

Vergaderjaar 2008–2009

31 267

Goedkeuring van de opzegging van deel VI van de op 16 april 1964 te Straatsburg tot stand gekomen Europese Code inzake sociale zekerheid (Trb. 1965, 47)

31 283

Goedkeuring van de op 6 november 1990 te Rome tot stand gekomen Europese Code inzake sociale zekerheid (herzien) (Trb. 1993, 123)

F

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 30 september 2008

Wij hebben met belangstelling kennis genomen van de vragen die de leden van de fracties van CDA, CU, D66, OSF, PvdA, SGP, SP en VVD hebben gesteld ten aanzien van beide wetsvoorstellen. De vragen hebben onder meer betrekking op de procedurele aspecten van de opzegging van Deel VI van de Europese Code inzake sociale zekerheid, en de eventueel bij de opzegging te nemen overgangsmaatregelen. Andere vragen hebben betrekking op de noodzaak van deze opzegging. De vragen met betrekking tot de goedkeuring van de herziene Europese Code inzake sociale zekerheid richten zich met name op de mate van waarschijnlijkheid waarin deze daadwerkelijk van kracht zal worden.

Bij de beantwoording van deze vragen houden wij dezelfde volgorde en indeling aan als die van het voorlopig verslag.

Vragen met betrekking tot wetsvoorstel 31 267 (opzegging Deel VI van de Europese Code)

Procedurele aspecten

De leden van de fractie van de VVD hebben de volgende vraag met betrekking tot de opzegging. Indien al (volkenrechtelijk) vaststaat dat het verdrag wel is opgezegd, dan nog heeft de regering in strijd gehandeld met de Rijkswet van 7 juli 1964. Het wetsvoorstel tot opzegging van de Code is niet (tijdig) door de Eerste Kamer behandeld. In buitengewone gevallen van dringende aard mag de regering op grond van artikel 14 juncto artikel 10 van genoemde Rijkswet een verdrag opzeggen zonder goedkeuring van de Staten-Generaal. Echter in de onderhavige situatie is er geen sprake van een buitengewoon geval van dringende aard, aangezien het wetsvoorstel wel tijdig is ingediend bij de Tweede Kamer, maar daar een zodanig lange behandelingstijd heeft gehad dat deze de Eerste Kamer te laat heeft bereikt. Deelt de regering dit standpunt?

De regering is van oordeel dat er bij de opzegging van Deel VI van de Europese Code op 22 februari 2007 sprake was van een «buitengewoon geval van dringende aard» als bedoeld in artikel 14, juncto artikel 10,

eerste lid, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen en wijst daarbij op het volgende.

Directe aanleiding voor de opzegging van Deel VI van de Europese Code inzake sociale zekerheid was de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van september 2006. Het toenmalige rompkabinet (Balkenende III) was materieel demissionair en achtte het, gezien zijn status, politiek niet wenselijk een zo zwaarwegende beslissing als het al of niet opzeggen van een verdragsverplichting in het parlement te verdedigen. Echter, uit de opzegtermijn van de Code vloeit voort dat Nederland uiterlijk op 16 maart 2007 de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa in kennis had moeten stellen van de opzegging. Indien deze termijn zou verstrijken, zou Nederland voor een nieuwe periode van vijf jaar gebonden blijven aan Deel VI van de Code. Dit zou betekenen dat het volgende kabinet een oplossing zou moeten vinden om de verdragstrijdigheid op te heffen, bijvoorbeeld het aanbrenge van een onderscheid tussen het risqué professionnel en het risqué social in de zorg.

Het toenmalige kabinet besloot daarom om zonder voorafgaande parlementaire goedkeuring formeel tot opzegging over te gaan. Alleen op deze wijze was het volgende kabinet immers in de gelegenheid om tot een zelfstandige afweging te komen tussen de opzegging van Deel VI of de invoering van een aparte regeling voor het beroepsrisico in de zorg. Bovendien was dit de enige mogelijkheid om te zorgen dat de parlementaire behandeling zou plaatsvinden ten overstaan van een kabinet met een politiek mandaat.

De opzegging vond plaats op 21 februari 2007. Op 22 februari 2007 trad het nieuwe kabinet aan (Balkenende IV). Gelet op het ultimum remedium karakter van het opzeggen van een verdrag heeft het huidige kabinet eerst willen onderzoeken of er alternatieven zijn voor de opzegging en zo ja welke. Op 9 november 2007 is het desbetreffende wetsvoorstel aan de Tweede Kamer aangeboden. Op 17 maart 2008 is de opzegging van Deel VI van de Code effectief geworden.

Uit het bovenstaande blijkt dat het toenmalige en het huidige kabinet allerm minst de intentie hebben gehad het parlement buiten spel te zetten bij de opzeggingsprocedure van Deel VI van de Europese Code. Ook nu heeft de Eerste Kamer nog alle ruimte de gevolgen van de opzegging ongedaan te maken. De Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen bepaalt dat de gevolgen van de opzegging in dat geval zo spoedig als rechtens mogelijk moeten worden beëindigd. Indien uw Kamer de goedkeuring aan de opzegging onthoudt moet Nederland opnieuw Deel VI van de huidige Code aanvaarden, nadat de strijdigheid van de nationale wetgeving met Deel VI van de Code is opgeheven, bijvoorbeeld door het indienen van een aparte regeling voor het beroepsrisico in de zorg,

Staatsrechtelijk gezien heeft de regering, naar de mening van de leden van de fractie van VVD de procedures met betrekking tot de opzegging met voeten getreden. Deze leden vragen zich af of op grond van deze Rijkswet het verdrag wel als opgezegd mag worden beschouwd door de ingezetenen hier te lande. Wat is de mening van de regering hieromtrent?

Zoals hiervoor is aangegeven heeft het kabinet bij het vragen van parlementaire goedkeuring van de opzegging van Deel VI van de Code naar zijn mening gehandeld overeenkomstig de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen. Deel VI van de Europese Code is dan ook rechtsgeldig opgezegd.

Op 7 april 2008 is door «Europa decentraal, kenniscentrum Europees recht en beleid voor decentrale overheden» een artikel gepubliceerd waarin

wordt meegedeeld dat het betreffende wetsvoorstel 31 283 door de Tweede Kamer is goedgekeurd en derhalve van kracht is geworden. Gesteld wordt dat nu eigen bijdragen mogen worden gevraagd. De VVD-fractie acht dit een flagrante miskennen van de Eerste Kamer als medewetgever. Dit instituut is mede door het Rijk opgericht en verstrekt adviezen aan de lagere overheid. De leden van de VVD-fractie zijn van mening dat de minister c.q. de regering in ieder geval de lagere overheid erop moet wijzen dat het ongewis is of de eigen bijdragen zijn vervallen zolang de Eerste Kamer niet heeft ingestemd met het wetsvoorstel. Mutatis mutandis geldt hetzelfde voor de – ongedateerde – brief van de minister van VWS aan het College voor zorgverzekeringen, waarin wordt gesteld dat de opzegging van kracht is geworden op 17 maart 2008. Gaarne vernemen de leden van de VVD-fractie van de regering waarom zij een ander standpunt is toegedaan.

Het kenniscentrum is inmiddels op de hoogte gesteld van de constitutionele gang van zaken rondom de opzegging van Deel VI. Een afschrift van deze brief is 12 september 2008 ter kennisneming aan de Eerste Kamer gezonden¹.

In de genoemde brief aan de Voorzitter van de Raad van Bestuur van het CVZ heeft de minister van VWS benadrukt dat het wetsvoorstel tot goedkeuring van de opzegging van Deel VI van de Code nog in behandeling is van de Eerste Kamer. Hij heeft er voorts op gewezen dat de mogelijkheid bestaat dat de Eerste Kamer niet instemt met het wetsvoorstel tot goedkeuring van de opzegging en dat in dat geval het «noodverband» voorsnog van kracht moet blijven.

Tijdens het interpellatiedebat op 18 maart 2008² werd door de ministers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) oprecht spijt betuigd over het te late tijdstip van indiening bij de Eerste Kamer, waarbij werd toegezegd dat dit eens en nooit weer zou zijn. De leden van de SP-fractie vragen welke concrete acties er sinds het interpellatiedebat zijn ondernomen om deze toezegging uit te voeren? Hoe wordt in de toekomst voorkomen dat de regering haar staatsrechtelijke plicht verzuimt?

Het opzeggen van (delen van) verdragen is een zeer uitzonderlijke gebeurtenis. Het is daarom niet goed mogelijk nu met concrete acties te anticiperen op mogelijke verdragsopzeggingen in de toekomst. De conclusie die het kabinet wel heeft getrokken is dat het in voorkomende situaties met het oog op de regie van het wetgevingsproces de Staten-Generaal over bepaalde deadlines informeert zodat alle betrokkenen tijdig hun verantwoordelijkheid in dit proces kunnen nemen. Onze brief die wij op 16 mei 2008 (Kamerstukken II, 2007–2008, 31 267, nr. 8), naar aanleiding van het verzoek van uw Kamer naar de Tweede Kamer hebben gestuurd, kan als een eerste stap worden beschouwd.

Minister Donner heeft toegezegd bij de schriftelijke behandeling in te zullen gaan op de vraag wat er gebeurt als het wetsvoorstel (in dit geval wetsvoorstel 31 267) wordt afgewezen. In dat geval zou de oude wet die de Code uit 1964 goedgekeurde blijven bestaan, zonder dat Nederland overigens nog partij is bij het verdrag, een niet grondwettige situatie volgens de minister. Wat is nu de exacte situatie en waarom is dit niet grondwettig en wat is het verschil met ongrondwettig, zo vragen de leden van de fractie van de SP?

De (rijks)wetgever heeft voorzien in de gevolgen van een situatie waarin de regering zonder goedkeuring van het parlement een verdrag heeft opgezegd. De tekst van artikel 14, tweede lid, van de Rijkswet goedkeuring bekendmaking verdragen luidt als volgt: «Indien (...) een verdrag zonder

¹ Kamerstukken I 2007–2008, 31 267/31 283, E en bijlage.

