling in de vijf andere landen.

In de loop van het tijdvak 1958-1966 werden belangrijke verbeteringen gebracht aan de wetgevingen inzake ouderdomspensioenen, overlevingspensioenen en invaliditeitspensioenen. Op dat stuk dient vooral de aandacht getrokken op het algemeen basispensioen voorlopig beperkt tot de loonarbeiders, kleine ambachtslieden en minder begoede handelaars.

De arbeidsongevallenwetgeving en de wetgeving inzake beroepsziekte werd herzien. Hogere vergoedingen, een uitbreiding van het verzekerde risico benevens de uitbreiding van het toepassingsgebied zijn de belangrijkste objecten van de hervorming.

De kinderbijslagen en de pensioenbijslagen wegens gezinslasten werden in zekere mate aangepast. Dit geldt overigens ook voor de basisbedragen der pensioenen en uitkeringen.

De werkloosheidsvergoedingen werden verhoogd, zowel de vergoedingen voor gedeeltelijke als voor volledige werkloosheid. De toekenningsvoorwaarden der vergoedingen ingeval van gedeeltelijke werkloosheid werden versoepeld.

In de ziektekosten-verzekering werden nieuwe verstrekkingen opgenomen en bestaande verstrekkingen verbeterd. Dit laatste o.m. op het stuk van de hospitaalkosten en thermale kuren.

Over het algemeen biedt ook in *Luxemburg* de ontwikkeling van de prestaties der maatschappelijke zekerheid hetzelfde beeld als in de andere landen.

Biezondere aandacht dient evenwel te worden gevestigd op de hervormingen van de pensioenstelsels, de stelsels voor kinderbijslagen en de arbeidsongevallen.

De Luxemburgse wetgever voerde o.m. het principe in volgens hetwelk de prestaties van de maatschappelijke zekerheid de ontwikkeling van de kosten voor levensonderhoud moeten volgen.

Samenvattend kan worden gesteld dat de ontwikkeling van de maatschappelijke zekerheid in de zes landen van de E.E.G. wijst op een gestadige verbetering van de prestaties, waardoor uiteraard een verbetering van de levensvoorwaarden in de hand werd gewerkt.

Die ontwikkeling heeft verder voor gevolg gehad dat de verschillen in niveau der prestaties van de stelsels der onderscheiden landen zijn afgenomen, of om het met andere woorden te zeggen: er heeft een zekere harmonisatie plaats gehad.

De ontwikkeling van het toepassingsgebied van de maatschappelijke zekerheid.

Het meest opvallend verschijnsel in de ontwikkeling van de maatschappelijke zekerheid in de gemeenschapslanden, is de uitbreiding van het toepassingsgebied tot andere bevolkingsgroepen dan de loontrekkenden. In de Duitse Bondsrepubliek verloopt die ontwikkeling evenwel minder snel dan in de vijf andere landen.

De Belgische wetgeving voorziet, bij het begin van de beschouwde periode, verzekeringen ten behoeve van alle

loontrekkenden in privé-dienst, voor al de eventualiteiten, opgesomd in de conventie nummer 102 van de I.A.O.

Voor zelfstandigen en beoefenaars van vrije beroepen bestond alleen de kinderbijslagregeling en een stelsel van overlevingspensioenen en rustpensioenen.

Tijdens de beschouwde periode werd het toepassingsgebied van de beroepsziekteverzekering uitgebreid tot alle werknemers en gelijkgestelden, terwijl de mogelijkheid voorzien wordt om de zelfstandigen in het toepassingsgebied te brengen op basis van vrije aansluiting. De ziekteverzekering werd uitgebreid tot de zelfstandigen en de beoefenaars van vrije beroepen, tot de ambtenaren en de gehandicapten.

De kinderbijslagregeling voor loontrekkenden komt in de toekomst ook ten goede aan gezinnen van gehandicapten die nooit loonarbeid verricht hebben en aan de gezinnen van studenten.

In Nederland werd door de algemene weduwen- en wezenwet het risico « overlijden van de kostwinner » voor de gehele bevolking geregeld. In 1957 werd reeds een algemene regeling voor ouderdomspensioenen van kracht. De algemene kinderbijslagwet breidt de kinderbijslagregeling uit tot alle loontrekkenden en tot de zelfstandigen wier inkomen niet boven een bepaald bedrag gaat (14.000 gulden per jaar). Die regeling geldt evenwel slechts voor het derde en de volgende kinderen. De kinderbijslagregeling voor de twee eerste kinderen blijft beperkt tot de loontrekkenden, de gepensioneerden en de kleine zelfstandigen. De ziektekostenverzekering is toepasselijk geworden op de gehele Nederlandse bevolking, althans voor zover het gaat om de zogenaamde zware risico's.

Voorts werd de werkloosheidsverzekering en de arbeidsongeschiktheidsverzekering tot alle werknemers uitgebreid door afschaffing van het inkomstenplafond boven hetwelk de werknemers niet tot verzekeringen werden toegelaten. Dat inkomstenplafond bestaat thans nog uitsluitend voor de ziektekostenverzekering kleine risico's.

In Frankrijk bestond bij de aanvang van het beschouwde tijdvak een stelsel van sociale verzekeringen en uitkeringen ten behoeve van alle loontrekkenden, overeenstemmend met de conventie nummer 102 van de I.A.O.

Het kinderbijslagstelsel was van toepassing op de gehele bevolking.

Tijdens de beschouwde periode werd een verplichte ouderdoms- en overlevingspensioenverzekering en een verzekering tegen invaliditeit ingevoerd ten behoeve van de landbouwexploitanten en van de ambachtslieden. Voor alle behoeftige bejaarden wordt een basispensioenregeling ingevoerd. De theaterartiesten en de beroepsjournalisten worden in het toepassingsgebied van alle sociale verzekeringen opgenomen.

De ziektekosten-verzekering werd uitgebreid tot de landbouwexploitanten, en tot alle bejaarden met gering inkomen.

Voorts werd de mogelijkheid geschapen om alle personen waarvoor deze verzekering nog geen toepassing vond, op basis van vrije toetreding, te verzekeren.

