

## Voorzitter

Dit wetsvoorstel wordt zonder beraadslaging en zonder stemming aangenomen.

---

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel 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) (31267);**  
- **het wetsvoorstel Goedkeuring van de op 6 november 1990 te Rome tot stand gekomen Europese Code inzake sociale zekerheid (herzien) (Trb. 1993, 123) (31283).**

De **voorzitter**: Ik heet de ministers Donner en Klink van harte welkom in dit huis.

De beraadslaging wordt geopend.

□

Mevrouw **Kneppers-Heijnert** (VVD): Voorzitter. Het is alweer enige tijd geleden dat wij ons bogen over de problematiek rondom de opzegging van de Europese Code die sociale zekerheid en de goedkeuring van de herziene Europese Code. Daarom wil ik eerst de materie even kort samenvatten.

De Centrale Raad van Beroep besliste op 8 september 2006, vandaag precies drie jaar geleden, dat bepalingen uit de Europese Code zich verzetten tegen oplegging van een eigen bijdrage AWBZ aan een verzekerde die ten gevolge van een arbeidsongeval of beroepsziekte medische zorg behoeft. De raad heeft met deze uitspraak rechtstreekse werking toegekend aan het desbetreffende onderdeel van de code. De uitspraak heeft daarmee niet alleen gevolgen voor de eigen bijdrage AWBZ, maar ook voor de eigen bijdrage in de Zorgverzekeringswet. De regering heeft ervoor gekozen om het gerezen probleem – Nederland kent geen onderscheid tussen risqué social en risqué professionnel – op te lossen door deel VI van de code op te zeggen. Tot zover de feiten.

De volkenrechtelijke aspecten van het beëindigen van verdragen is geregeld in het Verdrag van Wenen. De hoofdregel is dat beëindiging van een verdrag alleen kan plaatsvinden overeenkomstig de bepalingen van het verdrag in kwestie. Staatsrechtelijk heeft de regering stilzwijgende of uitdrukkelijke goedkeuring nodig van het parlement om het Koninkrijk aan een verdrag te kunnen binden of, in zeer uitzonderlijke gevallen, directe binding met goedkeuring achteraf. Voor opzegging geldt mutatis mutandis hetzelfde. Hoe is de situatie in dit geval? Ik besteed eerst aandacht aan de volkenrechtelijke aspecten en daarna aan ons staatsrecht.

Nederland heeft de Europese Code ondertekend op 15 juli 1964, geratificeerd op 16 maart 1967 en het verdrag is in Nederland in werking getreden op 17 maart 1968. Artikel 81 van dit verdrag luidt in dezen: "Each Contracting Party may denounce the Code or any one or more of Parts II to X thereof only at the end of a period of five years from the date on which the Code entered into force for such Contracting Party ...", voor Nederland dus 17 maart 1968, "... or at the end of any successive period of five years, and in each case after giving one year's notice to the Secretary General." Het verdrag stelt dus twee eisen. Ten eerste kan het elke vijf jaar beëindigd worden, te rekenen vanaf de datum waarop

het verdrag voor de betreffende contracterende partij in werking is getreden. Ten tweede moet in elk geval een jaar van tevoren daarvan aankondiging worden gedaan. De opzegging zou op 17 maart 2008 van kracht worden, na een aankondiging, "giving notice", in het jaar daaraan voorafgaand, dus uiterlijk op 17 maart 2007.

Op 22 februari 2007 verklaart de minister van Buitenlandse Zaken het volgende: "The minister for Foreign Affairs of the Kingdom of the Netherlands declares, in conformity with Article 81, of the European Code of Social Security, with Annex, Addenda and Protocol, that the Kingdom of the Netherlands denounces Part VI (Employment injury benefit) of the said Code for the Kingdom in Europe."

Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid De Geus voegt in een begeleidende brief de beweegredenen toe: "As a result of the Tribunal ruling, the government of the Netherlands needs to deliberate on subsequent measures. In order to achieve a balanced decision it has been agreed to proceed to a 'provisional' denunciation, as denunciation can only take place after the expiration of every five years from the date on which the Code entered into force. The next expiration for the Netherlands will take place on 17 March 2007. Following the elections in November 2006, a new government will be installed on 22 February 2007. In view of the principal character of this matter, the provisional denunciation will enable the new government to carefully weigh this decision and possible alternatives to denunciation of Part VI. This could lead to withdrawal of the denunciation by the Netherlands' government within a year after deposition of this act, in which case the provisional denunciation shall be void."

De regering wil dus de nieuw te vormen regering niet voor het blok zetten en de mogelijkheid geven om naar alternatieven te zoeken; vandaar de mogelijkheid van "withdrawal" binnen een jaar na de deponering van de akte. De regering heeft het overigens over een "provisional denunciation", maar artikel 81 van het verdrag regelt niets over een "provisional denunciation". De huidige regering komt hier later dan ook op terug bij brief van 14 mei 2008, als zij bij brief van 24 april 2008 door de commissies voor Volksgezondheid en Sociale Zaken van deze Kamer hierop wordt gewezen en naar haar standpunt wordt gevraagd. De regering verwijst dan naar de zojuist geciteerde verklaring van de minister van Buitenlandse Zaken aan de secretaris-generaal van de Raad van Europa en redeneert dat de deponering van de verklaring op 22 februari 2007 de (definitieve) opzegging inhield. Die kon worden herroepen door haar voor 17 maart 2008 in te trekken. Doordat dit niet is gebeurd, is de opzegging onherroepelijk geworden, aldus de regering.

De regering is wel erg flexibel. Een aanvankelijk voorlopige aankondiging is met evenveel gemak een definitieve opzegging als dat beter uitkomt. Dit is echter onjuist. Het ging op 22 februari 2007 om een aankondiging en niet om een rechtsgeldige opzegging, want er was geen parlementaire goedkeuring. Deze moest nog via een, overigens in deze situatie niet van toepassing zijnde, noodprocedure worden gevraagd. Op deze procedure kom ik straks terug.

De regering had voor 17 maart 2008 de aankondiging – in haar termen de "opzegging" – moeten herroepen, precies zoals zij dit tien jaar eerder ook heeft gedaan. Ook toen, op 5 maart 1997, heeft de regering een

aankondiging gedaan. Zij sprak toen van een "proformaopzegging". Zij heeft deze teruggetrokken op 4 maart 1998, omdat de Tweede Kamer toen geen goedkeuring gaf. De regering heeft de aankondiging nu niet voor 17 maart 2008 herroepen vanwege het ontbreken van goedkeuring van de Eerste Kamer. Dat had echter wel moeten. Dat zij dit niet heeft gedaan, betekent nog niet dat het verdrag rechtsgeldig is opgezegd.

Eerste conclusie: een opzegging aankondigen (giving notice) dan wel de aankondiging niet herroepen is niet hetzelfde als opzeggen, ofwel rechtsgeldig opzeggen. Daarmee komen wij aan de staatsrechtelijke aspecten. De voorzitters van de Eerste en de Tweede Kamer zijn door de minister van Buitenlandse Zaken per brief van 9 maart 2007 van de opzegging in kennis gesteld. De minister deelt mee dat, nadat advies van de Raad van State zal zijn ingewonnen, de opzegging van deel VI van de Europese Code inzake sociale zekerheid ex art. 10, eerste lid juncto art. 14, eerste lid van genoemde rijkswet, alsnog aan de goedkeuring van de Staten-Generaal zal worden onderworpen. Ik voeg daaraan toe dat dit niet is overeenkomstig de normale procedure van artikelen 2 en 3. Voor deze normale procedure was het toen namelijk al te laat. Artikelen 10 en 14 gaan over de situatie dat alleen in buitengewone gevallen van dringende aard opzegging direct tot stand kan worden gebracht, waarna het verdrag zo spoedig mogelijk aan de goedkeuring van de Staten-Generaal wordt onderworpen.

Maar dat is toch een wonderlijke situatie; de val van het kabinet-Balkenende kan toch niet serieus als een buitengewoon geval van dringende aard worden beschouwd nu wij in een tijdsbestek van zes jaar het vierde kabinet-Balkenende hebben? Minister Donner zegt zelf tijdens het interpellatiedebat van 18 maart: "Dat laat onverlet dat in ons staatsrechtelijke bestel een dergelijke opzegging de instemming behoeft van beide Kamers, van de wetgever. In de Nederlandse Grondwet is niet voorzien in een situatie waarbij een verdrag al is opgezegd, terwijl de goedkeuringswet daarvoor nog door de Eerste Kamer moet worden behandeld." De minister sprak de hoop uit dat de Eerste Kamer te zijner tijd achteraf haar goedkeuring zou geven.

De redenering van de regering is wel de omgekeerde wereld. Omdat er een jaar is verstreken sinds de nederlegging van de akte van (voorlopige) opzegging zou deze niet meer ongedaan kunnen worden gemaakt volgens de regering. Dan is het volkenrechtelijk echter geen aankondiging geweest, of "voorlopige opzegging" in de aanvankelijke terminologie van de regering, maar een definitieve. Dat is nu dan ook de redenering van de regering. Dan had de goedkeuring van de opzegging anderhalf jaar geleden wel van de agenda kunnen worden afgevoerd door de Eerste Kamer, of eigenlijk door het parlement, want het geldt ook voor de Tweede Kamer. Stemming heeft immers geen zin meer. Als de Eerste Kamer niet alsnog toestemming geeft, zou dat in de opvatting van de regering volkenrechtelijk niets meer uitmaken. Hetzelfde zou gelden als de Eerste Kamer alsnog wel toestemming geeft. Dat maakt volkenrechtelijk niets uit, want de regering vindt dat er al definitief is opgezegd. Wij zouden in de laatste situatie alleen de staatsrechtelijke tekortkoming goedmaken. Dit zou volkenrechtelijk betekenen dat een lidstaat dit verdrag feitelijk voortdurend kan opzeggen als het maar een keer is meegedeeld. Dat is niet het geval, want dan is de

vijfjaarstermijn verstreken waarbinnen volgens het verdrag moet worden opgezegd.

Derhalve, zelfs al zou de Eerste Kamer bereid zijn, deze redenering te volgen, dan lopen wij alsnog volkenrechtelijk vast omdat het verdrag een vijfjaarstermijn kent, die op 17 maart 2008 is verstreken. Goedkeuring achteraf is dus niet alleen in strijd met het staatsrecht maar ook met dit verdragsrecht. Dit is een oproep van de minister om in strijd met het verdrag, de Europese Code, te handelen. De enige reactie van de Eerste Kamer is weigeren de goedkeuring te verlenen. De regering komt dan voor een voldongen feit te staan en wordt gedwongen om de Raad van Europa de laten weten dat de aankondiging wordt teruggetrokken. Dat had de regering overigens half maart 2008 uit zichzelf al moeten doen omdat toen al duidelijk was dat de termijn niet zou worden gehaald.

