

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)**

**I**

## **NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 31 maart 2009

De regering heeft met belangstelling kennis genomen van de vragen van de leden van de fracties van CDA en PvdA (mede namens de SP). Bij de beantwoording van de vragen houdt de regering dezelfde volgorde aan als die van het nader voorlopig verslag.

### **Vragen van de leden van de fractie van het CDA**

*De leden van de CDA-fractie hebben uit het antwoord op hun desbetreffende vragen, te lezen op pagina 10 en 11 van de memorie van antwoord begrepen, dat de regering erkent dat Nederland welbewust haar verdragsverplichting niet is nagekomen. Deze leden zijn van mening dat de regering, toen de Tweede Kamer in 1998 het wetsvoorstel tot goedkeuring van de opzegging van de Code verwierp, hetzij de vertrouwenskwestie had moeten stellen, hetzij wetsvoorstellen had moeten indienen die de Nederlandse wetgeving in overeenstemming zouden brengen met de Europese Code. Deze leden vragen of de regering het standpunt deelt.*

De regering heeft in 1998 niet gekozen voor één van de maatregelen die naar de mening van de leden van de CDA-fractie getroffen hadden moeten worden na verwerping van het wetsvoorstel tot goedkeuring van de opzegging van de Code, maar heeft gekozen voor een andere mogelijkheid, namelijk om de socialezekerheidswetgeving in overeenstemming te brengen met de internationale verplichtingen op het gebied van arbeidsongevallen en beroepsziekten door de herziene Code te bekrachtigen. In 1975 had het Comité van Ministers al erkend dat aanpassing van de huidige Code aan de ontwikkelingen van de sociale zekerheid in Europa was aangewezen. Het Comité van Ministers heeft in zijn 243e zitting van 11–19 maart 1975 zijn fiat gegeven aan een aanpassing van de Europese Code. Deze herziene Code is voor ondertekening opengesteld op 6 november 1990. Bij de opzegging van deel VI van de Code in 1998, was de Tweede Kamer een mogelijke ratificatie van de herziene Code in het vooruitzicht gesteld, waarbij werd aangetekend dat een definitief standpunt wat dat betreft eerst zou kunnen worden aangenomen als het toelichtende rapport, dat destijds door de Raad van Europa in het vooruit-

zicht was gesteld, daadwerkelijk tot stand zou zijn gekomen. Een concreet voorstel tot ratificatie van de herziene Code kon echter pas worden ingediend nadat de WIA, een herziene WW en de Zorgverzekeringswet waren ingevoerd.

*De leden van de CDA-fractie vragen voorts of het oordeel van de Raad van Europa waaraan wordt gerefereerd in de memorie van antwoord, dat het eigen risico in de gezondheidszorg in strijd was met deel VI van de Code, een oordeel was dat is gegeven door het Comité van Ministers onder de vigeur van artikel 78 van de Code en zo nee, of de regering heeft overwogen om deze kwestie op de voet van die bepaling aan het Comité van Ministers voor te leggen.*

*In het voetspoor hiervan merken deze leden ook op dat het antwoord op de vraag naar de betekenis van artikel 78, door de regering gegeven op pagina 12 in de memorie van antwoord, hen niet overtuigt.*

*Deze leden zijn van mening dat een oordeel van het Comité van Ministers op de voet van artikel 78 van de Code meer is dan een louter politiek en beleidsmatig oordeel.*

*De leden van de CDA-fractie verzoeken de regering zich in het licht van het betoog van de leden van de CDA-fractie hierover nader uit te laten en daarbij ook te betrekken de vraag in hoeverre de travaux préparatoires van zowel de oude als de nieuwe Code, dan wel het Statuut aanknopingspunten bevatten met betrekking tot de kwestie van de eigen bijdrageregelingen, als ook met betrekking tot de betekenis van artikel 78 van de oude Code.*

*De leden van de CDA-fractie zijn van mening dat de regering een oordeel als dat van de Centrale Raad van Beroep had kunnen voorkomen door tijdig aan het Comité van Ministers een interpretatie te vragen van de bepalingen van deel VI van de Code in relatie tot de Nederlandse eigenbijdrageregelingen in het kader van het algemene, voor iedereen geldende socialezekerheidsstelsel.*

Los van de vraag of de procedure van artikel 78 ook gevolgd kan worden na ratificatie van de Europese Code, heeft de regering het niet opportuun geacht deze procedure te volgen, omdat binnen de Raad van Europa geen verschil van mening bestond hoe het heffen van eigen bijdragen in de zorg zich verhoudt tot Deel VI van de Europese Code. Vragen over de uitleg van Deel VI van de Europese Code betroffen uitsluitend de vraag in hoeverre de bepalingen van dit Deel rechtstreekse werking hebben, met andere woorden of een individuele burger de toepassing van deze bepaling bij de nationale rechter kan afdwingen.