Voor de landbouwexploitanten en de ambachtslieden werd eveneens een verplichte verzekering voor arbeidsongevallen en beroepsziekten ingericht.

In Italië hadden de arbeiders uit industrie en handel, evenals de bedienden in 1958 een sociaal zekerheidsstatuut conform de conventie nummer 102 van de I.A.O. Hetzelfde geldt voor de landbouwarbeiders, met dit onderscheid, dat de toekenningsvoorwaarden der prestaties anders geregeld waren.

Tijdens de beschouwde periode verkregen de landbouwexploitanten, de ambachtslieden, de kleine hande-

laars en de katholieke clerus een stelsel van ouderdoms-, invaliditeits- en wezenpensioenen.

De ziektekostenverzekering werd uitgebreid tot de landbouwexploitanten, de ambachtslieden, de kleine handelaars, de katholieke clerus en de advocaten.

Beide verzekeringen hebben ook betrekking op de huisgenoten die de ambachtslieden, landbouwexploitanten en kleine handelaars helpen bij de uitoefening van hun beroep.

De landbouwexploitanten bekwamen recht op kinderbijslagen. Onder landbouwexploitanten moeten worden verstaan zowel de landbouwers die hun eigendom bewerken als de deelpachters en de zogenaamde colons. Enkele eigenaardigheden van de Italiaanse maatschappelijke zekerheid zijn o.m. de rust- en invaliditeitspensioenen ten behoeve van huisvrouwen, ingericht op basis van vrijwillige toetreding, en de gezinsbijslagen ten behoeve van ten laste van de verzekerde komende ascendenten.

In Luxemburg was de toestand in 1958 ongeveer dezelfde als in Italië. In de loop van de beschouwde periode werden alle zelfstandigen en beoefenaars van vrije beroepen onderworpen aan een verzekeringsstelsel voor rust- en overlevingspensioen, voor invaliditeit, ziektekosten en gezinsvergoedingen. Onder zelfstandigen zijn ook begrepen de medewerkende vennoten en de medewerkers de huisgenoten van de zelfstandige met uitsluiting evenwel van de echtgenote.

Duitsland neemt een afzonderlijke plaats in in dit overzicht door het feit dat in Duitsland de uitbreiding van de maatschappelijke zekerheid minder omvangrijk is dan in de vijf andere landen.

In Duitsland waren de bedienden niet verplicht verzekerd indien hun inkomen boven een bepaald plafond lag. Dat inkomstenplafond (20.000 DM per jaar) werd afgeschaft voor de werkloosheidsverzekering en voor de pensioenverzekering, omvattende de ouderdoms-, overlevings- en invaliditeitspensioenen.

Aangaande de maatschappelijke zekerheid der zelfstandigen en vrije beroepen moet evenwel aangestipt worden, dat de Duitse wetgeving verzekeringsplicht voorziet voor landbouwexploitanten (ouderdom en overlijden, arbeidsongevallen en beroepsziekten), voor ambachtslieden (invaliditeit, ouderdom, overlijden, arbeidsongevallen en beroepsziekten), voor industriëlen en handelaars (arbeidsongevallen en beroepsziekten). Voor beoefenaars van vrije beroepen bestaat geen algemene regeling. Nochtans zijn enkele categorieën waaronder, vroedvrouwen, muzikanten, variété-artiesten, verplicht verzekerd ingeval van ziekte, invaliditeit, ouderdom en overlijden.

De kinderbijslagregeling geldt voor de gehele bevolking, loontrekkenden, zelfstandigen en beoefenaars van vrije beroepen.

Uit dit zeer summiere overzicht blijkt, dat het toepassingsgebied van de maatschappelijke zekerheid geleidelijk werd uitgebreid.

Voorts kan men vaststellen, dat bij het einde van de beschouwde periode (1967) in de zes landen de bevolkingsgroepen, die op grond van hun relatief gering inkomen of van de wisselvalligheid van hun inkomen het meest behoefte hebben aan sociale zekerheid, binnen het toepassingsgebied van de maatschappelijke zekerheid gebracht werden.

De ontwikkeling is weliswaar in de onderscheiden landen niet op dezelfde wijze verlopen. De omvang van de bescherming is in de zes landen nog zeer verschillend. Niettemin duidt de beschreven ontwikkeling ontegensprekelijk op een toenadering.

De vraag of die ontwikkeling verband houdt met de oprichting van de E.E.G. is moeilijk te beantwoorden. Het

is waarschijnlijk dat de toenemende contacten tussen de organisaties, die de onderscheiden bevolkingsgroepen der zes vertegenwoordigen, en de informatie verstrekt door de E.E.G.-Commissie hebben bijgedragen tot die ontwikkeling, hoewel men dienaangaande niets met zekerheid kan zeggen.

De verscheidenheid van de wegen en van de middelen, evenals de verscheidenheid van de doelstellingen die uit de ontwikkeling in de zes landen naar voren treden duiden evenwel op zeer sterke nationale invloeden. Een en ander zou nog duidelijker aan het licht treden indien het wordingsproces van de beschreven hervormingen in de zes landen zou kunnen beschouwd worden.

Men mag niet uit het oog verliezen, dat de beschreven ontwikkeling tijdens de beschouwde periode de voortzetting is van een ontwikkeling die een aanvang nam lang vóór 1958. De oprichting van de E.E.G. schijnt niet de richting van de ontwikkeling bepaald te hebben.

De enige vraag die men zich zou kunnen stellen, schijnt derhalve te zijn: «In welke mate heeft de oprichting van de E.E.G. een versnelling van de ontwikkeling in de hand gewerkt?».

De verslagen over de sociale toestand in de gemeenschap leren dat de vertraging van de economische expansie in de gemeenschapslanden aanleiding gegeven heeft tot uitstel van ten uitvoerlegging van bepaalde hervormingen op het gebied van de maatschappelijke zekerheid. Dat verschijnsel wijst er eens te meer op, dat het beleid op het stuk van de maatschappelijke zekerheid niet door de gemeenschap bepaald wordt maar door imperatieven van het nationaal economisch en sociaal beleid.