² Handelingen I 2007–2008, nr. 24, blz. 972–977.

voorafgaande goedkeuring van de Staten-Generaal is opgezegd en de Staten-Generaal vervolgens de goedkeuring aan de opzegging onthouden, wordt de opzegging of het gevolg daarvan, zo spoedig als zulks rechtegens mogelijk is ongedaan gemaakt.» In de situatie dat de Eerste Kamer de opzegging niet goedkeurt en het wetsvoorstel afwijst, zal de regering de binding aan Deel VI van de Europese Code moeten herstellen. Hiervoor is geen nieuwe ratificatieprocedure nodig, een schriftelijke mededeling aan de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa is voldoende. Indien een dergelijke kennisgeving wordt gedaan is Nederland na een jaar weer gebonden aan de bepalingen van Deel VI. Die kennisgeving kan op grond van artikel 14, tweede lid, van genoemde Rijkswet echter niet eerder plaats vinden dan nadat het nationale recht (het stelsel van de eigen bijdragen in de zorg) in overeenstemming is met het internationale recht (Deel VI van de Europese Code).

Verwijzend naar deze voorziening in de Rijkswet acht de regering de vraag of de huidige situatie nu ongrondwettig dan wel niet grondwettig is, beantwoordt: de wetgever heeft voorzien in een situatie waarbij de regering niet – tijdig – de goedkeuring van het parlement heeft voor de opzegging van een verdrag.

Overgangsrecht en rechtszekerheid

De leden van de CDA-fractie constateren dat het wetsvoorstel niet voorziet in overgangsrecht. Als de verdragsnorm rechtstreeks werkt, gold deze dus ook voor individuele werknemers met een beroepsziekte of lijdend aan gevolgen van een beroepsongeval, al is niet voorzien in overgangsrecht. Er zijn dan verscheidene situaties te onderscheiden:

- *zij die ten tijde van de effectief wording van de opzegging al een beroepsziekte onder de leden hadden, maar bij wie deze zich nog niet had gemanifesteerd;*
- *zij van wie toen al bekend was dat zij een ongeval hadden gehad of ziek waren;*
- *zij die dat al waren én een eigen bijdrage verschuldigd waren geworden;*
- *zij die in het verleden een eigen bijdrage hadden betaald.*

Ten aanzien van deze categorieën zou ook nog bezien kunnen worden of het anders ligt vanaf opzegging, bijvoorbeeld voor de nieuwe gevallen die ná opzegging zijn opgekomen.

De primaire vraag is of een bepaling van internationaal recht die door rechtstreekse werking deel is gaan uitmaken van de nationale rechtsorde iedere betekenis verliest doordat de volkenrechtelijke binding aan de bron van die regel – in casu de Europese Code – is geëindigd ten gevolge van effectief worden van de opzegging. De leden van de CDA-fractie zijn geneigd die vraag negatief te beantwoorden voor in ieder geval de periode dat de opzegging binnen de nationale rechtsorde nog geen geldigheid heeft wegens het ontbreken van de vereiste instemming van de Eerste Kamer. Wat is de visie van de regering op dit punt?

Voorts vragen de leden van de CDA-fractie hoe het ontbreken van een overgangsregime zich verhoudt tot het toetsingskader, neergelegd in een notitie bij de brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 12 mei 2000 (25 900, EK 87, nr. 87b)¹. Welk oordeel heeft de regering tegen deze achtergrond over de positie van de hiervoor genoemde categorieën aanspraken? Uit de brief van minister Klink aan de Raad van Bestuur van het College voor zorgverzekeringen (31 267, nr. 7 en bijlage) leiden de leden van de CDA-fractie af, dat de regering inmiddels ook de noodzaak van een overgangsregime ziet. Aan welke voorzieningen denkt de regering?

¹ Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke Ondersteuning onder griffienummer 140350.04.

De regering is het eens met de leden van de CDA-fractie, en de overige leden die hebben aangedrongen op een overgangsregeling, dat er voor personen die thans met een beroep op Deel VI van de Code geen eigen bijdragen verschuldigd zijn, de noodzaak kan bestaan voor het treffen van overgangsmaatregelen. De regering acht het in dit geval niet wenselijk dat personen van het ene op het andere moment geconfronteerd worden met een beëindiging van de tijdelijke verbetering van hun financiële positie, maar ziet geen aanleiding ze structureel vrij te stellen van het betalen van eigen bijdragen in de zorg. In het laatste geval zou immers het verschil te groot worden in het bijzonder met degenen die na goedkeuring van de opzegging van Deel VI zorgbehoevend worden als gevolg van een arbeidsongeval of beroepsziekte. De regering is van mening dat deze termijn een periode van twaalf maanden dient te zijn na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel tot goedkeuring van de opzegging van Deel VI van de Code. Naast dit uitgangspunt geldt de uitvoeringstechnische overweging dat een dergelijke wijziging bij voorkeur gekoppeld is aan een kalenderjaar. Er vanuit gaande dat de EK het onderhavige wetsvoorstel in de loop van dit jaar aanvaardt, behouden personen die voor de datum van goedkeuring van de opzegging door de Eerste Kamer een vrijstelling genieten deze vrijstelling tot 1 januari 2010. Op het moment dat de Eerste Kamer dit wetsvoorstel goedkeurt zal ik betrokkenen via het CVZ op de hoogte laten brengen van deze overgangsmaatregel. Overigens heeft de minister van VWS in de hiervoor aangehaalde brief van 11 april 2008 het CVZ al medegedeeld dat na behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer nog vervolgstappen nodig zijn. Bovengenoemde overgangsmaatregel zal ook gelden voor degene die de aanzet heeft gegeven voor de onderhavige opzegging. Met deze overgangsmaatregel is naar de mening van de regering voldaan aan het door Uw Kamer aangehaalde toetsingskader voor wat betreft het overgangsregime.

In antwoord op vragen vanuit de Tweede Kamer is gesproken van een «noodverband» dat is aangelegd om gehoor te geven aan de rechterlijke uitspraak die directe werking aan de Code uit 1964 heeft toegekend (31 283 en 31 267, nr. 11). De leden van de PvdA-fractie vragen hoe deze regeling luidt. Is dit dezelfde als de circulaire van 25 januari 2007 waarvan melding wordt gemaakt in de brief van de minister van VWS van 11 april jl. aan deze Kamer (31 267, nr. 7 en bijlage)?

Het noodverband waaraan de leden van de PvdA-fractie refereren is inderdaad neergelegd in de circulaire van 25 januari 2007¹. Deze circulaire is ter informatie bijgevoegd.

De leden van de fractie van de PvdA vragen verder hoeveel rechthebbers zich na de rechterlijke uitspraak hebben gemeld en hoe hoog de gemiddelde meerkosten zijn per geval? Zijn dat meerkosten die ten laste komen of zouden moeten komen van de schatkist, of lasten die voor rekening gebracht kunnen worden van de veroorzaker van de schade? De leden van de fractie van de PvdA vragen of de regering in het antwoord op deze laatste vraag mede wil betrekken dat het uitgangspunt dat de vervuiler betaalt ook in de sociale zekerheid steeds vaker opgeld doet, zoals recent in wetsvoorstel 31 087 (verhaal re-integratiekosten)? Welke regeling wordt na bekrachtiging van wetsvoorstel 31 267 overwogen voor degenen voor wie de «noodverband-regeling» is getroffen? Is de minister voornemens die voorziening na parlementaire goedkeuring van de opzegging te beëindigen ook voor degene die met het rechtsgeding de aanzet heeft gegeven tot de onderhavige opzegging? Zo ja op welke termijn?

¹ Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke Ondersteuning onder griffienummer 140350.04.

De meest recente informatie die van het CAK is verkregen, houdt in dat thans, naast degene die al was vrijgesteld nog één andere persoon is vrijgesteld van de eigen bijdrage AWBZ, omdat de AWBZ-zorg die zij

krijgen het gevolg is van een arbeidsongeval of een beroepsziekte. Vijftien personen hebben een aanvraag ingediend bij het CAK om te worden vrijgesteld van de eigen bijdrage AWBZ in verband met een arbeidsongeval of een beroepsziekte. Over deze aanvragen is nog geen beslissing genomen.

Het is niet mogelijk de kosten die met dergelijke vrijstellingen gemoeid zijn aan te geven, omdat niet bekend is hoe hoog de eigen bijdragen zouden zijn indien deze verzekerden de eigen bijdragen wel zouden moeten voldoen. Het maximum bedrag van de AWBZ eigen bijdrage op jaarbasis (2008) is 12 maal € 1 804,60 = € 21 655,20. Voor zeventien personen is dat ongeveer € 350 000. Deze lasten zouden voor rekening van de schatkist komen gelet op de overeenkomst die het CVZ met een groot aantal verzekeraars heeft afgesloten waarbij het recht van verhaal op de zorgverzekeraar is afgekocht. Het noodverband zal in beginsel ook worden geëindigd voor degene die aanzet heeft gegeven voor de onderhavige opzegging. Zoals hiervoor al is opgemerkt zal de overgangsmaatregel worden beëindigd op 1 januari 2010.