Daarbij merkt de regering nog het volgende op. Binnen de Raad van Europa is er geen instantie die dwingendrechtelijke uitspraken kan doen over de verenigbaarheid van nationale wettelijke maatregelen met de Europese Code inzake de sociale zekerheid. Het Europese Hof voor de rechten van de mens, dat ingevolge het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, in het leven is geroepen, kan zich niet uitspreken over de interpretatie van de Europese Code. Het Statuut, noch de Europese Code inzake sociale zekerheid biedt daarvoor de mogelijkheid.

Het is bij het onderhavige verdrag inzake de Europese Code aan de nationale wetgevende, bestuurlijke en rechterlijke instanties om er voor te waken dat Nederland zich houdt aan haar verdragsverplichtingen conform het systeem zoals dat in Nederland is neergelegd in de artikelen 93 en 94 van de Grondwet.

Het Comité van Ministers (een politiek orgaan, immers bestaande uit ministeriële vertegenwoordigers van de lidstaten) houdt toezicht op de

naleving door de Verdragssluitende Partijen van de Europese Code door het daartoe in het leven geroepen toezichtstelsysteem. De kern van dit systeem ligt vast in de artikelen 72 e.v. van de huidige Europese Code. Met name artikel 75<sup>1</sup> is hier van belang. Daarin is de bevoegdheid van het Comité van Ministers geregeld aanbevelingen te doen aan Verdragssluitende Partijen ten aanzien van wie het Comité heeft vastgesteld dat de wetgeving niet aan de bepalingen van de Code voldoet.

Voor een nadere uiteenzetting van de taken van het Comité van Ministers en over het karakter van aanbevelingen kan hier verwezen worden naar de site van de Raad van Europa, onder het kopje «aanneming van aanbevelingen aan lidstaten».

Zie: [www.coe.int/T/NL/Com/About\\_COE/Presentation/CM.asp](http://www.coe.int/T/NL/Com/About_COE/Presentation/CM.asp)

Met deze achtergrond dient dan ook de vraag van de leden van de CDA-fractie beantwoord te worden in hoeverre de regering het oordeel van de Centrale Raad van Beroep (hierna: CRvB) had kunnen voorkomen. Het staat de CRvB naar de mening van de regering vrij, al dan niet betekenis toe te kennen aan interpretaties van het Comité van Ministers. Aanbevelingen van het Comité van Ministers zijn voor de nationale rechter in juridische zin niet bindend en hebben geen rechtskracht. De bevoegdheid tot het doen van aanbevelingen aan de Lidstaten van de Raad van Europa als bedoeld in artikel 75 van de Europese Code vloeit voort uit artikel 15, onderdeel b van het Statuut<sup>2</sup>. Daarin is bepaald dat het Comité van Ministers aanbevelingen kan doen aan lidstaten over kwesties ten aanzien waarvan het Comité heeft besloten tot een «gemeenschappelijk beleid».

*De leden van de CDA-fractie hebben ook nog een aantal vragen gesteld met betrekking tot de toepassing van het overgangsrecht. In de eerste plaats betreuren zij het, dat de antwoorden op hun vragen (weergegeven op pagina 4 van de memorie van antwoord) geen aanknopingspunt zoeken bij het toetsingskader dat in die vragen is genoemd. Zij verzoeken de regering dat alsnog te doen en met name uit te leggen waarom een overgangsregeling als thans voorgesteld zou beantwoorden aan dat toetsingskader.*

De uitspraak van de CRvB heeft gevolgen voor iedere AWBZ-verzekerde die als gevolg van een arbeidsongeval of beroepsziekte na de datum van de uitspraak een beroep op zorg doet en daarvoor op grond van de huidige regelgeving een eigen bijdrage zou moeten betalen.