*De activiteiten van de E.E.G.-Commissie
in het raam van artikel 118.*

De E.E.G.-Commissie — en vóór haar de Hoge Autoriteit van de E.G.K.S. — heeft aan de hand van studiën, enquêtes en contracten met regeringsvertegenwoordigers en met vertegenwoordigers van de geïnteresseerde belangengroepen, getracht de sociale toestand in de zes landen doorzichtig te maken en door onderhandelingen te komen tot harmonisering.

Tevens heeft zij, door middel van zeldzame aanbevelingen aan de lid-staten, gepoogd invloed op de ontwikkeling van bepaalde sociale verzekeringen uit te oefenen.

Onder de studiën en enquêtes ondernomen door of met medewerking van de Commissie op het stuk van de maatschappelijke zekerheid verdienen onze aandacht de synoptische overzichten van het algemeen stelsel voor sociale zekerheid in de zes landen en van het stelsel in voege in de landbouw, verschenen in 1961, in 1964 en in 1967 (toestand op 1 juli 1966).

Van belang zijn ook de periodieke enquêtes over de loonkost, de gezinsbudgetenquête van 1961 en het onderzoek van de sociale begrotingen en rekeningen der zes lidstaten.

Sedert enkele jaren is een werkgroep van onafhankelijke deskundigen bezig een verslag te maken over de economische aspecten van de maatschappelijke zekerheid. Die werkgroep moet o.m. onderzoeken de economische gevolgen van de financiering van de maatschappelijke zekerheid t.a.v. de kostprijs van de produktie en de implicaties van de verscheidenheid der wijzen van financiering, en ook de weerslag van de maatschappelijke zekerheid op het verbruik, speciaal in de sektor gezondheidszorg en op het verbruik en de spaargewoonten in het algemeen. Die werkgroep is nog niet klaar met zijn verslag.

De commissie maakte reeds een aanvang met de organisatie van contacten tussen regeringsdeskundigen en

vertegenwoordigers van werknemers en werkgeversorganisaties in 1959 met het oog op harmonisering van de lijst van beroepsziekten, die in de zes landen aanleiding zouden moeten geven tot schadeloosstelling. Als gevolg van de conferentie over de sociale aspecten van het gemeenschappelijk landbouwbeleid werden twee permanente overlegorganen in het leven geroepen, de ene paritair samengesteld uit vertegenwoordigers van de organisaties van landbouwarbeiders en landbouwexploitanten, de andere in hoofdzaak samengesteld uit vertegenwoordigers van de organisaties van landbouwexploitanten en in bijkomende orde door vertegenwoordigers van de organisaties van landbouwarbeiders. Beide overlegorganen hebben een adviserende taak. Zij moeten de commissie bijstaan bij de uitwerking van de maatregelen te nemen in het raam van het gemeenschappelijk landbouwbeleid.

In het raam van het gemeenschappelijk transportbeleid werd eveneens een paritair samengesteld adviserend overlegorgaan gecreëerd.

Met het oog op het algemeen sociaal beleid van de gemeenschap creëerde de Commissie in 1960 een werkgroep bestaande uit vertegenwoordigers van werkgevers- en werknemersorganisaties der zes landen. Die werkgroep werd genoemd «Centrale Werkgroep art. 117-118».

In de schoot van die werkgroep zouden de vertegenwoordigers van werknemers- en werkgeversorganisaties zich akkoord stellen over de onderwerpen, die, in het raam van art. 118, zouden ter studie genomen worden met het oog op harmonisering. Van bij de aanvang weigerden de vertegenwoordigers der werkgeversorganisaties de problemen van de maatschappelijke zekerheid als studieobject te aanvaarden. Voorts weigerden zij te aanvaarden dat het overleg zou leiden tot acties die verder zouden gaan dan de eenvoudige opstelling van een verslag over de werkelijke toestand en de oriëntering van de verlangens op het gebied van het vastgestelde studieobject in de zes landen.

De centrale werkgroep heeft steeds gehoopt de regeringen bij zijn activiteiten te kunnen betrekken. Die hoop is evenwel illusoir gebleken.

De commissie van de E.E.G., daarin bijgetreden door de Commissie van Euratom en door de Hoge Autoriteit van de E.G.K.S. vatte, aanvang 1962, de idee op een Europese Conferentie over de maatschappelijke zekerheid te organiseren met het oog op de verzameling van informatie over de verlangens van de onderscheiden belangengroepen in de zes landen op het stuk van de ontwikkeling van de maatschappelijke zekerheid. De regeringen van twee lid-staten weigerden hun medewerking te verlenen aan de organisatie van die conferentie. De regering van de vier andere landen volgden dat voorbeeld nadat een akkoord werd bereikt tussen de zes om zich niet te verzetten tegen de organisatie der conferentie. De regeringen zouden er evenwel slechts vertegenwoordigd zijn door observatoren.

Deze conferentie die gehouden werd in december 1962 heeft een massa informatie opgeleverd.

Reeds voor de conferentie had de commissie na overleg met regeringsdeskundigen en met vertegenwoordigers van werknemers en werkgevers-organisaties afzonderlijk een Europese lijst van beroepsziekten uitgewerkt en bij wijze van aanbeveling aan de regeringen van de zes lid-staten overgelegd in 1962.

Voorts bestaat een ontwerp-aanbeveling betreffende een gemeenschappelijke definitie van de invaliditeit tot stand gekomen in dezelfde voorwaarden als de gemeenschappelijke lijst van beroepsziekten.

Beide documenten waren in ons land reeds het voorwerp van gedachtenwisselingen. De aanbeveling over de

Europese lijst van beroepsziekten bracht het technisch comité en het beheerscomité van het Fonds voor de beroepsziekten ertoe een aanvullende lijst van beroepsziekten aan de koninklijke goedkeuring te onderwerpen. Ingevolge de financiële moeilijkheden waarmede deze sektor te kampen heeft werd daaraan echter nog geen gevolg verleend.

Sinds 1965 wordt de commissie bij de uitvoering van de taken die haar zijn opgedragen bij art. 118 van het verdrag ernstig belemmerd door de Raad en door de Lidstaten, doordat deze laatsten weigeren hun medewerking te verlenen aan de studie en het overleg over onderwerpen waarover zij zich niet voorafgaandelijk akkoord hebben gesteld.