Samenvattend: de "one year's notice" is op 22 februari 2007 gegeven, maar is niet gevolgd door een rechtsgeldige opzegging. Nu geen rechtsgeldige opzegging heeft plaatsgevonden, namelijk opzegging met inachtneming van de parlementaire instemming, is het verdrag niet beëindigd en geldt het nog steeds. De regering moet na een aankondiging haar handelingen effectueren, wat niet is gebeurd omdat de parlementaire goedkeuring ontbreekt, dan wel de regering moet de aankondiging intrekken, wat ook niet is gebeurd. Hierdoor ontstaat een zeer schimmige situatie.

In de opvatting van mijn fractie dat de verklaring van 22 februari 2007 niet een definitieve opzegging was maar een aankondiging wordt zij door de regering zelf gesteund. Minister Donner schrijft in een brief van 15 juni 2007 aan de voorzitter van de Eerste Kamer, dus enkele maanden na 22 februari 2007: "Het kabinet beraadt zich thans op de wijze waarop gevolg zal worden gegeven aan genoemde rechterlijke uitspraak. Vanzelfsprekend zal het parlement daar nader over worden geïnformeerd. Indien het kabinet van mening is dat deel VI van de Code daadwerkelijk opzegging behoeft," – dat was kennelijk nog niet gebeurd – "... dan zal het de uitdrukkelijke goedkeuring van het parlement daartoe vragen. Indien blijkt dat passende alternatieven voor opzegging voorhanden zijn, zal het kabinet de opzegging voor 17 maart 2008 ongedaan maken." In lijn hiermee heeft de ministerraad, volgens de nadere memorie van antwoord van 31 maart 2009, pagina 4, 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 de opzegging van deel VI van de huidige code. De brief van 22 februari 2007 was dus een aankondiging en geen daadwerkelijke opzegging. De beslissing tot opzegging werd in juli 2007 genomen en had voor 16 maart 2008 moeten worden geëffectueerd, met goedkeuring van het parlement, dan wel voor die datum ongedaan moeten worden gemaakt. Dit sluit ook aan bij de brief van minister De Geus van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van februari 2007 met de strekking om de nieuwe regering niet voor het blok te zetten. Mijn vraag aan de minister is: waarom heeft deze ongedaanmaking niet plaatsgevonden voor 17 maart 2008 overeenkomstig zijn toezegging bij brief van 15 juni 2007 aan de Eerste Kamer, toen bleek dat de parlementaire goedkeuring niet op tijd zou worden verkregen?

In de visie van mijn fractie zijn er twee posities. De eerste positie: als de Eerste Kamer alsnog niet akkoord gaat met opzegging, verandert er niets, want het verdrag

## Kneppers-Heijnt

is al niet opgezegd. De regering wordt echter wel gedwongen om dat te erkennen en de aankondiging ongedaan te maken. Dat is de zogenaamde "withdrawal of the denunciation". Eigenlijk is er voor de Eerste Kamer geen andere optie dan dit voorstel niet slechts af te keuren maar unaniem af te keuren. De tweede positie: als de Eerste Kamer alsnog wel toestemming geeft, is dat te laat en volkenrechtelijk niet rechtsgeldig. Er is immers niet aan de verdragsverplichtingen voldaan, aangezien het buiten de termijn is. Toestemming hoeft dus niet meer, want het kan niet meer. Stel dat de Eerste Kamer wel toestemming zou geven omdat de meerderheid daarvoor is, dan is het gevolg daarvan dat de Kamer in strijd handelt met het verdragsrecht en dat er grote rechtsonzekerheid ontstaat bij belanghebbenden. De regering doet dan namelijk niets, want zij vindt nu dat er al rechtsgeldig is opgezegd. Het zwaard van Damocles blijft dan boven de markt hangen. Beseft de regering dat een slimme advocaat zijn cliënt zal aanraden de eigen bijdrage niet te betalen en zich bij de rechter te beroepen op strijd met deel VI van de code, die dan immers nog steeds geldt, en de cliënt vervolgens grote kans maakt om zijn beroepsprocedure te winnen? Is de regering het met de VVD-fractie eens dat dit grote rechtsonzekerheid voor de burgers meebrengt? Mijn fractie is benieuwd hoe de regering dit denkt op te lossen. Wat de Eerste Kamer ook doet, de deadline is voorbij en het verdrag blijft nog drie jaar doorlopen. Het zal duidelijk zijn dat mijn fractie tegen goedkeuring van de opzegging van deel VI zal stemmen. Voor goedkeuring van de herziene code is dan ook geen directe aanleiding. Die zal bovendien weinig effect hebben, omdat nog geen enkel ander land dit verdrag uit 1990 heeft geratificeerd.

□

De heer **Van de Beeten** (CDA): Voorzitter. Ik spreek mijn bijdrage mede uit namens de fracties van ChristenUnie en SGP. Ik begin mijn bijdrage met twee juridische vragen, die ik misschien had moeten stellen aan de minister van Justitie. In de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid hebben wij echter een oud-minister van Justitie. Hij zal zich dus ongetwijfeld van de taak willen kwijten om de heer Hirsch Ballin vandaag in diens capaciteit te vervangen, vermoedelijk ook nog met bijzonder genoegen.

Mijn eerste juridische vraag heeft betrekking op het punt van de rechtstreekse werking. De rechter heeft uitgesproken dat de bepalingen omtrent het verbod op het heffen van eigen bijdragen ook bij voorzieningen krachtens de AWBZ een verbod is dat rechtstreeks werkt. De vraag is dan of de volkenrechtelijke opzegging van deel VI van de Europese Code tot gevolg heeft dat die regel niet meer geldt op het moment dat de opzegging in werking is getreden. Ik heb dat ook bij de schriftelijke voorbereiding al aan de orde gesteld. Misschien heb ik mij niet helder genoeg uitgedrukt om een bevredigend antwoord te krijgen. Ik wil dus graag van deze gelegenheid gebruikmaken om een tweede poging te wagen. Als de rechter immers heeft uitgemaakt dat een regel van volkenrecht onderdeel uitmaakt van de nationale rechtsorde, is daarmee gegeven dat de oorspronkelijke goedkeuring van het verdrag aan het verdrag heeft meegebracht dat we niet alleen goedgekeurd hebben het verdrag als zodanig, maar ook dat de regel die zich naar zijn aard leent voor rechtstreekse werking, ook recht-

streeks werkt. Dat volgt ook uit de Grondwet, die immers de mogelijkheid biedt om verdragen te sluiten waarin bepalingen staan die rechtstreeks zullen gaan werken in de nationale rechtsorde. Dan is het wat merkwaardig als vervolgens de opzegging door de regering zonder dat het parlement aan die opzegging heeft meegewerkt in de vorm van de goedkeuringsprocedure, tot gevolg zou hebben dat de regel van inmiddels nationaal recht zijn werking zal worden ontnomen door de volkenrechtelijke opzegging.

Mijns inziens zou het veel logischer zijn om te zeggen: nee, dan is de direct werkende bepaling ook pas uit de nationale rechtsorde verdwenen op het moment dat de door het parlement oorspronkelijk gegeven goedkeuring aan het verdrag is omgezet in een goedkeuring van de opzegging van dat verdrag. Dat is ook weer begrijpelijk gegeven onze constitutionele orde, waarin het parlement krachtens de Grondwet en krachtens de Wet afkondiging van verdragen vereist dat het parlement altijd is betrokken bij zowel het aangaan als het weer beëindigen van een verdragsrechtelijke verplichting. Ik vraag de regering dus om daarop toch nog eens in te gaan, omdat ik de logica van het onderscheid dat in de memorie van antwoord wordt gemaakt tussen nationale rechtsorde en volkenrechtelijke rechtsorde niet kan delen, vanwege het gegeven dat we nu eenmaal moeten aanvaarden dat hier sprake is van een rechtstreeks werkende bepaling.

Mijn tweede juridische vraag heeft te maken met de discussie over de interpretatie die ook door de rechter aan de bepaling is gegeven, de rechtstreekse werking. Brengt de bepaling in de Europese Code met zich dat tout court voorzieningen krachtens de AWBZ of eventuele eigen bijdragen in de Zorgverzekeringswet, als die nog zouden bestaan, daarmee verboden zijn? Ik heb er in de schriftelijke voorbereiding op gewezen dat er verschillende verdragsbepalingen zijn die erop wijzen dat het erom gaat het totale evenwicht dat in de nationale sociale zekerheid is neergelegd, te beoordelen aan de hand van de criteria van, in dit geval, deel VI van de Europese Code en dat daarover ook overleg met het Comité van Ministers mogelijk is met betrekking tot concrete wetten zoals die door de lidstaten van de Raad van Europa worden voorbereid. Dat duidt er ook op dat mijns inziens vanuit het verdrag zelf, en helaas kennelijk niet vanuit de travaux préparatoires van het verdrag de redenering denkbaar is dat wat wij hier kennen aan eigen bijdragen, ook ten aanzien van de AWBZ, op zichzelf verenigbaar zou zijn met het verdrag. Voor het oordeel daarover zijn we dan weer afhankelijk van de nationale rechter, zoals we ook in dit geval concreet gezien hebben. Roept dat bij de regering niet de behoefte op om de mogelijkheid te creëren dat er met betrekking tot een bindende interpretatie van zo'n Europese sociale code een Europese gerechtelijke instantie is die dat kan doen? Het Hof van Straatsburg is gericht op mensenrechtelijke kwesties. Zou het niet wenselijk zijn dat er bij het Europese Hof een kamer zou zijn die over dit soort kwesties kan beslissen, en wel bindend voor alle lidstaten van de Raad van Europa?

Ik kom bij de inhoudelijke kant van de problematiek. Bij de eigen bijdrage gaat het in beginsel om de redenering dat het vragen van een eigen bijdrage ertoe kan leiden dat verzekerde werknemers er door de prikkel van de eigen bijdrage toe worden gestimuleerd eraan te werken om niet langer afhankelijk te zijn van uitkering of sociale voorziening. Uit de nieuwe Europese Code blijkt

## Van de Beeten

ook dat de verdragswetgever dat punt onderkent, omdat hij immers in de nieuwe tekst onomstotelijk de mogelijkheid biedt om de eigen bijdrage te vragen. Er wordt dus niet zonder meer gezegd dat er in geval van beroepsziekte of bedrijfsongevallen altijd nee gezegd zou moeten worden tegen eigen bijdragen. Dat is ook logisch, want als iemand arbeidsongeschikt raakt ten gevolge van een bedrijfsongeval of beroepsziekte wil dat nog niet zeggen dat dit ten eeuwigden dage zo zou moeten zijn. Het kan dan nog steeds, ook maatschappelijk gezien, wenselijk zijn om die prikkel in te bouwen om iemand te stimuleren om zo snel mogelijk de uitkeringssituatie of de voorziening te verlaten. Dat is op zichzelf dus redelijk. Het punt waar we nu wel mee zitten bij beroepsziekten en bedrijfsongevallen is dat in beginsel volgens het nationale recht – en dat zal in verschillende lidstaten van de Raad van Europa niet anders zijn dan in Nederland – de werkgever aansprakelijk is voor de schade die wordt veroorzaakt door een beroepsziekte of een arbeidsongeval. De werkgever is dus ook in beginsel aansprakelijk voor de eventueel te betalen eigen bijdrage.

