

DE INTERNATIONALE ARBEIDSORGANISATIE EN SOCIALE ZEKERHEID: NAAR EEN UNIVERSELE SOCIALE BESCHERMING?

DOOR | MARC MORSA

FOD Sociale Zekerheid

1. PERIODE VOORAFGAAND AAN DE OPRICHTING VAN DE INTERNATIONALE ARBEIDSORGANISATIE

1.1. EVOLUTIE VAN HET BEGRIJP SOCIALE ZEKERHEID: VAN POLITIEK IDEE TOT CONCRETE SYSTEMEN

1. Montesquieu opperde in zijn beroemde werk *L'esprit des lois* het idee dat de staat machten heeft ten aanzien van zijn burgers, in het bijzonder de macht om ervoor te zorgen dat elke burger bestaansmiddelen, voedsel en kleding heeft en op een manier kan leven die niet in strijd is met zijn gezondheid¹. Wanneer we het hebben over sociale zekerheid grijpen we echter vaak terug naar L. Bourgeois, die voorstander is van het solidarisme, een doctrine waarvan hij de grondslagen schetst in een artikel in het nieuwe tijdschrift *La Solidarité*. Daarin beschrijft hij welke schuld meer bevoorrechte burgers hebben ten aanzien van hun minder bevoorrechte medeburgers en maakt hij van solidariteit de basis van onze samenleving². Volgens Bourgeois heeft de mens, omdat hij “wordt geboren met een schuld aan de menselijke samenleving”, een verplichting ten aanzien van zijn tijdgenoten maar ook zijn voorouders en nakomelingen. Het solidarisme komt voort uit het idee van een ‘sociale schuld’ die voor alle individuen het recht op onderwijs, basisgoederen om te kunnen bestaan en een verzekering tegen de belangrijkste risico’s van het leven inhoudt. Naast die rechten wordt aan elke persoon ook een ‘sociale plicht’ opgelegd.³

2. Het idee van een sociale zekerheid ontstond in Europa echter al in de 16^e eeuw, maar dan in de vorm van een verzekering.⁴ Zo werd in Engeland in de 16^e eeuw een reeks wetten opgesteld die bedoeld waren om de armen te helpen. Die *Poor Laws* (Armenwetten) werden gaandeweg aangepast maar bleven van kracht tot na de Tweede Wereldoorlog. De Elizabethaanse Armenwetten van 1597-1598 werden beheerd door

(1) Montesquieu, *L'esprit des lois*, boek XXIII, 1748 geciteerd in I. Daugareilh en M. Badel (eds.), *La sécurité sociale : universalité et modernité, approche de droit comparé*, Pedone, 2019, p. 9.

(2) L. Bourgeois, *Solidarité*, 3^e ed., Parijs, Librairie A. Colin, 1902.

(3) J. Damon, “La pensée de Léon Bourgeois (1851-1925)”, *Informations sociales*, 2007/2 (nr. 138), p. 45.

(4) I. Daugareilh en M. Badel (eds.), *La sécurité sociale: universalité et modernité, approche de droit comparé*, Pedone, 2019, p. 10.

opzieners van de parochie die hulp verleenden aan ouderen, zieken en arme kinderen en werkbekwame mensen werk gaven in de werkhuizen.⁵

Kort daarna ontstonden er liefdadigheids- en mutualistische bewegingen in Europa in de vorm van nood- en hulporganisaties, die kosteloze en verantwoordelijke hulp organiseerden voordat de staat algemene verzekerings- en verzorgsystemen opzette.

3. In diezelfde periode werden in Zuid-Amerika mechanismen opgezet om bepaalde sociale risico's aan te pakken.⁶ Simon Bolivar, een spilfiguur van de emancipatie van de Spaanse koloniën in Zuid-Amerika vanaf 1813, noemde in zijn toespraak bij de opening van het Venezolaanse congres op 15 februari 1819 in de stad Angostura, sociale zekerheid een onderdeel van het meest “volmaakte politieke regime”.

4. Vervolgens werd onder impuls van de Duitse kanselier Otto von Bismarck het idee van sociale zekerheid gerealiseerd in de vorm van een verplichte sociale verzekering waarbij uitkeringen worden betaald met bijdragen (ouderdomsverzekering, ziekteverzekering).

5. In 1935 ondertekende de Amerikaanse president Roosevelt de *Social Security Act* (Socialezekerheidswet), waarmee hij een nieuwe term introduceert die ‘economische zekerheid’ en ‘sociale verzekering’ combineert. Na de Eerste Wereldoorlog begon de ontwikkeling van socialezekerheidsstelsels zowat over de hele wereld aan een steile opmars.

6. In 1941 beloofden president Roosevelt en de Britse premier Winston Churchill met het *Atlantic Charter* (Atlantisch Handvest) betere arbeidsnormen, economische

(5) Aan het einde van de 18^e eeuw werd dit systeem aangevuld met het zogenaamde Speenhamland-systeem, dat uitkeringen verstrekke aan arbeiders van wie het loon onder het bestaansminimum lag. De daaruit volgende toename van de uitgaven voor openbare hulpverlening was zo groot dat er in 1834 een nieuwe Armenwet werd uitgevaardigd, gebaseerd op een hardere filosofie die het pauperisme van werkbekwame arbeiders als een moreel falen zag. De nieuwe wet bood geen hulp aan werkbekwame armen, behalve tewerkstelling in een werkhuis, om arbeiders te stimuleren om zelf werk te zoeken in plaats van te rekenen op liefdadigheid. De opkomst van een meer humanitaire aanpak in de 19^e eeuw hielp om de hardheid van de wet in de praktijk te verzachten. Het fenomeen van industriële werkloosheid in de 20^e eeuw toonde bovendien aan dat armoede meer was dan een moreel probleem. De sociale wetgeving van de jaren 1930 en 1940 verving de Armenwetten door een uitgebreid systeem van openbare welzijnsvoorzieningen.

(6) I. Daugareilh en M. Badel (eds.), op. cit. p. 11, die verwijzen naar de wetten in India en de post-Napoleontische wetten in Spanje. J.-M. Servais, *International Social Security*, Wolters Kluwer, 2013, p. 27, § 38.

voortgang en sociale zekerheid voor iedereen.⁷⁸ Op het hoogtepunt van de Tweede Wereldoorlog, in 1942, publiceerde de Britse regering het *Beveridge Plan*, vernoemd naar zijn belangrijkste auteur – vaak de grondlegger van de welvaartsstaat genoemd⁹, Lord Beveridge. Dit plan resulteerde in de oprichting van het eerste uniforme socialezekerheidsstelsel, dat, gefinancierd door belastingen, uniforme uitkeringen verstrekte aan alle leden van de samenleving¹⁰.

In Frankrijk leidden de inspanningen van de regering onder Pierre Laroque om de sociale bescherming uit te breiden naar de hele bevolking in 1946 tot de oprichting van een nationaal socialezekerheidsstelsel.

In België, terwijl de Tweede Wereldoorlog nog volop woedde, ondertekenden de regering en vertegenwoordigers van werkgevers en vakbonden het Sociaal Pact. Dat Sociaal Pact bekrachtigde formeel het systeem dat zich eerder op een ongestructureerde manier had ontwikkeld. Dit unieke model van samenwerking en overleg breidt de sociale rechten van werknemers uit door alle bestaande verzekeringen verplicht te maken. Bovendien maakt het Sociaal Pact het mogelijk om de financiering ervan beter te organiseren, met een kas die wordt gespijsd met persoonlijke en werkgeversbijdragen en jaarlijkse subsidies van de staat, zoals vandaag nog steeds het geval is¹¹.

7. In 1944, op het moment dat de oorlog begon te kantelen, riep de historische Verklaring van Philadelphia op om de socialezekerheidsmaatregelen uit te breiden en de systematische en directe samenwerking tussen socialezekerheidsinstanties op regionaal en internationaal niveau te stimuleren door regelmatig informatie uit te wisselen en gemeenschappelijke problemen in verband met de administratie van de sociale zekerheid te bestuderen. Een jaar later nam de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens aan, waarvan artikel 22 het volgende bepaalt: “eenieder heeft als lid van de gemeenschap recht op maatschappelijke zekerheid”.

(7) Cl. A. Colliard, *Droit international et Histoire diplomatique*, boek 1, Parijs, 1955, die de volgende passage uit de gezamenlijke verklaring citeert (eigen vertaling): “De president van de Verenigde Staten van Amerika en de heer Churchill, eerste minister, die Zijne Majesteits Regering in het Verenigd Koninkrijk vertegenwoordigt, die elkaar op zee ontmoetten, achten het raadzaam bepaalde principes bekend te maken waarop zij hun hoop op een betere toekomst voor de wereld baseren en die gemeenschappelijk zijn voor het nationale beleid van hun respectieve landen. [Het is hun wens om de meest volledige samenwerking tussen alle naties te bereiken op het gebied van economie, om voor iedereen de verbetering van de toestand van arbeiders, economische voortgang en sociale zekerheid veilig te stellen].”

(8) J.-M. Servais, *International Social Security*, op. cit., p. 27, die stelt dat het Atlantisch Handvest zeer zeker een inspiratiebron was voor de opstellers van de verklaring die op 10 mei 1944 in Philadelphia door de IAO werd aangenomen om de doelstellingen van de organisatie te actualiseren en haar prioriteiten te onderstrepen.

(9) Het volledige rapport is te vinden op: <http://pombo.free.fr/beveridge42.pdf>.

(10) P. Rosanvallon, *La Crise de l'État-providence*, coll. "Points Politique", Parijs, Seuil, 1981, p. 45.

(11) G. Vantempsche, *La sécurité sociale des origines à nos jours*, De Boeck POLHIS, 1994; V. De Greef en D. Zamora, "Le système belge de sécurité sociale: de l'universalisation à la dualisation", in I. Daugareilh en M. Badel (eds.), *La sécurité sociale: universalité et modernité, approche de droit comparé*, Pedone, 2019, pp. 209 et seq. K. Vleminckx, *De (re)evolutie van de sociale zekerheid: 1944 tot nu, in fundamentele Sociale zekerheid in onzekere tijden* – M. Somers (red.), Minverva progressieve Denktank, 2019, pp. 22 et seq.

8. De sociale zekerheid, die bij het begin van de 20e eeuw slechts in een handvol landen in embryonale vorm bestond, is een van de belangrijkste sociale instellingen in hedendaagse samenlevingen aan het worden, vooral in de geïndustrialiseerde landen¹². In deze landen nemen de socialezekerheidsstelsels geleidelijk de verantwoordelijkheid over voor iedereen die om verschillende redenen – gezondheidsproblemen, verlies van inkomen, de noodzaak om voor kinderen of personen ten laste te zorgen – ondersteuning nodig heeft. De sociale zekerheid is geëvolueerd van een hulpmiddel voor sociale controle om een minimumniveau van welzijn voor de behoeftigen te garanderen tot een echt instrument om economische ontwikkeling, sociale verbondenheid en democratie te bevorderen¹³.

9. Sociale zekerheid of sociale bescherming is een essentieel onderdeel van de opdracht in verband met sociale rechtvaardigheid die de kern vormt van het statutaire mandaat van de IAO en is sinds haar oprichting in 1919 een belangrijk thema geweest bij het opstellen van normen en de activiteiten van de organisatie. In de preambule van het Statuut van de IAO van 1919 wordt opgeroepen om de arbeidsomstandigheden te verbeteren door onder andere (eigen vertaling) “het beschermen van de werknemers tegen ziekten van algemene aard of beroepsziekten en arbeidsongevallen, het beschermen van kinderen, jongeren en vrouwen, het instellen van ouderdoms- en invaliditeitsvoorzieningen”.

10. Geheel in de lijn met deze opdracht heeft de IAO in de eerste twintig jaar van haar bestaan 14 verdragen en 11 aanbevelingen op het gebied van sociale zekerheid aangenomen, waarmee de verzuchtingen van werknemers werden vertaald in wettelijke rechten en de sociale zekerheid binnen het kader van het internationaal recht werd opgenomen. Een kwart eeuw later bestaat de grootste uitdaging erin “om de organisatie klaar te maken voor de taken die zij moet vervullen in een wereld die heel anders is dan die van 1919”¹⁴.

11. Met de herinnering aan de Grote Depressie van de jaren dertig nog vers in het geheugen en de naoorlogse wereld die bezig is met de wederopbouw – een immense klus –, roept de Verklaring van Philadelphia¹⁵ van 1944 de IAO op om te helpen bij de uitvoering overal ter wereld van (eigen vertaling) “programma’s die zijn gericht op de uitbreiding van maatregelen betreffende sociale zekerheid teneinde voor allen die een dergelijke bescherming behoeven een minimuminkomen alsmede een volledige geneeskundige verzorging te waarborgen” (Artikel III, *f*) en “voorzieningen op het gebied van de zorg voor moeder en kind” (Artikel III, *h*)), waardoor de bescherming wordt uitgebreid *van werknemers naar alle mensen in nood*. De Verklaring van Philadelphia, die tot doel had een wereldorde tot stand te brengen waarin economisch,

(12) Internationale Arbeidsconferentie, 100e zitting, 2011, General Survey of Social Security Instruments in the Light of the 2008 Declaration on Social Justice for a Fair Globalization, ILC.100/III/1B, p. 5; zie in dit verband ook: J.-M. Servais, *International Social Security*, *op. cit.*, p. 13.

(13) ILC.100/III/1B, *ibid.*

(14) Openings toespraak door de voorzitter van de Raad van Bestuur, Verslag van de vergadering, Internationale Arbeidsconferentie, 26^e zitting, Philadelphia, 1944, p. 7.

(15) Verklaring betreffende de doeleinden van de Internationale Arbeidsorganisatie (Verklaring van Philadelphia), aangenomen door de IAC tijdens haar 26e zitting, Philadelphia, 10 mei 1944. De Verklaring van Philadelphia is een integraal onderdeel van het Statuut van de IAO.

financieel en sociaal beleid hand in hand zouden gaan om mensen te bevrijden van angst en gebrek, nam het nieuwe begrip ‘sociale zekerheid’ op in de ‘grondbeginselen’ waarop het werk van de organisatie berust en waar “de gehele beschaafde wereld mee gediend is”¹⁶.

12. De IAO wordt opgeroepen om te werken aan “de uitbreiding van maatregelen betreffende sociale zekerheid teneinde voor allen die een dergelijke bescherming behoeven een minimuminkomen alsmede een volledige geneeskundige verzorging te waarborgen”. Deze vernieuwing van het mandaat en de opdracht van de IAO leidt tot de goedkeuring van een reeks fundamentele internationale verdragen en aanbevelingen die er mee voor zorgen dat sociale zekerheid een belangrijke instelling van de moderne staat wordt. Al die instrumenten zijn vandaag nog steeds relevant. In 1952 keurde de IAO het Verdrag betreffende minimumnormen van sociale zekerheid (nr. 102) goed.

13. In 1999 daagde het rapport ‘Waardig Werk’ van de directeur-generaal de IAO uit om (eigen vertaling) “oplossingen te vinden die de bescherming verbeteren met inachtneming van de fundamentele beginselen van de sociale zekerheid” in de context van de globalisering¹⁷. De Agenda voor waardig werk, die de agenda van de IAO voor de 21e eeuw bevat, voegt aan deze verschillende prioriteiten de noodzaak toe om het tekort aan sociale zekerheid in de geglobaliseerde economie aan te pakken door de sociale bescherming uit te breiden naar de derde wereld¹⁸.

14. Met de Agenda voor waardig werk nam de organisatie snel het voortouw om de sociale dimensie van globalisering mee vorm te geven (2001). Er wordt in dat verband aan elk land gevraagd om een nationale strategie uit te rollen om de sociale bescherming uit te breiden naar de hele bevolking en deze strategie goed te laten aansluiten bij het sociaal beleid en het werkgelegenheidsbeleid.

15. In 2003 lanceerde de IAO de *Global Campaign on Social Security and Coverage for All*. Met die wereldwijde campagne voor sociale zekerheid en bescherming voor iedereen gaf de IAO concreet vorm aan de consensus van regeringen, werkgevers- en werknemersorganisaties over de noodzaak om de dekking van de sociale zekerheid te vergroten, meer bepaald in de informele economie¹⁹, en om het bewustzijn rond de constructieve rol ervan in de economische en sociale ontwikkeling te vergroten. De Verklaring van de IAO betreffende de sociale rechtvaardigheid voor een billijke mondialisering van 2008²⁰ vermeldt sociale bescherming als een van de vier strategische doelstellingen van de organisatie om te komen tot (eigen vertaling) “een uitbreiding van de sociale zekerheid voor iedereen, met inbegrip van de maatregelen voor een basisinkomen voor iedereen die behoefte heeft aan dergelijke bescherming, en een aanpassing van het toepassingsgebied en van de draagwijdte om het hoofd te bieden aan onzekerheden en nieuwe behoeften die ontstaan als gevolg van de snelheid

(16) ILO, *Social Security and the Rule of Law*, 2011, ILC.100/III/1B, p. 7.

(17) ILO, *Decent Work, Report of the Director-General, International Labour Conference*, 87^e, 1999.

(18) ILO, *Social Security and the Rule of Law*, ILC.100/III/1B, p. 7.

(19) Document GB.304/LILS/5.

(20) ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalization, ILC, 97^e, Genève, 2008, I. Scope and principles, A), ii).

waarmee veranderingen optreden op technisch, maatschappelijk, demografisch en economisch vlak”. De Verklaring betreffende de sociale rechtvaardigheid bevestigt dus opnieuw de tripartiete verbintenis om de sociale zekerheid uit te breiden naar iedereen die een dergelijke bescherming nodig heeft als onderdeel van de Agenda voor waardig werk.

16. Als onderdeel van de reactie op de wereldwijde economische en financiële crisis lanceerde de UN Chief Executives Board in april 2009 het *Joint UN Social Protection Floor Initiative*, onder leiding van de IAO en de WGO.²¹ Die ‘sokkel’ voor sociale bescherming wordt vervolgens opgenomen als kernelement van het Wereldwijde Werkgelegenheidspact dat in 2009 door de Internationale Arbeidsconferentie wordt goedgekeurd. De VN-commissie voor sociale ontwikkeling heeft in februari 2010 een resolutie aangenomen waarin de IAO wordt opgeroepen om (eigen vertaling) “haar strategieën voor sociale bescherming te versterken, waarbij onder meer bijstand wordt verleend aan landen bij de ontwikkeling van sokkels voor sociale bescherming en beleid om de dekking van de sociale bescherming naar iedereen uit te breiden”. Tijdens het tweede Afrikaanse symposium over waardig werk van de IAO in Yaoundé in oktober 2010 werd bovendien de tripartiete verklaring van Yaoundé over de tenuitvoerlegging van de ‘sokkel’ voor sociale bescherming aangenomen²². Die ‘sokkel’ voor sociale bescherming wordt ook onderschreven door andere congressen, regionale en internationale fora, waaronder de Meeting of the European Union, Latin American and Caribbean Countries on the Coordination of Social Security Schemes in Madrid in mei 2010, de 17^e American Regional Tripartite Meeting van de IAO in Santiago in december 2010, de Joint World Conference on Social Work and Development in juni 2010, de Asia-Europe Meeting van de ASEM Summit in Brussel in oktober 2010.

17. In 2011²³ heeft de Internationale Arbeidsconferentie, uitgaande van de stelling dat sociale zekerheid zowel een mensenrecht als een economische en sociale noodzaak is, opgeroepen om de dekking van de sociale zekerheid uit te breiden door te kiezen voor een tweedimensionale benadering voor het opzetten van alomvattende socialezekerheidsstelsels. Daarbij werd opgemerkt dat, met het oog op een billijke economische groei, prioriteit moet worden gegeven aan het dichten van gaten in die dekking. Het doel van effectieve nationale strategieën voor de uitbreiding van de sociale zekerheid in overeenstemming met de context van het land moet zijn om een universele dekking van de hele bevolking te realiseren met ten minste

(21) UN Social Protection Floor Initiative, “CEB Initiative 6 on the global economic and financial crisis and its impact on the functioning of the United Nations system. Handbook and strategic framework for joint UN operations at country level”, ILO and WHO, Genève, 2009. Zie ook resolutie nr. 65/1 van de Algemene Vergadering van de VN, “Keeping the promise: United to achieve the Millennium Development Goals” (<http://undocs.org/en/A/RES/65/1>), § 51, waarin staat (eigen vertaling): “Wij geloven dat het bevorderen van universele toegang tot sociale diensten en het creëren van een sokkel voor sociale bescherming een echt verschil kunnen maken bij het consolideren van ontwikkelingswinst en het bevorderen van verdere vooruitgang. Socialebeschermingsstelsels die ongelijkheid en sociale uitsluiting aanpakken en verminderen, zijn essentieel om vooruitgang te blijven boeken op weg naar de millennium ontwikkelingsdoelen”.

(22) Zie ILO (2010c). ILO (2010c).

(23) M. Cichon, C. Behrendt en V. Wodsak, The UN Social Protection Floor Initiative – Turning the Tide at the 2011 International Labour Conference, International Policy Analysis, Friedrich-Ebert-Stiftung, Department for Global Policy and Development, januari 2011.

minimumniveaus van inkomenszekerheid en toegang tot essentiële gezondheidszorg (horizontale dimensie) en om geleidelijk hogere beschermingsniveaus op te bouwen op basis van de geactualiseerde socialezekerheidsnormen van de IAO (verticale dimensie). De aanbeveling in verband met socialebeschermingsokkels zal dus de bestaande internationale code inzake sociale zekerheid uitbreiden en versterken. Aanbeveling nr. 202 en de socialezekerheidsverdragen van de IAO vormen dus samen een passend en uitgebreid normatief kader voor het opzetten en in stand houden van alomvattende socialezekerheidsstelsels²⁴. Om het normatieve belang van Aanbeveling nr. 202 over de socialebeschermingsokkels te onderstrepen, hebben we er bewust voor gekozen om die aanbeveling in een afzonderlijk punt onder de loep te nemen²⁵.

1.2. DEFINITIE VAN SOCIALE ZEKERHEID OF SOCIALE BESCHERMING

18. Sociale zekerheid of sociale bescherming omvat alle beleidsmaatregelen en programma's die verstrekkingen of uitkeringen verlenen om bescherming te bieden tegen, onder andere, geen of onvoldoende inkomsten uit werk als gevolg van ziekte, invaliditeit, moederschap, arbeidsletsel en beroepsziekte, werkloosheid, kinderzorg, ouderdom, overlijden van een gezinslid, armoede, kwetsbaarheid en sociale uitsluiting. In de praktijk van de IAO en de VN worden de termen 'sociale bescherming' en 'sociale zekerheid' door elkaar gebruikt.

Sociale zekerheid is ook een mensenrecht en zou als zodanig door elk lid van elke nationale gemeenschap moeten worden opgeëist. Het is een bijzonder effectief instrument voor het verlichten van armoede en het verminderen van ongelijkheid, het bevorderen van rechtvaardigheid en het stimuleren van duurzame economische groei²⁶, ook in midden- en lage-inkomenslanden. Het recht op sociale zekerheid wordt erkend als een mensenrecht in de relevante basisteksten, meer bepaald de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens²⁷ en het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten²⁸, en is als zodanig vastgelegd in andere internationale

(24) U. Kulke en E. Saint-Pierre Guilbault, "The Social Protection Floor Recommendation (No. 202), 2012: complementing social security standards to close the coverage gap", *International Social Security Review*, vol. 66, 3-4, juli-december 2013.