Het ziet er niet naar uit dat aan die toestand spoedig een einde zal komen.

Uit een en ander blijkt dat de aktiemogelijkheden van de Commissie beperkt waren in de loop van de beschouw-

de periode en dat de resultaten van haar aktie eerder mager uitvallen.

Besluit.

De ontwikkeling van de maatschappelijke zekerheid in de zes Euromarklanden toont op verscheidene gebieden convergerende tendenzen met name op het gebied van de omschrijving der beschermde bevolkingsgroepen en op het gebied van de omvang der uitkeringen en verstrekkingen.

Op het gebied van de toekenningsvoorwaarden, de uitkeringen en verstrekkingen, de administratieve structuur en de financiering van de stelsels zijn de verschillen eerder toe dan afgenomen.

De werkzaamheden met het oog op een gecoördineerd beleid op het stuk van de maatschappelijke zekerheid, in het raam van art. 118 van het verdrag zijn gering en hebben alsnog weinig resultaten opgeleverd.

Het vraagstuk van de harmonisatie der sociale verzekeringen in Benelux-verband

door Dr. G. De Broeck

Ter gelegenheid van de studie betreffende de wenselijkheid en mogelijkheid van een harmonisatie der sociale verzekeringen in E.E.G. verband, is het niet zonder belang te onderzoeken in hoever dergelijke harmonisatie verwezenlijkt werd in een kleinere economische gemeenschap waarvan België deel uitmaakt, nl. de Benelux-Economische Unie. Deze Unie bestaat nu reeds meer dan 20 jaar, dus veel langer dan de E.E.G. en zij is bovendien beperkt tot een vrij klein gebied dat ongetwijfeld minder diversiteiten vertoont op het sociaal-economisch vlak dan het Europa der zes, zodat in principe zou mogen verwacht worden dat in de drie betrokken landen een zeker parallelisme zou tot stand gekomen zijn in de ontwikkeling van de nationale systemen van sociale verzekeringen.

Van meet af aan moet echter de constatacie worden gemaakt dat van een gecoördineerd beleid inzake sociale verzekeringen geen spraak is geweest in de Benelux-Unie, afgezien van de regeling van eerder beperkte problemen die betrekking hebben op de migrerende — en op de grensarbeiders. Uit het elfde gezamenlijk verslag van de drie regeringen aan de Raadgevende Interparlementaire Beneluxraad, kan duidelijk worden afgeleid dat tot dusver alleen maar vergelijkende studiën werden gemaakt, die nog niet tot conclusies hebben geleid. Wij citeren bedoeld verslag:

« Een vergelijkende tabel van de in de drie landen per 1 juli 1965 geldende sociale verzekeringsstelsels (Algemeen stelsel van toepassing op loontrekkenden) is in de loop van de verslagperiode gereed gekomen. Na bijwerking hiervan per 1 juli 1967 zal kunnen worden beoordeeld of en in hoeverre de sociale wetten in de drie landen tussen 1965 en 1967 maar elkaar toegegroeid zijn. Tevens zal dan beter kunnen worden nagegaan op welke punten harmonisatie gewenst is. De juridische normen die ten grondslag liggen aan bepaalde sociale voorzieningen vormen eveneens het voorwerp van studie.

De werkzaamheden met het oog op de opstelling van een vergelijkende beschrijving van de exploitatierekeningen van de instellingen van de sociale zekerheid in de Beneluxlanden zijn voortgezet. Het gaat om een uitgebreide analyse van de sociale verzekering in de drie landen, waarmede wordt beoogd een beeld te krijgen

van de primaire en secundaire verdeling van het nationaal inkomen ».

De werkzaamheden die in dit verslag worden bedoeld zijn die welke uitgaan van de regeringen en van het Benelux-secretariaat. Van zijn kant heeft de Economische en Sociale Raad van Advies van de Benelux Economische Unie, waarin de werkgevers- en werknemersorganisaties vertegenwoordigd zijn, zich ook verscheidene malen bezig gehouden met het probleem der harmonisatie, maar er werd evenmin een concreet resultaat bereikt.

Nochtans schrijft het verdrag tot instelling van de Benelux Economische Unie uitdrukkelijk een coördinatie van het sociaal beleid voor. Reeds in het eerste artikel van het verdrag wordt gesteld dat de Unie met zich mede brengt: « de coördinatie van het economische, financiële en sociale beleid » terwijl art. 70 zeer uitdrukkelijk bepaalt « Op het gebied van het sociale beleid voeren de Hoge Verdragsluitende Partijen in overleg met het georganiseerde bedrijfsleven een gecoördineerd beleid, gericht op de ontwikkeling van de sociale vooruitgang en op de invoering van sociale voorzieningen welke aan hun bevolkingen een zo groot mogelijke bescherming en bestaanszekerheid verschaffen ».

Weliswaar komt de term « harmonisatie » die gebruikt wordt in art. 117 van het E.E.G.-verdrag niet voor in het Benelux-verdrag, maar anderdeels is de verplichting van een gecoördineerd beleid » (art. 70 van het Benelux-verdrag) meer percieus dan die van een « nauwe samenwerking » waarover sprake is in art. 118 van het tractaat van Rome.

Verschillen tussen het Nederlandse en het Belgische stelsel

Voor het verder onderzoek van de vraag hoe de stelsels van sociale verzekeringen geëvolueerd zijn menen wij dat wij ons kunnen beperken tot Nederland en België.

Het meest opvallend onderscheid is ongetwijfeld dat de Nederlandse wetgever de laatste jaren de weg is opgegaan van de zgn. volksverzekeringen, d.w.z. sociale verzekeringen die zich uitstrekken tot de gehele bevolking, terwijl in België afzonderlijke systemen bestaan

voor loonarbeiders, zelfstandige arbeiders en voor overheidspersoneel.

In Nederland is het systeem van de volksverzekeringen reeds van kracht in drie sectoren, nl. de ouderdoms-, weduwen- en wezenpensioenen, de kinderbijslagen en de zware geneeskundige risico's. De rechtsgrond van die verzekeringen is niet de arbeid, doch het « ingezetenschap » d.w.z. het feit woonachtig te zijn in Nederland. Daarnaast zijn er de sociale verzekeringen die van toepassing zijn op de loonarbeiders waarvoor nog steeds de arbeid als grondslag voor de aanspraak wordt genomen.