De beschouwing over de gevolgen van de uitspraak voor het Nederlandse sociale stelsel in de brief van 10 maart 2008 komt de leden van de PvdA-fractie onnodig pessimistisch voor. Daarmee doelen deze leden op de vaststelling op p. 2 dat «een zichzelf respecterende rechtsstaat» geen ander alternatief heeft dan in antwoord op de uitspraak «een algemene norm (kenbaar te maken) waaraan aanspraken zijn te ontlenen en rechten zijn vervat», in combinatie met de vaststelling op p. 3 dat de ervaring leert dat «de invoering van een uitzondering leidt tot geleidelijke uitbreiding daarvan», waardoor de vraag gerechtvaardigd is of de geraamde kosten «niet nog maar een begin» zijn. Is een dergelijk doemscenario op basis van één rechterlijke uitspraak in een betrekkelijk uitzonderlijk geval wel terecht? Waarom ontbreekt in de analyse een verwijzing naar de aantallen rechthebbenden die zich na de bewuste uitspraak voor een bijzondere behandeling gemeld hebben? Waarom wordt de optie van een op excepties gerichte regeling onbesproken gelaten, bijvoorbeeld in de vorm van een hardheidsclausule voor specifieke met bedrijfs- of beroepsclausules samenhangende onkosten?

De beschouwing in de brief van 10 maart 2008 van de minister van VWS over de gevolgen van de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep benadrukt nogmaals de verstrekking van de consequenties die aan die ene rechterlijke uitspraak in een uitzonderlijk geval gekoppeld moeten worden voor vergelijkbare gevallen. Deze uitspraak raakt immers aan het sinds ruim veertig jaren in Nederland niet meer gemaakte onderscheid tussen het risqué social en het risqué professionnel. De Nederlandse regering maar ook de gehele uitvoeringsorganisatie van de sociale zekerheidswetgeving op het terrein van de zorg en de sociale verzekering weet anno 2008 dit onderscheid niet – meer – te maken. Op het moment dat de wetgever door de rechter wordt gedwongen dit onderscheid weer wel te maken, maakt de omvang van het beleidsterrein (eigen bijdragen in de zorg versus de gehele sociale zekerheid) niet uit voor de vraag waar we de grens leggen tussen beide risico's. Op het moment dat besloten wordt ergens in de sociale zekerheid dit onderscheid te willen vormgeven, brengt het principiële karakter van dit vraagstuk nu eenmaal mee dat ook andere beleidsterreinen in de sociale zekerheid in beeld komen. Dit vloeit voort uit de grote verwevenheid tussen deze beleidsterreinen.

De minister van VWS heeft in het debat op 18 maart 2008 toegezegd dat, zolang het wetsvoorstel dat de opzegging goedkeurt nog niet is aangenomen, verzoeken om vrijstelling van eigen bijdragen voor AWBZ-zorg moeten worden gehonoreerd indien de ziekte het gevolg is van een

beroepsziekte of arbeidsongeval, hoewel Nederland formeel niet meer aan Deel VI van de Code is gebonden. Dit is per brief van 11 april 2008 aan de voorzitter van de Raad van Bestuur van het College voor zorgverzekeringen bevestigd. Voor alsnog blijft de circulaire van 25 januari 2007, waarin dit beschreven wordt van kracht. De leden van de SP-fractie vragen of dit alleen de vrijstelling eigen bijdragen in het kader van AWBZ-zorg betreft of ook vrijstelling van het dit jaar ingevoerde eigen risico? Waarom is overigens het initiatief voor vrijstelling bij de verzekerde gelegd? Vooral als het AWBZ-zorg betreft kunnen de bijdragen aanzienlijk zijn. Heeft de minister al een plan hoe om te gaan met die personen aan wie op grond van de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep vrijstelling is verleend?

De regering bevestigt dat iedereen die bij het CAK of zorgkantoor een beroep doet op Deel VI van de Code vóórdat het wetsvoorstel «Goedkeuring opzegging Deel VI van de Code» in werking treedt, in aanmerking kan komen voor een vrijstelling. Het betreft hier de vrijstelling van eigen bijdragen in het kader van de AWBZ. Voor het op 1 januari 2008 ingevoerde verplichte eigen risico in de Zvw is geen aparte voorziening getroffen. Hiervoor heeft de regering geen aanleiding gezien gelet op de bestaande aansprakelijkheidsverzekeringen van werkgevers jegens hun werknemers waarin dergelijke eigen bijdragen onderdeel zijn van de schade. Indien verzekerden zich vanaf 1 januari 2008 tot en met de datum van beëindiging van het «noodverband AWBZ» tot hun verzekeraar zouden hebben gewend om vrijstelling van het verplicht eigen risico omdat de behoefte aan zorg was gelegen in een arbeidsongeval of een beroepsziekte had dit verzoek op zijn eigen merites moeten worden beoordeeld door de betrokken zorgverzekeraar. Mij zijn hier echter geen gevallen van bekend. Ieder geval zal dus op zijn eigen merites moeten worden beoordeeld door de betrokken zorgverzekeraar. Overigens heb ik het overkoepelende orgaan van de zorgverzekeraars, Zorgverzekeraars Nederland, gevraagd dit punt bij de zorgverzekeraars onder de aandacht te brengen¹. In deze brief heb ik tevens aangegeven dat eventuele te vergoeden eigen bijdragen voor zover een vrijstelling zou gelden niet ten laste komen van de verzekeraars maar ten laste van het Zorgverzekeringsfonds kunnen worden gebracht. Het initiatief voor de vrijstelling is bij de verzekerde gelegd omdat deze de enige is die weet of de zorg waaraan behoefte bestaat het gevolg is van een arbeidsongeval of een beroepsziekte. Voor het antwoord op de vraag over de groep personen die vrijstelling van de betaling van eigen bijdragen is verleend, verwijst de regering korthedshalve naar het antwoord op de desbetreffende vragen van de leden van de CDA- en PvdA-fractie.

De leden van de SP-fractie vragen of Verdrag nr. 121 inderdaad de normatieve leemte ondervangt die op het terrein van arbeidsongevallen en beroepsziekten ontstaat zolang de herziene Code nog niet door een tweede land is bekrachtigd.

Deel VI van de huidige Europese Code is in belangrijke mate geënt op Verdrag nr. 121. Veel bepalingen zijn uit dit verdrag overgenomen. Echter, het beschermingsniveau van Verdrag nr. 121 is hoger dan dat van Deel VI van de Code (met uitzondering van de mogelijkheid eigen bijdragen te heffen). Verdrag nr. 121 bepaalt bijvoorbeeld dat de uitkering bij invaliditeit als gevolg van een arbeidsongeval of een beroepsziekte ten minste 60% van het feitelijk genoten loon, dan wel het wettelijk minimumloon moet zijn. Deel VI van de Europese Code stelt dit minimumpercentage op 50. Waar Verdrag nr. 121 voorschrijft dat in beginsel alle werknemers dienen te worden beschermd, bepaalt de Europese Code dat ten minste 50% van de werknemers bescherming moet worden geboden. Opzegging

¹ Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke Ondersteuning onder griffienummer 140350.04.

van Deel VI betekent dus niet dat er een normatieve leemte is ontstaan op het terrein van arbeidsongevallen en beroepsziektes, zoals ook onderstaand overzicht laat zien.

Tabel 1: Overzicht normen op het terrein van arbeidsongevallen en beroepsziektes

	Deel VI Code (1964)	Verdrag nr. 121 (1968)	Deel VI herziene Code (1991)
Te beschermen personen	50% van alle werknemers	Alle werknemers	Alle werknemers, of ten minste 80% van de beroepsbevolking
Uitkeringshoogte als % van loon of wettelijk minimumloon bij arbeidsongeschiktheid	50	60	50 (alleenstaande) 65 (echtgenoot ten laste)
Uitkeringshoogte als % van loon of wettelijk minimumloon bij overlijden	45	60	50 (alleenstaande) 65 (kinderen ten laste)
Eigen bijdragen mogelijk?	Nee	Ja	Ja

De leden van de SP-fractie vragen of er overleg met de SER is over een extra garantieregeling voor beroepsrisico's. Verder vragen deze leden wat in dit verband de interpretatie is van het aangenomen amendement-Omtzigt en hoe de ministers dit gaan uitvoeren.

Momenteel vindt er geen overleg plaats met de SER over een extra garantieregeling voor beroepsrisico's. Tijdens de voorbereiding van de Wet WIA heeft de toenmalige regering op 19 november 2003 advies gevraagd aan de SER over de wenselijkheid of noodzakelijkheid van een dergelijke regeling. In zijn advies *Verdere uitwerking van WAO-beleid* van 20 februari 2004 (publicatienummer 04/02) constateert de SER dat invoering van de door hem voorgestelde arbeidsongeschiktheidsregelingen in overeenstemming is met de eisen die relevante internationale verdragen stellen aan de dekking van het beroepsrisico. In de optiek van de SER is er dan ook geen verdragsrechtelijke noodzaak om tot invoering van een aparte regeling voor het beroepsrisico te komen. De SER geeft niettemin aan dat hij zich realiseert dat zich enkele maatschappelijke ontwikkelingen voordien (i.c. met betrekking tot de werkgeversaansprakelijkheid en de claimcultuur) die aanleiding kunnen geven tot de wenselijkheid van invoering van een verplichte (directe) beroepsrisicoverzekering. De Raad zal de ontwikkelingen op dit terrein nauwgezet volgen.

Wat betreft de vraag van de leden van de SP over het amendement-Omtzigt verwijs ik naar het antwoord op de laatste vraag waarin wordt ingegaan op het karakter van het amendement-Omtzigt.

In de brief d.d. 10 maart 2008 van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport aan de voorzitter van de Tweede Kamer (31 283 en 31 267, nr. 11) heeft de minister gesteld dat, sinds de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep (CRvB) van 8 september 2006, ongeveer 30 personen bij het centraal Administratie Kantoor (CAK) een vrijstelling van de eigen bijdrage hebben aangevraagd. De minister spreekt hier van een «noodverband, bedoeld om zo veel mogelijk recht te doen aan de uitspraak van de CRvB, die echter geen basis biedt voor een structurele oplossing». De reden om te kiezen voor een ad hoc oplossing in plaats van een structurele oplossing, is volgens de minister gelegen in het feit dat de bedoelde uitvoeringspraktijk zich niet verhoudt met de uitspraak van de CRvB. Wat betekent dit voor de personen die een vrijstelling van

de eigen bijdrage hebben aangevraagd en gekregen, zo vragen de leden van de fracties van ChristenUnie en SGP. Is hun vrijstelling, gebaseerd op een ad hoc regeling, voor hen wel structureel?