(25) Dit deel is grotendeels gebaseerd op onze bijdrage M. Morsa en L. Guimaraes, "The work of the Committee on the Recurrent Discussion of Social Protection 100th and 101st sessions of the International Labour Conference", *R.B.S.*, 2012, pp. 421 et seq.

(26) World of Work Report 2008. Income inequality in a globalized world, Genève, 2008; UNRISD, Combating poverty and inequality: Structural change, social policy and politics, Genève, 2010.

(27) Verenigde Naties, Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, aangenomen en uitgevaardigd bij resolutie 217 A (III) van de Algemene Vergadering van 10 december 1948 (New York, 1948).

(28) Verenigde Naties, Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten, aangenomen bij resolutie 2200 A (XXI) van de Algemene Vergadering van 16 december 1966 (New York, 1966).

juridische instrumenten²⁹ en op regionaal niveau³⁰. Terwijl de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens de formele erkenning van fundamentele mensenrechten is, is het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten een verdrag dat vrij ondertekend en bekrachtigd kan worden en als zodanig een sleutelrol speelt in het effectieve genot van deze rechten.

2. ANALYSE VAN DE VERSCHILLENDE INSTRUMENTEN VAN DE IAO³¹

2.1. EVOLUTIE VAN NORMEN VAN 1919 TOT NU

19. Het normatieve kader dat de IAO sinds haar oprichting heeft aangenomen op het gebied van sociale zekerheid bestaat uit 31 verdragen en 23 aanbevelingen³², die de ontwikkeling van de sociale zekerheid wereldwijd hebben gestuurd en de kern vormen van het internationale socialezekerheidsrecht³³. Zowel historisch als conceptueel werden er drie generaties instrumenten ontwikkeld op basis van evoluerende benaderingen.

20. De eerste generatie normen is voornamelijk gebaseerd op het begrip sociale verzekering. Ze vertrekken van het beginsel van verplichte aansluiting, worden beheerd door onafhankelijke instellingen zonder winstoogmerk onder de administratieve en financiële controle van de staat, en voorzien in de betrokkenheid van de verzekerden bij het beheer van die instellingen. In de periode 1919-1939 nam de IAO maar

(29) Verenigde Naties, Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen, aangenomen bij resolutie 34/180 van de Algemene Vergadering van 18 december 1979, artikel 11, (1), (e), (2), (b), en artikel 14, (2) (New York, 1979); Verdrag inzake de Rechten van het Kind, aangenomen bij resolutie 44/25 van de Algemene Vergadering van 20 november 1989, artikel 26, artikel 27, (1), 27, (2), en 27, (4) (New York, 1989); Internationaal verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie, aangenomen bij resolutie 2106 (XX) van de Algemene Vergadering van 21 december 1965, artikel 5, (e), (iv) (New York, 1965); Internationaal Verdrag inzake de bescherming van de rechten van alle arbeidsmigranten en hun familieleden, aangenomen bij resolutie 45/158 van de Algemene Vergadering van 18 december 1990, artikelen 27 en 54 (New York, 1990); Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap, aangenomen bij resolutie A/RES/61/106 van de Algemene Vergadering van 13 december 2006.

(30) Europees sociaal handvest, aangenomen door de Raad van Europa in 1961 (ETS nr. 35); Herzien Europees Sociaal Handvest, aangenomen door de Raad van Europa in 1996 (ETS nr. 163). Met betrekking tot het Sociaal Handvest, zie D. J.; A. M. K. D. J.; A. M. Swiatkowski, *Charter of Social Rights of the Council of Europe*, Kluwer Law International, 4 januari 2007.

(31) Over de gemeenschappelijke beginselen die ten grondslag liggen aan de socialezekerheidsinstrumenten van de IAO, zie J.-M. Servais, *International Social Security*, *op. cit.*, J.-M. Servais, *International Social Security*, *op. cit.*, pp. 46 et seq.

(32) Waaronder verdragen en aanbevelingen over sociale zekerheid voor zeevarenden.

(33) J.-M. Servais, *International Social Security*, *op. cit.* p. 13, die stelt dat de verdragen die de IAO heeft aangenomen op het gebied van sociale zekerheid "nog steeds het meest geavanceerde *wetgevende corpus*" vormen.

liefst 15 verdragen en 11 aanbevelingen aan³⁴. Elk instrument dekt een specifiek risico af. Het resulterende corpus van normen maakt het mogelijk om de eerste internationale inventaris op te maken van erkende sociale risico's, met dien verstande dat bescherming tegen die risico's niet mag worden overgelaten aan de goodwill van individuen, maar gewaarborgd moet worden door gerichte collectieve mechanismen³⁵. In dat verband benadrukte Albert Thomas, de eerste directeur van de Internationale Arbeidsorganisatie, dat "het in het algemeen belang van de samenleving is dat de onzekerheid van de werknemer verdwijnt. Omdat hij niet vooruitziend kan zijn voor zichzelf en omdat een gebrek aan voorzorg negatieve gevolgen kan hebben voor het hele sociale systeem, moet dit laatste vooruitziend zijn voor al zijn leden: verzekering moet bij wet worden opgelegd en moet verplicht zijn; het individu kan zich er niet aan onttrekken³⁶." "Een arbeidsregime dat gebaseerd is op sociale rechtvaardigheid vergt de organisatie van een doeltreffende bescherming van werknemers tegen risico's die hun bestaan en dat van hun gezin in gevaar kunnen brengen [...]. De beste manier om zo'n bescherming te bereiken is door een systeem van sociale verzekering op te zetten dat de gerechtigden duidelijk vastgelegde rechten geeft."³⁷ A. Thomas concludeert vervolgens dat "ondanks hun recente oorsprong, de leidende beginselen van haar verdragen [over sociale verzekering] en aanbevelingen doordringen tot de nationale wetgeving en deze helpen te verbeteren of zelfs te creëren. Afgezien van de specifieke verplichtingen aangegaan door de staten die ze officieel bekrachtigen, bevestigen de internationale verdragen waarover de Conferentie heeft gestemd, alleen al door het feit dat ze werden goedgekeurd en internationaal zijn, een gemeenschappelijke wil tot sociale verzekering en vormen ze een middel tot navolging en vooruitgang"³⁸.

21. De tweede generatie normen belichaamt het veel bredere begrip van sociale zekerheid dat wordt geconsolideerd in het Verdrag nr. 102 betreffende minimumnormen van sociale zekerheid, 1952. De instrumenten van de tweede

(34) Verdrag nr. 3 betreffende de bescherming van het moederschap, 1919; Aanbeveling nr. 12 betreffende de bescherming van het moederschap (landbouw), 1921; Aanbeveling nr. 11 betreffende werkloosheid (landbouw), 1921; Verdrag nr. 12 betreffende de schadeloosstelling van werknemers (landbouw), 1921; Aanbeveling nr. 17 betreffende de sociale verzekering (landbouw), 1921; Verdrag nr. 17 betreffende de schadeloosstelling van werknemers, 1925; Verdrag nr. 18 betreffende beroepsziekten, 1925; Aanbeveling nr. 22 betreffende de schadeloosstelling van werknemers (schadeloosstelling), 1925; Aanbeveling nr. 23 betreffende de schadeloosstelling van werknemers (bevoegdheid), 1925; Aanbeveling nr. 24 betreffende beroepsziekten, 1925; Verdrag nr. 19 en Aanbeveling nr. 25 betreffende gelijke behandeling (arbeidsongevallen), 1925; Verdrag nr. 42 betreffende beroepsziekten, 1934 (herzien); Verdrag nr. 25 betreffende de ziekteverzekering (industrie), 1927; Verdrag betreffende de ziekteverzekering (landbouw), 1927; Aanbeveling nr. 29 betreffende de ouderdomsverzekering (industrie, enz.), 1933; Verdrag nr. 36 betreffende de ouderdomsverzekering (landbouw), 1933; Verdrag nr. 37 betreffende de invaliditeitsverzekering (industrie, enz.), 1933; Verdrag nr. 38 betreffende de invaliditeitsverzekering (landbouw), 1933; Verdrag nr. 39 betreffende de overlijdensverzekering (industrie, enz.), 1933; Verdrag nr. 40 betreffende de ouderdomsverzekering (landbouw), 1933; Verdrag nr. 40 betreffende de ouderdomsverzekering (industrie, enz.), 1933; Verdrag nr. 40 betreffende de invaliditeitsverzekering (landbouw), 1933; Aanbeveling nr. 43 betreffende de ouderdoms- overlijdensverzekering, 1933; Verdrag nr. 44 betreffende de werkloosheid, 1934; Aanbeveling nr. 44 betreffende de werkloosheid, 1934; Aanbeveling nr. 45 betreffende de werkloosheid (jongeren), 1935;

(35) ILO, *Social Security and the Rule of Law*, 2011, ILC.100/III/1B, *op. cit.* p. 10.

(36) ILO, *Ten Years of the International Labour Organization*, *op. cit.* p. 174 (online beschikbaar op www.ilo.org/public/libdoc/ilo/1931/31B09_1_fren.pdf).

(37) *Ibid.*, p. 179.

(38) *Ibid.*, pp. 189-190.

generatie omvatten slechts twee verdragen en drie aanbevelingen, maar zijn vandaag nog steeds actueel³⁹. Op basis van het mandaat en het concept van de Verklaring van Philadelphia uit 1944 legt de tweede generatie socialezekerheidsnormen de algemene beginselen en het wettelijke kader vast voor het opzetten en goed laten functioneren van alomvattende socialezekerheidsstelsels. Ze brachten de verschillende takken van de sociale zekerheid samen in een eenvormig of gecoördineerd systeem, vulden de inventaris van erkende sociale risico's aan met de nieuwe takken van gezinsbijslag en gezondheidszorg en breidden de bescherming uit naar zelfstandigen en niet-werkende bevolkingsgroepen⁴⁰. Na de goedkeuring van Aanbeveling nr. 67 en Aanbeveling nr. 69 leidde de snelle opmars van de socialezekerheidsbeweging tot de goedkeuring van een bindend instrument dat een nieuwe impuls aan de beweging kon geven en landen kon helpen bij de opbouw of wederopbouw van hun socialezekerheidsstelsels: Verdrag nr. 102, een instrument van de tweede generatie dat een reeks minimumnormen vastlegt⁴¹.

22. De instrumenten van de derde generatie bouwen voort op het model van Verdrag nr. 102, maar schroeven de sociale zekerheid twee stappen verder op door het niveau van de geboden bescherming te verhogen (zowel wat betreft de beschermde populatie als de percentages en soorten verstrekkingen of uitkeringen) en door het begrip sociale zekerheid uit te breiden naar andere vormen van sociale verstrekkingen, bijstand en diensten. De normen van de derde generatie zijn een aanvulling op de oorspronkelijke architectuur die in het begin van de jaren '50 werd bedacht en herzien de instrumenten van de eerste generatie op basis van de gemeenschappelijke beginselen voor de organisatie, het beheer en de financiering van socialezekerheidsstelsels die zijn vastgelegd in Verdrag nr. 102⁴². Met de goedkeuring in 1988 van Verdrag nr. 168 en Aanbeveling nr. 176 betreffende de bevordering

(39) Aanbeveling nr. 67 betreffende de bestaanszekerheid, 1944; Aanbeveling nr. 68 betreffende de sociale zekerheid (strijdkrachten), 1944; Aanbeveling nr. 69 betreffende de geneeskundige verzorging, 1944; Verdrag nr. 102 betreffende minimumnormen van sociale zekerheid, 1952; Verdrag nr. 103 en Aanbeveling nr. 95 betreffende de bescherming van het moederschap, 1952; Verdrag nr. 118 betreffende de gelijke behandeling (sociale zekerheid), 1962; en niet te vergeten de instrumenten betreffende de sociale zekerheid van zeevarenden

(40) ILO, *Social Security and the Rule of Law*, 2011, ILC.100/III/1B, *op. cit.* p. 11.

(41) Aanvankelijk zou het ontwerpverdrag nr. 102 twee niveaus van normen bevatten: een 'minimumnorm' voor minder ontwikkelde landen die een nationaal socialezekerheidsstelsel wilden ontwikkelen en een 'hogere norm' voor landen die al een eigen stelsel hadden. De minimumnorm mocht niet lager zijn dan de normen van de eerste generatie verdragen, maar er moesten tijdelijke uitzonderingen mogelijk zijn voor minder ontwikkelde landen met oog voor het aantal beschermde personen. Dit idee werd uiteindelijk niet doorgedrukt.

(42) ILO, *Social Security and the Rule of Law*, 2011, ILC.100/III/1B, *op. cit.* pp. 12-13. In 1964 brachten Verdrag nr. 121 en Aanbeveling nr. 121 arbeidsongevallen en beroepsziekten samen in één enkel instrument, die voorheen het onderwerp waren van afzonderlijke instrumenten van de eerste generatie. Langdurige uitkeringen werden ook samengebracht in één instrument – het Verdrag betreffende uitkeringen bij invaliditeit en ouderdom en aan nagelaten betrekkingen van 1967 (nr. 128) en Aanbeveling (nr. 131) – aansluitend bij de trend om deze drie takken te integreren in één enkel uitkeringenstelsel. Verdrag nr. 130 en Aanbeveling nr. 134 bundelen verstrekkingen en uitkeringen voor geneeskundige verzorging en ziekte, wat illustreert dat de landen evolueren naar een alomvattend ziekteverzekeringstelsel. In 1982 behandelde Verdrag nr. 157 betreffende de instelling van een internationaal stelsel voor behoud van rechten op het gebied van de sociale zekerheid van 1982 de bescherming van arbeidsmigranten en vulde het de bepalingen aan van Verdrag nr. 118 betreffende de gelijke behandeling (sociale zekerheid) van 1962, dat de nadruk legt op gelijke behandeling en de exporteerbaarheid van uitkeringen.

van de werkgelegenheid en de bescherming tegen werkloosheid werd de sociale zekerheid in verband gebracht met andere maatregelen – zoals onder andere speciale werkgelegenheidsprogramma's, actieve arbeidsmarktmaatregelen, diensten voor arbeidsvoorziening, beroepsopleidingsmaatregelen, beroepskeuzevoorlichting, re-integratiediensten – die erop gericht zijn dit doel te verwezenlijken⁴³

23. Vanaf 1988 werden de normatieve werkzaamheden op het gebied van sociale zekerheid voor meer dan twintig jaar onderbroken. Dat maar weinig hogere socialezekerheidsnormen bekrachtigd worden, heeft te maken met het beperkte aantal landen dat evolueerde naar nieuwe industriële economieën. Ondanks de oliecrisis van 1973 en de daaropvolgende economische malaise werden er na deze periode geen wezenlijke nieuwe socialezekerheidsnormen aangenomen die deze verandering weerspiegelen. De bestaande socialezekerheidsnormen (eerste en tweede generatie) zijn weinig of niet aangepast aan de nieuwe economische en sociale omstandigheden⁴⁴, aan het statuut van niet-onderdanen en hun toegang tot sociale zekerheid, en aan de globalisering⁴⁵.

24. Het huidige socialezekerheidsmandaat van de IAO, zoals dat door de Verklaring betreffende de sociale rechtvaardigheid voor een billijke mondialisering uit 2008 opnieuw werd bevestigd en geactualiseerd, gaat veel verder dan de normen die verondersteld worden dit te realiseren. De middelen die hiervoor beschikbaar zijn, blijken vandaag onvoldoende. Geen enkele van de huidige socialezekerheidsverdragen lijkt geschikt om het statutaire mandaat van de IAO te vervullen, namelijk de sociale zekerheid uitbreiden naar iedereen door een socialebeschermingssokkel vast te stellen. De bepalingen in verband met het realiseren van een sokkel voor sociale bescherming zijn te vinden in Aanbeveling nr. 67 en Aanbeveling nr. 69. Omwille van hun juridische karakter houden deze instrumenten echter geen verplichtingen in die zin in voor de lidstaten. Verdrag nr. 102 legt evenmin een effectieve en bindende verplichting op om een basispakket van prioritaire verstrekkingen en uitkeringen, dat toch behoorlijk omvattend is, in een geglobaliseerde economie en samenleving uit te breiden naar iedereen. Om haar taak in verband met het universeel maken van de sociale zekerheid te vervullen, moet de IAO haar geactualiseerde corpus van normen aanvullen met een krachtig instrument dat de sociale zekerheid verankert in een nieuw ontwikkelingsmodel en dat zo verwoord is dat het een breed draagvlak krijgt in alle lidstaten.

(43) ILO, *Social Security and the Rule of Law*, 2011, ILC.100/III/1B, *op. cit.* p. 13.

(44) Versnipperde arbeidsmarkten en de toename van flexibele, tijdelijke, atypische en onzekere vormen van tewerkstelling en de mogelijke uitbreiding ervan naar de informele sector.

(45) ILO, "Setting social security standards in a global society", *Social Security Policy Papers*, Paper 2, Social Security Department, 2008.

2.2. DE HUIDIGE IAO-NORMEN IN VOGELVLUCHT

25. Het corpus van geactualiseerde socialezekerheidsnormen van de IAO bestaat momenteel uit acht verdragen en acht aanbevelingen⁴⁶. Verdrag nr. 121 betreffende de prestaties bij arbeidsongevallen en beroepsziekten van 1964, Verdrag nr. 128 betreffende uitkeringen bij invaliditeit en ouderdom en aan nagelaten betrekkingen van 1967 en Verdrag nr. 130 betreffende de geneeskundige verzorgingen en de uitkeringen wegens ziekte van 1969 stellen samen met de bijbehorende aanbevelingen (nrs. 121, 131 en 134) hogere eisen aan de verschillende eventualiteiten van de sociale zekerheid die onder Verdrag nr. 102⁴⁷ vallen, vooral met betrekking tot de personele werkingsfeer en de minimumniveaus van de verstrekkingen en uitkeringen die moeten worden verleend, en hebben dezelfde aanpak en structuur. Verdrag nr. 157 betreffende de instelling van een internationaal stelsel voor behoud van rechten op het gebied van de sociale zekerheid van 1982 behandelt het behoud van socialezekerheidsrechten voor arbeidsmigranten en vult de bepalingen aan van Verdrag nr. 118 betreffende de gelijke behandeling (sociale zekerheid) van 1962, dat de nadruk legt op gelijke behandeling en de exporteerbaarheid van uitkeringen. Verdrag nr. 168 betreffende de bevordering van werkgelegenheid en de bescherming tegen werkloosheid van 1988 en Aanbeveling nr. 176 betreffende de bevordering van werkgelegenheid en de bescherming tegen werkloosheid van 1988 voorzien in een betere bescherming van werklozen door het verstrekken van uitkeringen in de vorm van periodieke betalingen, terwijl tegelijkertijd volledige, productieve en vrij gekozen werkgelegenheid wordt bevorderd. Verdrag nr. 183 betreffende de bescherming van het moederschap van 2000 en Aanbeveling nr. 191 betreffende de bescherming van het moederschap van 2000 zorgen er samen voor dat alle werkende vrouwen, inclusief vrouwen die atypische vormen van niet-zelfstandige arbeid verrichten, recht hebben op een hoger niveau van zwangerschapsuitkeringen met betrekking tot zwangerschap, bevalling en de gevolgen daarvan. Ze bevatten ook bepalingen over gezondheidsbescherming, arbeidsbescherming en non-discriminatie voor zwangere vrouwen en vrouwen die borstvoeding geven. Aanbeveling nr. 202 vervolledigt tot slot de geactualiseerde normen met richtsnoeren voor het realiseren van socialebeschermingsokkels als essentieel onderdeel van de nationale socialezekerheidsstelsels en voor het ontwikkelen en tot stand brengen van nationale

(46) In 2002 bevestigde de Raad van Bestuur van de IAO dat de volgende socialezekerheidsverdragen up-to-date waren: Verdrag nr. 102 betreffende minimumnormen van sociale zekerheid 1952; Verdrag nr. 118 betreffende de gelijke behandeling (sociale zekerheid), 1962; Verdrag nr. 121 betreffende de prestaties bij arbeidsongevallen en beroepsziekten, 1964; Verdrag nr. 128 betreffende uitkeringen bij invaliditeit en ouderdom en aan nagelaten betrekkingen, 1967; Verdrag nr. 130 betreffende de geneeskundige verzorgingen en de uitkeringen wegens ziekte, 1969; Verdrag nr. 157 betreffende de instelling van een internationaal stelsel voor behoud van rechten op het gebied van de sociale zekerheid, 1982; en Verdrag nr. 168 betreffende de bevordering van werkgelegenheid en de bescherming tegen werkloosheid, 1988. De Raad van Bestuur bevestigde eveneens dat de volgende socialezekerheidsaanbevelingen up-to-date waren: Aanbeveling nr. 67 over de bestaanszekerheid, 1944; Aanbeveling nr. 121 betreffende de prestaties bij arbeidsongevallen en beroepsziekten, 1964; Aanbeveling nr. 131 betreffende uitkeringen bij invaliditeit en ouderdom en aan nagelaten betrekkingen, 1967; Aanbeveling nr. 134 betreffende de geneeskundige verzorgingen en de uitkeringen wegens ziekte, 1969; Aanbeveling nr. 167 betreffende de instelling van een internationaal stelsel voor behoud van rechten op het gebied van de sociale zekerheid, 1983; en Aanbeveling nr. 176 betreffende de bevordering van werkgelegenheid en de bescherming tegen werkloosheid, 1988. Het geactualiseerde corpus van socialezekerheidsnormen omvat ook de volgende recentere instrumenten: Verdrag nr. 183 betreffende de bescherming van het moederschap, 2000; en Aanbevelingen nr. 191 betreffende de bescherming van het moederschap, 2000, en nr. 202 over de socialebeschermingsokkels, 2012.

(47) Met uitzondering van gezinsbijslagen.

sozialezekerheidsbeleidsmaatregelen en -strategieën die erop gericht zijn de dekking van de sociale bescherming uit te breiden en zo snel mogelijk hogere beschermingsniveaus te bieden aan het grootst mogelijke aantal mensen, volgens de richtsnoeren van de socialezekerheidsnormen van de IAO.

2.2.1. Aanbevelingen nr. 67 en nr. 69 (1944): verankering van het universaliteitsbeginsel⁴⁸

26. Aanbevelingen nr. 67 en nr. 69 bevatten een reeks leidende beginselen die van toepassing zijn op alle gebeurtenissen die tot inkomensverlies leiden en stelden geneeskundige verzorging in als een afzonderlijke tak van de sociale zekerheid, aan de hand van een specifiek instrument. Deze twee aanbevelingen weerspiegelen een radicale paradigmaverschuiving in het socialezekerheidsbeleid, namelijk de wens om niet alleen werknemers, maar de hele bevolking te beschermen. Beide aanbevelingen transformeren de socialezekerheidsstelsels van voor de oorlog en spitsen ze, volgens een trend die zich verder zal verspreiden, toe op de integratie van nieuwe bevolkingsgroepen, de uitbreiding van het aantal gedekte risico's, de toekenning van uitkeringen die in verhouding staan tot de noden en, in het algemeen, de homogenisering van de financiering en het beheer van voorheen afzonderlijke takken.⁴⁹

Aanbevelingen nr. 67 en nr. 69 bieden samen een alomvattende bescherming, waarbij de eerste het economische risico van inkomensverlies dekt en de tweede de biologische risico's van ziekte en invaliditeit. Een paar jaar later vertaalde Verdrag nr. 102 betreffende minimumnormen van sociale zekerheid de ideeën uit Aanbevelingen nr. 67 en nr. 69 in wettelijke verplichtingen, waardoor de sociale zekerheid een afzonderlijke tak van het internationaal recht werd, maar het vereist geen universele dekking of de verstrekking van een uitgebreid pakket van socialezekerheidsuitkeringen die een bescherming bieden gedurende de volledige levenscyclus⁵⁰. Het was immers belangrijk dat de IAO niet werd 'ingehaald' door de feiten, in dit geval de snelle ontwikkeling van geïntegreerde socialezekerheidsstelsels in West-Europa.