In België wordt met uitzondering van de sociale verzekeringen voor vrijwillig verzekerden die minder en minder belangrijk worden, als algemene regel gesteld dat de arbeid in de hoedanigheid van loonarbeider, zelfstandige of ambtenaar vereist is om een recht op sociale uitkeringen te doen ontstaan. Weliswaar hadden tijdens de laatste jaren heel wat discussies plaats omtrent de vraag of het wenselijk is ook in België een systeem van basis- of bodempensioen, naar het Nederlandse voorbeeld, uit te werken. Die discussies bleven zonder praktisch resultaat. Er mag integendeel verwacht worden dat de splitsing in verschillende systemen nog wel een tijd zal aanduren, vooral daar in 1967 het sociaal statuut van de zelfstandige arbeiders werd uitgevaardigd dat de scheiding tussen loonarbeiders en zelfstandige arbeiders nog verder institutionaliseert. Wat de ambtenaren betreft zijn er wel zekere tendensen om hun sociaal statuut meer te doen aanleunen bij dat van de loonarbeiders, zoals bv. blijkt uit de uitbreiding van sommige wetten van arbeidsbescherming tot de openbare sector, en uit de recente afsluiting van een soort van collectieve arbeidsovereenkomst voor de ambtenaren, maar van een algemeen systeem van sociale verzekeringen, dat ook op hen van toepassing zou zijn, staat men nog ver af.

Dit verschil in algemeen opzet tussen het Nederlandse en het Belgisch systeem, heeft belangrijke gevolgen op het gebied van de financiering, en tevens inzake de administratieve organisatie.

Inderdaad, in het Nederlandse systeem van de volksverzekeringen geschiedt de financiering door de verzekerden zelf, door middel van een premie die een percentage bedraagt van het fiscale inkomen, met inachtneming van een premie-inkomengrens. Voor de sociale verzekeringen der loonarbeiders wordt, zoals in België, de premie in twee delen gesplitst, nl. een werkgeversbijdrage en een werknemersbijdrage. Wanneer men de twee verzekeringen bijeen telt, komt men vanzelfsprekend tot het resultaat dat de Nederlandse werknemer in verhouding meer betaalt dan de Belgische, vermits in België de werkgever deelneemt aan de financiering van al de sociale verzekeringen.

Enkele cijfers mogen dit verduidelijken: in 1957 betaalden in Nederland, de werkgevers een globale premie van 12,3 % aan de sociale verzekeringen, en de werknemers 10,9 % (totaal 23,2 %). In 1968 zijn die cijfers: 18,85 % voor de werkgevers en 16,15 % voor de werknemers (totaal 35 %).

Wat België betreft, dienen die cijfers vergeleken te worden met de bijdragen aan de sociale verzekeringen der bedienden. Inderdaad, in de sociale verzekeringen der werklieden is ook de jaarlijkse vakantie begrepen in tegenstelling met wat in Nederland de regel is.

De cijfers zijn voor de Belgische sociale verzekeringen der bedienden de volgende:

1957 : werkgevers 18,25 %, bedienden 8 % (totaal 26,25 %)
1966 : werkgevers 22,45 %, bedienden 8,85 % (totaal 31,3 %)

In deze percentages werd abstractie gemaakt van de

toepassing der loongrenzen. Verder moet onderstreept worden dat in België de verzekering tegen arbeidsongevallen en beroepsziekten niet tot de maatschappelijke zekerheid behoort, in Nederland wel. Aangezien echter de premie voor de arbeidsongevallenverzekering verschilt van onderneming tot onderneming, is een vergelijking op dit punt zeer moeilijk.

Ook wat betreft de rijkssubsidies aan de sociale verzekeringen zijn er grote verschillen tussen Nederland en België. In Nederland was in 1957 de totale opbrengst van de bijdragen 2.374 miljoen gulden, tegenover 175 miljoen overheidsbijdragen, in 1966 waren die cijfers onderscheidenlijk 9.161 en 490, zodat de rijkssubsidie slechts ongeveer 5 % vertegenwoordigt van de totale begroting der sociale verzekeringen.

In België integendeel bedroeg in 1957 de opbrengst der bijdragen 28.677 miljoen tegenover een rijkstoelage van 7.940 miljoen. In 1966 waren die cijfers onderscheidenlijk 75.844 miljoen en 21.872 miljoen. De rijkstoelage vertegenwoordigt dus meer dan 1/5 van de totale begroting.

Wat de administratieve organisatie betreft, spreekt het van zelf dat de formules van het paritair beheer dat in België geldt voor de toporganen der sociale verzekeringen, niet verzoenbaar is met het Nederlandse systeem van volksverzekeringen.

In Nederland wordt de voorkeur gegeven aan een driedelige samenstelling van de beheersinstanties, waarin dan naast werkgevers en werknemers ook vertegenwoordigers van de overheid of van andere groepen zeten. De mening kan natuurlijk worden verdedigd dat een harmonisatie van de sociale zekerheid zich niet moet uitstrekken tot de administratieve organisatie, maar toch moet er mee rekening gehouden worden dat er een zeker verband bestaat tussen de financieringswijze en de prestaties eensdeels, en de administratieve structuur anderdeels.

Harmonisatie van de sociale lasten ?

Zoals de andere verslaggevers reeds hebben onderstreept kan men de harmonisatie van de sociale verzekeringen in de eerste plaats beschouwen als de harmonisatie van de sociale lasten, d.w.z. van de kosten die zich bij het rechtstreeks loon voegen en gedragen worden door de werkgever.

Het is van belang op dit punt de feitelijke evolutie na te gaan die in België en Nederland heeft plaats gehad. Wanneer wij de cijfers nagaan die in het tijdschrift « Industrie » worden gepubliceerd ⁽¹⁾, komen wij tot volgende constataties:

In 1961 bedroeg de loonkost, wat het rechtstreeks loon betreft, in België 31,03 fr. per uur en in Nederland 27,10 fr.; in 1966 waren die cijfers onderscheidenlijk 47,64 fr. en 43,93 fr.