De situatie waarmee we nu te maken hebben, is dat in heel veel gevallen waarschijnlijk via de werkgever en diens verzekeraar de eigen bijdrage wordt betaald, waarbij ook het effect van de stimulering voor de werknemer om zo snel mogelijk weer aan de slag te gaan, wordt weggenomen. In een aantal gevallen zullen werknemers echter zelf de eigen bijdrage moeten dragen, namelijk in de gevallen waarin de werkgever geen verhaal biedt, omdat hij bijvoorbeeld niet verzekerd is of gefailleerd is. Dat brengt nogal een verschil in rechtszekerheid met zich en een verschil in verdeling van schadelast in het algemeen. De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zal zich herinneren dat wij in zijn vorige leven, toen wij hier spraken over de asbestproblematiek en de verjaring van de aansprakelijkheid van werkgevers, ook al eens de vraag hebben gesteld: zou het toch niet verstandig zijn om een volksverzekering te hebben voor juist deze categorie zaken, om deze problematiek te tackelen? Ik weet dat de SER daarover inmiddels geadviseerd heeft. Wordt hier nog over nagedacht? Is dit nog een punt van discussie? Ziet de minister mogelijkheden voor werkgevers en werknemers om via cao's een regeling te treffen? Het is namelijk een beetje een merkwaardige situatie dat er gevallen zijn waarin wel een verhaal van de eigen bijdrage mogelijk is bij een werkgever, en gevallen waarin dat niet zo is.

Dat brengt mij bij de meer kwantitatieve vraag waar het nu eigenlijk om gaat wanneer de regering verdedigt dat deel VI van de Europese sociale code moet worden opgezegd. Welk belang is daarmee gediend? Het uitgangspunt dat we in ons land in de sociale zekerheid en in de Zorgverzekeringswet geen onderscheid maken tussen risqué professionel en het risqué social delen de fracties van CDA, SGP en ChristenUnie volledig. Het zou mij ook verbazen als hier een fractie op zou staan die zou zeggen dat we het onderscheid vanaf morgen moeten gaan invoeren. Daar zijn we het wel over eens, denk ik. Dat neemt niet weg dat ook de opzegging van de Europese sociale code deel VI als reactie op het probleem dat is geschapen door de uitspraak van de rechter wellicht toch wat disproportioneel zou kunnen zijn. In de schriftelijke stukken hebben we aantallen en bedragen gezien van de mogelijke gevolgen, die tamelijk schrikbarend zijn. Later werden die aanzienlijk gemitigeerd. Over hoeveel gevallen en over welk financieel

belang praten we nu eigenlijk in deze situatie? We hebben het noodverband. Het CAK past dat toe op verzoek van de minister. Wat is tot dusver de ervaring geweest met de toepassing daarvan?

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): De heer Van de Beeten noemt twee zaken waarvan ik me afvraag of daar niet enige spanning tussen zit. Reagerend op het debat van de asbestslachtoffers reflecteert hij op de mogelijkheid om misschien iets van een volksverzekering in te voeren voor mensen die door hun werk beschadigd zijn geraakt. Vervolgens zei hij dat zijn fractie, en naar zijn mening ook alle andere fracties, tegen het onderscheid zijn tussen risqué professionel en risqué social. Komt dat echter niet toch in dat eerste voorstel via de achterdeur binnen?

De heer **Van de Beeten** (CDA): Het ligt er maar aan welke invalshoek men daarbij kiest. Ik neem het bestaande wettelijke systeem waarin het onderscheid niet wordt gemaakt als uitgangspunt. Je constateert dat er een specifieke problematiek ligt met betrekking tot beroepsziekten en bedrijfsongevallen die je beter zou willen regelen. Daarop is mijn antwoord: voer daar een volksverzekering voor in, of anderszins een voorziening die de hele groep werknemers dekking biedt. Je zou kunnen zeggen dat je daarmee afwijkt van dat principe. Ik ben echter eerder geneigd te zeggen dat je daarmee iets aanvullends doet dat een probleem oplost dat je hebt geconstateerd naar aanleiding van een principiële uitgangspunt.

□

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Voorzitter. Het zal de bewindslieden waarschijnlijk duidelijk zijn uit de inbrengen die vandaag zijn uitgesproken dat wij een inhoudelijk spannend debat tegemoet zien waarin verschillende lijnen samenkomen. Er ligt het verdragsrechtelijke en volkenrechtelijke punt dat de VVD-fractie heeft aangekaart. Ik wil vanaf deze plaats zeggen dat ik buitengemeen benieuwd ben naar de reactie van de ministers op de stelling van de VVD-fractie dat er eigenlijk niets verandert als deze Kamer niet akkoord gaat met het wetsvoorstel, en waarom dan niet, en dat deze Kamer in strijd met het volkenrecht handelt als wij het wetsvoorstel wel aanvaarden. Dat is een vaststelling die wij ons allemaal moeten aantrekken als wij die zouden onderschrijven. Ik ben heel benieuwd naar de reactie van de bewindslieden hierop. Ik schort mijn oordeel daarover nog even op.

Over het onderwerp ten gronde is in deze Kamer en aan de overkant al heel veel gewisseld: over de strategie van de regering op het moment dat duidelijk was dat zekere onderdelen van ons stelsel problematisch zouden kunnen liggen, over het ongelukkige tijdspad dat er gekozen is en over de weging die er gemaakt is na de rechterlijke uitspraak uit september 2006. In die weging ging het steeds tussen twee uitersten. Maken wij onderscheid naar oorzaak tussen risqué social en risqué professionel (RS en RP) was het ene uiterste. Het andere uiterste was de vraag of wij een verdrag gaan opzeggen dat minimumnormen garandeert. Om maar meteen met de deur in huis te vallen: de keuze voor die tweede optie steekt mijn fractie als een graat in de keel. Zij zou die misschien nog te verteren vinden als er een goed

## Westerveld

alternatief voor deze internationale waarborg zou zijn, maar zolang dat niet het geval is, heeft zij grote moeite met aanvaarding van het wetsvoorstel 31267. Voor de goede orde zeg ik erbij dat dit dus een andere moeite is dan die van de VVD-fractie.

Daar komt bij dat mijn fractie de argumenten van de regering waarom opzegging van de oude en aanvaarding van de nieuwe code in dit stadium wenselijk is, niet zo overtuigend vindt. Wij zullen ons in de vragen van vanmiddag met name richten op de stellingname van de regering in de nadere memorie van antwoord. Hierin wordt een aantal bezwaren genoemd tegen de strategie die mijn fractie aan de minister van VWS heeft voorgesteld en die hij benoemt als "het maken van een uitzondering op de eigen betalingen voor personen die zorg nodig hebben als gevolg van een arbeidsongeval of een beroepsziekte". Het eerste bezwaar tegen deze positie luidt dat een onderscheid naar oorzaak haaks staat op staand beleid en dat iedereen gelijke rechten en plichten heeft wat de kosten van zijn zorg betreft. Het tweede bezwaar gaat een stap verder en waarschuwt dat zo'n onderscheid onvermijdelijk zal doorwerken in alle socialezekerheidswetten, vanwege de verwevenheid van alle onderdelen van het stelsel. Vervolgens merkt hij in antwoord op vragen van de CDA-fractie nog op dat er voor aanpassing van de nationale regeling aan de normen van deel VI in de Tweede Kamer waarschijnlijk geen meerderheid bestaat. Die aanpassing is dan "de invoering van een risique professionel in de regeling of een algehele afschaffing van alle eigen betalingen in de zorg".

Mijn fractie kan zich niet aan de indruk onttrekken dat hier onnodige doemscenario's worden geschetst en dat er een karikatuur wordt gemaakt van de varianten die voorliggen als besloten wordt het omstreden deel VI – vooralsnog – in stand te laten. Ook de stellingname over de te verwachten opstelling in de Tweede Kamer waagt mijn fractie te betwijfelen. Het zal de minister van VWS niet onbekend zijn dat er ook in de Tweede Kamer grote bezwaren bestonden tegen wetsvoorstel 31267 en dat deze uiteindelijk alleen akkoord is gegaan omdat er geen goed alternatief voorhanden leek, met de nadruk op het woord "leek". De minister van SZW liggen ongetwijfeld de debatten, zowel hier als aan de overkant, nog vers in het geheugen over het wat rommelig verloopende dossier rondom ILO-verdrag 121 en de Wet WIA. Op dat dossier betoonde de Tweede Kamer zich naar het mijn fractie voorkomt meer bezorgd over het feit dat ons land niet langer voldoet aan sociale verdragen dan over de consequenties van een speciale regeling voor getroffen door een arbeidsongeval.

Mijn fractie zou beide bewindslieden – wie de schoen past, trekke hem aan – willen vragen om in hun antwoord te reflecteren op de Nederlandse positie ten opzichte van deel VI, wetend wat we nu weten. Ik vat dat "wetend wat we nu weten" samen tot drie punten die elk uitmonden in een paar gerichte vragen.

1. Ondanks gericht lobbywerk blijkt tot op heden geen enkel ander land bereid de herziene code te ratificeren. Heeft de regering hier een verklaring voor? Wordt het standpunt van de regering dat de nieuwe code een veel geëigender instrument is om de huidige maatschappelijke issues tegemoet te treden nergens gedeeld? Hoelang verwacht de regering dat Nederland deze eenzame positie zal blijven bekleden, gesteld dat deze Kamer akkoord zou gaan met wetsvoorstel 31283?

2. De hervorming van de sociale zekerheid is goeddeels voltooid. Het aantal regelingen dat op basis van de verplichtingen in deel VI iets extra's behoeft, is naar het ons voorkomt op de vingers van één hand te tellen. Voorlopig kom ik tot niet meer dan twee en wellicht voor de toekomst drie regelingen: de AWBZ, de WGA-regeling in de Wet WIA en de diverse zorgverzekeringen waarvoor de particuliere verzekeraars wellicht voorzieningen moeten treffen en waarvan de minister van VWS in een ongedateerde brief aangeeft dat van dergelijke verzoeken niet is gebleken. Zien wij dit juist of voorziet de regering nog andere noodzakelijke aanpassingen als deel VI niet wordt opgezegd? Zo ja, welke zouden dat zijn?

3. De reden waarom "wij", "ons land", dit onderscheid destijds niet wensten, was dat wij ons sociale stelsel zo wilden inrichten dat we altijd hoger zouden uitkomen dan de internationaal overeengekomen minimumvloer voor werknemers die beroepsschade hebben opgelopen. Die positie hebben we inmiddels kennelijk losgelaten. Dat is niet per se beschamend, want er kunnen ook heel goede redenen voor zijn – werk boven inkomen bijvoorbeeld – maar het dwingt wel tot een herbezinning en op zijn minst een stevige discussie over onze positie op dit punt. Delen beide bewindslieden deze analyse? Zo ja, zou het debat daarover in de Tweede Kamer – waarvan de bewindslieden zeggen de uitkomst al te kennen – dan niet in dát licht gevoerd moeten worden, in plaats van met het mes op de keel en onder de dreiging van zeer ingrijpende consequenties als de onderdelen die deze minimumgarantie bieden niet stante pede worden opgezegd? In de brief aan de Tweede Kamer van 10 maart 2008 suggereert de minister van VWS dit overigens ook. Hij geeft aan dat de minister van SZW nog zal ingaan op de uitnodiging van het Kamerlid Omtzigt om een uiteenzetting te geven over de normen en ontwikkeling in de sociale zekerheid die de regering verwacht. Deze uiteenzetting zou uiterlijk deze zomer afkomen. Is die er inmiddels?