Tijdens de eeuwwisseling van de 19e naar de 20e eeuw werd opgemerkt dat Aanbevelingen nr. 67 en nr. 69 weliswaar een baanbrekende rol hadden gespeeld in de geschiedenis van de socialezekerheidsbeweging, maar dat de wereldgemeenschap er niet in was geslaagd de ambitieuze doelen in verband met het lenigen van nood en het voorkomen van armoede, te verwezenlijken⁵¹. Een nieuw model van sociale zekerheid met effectievere middelen werd noodzakelijk geacht om de armoede terug te dringen, met behoud van de fundamentele beginselen en doelstellingen die in Aanbevelingen nr. 67 en nr. 69 zijn vastgelegd. Kortom, het was tijd om van een risicogebaseerd model over te schakelen naar meer geïntegreerde vormen van sociale bescherming⁵².

(48) J.-M. Servais, *International Social Security*, *op. cit.*, §§ 39-40.

(49) ILO, *Social Security and the Rule of Law*, 2011, ILC.100/III/1B, *op. cit.* p. 19.

(50) ILO, *Extending social security to all: A guide through challenges and options*, Genève, 2010, p. 111.

(51) ILO, *Social Security and the Rule of Law*, 2011, ILC.100/III/1B, *op. cit.* p. 24.

(52) ILO, *Conclusions concerning the recurrent discussion on social protection (social security)*, 2011, ILC.100, Genève, 2011, § 6.

2.2.2. Aanbeveling nr. 67 over de bestaanszekerheid, 1944

27. Aanbeveling nr. 67 bundelt in één enkel instrument alle bepalingen die gericht zijn op inkomensbehoud bij arbeidsongeschiktheid of de onmogelijkheid om betaald werk te vinden en beveelt aan de bepalingen ervan uit te breiden naar alle werknemers, of ze nu in loondienst of als zelfstandige, in de stad of op het platteland werken, en naar hun personen ten laste. Hoewel sociale verzekering het belangrijkste beschermingsmechanisme blijft, is de aanbeveling het eerste internationale instrument dat sociale bijstand toevoegt om de bescherming uit te breiden naar kwetsbare en behoeftige personen. Aanbeveling nr. 67 bundelt alle mechanismen voor het verschaffen van het vervangingsinkomen met het oog op een geïntegreerd socialezekerheidsstelsel, een taak die later door Verdrag nr. 102 wordt overgenomen.

28. Aanbeveling nr. 67 is opgebouwd rond drie sets van leidende beginselen die bedoeld zijn om de uitrol van inkomenszekerheidssystemen te sturen. De eerste set van richtlijnen kan als algemeen worden omschreven (§§ 1-4 van Aanbeveling nr. 67). Van meet af aan dringt de aanbeveling (§ 1) er bij de lidstaten op aan om voorzieningen rond bestaanszekerheid in te voeren die de nood moeten lenigen en armoede moeten voorkomen, door de bestaansmiddelen die verloren zijn gegaan door de onmogelijkheid om te werken (inclusief ouderdom) of om betaald werk te vinden, of door het overlijden van de kostwinner, tot een redelijk niveau te herstellen. Ten tweede moet die bestaanszekerheid zoveel mogelijk worden vastgesteld op basis van een verplichte sociale verzekering, waarbij verzekerden die aan de vereiste voorwaarden voldoen, als tegenprestatie voor de aan een verzekeringsinstelling betaalde bijdragen recht hebben op uitkeringen tegen de tarieven en in de omstandigheden die bij wet zijn vastgesteld (§ 2). Wat tot slot de noden betreft die niet door de verplichte sociale verzekering worden gedekt, moeten de staten voorzien in sociale bijstand die is afgestemd op de noden van elk individu (§§ 3-4).

De tweede set van leidende beginselen houdt verband met de sociale verzekering. Zo moet de verplichte sociale verzekering alle eventualiteiten dekken waarbij een verzekerde niet in zijn levensonderhoud kan voorzien omdat hij niet in staat is om te werken of om betaald werk te vinden, of overlijdt en een gezin achterlaat dat onderhouden moet worden, en die bepaalde, daarmee samenhangende omstandigheden omvatten die vaak voorkomen en een buitensporige druk zetten op al beperkte inkomens, voor zover ze niet op een andere manier gedekt zijn (§ 5)⁵³. Daarnaast is voorzien in een vergoeding voor arbeidsongeschiktheid en voor overlijden ten gevolge van arbeid (§ 6). Punten 8 tot 26 van de aanbeveling hebben betrekking op de verschillende gebeurtenissen die leiden tot het optreden van elk van de gedekte risico's, de kring van gerechtigden, de hoogte van de uitkeringen en de financiering ervan. Wat het beheer betreft, pleit Aanbeveling nr. 67 (§ 28) voor een eenvormig of gecoördineerd beheer in een algemeen stelsel van socialezekerheidsdiensten waarin de bijdragebetalers via hun organisaties vertegenwoordigd moeten zijn in de organen die beslissen of advies geven over de algemene lijnen van het beheer en die wetsontwerpen indienen of regelgevingen opstellen; het gaat hier kortom om een gezamenlijk beheer.

(53) In punt 7 van Aanbeveling nr. 67 wordt een indeling voorgesteld van de te dekken eventualiteiten [a) ziekte; b) moederschap; enz.], met uitsluiting van de gezinsbijslagen. Bovendien sluit § 7 elke mogelijkheid van cumulatie tussen invaliditeits-, ouderdoms- en werkloosheidsuitkeringen uit.

De derde set van leidende beginselen betreft de sociale bijstand (§§ 28-30). De sociale bijstand vult de sociale verzekering aan met algemene bijstandsmaatregelen om het welzijn van kinderen ten laste te waarborgen. Op dezelfde manier moeten invaliden, ouderen en weduwen die geen socialeverzekeringsuitkeringen ontvangen omdat zij, respectievelijk hun echtgenotes, niet verplicht verzekerd waren, en van wie de inkomsten een bepaald niveau niet overschrijden, een speciale uitkering ontvangen tegen voorgeschreven tarieven.

2.2.3. Aanbeveling nr. 69 betreffende de geneeskundige verzorging, 1944

29. Aanbeveling nr. 69 betreffende de geneeskundige verzorging vertrekt van het idee dat de beschikbaarheid van adequate geneeskundige verzorging een “essentieel onderdeel van de sociale zekerheid” is⁵⁴. Aanbeveling nr. 69 maakt van de geneeskundige verzorging een aparte tak van de sociale zekerheid en legt het beginsel vast dat de aard en omvang van de verleende zorg bij wet moeten worden vastgesteld (§§ 1-2).

30. In de aanbeveling wordt gepleit voor een alomvattende gezondheidszorg voor alle leden van de bevolking, ongeacht of ze betaald werk verrichten of niet (§ 8); die zorg moet worden verstrekt via een socialeverzekeringsdienst, sociale bijstand of een openbare gezondheidsdienst.

31. Delen 1 tot 7 van Aanbeveling nr. 69 definiëren de algemene beginselen in verband met de organisatie en het beheer van de geneeskundige verzorging, zowel de beginselen die binnen de werkingssfeer van de betrokken tak vallen als de beginselen die gemeenschappelijk zijn voor het hele socialezekerheidsstelsel. Het doel van de diensten die een gezondheidsdienst via medische instellingen levert, is om zowel curatieve als preventieve zorg te verstrekken. Wat de financiering van de uitkeringen betreft, wordt in de aanbeveling de voorkeur gegeven aan het systeem van collectieve sociale verzekering door middel van regelmatige en periodieke betalingen, ofwel in de vorm van socialezekerheidsbijdragen of belastingen, ofwel via een gemengd systeem. Wat de vorm van deze gezondheidsdiensten betreft, stelt het Verdrag (§ 5) voor dat deze worden verstrekt ofwel via een gezondheidsdienst op basis van sociale verzekering, aangevuld met sociale bijstand voor de noden van behoeftige personen die nog niet door de sociale verzekering worden gedekt, ofwel door een openbare gezondheidsdienst.

32. Voor elk van de mogelijke vormen legt het Verdrag (§ 6) de voorwaarden vast waaraan moet worden voldaan wat betreft de gerechtigden die bescherming genieten en de wijze van financiering. Wanneer de dienst voor geneeskundige verzorging de vorm van een sociale verzekering heeft, moet de kring van gerechtigden elke verzekerde omvatten die bijdragen betaalt, zijn of haar echtgeno(o)t(e) en kinderen ten laste, en alle andere personen ten laste die in de nationale wetgeving zijn vastgesteld, maar ook alle andere personen die verzekerd zijn uit hoofde van bijdragen die namens hem of haar zijn betaald, moeten recht hebben op alle zorg die door de dienst wordt verstrekt. Voor personen die nog niet verzekerd zijn, geldt dat als ze niet in staat zijn om op eigen kosten geneeskundige verzorging te krijgen, ze die moeten krijgen via sociale bijstand.

(54) Aanbeveling nr. 69, preambule.

In dat geval is de financiering van de geneeskundige verzorging van een gemengd type, bestaande uit zowel bijdragen van de verzekerden en hun werkgevers als subsidies uit overheidsfondsen. Wanneer de zorg wordt verleend door een openbare dienst (§ 7), kan de kring van gerechtigden als universeel worden omschreven, aangezien elk lid van de gemeenschap recht moet hebben op alle zorg die door de dienst wordt verleend. Wat betreft de manier waarop die zorg gefinancierd wordt, zou die financiering fondsen moeten omvatten van ofwel een progressieve belasting die specifiek geheven wordt om de gezondheidszorg of alle gezondheidsdiensten in stand te houden, ofwel van algemene inkomsten. Aangaande de beginselen die specifiek betrekking hebben op de organisatie en het beheer van de gezondheidszorg, wordt opgemerkt dat alle leden van de gemeenschap te allen tijde en overal moeten kunnen profiteren van volledige preventieve en curatieve gezondheidszorg onder dezelfde voorwaarden en zonder belemmeringen of hindernissen van administratieve, financiële of politieke aard of die anderszins geen verband houden met hun gezondheidstoestand (§ 20). Ten tweede moet de geneeskundige verzorging voldoen aan de noden van personen, zonder tijdsbeperkingen worden verleend, gericht zijn op de hoogste kwaliteit van dienstverlening (§ 46), worden verleend door hooggekwalificeerd personeel (§§ 66-74), met het oog op de instandhouding, het herstel of de verbetering van de gezondheid van de beschermde personen, behoudens redelijke beperkingen die omwille van de technische organisatie van de dienst kunnen worden opgelegd (§ 22).

33. Bovendien moet alle geneeskundige verzorging in het hele land rationeel worden georganiseerd met het oog op een zo groot mogelijke zuinigheid en efficiëntie (§ 27), onder gecentraliseerde controle staan (§ 24) en van nabij worden gecoördineerd met de algemene gezondheidsdiensten van het land (§ 19). Aanbeveling nr. 69 beschrijft ook andere algemene beginselen die van toepassing zijn op alle takken van de sociale zekerheid wat betreft geneeskundige verzorging. Ten eerste is het de bedoeling om te zorgen voor een universele dekking van de bevolking, aangezien de geneeskundige verzorgingsdienst alle leden van de gemeenschap moet omvatten, of ze nu betaald werk hebben of niet (§ 8). De gezondheidszorg moet gebaseerd zijn op collectieve financiering om de duurzaamheid en geleidelijke ontwikkeling ervan te garanderen, wat de sociale stabiliteit en verbondenheid bevordert (§ 4). Bovendien is het, in overeenstemming met het beginsel van de algemene verantwoordelijkheid van de staat, de verantwoordelijkheid van de centrale autoriteiten om het nationale gezondheidsbeleid te formuleren en toezicht te houden op alle geneeskundige en algemene gezondheidsdiensten (§§ 92-93), teneinde de zorgverlening en het goede beheer van alle betrokken instellingen en diensten te garanderen, ongeacht de wijze van financiering of beheer.

34. Met betrekking tot het beginsel van democratisch en transparant bestuur van het socialezekerheidsstelsel bepaalt de aanbeveling dat de gezondheidszorg moet worden beheerd via deelname van vertegenwoordigers van de beschermde personen (§ 104), van de bijdragebetalers en van de medische en aanverwante beroepen (§ 111), en moet voorzien in een snel en doeltreffend mechanisme voor het indienen van klachten of het instellen van beroep tegen de beslissingen die zijn genomen (§§ 112-114).

2.2.4. Verdrag nr. 102

2.2.4.1. Verdrag nr. 102 maakt van de sociale zekerheid een aparte tak van het internationaal recht

35. Verdrag nr. 102 werd aangenomen in 1954⁵⁵ en heeft een grote invloed gehad op de ontwikkeling van de sociale zekerheid wereldwijd.⁵⁶ Dit verdrag kan daarom worden gezien als een internationaal aanvaarde beschrijving van het beginsel zelf van de sociale zekerheid⁵⁷. In tegenstelling tot eerdere verdragen legt Verdrag nr. 102 de doelen vast die moeten worden verwezenlijkt en niet de middelen die daarvoor moeten worden ingezet. Verdrag nr. 102 brengt de negen ‘klassieke’ socialezekerheidsrisico’s, of eventualiteiten, samen in één enkel, allesomvattend en juridisch bindend instrument⁵⁸. Het verdrag beschrijft de basisparameters van de sociale zekerheid als een sociale instelling, die als enige doel heeft ervoor te zorgen dat de gerechtigden en hun gezinnen tijdens de volledige duur van de gedekte eventualiteit in gezonde en waardige omstandigheden kunnen leven.⁵⁹ Het verdrag biedt (door zijn internationale reikwijdte) een maatstaf om te bepalen of de bestaande nationale socialezekerheidsstelsels voldoen aan het niveau dat het voorschrijft, of dit zelfs overtreffen. Verdrag nr. 102 legt ook kwantitatieve minimumnormen vast voor de bescherming van de bevolking⁶⁰ en het niveau van de uitkeringen die de socialezekerheidsstelsels moeten bieden voor elk van de risico’s en de voorwaarden waaronder deze uitkeringen worden toegekend⁶¹, evenals de bijbehorende statistische verplichtingen om de naleving van het Verdrag aan te tonen. Het verdrag stelt een aantal basisbeginselen vast die moeten worden nageleefd, ongeacht het type socialezekerheidsstelsel:

(55) D. Maul, *International Labour Organization: 100 years of global social policy*, publicatie IAO, 2019, schrijft over Verdrag nr. 102 (eigen vertaling): “opgevat als een soort van codificatie van verschillende naoorlogse projecten om welvaartsstaten te creëren, bevat het niettemin een verbintenis tot universele dekking”. Dit was een van de redenen waarom het een storm van protest veroorzaakte onder werkgevers, die unaniem tegen de goedkeuring ervan stemden, waarbij Amerikaanse vertegenwoordigers zich fel verzetten tegen de ‘gesocialiseerde geneeskunde’ (Vergadering, Internationale Arbeidsconferentie, 35^e zitting, Genève, 1952 (Genève, ILO, 1953), p. 328).

(56) A.-S. Dupont, “Le revenu de substitution en cas d’incapacité de travail consécutive à la maladie”, in S. Dagron, A.-S. Dupont en K. Lempen (eds.), *L’OIT et le droit social en Suisse: 100 ans et après?* Pôle Berenstein, Rechtenfaculteit, Universiteit van Genève, 2019, pp. 59-78, die schrijft dat (eigen vertaling) “Zwitserland zich niet of nauwelijks heeft laten beïnvloeden door internationale verdragen, ook niet door verdragen die het had ondertekend”. Uit zijn houding ten opzichte van Verdrag nr. 102 van de IAO blijkt dat ze dit nooit heeft willen gebruiken als model om de sociale bescherming van mensen die op haar grondgebied wonen te verbeteren. De officiële bekrachtiging van het verdrag, of preciezer gezegd van delen ervan, gebeurde pas toen de binnenlandse wetgeving al in overeenstemming was met de eisen van de Internationale Arbeidsorganisatie. Dezelfde houding werd aangenomen in het kader van de Raad van Europa.

(57) Enkele decennia nadat het verdrag in werking was getreden, maakt de Commissie van experts zich zorgen over de toenemende tendens om sommige stelsels te privatiseren, terwijl Verdrag nr. 102 in naam van de solidariteit bepaalt dat stelsels collectief moeten worden gefinancierd door bijdragen of belastingen. Zie ILO, ILO, Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations. General report and observations concerning certain countries, Genève, 85^e zitting IAC, 1997.

(58) Er zijn negen hoofdtakken van de sociale zekerheid: geneeskundige verzorging, uitkeringen bij ziekte, werkloosheidsuitkeringen, ouderdomsuitkeringen, uitkeringen bij arbeidsongevallen en beroepsziekten, gezinsbijslagen, moederschapsuitkeringen, invaliditeitsuitkeringen en uitkeringen aan nabestaanden.

(59) ILO, “Social security and the rule of law”, 2011, ILC.100/III/1B, *op. cit.*, p. 25.

(60) Verdrag nr. 102, artikelen 9, 15, 21, 27, 33, 41, 48, 55 en 61.

(61) Verdrag nr. 102, artikelen 16, 22, 28, 36, 44, 50, 56, 62, 65, 66 en 67.

- de algemene verantwoordelijkheid van de staat voor het verstrekken van uitkeringen en voor het goede beheer van de betrokken instellingen en diensten, teneinde de verstrekking van de uitkeringen te waarborgen;⁶²
- de deelname van de beschermde personen aan het beheer van de socialezekerheidsstelsels⁶³;
- de collectieve financiering van de socialezekerheidsstelsels⁶⁴;
- aanpassing van het bedrag van de ingegane pensioenen⁶⁵;
- het recht om beroep in te stellen indien de dienst wordt geweigerd of er onenigheid bestaat over de kwaliteit of kwantiteit ervan.⁶⁶

36. Het verdrag legt ook het beginsel vast van de gelijke behandeling tussen onderdanen en niet-onderdanen⁶⁷ die in een bepaald land verblijven.

37. Wanneer we kijken naar de structuur van Verdrag nr. 102 zien we dat het uit 15 afzonderlijke delen bestaat⁶⁸. Delen II tot X leggen een reeks minimumnormen voor bescherming vast voor de negen categorieën van sociale risico's: geneeskundige zorg, uitkeringen bij ziekte, werkloosheidsuitkeringen, ouderdomsuitkeringen, uitkeringen bij arbeidsongevallen en beroepsziekten, gezinsbijslagen, moederschapsuitkeringen, invaliditeitsuitkeringen en uitkeringen aan nabestaanden. Naast bepalingen die specifiek zijn voor elke tak bevat het verdrag ook bepalingen die gemeenschappelijk zijn voor alle takken en die voorzien in flexibele regelingen voor de officiële bekrachtiging en toepassing van het verdrag (deel I), een reeks kwantitatieve normen voor periodieke betalingen (deel XI), gelijke behandeling van niet-onderdanen (deel XII) en regels voor de schorsing van uitkeringen, het recht van beroep, financiering en administratie (deel XIII).

2.2.4.2. *Flexibiliteit van het instrument*

38. Verdrag nr. 102 maakt bekrachtiging à la carte mogelijk door te voorzien in opties en flexibiliteitsclausules om geleidelijk de breedste dekking te bereiken, afhankelijk van het tempo van de economische ontwikkeling van elk land. Volgens artikelen 2 en 4 van Verdrag nr. 102 moet een bekrachtigende staat minstens drie van de negen delen met betrekking tot verstrekkingen en uitkeringen aanvaarden. Om te zorgen voor een redelijk evenwicht tussen de gekozen uitkeringsverplichtingen, is het absoluut noodzakelijk dat de staat de bepalingen met betrekking tot ten minste een van de volgende vijf categorieën aanvaardt: werkloosheid, arbeidsongeval of beroepsziekte, ouderdom, invaliditeit en nabestaanden (artikel 2). Het verdrag bepaalt voorts dat leden die slechts enkele onderdelen van delen II tot X bekrachtigen vervolgens de

(62) Verdrag nr. 102, artikelen 71(3) en 72(2).

(63) Verdrag nr. 102, artikel 72, § 1.

(64) Verdrag nr. 102, artikel 71, §§ 1 en 2.

(65) Verdrag nr. 102, artikelen 65(10) en 66(8).

(66) Verdrag nr. 102, artikel 70.

(67) Om de toepassing van dit beginsel in het hele socialezekerheidsstelsel mogelijk te maken en de exporteerbaarheid van langdurige uitkeringen te waarborgen, nam de Conferentie in 1962 Verdrag nr. 118 betreffende de gelijke behandeling (sociale zekerheid) aan.

(68) Deel XIV bevat verscheidene bepalingen over de effecten van het verdrag in de loop van de tijd, terwijl deel XV de slotbepalingen bevat over de officiële bekrachtiging en inwerkingtreding.

verplichtingen uit de andere delen kunnen aanvaarden en geleidelijk kunnen overgaan tot de volledige verwezenlijking van de doelstellingen van het verdrag (artikel 4). Bovendien staat artikel 3 van het verdrag de leden die op economisch en medisch gebied nog niet voldoende tot ontwikkeling zijn gekomen (minder geïndustrialiseerde landen) toe om tijdelijk af te wijken⁶⁹ van de bepalingen betreffende de reikwijdte, het percentage en de duur van de uitkering in bepaalde takken⁷⁰.

39. Verdrag nr. 102 verplicht de lidstaten bij wet de categorieën van werknemers of groepen van de beroepsbevolking vast te stellen die onder de bescherming van elk van de takken vallen. Verplichte aansluiting van uitkeringsgerechtigden (artikel 5) is één van de vaste kenmerken van internationale socialezekerheidsnormen, omdat die een zo breed mogelijke spreiding van risico's mogelijk maakt. Verplichte aansluiting is niet alleen economisch gerechtvaardigd, het is ook een wettelijke vereiste dat het recht op verstrekkingen onderworpen is aan objectieve voorwaarden van gelijke aansluiting voor iedereen. Het beginsel van verplichte aansluiting heeft op die manier de basis gelegd voor een benadering van de sociale zekerheid die gebaseerd is op rechten. Het verdrag is vandaag nog steeds actueel en de relevantie ervan is nooit in twijfel getrokken. Artikel 6 van het verdrag bepaalt ook onder welke voorwaarden niet-verplichte verzekeringen kunnen worden gebruikt om het vereiste niveau van bescherming in bepaalde takken te bieden. Zo moet een dergelijke verzekering onder toezicht staan van de overheid of gezamenlijk worden beheerd door werkgevers en werknemers, een groot deel van de personen dekken van wie de inkomsten uit arbeid niet hoger zijn dan die van een geschoolde mannelijke arbeider en, samen met eventuele andere vormen van bescherming, voldoen aan de relevante bepalingen van het verdrag. Wat arbeidsongevallen, gezinsbijslagen en moederschapsuitkeringen betreft, wordt een vrijwillige verzekering daarentegen niet aanvaard en kan alleen een verplichte verzekering in aanmerking worden genomen.