In 1961 bedroeg de loonkost met inbegrip van de sociale lasten, in België 41,76 fr. per uur en in Nederland 35,50 fr.; in 1966 waren die cijfers onderscheidenlijk 68,73 fr. en 59,30 fr.

Bij de interpretatie van die cijfers moet er mee rekening gehouden worden dat het begrip « sociale lasten » dat hier gebruikt wordt, breder is dan het begrip premie voor de sociale verzekeringen, en ook andere posten bevat zoals premies voor aanvullende verzekeringen en, wat België betreft, premies voor de arbeidsongevallenverzekering.

Uit de geciteerde cijfers kan onder meer afgeleid worden dat tijdens de beschouwde periode, de rechtstreekse lonen in Nederland sterker stegen dan in België, althans in percenten uitgedrukt (in absolute cijfers is de stijging ongeveer dezelfde), terwijl integendeel de sociale lasten, eveneens uitgedrukt in percenten, sneller

stegen in België dan in Nederland. Het resultaat van die tegengestelde bewegingen is dat het verschil tussen de Nederlandse lonen, sociale lasten inbegrepen, en de Belgische, ongeveer constant gebleven is, steeds in procenten uitgedrukt, nl. $\pm 15\%$.

De relatief kleinere stijging van de sociale lasten in Nederland kan, menen wij, onder meer verklaard worden door de uitbreiding van de volksverzekeringen, waardoor sommige premies, die vroeger door de werkgevers moesten gedragen worden, ten laste gelegd werden van de werknemers.

Men zou zich nu de vraag kunnen stellen welke invloed de ontwikkeling van de sociale lasten in de beide landen gehad heeft op de concurrentie-positie van de ondernemingen. Naar onze mening is het antwoord op die vraag onmogelijk te geven, omdat zoveel andere elementen meespelen in de concurrentie, zoals de aard en de kwaliteit der produkten, de produktiemethoden, de organisatie en het dynamisme van de handelsafdelingen der ondernemingen, het algemeen prijzenpeil, enz.

Stippen wij slechts aan dat tussen 1958 en 1965 de Benelux-handel in de richting Zuid-Noord met 126 % steeg, terwijl de stijging in de richting Noord-Zuid slechts 96 % bedroeg. In absolute cijfers bedroeg de handel in de richting Noord-Zuid 73 miljard fr. en in de richting Zuid-Noord slechts 48 miljard. (2).

Indien de verhoging van de sociale lasten in België dus enige nadelige invloed zou gehad hebben inzake de productiekosten, mag worden aangenomen dat andere factoren deze invloed hebben geneutraliseerd.

Wat er ook van zij, de rechtstreekse lonen en de sociale lasten die door de werkgevers gedragen worden moeten als een geheel worden beschouwd. Trouwens in de onderhandelingen die de werkgevers- en werknemersorganisaties voeren met het oog op het sluiten van loonconventies wordt steeds met de beide elementen van de loonkost rekening gehouden. De mogelijke premieverhogingen voor de sociale verzekeringen komen aldus in mindering van de som die overblijft voor de rechtstreekse lonen. Die regel werd in Nederland ook in de omgekeerde richting bevestigd toen de arbeiders bij de overschakeling naar de volksverzekeringen, compensaties bekwamen onder de vorm van rechtstreekse loonsverhogingen.

Indien derhalve een harmonisatie van de sociale verzekeringen wordt nagestreefd heeft die althans, wanneer de harmonisatie als een eenmaking van de lasten wordt beschouwd — niet veel zin tenzij tevens een gelijkenschakeling van de rechtstreekse lonen wordt beoogd.

Welnu, ook al is het waar dat bij de onderhandelingen betreffende de lonen er wel in zekere mate wordt rekening gehouden met de evolutie in het buitenland, toch kan er niet gesproken worden van een gecoördineerd beleid dat terzake zou gevoerd zijn door de sociale partners en de Benelux landen.

Bovendien behoort het beleid inzake sociale verzekeringen bijna volledig tot de bevoegdheid van de wetgever, en spelen daarbij een aantal overwegingen van politieke en nationale aard de hoofdrol.

Harmonisatie van de prestaties?

Ook op het gebied van de sociale prestaties zijn er heel wat verschillen tussen het Belgische en het Nederlandse systeem. Een vergelijking van de prestaties vergt op zichzelf een hele studie zodat wij ons moeten beperken tot de belangrijkste ongelijkheden.

Wat de kinderbijslagen betreft zijn de uitkeringen in Nederland gevoelig lager dan in België, wat onder meer te verklaren is door het feit dat in ons land sedert enkele jaren een demografische politiek wordt gevolgd,

waaraan in Nederland tot dusver niet veel behoefte bestond. Anderdeels is de Nederlandse regeling veel gunstiger ten opzichte van de studerende kinderen, aangezien de leeftijdsgrens 27 jaar is in de plaats van 25, en bovendien het studerende kind voor twee, en mits bepaalde voorwaarden zelfs voor drie kinderen telt. Anderdeels kent de Nederlandse wetgeving geen eigenlijke geboortevergoedingen.

De Nederlandse pensioenen die in het raam van de volksverzekeringen worden uitgekeerd liggen ongeveer op het peil van de Belgische pensioenen voor handarbeiders, doch in Nederland moet bovendien rekening gehouden worden met belangrijke toeslagen die op het vlak van de bedrijfstak of van de onderneming worden verworven.

Op het gebied van de ziekteverzekering voorziet het Nederlandse systeem in een betere dekking van de gezondheidszorgen, terwijl bovendien de uitkeringen tot compensatie van de loonderving 80 % van het loon bedragen tegenover 60 % in België.

De verzekering tegen werkloosheid is totaal verschillend in de twee landen. In Nederland worden in de werkloosheid verschillende perioden onderscheiden, en de uitkeringen zijn degressief naargelang de duur der werkloosheid, terwijl ook de voorwaarden van toekenning variëren volgens de werkloosheidsduur.

In België daarentegen blijven de uitkeringen en de toekenningsvoorwaarden uniform, ongeacht de duur.