Zoals uit de beantwoording van de vragen van de leden van de fracties van CDA en PvdA en SP over overgangsrecht en rechtszekerheid blijkt, is de vrijstelling van betrokkenen niet structureel. Zij loopt af na het verstrijken van de overgangstermijn.

Wanneer de regering onverhoopt zal antwoorden dat de vrijstelling slechts duurt zolang het noodverband duurt, m.a.w. niet structureel is, stellen onze fracties reeds nu dat die situatie strijdig is met de rechtszekerheid. Volgens de leden van de fracties van CU en SGP is de situatie als volgt. Uit de uitspraak van de CRvB is gebleken dat de uitvoeringspraktijk in Nederland niet voldeed aan de eisen die de Europese Code inzake de sociale zekerheid stelde. Zowel de persoon die de uitspraak van de CRvB heeft geëntameerd als de personen die als gevolg van deze uitspraak een aanvraag tot vrijstelling van de eigen bijdrage deden, hadden hier volgens bestaande wetgeving (lees: de betreffende ieder verbindende bepaling van de Sociale Code) recht op. Deze leden zijn van mening dat het beginsel van rechtszekerheid vereist dat personen, die terecht een vrijstelling hebben aangevraagd en ontvangen, bij een wijziging van wetgeving (het van kracht worden van de opzegging van Deel VI van de code) die vrijstelling dienen te behouden. Zijn de ministers dit met deze leden eens? Zo ja, zijn de ministers bereid om de vrijstelling die bepaalde personen op grond van het «noodverband» hebben ontvangen, intact te laten? Deze leden zouden graag zien dat de ministers deze vragen uitvoerig en gemotiveerd beantwoorden. Zij merken in dit kader op dat zij kennis hebben genomen van de brief van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) d.d. 11 april 2008 (31 267, nr. 7 en bijlage) aan de voorzitter van de Raad van Bestuur van het College voor zorgverzekeringen, waar wordt gesproken over een «redelijke overgangstermijn». Dit doet volgens deze leden echter niet af aan de vraag of de rechtszekerheid in het geding is.

Het kabinet heeft gekozen voor een tijdelijke overgangsmaatregel om personen die thans zijn vrijgesteld van de heffing van eigen bijdragen, in staat te stellen zich aan te passen aan hun nieuwe inkomenssituatie. Deze gewenningsperiode is niet ingegeven door juridische noodzaak, maar komt voort uit een beleidsmatige keuze. Het rechtszekerheidsbeginsel verzet zich er niet tegen dat bij wettelijke maatregelen rechten en verplichtingen van burgers anders worden vormgegeven.

Uit de brief van de minister van VWS aan de voorzitter van de Raad van Bestuur van het College voor zorgverzekeringen die de Kamer per brief van 11 april werd toegezonden, blijkt dat de zorgverzekeraars gevraagd wordt om ondanks het formeel niet meer gebonden zijn aan Deel VI van de Europese code, voorlopig toch door te gaan met het accepteren van verzoeken tot vrijstelling en het hanteren van lopende vrijstellingen van eigen bijdragen. Kan de regering dat aan de zorgverzekeraars opleggen, zo willen de leden van de fracties van OSF en D66 weten, nu de rechtstreekse werking van het betreffende deel van de Code vervallen is? Als, in de nu ontstane situatie, de eigen bijdragen uit AWBZ of Zorgverzekeringwet terug betaald moeten worden, c.q. voor betaling daarvan vrijstelling verleend wordt, aan cliënten waarvoor geldt dat hun kosten veroorzaakt worden door beroepsziekte of arbeidsongeval, zullen die extra uitgaven aan zorgkosten dan door het CAK-BZ (en ook de zorgverzekeraars?) worden verhaald op de verantwoordelijke werkgevers, of ligt dat niet in de bedoeling?

De regering vertrouwt er op dat de uitvoeringsorganen zonder meer gevolg zullen geven aan haar dringende verzoek om zich te houden aan de overgangsregeling. In dit verband merkt de regering nog op dat richting CVZ al is aangegeven met de brief van 11 april 2008 dat CVZ nader zal worden bericht omtrent de gevolgen van aanvaarding dan wel weigering van het wetsvoorstel door de Eerste Kamer. Een vergelijkbare brief is aan Zorgverzekeraars Nederland gestuurd. Een weigering van het CAK de overgangsregeling toe te passen, kan betrokkene ter toetsing aan de rechter voorleggen. Deze zal toetsen of, gelet op de beginselen van behoorlijk bestuur, het CAK redelijkerwijs tot zijn weigering heeft kunnen komen. Waar het private verzekeraars betreft, speelt vergoeding van de eigen bijdragen in het kader van de Zvw een geringere rol. Niet alleen in verband met de relatief geringe hoogte – het gaat immers om een maximumbedrag van € 150 per verzekerde per jaar – maar ook in verband met de hiervoor aangegeven aansprakelijkheidsverzekeringen van werkgevers jegens werknemers.

Wat de verhaalsmogelijkheden betreft, merkt de regering op dat de AWBZ voor verhaal op werkgevers, een regeling kent (de artikelen 65b en 65c). In de praktijk zal in een groot aantal gevallen hieraan niet worden toegekomen, omdat er een overeenkomst is gesloten tussen CVZ en een groot aantal schadeverzekeraars voor de periode 2007–2010, waarbij de verhaalsmogelijkheid door de verzekeraars is afgekocht. Daarnaast is er de civielrechtelijke aansprakelijkheid van de werkgever jegens de werknemer voor de financieel nadelige gevolgen van tijdens het werk opgelopen schade of letsel. In eventuele procedures tussen werknemers en werkgevers worden ook deze eigen bijdragen verschuldigd onder AWBZ of Zvw als schade meegenomen.

Noodzaak en proportionaliteit

De leden van de CDA-fractie wijzen erop dat indien de regering van mening is, dat de problemen zijn ontstaan doordat de Centrale Raad van Beroep rechtstreekse werking toekende aan het verbod op eigen bijdragen in medische kosten in Deel VI, dat impliceert dat vanaf de inwerkingtreding van de oude Code Nederland in strijd met een verdragsverplichting gehandeld heeft, respectievelijk is gaan handelen bij wijzigingen in het nationale stelsel van sociale zekerheid zodra het onderscheid tussen risque professionnel en risque social kwam te vervallen. Aan de rechtstreekse werking gaat immers vooraf dat er een verdragsverplichting van die inhoud bestaat en de nationale wetgeving daarmee in strijd is: zonder strijdigheid geen onverbindendheid van die nationale wet wegens rechtstreekse werking van de verdragsbepaling. Indien de leden van de CDA-fractie dit juist zien, welke rechtvaardiging ziet de regering dan voor een zo lange en systematische schending van verdragsverplichtingen? Is de regering hierop ooit aangesproken door de Raad van Europa? En zo ja, hoe antwoordde zij? Zijn die antwoorden aanvaard?

De parlementaire geschiedenis laat zien, dat het parlement en de regering het altijd eens zijn geweest over de vraag of er beleidsmatige spanning is tussen het heffen van een eigen bijdrage op het terrein van de gezondheidszorg en Deel VI van de Europese Code. Wel heeft verschil in inzicht bestaan over de juridische implicaties hiervan. De onverenigbaarheid van de eigenbijdragesystematiek met Deel VI is de reden geweest waarom het toenmalige kabinet al in 1997 een wetsvoorstel tot opzegging van dit deel bij het parlement heeft ingediend (Kamerstukken II, 1997–1998, 25 524). De toenmalige Tweede Kamer heeft dit wetsvoorstel verworpen, mede omdat niet werd verwacht dat de Centrale Raad van Beroep rechtstreekse werking van de desbetreffende bepalingen zou aannemen (Handelingen 54–4071 e.v.).

De Nederlandse regering is in het verleden door de Raad van Europa nimmer aangesproken dat de eigen bijdragenregeling van de AWBZ in strijd was met Deel VI van de Code voor zover de medische kosten het gevolg waren van een arbeidsongeval of een beroepsziekte. Wel heeft de Raad van Europa naar aanleiding van de rapportage door Nederland over de toepassing van de Europese Code over de periode van 1 juli 2006–30 juni 2007 opgemerkt dat de eigen bijdrage strijdig is met Deel VI van de Code. Nederland heeft hierop de Raad aangegeven dat een wetsvoorstel tot opzegging van Deel VI bij het parlement zou worden ingediend, in combinatie met een wetsvoorstel tot bekrachtiging van de herziene Code.

Het ontbreken van een overgangsregime is volgens de leden van de CDA-fractie van belang voor het antwoord op de vraag of praktisch gesproken het argument van de systeemproblematiek (wet, overige regelgeving en administratie voorzien niet in het onderscheid risque professionnel en risque social) wel zo zwaar mag wegen. Als immers voor alle oude gevallen toch al de verdragsverplichting actief moet worden nagekomen, kan de regering zich niet achter die administratieve problematiek verschuilen. Dit is niet louter juridisch van belang voor de betrokkenen, maar ook voor de argumenten die volgens de regering pleiten voor opzegging. Het ligt immers voor de hand dat op alle gevallen waarin vóór inwerkingtreding van de opzegging – 17 maart 2008 – of vóór effectuering van de goedkeuring van de opzegging, namelijk plaatsing in het Staatsblad – aanspraken zijn ontstaan géén eigen bijdrage mag worden gevraagd. Dat zou betekenen, dat de overheid voor al die oude gevallen wél gehouden is vast te stellen of sprake is van van eigen bijdragen uitgesloten risque professionnel-situaties én zij dus dan móet afzien van heffing van enige eigen bijdrage. Kortom: wat is de winst van deze operatie? Nog weer anders gezegd: als het belang vooral is gelegen in nieuwe gevallen, waarom dan niet alle energie gezet op een tweede ratificatie?