2.2.4.3. Verdrag nr. 102 stelt voor elke tak van de sociale zekerheid een minimumconfiguratie voor

40. Voor elke tak van sociale zekerheid worden in delen II tot X van Verdrag nr. 102 de *minimumeisen* in zes artikelen⁷¹ uiteengezet. Terwijl het eerste artikel de staat verplicht om door middel van of in overeenstemming met de nationale wet- of regelgeving te zorgen voor de voorziening van de betrokken verstrekkingen, definiëren de andere vijf artikelen een reeks kwantitatieve en kwalitatieve parameters die in de marge worden opgesomd. De reeks waarden die aan deze parameters worden toegekend, bepalen

(69) Zo zullen de staten die van deze afwijkingen gebruik hebben gemaakt, in het jaarlijks rapport over de toepassing van dit verdrag, dat zij krachtens artikel 22 van het statuut van de Internationale Arbeidsorganisatie moeten uitbrengen, voor elke afwijking die ze toepassen, moeten vermelden: (a) dat de redenen die zij hadden om dat te doen, nog steeds bestaan; of (b) dat zij vanaf een bepaalde datum afstand doen van het recht om van de betrokken afwijkende bepaling gebruik te maken (artikel 3, tweede lid, van Verdrag nr. 102).

(70) Meer specifiek mogen landen die op economisch en medisch gebied nog niet voldoende tot ontwikkeling zijn gekomen, met het oog op de negen risicocategorieën, de dekking in een eerste fase beperken tot bepaalde categorieën van werknemers, die ten minste 50% uitmaken van alle werknemers die in industriële ondernemingen met ten minste 20 werknemers werken.

(71) Deze configuratie omvat: de vaststelling van het risico, de personele werkings sfeer, het type en het bedrag van de verstrekte uitkeringen, de duur van de minimale aansluitingsperiode en de duur van de uitkering en de wachttijd. De term *wachttijd* verwijst ofwel naar een bijdrageperiode, een arbeidsperiode, een verblijfsperiode, of een combinatie van deze periodes, zoals voorgeschreven (Artikel 1(f) van Verdrag nr. 102).

een minimaal beschermingsniveau voor elk van de betreffende takken. Hoewel het dus mogelijk is om het beschermingsniveau te verhogen door bijvoorbeeld de duur van de wachttijd of bijdragetijd te verkorten of de periode gedurende welke de uitkering moet worden betaald te verlengen, betekent de instelling van deze basisparameters op waarden die niet voldoen aan de drempels die door het verdrag zijn vastgesteld, noodzakelijkerwijs dat niet langer aan de door het verdrag voorgescreven minimumnorm is voldaan.

2.2.4.3.1. Geneeskundige zorg (artikelen 7 tot 12)

2.2.4.3.1.1. Vaststelling van het gedekte risico (artikel 8)

41. Onder de verzekerde gevallen moeten begrepen zijn alle ziektegevallen, ongeacht hun oorzaak, en zwangerschap, bevalling en de gevolgen daarvan. Dit betreft meer bepaald de terugbetaling of aanvaarding van de verantwoordelijkheid voor een deel van de gezondheidszorg of de aankoop van geneesmiddelen. In het algemeen moet de geneeskundige zorg gericht zijn op de instandhouding, het herstel of de verbetering van de gezondheid van de beschermde persoon en van zijn of haar geschiktheid om te werken en om te voorzien in zijn of haar persoonlijke behoeften⁷².

2.2.4.3.1.2. Personele werkingsfeer (artikel 9)

42. Tot de beschermde personen moeten worden gerekend:

- (a) voorgescreven groepen van loontrekkenden, welke in totaal ten minste 50 procent uitmaken van de gezamenlijke loontrekkenden, alsmede de echtgenotes en kinderen van de tot deze groepen behorende loontrekkenden; of
- (b) voorgescreven groepen van de werkende bevolking, welke in totaal ten minste 20 procent uitmaken van de gezamenlijke ingezetenen, alsmede de echtgenotes en kinderen van de tot deze groepen behorende personen; of
- (c) voorgescreven groepen van ingezetenen, welke in totaal ten minste 50 procent uitmaken van de gezamenlijke ingezetenen; of
- (d) wanneer een verklaring is afgelegd op grond van artikel 3, voorgescreven groepen van loontrekkenden, welke in totaal ten minste 50 procent uitmaken van de gezamenlijke loontrekkenden in industriële ondernemingen, waarin ten minste 20 personen werkzaam zijn, alsmede de echtgenotes en kinderen van de tot deze groepen behorende loontrekkenden.

2.2.4.3.1.3. Het type en het bedrag van de uitkering (artikel 10)

43. De verstrekkingen moeten ten minste omvatten:

- (a) in geval van ziekte-toestand:
 - (i) de hulp van algemene artsen, met inbegrip van bezoeken aan huis;
 - (ii) de hulp van specialisten, verleend in ziekenhuizen aan personen, die al dan niet in een ziekenhuis zijn opgenomen, alsmede de hulp van specialisten, welke buiten een ziekenhuis kan worden verleend;
 - (iii) de verstrekking van noodzakelijke geneesmiddelen op voorschrift van een geneeskundige of van een andere daartoe bevoegde persoon;
 - (iv) de opname in een ziekenhuis, wanneer deze noodzakelijk is;
- (b) in geval van zwangerschap, bevalling en de gevolgen daarvan:

(72) M. Humblet en R. Silva, *Standards for the 21st century – social security*, ILO, 2002, p. 18.

- (i) prenatale zorg, hulp bij de bevalling en postnatale zorg hetzij van een geneeskundige, hetzij van een gediplomeerde vroedvrouw;
- (ii) de opnemings in een ziekenhuis, wanneer deze noodzakelijk is.

44. De verstrekkingen, verleend overeenkomstig dit artikel, moeten strekken tot instandhouding, herstel of verbetering van de gezondheid van de beschermde persoon, alsmede van diens geschiktheid om te werken en om te voorzien in zijn persoonlijke behoeften (artikel 10, 3). Bovendien kunnen de gerechtigde of zijn kostwinner ertoe gehouden worden een bijdrage te leveren in de kosten van de geneeskundige zorg, ontvangen in geval van ziekte-toestand; de regelen betreffende deze deelneming in de kosten moeten zodanig worden vastgesteld, dat zij geen te zware last met zich brengen (artikel 10, 2).

2.2.4.3.1.4. De duur van de minimale aansluitingsperiode (artikel 11)

45. De bovengenoemde verstrekkingen moeten in een door verzekering gedekt geval ten minste worden gewaarborgd aan de beschermde persoon, die zelf of wiens kostwinner een wachttijd heeft vervuld, welke noodzakelijk kan worden geacht om misbruiken te voorkomen.

2.2.4.3.1.5. De duur van de uitkering en de wachttijd (artikel 12)

46. Bovengenoemde verstrekkingen moeten gedurende de gehele duur van het door verzekering gedekte geval worden verleend, met dien verstande dat in geval van ziekte-toestand de duur der verstrekkingen beperkt kan worden tot 26 weken per geval; nochtans mogen de geneeskundige verstrekkingen niet worden beëindigd zolang ziekgeld wordt betaald, terwijl maatregelen moeten worden getroffen om bovenbedoelde periode te verlengen ten aanzien van in de nationale wetgeving aangegeven ziekten, waarvan wordt erkend dat zij langere zorg vereisen. Een uitzondering op deze beperking van 26 weken is mogelijk voor lidstaten die op economisch en medisch gebied nog niet voldoende tot ontwikkeling zijn gekomen en die gebruik hebben gemaakt van tijdelijke afwijkingen en hiertoe een verklaring hebben afgelegd, die is gehecht aan hun bekrachtiging, op grond van artikel 3. Voor hen kan de duur van de uitkering worden beperkt tot 13 weken per geval.

2.2.4.3.2. Uitkeringen bij ziekte (artikelen 13-18)73

2.2.4.3.2.1. Vaststelling van het gedekte risico (artikel 14)

47. Het door verzekering gedekte geval moet omvatten ongeschiktheid tot werken, welke voortspuit uit een ziekte-toestand en welke derving van inkomsten uit arbeid met zich brengt, zoals nader geregeld bij de nationale wetgeving. Kortom, het betreft hier het verlenen van financiële bijstand aan een werknemer die ziek is of niet kan werken voor de duur van zijn of haar afwezigheid.

2.2.4.3.2.2. Personele werkingsfeer (artikel 15)

48. Tot de beschermde personen moeten worden gerekend:
(a) voorgeschreven groepen van loontrekkenden, welke in totaal ten minste 50 procent uitmaken van de gezamenlijke loontrekkenden; of

(73) J.-M. Servais, *International Social Security*, op. cit. pp. 68 et seq.

- (b) voorgeschreven groepen van de werkende bevolking, welke in totaal ten minste 20 procent uitmaken van de gezamenlijke ingezetenen; of
- (c) alle ingezetenen, van wie de inkomsten tijdens het door verzekering gedekte geval grenzen, voorgeschreven overeenkomstig de bepalingen van artikel 67 (berekening van periodieke betalingen), niet overschrijden; of
- (d) wanneer een verklaring is afgelegd op grond van artikel 3, voorgeschreven groepen van loontrekkenden, welke in totaal ten minste 50 procent uitmaken van de gezamenlijke loontrekkenden in industriële ondernemingen, waarin ten minste 20 personen werkzaam zijn.

2.2.4.3.2.3. Het type en het bedrag van de uitkering (artikel 16)

49. Wat het type en het bedrag van de uitkering betreft, zal de uitkering, wanneer het gaat om groepen van loontrekkenden of groepen van de werkende bevolking, bestaan uit een periodieke betaling, berekend overeenkomstig de bepalingen hetzij van artikel 65, hetzij van artikel 66 (namelijk ten minste 40-45-50% van het laatste loon van de gerechtigde of ten minste 40-45-50% van het nationale referentieloon). Wanneer echter alle ingezetenen beschermd zijn, zal de uitkering bestaan uit een periodieke betaling, berekend overeenkomstig de bepalingen van artikel 67 (namelijk het voorgeschreven minimumbedrag).

2.2.4.3.2.4. De duur van de minimale aansluitingsperiode (artikel 17)

50. De in artikel 16 vermelde uitkering moet in het door verzekering gedekte geval ten minste worden gewaarborgd aan de beschermde personen, die een wachttijd hebben vervuld, welke noodzakelijk kan worden geacht om misbruiken te voorkomen.

2.2.4.3.2.5. De duur van de uitkering en de wachttijd (artikel 18)

51. De uitkering moet gedurende de gehele duur van het door verzekering gedekte geval worden verleend, met dien verstande dat de duur van de uitkering kan worden beperkt tot 26 weken per ziektegeval, met de mogelijkheid om de uitkering niet te verstrekken gedurende de eerste drie dagen van inkomstenderving (wachtdagen). Voor lidstaten die op economisch en medisch gebied nog niet voldoende tot ontwikkeling zijn gekomen en die gebruik hebben gemaakt van tijdelijke afwijkingen en hiertoe een verklaring hebben afgelegd, die is gehecht aan hun bekrachtiging, op grond van artikel 3, kan de duur van de uitkering worden beperkt hetzij tot een zodanig tijdvak dat het totale aantal dagen, waarover in de loop van een jaar uitkering van ziekengeld wordt verstrekt, niet minder bedraagt dan tien maal het gemiddelde aantal beschermde personen gedurende dat jaar, hetzij tot 13 weken per ziektegeval met de mogelijkheid de uitkering niet te verstrekken gedurende de eerste drie dagen van inkomstenderving.

2.2.4.3.2.6. Werkloosheidsuitkeringen (artikelen 19 tot 24)⁷⁴

2.2.4.3.2.6.1. Vaststelling van het gedekte risico (artikel 20)

52. Het door verzekering gedekte geval moet omvatten het derven van inkomsten uit arbeid – zoals nader geregeld bij de nationale wetgeving – veroorzaakt door de onmogelijkheid voor een beschermd persoon, die in staat is arbeid te verrichten en

(74) *Ibid.* pp. 92 et seq.

voor de arbeid beschikbaar is, om passend werk te verkrijgen. Kortom, het betreft hier het verlenen van financiële bijstand aan werklozen.

2.2.4.3.2.6.2. Personele werkingsfeer (artikel 21)

53. Tot de beschermde personen moeten worden gerekend:

(a) voorgeschreven groepen van loontrekkenden, welke in totaal ten minste 50 procent uitmaken van de gezamenlijke loontrekkenden; of

(b) alle ingezetenen, van wie de inkomsten tijdens het door verzekering gedekte geval grenzen, voorgeschreven overeenkomstig de bepalingen van artikel 67 (berekening van periodieke betalingen), niet overschrijden; of

(c) wanneer een verklaring is afgelegd op grond van artikel 3, voorgeschreven groepen van loontrekkenden, welke in totaal ten minste 50 procent uitmaken van de gezamenlijke loontrekkenden in industriële ondernemingen, waarin ten minste 20 personen werkzaam zijn.

2.2.4.3.2.6.3. Het type en het bedrag van de uitkering (artikel 22)

54. Wat het type en het bedrag van de uitkering betreft, zal de uitkering, wanneer het gaat om groepen van loontrekkenden, bestaan uit een periodieke betaling, berekend overeenkomstig de bepalingen hetzij van artikel 65, hetzij van artikel 66 (namelijk ten minste 40-45-50% van het laatste loon van de gerechtigde of ten minste 40-45-50% van het nationale referentieloon). Wanneer echter alle ingezetenen beschermd zijn, zal de uitkering bestaan uit een periodieke betaling, berekend overeenkomstig de bepalingen van artikel 67 (namelijk het voorgeschreven minimumbedrag).

2.2.4.3.2.6.4. De duur van de minimale aansluitingsperiode (artikel 23)

55. De in artikel 22 vermelde uitkering moet tijdens het door verzekering gedekte geval ten minste worden gewaarborgd aan de beschermde personen, die een wachttijd hebben vervuld, welke noodzakelijk kan worden geacht om misbruiken te voorkomen. Bovendien mag de werkloosheidsuitkering niet worden uitbetaald gedurende een wachttijd die niet langer mag duren dan zeven dagen voor elk geval van inkomstenderving⁷⁵.

2.2.4.3.2.6.5. De duur van de uitkering en de wachttijd (artikel 24)

56. De in artikel 22 vermelde uitkering moet gedurende de gehele duur van het door verzekering gedekte geval worden verleend, met dien verstande dat de uitkeringsduur kan worden beperkt: wanneer groepen van loontrekkenden beschermd worden, tot 13 weken in de loop van een periode van 12 maanden; wanneer alle ingezetenen beschermd worden, van wie de inkomsten tijdens het door verzekering gedekte geval voorgeschreven bepaalde grenzen niet overschrijden, tot 26 weken in de loop van een periode van 12 maanden.

57. Ten aanzien van seizoenarbeiders kunnen de duur van de uitkering en de wachttijd worden aangepast aan de arbeidsvoorwaarden. Deze bepaling staat ook in Verdrag nr. 168.

(75) Verdrag nr. 168 maakt het mogelijk om deze wachttijd voor landen met tijdelijke afwijkingen te verlengen tot tien dagen.

2.2.4.3.3. Ouderdomsuitkeringen (artikelen 25 tot 30)⁷⁶

2.2.4.3.3.1. Vaststelling van het gedekte risico (artikel 26)

58. De verzekerde eventualiteit bestaat in het bereikt hebben van een voorgeschreven leeftijd (bepaald door of op grond van nationale wetgeving). De voorgeschreven leeftijd mag niet hoger worden gesteld dan vijfenzestig jaar. Nochtans mag een hogere leeftijd worden voorgeschreven door de bevoegde autoriteiten, rekening houdende met de arbeidsgeschiktheid van oudere personen in de betrokken landen. Het doel is dus om financiële bijstand te verlenen aan iedereen die als te oud wordt beschouwd om nog betaald werk te verrichten. Daarnaast kan de nationale wetgeving uitkeringen schorsen als de persoon die er recht op zou hebben bepaalde voorgeschreven winstgevende activiteiten gaat uitvoeren, of uitkeringen die op de betaling van een bijdrage berusten verlagen als de inkomsten van de gerechtigde een voorgeschreven bedrag overschrijden, en uitkeringen die niet op de betaling van een bijdrage berusten als de inkomsten van de gerechtigde, of andere middelen of beide, een voorgeschreven bedrag overschrijden.

2.2.4.3.3.2. Personele werkingsfeer (artikel 27)

59. Tot de beschermde personen moeten worden gerekend:

- (a) voorgeschreven groepen van loontrekkenden, welke in totaal ten minste 50 procent uitmaken van de gezamenlijke loontrekkenden; of
- (b) voorgeschreven groepen van de werkende bevolking, welke in totaal ten minste 20 procent uitmaken van de gezamenlijke ingezetenen; of
- (c) alle ingezetenen, van wie de inkomsten tijdens het door verzekering gedekte geval grenzen, voorgeschreven overeenkomstig de bepalingen van artikel 67 (berekening van periodieke betalingen), niet overschrijden; of
- (d) wanneer een verklaring is afgelegd op grond van artikel 3, voorgeschreven groepen van loontrekkenden, welke in totaal ten minste 50 procent uitmaken van de gezamenlijke loontrekkenden in industriële ondernemingen, waarin ten minste 20 personen werkzaam zijn.

2.2.4.3.3.3. Het type en het bedrag van de uitkering (artikel 28)

60. Wat het type en het bedrag van de uitkering betreft, zal de uitkering, wanneer het gaat om groepen van loontrekkenden of groepen van de werkende bevolking, bestaan uit een periodieke betaling, berekend overeenkomstig de bepalingen hetzij van artikel 65, hetzij van artikel 66 (namelijk ten minste 40-45-50% van het laatste loon van de gerechtigde of ten minste 40-45-50% van het nationale referentieloon). Wanneer echter alle ingezetenen beschermd zijn, zal de uitkering bestaan uit een periodieke betaling, berekend overeenkomstig de bepalingen van artikel 67 (namelijk het voorgeschreven minimumbedrag).

2.2.4.3.3.4. De duur van de minimale aansluitingsperiode (artikel 29)

61. Verdrag nr. 102 verwijst naar een maximale wachttijd die vereist kan zijn om uitkeringen te ontvangen tot het voorgeschreven minimumbedrag. Deze periode bestaat ofwel uit een bijdrage- of arbeidsperiode van ten hoogste dertig jaar⁷⁷, ofwel

(76) J.-M. Servais, *International Social Security*, op. cit. pp. 76 et seq.

(77) Beide instrumenten voorzien in flexibelere regels, waarbij alle werkende personen worden beschermd (artikel 29, eerste lid, b), van Verdrag nr. 102).

uit een verblijfsperiode van ten hoogste twintig jaar (artikel 29, eerste lid). Bovendien verwijst het verdrag ook naar de minimale wachttijd die kan worden voorgeschreven voor het recht op uitkeringen. Wanneer de toekenning van ouderdomsuitkeringen afhankelijk is van de vervulling van een minimale bijdrage- of arbeidsperiode moeten verlaagde uitkeringen worden gewaarborgd aan personen die een wachttijd van vijftien jaar bijdragen of arbeid hebben vervuld (artikel 29, tweede lid). In dat verband laat het verdrag het aan de nationale wetgeving over om de voorwaarden vast te stellen waaronder de wachttijd moet worden vervuld, mits die de bovengenoemde periodes niet overschrijdt.

2.2.4.3.3.5. De duur van de uitkering en de wachttijd (artikel 30)

62. De uitkeringen moeten gedurende de hele duur van het door verzekering gedekte geval worden verleend.

2.2.4.3.4. Verstrekkingen bij arbeidsongevallen en beroepsziekten (artikelen 31 tot 38)

2.2.4.3.4.1. Vaststelling van het gedekte risico (artikel 32)

63. De gevallen die door deze instrumenten worden gedekt, omvatten: ziekte, arbeidsongeschiktheid, invaliditeit of vermindering van lichamelijke integriteit als gevolg van een arbeidsongeval of een voorgeschreven beroepsziekte. Het door verzekering gedekte geval omvat ook de derving van levensonderhoud als gevolg van het overlijden van de kostwinner door een arbeidsletsel.

2.2.4.3.4.2. Personele werkingsfeer (artikel 33)

64. Tot de beschermde personen moeten worden gerekend:

(a) voorgeschreven groepen van loontrekkenden, welke in totaal ten minste 50 procent uitmaken van de gezamenlijke loontrekkenden en, voor uitkeringen bij overlijden van de kostwinner, ook de echtgenotes en kinderen van de tot deze groepen behorende loontrekkenden;

(b) wanneer een verklaring is afgelegd op grond van artikel 3, voorgeschreven groepen van loontrekkenden, welke in totaal ten minste 50 procent uitmaken van de gezamenlijke loontrekkenden in industriële ondernemingen, waarin ten minste 20 personen werkzaam zijn en, voor uitkeringen bij overlijden van de kostwinner, ook de echtgenotes en kinderen van de tot deze groepen behorende loontrekkenden.”

2.2.4.3.4.3. Het type en het bedrag van de uitkering (artikelen 34 en 36)

65. De verstrekkingen waarin Verdrag nr. 102 voorziet, zijn van drieërlei aard: geneeskundige verstrekkingen, uitkeringen bij arbeidsongeschiktheid en verlies van verdienvermogen (invaliditeit) en, indien van toepassing, uitkeringen bij overlijden van de kostwinner. De *geneeskundige zorg* moet gericht zijn op de instandhouding, het herstel of de verbetering van de gezondheid van de getroffene en van zijn of haar geschiktheid om te werken en om te voorzien in zijn of haar persoonlijke behoeften. Deze zorg omvat de zorg verstrekt door huisartsen en specialisten in en buiten het ziekenhuis, met inbegrip van huisbezoeken; tandheelkundige zorg; verpleegkundige zorg thuis, in een ziekenhuis of andere medische instelling; opneming in een ziekenhuis, herstellingsoord, sanatorium of andere medische instelling; tandheelkundige, farmaceutische en andere medische of chirurgische benodigdheden, met inbegrip van prothesen en brillen; zorg verstrekt door een zorgverlener met een ander beroep dat

wordt erkend als verwant aan het medische beroep, onder toezicht van een arts of tandarts.

66. Uitkeringen bij arbeidsongeschiktheid, verlies van verdienvermogen of een overeenkomstige vermindering van de lichamelijke integriteit en bij overlijden van de kostwinner moeten worden uitbetaald in de vorm van periodieke betalingen. In geval van tijdelijke arbeidsongeschiktheid, volledig verlies van verdienvermogen wanneer het waarschijnlijk is dat dit verlies blijvend zal zijn, of een overeenkomstige vermindering van de fysieke integriteit, moet het bedrag van deze betalingen voor een typische gerechtigde (een man met een echtgenote en twee kinderen) 50% van het referentieloon voor Verdrag nr. 102 bedragen. Wat het gedeeltelijke verlies van verdienvermogen betreft, zal het bedrag van de uitkering, wanneer het waarschijnlijk is dat dit verlies blijvend zal zijn, overeenkomen met een redelijk deel van het bedrag dat moet worden betaald in geval van een volledig verlies van verdienvermogen. Verdrag nr. 102 staat echter toe dat uitkeringen die verschuldigd zijn in geval van blijvende arbeidsongeschiktheid worden omgezet in een eenmalige uitkering wanneer de mate van arbeidsongeschiktheid minimaal is of wanneer de bevoegde autoriteit ervan overtuigd is dat het aldus betaalde bedrag verstandig zal worden besteed.

67. Tot slot moet de uitkering die aan de nabestaanden wordt betaald bij het overlijden van hun kostwinner in het geval van een weduwe met twee kinderen ten minste 40% van het referentieloon voor Verdrag nr. 102 bedragen.