Het voor deze groep vormgegeven «overgangsrecht» in de vorm van een «noodverband» is een tijdelijke maatregel waarmee de regering meent zo goed mogelijk tegemoet te komen aan de inhoud van de uitspraak van de CRvB. Andere categorieën van personen zoals door de leden van de CDA-fractie omschreven op pagina 4 van de memorie van antwoord komen niet in aanmerking om onder dit overgangsrecht te worden geschaard. Tot twaalf maanden na het moment dat het voorstel inzake goedkeuring van de opzegging van Deel VI in werking treedt, met een uitloop tot 1 januari van het jaar daarop, zullen betrokkenen in aanmerking kunnen komen voor het overgangsrecht. Daarna zijn alle AWBZ-verzekerden weer op gelijke voet aanspreekbaar op het in voorkomend geval betalen van eigen bijdragen.

Gezien de aard van de maatregelen die de regering heeft ondernomen om het nationale recht (de eigen bijdrage in de AWBZ) weer in overeenstemming te krijgen met het internationale recht door de herziene Europese Code te willen ratificeren en deel VI van de Europese Code te willen opzeggen, kwalificeert de regering dit overgangsrecht expliciet als tijde-

<sup>1</sup> Article 75 [Dit artikel is gelijk aan artikel 81 van de nog te ratificeren Europese Code (herzien)]

1. After consulting the Consultative Assembly, if it considers it appropriate, the Committee of Ministers shall, by a two-thirds majority in accordance with Article 20, paragraph d, of the Statute of the Council of Europe, decide whether each Contracting Party has complied with the obligations of this Code which it has accepted.

2. If the Committee of Ministers considers that a Contracting Party is not complying with its obligations under this Code, it shall invite the said Contracting Party to take such measures as the Committee of Ministers considers necessary to ensure such compliance.

<sup>2</sup> Article 15

(...)

b. In appropriate cases, the conclusions of the Committee may take the form of recommendations to the governments of members, and the Committee may request the governments of members to inform it of the action taken by them with regard to such recommendations.

lijk. Met de voorgenomen maatregelen wil de regering immers de gevolgen van de CRvB-uitspraak structureel beëindigen.

De notitie overgangsrecht in de sociale zekerheid (kamerstukken I, 25 900, nr. 87) is tot stand gekomen om regering en parlement een houvast te geven bij de beoordeling van het overgangsrecht zoals dit veelal tot stand komt bij wijzigingsvoorstellen op het terrein van de sociale zekerheid. In deze notitie wordt uitdrukkelijk gesteld dat de keuze voor de inhoud van het overgangsrecht zoeken is naar de juiste balans tussen het rechts-gelijkheidsbeginsel enerzijds en het rechtszekerheids- en vertrouwens-beginsel anderzijds. Een pasklaar antwoord over de inhoud van overgangsrecht valt op voorhand niet te geven. De inschatting van wat maatschappelijk rechtvaardig is met betrekking tot de af te wegen belangen is daarbij vaak de doorslaggevende afwegingsfactor. De vormgeving van overgangsrecht in het algemeen, en bij dit wetsvoorstel in het bijzonder, is maatwerk.

Het onderhavige wetsvoorstel voor de goedkeuring van de opzegging van Deel VI is door de regering bij het parlement ingediend nadat dit is voorzien van een positief Raad van State advies. Tevens heeft de Tweede Kamer haar goedkeuring aan dit voorstel gegeven. Vanuit deze invalshoek en gezien de inhoud van de notitie overgangsrecht in de sociale zekerheid voldoet dit het door het kabinet voorgestelde overgangsrecht dan ook naar de mening van de regering aan voornoemd toetsingskader.

*De leden van de CDA-fractie vragen voorts of zij het juist zien, dat de thans al toegepaste vrijstellingsregeling gecontinueerd zal worden, indien de Eerste Kamer de opzegging van deel VI van de Europese Code verwerpt en wel totdat de nationale wetgeving is aangepast, respectievelijk totdat de nieuwe Code in werking is getreden.*

De vrijstellingsregeling waaraan uw Kamer refereert is niet meer dan een uitvoeringstechnisch noodverband om zoveel mogelijk recht te doen aan de uitspraak van de CRvB. Zij biedt echter geen wettelijke basis voor een structurele oplossing. Bij verwerping van het wetsvoorstel door Uw Kamer ontstaat een uiterst onduidelijke situatie omdat uw Kamer dan gebondenheid aan Deel VI van de Code wenst te handhaven, terwijl de realisatie van nadere wetgeving noodzakelijk is. Voor de aanpassing van de nationale wet aan de normen van Deel VI, hetzij door invoering van een risque professionnel, hetzij door afschaffing van alle eigen betalingen in de zorg, bestaat waarschijnlijk geen meerderheid in de Tweede Kamer.