De winst van deze operatie, dat wil zeggen het opzeggen van Deel VI, is de beëindiging van de strijdigheid van de eigenbijdrageregeling met internationale verplichtingen. Na inwerkingtreding van de goedkeuringswet tot opzegging van Deel VI kan in alle gevallen ook bij arbeidsongevallen en beroepsziekten eigen bijdragen worden opgelegd, zij dat bij thans lopende vrijstellingen een overgangstermijn in acht wordt genomen. Na afloop van de overgangstermijn wordt bij het opleggen van eigen bijdragen niet langer een onderscheid gemaakt naar de oorzaak van de behoefte aan medische zorg. Indien Deel VI niet zou worden opgezegd moet dit onderscheid worden gehanteerd tot dat een tweede land eveneens de herziene Code heeft geratificeerd. Omdat het ongewis is wanneer dit het geval zal zijn, is opzegging van Deel VI noodzakelijk.

De oude Code voorziet in artikel 78 in de mogelijkheid om het Comité van Ministers van de Raad van Europa te verzoeken te beoordelen of de lidstaat die de Code ratificeerde voldoet aan de minimumnormen die voor het sociale zekerheidsstelsel als geheel gelden. Ogenscheinlijk bestaat die mogelijkheid alleen bij toetreding, maar op grond van de tekst van de Code valt niet in te zien, zo menen de leden van de CDA-fractie, dat bij latere wijzigingen in een nationaal stelsel zo'n proef door het Comité onmogelijk zou zijn; die onmogelijkheid ware onlogisch en onpraktisch. De vraag is of de procedure van artikel 78 geen soelaas had kunnen bieden en, zo ja, waarom van deze mogelijkheid geen gebruik is gemaakt. Het belang ervan is tweërlei. Enerzijds onderstreept dit, dat in feite rechtstreekse werking van afzonderlijke artikelen niet goed mogelijk is. Anderzijds: rechtstreekse werking vooronderstelt strijdigheid met het verdrag. Als het met toezicht op de naleving belaste orgaan van de Raad van Europa, te weten het Comité van Ministers, concludeert tot verdrags-

conformiteit, is er geen sprake van strijdigheid en komt men aan rechtstreekse werking niet toe.

Een oordeel van het Comité van Ministers van de Raad van Europa is een politiek oordeel waar Nederland in politieke en beleidsmatige zin op moet reageren. Vragen inzake strijdigheid en rechtstreekse werking daarentegen, zijn vragen die op grond van de Grondwet tot de bevoegdheid van de rechter in Nederland behoren. Een uitspraak van deze rechter heeft juridische consequenties en kan derhalve niet op één lijn worden gesteld met een politiek oordeel van het Comité van Ministers dat *internationaal-rechtelijk* moet worden gezien als een politieke, juridisch niet bindende aanbeveling. Dit staat in beginsel los van de – *nationaalrechtelijke* – vraag die een Nederlandse rechter moet beantwoorden of een bepaling van een verdrag een ieder verbindende bepaling is als bedoeld in artikel 94 van de Grondwet. Een orgaan van de Raad van Europa heeft geen bevoegdheid hierover een oordeel te vellen.

De leden van de fractie van de PvdA vragen hoe de criteria voor opzegging van ILO-verdragen luiden waaraan in de memorie van toelichting wordt gerefereerd («checklist»)? De leden van de PvdA-fractie vragen voorts of zij het juist zien dat de herziene Code na goedkeuring van wetsvoorstel 31 283 voor ons land vanzelf en zonder dat de opzegging van de Code uit 1964 nodig is (was geweest), in de plaats komt van deze laatste Code op het moment dat minimaal één andere lidstaat tot ratificatie overgaat? Zo ja, is wat de regering met wetsvoorstel 31 267 feitelijk voorstaat het creëren van een «interbellum» dat wil zeggen een niet door enige Code beheerste periode tot het moment dat een andere lidstaat de herziene Code ratificeert?

Voor de overwegingen en criteria van de regering voor de opzegging van verdragen, verwijzen wij naar bijlage 2 bij de brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, van 15 november 2006 (Kamerstukken II, 2006–2007, 29 427, nr. 32; zie bijlage).

Op de vraag van de leden van de PvdA-fractie of zij het juist zien dat de herziene Code na goedkeuring van wetsvoorstel 31 283 voor ons land vanzelf en zonder dat de opzegging van de Code uit 1964 nodig is (was geweest), in de plaats komt van deze laatste Code op het moment dat minimaal één andere lidstaat tot ratificatie overgaat (van ten minste één deel), kan de regering bevestigend beantwoorden. Wel merkt de regering op dat wetsvoorstel 31 283 uitsluitend Deel VI beoogt op te zeggen en niet de gehele Code. Pogingen van de regering om in een eerder stadium de herziene Code te ratificeren hadden als doel, opzegging van de huidige Code (Deel VI) te voorkomen. Voor de inwerkingtreding van de herziene Code is het nodig dat twee landen die zijn aangesloten bij de Raad van Europa, het verdrag ratificeren. Voor wat betreft het creëren van een «interbellum»: dit staat de regering niet voor ogen. Doordat er echter op dit moment nog geen ander land in beeld is dat de herziene Code zal ratificeren, wordt door het uitblijven van deze tweede ratificatie automatisch een periode gecreëerd waarin Nederland, noch langer aan Deel VI van de huidige Code is gebonden noch aan Deel VI van de herziene Code. In deze periode is het mogelijk om eigen bijdragen in de zorg vorm te geven conform het regeerakkoord.

Het komt de leden van de PvdA-fractie voor dat de minister van VWS in zijn brief aan de Tweede Kamer van 10 maart jl. (31 283 en 31 267, nr. 11) de situatie waarin Deel VI geldend recht blijft, zwarter voorstelt dan deze behoeft te zijn. Zo is voor deze leden vooralsnog een open vraag of de rechter heeft bepaald dat een eigen bijdrage voor slachtoffers van

beroepsziekten en bedrijfsongevallen in strijd is met Deel VI zoals in de memorie van toelichting wordt gesteld, of dat het oordeel inhoudt dat Deel VI een bijdrage in de medische kosten verbiedt voor zover deze verband houden met een arbeidsongeval of beroepsziekte. Heeft de regering zich over de reikwijdte van de uitspraak verstaan met externe deskundigen, zo vragen deze leden.

Deel II (medische zorg) huidige Code staat eigen betalingen expliciet toe bij medische zorg die het gevolg is van ziekte. Deel VI bevat geen bepalingen ten aanzien van het opleggen van eigen bijdragen. Hieruit heeft de CRvB a contrario afgeleid dat eigen betalingen in het kader van Deel VI niet zijn toegestaan voor medische zorg die het gevolg is van een arbeidsongeval of een beroepsziekte. Slachtoffers van arbeidsongevallen of beroepsziekten zijn eigen betalingen verschuldigd voor zover deze aanspraken voortvloeien uit de behoefte aan zorg die niet het gevolg is van arbeidsongevallen of beroepsziekten. De regering zag geen aanleiding over de reikwijdte van de uitspraak de mening van externe deskundigen te vragen.

Deze leden vragen verder waar de vaststelling vandaan komt (p. 7 van de brief van 10 maart jl.) dat afwijzing van opzegging niet anders kan worden uitgelegd dan als een keuze om het onderscheid tussen slachtoffers van bedrijfsongevallen en beroepsziekten enerzijds en mensen die om andere redenen een beroep doen op het sociale stelsel aan de andere kant in «de Nederlandse wetgeving» in te voeren? Is de regering bereid deze analyse en de vraag naar mogelijke opties om binnen de bandbreedte van de ESC 1964 aan de rechterlijke uitspraak te voldoen, voor te leggen aan een externe deskundige met bewezen kennis van zaken op het internationale sociale-verzekeringsrecht?

In de brief van 10 maart jl. wordt aangegeven dat de strijdigheid van wetgeving op het gebied van eigen betalingen met deel VI van de Code op twee manieren kan worden opgeheven. Door het invoeren van het onderscheid tussen sociaal en beroepsrisico binnen de sociale zekerheid of het integraal afschaffen van alle eigen betalingen in de Zvw en de AWBZ. De regering ziet geen noodzaak om deze analyse voor te leggen aan een externe deskundige met bewezen kennis van zaken op het internationale socialeverzekeringsrecht. Zij heeft hier haar eigen afweging gemaakt. De regering wijst in dit verband ook op het advies van de Raad van State van 11 februari 2004, nr. W13.03.0537/III, over het wetsvoorstel tot wijziging van de Ziekenfondswet in verband met het invoeren van een no-claimteruggaaf voor verzekerden die geen of weinig gebruik hebben gemaakt van zorg waarop ingevolge die wet aanspraak bestaat. In dit advies gaf de Raad aan dat het probleem van de verdragsstrijdigheid gelegen is in de huidige Code en dat deze verdwijnt als de herziene Europese Code in werking is getreden.

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom de regering zich bij het benoemen van het aantal mogelijk rechthebbenden baseert op Europese schattingen en of in Nederland geen registratie plaatsvindt van het aantal mensen dat jaarlijks wordt getroffen door een arbeidsongeval of beroepsziekte. Achten de beide ministers een dergelijke registratie niet wenselijk omdat deze mede een signaalfunctie kan hebben ten aanzien van de doeltreffendheid van het arbo-preventiebeleid? Verder vragen deze leden waar Nederland in dit opzicht binnen de EU is gesitueerd.

SZW publiceert jaarlijks de Monitor Arbeidsongevallen als belangrijke bron voor de signalering van ontwikkelingen in de aard, ernst en omvang van arbeidsongevallen. De monitor is samengesteld uit diverse bronnen die deels gebaseerd zijn op registraties en deels op jaarlijkse enquêtes. De

melding van alle bedrijfsongevallen is geen plicht op grond van de Nederlandse wetgeving. In onze wetgeving is alleen geregeld dat dodelijke ongevallen en ongevallen met ernstig letsel moeten worden gemeld (aan de Arbeidsinspectie).