68. Net als bij ouderdomsuitkeringen en andere langdurige uitkeringen voorziet Verdrag nr. 102 in de herziening van het bedrag van de periodieke betalingen na belangrijke wijzigingen in het algemene inkomensniveau of de kosten van levensonderhoud. Er wordt evenwel opgemerkt dat Verdrag nr. 121 het uitzonderlijke karakter van deze mogelijkheid benadrukt en deze afhankelijk maakt van de instemming van de getroffen(e). Verdrag nr. 121 staat een dergelijke omzetting ook toe voor staten die niet beschikken over de administratieve middelen om een regelmatige betaling van periodieke uitkeringen te waarborgen.

2.2.4.3.4.4. De duur van de minimale aansluitingsperiode (artikel 37)

69. In tegenstelling tot andere eventualiteiten, kan het recht op uitkeringen bij een arbeidsongeval niet afhankelijk worden gemaakt van een wachttijd, ongeacht of het gaat om geneeskundige verstrekkingen of uitkeringen. De verstrekkingen of uitkeringen zijn verschuldigd vanaf de eerste dag van het optreden van de gebeurtenis zonder wachttijd. Alleen in geval van arbeidsongeschiktheid als gevolg van een beroepsletsel mogen op grond van Verdrag nr. 102 geen uitkeringen worden betaald gedurende de eerste drie dagen voor elk geval van inkomstenderving.

2.2.4.3.4.5. De duur van de uitkering en de wachttijd (artikel 38)

70. De uitkeringen vermeld in artikelen 34 en 36 moeten gedurende de gehele duur van het door verzekering gedekte geval worden verleend, met dien verstande dat de uitkering, in geval van arbeidsongeschiktheid, niet wordt verstrekt gedurende de eerste drie dagen in elk geval van inkomstenderving.

2.2.4.3.5. Gezinsbijslagen (artikelen 39 tot 45)78

2.2.4.3.5.1. Vaststelling van het gedekte risico (artikel 40)

71. Het door verzekering gedekte geval omvat het ten laste hebben van kinderen overeenkomstig hetgeen dienaangaande zal worden voorgeschreven. De term 'kind' verwijst naar een kind beneden de leeftijd waarop de leerplicht een einde neemt, of jonger dan 15 jaar. Het verdrag laat het aan de nationale wetgeving over om het aantal kinderen te bepalen waarvoor uitkeringen moeten worden betaald.

2.2.4.3.5.2. Personele werkingsfeer (artikel 41)

72. Tot de beschermde personen moeten worden gerekend:

- (a) voorgeschreven groepen van loontrekkenden, welke in totaal ten minste 50 procent uitmaken van de gezamenlijke loontrekkenden; of
- (b) voorgeschreven groepen van de werkende bevolking, welke in totaal ten minste 20 procent uitmaken van de gezamenlijke ingezetenen; of
- (c) alle ingezetenen, van wie de inkomsten tijdens het door verzekering gedekte geval voorgeschreven grenzen niet overschrijden; of
- (d) wanneer een verklaring is afgelegd op grond van artikel 3, voorgeschreven groepen van loontrekkenden, welke in totaal ten minste 50 procent uitmaken van de gezamenlijke loontrekkenden in industriële ondernemingen, waarin ten minste 20 personen werkzaam zijn.

2.2.4.3.5.3. Het type en het bedrag van de uitkering (artikelen 42 en 44)

73. Het verdrag voorziet in de toekenning van ofwel uitkeringen ofwel verstrekkingen (verstrekking van voedsel, kleding, huisvesting, vakantieverblijven of huishoudhulp) of een combinatie van beide. In tegenstelling tot de andere eventualiteiten wordt het niveau van de gezinsbijslag niet bepaald in verhouding tot een typische gerechtigde, maar op een globale manier. De totale waarde van de voor het hele land toegekende uitkeringen moet dus zodanig zijn dat die gelijk is aan:

- ofwel 3% van het loon van een gewone volwassen mannelijke arbeider, vermenigvuldigd met het totale aantal kinderen van alle beschermde personen;
- ofwel 1,5% van het bovenstaande loon, vermenigvuldigd met het totale aantal kinderen van alle ingezetenen.

2.2.4.3.5.4. De duur van de minimale aansluitingsperiode (artikel 43)

74. Het recht op gezinsbijslag kan afhankelijk worden gesteld van de vervulling van een wachttijd, die kan bestaan uit drie maanden bijdragen of arbeid of een jaar verblijf. Uitkeringen moeten worden toegekend voor de duur van de gebeurtenis, meer bepaald ten minste tot het vijftiende levensjaar van het kind of de leeftijd waarop de leerplicht eindigt.

2.2.4.3.5.5. De duur van de uitkering en de wachttijd (artikel 45)

75. Wanneer de verstrekkingen bestaan in een periodieke betaling moeten zij tijdens de gehele duur van het door verzekering gedekte geval worden verleend.

(78) J.-M. Servais, *International Social Security*, op. cit. pp. 89 et seq.

2.2.4.3.6. Moederschapsuitkeringen (artikelen 46 tot 52)⁷⁹

2.2.4.3.6.1. Vaststelling van het gedekte risico (artikel 47)

76. Volgens Verdrag nr. 102 moet de gedekte gebeurtenis enerzijds de geneeskundige verstrekkingen omvatten die gerechtvaardigd zijn door zwangerschap, bevalling en de gevolgen daarvan en anderzijds de daaruit voortvloeiende inkomstenderving.

2.2.4.3.6.2. Personele werkingssfeer (artikel 48)

77. Tot de beschermde personen moeten worden gerekend:

(a) alle vrouwen, behorende tot voorgeschreven groepen van loontrekkenden, waarbij die groepen in totaal ten minste 50 procent uitmaken van de gezamenlijke loontrekkenden, en voor wat betreft de geneeskundige verstrekkingen in geval van moederschap, eveneens de echtgenotes van mannen die tot deze zelfde groepen behoren; of

(b) alle vrouwen, behorende tot voorgeschreven groepen van de werkende bevolking, waarbij die groepen in totaal ten minste 20 procent uitmaken van de gezamenlijke ingezetenen, en voor wat betreft de geneeskundige verstrekkingen in geval van moederschap, eveneens de echtgenotes van mannen die tot deze zelfde groepen behoren; of

(c) wanneer een verklaring is afgelegd op grond van artikel 3, alle vrouwen, behorende tot voorgeschreven groepen van loontrekkenden, waarbij die groepen in totaal ten minste 50 procent uitmaken van alle loontrekkenden die werken in industriële ondernemingen waarin ten minste 20 personen werkzaam zijn, en voor wat betreft de geneeskundige verstrekkingen in geval van moederschap, eveneens de echtgenotes van mannen die tot deze zelfde groepen behoren.

2.2.4.3.6.3. Het type en het bedrag van de uitkering (artikelen 49 en 50)

78. Verdrag nr. 102 voorziet in de verlening van geneeskundige verstrekkingen bij zwangerschap en bevalling en in de betaling van uitkeringen bij inkomstenderving als gevolg van zwangerschap, bevalling en de gevolgen daarvan, gedurende een periode van ten minste twaalf weken. De geneeskundige verstrekkingen moeten minstens de zorg voor, tijdens en na de bevalling door een arts of een gediplomeerde vroedvrouw omvatten, evenals opname in het ziekenhuis voor zover nodig. Het minimumbedrag van de uitkeringen moet ten minste 45% van het referentieloon zijn. Er wordt opgemerkt dat Verdrag nr. 102 uitsluitend gaat over de sociale zekerheid en dus het moederschap alleen vanuit dat oogpunt bekijkt, terwijl Verdrag nr. 183, net als de verdragen nr. 3 en nr. 103, specifiek gaat over de bescherming van het moederschap en daarom in veel uitgebreidere uitkeringen voorziet.

79. Vrouwen die afwezig zijn van het werk omwille van zwangerschapsverlof moeten een uitkering ontvangen die voldoende hoog is zodat ze zichzelf en hun kind in goede gezondheid en volgens een adequate levensstandaard kunnen onderhouden. Als deze uitkeringen worden bepaald aan de hand van vroegere inkomsten, mag het bedrag niet lager zijn dan twee derde van die inkomsten. Als de uitkeringen volgens andere methoden worden vastgesteld, dient het bedrag van deze uitkeringen van dezelfde orde van grootte te zijn als het bedrag dat gemiddeld resulteert uit de vaststelling van het bedrag van de uitkeringen aan de hand van vroegere inkomsten. Voor staten met

(79) *Ibid.* pp. 83 et seq.

een onvoldoende ontwikkelde economie en socialezekerheidsstelsel kan het bedrag van de uitkeringen echter gelijk zijn aan dat van de uitkeringen die bij ziekte of tijdelijke arbeidsongeschiktheid worden toegekend. Aanbeveling nr. 191 moedigt de lidstaten aan om het bedrag van hun zwangerschapsuitkeringen op te trekken tot het volledige bedrag van de eerdere inkomsten van de werkneemster. De geneeskundige verstrekkingen die aan beschermde personen worden verleend, moeten prenatale zorg, hulp bij de bevalling, postnatale zorg en zo nodig opname in een ziekenhuis omvatten.

2.2.4.3.6.4. De duur van de minimale aansluitingsperiode (artikel 51)

80. Verdrag nr. 102 staat toe dat het recht op verstrekkingen afhankelijk wordt gesteld van de vervulling van een wachttijd die noodzakelijk wordt geacht om misbruiken te voorkomen. Zodra het recht op verstrekkingen erkend is, moeten ze toegekend worden voor de volledige duur van het door verzekering gedekte geval, hoewel uitkeringen beperkt kunnen worden tot 12 weken. Als de wetgeving echter zwangerschapsverlof van meer dan 12 weken voorschrijft of toestaat, moet de werkneemster een uitkering ontvangen voor de volledige duur van het verlof.

2.2.4.3.6.5. De duur van de uitkering en de wachttijd (artikel 52)

81. De in artikelen 49 en 50 bedoelde verstrekkingen moeten worden verleend tijdens de gehele duur van het door verzekering gedekte geval; nochtans kunnen de periodieke betalingen beperkt worden tot 12 weken, tenzij bij de nationale wetgeving een langere periode van onderbreking van de arbeid is voorgeschreven of toegestaan, in welk geval de betalingen niet tot een periode van kortere duur kunnen worden beperkt.

2.2.4.3.7. Invaliditeitsuitkeringen (artikelen 53 tot 58)⁸⁰

2.2.4.3.7.1. Vaststelling van het gedekte risico (artikel 54)

82. Het door verzekering gedekte geval betreft het onvermogen om een beroepsactiviteit uit te oefenen wanneer het waarschijnlijk is dat het onvermogen blijvend zal zijn of zal voortduren na de periode waarin de persoon recht heeft op tijdelijke arbeidsongeschiktheidsuitkeringen. Aanbeveling 131 beveelt ook aan om rekening te houden met de ongeschiktheid om een beroep uit te oefenen dat een aanzienlijke verloning met zich meebrengt.

2.2.4.3.7.2. Personele werkingsfeer (artikel 55)

83. Tot de beschermde personen moeten worden gerekend:

- (a) voorgeschreven groepen van loontrekkenden, welke in totaal ten minste 50 procent uitmaken van de gezamenlijke loontrekkenden; of
- (b) voorgeschreven groepen van de werkende bevolking, welke in totaal ten minste 20 procent uitmaken van de gezamenlijke ingezetenen; of
- (c) alle ingezetenen, van wie de inkomsten tijdens het door verzekering gedekte geval grenzen, voorgeschreven overeenkomstig de bepalingen van artikel 67, niet overschrijden; of
- (d) wanneer een verklaring is afgelegd op grond van artikel 3, voorgeschreven groepen van loontrekkenden, welke in totaal ten minste 50 procent uitmaken van

(80) *Ibid.* pp. 70 et seq.; zie §§ 170-174 betreffende de re-integratie van personen met een handicap.

de gezamenlijke loontrekkenden in industriële ondernemingen, waarin ten minste 20 personen werkzaam zijn”.

2.2.4.3.7.3. Het type en het bedrag van de uitkering (artikelen 56 en 57)

84. De uitkeringen moeten worden toegekend in de vorm van periodieke betalingen, waarvan het bedrag voor een typische gerechtigde (een man met een echtgenote en twee kinderen) ten minste 40% van het referentieloon voor Verdrag nr. 102 moet bedragen. Net als bij ouderdomsuitkeringen voorziet Verdrag nr. 102 in de herziening van het bedrag van de periodieke betalingen na belangrijke wijzigingen in het algemene inkomensniveau of de kosten van levensonderhoud.

2.2.4.3.7.4. De duur van de minimale aansluitingsperiode (artikel 51)

85. Invaliditeitsuitkeringen voor de in de verdragen vastgelegde bedragen moeten worden toegekend aan beschermde personen die een wachttijd hebben vervuld die overeenkomt met 15 jaar bijdragen of arbeid of 10 jaar verblijf. Wanneer de toekenning van invaliditeitsuitkeringen afhankelijk is van de vervulling van een minimale bijdrage- of arbeidsperiode – of, volgens Verdrag nr. 128, verblijfsperiode – moeten, net als bij ouderdomsuitkeringen, verlaagde uitkeringen worden gewaarborgd aan personen die een wachttijd van vijf jaar bijdragen, arbeid of verblijf hebben vervuld. Wanneer alle werkende personen beschermd zijn, gelden flexibelere regels voor zowel de volledige als de verlaagde invaliditeitsuitkering.

2.2.4.3.7.5. De duur van de uitkering en de wachttijd (artikel 58)

86. De in artikelen 56 en 57 vermelde uitkeringen moeten gedurende de gehele duur van het door verzekering gedekte geval worden verleend, of tot wanneer ze vervangen worden door een ouderdomsuitkering.

2.2.4.3.8. Uitkeringen aan nabestaanden (artikelen 59 tot 64)⁸¹

2.2.4.3.8.1. Vaststelling van het gedekte risico (artikel 60)

87. Het door verzekering gedekte geval betreft de derving van levensonderhoud die de weduwe of kinderen lijden als gevolg van het overlijden van de kostwinner. De bescherming geldt dus zowel voor de weduwe die afhankelijk was van de overleden kostwinner als voor de kinderen van wie de kostwinner (vader of moeder) is overleden. De term ‘kind’ verwijst naar een kind beneden de leeftijd waarop de leerplicht een einde neemt, of jonger dan 15 jaar (altijd het hoogste van de twee). Wat de weduwe betreft, kan op grond van Verdrag nr. 102 het recht op uitkeringen afhankelijk worden gesteld van het vermoeden dat zij niet in staat is zelf in haar levensonderhoud te voorzien.

2.2.4.3.8.2. Personele werkingsfeer (artikel 61)

88. Tot de beschermde personen moeten worden gerekend:
(a) de echtgenotes en kinderen van kostwinners in voorgeschreven groepen van loontrekkenden, welke in totaal ten minste 50 procent uitmaken van de gezamenlijke loontrekkenden; of

(81) *Ibid.* pp. 74 ff.

(b) de echtgenotes en kinderen van kostwinners in voorgeschreven groepen van de beroepsbevolking, welke in totaal ten minste 20 procent uitmaken van alle ingezetenen; of
 (c) wanneer zij ingezetenen zijn, alle weduwen en kinderen die hun kostwinner hebben verloren en van wie de inkomsten tijdens het door verzekering gedekte geval grenzen, voorgeschreven overeenkomstig de bepalingen van artikel 67, niet overschrijden; of
 (d) wanneer een verklaring is afgelegd op grond van artikel 3, de echtgenotes en kinderen van kostwinners die behoren tot voorgeschreven groepen van loontrekkenden, welke in totaal ten minste 50 procent uitmaken van de gezamenlijke loontrekkenden in industriële ondernemingen, waarin ten minste 20 personen werkzaam zijn.

2.2.4.3.8.3. Het type en het bedrag van de uitkering (artikelen 62 en 63)

89. Op grond van Verdrag nr. 102 moeten de uitkeringen worden toegekend in de vorm van periodieke betalingen, waarvan het bedrag voor een typische gerechtigde (een weduwe met twee kinderen) ten minste 40% van het referentieloon moet bedragen. Dit percentage wordt door Verdrag nr. 128 opgetrokken naar 45% en door Aanbeveling nr. 131 naar 55%. Dit instrument beveelt, net als voor ouderdomsuitkeringen en uitkeringen aan nabestaanden, ook aan dat de nationale wetgeving het minimumbedrag van de uitkeringen vaststelt, zodat de gerechtigde over een bestaansminimum beschikt, en dat het bedrag van deze uitkeringen in bepaalde omstandigheden wordt verhoogd, met name voor gerechtigden van wie de toestand de hulp van een derde nodig maakt. De uitkeringen aan nabestaanden moeten gedurende de hele duur van het door verzekering gedekte geval worden verleend. Het zijn dus langdurige uitkeringen die, net als ouderdoms- en invaliditeitsuitkeringen, moeten worden herzien na belangrijke veranderingen in het algemene inkomensniveau of de kosten van levensonderhoud.

2.2.4.3.8.4. De duur van de minimale aansluitingsperiode (artikel 63)

90. Het verdrag bevat verscheidene bepalingen met betrekking tot de wachttijd die de kostwinner, indien van toepassing, moet hebben vervuld om de uitkeringen aan nabestaanden van het door het verdrag voorgeschreven niveau aan beschermde personen te kunnen waarborgen. De wachttijd kan bestaan uit een bijdrage- of arbeidsperiode van ten hoogste vijftien jaar of een verblijfsperiode van ten hoogste tien jaar. Wanneer de toekenning van uitkeringen aan nabestaanden afhankelijk is van de vervulling van een bijdrage- of arbeidsperiode moeten, net als bij ouderdoms- en invaliditeitsuitkeringen, verlaagde uitkeringen worden gewaarborgd aan beschermde personen van wie de kostwinner een wachttijd van vijf jaar bijdragen, arbeid of verblijf heeft vervuld. Wanneer de echtgenotes en kinderen van alle werkende personen beschermd zijn, gelden flexibelere regels voor zowel de volledige als de verlaagde uitkering.

2.2.4.3.8.5. De duur van de uitkering en de wachttijd (artikel 64)

91. De in artikelen 62 en 63 vermelde uitkeringen moeten gedurende de hele duur van het door verzekering gedekte geval worden verleend.

2.2.4.3.9. Gemeenschappelijke bepalingen voor de verschillende categorieën van verstrekkingen en uitkeringen

2.2.4.3.9.1. Uitputtende lijst van redenen voor schorsing van uitkeringen (artikel 69)

92. Verdrag nr. 102 bevat een lijst van omstandigheden waarin de betaling van de aan de verzekerde verschuldigde uitkering gedurende een bepaalde periode kan worden geschorst, met inbegrip van omstandigheden waarin het gedrag van de gerechtigde in vraag wordt gesteld. In dat laatste geval is de schorsing van de uitkering eigenlijk een sanctie. De lijst bevat verschillende gevallen, bijvoorbeeld wanneer de betrokkene de uitkeringen op bedrieglijke wijze probeert te verkrijgen; wanneer hij een misdrijf of overtreding begaat waardoor het risico zich voordoet; wanneer hij nalaat gebruik te maken van de gepaste diensten die te zijner beschikking staan (geneeskundige diensten, revalidatiediensten, diensten voor arbeidsbemiddeling); of wanneer hij zich niet houdt aan de voorgeschreven regels betreffende het ontstaan of voortduren van het risico of het gedrag van de ontvangers. Het is belangrijk om te benadrukken dat de lijst met redenen voor de schorsing van uitkeringen in artikel 69 uitputtend is, wat betekent dat de schorsing van uitkeringen in alle andere omstandigheden verboden is. De sancties waarin het verdrag voorziet, worden gecompenseerd door de erkenning van een recht van beroep (artikel 70) indien de uitkeringen worden geweigerd of er geschillen ontstaan over de kwaliteit of kwantiteit van de uitkeringen⁸².

2.2.4.3.9.2. Financiering en administratie, participatief beheer (artikelen 71 en 72)

93. Sociale bescherming op grond van Verdrag nr. 102 kan worden geboden door middel van socialeverzekeringsregelingen, socialebijstandsregelingen of regelingen voor universele openbare dienstverlening, zodat de lidstaten een ruime keuze hebben wat betreft de organisatie, de financiering en het beheer van de beschermingsregelingen.

94. Socialezekerheidsstelsels kunnen worden beheerd door een overheidsdienst, door een instelling die onder toezicht staat van de overheid, of door een andere instelling, op voorwaarde dat vertegenwoordigers van de beschermde personen kunnen deelnemen aan of betrokken zijn bij het beheer ervan. De nationale wetgeving kan ook voorzien in de deelname van vertegenwoordigers van werkgevers en overheidsinstanties met het oog op een tripartiet beheer. Die deelname van de sociale partners aan het beheer van de socialezekerheidsinstellingen heeft een cruciale rol gespeeld in het correcte beheer van de beschermingsstelsels en is vastgelegd in de drie generaties instrumenten van de IAO. In dat opzicht versterkt het Verdrag betreffende de bevordering van werkgelegenheid en de bescherming tegen werkloosheid van 1988 (nr. 168) het beginsel van participatief beheer door de deelname in een raadgevende rol van vertegenwoordigers van werkgevers en vertegenwoordigers van beschermde personen te waarborgen, zelfs in gevallen waarin het beheer rechtstreeks wordt uitgevoerd door een overheidsinstantie die verantwoording verschuldigd is aan een parlement.

(82) Er wordt opgemerkt dat krachtens artikel 70, derde lid, van Verdrag nr. 102 geen recht van beroep moet worden toegekend wanneer verzoeken worden behandeld door rechtscolleges die speciaal zijn ingesteld voor de behandeling van zaken aangaande sociale zekerheid en waarin de beschermde personen vertegenwoordigd zijn.

2.2.4.3.9.3. *Algemene verantwoordelijkheid van de staat*

95. Het lid moet de algemene verantwoordelijkheid op zich nemen voor het verstrekken van de uitkeringen, verleend op grond van dit verdrag, en alle nodige maatregelen treffen om dit doel te bereiken (artikel 71, derde lid). Om het gebrek aan gedetailleerde bepalingen over de financiering en administratie van de sociale zekerheid te compenseren, leggen de socialezekerheidsinstrumenten van de IAO de algemene verantwoordelijkheid voor de goede administratie van de socialezekerheidsinstellingen en -diensten en voor het verstrekken van de bijbehorende uitkeringen bij de staat. Het beginsel waarbij de algemene verantwoordelijkheid aan de staat wordt toegewezen, heeft ook tot gevolg dat de staat zich niet kan beroepen op decentralisatie van bestuur om zichzelf vrij te pleiten van de verantwoordelijkheid voor het wanbeheer van hun nationale socialezekerheidsstelsels of het falen daarvan om effectieve bescherming te bieden. De Commissie voor de toepassing van de normen is van mening dat de controlebevoegdheid van de staat geenszins toestaat dat de staat de financiële middelen van het socialezekerheidsstelsel gebruikt voor andere doeleinden dan de financiering van beschermingsmaatregelen, hetgeen onvermijdelijk tot gevolg zou hebben dat het vertrouwen van de burger in de instellingen die belast zijn met het bieden van bescherming, wordt ondermijnd⁸³.