Deze vraag brengt me bij een aanvullende vraag, ook gericht aan de minister van SZW. Er ligt naar ons oordeel een link tussen de stap die ons vandaag gevraagd wordt te accorderen en de reikwijdte van ILO-verdrag 121. Is het overdreven als ik stel dat er nu al enige tijd een soort minioorlogje aan de gang is tussen het kabinet en de vakbonden over de verdragsconformiteit van de WGA-regeling? Wat is de laatste stand van zaken op dit dossier? Wanneer valt het oordeel van de ILO te verwachten en waarop is het wachten nu nog? Stel dat de ILO zou overwegen dat de WGA inderdaad op onderdelen in strijd is met de verplichtingen op grond van dit verdrag. Overweegt de regering dan ook om dat verdrag op te zeggen?

De minister zal mij nu misschien voorhouden dat hij liever niet ingaat op als-danvragen en dat hij of misschien zijn opvolger die horde dan maar moet nemen als het zover komt. Maar hij zal zich in deze bijzondere situatie misschien kunnen voorstellen waarom mijn fractie in dit geval wél hecht aan enig inzicht op dit punt. Concreet: vandaag accorderen we deel VI omdat we het onderscheid tussen beroepsrisico en gewone risico's niet willen, zelfs niet op een paar kleine onderdelen. Dat doen we mede omdat de sociale bescherming van slachtoffers van bedrijfsongevallen toch wel geborgd is door verdrag 121. Morgen gaan we stappen ondernemen om verdrag 121 op te zeggen, omdat dat verdrag ons niet langer

## Westerveld

past, omdat onze inzichten over een sociaal en adequaat beschermingsniveau veel verder gevorderd zijn dan in de rest van de wereld. De vraag klinkt misschien wat cynisch, zij is niettemin serieus bedoeld.

Ik kom tot het tweede deel van mijn betoog: de vermeend onduidelijke situatie als deze Kamer wetsvoorstel 31267 zou verwerpen. Opnieuw stel ik vast dat de minister van VWS de zaken onnodig somber voorstelt, en dit opnieuw met de bedoeling hem uit te nodigen op deze vaststelling te reageren. Met excuses dat ik deze oude koe nu toch uit de sloot moet halen: de situatie is juridisch al uiterst onduidelijk. Er is een verdrag opgezegd zonder een door het parlement aanvaarde wet die deze stap van een rechtsbasis zou moeten voorzien. De minister van SZW vatte deze situatie eens samen als "niet grondwettig maar ook niet ongrondwettig". Dat beschouw ik dan maar als hogere staatsrechtkunde, die ik als zodanig graag voor zijn rekening laat.

De situatie die naar ons oordeel ontstaat bij verwerping van wetsvoorstel 31267 is dan ook niet zo zeer onduidelijk, als wel vanuit het perspectief van de regering misschien een beetje pijnlijk. Zij moet dan namelijk terug naar de Tweede Kamer met een nieuw wetsvoorstel dat recht doet aan het eerdere rechterlijke oordeel en aan de gedachteswisseling in deze Kamer. En dat zou, in het licht van wat we nu over het onderwerp weten, wel eens heel anders getoonzet kunnen zijn. Het zou bijvoorbeeld een compensatieregeling kunnen zijn binnen het eigenbijdragesysteem in de AWBZ voor de bescheiden groep mensen – zoveel zijn dat er gelukkig niet in ons land – die door werkgerelateerde calamiteiten extreem zorgbehoevend zijn geworden. Die mensen hebben misschien, zo zeg ik heel voorzichtig, recht op wat meer clementie dan degenen die om een andere reden zorgbehoevend zijn geworden. En ja, misschien is het in het licht van het meer geprivatiseerde werkveld van sociale bescherming niet eens zo'n slecht idee om dit soort calamiteiten eens wat systematischer te gaan registreren dan we nu doen. Ik verwijs opnieuw naar de brief van 10 maart 2008, waarin de gebrekkige registratie hieromtrent in alle openheid wordt neergezet. Wij willen vandaag niet op deze discussie vooruitlopen; deze kan en moet in alle openheid en zonder messen op tafel in de Tweede Kamer gevoerd worden. En daar is niets onduidelijks aan.

Ik kom dan tot de regeling die naar aanleiding van de rechterlijke uitspraak is getroffen en die conform een afspraak met deze Kamer tot op de dag van vandaag wordt toegepast. Allereerst voor ons begrip enige verhelderende vragen.

Wat is nu precies de status van deze regeling? Is dit de regeling waaraan gerefereerd wordt in de brief met kenmerk Z/VV-2880476 aan de zorgverzekeraars? Is deze ooit in officiële vorm gegoten? Zo nee, waarom niet?

Waarom is naar aanleiding van de uitspraak van de rechter gekozen voor een algehele vrijstelling van de eigen bijdrage? De Centrale Raad van Beroep overweegt in zijn uitspraak "dat de artikelen 32, 34 en 38, gelezen in hun onderlinge samenhang, zich verzetten tegen de oplegging van een eigen bijdrage aan verzekerden die ten gevolge van een arbeidsongeval of een beroepsziekte medische zorg behoeven". Waarom zou, in het licht van deze uitspraak, een stevige reductie van de eigen bijdrage voor een slachtoffer als dit niet volstaan hebben, ervan uitgaande dat hij, als hij niet door het ongeval geïnstitutionaliseerd zou zijn, toch ook kosten

had moeten maken voor huisvesting, voeding et cetera? Anders gezegd, is de weg die met deze maatregel is ingeslagen niet onnodig pessimistisch geweest en dus vanuit het perspectief van de belastingbetaler onnodig kostbaar? Is hieromtrent deskundig advies ingewonnen en, zo ja, bij wie?

En als we het dan toch over kosten hebben: heeft de regering overwogen om de kosten van de vrijstellingsregeling te verhalen op het bedrijf of de bedrijven waar het schadeveroorzakend incident zich heeft voorgedaan? Komt dat element, als nuancerende factor, terug in alle berekeningen van het kostenplaatje als ons land partij zou blijven bij deel VI en structureel en systematisch in de geest van dit verdragsonderdeel zou gaan handelen? Zo nee, zou dat dan niet moeten? Dit doen we tenslotte ook al met de kosten van re-integratie – ook daar heeft deze Kamer een wetsvoorstel over behandeld – dus waarom niet een extra vrijstelling voor industriële slachtoffers, om die klassieke term maar eens te gebruiken.

Ik kom bij mijn derde vraag. Hoe groot is het aantal mensen dat een beroep op de regeling heeft gedaan? Is dat nog altijd dat handjevol, ten tijde van het schrijven van de brief op stuk nr. 17, of hebben zich nadien meer gevallen aangemeld?

Tot slot mijn vierde vraag. De minister van VWS staat voor deze "noodverbandregeling" een overgangsregeling met uitgestelde werking voor. Ik gebruik nu bewust de term die hier naar mijn oordeel juridisch bij past. Kan de minister nog eens ingaan op de weg die hem tot dit besluit heeft gebracht tussen het gelijkheids-, het vertrouwens- en het proportionaliteitsbeginsel? Het is de minister misschien bekend dat in een eerdere uitspraak van het EHRM de omstandigheid dat het aantal bestaande rechthebbenden uiterst gering was, voor het hof mede een reden was om de ontneming van verworven rechten disproportioneel te achten en dus in strijd met het Eerste Protocol op artikel 1 van het EVRM. Verdient in dat licht de optie om de rechten die op basis van de tijdelijke regeling zijn toegekend ongemoeid te laten, niet de voorkeur? Zo nee, waarom niet?

Ik rond af. Mijn fractie is ongelukkig met de strategie van de regering, en dat ongelukkige betreft zowel de beoogde opzegging van deel VI, de toetreding tot een nieuw verdrag op een moment dat een tweede verdragspartner nog in geen velden of wegen te bekennen valt, als de voorgestelde behandeling van bestaande gevallen. Vooral dat laatste kan eleganter, en dat zou wat ons betreft ook moeten.

Wel wil mijn fractie het debat met de regering met een open mind ingaan. En zij staat open voor argumenten van de regering om de weg die deze heeft ingezet toch maar wel te bewandelen. Zij verwacht en rekent dan ook op een open mind van de kant van de regering voor eventuele alternatieve opties.

□

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): Voorzitter. Het zal u niet verbazen dat ook mijn fractie, net als de overige fracties in de senaat, bijzonder ontstemd is over de wijze waarop wij nu gedwongen zijn om een mosterd-na-de-maaltijddebat met de regering te voeren, juist over een onderwerp dat niet bepaald plotseling uit de lucht kwam vallen, waardoor de regering fluks en daadkrachtig

## Strik

moest handelen om ons socialezekerheidsstelsel te behouden.

Dat het geen onverwachte ontwikkeling betreft, mag in dit geval wel een eufemisme worden genoemd. Twaalf jaar geleden deed de regering al een poging om deel VI van de Europese Code op te zeggen, omdat enkele wetten daarmee strijdig waren en de regering vreesde dat de Centrale Raad van Beroep in navolging van zijn uitspraak over ILO-verdrag 102 een bepaling uit deel VI rechtstreekse werking zou toekennen. Alle argumenten en ook alle alternatieven hadden al uitgebreid onderzocht en gewogen kunnen worden. Het siert een demissionair kabinet om de beslissing tot opzegging aan een volgend kabinet over te laten, maar de voorbereiding had al volledig afgerond kunnen zijn. Het verbaast onze fractie daarom dat de regering de code in maart 2007 opzegt, maar pas een halfjaar later het wetsvoorstel daartoe bij de Raad van State ter advisering aanbiedt. Juist omdat het parlement tien jaar geleden al de opzegging had tegengehouden, mag verwacht worden dat het parlement bij een tweede poging op zijn minst voldoende tijd wordt gegund voor een goede afweging.

De Tweede Kamer heeft lang over de behandeling gedaan, maar de regering had inmiddels dus al wel de helft van de termijn afgesnoept om mij nog onduidelijke redenen. Zoals gezegd, was het de regering al jarenlang bekend dat bepaalde wetten niet stroken met de code. De poging van de regering om deel VI op te zeggen strandde in 1997. Wat was de afweging vijf jaar later om niet opnieuw een voorstel te doen tot opzegging? Strijdigheid met een verdrag moet voor de regering toch zo'n ernstige zaak zijn dat zij dit niet wil laten voortduren. Al sinds 1986 is bekend dat eigen betalingen bij arbeidsongevallen en beroepsziekten niet zijn toegestaan in het kader van de Europese Code. In dat jaar heeft het Comité van Ministers van de Raad van Europa dit standpunt in een resolutie tegen Zwitserland ingenomen.