Werkgevers zijn wel verplicht om via hun bedrijfsarts (vermeende) beroepsziekte te melden. Deze worden geregistreerd bij het Nederlands Centrum voor Beroepsziekten (NCvB).

Op grond van de Monitor Arbeidsongevallen en de registratie van het NCvB kunnen signalen ontleend worden over de doeltreffendheid van het arbopreventiebeleid.

Voor wat betreft het voorkómen van arbeidsongevallen geldt dat Nederland een relatief goede positie in de EU inneemt. Dit geldt zowel voor het aantal dodelijke ongevallen als de ongevallen met letsel en verzuim.

Tabel 2: Aantal arbeidsongevallen in Nederland en Europa per 100 000 werkenden¹

	2000	2001	2002	2003	2004	Trend* %
Dodelijke ongevallen						
EU15 (9 branches)	4,6	4,2	4,1	3,9	3,8	- 17%
NL (alle branches)	1,5	1,5	1,2	1,3	1,1	- 27%
Ongevallen met letsel en verzuim						
EU15 (9 branches, > 3 dagen verzuim)	4 016	3 841	3 536	3 329	3 221	- 20%
NL (9 branches, > 3 dagen verzuim)	1 200	1 100	1 100	960	920	- 20%

* trend berekend als verhouding 2004 ten opzichte van 2000.

¹ Bron 2000: Eenduidige arbeidsongevalcijfers in Nederland. Hoofddorp, TNO Arbeid, 2002 Ongevallen met letsel en verzuim zijn herberekend op basis van de EBB 2000 en Eurostat.

Bron 2001–2004: Monitor Arbeidsongevallen 2001–2004. Hoofddorp, TNO en Eurostat.

In de discussie in de Tweede Kamer is betoogd dat beroepsrisico's niet door de werknemer behoren te worden gedragen. Door Deel VI op te zeggen wordt in ieder geval de suggestie gewekt dat de ministers het niet eens zijn met dit uitgangspunt. De leden van de fractie van de SP vragen hoe de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep zich verhoudt tot het gegeven dat een Europese Code een inspanningsverplichting en dus niet een resultaatsverplichting inhoudt waarbij iedere verdragspartner de vrijheid heeft nationale wetgeving naar eigen goeddunken in te richten?

Door de huidige binding aan internationale arbeidsnormen op het terrein van het beroepsrisico (Deel VI van de Europese Code dan wel ILO 121) geeft de regering aan een – gedeeltelijke (naast die van werkgevers/ werknemers) – verantwoordelijkheid te willen dragen voor risico's die werknemers lopen in de uitoefening van hun beroep. De inrichting die Nederland heeft gegeven aan het stelsel van sociale zekerheid getuigt van die verantwoordelijkheid. De wens om Deel VI van de huidige Code op te zeggen doet daar niets aan af. De Europese Code en ook de ILO-verdragen geven minimumnormen aan waaraan het socialezekerheidsstelsel moet voldoen. Binding aan deze verdragen veronderstelt dat Nederland zich verbindt – als resultaat – om in ieder geval aan die minimumnormen te voldoen. In dat verband kan de uitspraak van de CRvB geen wijziging brengen in het karakter van de normen zoals die zijn vastgelegd in de Europese Code. Dit is meer dan een inspanningsverplichting, hetgeen evenwel onverlet laat dat, nu veel van de verdragsnormen beleidsmatig moeten worden uitgewerkt, veelal geen sprake is van rechtstreekse werking van deze verdragsnormen. In die gevallen zal het dan door het verdrag voorgeschreven resultaat moeten worden gerealiseerd door het treffen van wettelijke maatregelen.

De Centrale Raad van Beroep heeft geïnterpreteerd dat de Europese Code aanspraaknormen voor de burger bevatte. Die aanspraak, geen eigen bijdragen bij arbeidsongeval of beroepsziekte, staat volgens de ministers haaks op de norm van de overheid om in de sociale zekerheid en ziektekostenverzekering geen onderscheid tussen risque professionnel en risque social te willen maken. De leden van de SP-fractie zijn het eens met deze norm en vinden hem ook wel zo belangrijk dat ze niet begrijpen dat de regering niet in beroep is gegaan, onder verwijzing naar het voor de Nederlandse wetgever ongewenste onderscheid.

De leden van de fractie van de SP wijzen er terecht op dat in ons land grote betekenis wordt gehecht aan het uitgangspunt dat in onze sociale zekerheid en ziektekostenverzekeringen geen onderscheid wordt gemaakt tussen risque professionnel en risque social. Juist het gegeven dat met de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep is komen vast te staan dat het handhaven van dat uitgangspunt, in combinatie met de noodzaak om in bepaalde gevallen een eigen bijdrage van de verzekerde te verlangen, zich niet verdraagt met voortzetting van de gebondenheid aan deel VI van de Europese Code inzake sociale zekerheid is voor de regering aanleiding geweest om, natuurlijk met oog voor het risico van verkeerde beeldvorming bij verdragspartners, de Code op te zeggen. Nadat de Centrale Raad van Beroep, de hoogste rechter op het gebied van de sociale zekerheid, deze vergaande uitspraak eenmaal had gedaan, kon de regering niet anders dan die consequentie (opzegging van deel VI van de Code) daaraan verbinden. Hoger beroep tegen een uitspraak van de CRvB is immers, anders dan de leden van de fractie van de SP kennelijk veronderstelden, niet mogelijk. Overigens is hoger beroep slechts mogelijk voor de belanghebbende en het bestuursorgaan dat de bestreden beslissing heeft genomen.

Voor de leden van de fractie van de SP weegt het feit zwaar dat met de opzegging van Deel VI van de oude Code een verkeerd signaal naar de andere verdragspartners wordt gegeven. Landen waar in de woorden van beide bewindslieden nog heel wat te regelen valt in de sociale zekerheid en die daarop kunnen worden aangesproken onder verwijzing naar de Europese Code. De vraag blijft waarom deze keus is gemaakt en waarom andere mogelijkheden niet zijn onderzocht? Deze leden wijzen daarbij op de brief van de voormalige minister van SZW, A. J. de Geus, van 21 februari 2007 aan de secretaris-generaal van de Raad van Europa waarin wordt vermeld dat de regering «carefully will weigh this decision (om Deel VI op te zeggen) and possible alternatives». Dit suggereert dat er mogelijke alternatieven zijn onderzocht. De leden van de SP-fractie zijn benieuwd welke en waarom de regering hier niet voor gekozen heeft.

Alvorens over te gaan tot het indienen bij de Tweede Kamer van het wetsvoorstel tot goedkeuring van de opzegging van Deel VI van de Europese Code heeft de regering de volgende alternatieven onderzocht. Hieronder worden de alternatieven genoemd en gaat de regering in op de redenen waarom niet gekozen is voor het betreffende alternatief:

1. Aanpassing nationale ziektekostenverzekeringswetgeving

Overwogen is om de nationale ziektekostenverzekeringswetgeving aan te passen. Deze wettelijke aanpassing zou neerkomen op het maken van een uitzondering voor het in rekening brengen van eigen betalingen bij personen die zorg nodig hebben als gevolg van een arbeidsongeval of een beroepsziekte. Dit staat haaks op het staande beleid dat er bij de behoefte aan zorg niet wordt gekeken naar de oorzaak van de zorg. Daarom is ook per 1 januari 2008 een algemeen, voor iedereen geldend verplicht eigen risico in de Zvw ingevoerd.

Het beleid wordt ingegeven door het uitgangspunt dat iedereen gelijke rechten en plichten heeft wat de kosten van zijn zorg betreft. Een dergelijke wijziging in de ziektekostenverzekering zou bovendien niet op zichzelf kunnen staan. De sociale zekerheidswetgeving dient immers door zijn verwevenheid als één pakket te worden beschouwd. Invoering van het onderscheid tussen sociaal en beroepsrisico in de ziektekostenverzekering zal daarmee hoogstwaarschijnlijk daartoe niet beperkt kunnen blijven, maar zal op den duur in de gehele sociale zekerheidswetgeving moeten worden ingevoerd.

2. Afschaffing van alle eigen betalingen in zowel AWBZ als Zvw (het verplichte eigen risico en de zorggebonden eigen betalingen)

Een dergelijke vergaande stap brengt extra kosten in de orde van € 3 mld met zich mee. Dit is disproportioneel aangezien slechts een beperkt deel van de zorg het gevolg is van beroepsziekten of bedrijfsongevallen.

3. Ratificatie van de herziene Code zonder opzegging van Deel VI van de huidige Code

Dit is geen optie zo lang er geen tweede land is dat eveneens de herziene Code ratificeert. Bij gebreke van een tweede land blijft Nederland gebonden aan de huidige Code en blijft de verdragsstrijdigheid met Deel VI dus in stand. Ratificeren in plaats van opzeggen is dus geen alternatief. Wel vindt de regering de bekrachtiging van de herziene Code een signaal, zowel naar de internationale gemeenschap, als naar de Nederlandse samenleving.

Ten slotte merkt de regering op dat los van de wettelijke maatregelen die de overheid neemt ter zake van het opheffen van de strijdigheid van de eigen betalingen in de zorg en Deel VI van de huidige Code de werknemer de civielrechtelijke mogelijkheid heeft zijn werkgever of ex-werkgever aan te spreken voor financiële schade die het gevolg is van een tijdens het dienstverband opgelopen arbeidsziekte of ondergaan arbeidsongeval.

De leden van de fractie van de SP vragen hoe de beide ministers naar de verdragspartners over het hoe en waarom van de opzegging communiceren. Zij vragen bovendien naar de geloofwaardigheid als zij andere partners aansporen zich wel te houden aan de Europese Code.