### **Vragen van de leden van de fractie van de PvdA**

#### *Procedurele aspecten*

*De leden van de PvdA-fractie vragen wanneer het onderzoek naar mogelijke varianten van start is gegaan en waarom het tot november 2007 heeft moeten duren voordat de wetsvoorstellen, die de beleidsmatig kennelijk geprefereerde weg van een rechtsbasis moesten voorzien, bij het parlement zijn ingediend.*

Het vorige kabinet (het rompkabinet Balkenende III) heeft naar aanleiding van de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van 8 september 2006, besloten dat het huidige kabinet, dat op 22 februari 2007 is aangetreden, in staat moest worden gesteld een eigen afweging te maken over de vraag welke gevolgen aan de uitspraak van de CRvB dienden te worden verbonden. De Ministerraad heeft in zijn laatste vergadering voor het zomerreces op 13 juli 2007, op basis van aan hem voorgelegde alternatieven, besloten tot ratificatie van de herziene Code in combinatie met opzegging van deel VI van de huidige Code. Op 28 september 2007 heeft

de Raad van State over beide wetsvoorstellen geadviseerd. Het nader rapport, dat in overeenstemming tussen de beide bewindslieden van VWS en SZW tot stand is gebracht, was voor beide wetsvoorstellen gereed op 6 november 2007, waarna op 9 november 2007 indiening van beide wetsvoorstellen bij de Tweede Kamer heeft plaatsgevonden.

*De leden van de PvdA-fractie vragen wat wordt bedoeld met de term «mede» in de schets van de parlementaire geschiedenis (memorie van antwoord pagina 10). Was destijds bij de afwijzing van de opzegging door de Tweede Kamer nu wel of niet doorslaggevend, dat de rechter toch geen rechtstreekse werking aan de Code zou toekennen, zo vragen deze leden?*

Blijkens de handelingen van Tweede Kamer van 12 februari 1998 (TK vergaderjaar 1997–1998, Handelingen nr. 28) speelden er bij de verwerping van de opzegging van de Code (19 februari 1998) twee aspecten een rol. Dat betrof enerzijds de inschatting dat de CRvB op enig moment aan deel VI van de Code rechtstreekse werking zou kunnen toekennen en de vraag of de CRvB daarbij dan zou oordelen over de verenigbaarheid van eigen betalingen bij arbeidsongevallen en beroepsziekten met deel VI van de Code. Anderzijds was dat de mogelijke ratificatie van de herziene Code. Omdat niet kon worden voorzien op welk moment de herziene Code in werking zou treden was de verwachting dat de rechter geen rechtstreekse werking aan de Code zou toekennen, inderdaad doorslaggevend.

*De leden van de PvdA-fractie vragen voorts of er al iets bekend is over het traject dat bij de ILO is ingezet vanwege een mogelijke strijdigheid van de Wet WIA met Verdrag 121? Zo ja wat? Zo nee, wanneer valt hier uitsluitel over te verwachten, zo vragen deze leden?*

Het deskundigencomité van de ILO heeft vorig jaar enkele vragen aan Nederland gesteld over de WIA in relatie tot Verdrag nr. 121. Deze vragen zijn op 23 februari jongstleden, samen met de reactie van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, aan de Staten-Generaal ter kennis gebracht. (kenmerk IZ/IA/20093912).

#### *Noodzaak en proportionaliteit*

*De leden van de PvdA-fractie gaven aan mét de regering van oordeel te zijn dat het invoeren van het onderscheid naar oorzaak van ongeschiktheid in de sociale zekerheid niet wenselijk is. Tegelijk vroegen zij zich af of dát inderdaad het onvermijdelijke gevolg zal zijn van het vasthouden aan het regime van deel VI en dus van het niet overgaan tot opzegging. Waarom behoort een meer deelgerichte benadering niet evenzeer tot de mogelijkheden, zo vroegen zij zich af. Daarin blijft het uitgangspunt dat er geen onderscheid naar oorzaak wordt gemaakt overeind en wordt per onderdeel en waar dat door een specifieke eigenaardigheid van ons stelsel noodzakelijk is een extra compensatieregeling getroffen voor degene die, zoals de klager in dit geval, medische kosten moet maken als rechtstreeks gevolg van een bedrijfsongeval. Doelt de minister op zo'n soort specifieke regeling, waar hij spreekt (memorie van antwoord pagina 15–16 in antwoord op vragen van de leden van de SP-fractie) van een «aanpassing van de nationale ziektekostenverzekering», zo vragen deze leden. Zo ja, wat zijn nu precies de bezwaren van zo'n regeling? Is het aantal aanvragers van de thans getroffen noodverbandregeling niet een indicatie van het feit dat het ook met de mogelijke aantallen wel meevalt?*