2.2.5. Verdrag nr. 121 betreffende de prestaties bij arbeidsongevallen en beroepsziekten van 1964 en Aanbeveling nr. 121⁸⁴

96. De door Verdrag nr. 121 gedekte eventualiteiten omvatten: ziekte, arbeidsongeschiktheid, invaliditeit of verlies van vermogen ten gevolge van een arbeidsongeval of beroepsziekte en derving van levensonderhoud⁸⁵ door het overlijden van de kostwinner ten gevolge van een arbeidsongeval of beroepsziekte. Het is aan de staten om het begrip 'arbeidsongeval' te definiëren, met inbegrip van de voorwaarden waaronder dit begrip van toepassing is op ongevallen tijdens het woon-werkverkeer. Verdrag nr. 121 bepaalt in welke gevallen ongevallen door de nationale wetgeving in aanmerking moeten worden genomen als arbeidsongevallen en wanneer ziekten onder bepaalde voorwaarden als beroepsziekten moeten worden erkend⁸⁶. De nationale lijst van beroepsziekten moet ten minste de ziekten bevatten die zijn opgenomen in tabel I bij Verdrag nr. 121. Aanbeveling nr. 121 specificeert de gevallen waarin ongevallen door de nationale wetgeving als arbeidsongevallen moeten worden beschouwd, evenals de voorwaarden waaronder de beroepsmatige oorsprong van de ziekte moet worden verondersteld. Volgens Verdrag nr. 121 moeten alle loontrekkenden, met inbegrip van de leerlingen, werkzaam in het bedrijfsleven en in de overheidssector, met inbegrip van

(83) ILO, *Social Security and the Rule of Law*, 2011, ILC.100/III/1B, *op. cit.* p. 31.

(84) J.-M. Servais, *International Social Security*, *op. cit.* pp. 60 et seq.

(85) Het betreft de volgende voorgeschreven categorieën van gerechtigden: de weduwe, zoals voorgeschreven, of, naargelang het geval, de invalide en afhankelijke weduwnaar, evenals de kinderen ten laste van de overledene en andere personen die door de wetgeving kunnen worden aangewezen (gewoonlijk ouders, grootouders, enz.).

(86) Met betrekking tot het begrip beroepsziekte biedt Verdrag nr. 121 de staat drie mogelijkheden: ofwel stelt de staat bij wetgeving een lijst op van ziekten die ten minste de ziekten in tabel I van het Verdrag omvatten en die als beroepsziekten zullen worden erkend; ofwel neemt de staat in zijn wetgeving een definitie van beroepsziekten op die ruim genoeg is om de ziekten in tabel I van het Verdrag te omvatten; ofwel stelt de staat bij wetgeving een lijst van ziekten op die wordt aangevuld met een algemene definitie van de beroepsziekten.

de coöperaties, beschermd worden⁸⁷. Aanbeveling nr. 121 roept op om de toepassing van de wetgeving geleidelijk uit te breiden naar die categorieën van werknemers die anders zouden zijn uitgesloten van de bescherming die het verdrag biedt. Ook beveelt het de staten aan om, waar nodig, prestaties te verstrekken via een vrijwillige verzekering, in het bijzonder aan voorgeschreven categorieën van zelfstandigen en aan bepaalde categorieën van zelfstandigen. Het verdrag vermeldt voorts drie soorten prestaties: geneeskundige zorg⁸⁸, uitkeringen bij arbeidsongeschiktheid en verlies van verdienvermogen (invaliditeit)⁸⁹ en uitkeringen bij overlijden van de kostwinner⁹⁰. De uitkering die aan de nabestaanden wordt betaald bij het overlijden van hun kostwinner, moet in het geval van een weduwe met twee kinderen ten minste 50% van het referentieloon voor Verdrag nr. 121 bedragen. Daarnaast moeten getroffen personen van wie de aandoening voortdurende hulp van een derde nodig maakt, een aanvullende uitkering krijgen. Bovendien moet de wetgeving ook voorzien in een uitkering voor begrafeniskosten, waarvan het bedrag niet lager mag zijn dan de normale kosten van een begrafenis. Voorts moeten de staten maatregelen nemen om arbeidsongevallen en beroepsziekten te voorkomen, revalidatiediensten aanbieden en maatregelen nemen om de plaatsing van personen met een handicap in passend werk te vergemakkelijken.

2.2.6. Verdrag nr. 128 betreffende uitkeringen bij invaliditeit en ouderdom en aan nagelaten betrekkingen van 1967 en Aanbeveling nr. 131

97. Verdrag nr. 128 heeft betrekking op alle loontrekkenden, met inbegrip van de leerlingen, welke ten minste 75% uitmaken van het gehele economisch actieve deel van de bevolking, of alle ingezetenen van wie de middelen tijdens het door verzekering gedekte geval bepaalde grenzen niet overschrijden. De periodieke betaling van invaliditeitsuitkeringen moet ten minste 50% van het referentieloon bedragen.

(87) De personele werkingsfeer is ruimer dan die van Verdrag nr. 102.

(88) Deze zorg moet gericht zijn op de instandhouding, het herstel of de verbetering van de gezondheid van de getroffene en van zijn of haar geschiktheid om te werken en om te voorzien in zijn of haar persoonlijke behoeften. Deze zorg omvat de zorg verstrekt door huisartsen en specialisten in en buiten het ziekenhuis, met inbegrip van huisbezoeken; tandheelkundige zorg; verpleegkundige zorg thuis, in een ziekenhuis of andere medische instelling; opname in een ziekenhuis, herstellingsoord, sanatorium of andere medische instelling; tandheelkundige, farmaceutische en andere medische of chirurgische benodigdheden, met inbegrip van prothesen en brillen; zorg verstrekt door een zorgverlener met een ander beroep dat wordt erkend als verwant aan het medische beroep, onder toezicht van een arts of tandarts. Verdrag nr. 121 voorziet ook in spoedeisende zorg op de werkplek voor personen getroffen door een ernstig ongeval en in herhaalde zorg voor personen met lichte verwondingen die geen onderbreking van het werk tot gevolg hebben. Voor staten met tijdelijke afwijkingen is de omvang van de te verlenen zorg beperkter.

(89) Bij gedeeltelijk verlies van verdienvermogen zal het bedrag van de uitkering, wanneer het waarschijnlijk is dat dit verlies blijvend zal zijn, overeenkomen met een redelijk deel van het bedrag dat moet worden betaald in geval van een volledig verlies van verdienvermogen.

(90) Uitkeringen bij arbeidsongeschiktheid, verlies van verdienvermogen of een overeenkomstige vermindering van de lichamelijke integriteit en bij overlijden van de kostwinner moeten worden uitbetaald in de vorm van periodieke betalingen. In geval van tijdelijke arbeidsongeschiktheid, volledig verlies van verdienvermogen wanneer het waarschijnlijk is dat dit verlies blijvend zal zijn, of een overeenkomstige vermindering van de fysieke integriteit, moet het bedrag van deze betalingen voor een typische gerechtigde (een man met een echtgenote en twee kinderen) 50% van het referentieloon voor Verdrag nr. 102 bedragen. Dit percentage wordt door Verdrag nr. 121 opgetrokken naar 60%. Daarnaast beveelt Aanbeveling 121 aan dat het bedrag van de uitkeringen niet minder mag zijn dan twee derde van het eerdere inkomen van de getroffene.

Bovendien voorziet het verdrag in de goedkeuring van maatregelen ten gunste van revalidatiediensten.

98. Wat ouderdomsuitkeringen betreft, wordt opgemerkt dat terwijl Verdrag nr. 102 rekening houdt met het arbeidsvermogen van ouderen, Verdrag nr. 128 rekening houdt met andere criteria zoals passende demografische, economische en sociale criteria, ondersteund door statistieken. Afwijkingen moeten daarom gebaseerd zijn op objectieve criteria, ondersteund door statistieken over bijvoorbeeld de levensverwachting, de activiteitsgraad van ouderen, enz. Wanneer de pensioengerechtigde leeftijd is vastgesteld op 65 jaar of ouder, bepaalt Verdrag nr. 128 bovendien dat deze leeftijd moet worden verlaagd voor personen die arbeid hebben verricht die als zwaar of ongezond wordt beschouwd. Aanbeveling nr. 131 roept ook op om de leeftijd voor het recht op ouderdomsuitkeringen te verlagen voor die categorieën van personen voor wie een dergelijke maatregel om sociale redenen gerechtvaardigd zou zijn. Aanbeveling nr. 131 roept eveneens op om het recht op ouderdomsuitkeringen geleidelijk uit te breiden naar tijdelijke werknemers en naar alle economisch actieve personen. Het doel van de relevante bepalingen van Verdrag nr. 102 en van Verdrag nr. 128 is om beschermde personen van een bepaalde leeftijd een waardige levensstandaard te waarborgen voor de rest van hun leven. Deze instrumenten voorzien dus in de toekenning van uitkeringen in de vorm van periodieke betalingen tijdens de gehele duur van het door verzekering gedekte geval, meer bepaald tot het overlijden van de betrokkene. Het niveau van de uitkeringen moet voor een typische gerechtigde (een man met een echtgenote die de pensioengerechtigde leeftijd heeft bereikt) na afloop van de maximale wachttijd 40% van het referentieloon voor Verdrag nr. 102 bedragen. Verdrag nr. 128 trekt dit percentage op naar ten minste 45% van het referentieloon en Aanbeveling nr. 131 naar 55%. Aanbeveling nr. 131 beveelt ook aan dat de nationale wetgeving het minimumbedrag van de ouderdomsuitkeringen vaststelt, zodat de gerechtigde over een bestaansminimum beschikt, en dat het bedrag van deze uitkeringen in bepaalde omstandigheden wordt verhoogd, met name voor gerechtigden van wie de toestand de voortdurende hulp van een derde nodig maakt. Aangezien gepensioneerden inderdaad bijzonder gevoelig zijn voor inflatierisico's, aangezien het pensioen hun belangrijkste of zelfs enige bron van inkomsten kan zijn, lijkt het bovendien noodzakelijk om deze langdurige uitkeringen aan te passen om rekening te houden met veranderingen in de kosten van levensonderhoud en om een verlies van hun reële waarde te voorkomen. Op die manier leggen zowel Verdrag nr. 102 als Verdrag nr. 128 het beginsel vast van de herziening van het bedrag van de uitkeringen na belangrijke wijzigingen in het algemene inkomensniveau of de kosten van levensonderhoud. Beide instrumenten leggen alleen dit beginsel vast en laten het aan de staten over om de details ervan te bepalen (methode en frequentie van herziening).

2.2.7. Verdrag nr. 130 betreffende de geneeskundige verzorgingen en de uitkeringen wegens ziekte van 1969 en Aanbeveling nr. 134⁹¹

99. Dit verdrag dekt zowel de mogelijkheid van geneeskundige verzorgingen als ziekte-uitkeringen. Op het vlak van gerechtigden die bescherming genieten, biedt Verdrag nr. 130 meer bescherming dan Verdrag nr. 102. Alle loontrekkenden, met inbegrip

(91) J.-M. Servais, *International Social Security*, op. cit. pp. 64 et seq.

van de leerlingen, welke ten minste 75% uitmaken van het gehele economisch actieve deel van de bevolking, of alle ingezetenen van wie de middelen bepaalde grenzen niet overschrijden, zouden hier immers in beide gevallen gedekt zijn. Aanbeveling nr. 134 roept op om de geneeskundige verzorgingen geleidelijk uit te breiden naar de gehele beroepsbevolking en naar alle ingezetenen. Wat geneeskundige verzorgingen betreft, zijn ook de echtgenotes en kinderen van loontrekkenden gedekt. Verdrag nr. 130 voorziet, naast de geneeskundige verzorgingen die nodig zijn op grond van Verdrag nr. 102, in dekking van tandheelkundige zorg en geneeskundige revalidatie, waaronder de verstrekking, het onderhoud en de vervanging van prothesen of orthopedische middelen. Het voorziet in het recht op uitkeringen voor de volledige duur van de eventualiteit en biedt minder mogelijkheden om de duur van de ziekte-uitkeringen te beperken; alleen wanneer de gerechtigde niet langer tot een van de groepen van beschermde personen behoort en de ziekte is begonnen terwijl hij of zij nog tot een van deze groepen behoorde, kan de duur van de uitkeringen worden beperkt tot 26 weken. Beide verdragen – Verdrag nr. 102 en Verdrag nr. 130 – staan toe dat gerechtigden worden verplicht om bij te dragen in de kosten van de geneeskundige verzorging die ze krijgen. Die bijdrage mag evenwel geen te zware last vormen en mag volgens Verdrag nr. 130 de geneeskundige en sociale bescherming niet minder doeltreffend maken. Het recht op verstrekkingen kan afhankelijk worden gesteld van de vervulling van een wachttijd die noodzakelijk wordt geacht om misbruiken te voorkomen. Een wachttijd kan verwijzen naar een bijdrage-, arbeids- of verblijfsperiode, of een combinatie daarvan. Er wordt echter opgemerkt dat Aanbeveling nr. 134 aanbeveelt dat het recht op geneeskundige verzorging niet afhankelijk wordt gesteld van de vervulling van een wachttijd.

100. Wat de gedekte eventualiteiten betreft, roept Aanbeveling nr. 134 ook op om uitkeringen toe te kennen wanneer afwezigheid van het werk om andere redenen gerechtvaardigd is, zoals plaatsing onder medisch toezicht met het oog op revalidatie of herstelverlof. Artikel 22 van Verdrag nr. 130 is ook genereuzer dan Verdrag nr. 102, aangezien het bedrag van de periodieke betalingen voor een typische gerechtigde (een man met een echtgenote en twee kinderen, artikel 1, (h)) ten minste 60% van het referentieloon moet bedragen, in plaats van 45% op grond van Verdrag nr. 102.

2.2.8. Verdrag nr. 168 betreffende de bevordering van werkgelegenheid en de bescherming tegen werkloosheid van 1988 en Aanbeveling nr. 176

101. Verdrag nr. 102 had betrekking op volledige werkloosheid. Verdrag nr. 168 bepaalt daarentegen dat de staten ernaar moeten streven om de bescherming uit te breiden tot verlies van inkomsten als gevolg van gedeeltelijke werkloosheid en tot de schorsing of vermindering van inkomsten als gevolg van een tijdelijke opschorting van werk, en moeten voorzien in de compensatie van deeltijdwerkers die daadwerkelijk op zoek zijn naar voltijdarbeid. Staten waarvan de beperkte reikwijdte van het socialezekerheidsstelsel dit rechtvaardigt, kunnen in aanmerking komen voor afwijkingen die hen meer bepaald in staat stellen de uitvoering van deze maatregelen uit te stellen. Bovendien bevat het verdrag een reeks bepalingen over nieuwe werkzoekenden, die staten verplichten om rekening te houden met het feit dat er vele categorieën werkzoekenden zijn die nooit of niet langer als werkloos zijn erkend, of die nooit of niet langer gedekt zijn door regelingen inzake werkloosheidsuitkeringen. Het

verdrag schrijft daarom voor dat sommige van deze categorieën een sociale uitkering moeten krijgen⁹².

102. Het doel van Verdrag nr. 168 is tweeledig: werklozen beschermen door middel van uitkeringen in de vorm van periodieke betalingen en de werkgelegenheid bevorderen. Het minimale vervangingspercentage voor werkloosheidsuitkeringen moet 50% van het referentieloon zijn⁹³.

Aanbeveling nr. 176 bevat ook gedetailleerde bepalingen over onder andere arbeidstijdverkorting, de bescherming van werknemers die moeilijkheden ondervinden tijdens de wachttijd, nieuwe werkzoekenden en deeltijdwerkers. De bekrachtigende staten moeten passende maatregelen nemen om hun beschermingsstelsels tegen werkloosheid en hun werkgelegenheidsbeleid te coördineren. Het beschermingsstelsel tegen werkloosheid, in het bijzonder de regelingen inzake werkloosheidsuitkering, moeten bijdragen aan de bevordering van volledige, productieve en vrij gekozen arbeid en mogen niet tot gevolg hebben dat werkgevers worden ontmoedigd om productieve arbeid aan te bieden of dat werknemers worden ontmoedigd om productieve arbeid te zoeken. Deel II van Verdrag nr. 168 bevat een reeks bepalingen met betrekking tot de bevordering van productieve arbeid en verwijst in het bijzonder naar Verdrag nr. 142 betreffende de ontwikkeling van menselijke hulpbronnen van 1975 en Aanbeveling nr. 169 inzake tewerkstellingsbeleid (aanvullende bepalingen) van 1984⁹⁴. De beschermde personen dienen voorgeschreven categorieën van werknemers te omvatten bestaande uit ten minste 85% van alle werknemers, met inbegrip van ambtenaren en leerlingen, of alle ingezetenen van wie de middelen gedurende de eventualiteit de voorgeschreven grenzen niet overschrijden⁹⁵. Aanbeveling nr. 176 moedigt de staten aan om de toepassing van de wetgeving op werkloosheidsuitkeringen geleidelijk uit te breiden naar alle werknemers. Zodra aan de voorwaarden voor het recht op een uitkering is voldaan, bepaalt Verdrag nr. 168 dat de aanvankelijke periode gedurende welke de uitkering wordt betaald, kan worden beperkt tot 26 weken per geval van werkloosheid of 39 weken in een periode van 24 maanden. Het verdrag staat staten met tijdelijke afwijkingen ook toe om de periode gedurende welke een uitkering wordt betaald te beperken tot 13 weken over elke periode van 12 maanden. Er wordt opgemerkt dat in geval van verlenging van de volledige werkloosheid na deze aanvankelijke uitkeringsperiode, Verdrag nr. 168 voorziet in de betaling van uitkeringen tijdens een volgende periode, waarvan de duur kan worden beperkt. Bovendien kan het bedrag van die uitkeringen worden berekend op basis van de middelen waarover de gerechtigde en zijn of haar gezin beschikken. Tot slot moet worden opgemerkt dat als een beschermde

(92) Een sociale uitkering moet worden toegekend aan ten minste drie van de tien categorieën die in het verdrag worden genoemd, onder wie jongeren die hun beroepsopleiding of studie hebben voltooid; personen die zich in de voorafgaande periode hebben gewijd aan het opvoeden van een kind of het verzorgen van een persoon die ziek, invalide of bejaard is; en, onder bepaalde voorwaarden, arbeidsmigranten die terugkeren naar hun land van oorsprong.

(93) Ter herinnering: op grond van Verdrag nr. 102 moeten uitkeringen de vorm aannemen van periodieke betalingen tot maximaal 45% van het referentieloon voor een typische gerechtigde (een man met een echtgenote en twee kinderen).

(94) M. Humblert en R. Silva, *op. cit.*, p. 22.

(95) Terwijl Verdrag nr. 102 het heeft over "wier inkomsten tijdens het door verzekering gedekte geval grenzen (...) niet overschrijden".

persoon een ontslagvergoeding ontvangt van zijn of haar werkgever of van een andere bron, Verdrag nr. 168 voorziet in de schorsing van de werkloosheidsuitkeringen waarop die persoon recht zou hebben gehad of in de vermindering van de ontslagvergoeding naargelang het totale bedrag van de werkloosheidsuitkeringen. Op dezelfde manier biedt het verdrag de mogelijkheid om uitkeringen te weigeren, in te trekken, op te schorten of te verminderen als de betrokkene weigert passend werk te aanvaarden. Het verdrag somt een aantal factoren op waarmee rekening moet worden gehouden om te beoordelen of het werk passend is, zoals de leeftijd van de werkloze, de duur van zijn of haar dienstverband in het vorige beroep, de opgedane ervaring, de duur van zijn of haar werkloosheid of de toestand op de arbeidsmarkt. Aanbeveling nr. 176 specificiert werk waarop het begrip passend werk niet van toepassing zou moeten zijn, zoals werk dat een verandering van beroep met zich meebrengt en waarbij geen rekening wordt gehouden met de kwalificaties of werkervaring van de betrokkene. Het begrip passend werk wordt niet als zodanig in Verdrag nr. 102 uiteengezet. Het begrip is echter opgenomen in de definitie van verzekerd geval, zodat uitkeringen kunnen worden geschorst indien de betrokkene weigert om passend werk te aanvaarden.

2.2.9. Verdrag nr. 183 en Aanbeveling nr. 191

103. Volgens Verdrag nr. 183 omvatten de beschermde personen alle vrouwen die als werknemer werkzaam zijn, met inbegrip van vrouwen die atypische vormen van niet-zelfstandige arbeid verrichten. Het verdrag schrijft een periode van zwangerschaps- en bevallingsverlof van ten minste 14 weken voor (inclusief een periode van verplicht verlof van 6 weken na de bevalling). Vrouwen die afwezig zijn van het werk wegens zwangerschapsverlof hebben recht op een uitkering, die doorgaans niet minder mag bedragen dan twee derde van hun eerdere verdiensten. De geneeskundige verstrekkingen die aan beschermde personen worden verleend, moeten prenatale zorg, hulp bij de bevalling en postnatale zorg omvatten. Verdrag nr. 183 legt het recht op borstvoedingspauzes vast en bevat bepalingen over gezondheidsbescherming, arbeidsbescherming en non-discriminatie.

2.2.10. Vergelijkende tabel van minimumvervangingspercentages voor uitkeringen voorgeschreven door de socialezekerheidsverdragen van de IAO (bron: ILO)⁹⁶

Takken van de sociale zekerheid	Verdrag nr. 102		Verdragen nrs. 121, 128, 130, 168, 183	
	Dekking	Uitkering (%)	Dekking	Uitkering (%)
Ziekte-uitkering	Minstens 50% van alle werknemers; of Economisch actieve bevolking welke minstens 20% van alle ingezetenen uitmaakt; of Alle ingezetenen met middelen onder een bepaalde grens	45	Alle werknemers; of Minstens 75% van de totale economisch actieve bevolking; of Alle ingezetenen met middelen onder een bepaalde grens	60
Werkloosheids-uitkering	50% van alle werknemers; of Alle ingezetenen met middelen onder een bepaalde grens	45	Minstens 85% van alle werknemers; of Alle ingezetenen met middelen onder een bepaalde grens	50
Ouderdoms-uitkering	Minstens 50% van alle werknemers; of Economisch actieve bevolking welke minstens 20% van alle ingezetenen uitmaakt; of Alle ingezetenen met middelen onder een bepaalde grens	40	Alle werknemers; of Minstens 75% van de totale economisch actieve bevolking; of Alle ingezetenen met middelen onder een bepaalde grens	45
Uitkeringen bij arbeidsongeval of beroepsziekte	Minstens 50% van alle werknemers		Alle werknemers	
▪ Korte termijn		50		60
▪ Arbeids-ongeschiktheid		50		60
▪ Nabestaanden		45		50
Gezinsbijslag	Minstens 50% van alle werknemers; of 20% van alle ingezetenen; of Alle ingezetenen met middelen onder een bepaalde grens	3 of 1,5	—	—

(96) ILO, Setting Social Security Standards in a Global Society: An analysis of present state and practice and of future options for global social security standard setting in the International Labour Organization, 2008.