De opzegging van Deel VI van de Europese is uitgebreid aan de orde geweest tijdens de vergaderingen van het comité dat bestaat uit de vertegenwoordigers van de nationale regeringen en dat belast is met de voorbereiding van de conclusies van het Comité van Ministers ten aanzien van de naleving van de normen van de Europese Code (op grond van artikel 74, vijfde lid van die Code). De Nederlandse vertegenwoordiger in dit comité heeft uitleg gegeven over de achtergronden van de opzegging van Deel VI. Op uitnodiging van het Secretariaat van de Raad van Europa heeft bovendien een vertegenwoordiger van de Nederlandse rechterlijke macht uitleg gegeven over de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep waarin het heffen van een eigen bijdrage in strijd werd geacht met Deel VI van de Code.

De geloofwaardigheid van Nederland is naar de mening van de regering niet in het geding. De Europese Code kent minimumnormen voor negen takken van sociale zekerheid. Bij de bekrachtiging dient de desbetreffende lidstaat ten minste zes verzekeringstakken te selecteren waaraan zij gebonden wil zijn, met dien verstande dat het deel dat betrekking heeft op medische zorg voor twee telt, en het deel ouderdom voor drie. Van de 20 landen die de Europese Code hebben bekrachtigd hebben, behalve Neder-

land, slechts drie landen binding aan alle delen aanvaard (België, Duitsland en Luxemburg). De overige landen hebben slechts een beperkt aantal delen bekrachtigd. Ook na opzegging van Deel VI valt Nederland dus niet uit de toon wat betreft de omvang van de verplichtingen die zij op zich genomen heeft.

De leden van de SP-fractie vragen of de ministers de stelling van de FNV delen dat de bescherming van werknemers tegen de gevolgen van beroepsziekten en bedrijfsongevallen relatief slecht is, juist doordat Nederland geen onderscheid maakt tussen risque social en risque professionnel. Verder merken deze leden op dat een relatief slechte bescherming kan worden gecompenseerd in de sfeer van de civiele werkgeversaansprakelijkheid, zodat de wetgever kan betogen dat dit materieel leidt tot het in Deel VI gewaarborgde resultaat. Deze leden vragen een reactie op de stelling dat in deze constructie Deel VI van de oude Code niet behoeft te worden opgezegd.

Het Nederlandse stelsel van wettelijke inkomensbescherming van werknemers bij arbeidsongeschiktheid als gevolg van een arbeidsongeval of een beroepsziekte, voldoet aan de normen van de Europese Code (met uitzondering uiteraard van de norm die het heffen van eigen bijdragen verbiedt) en van het ILO verdrag 121. Nederland heeft de afgelopen decennia in vele gevallen meer gedaan dan de minimumverplichtingen.

Bovenop deze wettelijke inkomensbescherming komt nog het civiele aansprakelijkheidsrecht. De werknemer die is getroffen door een arbeidsongeval of een beroepsziekte kan zijn werkgever aanspreken op grond van het civiele aansprakelijkheidsrecht. Op basis daarvan kan hij een schadevergoeding vorderen, waaronder zijn inkomensverlies dat niet door de Wet WIA wordt gedekt. Ten opzichte van andere landen is in Nederland het niveau van de wettelijke inkomensbescherming bij arbeidsongeschiktheid als gevolg van een andere oorzaak relatief hoog.

De CRvB heeft geoordeeld dat het opleggen van een eigen bijdrage ingevolge de AWBZ aan betrokkene die een bedrijfsongeval is overkomen, in strijd is met de artikelen 32, 34 en 38 van de Europese Code, in hun onderlinge samenhang gezien. Het feit dat betrokkene zich ook tot de civiele rechter had kunnen wenden, doet hieraan niet af. Zonder opzegging van Deel VI zouden betrokkenen een beroep kunnen blijven doen op deze uitspraak van de CRvB. Dat maakte opzegging van Deel VI van de Europese Code, waarin de artikelen 32, 34 en 38 zich bevinden, noodzakelijk. De Europese Code geeft niet de mogelijkheid om alleen één of meerdere artikelen op te zeggen.

De Europese Code (artikel 81 Europese Code) regelt dat de Code of één of meer van de delen II tot en met X kunnen worden opgezegd.

Wat betekent het dat alleen aan het deel van Deel VI van de oude Code dat gaat over eigen bijdragen directe werking is toegeschreven door de Centrale Raad van Beroep? Welke bepalingen bevat dit deel nog meer die bij opzegging ook niet meer gelden? Met andere woorden welke kinderen worden nog meer met dit badwater – de opzegging van Deel VI – weggegooid?

Zoals hierboven aangegeven (tabel 1) zijn de normen van Verdrag nr. 121 hoger ten opzichte van Deel VI van de Europese Code. Slechts op het punt van de eigenbijdragesystematiek is Verdrag nr. 121 soepeler ten opzichte van Deel VI van de Code. Er worden dus geen kinderen met het badwater weggegooid.

Ratificatie

De leden van de CDA-fractie vragen wat de regering heeft gedaan voor december 2006 om te komen tot de inwerkingtreding van de herziene Europese Code en wat zij in dit verband heeft gedaan na juni 2007. De leden van de fractie van de SP willen weten wat de reden is dat nog geen enkel ander land de herziene Code heeft geratificeerd? Is deze Code in andere landen überhaupt onderwerp van gesprek? Welke verklaring is er naar het oordeel van de regering voor dat bij geen enkele (andere) lidstaat de wens of de bereidheid bestaat om de herziene Code in de plaats te laten komen van de Code uit 1964? Verwacht de regering, zo vragen de leden van de PvdA-fractie, dat hierin binnen afzienbare tijd verandering zal komen?

De stand van zaken rond de herziene Code komt jaarlijks (formeel of informeel) aan de orde in het voornoemde regeringscomité. Tijdens de vergaderingen van dit comité streeft de Nederlandse vertegenwoordiging er naar om de aandacht voor de herziene Code levend te houden.

Samen met de Raad van Europa hebben de ministeries van VWS en SZW op 11 december 2007 een seminar georganiseerd onder de titel «Awareness Raising Seminar on the European Code on Social Security (Revised)». Voor dit seminar waren de landen uitgenodigd die hetzij de Herziene Code hebben ondertekend, hetzij in het verleden belangstelling hebben laten blijken om de Herziene Code te bekrachtigen. Het betrof Oostenrijk, Cyprus, Denemarken, Duitsland, IJsland, Noorwegen, Portugal en Zweden. Ten behoeve van een zo open mogelijke sfeer is aan de deelnemers toegezegd dat geen verslag wordt gemaakt waarin wordt verwezen naar de standpunten van de afzonderlijke landen.

Het algemene beeld dat uit het seminar naar voren kwam is dat in alle aanwezige landen nog zodanige hervormingsprocessen op het terrein van de sociale zekerheid gaande zijn, dat geen enkele deelnemer verwachtte dat hun land de Herziene Code op korte termijn zal ratificeren.

Niettemin gaven vertegenwoordigers van een aantal landen aan zodanig positief tegenover de Herziene Code te staan dat serieus overwogen zal worden deze te ratificeren nadat de voornaamste hervormingen zijn afgerond. Met deze landen zullen wij in contact blijven.

Daar komt bij dat de bekrachtiging door Nederland andere landen een impuls kan geven. Hierbij kan ook gedacht worden aan Midden- en Oost-Europese landen die de huidige Code nog niet hebben bekrachtigd en die nu aangespoord zouden kunnen worden om, in plaats van de huidige Code, de Herziene Code te bekrachtigen. De opstelling van Nederland zou voor een omslagpunt kunnen zorgen.

Hebben de leden van de fractie van de PvdA het juist begrepen dat een aantal landen, waaronder bijvoorbeeld de Baltische staten, de Code uit 1964 hebben geratificeerd op een moment dat het alternatief van de herziene Code al voorhanden was? Zo ja, is de regering iets bekend over de beweegredenen van deze landen om bij ratificatie te opteren voor de code uit 1964 en niet (ook) voor de modernere versie uit 1990? Heeft dit te maken met inhoudelijke verschillen tussen beide Codes, en zo ja, welke zijn dit?

Op dit moment is het voor landen die de Europese Code niet hebben bekrachtigd niet aantrekkelijk om de herziene Europese Code te bekrachtigen. Immers, het is niet zeker of een tweede land zal volgen. Als Nederland de herziene Code heeft geratificeerd, is voor de landen die op dit moment overwegen de Europese Code te bekrachtigen, de herziene Code wel een alternatief. Het Secretariaat van de Raad van Europa heeft al

aangegeven de herziene Code onder de aandacht van deze landen te zullen brengen als het om technische assistentie wordt gevraagd voor het bekrachtigen van de Code.

De leden van de SP constateren dat veel inhoudelijke vragen rond de gevolgen van de opzegging van Deel VI tijdens het debat in de Tweede Kamer aan de orde zijn geweest, maar niet de vraag welke invloed de opzegging van Deel VI en het ratificeren van de herziene Code kan hebben op het streven van dit kabinet naar een flexibele Europese arbeidsmarkt zonder barrières voor interne arbeidsmigratie. De leden van de PvdA-fractie informeren naar de rechtens geldende situatie wanneer naast Nederland een ander land de herziene Europese Code zou ratificeren. Gelden dan, zo vragen deze leden, binnen de Europese Unie twee sociale codes met verschillende normeringen? Deze leden vragen of de regering deze situatie wenselijk acht, ook op de langere termijn? Of zou het streven gericht moeten zijn op het bestaan van één Code die geldt voor een zo groot mogelijk aantal deelnemende landen?

Naar aanleiding van deze vragen van de fracties van de SP en de PvdA over de relatie tussen de Europese code en de EU merken wij het volgende op.