Waarom was de weigering van de Kamer in 1997 om deel VI op te zeggen voor de regering geen reden om de specifieke wetsbepalingen in overeenstemming te brengen met deel VI? Immers, het was toen duidelijk dat de regering nog minimaal vijf jaar lang aan deel VI gebonden zou zijn. De regering wekt met deze jarenlange gedoogpraktijk de indruk strijdigheid met internationaal recht pas onacceptabel te vinden als burgers rechten kunnen ontnemen aan een internationale norm. Dat noem ik niet bepaald een vorm van verdragstrouw. De regering toont zich met haar gedrag, jarenlang strijdigheid gedogen en na geslaagde aanspraak opzeggen, niet loyaal aan de Raad van Europa en medeverdragsstaten, maar evenmin aan haar burgers. Internationale normen beogen immers rechtsbescherming te bieden aan burgers, maar als dit werkelijk gebeurt, is de regering bereid om het paardenmiddel van opzegging in te zetten. Alsof ze geen enkel alternatief heeft. In ons land bestaat consensus over het gelijk behandelen van sociale en beroepsrisico's. Wij willen niet dat de oorzaak van een ziekte of aandoening bepaalt hoe deze betaald wordt en dat vindt ook onze fractie een goede zaak. Het niet maken van dit onderscheid levert echter geen strijd op met deel VI van de Europese Code. Dat ontstaat pas als de nationale wetgeving onder het niveau zakt van die internationale norm. Deel VI van de code dwingt ons alleen dat werknemers die vanwege een bedrijfsongeval of beroepsziekte met kosten worden geconfronteerd, deze niet zelf behoeven te betalen. Met dat principe is

helemaal niets mis; het beschermt werknemers tegen risico's die hun taakoefening met zich brengt. Ik sluit mij dan ook aan bij de vraag van mevrouw Westerveld, waarom er niet is gekeken of werkgevers vervolgens voor die schade kunnen opdraaien.

Om de code op juiste wijze na te leven, zijn er in onze ogen dus meer opties. Afschaffing van de eigen bijdrage en het eigen risico, zodat naleving van de code gepaard gaat met gelijke behandeling van het sociaal en beroepsrisico. Principieel wenselijker maar financieel ongunstiger. Of de wet zodanig aanpassen dat de kosten die voortkomen uit een beroepsziekte of een bedrijfsongeval niet voor rekening komen van de werknemer. Financieel gunstiger, want het blijkt slechts een beperkte groep te zijn waardoor de kosten hiervan overzichtelijk zijn. Principieel minder wenselijk, maar het betekent geenszins dat het principe van gelijke behandeling hiermee op de helling gaat. Het is een beperkte specifieke aanpassing en de regering heeft ons niet overtuigd waarom het zou betekenen dat deze uitzondering ons hele systeem langzaam maar zeker zou uithollen. De rechtvaardiging voor de uitzondering is helder. Verdergaande uitzonderingen zouden alleen via de formele wetgeving kunnen worden voltrokken. Daar zijn wij dus zelf bij. Deze specifieke aanpassing zou een ander principe echter overeind houden, namelijk: we zeggen niet zonder meer een code op als een onderdeelje ons niet meer zo precies past.

De Europese Code is een belangrijk internationaal-rechtelijk instrument om in de gehele Raad van Europa een minimumniveau te creëren van een verzorgingsstaat. In het geval van Nederland dient de code twee doelen: het brengt de stelsels van de lidstaten van de Europese Unie dichter bij elkaar wat het beleid ten aanzien van de interne markt effectiever maakt, en het zorgt ervoor dat de sociale verschillen tussen burgers van de Raad van Europa niet onaanvaardbaar groot zijn. Een minimale sociale zekerheid voor een wezenlijke basis voor de ontwikkeling naar een democratische rechtstaat. Met name de leden van de Raad van Europa die geen lid zijn van de Unie, hebben daarin nog een lange weg te gaan.

Nederland staat graag voorop als gidsland en dat schept ook verplichtingen. Het opzeggen van een deel van de code omdat dit niet goed uitkomt, is ook een voorbeeld voor andere landen, maar niet een dat wij graag gevolgd zien worden door landen voor wie net een ander deel of een ander verdrag wellicht minder welgevallig is. Heeft de regering mogelijke effecten van navolging of reputatieschade overwogen?

De gang van zaken bij de opzeggingsprocedure voor de code is al expliciet door de regering betreurd. Mag ik daaruit ook opmaken dat de regering in alle gevallen de voorkeur geeft aan parlementaire instemming vooraf met een voorstel tot opzegging en dat er aantoonbaar dringende redenen ten grondslag moeten liggen aan een procedure waarbij het parlement pas geraadpleegd wordt tijdens de termijn van de stilzwijgende goedkeuring? Parlementaire instemming vooraf is de enige waarborg voor een zorgvuldige weging en betrokkenheid van beide Kamers, passend bij een ingrijpend besluit zoals het opzeggen van een verdrag.

Gelet op de kritische inbrengen van deze Kamer is niet uit te sluiten dat de opzegging van deel VI van de Europese Code onvoldoende steun vindt in de senaat. Als dit zo is, dan zal de regering de stappen dienen te zetten naar hernieuwde ratificatie of, zoals de VVD-fractie

## Strik

dat ziet, zal de opzegging geen doorgang vinden. Het is maar hoe je ernaar kijkt. Ik ben dan ook erg benieuwd naar de visie van de regering op de staatsrechtelijke vragen die in deze termijn zijn voorgelegd.

De regering stelt dat opzegging van deel VI wordt ondervangen door de onderwerpen die in het ILO-verdrag 121 worden geregeld, maar volgens onze fractie is dat niet het hele verhaal. Zolang de herziene code niet in werking treedt, komt het internationaal toetsingskader wat betreft een aantal onderdelen toch echt te vervallen. Ziet de regering het niet als een nadeel dat de internationale bescherming op deze manier deels komt te vervallen? Voor onze fractie was het echt logisch geweest als alleen de herziene code nu zou worden bekrachtigd. Pas als die in werking treedt, komt het specifieke andere deel van de huidige code te vervallen. Dan is er geen enkel vacuüm en laat Nederland zien dat het alleszins gebonden wil blijven aan de Europese normen ten aanzien van sociale zekerheid.

Dan nog enkele punten over de herziene code. De regering kan wel toezeggen dat het parlement de nationale wetgeving mag toetsen aan de herziene code als een soort compensatie voor het feit dat die niet in werking is getreden, maar dat soort droogzwekken biedt natuurlijk geen soelaas. Zolang de herziene code niet in werking is getreden, kunnen burgers er geen rechtsbescherming aan ontleen, kan het Comité van Ministers er geen gezaghebbend oordeel over uitspreken en kan een rechter het niet als toetsingskader benutten. Wat zou in de ogen van de regering de status kunnen zijn van een soort periodieke toets door de Raad van Europa van een code die niet van kracht is? Mijn fractie steunt de bekrachtiging van de herziene code, maar blijft toch verbaasd over het feit dat de regering pas nu deze code wil ratificeren. Volgens minister Donner heeft de regering lang gewacht op de toelichtende tekst maar deze was reeds in 1998 gereed. Pas tien jaar later besluit de regering te ratificeren. Zou de minister kunnen aangeven waarom er zo'n lange termijn tussen heeft gezeten?

De regering blijft ondanks twee uitspraken inmiddels van de Centrale Raad van Beroep die het tegendeel bewijzen, ook bij de herziene code onverbeterlijk optimistisch over de niet-inroepbaarheid van bepalingen voor burgers. Optimistisch dan vanuit de perceptie van de regering. Maar waar baseert de regering deze verwachting eigenlijk op? Het is inderdaad de rechtspraak die bepaalt hoe bepalingen zijn te toetsen. Dus daarin is de invloed van de regering beperkt. Bovendien tendeeert de internationale grondrechtengemeenschap naar het standpunt dat de scheiding tussen rechtstreeks werkende bepalingen en instructienormen allerm minst hard is. Ook als een norm gericht is aan de overheid, kan de rechter deze norm onderdeel maken van zijn toetsingskader. Hij behoeft immers niet zelf invulling te geven aan de sociale doelstelling, maar kan zich beperken tot de conclusie dat er strijd is met een bepaling of dat die bepaling rechtstreeks moet worden toegepast. Zo wordt voorkomen dat hij op de stoel van de wetgever belandt. Het toezichthoudend comité van het internationaal verdrag inzake sociale, culturele en economische rechten houdt de verdragsstaten er juist verantwoordelijk voor dat verdragsbepalingen een rol spelen bij de rechterlijke toetsing. In Nederland lijken in dit opzicht de rechters en de regering vaak afwachtend naar elkaar te blijven kijken. Onderkent de minister deze

veranderende benadering van de bepalingen die te toetsen te zijn door een rechter, met name dat de vraag of een bepaling rechtstreekse werking heeft allang niet meer het enige criterium is? Welke appreciatie geeft hij hieraan?

Overigens hoor ik graag van de minister wanneer wij een voorstel voor ondertekening van het facultatief protocol bij het internationaal verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten tegemoet kunnen zien. Dat is een jaar geleden voor ondertekening vrijgegeven. Er ontstaat een internationaal klachtenrecht door voor burgers, hetgeen wij van harte ondersteunen.

Kortom, wij bepleiten een consistente houding ten aanzien van verdragen en onze verdragsrechtelijke verplichtingen. Wij stemmen daarom in met de bekrachtiging van de herziene code. Als die in werking treedt, komt deel VI van de Europese Code vanzelf te vervallen. En dat vinden wij vroeg genoeg.

De heer **Elzinga** (SP): Voorzitter. We spreken vandaag over een wetsvoorstel ter goedkeuring van de opzegging van deel VI van de Europese Code uit 1964 inzake sociale zekerheid. Ik spreek hier uiteraard als Kamerlid, maar als lid van de Nederlandse delegatie in de parlementaire assemblee van de Raad van Europa heeft dit onderwerp mijn bijzondere belangstelling.

"Op 16 maart 1967 is deze code in het Nederlandse parlement bekrachtigd en hij is op 16 maart 1968 in werking getreden. Nu heeft de Nederlandse regering deel VI hiervan pro forma in de Raad van Europa opgezegd. Daarvan heeft zij ook mededeling gedaan aan het parlement." Precies met deze woorden begon mevrouw Van Nieuwenhoven van de PvdA haar bijdrage aan het debat in de Tweede Kamer op 19 februari 1998. Minister Els Borst van Volksgezondheid, Welzijn en Sport wilde deel VI van de code indertijd al opzeggen. Ook daaraan is onder anderen door senator Kneppers-Heijnert al gerefereerd. Tien jaar daárvóór, in 1988, had minister De Koning al eens de opzegging van hetzelfde deel van de code aangekondigd. De regering zag er toen echter van af. Nu, tien jaar na de gestrande poging van minister Borst, is het minister Klink en minister Donner gelukt het voorstel voorbij de Tweede Kamer te brengen; zij vragen nu instemming van de Eerste Kamer.

Onder minister Borst kwam het voorstel zover niet. De Tweede Kamer stak er al een stokje voor. De fractie van Van Nieuwenhoven raakte niet overtuigd en stemde met de voltallige oppositie tegen opzegging van het de regering onwelgevallige deel van de Europese sociale code. CDA-woordvoester mevrouw Doelman-Pel verwoorde een breed gedragen ongenoegen als volgt.