Zoals in de Memorie van antwoord op bladzijde 15 en 16 (Eerste Kamer, 2008–2009, 31 267 en 31 283, F) is aangegeven, heeft de regering met een «aanpassing van de nationale ziektekostenverzekeringswetgeving» bedoeld dat in de ziektekostenverzekeringswetgeving (Zvw en AWBZ) een

uitzondering op de eigen betalingen wordt gemaakt voor personen die zorg nodig hebben als gevolg van een arbeidsongeval of een beroepsziekte. Omdat dit alternatief haaks staat op het staande beleid dat er bij de behoefte aan zorg niet wordt gekeken naar de oorzaak van de zorg, heeft de regering dit alternatief verworpen.

Het beleid wordt ingegeven door het uitgangspunt dat iedereen gelijke rechten en plichten heeft wat de kosten van zijn zorg betreft. Aangegeven is voorts dat een dergelijke wijziging in de ziektekostenverzekering niet op zichzelf kan staan. De socialezekerheidswetgeving dient immers door de verwevenheid van haar onderdelen als één pakket te worden beschouwd. Invoering van het onderscheid tussen sociaal en beroepsrisico in de ziektekostenverzekering zal daardoor ook voor andere socialeverzekeringswetten gevolgen hebben. Zoals de regering bij herhaling al heeft aangegeven wijst zij een dergelijk onderscheid tussen verschillende groepen verzekerden af.

De regering is verder van mening dat ook een deeloplossing in de vorm van een compensatie voor slachtoffers van een arbeidsongeval of beroepsziekte voor de te betalen eigen bijdragen, een ongelijke behandeling met zich meebrengt tussen mensen die medische zorg nodig hebben als gevolg van een arbeidsongeval of beroepsziekte en mensen die door een andere oorzaak deze zorg nodig hebben. Dat het huidige aantal aanvragers niet zo groot is, is naar de mening van de regering op dit moment geen aanleiding om de voor- en nadelen van een dergelijke regeling te onderzoeken.

*De leden van de PvdA-fractie vragen of bij het maken van de eigen afweging (memorie van antwoord pagina 13) mede betrokken is dat het in termen van preventie en signalering ook een goede zaak zou kunnen zijn, wanneer de gevallen waarin de ziektekosten of uitkeringen (mede) zijn terug te voeren op een beroepsziekte of het gevolg zijn van een bedrijfsongeval, geregistreerd en gekend worden. Zo ja, welk gewicht is aan dit element toegekend: licht en dus verwaarloosbaar, of zwaar, maar toch minder zwaar dan de veronderstelde nadelen van het vasthouden aan deel VI, zo vragen de leden van de PvdA-fractie tot slot?*

Een van de voordelen van een aparte regeling voor beroepsziekten is inderdaad dat een dergelijke regeling positieve effecten kan hebben op de signalering en preventie van arbeidsongevallen en beroepsziekten. Dit mogelijke positieve effect weegt echter niet op tegen de principiële bezwaren die naar de mening van de regering kleven aan een regeling waarbij de oorzaak van de behoefte aan zorg andere rechtsgevolgen heeft al naar gelang het gaat om een arbeidsongeval of beroepsziekte of niet. Daarbij kan nog het volgende worden opgemerkt. In opdracht van SZW stelt TNO in samenwerking met Consument en Veiligheid jaarlijks de monitor arbeidsongevallen op. Deze monitor beoogt het aantal arbeidsongevallen in een jaar dat leidt tot de dood, ziekenhuisopname of meer dan drie dagen verzuim in een rapportage bijeen te brengen. De bronnen die de gegevens voor die monitor leveren zijn onder andere het CBS, de Arbeidsinspectie en Consument & Veiligheid. Met deze monitor wordt voldoende informatie verzameld om een effectief preventiebeleid te kunnen ontwikkelen.

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