De Europese Code inzake sociale zekerheid is een normatief verdrag dat binnen het kader van de Raad van Europa tot stand is gekomen. De Europese Code is dan ook niet in eerste instantie gericht op het realiseren van de communautaire doelstellingen, zoals het bereiken van één flexibele Europese arbeidsmarkt. Wel kan het een indirect effect hebben op het naar elkaar toegroeien van de stelsels van de lidstaten van de EU (en daarmee aan het bereiken van een Europees *level playing field*), omdat de Europese Code inzake sociale zekerheid minimumnormen kent voor de toekenningsvoorwaarden en duur en hoogte van de uitkering. Daarbij moet worden bedacht dat niet alle landen van de EU de Europese Code hebben bekrachtigd (Bulgarije, Finland, Hongarije, IJsland, Kroatië, Malta, Polen en Slowakije niet). Van de EU-lidstaten die de Europese Code wel hebben bekrachtigd geldt dat naast Nederland maar drie landen de verplichtingen voor alle verzekeringstakken hebben aanvaard (België, Duitsland en Luxemburg). Het is dus niet zo dat op dit moment één normering bestaat voor alle lidstaten van de EU. Als naast Nederland een tweede land de herziene Europese Code zou bekrachtigen, zou dat een goede stap zijn in de richting van een betere socialezekerheidsbescherming in de landen van de Raad van Europa en daarmee ook van de EU.

De leden van de fractie van de SP vragen bovendien wat er zal gebeuren als de herziene Code nooit in werking zal treden, omdat geen enkel ander land zal ratificeren? Pleit deze mogelijkheid niet voor de strategie alleen wetsvoorstel 31 283 goed te keuren en wetsvoorstel 31 267 af te voeren? De nieuwe Code vervangt de oude op het moment dat nog een land deze ratificeert, tot die tijd is de oude Code van kracht.

Als de herziene Code niet in werking treedt omdat geen enkel ander land tot bekrachtiging overgaat, heeft dit geen (rechts)gevolgen. Dit pleit daarom voor de opzegging van Deel VI.

Indien Deel VI van de Europese Code niet zou worden opgezegd, moet de Nederlandse wetgeving aan dit deel worden aangepast, bijvoorbeeld door een onderscheid te maken tussen het *risque social* en het *risque professionnel* in de zorg. De aanpassing zou moeten gelden totdat een tweede land (een deel van) de herziene Code heeft bekrachtigd. De opzegging van Deel VI heeft dan ook een zelfstandig belang, naast de goedkeuring van de herziene Code.

De leden van de fracties van OSF en D66 constateren dat er weinig animo is bij andere landen om de herziene Europese Code te bekrachtigen in plaats van de oude. Betekent dat, zo vragen de leden van de fracties van OSF en D66, dat er geen andere Europese landen zijn die in hun ziektekosten- en arbeidsongeschiktheidswetgeving geen verschil maken tussen beroepsziekten en arbeidsongevallen en ziekte en ongevallen door andere oorzaken? Als er wel andere landen zijn die hierin geen verschil maken, kennen die dan geen eigen bijdragen bij het vaststellen van de vergoedingen of zijn daar nog andere oplossingen toegepast?

Voor zover ons bekend speelt de problematiek van de eigen bijdragen in de gezondheidszorg voor de overige landen geen bijzondere rol in de overwegingen om al of niet tot de bekrachtiging van de herziene Europese Code over te gaan. Daarbij dient te worden bedacht dat Nederland het enige Europese land is dat in zijn socialezekerheidsstelsel geen onderscheid kent tussen het risqué social en het risqué professionnel. Ook in dit verband wijzen wij er op dat het niet nodig is alle delen van de herziene Code te bekrachtigen, bekrachtiging per deel is in beginsel mogelijk. Mocht een land specifieke moeilijkheden ondervinden met de verenigbaarheid van de financiering van het ziektekostenstelsel met Deel VI van de herziene Code, kan van de gebondenheid aan van dat deel worden afgezien, zonder dat dit de bekrachtiging van de overige delen in de weg staat.

Amendement-Omtzigt

Volgens een artikel in PS Documenta d.d. 25 april 2008 van mr. C. J. van den Berg herstelt het amendement-Omtzigt het risqué professionnel. Volgens de auteur is hierdoor «de waarheid, die in de herziene Code in art. 3, lid 3, is vastgelegd, de nek omgedraaid en zijn we hiermee terug bij af». De leden van de commissies vernemen graag of de ministers de opvatting van mr. C. J. van den Berg delen.

Artikel 3, derde lid, van de Herziene Code geeft landen die gebonden willen zijn aan de herziene Code vergaande mogelijkheden om die binding op een flexibele wijze gestalte te geven. De regering was in eerste aanleg van plan zich niet te binden aan Deel VI van de herziene Code. Zij achtte een beroep op artikel 3, derde lid wenselijk. Dit mede doordat de noodzaak tot opzegging van de huidige Code gelegen was in dit overeenkomstige Deel VI. De constructie van artikel 3, derde lid, is ten tijde van de totstandkoming van de herziene Code mede op verzoek van Nederland in de herziene Code opgenomen voor al die landen die met een of meerdere delen een probleem hebben voor wat betreft een mogelijke toekomstige binding. Dit artikel was derhalve ook voor Nederland een mogelijkheid om niet te hoeven te voldoen aan de verplichtingen die Deel VI geven voor het beroepsrisico. De analyse van de regering van het amendement Omtzigt laat echter zien dat hoewel de regering er op zich geen voorstander van was, het amendement ook niet tot problemen aanleiding geeft. Nederland kan aan alle verplichtingen genoemd in Deel VI van de herziene Code voldoen. Slechts aan een enkel artikel kan Nederland geen gehoor geven: dit betreft bijvoorbeeld het artikel dat landen verplicht zijn een lijst van beroepsziekten te presenteren aan de Raad van Europa. De omschrijving van de situaties waarin aanspraak bestaat op zorg en uitkeringen is in Nederland zodanig ruim dat alle beroepsziekten dan wel arbeidsongevallen daaronder vallen. Het opstellen van een lijst is derhalve niet nodig c.q. heeft geen enkele toegevoegde waarde. In dat verband kan dan ook niet ingestemd worden met de suggestie van de schrijver van genoemd artikel in PS Documenta dat we «terug bij af zijn».

De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
A. Klink

A. Algemene uitgangspunten

- 1) Nieuwe regelgeving of wijziging van bestaande regelgeving dient altijd te worden getoetst aan bestaande internationale verplichtingen (conform de Wetgevingstoets).
- 2) Opzegging van verdragen dient altijd uitzondering te blijven, het kan alleen als er echt geen andere oplossing is. In geval van fouten bij de totstandkoming van nieuwe regelgeving of bij wijziging van bestaande regelgeving – bijvoorbeeld door gebreken in de toetsing aan bestaande internationale verplichtingen – is strijdigheid van die regelgeving met het verdrag op zichzelf geen argument voor opzegging; in dit soort gevallen zijn altijd aanvullende argumenten voor opzegging noodzakelijk.
- 3) Opzegging kan soms leiden tot internationaal gezichtsverlies; Nederland heeft internationaal een zekere naam op te houden. Ook nationaal begeeft de regering zich politiek bij opzegging soms op glad ijs (denk aan de verplichte consultatie van de sociale partners die plaats moet vinden!)
- 4) In het geval dat tot opzegging wordt besloten, dient te worden (her)overwogen of er een herzienend verdrag ter vervanging van het op te zeggen verdrag bestaat en of dit herzienende verdrag voor bekrachtiging in aanmerking komt.

B. Specifieke uitgangspunten bij opzegging

- 1) Verdragen die fundamentele arbeidsnormen bevatten (de mensenrechtenverdragen: verdragen nrs. 29, 87, 98, 105, 111, 138 en 182) zullen in beginsel niet opgezegd worden.
- 2) Het opzeggen van verdragen, die uiting geven aan een mondiale solidariteit en om die reden door een zeer groot aantal landen zijn geratificeerd, heeft veeleer een signaalfunctie naar buiten dan dat hiermee een Nederlands (beleids-)belang gediend zou kunnen zijn. Voor zover een herijking van op een bepaald moment bestaande nationale beleidsdoelstellingen in het geding is lijkt de vraag gerechtvaardigd of het opzeggen van verdragen in juiste verhouding staat tot het grotere belang dat met deze verdragen (mondiaal) wordt gediend (zie ook punt B5).
- 3) Voortvloeiend uit het vorige punt: mee dient te wegen in hoeverre een verdrag geacht mag worden bij te dragen aan de totstandkoming van een internationale arbeidscode. Is de bijdrage van een verdrag aan een internationale arbeidscode groot, dan ligt opzegging minder voor de hand.
- 4) Het feit dat de nationale wetgeving verder reikt dan de minimumnorm in het verdrag is geen argument om het verdrag op te zeggen.
- 5) Opzegging is wel het meest vérgaande, maar niet het enige middel om nationale beleidsruimte te creëren. Eerst dient bezien te worden of een aangepaste interpretatie van de bestaande verdragsteksten mogelijk is om de gewenste beleidsruimte te scheppen. Hiertoe zou advies bij het Internationaal Arbeidsbureau ingewonnen kunnen worden; dit dient dan wel tijdig te gebeuren, ruim voordat de opzeggingstermijn gaat lopen!
- 6) Het opzeggen van verdragen waarbij een groot aantal andere EU-landen partij zijn zou wellicht beschouwd kunnen worden als niet passend in het EU-streven naar beleidsconvergentie. Omdat EU-richtlijnen – die soms nagenoeg dezelfde materie regelen als een aantal internationale arbeidsverdragen – grosso modo qua normering hoger liggen dan die van de ILO, lijkt het alleen al om die reden niet voor de hand te liggen desbetreffende ILO-verdragen op te zeggen.

Bron «Specifieke uitgangspunten bij opzegging»: Brief van 8 mei 1995 van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Tweede Kamer naar aanleiding van de motie van het lid Van Middelkoop (Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, 23 900 XV, nr. 44, p. 4–6)