Takken van de sociale zekerheid	Verdrag nr. 102		Verdragen nrs. 121, 128, 130, 168, 183	
	Dekking	Uitkering (%)	Dekking	Uitkering (%)
Moederschaps-uitkering	Alle vrouwen in voorgeschreven klassen, welke minstens 50% van alle werknemers uitmaken; of Alle vrouwen in voorgeschreven klassen van de economisch actieve bevolking, welke minstens 20% van alle ingezetenen uitmaken	45	Alle werkende vrouwen, inclusief vrouwen in atypische vormen van niet-zelfstandig werk	2/3 van de eerdere inkomsten van de vrouw
Invaliditeits-uitkering	Minstens 50% van alle werknemers; of Economisch actieve bevolking welke minstens 20% van alle ingezetenen uitmaakt; of Alle ingezetenen met middelen onder een bepaalde grens	40	Alle werknemers; of Economisch actieve bevolking, welke minstens 75% van de hele economisch actieve bevolking uitmaakt; of Alle ingezetenen met middelen onder een bepaalde grens	50
Uitkering aan nabestaanden	Echtgenotes en kinderen van minstens 50% van alle werknemers; of Echtgenotes en kinderen van kostwinners in voorgeschreven klassen van de economisch actieve bevolking, welke minstens 20% van alle ingezetenen uitmaken; of	40	Echtgenotes en kinderen van alle werknemers of leerlingen; of Echtgenotes en kinderen van kostwinners in voorgeschreven klassen van de economisch actieve bevolking, welke minstens 75% van de hele economisch actieve bevolking uitmaken; of	45

2.2.11. Sociale zekerheid voor arbeidsmigranten

104. Arbeidsmigranten krijgen te maken met specifieke problemen wat hun sociale zekerheid betreft. Als ze geen internationale bescherming krijgen, lopen ze het risico dat ze het recht op sociale zekerheid dat ze in hun thuisland genoten, verliezen, terwijl ze tegelijk te maken kunnen krijgen met beperkingen voor hun aansluiting bij het nationale socialezekerheidsstelsel in het gastland. De IAO was al snel bezorgd over de situatie van deze bijzonder kwetsbare werknemers en heeft geprobeerd hen bescherming te bieden, meer bepaald door normen op te stellen. Op die manier heeft de IAO zich dus vanaf het begin ingezet voor de sociale bescherming van migranten.

In het algemeen hebben de normen van de IAO over arbeidsmigranten een tweeledig doel: toezien op hun gelijke behandeling in dit essentiële domein en voorkomen dat een verandering van verblijfplaats leidt tot het verlies van verworven of te verwerven rechten⁹⁷. Volgens Frans Pennings staat de coördinatie binnen de IAO nog in de kinderschoenen. Dat komt omdat internationale verdragen met uitgebreide coördinatieregels het risico inhouden dat ze slechts door een handvol landen worden bekrachtigd. Verdragen die strenge normen opleggen, zijn voor heel wat staten problematischer⁹⁸. De eerste verdragen over de coördinatie van socialezekerheidsstelsels die door de IAO werden aangenomen, zijn enerzijds Verdrag nr. 19 betreffende de gelijke behandeling van de vreemde arbeiders en van de landslieden wat betreft de schadeloosstelling van arbeidsongevallen, waarin elk lid van de IAO dat dit verdrag bekrachtigt zich ertoe verbindt aan de onderdanen van elk ander lid dat dit verdrag heeft bekrachtigd en die getroffen worden door een arbeidsongeval dat zich op zijn grondgebied heeft voorgedaan, of aan de personen te hunnen laste, het recht op schadeloosstelling van dit ongeval toe te kennen op dezelfde wijze als het aan zijn eigen onderdanen toekent met betrekking tot de schadeloosstelling van arbeidsongevallen. Deze gelijke behandeling moet worden gewaarborgd aan buitenlandse werknemers en hun personen ten laste zonder enige voorwaarde in verband met verblijf (inwerkingtreding op 8 september 1926); en anderzijds Verdrag nr. 48 betreffende behoud van pensioenrechten van migranten (1935). Verdrag nr. 48 is, zoals de naam al aangeeft, beperkt tot invaliditeitsuitkeringen, ouderdomsuitkeringen en uitkeringen aan nabestaanden, maar heeft doorheen de jaren een beslissende invloed gehad op de ontwikkeling van internationale, bilaterale of regionale regelingen⁹⁹. Dit verdrag, dat als te gedetailleerd en weinig flexibel wordt beschouwd, is van beperkt belang en werd daarom door slechts een handvol landen bekrachtigd¹⁰⁰.

De Internationale Arbeidsconferentie nam verscheidene algemene instrumenten in verband met arbeidsmigranten aan. Bovendien voorzien de algemene socialezekerheidsverdragen expliciet of impliciet in de naleving van het beginsel van gelijke behandeling van binnenlandse en buitenlandse werknemers. Tot slot komt het probleem van sociale zekerheid voor arbeidsmigranten uitgebreid aan bod in andere normen van de IAO. De twee belangrijkste instrumenten op dit gebied zijn verdrag nr. 118 betreffende de gelijkheid van behandeling van eigen onderdanen en vreemdelingen met betrekking tot de sociale zekerheid van 1962 en Verdrag nr. 157 betreffende de bescherming van de rechten inzake sociale zekerheid van 1982. Beide verdragen bevatten bepalingen over elk van de negen takken van de sociale zekerheid. Terwijl een staat die Verdrag nr. 118 bekrachtigt de toepassing ervan kan beperken tot sommige van deze takken, biedt Verdrag nr. 157 die flexibiliteit evenwel niet. Zodra een staat die partij is bij laatstgenoemd verdrag wetgeving over een bepaalde tak aanneemt, is die namelijk verplicht de bepalingen van het verdrag op die tak toe te passen. Beide instrumenten voorzien in de mogelijkheid voor de verdragspartijen om

(97) J.-M. Servais, *International Labour Standards*, pp. 249-250.

(98) Fr. Pennings, *European Social Security Law*, Antwerpen, Intersentia, 2010, p. 275.

(99) M. Rodríguez-Piñero Bravo-Ferrer, "La O.I.T. y los trabajadores migrantes", in *Les normes internationales du travail: un patrimoine pour l'avenir – Mélanges en l'honneur de Nicolas Valticos*, uitgegeven door Jean-Claude Javillier en Bernard Gernigon, Genève, ILO Office, 2004, p. 559.

(100) Fr. Pennings, *op. cit.* p. 275.

van hun bepalingen af te wijken door middel van specifieke regelingen die tussen hen gesloten worden, mits die geen afbreuk doen aan de rechten en verplichtingen van de andere verdragspartijen en mits ze de aangelegenheden regelen waarop de verdragen betrekking hebben onder voorwaarden die over het geheel genomen minstens even gunstig zijn als die waarin deze twee verdragen voorzien. Verdrag nr. 118 en Verdrag nr. 157 stellen dus een systeem in dat gebaseerd is op een aantal fundamentele beginselen, met als belangrijkste gelijke behandeling, het behoud van verworven rechten en het behoud van nog te verwerven rechten¹⁰¹. Verdrag nr. 118 legt meer bepaald het beginsel van gelijke behandeling van vreemdelingen vast (op basis van wederkerigheid¹⁰²) met betrekking tot de verantwoordelijkheid en het recht op uitkeringen voor elk van de negen takken van de sociale zekerheid, zoals aanvaard door een staat. Die gelijke behandeling moet in principe worden gewaarborgd zonder dat er een voorwaarde in verband met verblijf wordt opgelegd, wat betekent dat zo'n voorwaarde niet alleen aan buitenlanders mag worden opgelegd. Bovendien voorziet dit verdrag in een rechtstreekse verplichting¹⁰³ om verworven rechten op langdurige uitkeringen (invaliditeit, ouderdom, uitkeringen bij arbeidsongevallen of beroepsziekten) te behouden. Kortom, als de staat partij is bij Verdrag nr. 118, moet die ervoor zorgen dat in het buitenland, in een bepaalde tak, uitkeringen worden verstrekt aan zowel zijn eigen onderdanen als aan onderdanen van andere staten die de verplichtingen van het verdrag voor dezelfde tak hebben aanvaard, ongeacht de verblijfplaats van de gerechtigde¹⁰⁴. Verdrag nr. 157 betreffende de instelling van een internationaal stelsel voor behoud van rechten op het gebied van de sociale zekerheid van 1982 legt een rechtstreekse verplichting op om verworven rechten te behouden met betrekking tot alle takken waarvoor de betrokken staten wetgeving hebben die op dat moment van kracht is¹⁰⁵. Dit verdrag werd echter door heel weinig staten bekrachtigd. Om te voorkomen dat een arbeidsmigrant bepaalde bijdrage-, arbeids- of verblijfsperiodes zou verliezen die nodig zijn om recht te hebben op uitkeringen (wachttijd) of voor de berekening van het bedrag van de uitkering, verplichten verdragen nr. 118 en nr. 157 de staten om te streven naar deelname aan een systeem van behoud van verworven rechten. De coördinatie-instrumenten die binnen de IAO werden aangenomen, zijn onvolledig in die zin dat ze niet alle leidende coördinatiebeginselen bevatten, inclusief het beginsel dat de toepasselijke wetgeving moet worden vastgesteld. De IAO-normen behandelen namelijk geen problemen van internationaal privaatrecht (vaststelling van het toepasselijke recht), met uitzondering van Verdrag nr. 157, dat in artikel 5 de basisregels voor de vaststelling van het toepasselijke recht vastlegt. Tot slot worden de lidstaten zowel in Verdrag nr. 118 als in Verdrag nr. 157 opgeroepen om elkaar de nodige administratieve bijstand te verlenen om de toepassing van het verdrag en van hun socialezekerheidswetgeving gemakkelijker te maken.

(101) M. Humblet en R. Silva, *op. cit.* pp. 43 et seq.

(102) Het beginsel is alleen van toepassing op onderdanen van een andere staat die ook Verdrag nr. 118 heeft bekrachtigd (artikel 3 van Verdrag nr. 118), met dien verstande dat het zonder enige voorwaarde van wederkerigheid van toepassing is op vluchtelingen en staatlozen (artikel 10 van Verdrag nr. 118).

(103) Deze verplichting hangt niet af van een overeenkomst tussen belanghebbende staten.

(104) Zie artikel 5 en de speciale regels voor gezinsbijslagen in artikel 6.

(105) Aangezien deze staten, anders dan bij Verdrag nr. 118, niet sommige van die takken kunnen uitsluiten (zie artikel 9 van Verdrag nr. 157, dat echter wel toestaat dat de verstrekking van deze uitkeringen in het kader van bi- of multilaterale instrumenten wordt gewaarborgd).

2.2.12. Aanbeveling nr. 202 over socialebeschermingssokkels

2.2.12.1. Context: Verklaring van de IAO betreffende de sociale rechtvaardigheid voor een billijke mondialisering

105. In 1944 erkende de Verklaring van Philadelphia (eigen vertaling) “dat de Internationale Arbeidsorganisatie tot plechtig doel heeft de werelddaties te begeleiden bij de uitvoering van programma’s voor het realiseren van”, onder andere, “een uitbreiding van de socialezekerheidsmaatregelen zodat een basisinkomen en volledige geneeskundige zorg kunnen worden gegarandeerd aan iedereen die een dergelijke bescherming nodig heeft”¹⁰⁶. Die opdracht werd opnieuw bevestigd in de Verklaring van 2008 betreffende de sociale rechtvaardigheid voor een billijke mondialisering¹⁰⁷⁻¹⁰⁸, waarin wordt opgeroepen tot een geïntegreerde aanpak van de strategische doelstellingen en dus een betere integratie van sociale zekerheid en sociale bescherming met andere strategische doelstellingen van de Agenda voor waardig werk: tewerkstelling, sociale dialoog, fundamentele beginselen en recht op werk.

De fundamentele rol van de IAO op het gebied van sociale zekerheid werd expliciet gedefinieerd door de Internationale Arbeidsconferentie van 2001 in de context van een algemene bespreking waarbij werd geconcludeerd dat (eigen vertaling) “elk land een nationale strategie moet bepalen om het doel van sociale zekerheid voor iedereen te bereiken”¹⁰⁹ en werd voorgesteld om “een brede campagne op te zetten om de uitbreiding van de socialezekerheidsdekking te bevorderen”¹¹⁰. In 2003 werd de *Global Campaign on Social Security and Coverage for All* gelanceerd met als doel de sociale zekerheid uit te breiden naar zoveel mogelijk landen en dit thema op de internationale agenda te zetten.

Aansluitend bij de Verklaring betreffende de sociale rechtvaardigheid voor een billijke mondialisering (Verklaring betreffende de sociale rechtvaardigheid) heeft de organisatie een mechanisme voor terugkerende discussies in het leven geroepen¹¹¹ – dat geen doublure mag zijn van de toezichtsmechanismen van de IAO – via de Internationale Arbeidsconferentie, die sinds 2010 geregeld overlegt over de strategische doelstelling

(106) Statuut van de Internationale Arbeidsorganisatie, bijlage (Verklaring van Philadelphia).

(107) Verklaring van de IAO betreffende de sociale rechtvaardigheid voor een billijke mondialisering, aangenomen door de IAC tijdens de 97^e zitting in 2008; Verklaring betreffende de sociale rechtvaardigheid, preambule en I, A, ii).

(108) Verklaring van de IAO betreffende de sociale rechtvaardigheid, voorwoord van de directeur-generaal, die stelt dat (eigen vertaling) “de Verklaring van 2008 uiting geeft aan de hedendaagse visie op de missie van de IAO in een tijdperk van mondialisering. De verklaring geeft uiting aan het universele karakter van de Agenda voor waardig werk: alle lidstaten moeten een beleid voeren dat gebaseerd is op de strategische doelstellingen – tewerkstelling, sociale bescherming, sociale dialoog en recht op werk. Tegelijkertijd legt ze met de erkenning van het onlosmakelijke, onderling afhankelijke en wederzijds versterkende karakter van die doelstellingen de nadruk op een mondiale en geïntegreerde aanpak. Ze ziet er ook op toe dat de internationale arbeidsnormen hun rol wel degelijk vervullen bij het verwezenlijken van die doelstellingen” (*ibid.*, p. 2).

(109) ILO, “Conclusions concerning social security”, Internationale Arbeidsconferentie, 89^e zitting, Genève, 2001, § 16.

(110) *Ibid.*, § 17.

(111) Verklaring van de IAO betreffende de sociale rechtvaardigheid, bijlage, p. 18.

'tewerkstelling'.¹¹² Tijdens de 304^e zitting besloot de Raad van Bestuur van de IAO dat tijdens de 100^e zitting van de IAC het tweede terugkerende punt de strategische doelstelling 'sociale bescherming' zou zijn, in het bijzonder sociale zekerheid¹¹³⁻¹¹⁴.

106. Met meer dan vijf miljard mensen die geen toegang hebben tot een adequaat niveau van sociale zekerheid, roept de nieuwe internationale norm die door de Internationale Arbeidsconferentie werd aangenomen op om mensen toegang te geven tot de socialebeschermingssokkels, namelijk basisgezondheidszorg en basisinkomenszekerheid. Deze sociale basisbescherming, waaronder basisgezondheidszorg en basisinkomenszekerheid gedurende het hele leven, moet dus armoede, ongelijkheid, ziekte en vroegtijdige sterfte verminderen. "Sociale bescherming is een krachtig instrument gebleken tegen de crisis. Het beschermt mensen en maakt ze sterker. Het helpt de economie te stimuleren en het herstel te

(112) Het begrip socialebeschermingssokkel is vastgelegd in het Wereldwijde Werkgelegenheidspact dat in juni 2009 door de conferentie werd goedgekeurd. Landen die nog geen alomvattend socialezekerheidsstelsel hebben, worden opgeroepen om (eigen vertaling) "een adequate universele sociale bescherming tot stand te brengen op basis van een socialebeschermingssokkel" en de internationale gemeenschap wordt aangespoord om "ontwikkelingsbijstand te bieden, met inbegrip van begrotingssteun, om op nationaal niveau een socialebeschermingssokkel tot stand te brengen".

(113) IAO, Raad van Bestuur, 304^e zitting, maart 2009, tweede agendapunt van de 100^e zitting van de IAC, GB.304/2/2, §§ 6 en 9.

(114) De IAO formuleerde de volgende doelstellingen in verband met de tweede terugkerende discussie in de IAC (GB.304/2/2, p. 8):

- het delen van informatie, ervaringen en lessen uit verschillende beleidsmaatregelen om veranderingen in de sociale zekerheid te beheren, de dekking uit te breiden en universele, alomvattende en fiscaal duurzame socialezekerheidsstelsels op te bouwen die tegelijk de economische en sociale ontwikkeling ondersteunen;
- het ontwikkelen en goedkeuren van een alomvattend actieplan ter ondersteuning van het mandaat van de organisatie om goed bestuur van socialezekerheidsstelsels en -beleid te bevorderen, wat bevorderlijk is voor de uitbreiding van de sociale zekerheid naar iedereen, onder meer door middel van een sociale dialoog, en tegelijkertijd bevorderlijk is voor het beleid voor volledige tewerkstelling. Dit is mogelijk door:
 - hiaten op te sporen in de capaciteit van de IAO om op te treden op het gebied van sociale zekerheid (d.w.z. onderzoek en het delen van kennis, advies, activiteiten op het gebied van normen en rechten, technische samenwerking, promotie, enz.);
 - strategieën te bepalen ter bevordering van een basispakket van socialezekerheidswaarborgen die landen zouden helpen om geleidelijk over te schakelen naar een hoger beschermingsniveau, in overeenstemming met het statutaire mandaat van de IAO en de bestaande socialezekerheidsinstrumenten van de IAO;
 - een strategisch kader vast te stellen voor de activiteiten van de IAO dat:
 - berust op de beginselen van de Verklaring van Philadelphia en de Verklaring van de IAO betreffende de sociale rechtvaardigheid voor een billijke mondialisering;
 - streeft naar een versterking van een samenhangend geheel van beleidsmaatregelen, strategieën en instrumenten;
 - de technische ondersteuning beschrijft om effectief uitgebreide nationale stelsels in te stellen en te beheren;
 - de uitbreiding van sociale zekerheid bevordert naar iedereen die daar nood aan heeft en economische en sociale ontwikkeling ondersteunt als onderdeel van de wereldwijde campagne;
 - zorgt voor betrokkenheid en participatie van beschermde personen bij het uittekenen en uitvoeren van een sociaal beleid;
 - de noodzaak van aanvullende beleidsinstrumenten te onderzoeken die landen kunnen helpen om:
 - een basispakket van socialezekerheidswaarborgen te realiseren in overeenstemming met het statutaire mandaat van de IAO;
 - en op deze basis geleidelijk over te schakelen naar hogere niveaus van sociale zekerheid, zoals bepaald in Verdrag nr. 102 en andere geactualiseerde socialezekerheidsnormen.

versnellen. Het is ook een van de fundamenteën voor een duurzame en inclusieve economische groei,” aldus Juan Somavia, directeur-generaal van de IAO¹¹⁵. Deze aanbeveling is een echte stap voorwaarts voor een degelijk sociaal beleid wereldwijd. Nationale socialebeschermingsokkels kunnen een belangrijk instrument zijn om de millenniumdoelen te bereiken.¹¹⁶

107. In zijn toespraak bij de opening van de 101e zitting van de IAC op 30 mei 2012 noemde de directeur-generaal van de IAO deze aanbeveling een “engagement voor een menswaardige samenleving”, een “platform dat honderden miljoenen vrouwen, mannen en kinderen de mogelijkheid geeft om op een stevige basis vooruitgang te boeken”. Hij herhaalde ook dat een dergelijke sokkel een positieve invloed heeft op de economie. De Europese Unie herinnerde hij eraan dat “de eenzijdige bezuinigingsmaatregelen die worden genomen om de overheidsfinanciën te saneren, leiden tot economische stagnering, het verdwijnen van banen en een lager beschermingsniveau. Deze maatregelen hebben grote gevolgen op menselijk vlak en hollen de sociale waarden uit die Europa als eerste invoerde”. Hij benadrukte verder het volgende: “Enkel bezuinigen om tot een gezonde begroting te komen leidt tot economische stagnering, het verdwijnen van banen, een lager beschermingsniveau en aanzienlijke gevolgen op menselijk vlak. Dit ondermijnt de sociale waarden waarvan Europa de vaandeldrager was. Er wordt geprobeerd de overheidsschuld te beperken – zonder veel succes trouwens – maar de sociale gevolgen stapelen zich op en ook daarvoor zal een prijs moeten worden betaald. De zwaarst getroffen Europese landen, die rechtstreeks of onrechtstreeks onder druk staan, wenden zich steeds vaker af van de belangrijkste waarden van de IAO, terwijl de regio net een voorloper was.”¹¹⁷

108. Het doel van Aanbeveling nr. 202¹¹⁸ is om een duidelijke boodschap van de internationale gemeenschap over te brengen dat alle mensen ten minste basisgaranties op het gebied van sociale zekerheid moeten genieten en dat de lidstaten zo snel mogelijk bescherming moeten bieden aan iedereen die deze nog ontbeert, rekening houdend met hun eigen prioriteiten en omstandigheden¹¹⁹.

2.2.12.2. *Analyse van het instrument*

109. Aanbeveling nr. 202 bevestigt van meet af aan dat sociale zekerheid een (fundamenteel) mensenrecht is¹²⁰. De tekst van dit instrument verwijst naar artikel 22

(115) Persbericht 14 juni 2021, https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_183286/lang-en/index.htm

(116) Social Protection Floor: Towards a fair and inclusive globalization, Rapport van de Adviesgroep voorgezeten door M. Bachelat (opgezet door de IAO in samenwerking met de WGO), Genève, IAO.

(117) www.ilo.org/public/french/bureau/dgo/speeches/somavia/2012/ilc30may12.pdf.

(118) Aanbeveling nr. 202 over nationale socialebeschermingsokkels van 2012, aangenomen met 453 stemmen voor en 1 onthouding.

(119) Tweede agendapunt, gevolgd door een bespreking over de sociale zekerheid tijdens de 100^e zitting van de Internationale Arbeidsconferentie, IAO, 312^e zitting van de Raad van Bestuur, GB.312/POL/2, *op. cit.*, § 6.

(120) J. Ferrand en H. Petit, *Fondations et naissances des droits de l'homme, Actes du colloque international de Grenoble*, boek 1, Parijs, L'Harmattan, oktober 2001. Volgens deze auteurs, die de aanbevelingen van René Cassin herhalen, “is het recht op sociale zekerheid niet alleen een mensenrecht, maar bovenal een fundamenteel mensenrecht”.

van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, dat het volgende bepaalt: “een ieder heeft als lid van de gemeenschap recht op maatschappelijke zekerheid en heeft er aanspraak op dat door middel van nationale inspanning en internationale samenwerking, en overeenkomstig de organisatie en de hulpbronnen van de betreffende Staat, de economische, sociale en culturele rechten, die onmisbaar zijn voor zijn waardigheid en voor de vrije ontplooiing van zijn persoonlijkheid, verwezenlijkt worden”.

110. Een spilelement in het ontwerp van Aanbeveling nr. 202 is haar tweedimensionale strategie¹²¹. De horizontale (inkomenszekerheid en toegang tot gezondheidszorg, al is het maar op een basisniveau, uitbreiden naar de hele bevolking) en verticale (verticaal evolueren naar een alomvattend stelsel van sociale bescherming)¹²² dimensies die aan elk socialezekerheidsstelsel ten grondslag liggen, worden als integrale onderdelen van zo'n stelsel gezien. Er wordt duidelijk gesteld dat (eigen vertaling) “het proces voor het invoeren van alomvattende socialezekerheidsstelsels niet mag stoppen bij de beschermingsokkel”¹²³ en dat “naarmate nationale economieën zich ontwikkelen en veerkrachtiger worden¹²⁴, de inkomenszekerheid van mensen en hun toegang tot gezondheidszorg moeten worden uitgebreid”. Het is belangrijk om te streven naar een uitbreiding op beide fronten en om ze tegelijkertijd aan te passen aan de nationale context. Horizontaal is het de bedoeling om zo snel mogelijk een basisniveau van essentiële verstrekkingen uit te breiden naar zoveel mogelijk groepen, terwijl het verticaal de bedoeling is om de omvang van de dekking te vergroten, meer bepaald om het bereik en het niveau van de verstrekkingen te verbreden tot het niveau beschreven in Verdrag nr. 102, of zelfs tot een hoger niveau zoals gedefinieerd in andere (latere) verdragen van de IAO.