Als een verdrag of een deel van een verdrag wordt opgezegd, moet er wel vreselijk veel aan de hand zijn. Je zet niet alleen je handtekening onder een verdrag; het is veel meer dan dat. Een verdrag zegt dat je meedoet aan de internationale rechtsorde en kan tevens een goed voorbeeld zijn voor velen. Omgekeerd kan het opzeggen van een verdrag eveneens een negatief signaal aan anderen afgeven.

Net als de PvdA-fractie raakte de CDA-fractie ook toen niet overtuigd van de noodzaak tot opzegging. Indertijd speelden voor de regering dezelfde overwegingen als nu een rol: een uitspraak van de rechter deed de vraag opkomen of eigen bijdragen niet op gespannen voet



staan met de code. Toen was het advies van Raad van State sterk negatief. In dit advies stond de essentie goed verwoord. De Raad van State stelde dat (delen van) verdragen zoals de Europese Code inzake sociale zekerheid, waarbij Nederland partij is en die een belangrijke waarborgfunctie op het terrein van de sociale zekerheid hebben, door Nederland dienen te worden nageleefd en slechts onder bijzondere omstandigheden mogen worden opgezegd. Dat kon bijvoorbeeld als een door een verdrag gewaarborgde zekerheid die slechts voor een beperkte groep betekenis heeft, een aanmerkelijke verbetering voor een veel omvangrijker groep in de weg zou staan.

De overwegingen bij het huidige voorstel hebben uitsluitend betrekking op een uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van 8 september 2006. In die uitspraak oordeelt de raad op basis van hoofdstuk VI van de code dat geen eigen bijdrage mag worden gevraagd voor medische zorg ten gevolge van een arbeidsongeval of een beroepsziekte. Dat is géén bijzondere omstandigheid zoals die in 1998 door de Raad van State werd bedoeld. Het bezwaar van toen is mijns inziens daarom nog even geldig.

De Raad van Europa had in reactie op de pro-forma opzegging van Nederlandse regering in 1998 aangedrongen op de ratificatie van de in 1990 herziene code. De regering gaf de Tweede Kamer vervolgens aan dat de parlementaire goedkeuringsprocedure voor deze herziene code in 1999 kon beginnen. Nu, inmiddels ruim tien jaar later, ligt de goedkeuring van deze herziene Europese Code inzake de sociale zekerheid eindelijk voor. In 1998 werd de herziene code door de Tweede Kamer echter als argument aangedragen om niet tot opzegging over te hoeven gaan van de bestaande code. Door de herziene code zou de gebondenheid aan de oude code immers vanzelf zou komen te vervallen, naar ik aanneem overigens pas nadat de herziene code ook daadwerkelijk geldig zou zijn. Dat is dus een jaar nadat ten minste twee lidstaten deze herziene code hebben geratificeerd. Kan de minister dit bevestigen?

Nu ligt samen met de goedkeuring van de herziene code helaas ook opnieuw goedkeuring van de opzegging van de oude code voor, nog vóórdat er zicht is op een daadwerkelijke inwerkingtreding van de herziene code. Er is immers nog geen zicht op ratificatie door een andere lidstaat. Naar mijn mening is dat je oude schoenen weggooien voordat je nieuwe schoenen hebt.

Over het waarom van internationale verdragen zegt de regering zelf, via de voorlichting aan het publiek via Postbus 51, dat Nederland de eigen wetgeving moet aanpassen aan het internationaal recht indien Nederland een verdrag sluit of heeft gesloten dat strijdig is met nationale wetgeving. En dus niet andersom. Kunnen beide ministers bevestigen dat dit de algemene beleidslijn is van de regering?

Ik vraag naar deze algemene beleidslijn van de regering aangaande internationale verdragen omdat de regering een ander internationaal verdrag, namelijk het al genoemde ILO-verdrag 121, aanhaalt om te onderbouwen dat de normatieve leemte die door opzegging van deel VI van de Europese Code ontstaat, is ondervangen. Mijn vraag staat los van het punt dat ik het met deze bewering niet eens ben, want internationale verdragen zijn namelijk niet zomaar één op één onderling uitwisselbaar. Zeker in dit geval vullen het ILO-verdrag 121 en de sociale code elkaar aan, maar ze zijn niet identiek. De

Nederlandse regering stelt nu naar aanleiding van de kwestie inzake de eigen bijdrage voor om wel de Europese sociale code op te zeggen, maar niet het ILO-verdrag. Alleen daaruit blijkt al dat er verschillen tussen deze verdragen bestaan. Bovendien is er met dit ILO-verdrag iets aan de hand. Het comité van deskundigen van de ILO buigt zich momenteel over de vraag of de Nederlandse wetgeving voor inkomensvoorziening aan (gedeeltelijk) arbeidsongeschikten in de WIA- en de WGA-regeling strijdig is met ILO-verdrag 121. Volgens de regering is dit niet het geval. Stel nou dat de ILO er uiteindelijk anders over denkt. Gaat de regering dan de wet aanpassen of aanvullen of wil Nederland dan opnieuw een verdrag, dat nu de normatieve leemte moet ondervangen, gaan opzeggen? Senator Westerveld vroeg er ook al naar. Ik wil graag dat de minister toezegt dat de regering in dit geval het ILO-verdrag zal respecteren en de Nederlandse wet zal aanpassen en dat zij deze Kamer dan niet opnieuw om de opzegging van een internationaal verdrag verzoekt.

In 1988 kwam de regering zelf terug op haar besluit om deel VI van de Europese Code op te zeggen. In 1998 hield de Tweede Kamer het hernieuwde voornemen van de regering tot opzegging tegen. En nu, weer tien jaar later, past die rol de Eerste Kamer. Gelet op de argumentatie en gehoord de sprekers voor mij, lijkt dat mij niet ondenkbaar. Misschien vreesde de regering het oordeel van de Eerste Kamer wel. Werde dit huis daarom gepasseerd? Dat werd in elk geval niet duidelijk uit het interpellatiedebat in maart vorig jaar. Daar zeiden de ministers in koor: dit nooit meer! Zij excuseerden zich ruiterlijk voor de gemaakte fout. Kamer en regering betreurden het verloop zeer, maar nu zitten we er toch maar mee. Want wat zijn precies de gevolgen van het alsnog verwerpen van de opzegging van de code? Gelet op het verdragsrecht heb ik ernstige twijfels bij de opzegging en de gevolgde procedure. Ik kan mij in grote lijnen aansluiten bij de kritiek die de VVD-fractie heeft verwoord. Korthedshalve sluit ik mij ook graag aan bij de vragen van mevrouw Kneppers-Heijnert. Ik ben zeer benieuwd naar de antwoorden daarop.

Tijdens het interpellatiedebat noemde de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de ontstane situatie niet "ongrondwettelijk", maar "niet grondwettelijk". Niet ongrondwettelijk, omdat in de wet is voorzien in een mogelijkheid tot uitzondering op de regel dat volgens de Grondwet geen verdrag mag worden opgezegd zonder voorafgaande toestemming door de Staten-Generaal. Als de Eerste Kamer zich nu van toestemming onthoudt, ontstaat alsnog een ongrondwettelijke situatie. Zie ik dat volgens de regering juist?

Zoals schriftelijk is toegelicht, zal de regering dan eerst de wet moeten aanpassen en daarna de Raad van Europa moeten mededelen dat de opzegging teruggedraaid dient te worden. Als er al is opgezegd; dat moeten wij eerst nog maar afwachten. Een jaar na deze mededeling zal deel VI van de code weer van toepassing zijn, totdat de herziene code in werking treedt, althans, als deze Kamer met de herziene code instemt. Kan de minister deze mogelijke gang van zaken bevestigen?

Indien de regering daartoe wordt genoodzaakt door deze Kamer of de rechter, hoeveel tijd zou zij dan nodig hebben om de Nederlandse wet aan deel VI aan te passen? Is het daartoe strekkende noodverband voldoende? Of kunnen we wellicht beter de suggestie van de FNV volgen en overgaan tot de invoering van een

## Elzinga

verplichte wettelijke aansprakelijkheidsverzekering voor werkgevers tegen de risico's van inkomensderving, personenschade, ziektekosten en overlijden als gevolg van beroepsziekten en arbeidsongevallen? Dit zou dan een aanvulling op onze algemene wetgeving zijn om zo in ieder geval aan de internationale minimumnormen te voldoen.

Ik zie de beantwoording graag tegemoet.

De vergadering wordt van 15.07 uur tot 16.00 uur geschorst.

## Voorzitter: De Vries



Minister **Donner**: Voorzitter. Wij hebben eerder gesproken over de onbevredigende situatie die is ontstaan doordat de regering deel VI van de Europese Code heeft opgezegd. Het daartoe strekkende wetsvoorstel, dat de machtiging moet verlenen, was op dat moment nog niet in deze Kamer behandeld. Er was door deze Kamer nog niet over besloten. Dat is een gegeven. Ik ga eerst in op de volkenrechtelijke en nationaal-rechtelijke situatie waarin wij ons als gevolg daarvan bevinden. Dat is vandaag door verschillende sprekers aan de orde gesteld. Ik ga vervolgens in op de vraag of dit lacunes schept in het aantal normen waaraan Nederland gebonden is. Mijn conclusie op dat punt zal zijn dat dit niet het geval is. Ik zal tot de slotsom komen dat het niet wenselijk, niet doenlijk en niet goed werkbaar is om een onderscheid tussen risqué professionnel en risqué social in de Nederlandse wetgeving te introduceren en zo een oplossing te vinden voor de constatering van de rechter dat Nederland in strijd handelt met de Europese Code. Daarop berust het voorstel van het kabinet om de Europese Code op te zeggen. Dit punt zal met name door collega Klink behandeld worden. Aan mij de taak om de juridische en sociaalrechtelijke kanten van de zaak te bespreken.

Ik wijs de Kamer erop dat ik mij goed heb geprepareerd op het volkenrechtelijke debat. Mevrouw Kneppers is echter zeer gedetailleerd op de materie ingegaan. Ik geef de Kamer antwoorden. Ik zal die echter ook terugkoppelen naar de juristen van Buitenlandse Zaken. Zo ik enige onwaarheid of niet de volledige waarheid spreek, zal ik de Kamer daarover dan ook binnen een week berichten. Zo kan ik eventueel wat rechtzetten en ontstaat er zo veel mogelijk duidelijkheid over de vraag van mevrouw Kneppers: is Nederland aan het verdrag gebonden, ja of nee? Dat is het punt. Ik ben het met haar eens dat als het verdrag niet is opgezegd, zoals Nederland van mening is, een eventuele aanvaarding van het wetsvoorstel tot opzegging slechts gevolgen kan hebben over drie of vier jaar. Ik zal de Kamer echter toelichten dat, mocht het verdrag wel door Nederland zijn opgezegd, dit ook geen onmiddellijke gevolgen heeft voor een eventuele binding van Nederland. Er moet immers onvermijdelijk opnieuw ratificatie plaatsvinden. Die hoeft wellicht niet te geschieden door middel van weer een goedkeuringswet, omdat de oude goedkeuringswet daartoe kan dienen. Blijft het punt dat Nederland geen verdrag kan ratificeren waarvan de rechter heeft vastgesteld dat het niet verenigbaar is met de Nederlandse wetgeving. Dan moet die wetgeving eerst aangepast worden aan de verplichtingen van dat

verdrag. Anders zou er sprake zijn van een ongewenste situatie van internationaal- en nationaalrechtelijke onzekerheid.