De uitkeringen bij arbeidsongeval zijn in België hoger dan in Nederland; bij bestendige invaliditeit wordt immers een rente van 100 % toegekend, terwijl in Nederland geen onderscheid gemaakt wordt naargelang de oorzaak der invaliditeit, zodat bij arbeidsongeval de rente 80 % bedraagt.

Verder zijn er uiteenlopende regelingen inzake de aanpassing van de uitkeringen aan de index van de prijzen of van de lonen.

Tenslotte dient nog aangestipt te worden dat de Nederlandse bijstandswet als een complement van de sociale verzekeringen kan beschouwd worden, terwijl de Belgische wetgeving op de openbare onderstand dit karakter niet heeft.

In ieder geval mag gesteld worden dat geen systematische politiek werd gevoerd om de Belgische en Nederlandse systemen van sociale verzekeringen nader tot elkaar te brengen. De werkgevers- en werknemersorganisaties hebben een harmonisatie op dit vlak niet als een noodzakelijkheid aangevoeld; voor de wetgever was het meestal reeds bijzonder moeilijk rekening te houden met de politieke implicaties op het nationale vlak en met de eisen van de verschillende belangengroepen, zodat een overleg met de Benelux-partners in feite onmogelijk was.

Dit belet echter niet dat in de Benelux-landen, zoals trouwens in het Europa der zes, een aantal gelijklopende stromingen aanwezig zijn in de politieke milieus en in het bedrijfsleven. De menigvuldige contacten die op deze vlakken bestaan en de wederzijdse informatie hebben ongetwijfeld een invloed gehad op de talloze hervormingen van de wetgevingen betreffende de sociale verzekeringen.

In feite mag dus wel gesproken worden van een zekere spontane harmonisatie, die niet zozeer steunt op een bewust gecoördineerd beleid, dan wel op een aantal tendensen die voor een groot deel een convergerend karakter hebben. Twee hoofdtenissen komen daarbij op de voorgrond: de uitbreiding van de verzekeringen tot een zo groot mogelijk aantal rechthebbenden, en de verhoging van het bedrag der prestaties.

Besluit.

De ervaring der laatste jaren heeft uitgewezen dat in Benelux-verband de harmonisatie der sociale verzekeringen noch door de overheid, noch door het bedrijfsleven als een noodzakelijkheid wordt beschouwd, althans wanneer die harmonisatie het resultaat zou moeten zijn van een gecoördineerd beleid. Bovendien zou dergelijke harmonisatie slechts doeltreffend zijn indien ook op andere gebieden, en meer bepaald inzake het loonbeleid, een zekere eenmaking verwezenlijkt wordt, die evenmin in het verschiet ligt.

Niettegenstaande echter het gemis aan een gecoördineerd beleid hebben sommige convergerende stromingen

tot een zeker parallelisme geleid, althans wat de prestaties betreft.

Een meer systematische wederzijdse informatie van de regeringen en van de sociale partners zou ongetwijfeld een verdere toenadering van de verschillende systemen van sociale verzekeringen kunnen bevorderen. Vooral nog echter zal het moeilijk zijn te vermijden dat op dit gebied, zoals trouwens wat het hele sociaal beleid betreft, overwegingen en bekommernissen van nationale aard een belangrijke rol zullen blijven spelen.

(1) Industrie, nr. 1, januari 1968, blz. 76. Uitgaven van het Verbond der Belgische Nijverheid.

(2) Benelux-Economisch en Statistisch kwartaalbericht 1966-2.

BALIELEVEN**VOORZORGSKAS VOOR ADVOCATEN****Uitnodiging**

De Algemene Statutaire Vergadering van de Voorzorgskas voor Advocaten V.Z.W. zal gehouden worden op **zaterdag 27 april 1968 te 14.30 uur** in het Paleis van Justitie te Brussel, in de zittingszaal van de Eerste Kamer van het Hof van Beroep.

Agenda.

1. Goedkeuring van de notulen van de gewone algemene vergadering en buitengewone algemene vergadering van 8 april 1967 en 19 september 1967.
2. Verslag van de Raad van Beheer.
3. Goedkeuring van de rekeningen van het dienstjaar 1967 en voordracht van de begroting voor het komende dienstjaar.
4. Ontlasting van de beheerders.
5. Statutaire benoemingen.
6. Uiteenzetting van de beheerraad van de definitieve beslissingen aangaande wijziging van de pensioenen.
7. Allerlei.

Volgens art. 28 van de Statuten is de algemene vergadering samengesteld uit al de leden van de vereniging die aan hun statutaire verplichtingen voldaan hebben.

De leden van de vereniging die verhinderd zouden zijn de vergadering bij te wonen en die wensen zich te laten vertegenwoordigen, kunnen daartoe een volmacht verlenen aan een ander lid. Deze volmacht moet geen bijzondere vorm hebben en kan afgegeven worden aan het bureau van de vergadering.

Het aantal stemmen waarover een mandataris kan beschikken is beperkt tot tien (art. 32 van de Statuten).

Vrij stelsel**Balans op 31 december 1967.**

Aktief		
Vastgelegde middelen		115.086.181
Inboedel	1	
Hypothecaire leningen	115.086.180	
Beschikbaar		14.078.829
Postgiro	206.897	
Rekeningen bij :		
Bank van Brussel,		
zichtrekening,		
rekening met opzegging,	5.995.716	
Gemeentekrediet,		
zichtrekening,		
rekeningen met opzegging	7.876.216	

Realiseerbaar		6.245.872
Effecten portef.	1.951.840	
Diversen debiteuren	4.294.032	
		135.410.882
Passief		
Opeisbaar		13.722.449
Diverse krediteuren		
Opeisbaar op termijn		121.688.433
Pensioenfondsen		
		135.410.882

Ontvangst- en uitgaverekening op 31 december 1967**Uitgaven**

Overdracht van bijdragen aan de wettelijke kas	9.508.739
Pensioenen	9.453.004
Hulpverlening	1.234.401
Verhoging van pensioenfondsen	10.776.291
Algemene onkosten en taksen	233.009
Diverse verliezen	42.311
	31.227.755