111. Een van de doelstellingen van Aanbeveling nr. 202 is de (snelle) bevordering van de bekrachtiging van Verdrag nr. 102 betreffende minimumnormen van sociale zekerheid. Er wordt opgemerkt dat het mechanisme zoals bedoeld in Aanbeveling nr. 202 immers een instrument is dat uiteindelijk moet leiden tot de bekrachtiging van Verdrag nr. 102. Daartoe zal de IAO nationale besluitvormingsprocessen blijven begeleiden met het oog op de bekrachtiging van het Verdrag nr. 102 betreffende minimumnormen van sociale zekerheid van 1952 en andere socialezekerheidsverdragen die de Raad van Bestuur als ‘up-to-date’ beschouwt, en zal zij daartoe een brede opleidings- en bewustmakingscampagne organiseren voor nationale ambtenaren en deskundigen van werkgevers- en werknemersorganisaties. Het gebruik van genderneutrale taal moet een van de obstakels voor een ruimere bekrachtiging van de verdragen wegnemen. De zoektocht naar een pragmatische oplossing voor dit probleem begint in 2013 met de publicatie van een analysenota waarin het Bureau verschillende

(121) Zie ILO, The International Labour Organization's strategy. Social security for all. Building social protection floors and comprehensive social security systems, Genève, 2012, pp. 3-9.

(122) Zie inzonderheid §§ 8 en 9 van de conclusies. Dit onderdeel is gericht op het bieden van een hoger niveau van inkomenszekerheid en toegang tot hoogwaardige gezondheidszorg om de levensstandaard van mensen te behouden, zelfs wanneer ze worden geconfronteerd met ernstige onvoorziene gebeurtenissen in het leven, zoals werkloosheid, ziekte, invaliditeit, verlies van kostwinner of ouderdom. Dit wordt de ‘verticale’ component van de uitbreiding genoemd.

(123) Zie inzonderheid §§ 11 van de conclusies.

(124) Zie inzonderheid §§ 11 *in fine* van de conclusies.

opties voorstelt. Om de lidstaten te helpen bij het beoordelen en verbeteren van de socialebeschermingsregelingen¹²⁵ stelt de IAO in 2014 een gids van *best practices* voor de sociale zekerheid op, met concrete adviezen en criteria. Die criteria, die vertrekken van nationale ervaringen en de socialezekerheidsnormen van de IAO, zijn van toepassing op zowel de horizontale als de verticale dimensie van de nationale strategieën voor de uitbreiding van de sociale zekerheid en ook op de reeks kernbeginselen die in de conclusies zijn opgenomen om de uitvoering van deze strategieën te waarborgen. Dit moet de lidstaten in staat stellen om voort te bouwen op de ervaring van andere landen om hun socialezekerheidsstelsels vanuit verschillende invalshoeken te beoordelen – wetgeving, praktijk, doeltreffendheid – en na te gaan of de bepalingen genderbewust en genderneutraal zijn. De voorgestelde criteria kunnen betrekking hebben op de ontwikkeling en het niveau van de verstrekkingen; de invloed van de verstrekkingen op de arbeidsmarkt en de economische ontwikkeling, armoede, ongelijkheid en menselijke ontwikkeling; de potentiële rol van de socialezekerheidsstelsels bij het structureren van de informele arbeidsmarkt; de werking, het beheer en het bestuur van de socialezekerheidsstelsels; de vraag naar en de uitgaven voor uitkeringen en hun financiële, economische en fiscale impact op lange termijn. De gids geeft ook advies over de ontwikkeling van bilaterale en multilaterale socialezekerheidsvereenkomsten.

112. Er wordt ook gewezen op de noodzaak om informele tewerkstelling te formaliseren en op de behoefte aan effectieve en efficiënte sociale inspectiediensten. Regelgeving – en dus de correcte toepassing van de socialezekerheidsnormen – impliceert de oprichting en/of ontwikkeling van effectieve systemen voor arbeidsinspectie met voldoende en adequate personele en materiële middelen. Dit punt wordt in verschillende paragrafen van de conclusies benadrukt.

113. Een ander belangrijk beginsel dat in de aanbeveling naar voren wordt geschoven, is dat de beste inkomenszekerheid het hebben van een fatsoenlijke baan is. De nadruk ligt op het feit dat de ‘rehabilitatie’ van werknemers met verminderde inkomsten (en in het algemeen voor andere kwetsbare groepen) moet gebeuren via een kader van gepersonaliseerde maatregelen en echte opleidingen op kosten van de werkgevers¹²⁶.

114. De aanbeveling benadrukt de essentiële rol van tripartiet overleg en sociale dialoog, die centraal staan in elk socialebeschermingsbeleid, in de vijf pijlers van de conclusies (verschillende paragrafen verwijzen hier expliciet naar).

115. De aanbeveling stelt bovendien dat sociale zekerheid een economische noodzaak is. Sociale zekerheid is “essentieel om iedereen te laten delen in de vruchten van de vooruitgang”¹²⁷. Haar rol als automatische economische en sociale stabilisator in tijden van crisis wordt door iedereen erkend, ook door internationale instellingen zoals de Wereldbank en het Internationaal Monetair Fonds. Sociale zekerheid is een investering in mensen en maakt economische groei mogelijk. Die ‘opwaartse spiraal’ wordt in het rapport van de IAO benadrukt en leidt tot een logische opeenvolging van beleidsmaatregelen rond sociale bescherming en tewerkstelling. Het is duidelijk dat

(125) Conclusions, § 35, l).

(126) § 20, streepje 12, van de conclusies.

(127) § 5(c) van de conclusies.

landen die niet investeren in ten minste een basisbescherming het productiepotentieel van hun beroepsbevolking niet ten volle kunnen benutten en dus ook hun groeipotentieel niet volledig kunnen realiseren. Die investering legt de basis voor een effectief tewerkstellingsbeleid, wat bevorderlijk is voor een snellere formalisering van de beroepsbevolking en dus leidt tot een hoger niveau van duurzame en rechtvaardige groei – een voorwaarde voor de financiering van een hoger welvaartsniveau voor de samenleving.

116. De aanbeveling dringt er bij de lidstaten op aan om (eigen vertaling) “openbare diensten van goede kwaliteit te ontwikkelen ter ondersteuning van een doeltreffend socialezekerheidsstelsel”¹²⁸ en om “beleidsmaatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat alle werknemers, ook werknemers in atypische vormen van werk, kunnen rekenen op sociale zekerheid”¹²⁹.

117. Aanbeveling 202 is erop gericht de combinatie van werk en gezinstaken voor vrouwen en mannen gemakkelijker te maken en toe te zien op de effectieve toegang tot alomvattende sociale diensten om in de zorgbehoeften te voorzien, dus ook voor kinderen, ouderen, personen met hiv of aids¹³⁰ en personen met een handicap¹³¹.

118. Wat loopbaaneinde betreft, zijn de geplande maatregelen die de tewerkstelling van oudere werknemers moeten bevorderen voornamelijk investeringen in technologie, gezondheids- en veiligheidsmaatregelen op het werk, de uitbanning van leeftijdsdiscriminatie en de invoering van innovatieve arbeidsregelingen bij herstructurering¹³².

119. De vaststelling van de pensioengerechtigde leeftijd moet gebaseerd zijn op sociale dialoog en tripartiet overleg en rekening houden met de arbeidsomstandigheden en het aantal jaren dat iemand heeft gewerkt. Bovendien wordt pensionering erkend als een legitieme fase in de levenscyclus¹³³.

2.2.12.3. *Wat stelt Aanbeveling nr. 202 nu eigenlijk in het kort voor?*

120. Aanbeveling nr. 202:

- roept de landen op om zo snel mogelijk socialebeschermingsokkels in te voeren als onderdeel van hun nationale ontwikkelingsproces;
- geeft aan dat sociale zekerheid daarom de groei van formele tewerkstelling én het terugdringen van informele tewerkstelling moet ondersteunen;
- geeft een sterk signaal aan de internationale gemeenschap om de socialebeschermingsstelsels ondanks de huidige economische crisis uit te breiden. Dit

(128) § 20, streepje 3, van de conclusies.

(129) § (e. a.) 6 van de conclusies.

(130) Het is algemeen geweten dat degelijke sociale diensten eveneens een belangrijke rol kunnen spelen, bijvoorbeeld voor personen die leven met aids en van wie sommigen te maken hebben gehad met vermindering of zelfs verlies van inkomen, een zienswijze die duidelijk wordt gesteund door Aanbeveling nr. 200 van de IAO over hiv en aids.

(131) § 20, streepje 8, eerste deel van de zin.

(132) § 21, 1^e en 2^e streepje van de conclusies.

(133) § 21, 3^e streepje van de conclusies.

betekent dat zoveel mogelijk mensen toegang moeten krijgen tot hogere niveaus van sociale zekerheid die door nationale wetten worden gewaarborgd, zodra de omstandigheden in elk land dat toelaten.

121. Elk land wordt aangemoedigd om socialebeschermingssokkels in te voeren “als fundamenteel onderdeel van hun nationale socialezekerheidsstelsels” en als onderdeel van hun sociale, economische en ecologische ontwikkelingsplannen. Landen die het zich niet kunnen veroorloven om een socialebeschermingssokkel aan te bieden, kunnen als aanvulling op hun eigen inspanningen internationale samenwerking en steun zoeken.

De nieuwe aanbeveling van de IAO is de eerste autonome aanbeveling over sociale zekerheid sinds 1944. De stemming komt 24 jaar na de laatste discussie over een wettelijk instrument voor sociale bescherming door afgevaardigden van de regering, werknemers en werkgevers in 1988. In november 2011 erkenden de leiders van de G20 in Cannes “het belang van investeringen in nationaal ontwikkelde socialebeschermingssokkels”.

2.2.12.4. Tien jaar na de aanneming van Aanbeveling nr. 202 ... vierde de IAO haar honderdste verjaardag en brak de COVID-19-crisis uit!

122. In 2019 nam de Internationale Arbeidsconferentie tijdens haar 108e zitting een historische tekst aan, de Eeuwfeestverklaring van de IAO over de Toekomst van Werk (Eeuwfeestverklaring), die het oprichtingsmandaat van de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) vernieuwt en haar een nieuwe impuls geeft om te bouwen aan een toekomst met waardig werk voor iedereen. De Eeuwfeestverklaring bevestigt het beginsel dat honderd jaar geleden werd uiteengezet en erkent dat een universele en duurzame vrede enkel mogelijk is door te streven naar sociale rechtvaardigheid. Die kan alleen worden bereikt door de arbeidsomstandigheden en de rechten van werknemers wereldwijd te verbeteren, dus ook het recht op sociale zekerheid. In een context van verregaande veranderingen als gevolg van globalisering, technologische innovatie, demografische veranderingen en gezondheids- en klimaatcrisis, blijft sociale bescherming een integraal onderdeel van het mandaat van de IAO en blijft die een sleutelrol spelen in het bevorderen van waardig werk, sociale rechtvaardigheid en duurzame ontwikkeling. Hoewel de uitbreiding van sociale bescherming in veel delen van de wereld stevige vooruitgang heeft geboekt, is het mensenrecht dat sociale zekerheid is voor de meerderheid van de wereldbevolking nog steeds geen realiteit, iets wat de COVID-19-pandemie op pijnlijke wijze heeft aangetoond. Slechts 45 procent van de wereldbevolking ontvangt minstens één sociale uitkering, terwijl de overige 55 procent – bijna 4 miljard mensen – helemaal geen bescherming geniet¹³⁴.

123. Er zijn nochtans genoeg overtuigende argumenten voor sociale bescherming. Sociale bescherming is zowel een inherent mensenrecht als een zeer succesvolle sociale en economische investering. Een dergelijke bescherming draagt in belangrijke mate bij aan het terugdringen van armoede, onveiligheid en ongelijkheid en zorgt voor meer politieke stabiliteit en sociale verbondenheid. Ze draagt ook bij aan de

(134) ILO, World Social Protection Report 2017-2019: Universal social protection to achieve the Sustainable Development Goals, 2017.

economische dynamiek door de productiviteit te verbeteren, mensen beter in staat te stellen om voordeel te halen uit veranderingen in de arbeidswereld en de totale vraag te ondersteunen, vooral wanneer de economie het minder goed doet. Sociale bescherming levert duidelijke resultaten op: inkomenszekerheid en toegang tot gezondheidszorg maken echt een verschil in het leven van degenen die ervan profiteren. Daarom wordt erkend dat ze kan bijdragen aan de verwezenlijking van de doelstellingen van de Agenda 2030 voor duurzame ontwikkeling (2030 Agenda), zeker in de context van de COVID-19-pandemie.

124. De tijdens de 105e zitting (2016) van de Conferentie aangenomen conclusies over de effectbeoordeling van de Verklaring van de IAO betreffende de sociale rechtvaardigheid voor een billijke mondialisering bevestigden de noodzaak van verdere terugkerende discussies. Tijdens zijn 328e¹³⁵ en 331e¹³⁶ zitting nam de Raad van Bestuur een besluit over het verloop van de volgende ronde van terugkerende discussies, met het oog op het opnemen van een discussie over sociale bescherming (sociale zekerheid) op de agenda van de 109e zitting (2021) van de Conferentie.

125. Het verslag van de IAO aan de Internationale Conferentie (2021)¹³⁷ bevat enkele voorstellen voor toekomstige prioriteiten voor het Bureau om de lidstaten te helpen robuuste socialebeschermingsstelsels op te bouwen, met onder andere socialebeschermingsstelsels, ze aan te passen aan de context van de toekomst van werk en zich beter voor te bereiden op toekomstige crisissen en ingrijpende gebeurtenissen.

3. CONCLUSIES

126. In bepaalde literatuur worden de normen van de IAO al te vaak beschouwd als *soft law* of in ieder geval als normen die niet belangrijk zijn en geen invloed hebben op de nationale wetgeving van de lidstaten. Niets is echter minder waar, aangezien de verdragen van de IAO (ondanks het unieke karakter ervan in het internationale recht waarbij de onderhandelingen tussen de sociale partners en de regeringen op voet van gelijkheid gebeuren) de lidstaten, zodra ze door hen zijn bekrachtigd, verplichten om ze na te leven en eventueel hun nationale wetgeving dienovereenkomstig aan te passen (zo verplichtte Verdrag nr. 189 over het huispersoneel België om zijn socialezekerheidswetgeving aan te passen, zodat het huispersoneel op het vlak van sociale zekerheid op dezelfde manier wordt behandeld als andere werknemers). De zogenaamde fundamentele verdragen (waaraan bepaalde verdragen over gezondheid en veiligheid op het werk werden toegevoegd) verplichten de lidstaten om de beginselen ervan te respecteren, zelfs als ze die niet hebben bekrachtigd, simpelweg omdat de beginselen die aan deze normatieve teksten ten grondslag liggen, zijn opgenomen in het Statuut van de IAO, dat de leden moeten respecteren als ze lid worden van de organisatie.

(135) GB.328/INS/5/2 en besluit.

(136) GB.331/INS/3.

(137) ILO, ILC 109/Report V, Building the future of social protection for a people-centred world of work, TOC 109^e zitting, 2021.

127. De normen van de IAO hebben echter nog een andere verdienste. Ze zijn voor nationale regeringen vaak een soort van ‘bakens’ wanneer ze worden opgeroepen om nieuw beleid te ontwikkelen en zijn waardevolle *benchmarks*, bijvoorbeeld wanneer een regering van plan is om wijzigingen door te voeren in haar socialezekerheidsstelsel: de normen van de IAO herinneren regeringen aan de beginselen die ze absoluut moeten respecteren om reële risico’s voor hun socialezekerheidsstelsel uit te sluiten.

128. Sociale zekerheid is een mensenrecht dat beantwoordt aan de universele behoefte aan bescherming tegen bepaalde risico’s van het leven en sociale noden. Doeltreffende socialezekerheidsstelsels garanderen inkomenszekerheid en gezondheidsbescherming en dragen zo bij aan het voorkomen en verminderen van armoede en ongelijkheid en het bevorderen van sociale integratie en menselijke waardigheid. Ze doen dit door verstrekkingen of uitkeringen te verlenen die bedoeld zijn om de toegang tot geneeskundige zorg en gezondheidsdiensten, maar ook inkomenszekerheid een heel leven lang te waarborgen, en zeker bij ziekte, werkloosheid, arbeidsongeval of beroepsziekte, moederschap, gezinsverantwoordelijkheden, invaliditeit, verlies van de kostwinner, pensionering en ouderdom. Socialezekerheidsstelsels vormen daarom een belangrijke investering in het welzijn van werknemers en de gemeenschap als geheel en vergemakkelijken de toegang tot onderwijs en beroepsopleiding, voeding en essentiële goederen en diensten. In combinatie met ander beleid draagt de sociale zekerheid bij aan een betere productiviteit en inzetbaarheid en aan de economische ontwikkeling. Sociale zekerheid helpt werkgevers en ondernemingen om een stabiel personeelsbestand te behouden dat zich kan aanpassen aan veranderingen. Tot slot versterkt ze de sociale verbondenheid en draagt ze dus bij aan sociale vrede, inclusieve samenlevingen en een billijke mondialisering door waardige leefomstandigheden te garanderen voor iedereen. De verdragen en aanbevelingen die samen het normatieve kader van de IAO voor de sociale zekerheid vormen, zijn uniek: ze leggen minimale beschermingsnormen vast als leidraad voor de ontwikkeling van uitkeringsstelsels en nationale socialezekerheidsstelsels, gebaseerd op *best practices* van over de hele wereld. Ze vertrekken daarom van het beginsel dat er niet één model voor sociale zekerheid bestaat en dat elk land zelf de nodige bescherming moet ontwikkelen. Om daarbij te helpen, bieden ze een reeks opties en flexibiliteitsclausules voor de geleidelijke verwezenlijking van de doelstelling van universele dekking van de bevolking en van sociale risico’s door middel van passende uitkeringsniveaus. Ze bevatten ook richtlijnen voor het opzetten, financieren, uitvoeren, besturen en evalueren van socialezekerheidsstelsels en -regelingen, in overeenstemming met een op rechten gebaseerde aanpak. In een globaliserende wereld, waarin individuen worden blootgesteld aan steeds grotere economische risico’s, is het duidelijk dat een solide nationaal socialebeschermingsbeleid mee de vele negatieve effecten van crisissen kan helpen opvangen.

129. Een laatste aspect dat de moeite waard is om te benadrukken, is de invloed die de verdragen en aanbevelingen van de IAO hebben op de Europese wetgeving. Zo is de aanbeveling van de Europese Raad van 8 november 2019 met betrekking tot de

toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen¹³⁸ in zekere zin een uitbreiding van aanbeveling nr. 202 van de IAO over socialebeschermingssokkels. En er zijn meer voorbeelden, zowel wat sociale zekerheid betreft als op het gebied van het arbeidsrecht.

130. De IAO is niet zomaar een krasse oude dame: ze blijft uiterst actueel in onze samenlevingen die worden geconfronteerd met voortdurende veranderingen, allerlei crisissen en zelfs de opflakking van oorlog in Europa.

(138) Publicatieblad van de Europese Unie van 15.11.2019 C 387/1. Deze aanbeveling luidt als volgt: “In haar aanbeveling inzake nationale socialebeschermingsniveaus van 2012 (nr. 202) roept de Internationale Arbeidsorganisatie haar leden op om, in overeenstemming met de nationale omstandigheden, zo snel mogelijk te zorgen voor de vaststelling en instandhouding van socialebeschermingssokkels die elementaire waarborgen inzake sociale zekerheid omvatten.”

BIBLIOGRAFIE

- Montesquieu, *L'esprit des lois*, boek XXIII, 1748.
- Daugareilh, I. en Badel, M. (eds.), *La sécurité sociale : universalité et modernité, approche de droit comparé*, Pedone, 2019.
- Bourgeois, L., *Solidarité*, 3^e ed., Parijs, Librairie A. Colin, 1902.
- Damon J., “La pensée de Léon Bourgeois (1851-1925)”, *Informations sociales*, 2007/2 (nr. 138).
- Colliard, Cl. A., *Droit international et Histoire diplomatique*, boek 1, Parijs, 1955.
- Servais, J.-M., *International Social Security*, Wolters Kluwer, 2013
- Rosanvallon, P., *La Crise de l'État-providence*, coll. "Points Politique", Parijs, Seuil, 1981.
- Cichon, M., Behrendt, C. en Wodsak, V., The UN Social Protection Floor Initiative – Turning the Tide at the 2011 International Labour Conference, International Policy Analysis, Friedrich-Ebert-Stiftung, Department for Global Policy and Development, januari 2011.
- Kulke, U. en Saint-Pierre Guilbault, E., “The Social Protection Floor Recommendation (No. 202), 2012: complementing social security standards to close the coverage gap”, *International Social Security Review*, vol. 66, 3-4, juli-december 2013.
- Morsa, M., en Guimaraes, L., “The work of the Committee on the Recurrent Discussion of Social Protection 100e and 101e sessions of the International Labour Conference”, *R.B.S.*, 2012, pp. 421 et seq.
- Swiatkowski, A. M., *Charter of Social Rights of the Council of Europe*, Kluwer Law International, 4 januari 2007.
- Maul, D. *International Labour Organization: 100 years of global social policy*, publicatie van de IAO, 2019.
- Dupont, A.-S., “Le revenu de substitution en cas d'incapacité de travail consécutive à la maladie”, in S. Dagron, A.-S. Dupont en K. Lempen (eds.).
- L'OIT et le droit social en Suisse: 100 ans et après?* Pôle Berenstein, Faculteit Rechtsgeleerdheid, Universiteit van Genève, 2019.
- Humblet, M. en Silva, R., *Standards for the 21st century – social security*, ILO, 2002.
- Rodríguez-Piñero Bravo-Ferrer, “La O.I.T. y los trabajadores migrantes”, in *Les normes internationales du travail: un patrimoine pour l'avenir – Mélanges en l'honneur de Nicolas*

Valticos, uitgegeven door Jean-Claude Javillier en Bernard Gernigon, Genève, ILO Office, 2004.

MORSA, M., l'Organisation Internationale du Travail : aspects institutionnels et matériels à l'aune des défis sociaux, préface A-LYON CAEN, Anthémis, 2021.

INHOUDSTAFEL

DE INTERNATIONALE ARBEIDSORGANISATIE EN SOCIALE ZEKERHEID: NAAR EEN UNIVERSELE SOCIALE BESCHERMING?

1.	PERIODE VOORAFGAAND AAN DE OPRICHTING VAN DE INTERNATIONALE ARBEIDSORGANISATIE	483
1.1.	EVOLUTIE VAN HET BEGRIIP SOCIALE ZEKERHEID: VAN POLITIEK IDEE TOT CONCRETE SYSTEMEN	483
1.2.	DEFINITIE VAN SOCIALE ZEKERHEID OF SOCIALE BESCHERMING	489
2.	ANALYSE VAN DE VERSCHILLENDE INSTRUMENTEN VAN DE IAO	490
2.1.	EVOLUTIE VAN NORMEN VAN 1919 TOT NU	490
2.2.	DE HUIDIGE IAO-NORMEN IN VOGELVLUCHT	494
3.	CONCLUSIES	532
	BIBLIOGRAFIE	535