Is deel VI rechtsgeldig opgezegd? Daarover kan ik kort zijn. Mevrouw Kneppers heeft op dit punt diverse passages geciteerd. Hier is sprake van enige samenhang met de voorgeschiedenis. De situatie die aanleiding gaf tot opzegging van het verdrag ontstond met de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van september 2006. Op dat moment was het kabinet demissionair. Dat werd gesteld voor de keuze om aan de uitspraak te voldoen en de wetgeving in overeenstemming te brengen met het verdrag of om de opzeggingsprocedure in gang te zetten. Het vorige kabinet was van mening dat het wellicht niet wenselijk was om de wetgeving in overeenstemming met het verdrag te brengen. Het demissionaire kabinet heeft daarop de opzeggingsprocedure in gang gezet. De mededeling daarover aan de Raad van Europa was heel kort en was ook niet in professionele termen gekleed. Die was dus geheel conform de bepalingen van artikel 81 van de Europese Code: de aankondiging dat Nederland het verdrag zou opzeggen, ingaande na een termijn van een jaar. Die opzegging is begeleid gegaan van een toelichtende brief waarin de in Nederland met een demissionair kabinet ontstane situatie werd geschetst. Daarin is geschreven dat het mogelijk is dat een volgend kabinet tot een andere conclusie zou komen. Dat zou geheel conform de regels zijn en zou ertoe kunnen leiden dat de aangekondigde toezegging tijdig, dus nog voor het verloop van de termijn van een jaar, zou worden ingetrokken. De verklaring of de bewoording van de verklaring hebben echter geen voorwaardelijk karakter. De brief bevat slechts de toelichting van het kabinet.

Mevrouw Kneppers heeft erop gewezen dat later, door het nieuwe kabinet, opnieuw is toegelicht wat de situatie op dit punt was. Het kabinet was toen doende om te overwegen of er daadwerkelijk alternatieven waren. Dat is meteen een antwoord op de vraag naar de termijn van februari 2007 tot november 2007 bij de indiening van het wetsvoorstel. Het antwoord is heel eenvoudig. Het kabinet heeft serieus bekeken of er oplossingen waren om te voldoen aan het verdrag, zodat het niet opgezegd zou hoeven worden. Dat is geen kwestie van korte termijn, zeker niet voor een net aantredend kabinet dat zich ook bij andere terreinen op verschillende zaken moet inwerken. De termijn is er het gevolg van dat tussen de departementen van Sociale Zaken en VWS uitvoerig is gesproken over mogelijke en wenselijke aanpassingen. Dat heeft bij het kabinet tot de conclusie geleid dat het verdrag opgezegd moet worden.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): Ik begrijp heel goed dat de politieke beslissing aan een volgend kabinet is gelaten. Ik kan mij echter voorstellen dat direct na de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep begonnen had kunnen worden met het uitzoeken en analyseren van de opties. Een nieuw kabinet had dan direct uit een aantal scenario's kunnen kiezen en had zo geen half jaar van de termijn van stilzwijgende goedkeuring verloren.

Minister **Donner**: Het gaat om twee dingen. Uiteraard is er ook door het vorige kabinet direct gekeken naar de eventuele mogelijkheden. Dat kabinet is tot de conclusie gekomen dat de Europese Code, gelet op de verschillende alternatieven, opgezegd moet worden. Dat heeft geleid tot die eerste stap, zij het dat het alleen een

## Donner

demissionaire stap was. Het oordeel was in ieder geval dat de weg vrijgemaakt moest worden. Natuurlijk is er toen ook op ambtelijk niveau gekeken naar wat de verschillende mogelijkheden zijn. Op dit terrein kan echter niet gemakkelijk een keuze worden gemaakt uit verschillende keuzepakketten die op tafel kunnen worden gelegd. Dit is een vraag die vrij nauw is verweven met politieke keuzes en politieke voorkeuren. Deze impliceert ook dat hier twee of meerdere verantwoordelijke ministers zitten om te bezien wat zij wel voor hun verantwoordelijkheid willen nemen en wat niet. Het was geen kwestie van bij aantreden kiezen tussen A, B of C. Dat heeft geleid tot de huidige voortgang.

Het kabinet is tot de conclusie gekomen dat de code opgezegd moest worden en heeft in november het wetsvoorstel ingediend tot opzegging ervan als naar zijn mening meest verantwoorde oplossing van de problematiek. Naar het oordeel van het kabinet bood de termijn ruimschoots de ruimte om deze wet door zowel Tweede als Eerste Kamer te doen aanvaarden. Dat was een periode van een halfjaar. Wij hebben eerder gesproken over het verloop van de termijnen, ook in de Tweede Kamer, waardoor de zaak in de knel is gekomen in maart 2008 en de situatie die daardoor is ontstaan. Vervolgens is die termijn bij de Raad van Europa echter gewoon afgelopen en is derhalve naar volkenrecht de situatie ontstaan dat Nederland het verdrag heeft opgezegd. Dat moge ook blijken van de registratie van de Raad van Europa zelf, waarin genoteerd staat dat het verdrag is opgezegd door Nederland. Het volkenrecht – mevrouw Kneppers heeft daar zelf op gewezen – is op dit punt niet afhankelijk en kan niet afhankelijk zijn van het nationale recht. Als dat het geval zou zijn, zou het volkenrecht uiteindelijk op drijfzand gaan berusten doordat op elk moment kan blijken dat er door interne procedures of veranderende oordelen men tot de conclusie is gekomen dat eventueel bepaalde procedures anders moeten zijn of niet hadden moeten plaatsvinden. Dan kan de rechter op het ene moment tot de conclusie komen dat er sprake is van strijd en het volgende moment dat dit niet het geval is. De beslissingen kunnen aan de orde komen. Daarom is het Weens verdragenrecht heel eenduidig: het volkenrecht is autonoom ten aanzien van de vraag of verdragen worden opgezegd of niet. Dat wordt in dit geval geregeld in artikel 81 van het verdrag. Dit laat overigens de nationaalrechtelijke situatie die hier het gevolg van is onverlet. Er kan echter geen twijfel over zijn – het Secretariaat-Generaal van de Raad van Europa heeft die twijfel niet – dat het verdrag door Nederland is opgezegd.

Mevrouw **Kneppers-Heijnert** (VVD): Moderne communicatiemiddelen hebben een voordeel. Ik heb op de website van de Raad van Europa gekeken. Hetgeen u nu zegt, staat er niet op. Ik zou toch graag de verklaring van de Secretaris-Generaal willen zien.

Minister **Donner**: Ik heb mijn ambtenaren hetzelfde gevraagd. Zij bevestigen dat het erop staat. Wij zullen kijken hoe wij dit kunnen corrigeren, zo mogelijk in de tweede termijn. Dat is ook het voordeel van internationale communicatie. Wat ik eerder zei, blijft echter overeind: uw betoog, dat berustte op teksten die in de toelichtende tekst zaten, is niet juist. Er zijn gewoon ondubbelzinnige teksten naar Straatsburg verstuurd waarin staat dat de termijnen zijn verlopen en dat in elk

geval naar het oordeel van de regering, maar naar mijn oordeel ook naar mening van het Secretariaat-Generaal, het verdrag niet meer bindend is ten aanzien van Nederland.

Mevrouw **Kneppers-Heijnert** (VVD): Ik ben dat u met u eens waar het gaat om de toelichting van de heer De Geus. Het verhaal blijft echter dat in artikel 81 twee eisen zijn gesteld, namelijk de aankondigingstermijn van een jaar en de vijfjarentermijn. U hebt zelf in uw brief van 15 juni 2007 – ik heb het nummer niet genoteerd – deze Kamer toegezegd dat voor 17 maart 2008 de zaak ongedaan gemaakt zou moeten worden. Ik wil u het nummer wel geven, voor het gemak van uw ambtenaren.

Minister **Donner**: Dat is onderdeel geweest van de brede discussie. Ook dat geeft alleen maar aan dat er wellicht nationaalrechtelijk een discussie kan zijn. Er is echter van mijn zijde geen verklaring uitgegaan in maart om de opzegging terug te draaien. Derhalve is er naar volkenrecht geen bindend verdrag meer voor Nederland. Vervolgens is de vraag wat nationaalrechtelijk enerzijds rechtens de situatie is en anderzijds mogelijk politiek de situatie is. Als deze Kamer zou besluiten het wetsontwerp te verwerpen, herleeft echter de verplichtendheid van het verdrag niet opnieuw voor Nederland. Die bestaat of die bestaat niet. Naar ons oordeel bestaat die niet en vereist die opnieuw een ratificatiehandeling. Naar uw oordeel is die verplichting er nog wel, maar dat oordeel is naar mijn mening gebaseerd op toelichtende teksten en niet op wat er feitelijk is gebeurd. De mening is gevormd op basis van eventuele verklaringen die hier zouden zijn afgelegd, maar die niet jegens het Secretariaat-Generaal zijn afgelegd. Daar is maar één verklaring afgelegd: Nederland zegt op over een jaar. Wij voldeden aan de vijfjarentermijn. Dat was de dwang om ermee door te gaan. Dat hebben wij hier een en ander maal uiteengezet. Wij hebben dus voldaan aan de eisen van artikel 81, namelijk de vijfjarenperiode en één jaar van te voren. Dat maakt de opzegging op dat punt perfect.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): U zegt dat er is aangekondigd dat Nederland opzegt. Is daar aan toegevoegd dat Nederland opzegt onder voorbehoud van parlementaire goedkeuring? Stel dat het parlement niet akkoord was gegaan en het verdrag feitelijk was opgezegd, in uw optiek. Had er dan wel binnen dat jaar geratificeerd moeten worden? Hoe moet ik dat voor mij zien?

Minister **Donner**: Die vragen zijn kwesties van binnenlands recht, want naar buiten toe vertegenwoordigt de regering het land. De regering handelt op dit punt, geeft de verklaring af conform de bepaling van artikel 81 van de code dat Nederland opzegt. Zelfs als de regering daarmee in strijd met de eigen wetgeving had gehandeld, is dat volkenrechtelijk een kwestie van intern recht die niet het volkenrecht ongeldig kan maken. Dat is het autonome karakter van de volkenrechtelijke rechtsorde.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Dat snap ik wel. Als het kabinet in de tweejaarsperiode had gezegd de opzegging niet te accorderen, had Nederland dan in uw optiek moeten ratificeren of had Nederland dan kunnen volstaan, omdat de eenjaarsperiode nog niet was

## Donner

verstreken, met de mededeling dat iets te voorbarig was gehandeld en niet was opgezegd?