Ontvangsten

Inschrijvingsrecht	23.250
Bijdragen der balies	13.621.212
Pleidooirechten	11.228.516
Interessen	6.227.710
Diverse ontvangsten	64.155
Giften	61.124
Meerwaarde/fondsen	1.788
	31.227.755

Wettelijk stelsel**Balans op 31 december 1967**

Aktief		
Vastgelegde middelen		
Waarborgen	1.158.500	
Verplichte leningen aan de Rijksdienst	103.183.364	
Vrije leningen aan de Rijksdienst	3.000.000	
Realiseerbaar		
Aandelen-portefeuille	4.713.300	
Hypothecaire leningen	4.600.802	
Diverse debiteuren	933.080	

Beschikbaar	
P.C.R.	7.062
Bank	109.707
	117.705.815
Passief	
Niet opeisbaar	
Speciaal reservefonds	3.549.296
Waarborgen	1.158.500
Opeisbaar	
Wiskundige reserves	111.134.397
Diverse krediteuren	335.715
Winstsaldo	1.527.907
	117.705.815

Verlies- & Winstrekening op 31 december 1967

Debet

Kapitalen betaald aan de Rijksdienst	134.772
Pensioenen	759.203
Algemene onkosten	1.140.551
Wiskundige reserves op 31-12-1967	111.134.397
Diverse verliezen	2
Winstsaldo	1.527.907
	114.696.832

Credit

Bijdragen	9.508.739
Opbrengst van uitstaande fondsen	5.761.592
Meerwaarde op waardepapieren	91.700
Diverse ontvangsten	863
Wiskundige reserves op 31-12-1967	99.333.938
	114.696.832

De balans en verlies- en winst-rekening van het wettelijke en vrije regime die ter goedkeuring aan de Gewone algemene vergadering van 27-4-1968 zullen worden voorgelegd, lokken volgend commentaar uit:

1. De ontvangsten zijn verhoogd met 498.643 fr. in vergelijking met die van verleden jaar dank zij de verhoging van de pleidooirechten terwijl de bijdragen verminderen met 114.733 fr.

De inning wordt normaal vervolgd.

2. De inkomsten der belegde gelden overschrijden een rentevoet van 6,25 % per jaar, terwijl de actuariele berekeningen worden uitgevoerd op basis van een gemiddelde opbrengst van 4,5 % per jaar, waardoor de reserves van de Kas nog toenemen.

3. De pensioenen en uitkeringen van de Kas, waarvan de bedragen vermeld zijn in de rekeningen der ontvangsten en uitgaven van de wettelijke en vrije stelsels omvatten :

— voor het vrije stelsel :

318 ouderdomspensioenen
165 weduwenpensioenen
83 ondersteuningspensioenen

— voor het wettelijk stelsel :

296 ouderdomspensioenen
66 weduwenpensioenen

Het aantal toegekende pensioenen wordt aldus verhoogd met 73 gevallen in het vrije regime en 14 in het wettelijk regime.

4. De beheerskosten van de Kas bedragen 3,68 % der ontvangsten, hetgeen een zeer gering percentage betekent. De lichte vermindering betreffende het vorige dienstjaar, wettigt zich door de verschillende formaliteiten voortvloeiend uit de toepassing van het K.B. van 27-7-1967.

5. Het pensioenfonds van respectievelijk 111.134.397 fr. en 121.688.433 fr. voor het wettelijk en het vrije stelsel waarborgt de naleving van de verplichtingen van de Kas.

Uit deze boekhoudkundige gegevens blijkt dus dat de financiële toestand van de Kas in alle opzichten gezond is. De evenwichtigheid van deze toestand werd ten andere bevestigd door actuaire Pigeolet van Antwerpen, in zijn verslag van 13-5-1967.

De Beheerraad

ERRATUM

In het jongste nummer van het Rechtskundig Weekblad, kol. 1500, derde regel, is een gedeelte van de tekst van een vonnis van de Rechtbank van eerste aanleg te Gent van 21 oktober 1966 vergeten, waardoor de betrokken passus zinloos wordt.

De tekst dient als volgt gelezen te worden :

« terwijl artikel 663 B.W. naar zijn mening geen toepassing » vindt, wel artikel 555 B.W. ;

» Overwegende dat artikel 555 B.W. ter zake geen toepassing vindt, daar van waardevermeerdering van het » perceel van eiser ... enz. »

Er dient wel te staan « waardevermeerdering », niet « waardevermindering » ; in de samenvatting staat trouwens wel en terecht « waardevermeerdering ».

TIJDSCHRIFTEN

Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht : jg. 1968 - nr. 1 :

Suetens J., De afdeling wetgeving van de Raad van State en de Grondwet. — Depondt A., De wet van 18 mei 1960 houdende oprichting van de Belgische Radio en Televisie, en de vrijheid van informatie. — Van Impe H., De onlenigheid van de Belgische Grondwet. — De Pree J.C.C., Het Nederlandse overheidspensioen.

Tijdschrift voor Gemeenterecht : jg. 1968 - nr. 2 :

Stedebouw. — Boekbespreking. — Gemeentebegroting. — Gemeentebastingen. — Burgerlijke stand. — Gemeentefinanciën. — Hinderlijke bedrijven. Kerkfabrieken. — Onderwijzend personeel.

Tijdschrift van de Vrederechters : jg. 1968 - nr. 2 :

J.P., Koninklijke Vrederechtersbond.

Nederlands Juristenblad : jg. 1968 - nr. 13 :

Voetelink H.M., Pleidooi voor een sergeant. — Cohen B.B., Enkele vragen op het gebied van strafvordering. — Van der Veen Th. L., Hoeveel smartegeld? Wie wel? Wie niet? — De Jong C.S., Spoedcomparities en echtscheiding. — De Rijke W., Ambtshalve bevolen comparities van partijen. — Het werk aan het nieuwe B.W.

Weekblad voor Privaatrecht, Notaris-ambt en Registratie : jg. 1968 - nr. 4989 :

De Winter L.I., De gewijzigde eenvormige wet betreffende het internationaal privaatrecht (I). — Mulder A.A., Veroordeling in kortgeding van eigenaar van onroerend goed om "mede te werken" aan een akte van transport van dat goed.