Minister **Donner**: Dan hadden wij conform de procedure van het verdrag voor ommekomst van de termijn het Secretariaat-Generaal gemeld dat de eerdere verklaring ingetrokken werd. Daarmee was het verdrag dan niet vervallen.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Dat is dus geen ratificatie?

Minister **Donner**: Dat is geen ratificatie omdat de opzegging op dat moment nog niet was ingegaan. Op ieder moment voordat de opzegging is ingegaan, dus een jaar na de indiening, kan een land die weer intrekken. Wij hebben er in de toelichting op gewezen dat wij daar mogelijk gebruik van zouden maken.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Kunt u zich voorstellen dat daardoor verwarring ontstaat over hoe je het moet noemen? Het is dus geen opzegging?

Minister **Donner**: Het zijn gewoon de termen van het verdrag. Er is een verklaring van opzegging. Dat is de term die ervoor wordt gebruikt. Die verklaring van opzegging kan natuurlijk op ieder moment door een regering binnen de termijn van een jaar weer worden ingetrokken. Dat zou gebeurd zijn als de Tweede of de Eerste Kamer voor ommekomst van de termijn van een jaar de wet had verworpen. U kunt ervan uitgaan dat het kabinet dat dan onmiddellijk had gedaan.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Een verklaring van opzegging wordt dus na een jaar een opzegging?

Minister **Donner**: Daarmee is het verdrag opgezegd en is voldaan aan de eisen van het verdrag.

Mevrouw **Kneppers-Heijnert** (VVD): De minister zegt dat hij dit had gedaan als het parlement de goedkeuring had verworpen. Is dat niet nu aan de orde, nu de Eerste Kamer voor die datum nog geen goedkeuring heeft gegeven?

Minister **Donner**: Nee, dat is niet aan de orde. Dit had het geval kunnen zijn als dit de conclusie was van het overleg in de Kamer. Hierover hebben wij het eerder gehad. Het kabinet heeft gebruikgemaakt van een mogelijkheid die de Nederlandse wetgeving biedt, meer in het bijzonder de rijkswet van 1994, artikel 14.1. Daarin wordt voorondersteld dat er kan worden opgezegd zonder dat er voorafgaande toestemming bij wet is gegeven. Die situatie deed zich naar het oordeel van het kabinet voor. Juist omdat de Tweede Kamer de opzegging wel had aanvaard, meende het kabinet het vooruitzicht te kunnen hebben dat de Eerste Kamer daarmee ook zou kunnen instemmen. Dit onder andere gelet op de materiële vragen die zich voordeden en gegeven de situatie dat als wij de procedure zouden afbreken, wij vervolgens weer vijf jaren het verdrag zouden moeten naleven. Tegelijkertijd was uit het debat in de Tweede Kamer duidelijk geworden dat in ieder geval de Tweede Kamer zich verzet tegen het in overeenstemming brengen van de Nederlandse wetgeving met het verdrag. Dan zouden wij

volkenrechtelijk en nationaalrechtelijk dus de meest onbevredigende situatie hebben gehad, namelijk dat wij gebonden zouden zijn aan een verdrag terwijl wij niet van plan waren ons eraan te houden. Dat is volgens het kabinet in alle gevallen de ongewenste situatie.

Dit is ook het argument om de Kamer dringend in overweging te geven om het wetsvoorstel tot opzegging van de code te aanvaarden. Dat is namelijk de enige manier waarop wij deze onduidelijkheid kunnen opzeggen. Aanvaarding verandert niets aan de situatie dat het verdrag is opgezegd en verandert ook niets aan het feit dat wij eerst door middel van wetgeving de nationale wetten zullen moeten aanpassen aan de conclusies van de Centrale Raad van Beroep met betrekking tot de punten waarbij de Centrale Raad van oordeel is dat de Nederlandse wetgeving niet in overeenstemming is met het verdrag. Als het wetsvoorstel wordt verworpen, ontstaat uiteraard met betrekking tot de ratificatie de situatie dat er geen nieuwe goedkeuringswet nodig is. De oude goedkeuringswet is dan namelijk nog steeds geldig. Daarmee is Nederland niet automatisch weer gebonden aan het verdrag. Dat vereist namelijk een handeling van ratificatie. Dat vereist sowieso nieuwe wetgeving, namelijk om de Nederlandse wet in overeenstemming te brengen met het verdrag.

Ik krijg nu overigens een afdruk van de website van de Raad van Europa onder ogen, met daarop de weergave van de opzegging en de bijbehorende toelichting. Daarin deelt de minister van Buitenlandse Zaken mee dat het wordt opgezegd. Hierbij zit inderdaad een toelichting; daarnaar is verwezen in de Kamer. De verklaring zelf is de aankondiging dat wij deel 6 opzeggen.

De **voorzitter**: Wellicht kan de minister dit stuk ter hand stellen van de bode, zodat het kan worden vermenigvuldigd en rondgedeeld?

Mevrouw **Kneppers-Heijnert** (VVD): Ik heb zelf een afdruk van de website gemaakt ...

De **voorzitter**: Mevrouw Kneppers, dat kan zo zijn, maar ik wil het stuk graag aan alle leden ter hand stellen. Wilt u overigens, als u een interruptie wilt plaatsen, mij een seintje geven? Het woord is aan mevrouw Kneppers.

Mevrouw **Kneppers-Heijnert** (VVD): Excuses voorzitter. Ik heb uit dit stuk op de website van de Raad van Europa geciteerd. Het betreft inderdaad de verklaring van de minister van Buitenlandse Zaken. Daaruit blijkt niet dat de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa dit als een opzegging accepteert, iets wat de minister wel stelt.

Minister **Donner**: Nee, hieruit blijkt dat de opzegging is gedaan. Anders zou deze niet als zodanig zijn gemeld in de zin van artikel 81. Er zit een toelichtende verklaring bij. Wellicht kan worden gekeken naar wat de stand op dit moment is op de website. Tot zover de volkenrechtelijke situatie.

De heer Van de Beeten vroeg in hoeverre de volkenrechtelijke situatie doorwerkt in het nationale recht. Er is inderdaad een uitspraak van de Centrale Raad van Beroep over deze bepalingen van de code en de verbindendheid ervan. De heer Van de Beeten vroeg zich af of die conclusies van de rechter niet blijven bestaan zolang de goedkeuring van de opzegging niet is aanvaard. Mijns inziens is dat niet het geval, omdat het

## Donner

hierbij niet gaat om figuren van directe werking, maar om de rechtstreekse verbindendheid. Als het verdrag dat erachter zit ons niet meer bindt, kan er ook geen rechtstreekse verbindendheid zijn. Die vloeit namelijk niet voort uit de Nederlandse wet en uit de wil van die wet. In eerlijkheid zeg ik dat op het moment dat de goedkeuringswet werd behandeld, en op de verschillende momenten daarna, steeds door de regering én door de Kamer is gezegd dat men meende dat men op dit punt niet gehouden was, omdat het verdrag geen rechtstreeks verbindende werking had. Derhalve valt uit de wetsgeschiedenis niet af te leiden de wil van de Eerste Kamer om rechtstreeks gebonden te zijn op het punt van de eigen bijdrage. De rechter concludeert in ieder geval de rechtstreekse werking en laat zijn oordeel berusten op de intrinsieke bepaling en de intrinsieke betekenis van de code op dit punt. Als de code ons niet meer bindt, zal daarom ook die consequentie vervallen. Dat is inderdaad een gevolg.

De heer **Van de Beeten** (CDA): In het Nederlandse constitutionele bestel kan een verdrag op zichzelf, en niet uit zichzelf rechtstreeks werken of burgers van dit land binden. Een verdrag bindt de Nederlandse Staat en kan verplichten om overeenkomstig het verdrag nationaal recht in te richten of aan te passen op enigerlei wijze. Door de goedkeuring van een verdrag en het sluiten van een verdrag in het kader van een ratificatieprocedure handelt de regering overeenkomstig hetgeen de Grondwet haar voorschrijft, namelijk dat geen verdrag Nederland mag binden voordat het Nederlandse parlement daartegen ja heeft gezegd. Met andere woorden, als het erom gaat vast te stellen krachtens exact welke bron de norm in Nederland van toepassing is, moeten wij mijns inziens zeggen dat de oorspronkelijke bron weliswaar het verdrag is, namelijk de volkenrechtelijke bron, maar dat nationaalrechtelijk en constitutioneel gezien niet het verdrag de bron is van de norm, maar de goedkeuringswet. Als het Nederlands parlement goedkeuring verleent aan een verdrag, brengt de Grondwet met zich dat bepalingen uit dat verdrag die zich er naar hun aard toe lenen om rechtstreeks te werken in de nationale rechtsorde, die rechtstreekse werking ook hebben. Dat wordt echter in zo'n situatie impliciet toegestaan en mogelijk gemaakt door de goedkeuringswet. Naar mijn mening betekent dit, dat zolang de goedkeuringswet nog van kracht is omdat de opzegging nog niet is goedgekeurd, de norm als zodanig in feite nog steeds bestaat binnen de nationale rechtsorde. De minister heeft gelijk als hij zegt dat andere lidstaten van de Raad van Europa ons er niet meer op kunnen aanspreken als wij die norm niet zouden handhaven, omdat wij tegenover hen die plicht niet meer hebben aangezien het verdrag is opgezegd en die opzegging effect heeft gehad. Daarin heeft de minister in het debat met mevrouw Kneppers mijns inziens gelijk. Dit betekent echter niet dat die norm geen betekenis meer zou hebben in de nationale rechtsorde zolang de Eerste Kamer niet als laatste goedkeuring heeft gegeven aan deze opzegging.

Minister **Donner**: Ik ben bang dat de uitleg van de rechtssituatie die de heer Van de Beeten geeft, niet de juiste is. Inderdaad kennen wij krachtens de Grondwet een systeem waarin zonder nader handelen van de wetgever bepalingen van verdragen vanwege de aard

van deze verdragen rechtstreeks rechten kunnen geven aan burgers. Dat is anders in andere landen, die voor iedere transformatie receptie vereisen in de nationale wetgeving. Dat kent Nederland niet. Derhalve behelst de goedkeuringswet in Nederland niet dat daarmee alle verplichtingen van het internationale recht onderdeel worden van de Nederlandse wetgeving en derhalve in die hoedanigheid ook algemeen verbindende bepalingen worden. De goedkeuring houdt inderdaad alleen maar de goedkeuring van het verdrag in. Dat is ook de reden dat de uitleg van de rechter berust op de bewoordingen van het verdrag en de wil van de verdragswetgever en niet op de wil van de nationale wetgever bij de goedkeuring van het verdrag. Was dat maar zo, mag ik in dit geval zeggen, omdat één ding duidelijk was, namelijk dat de nationale wetgever met betrekking tot deze bepalingen en de consequenties voor eventueel eigen risico en, breder, voor de vraag over het onderscheid tussen risqué professionnel en risqué social, heel uitdrukkelijk was dat Nederland dat onderscheid niet wenste in te voeren. Men was zich bewust dat de Nederlandse wetgeving op dat punt niet voldeed aan de verplichtingen van het verdrag. Men was van oordeel dat dit niet erg was, maar dat je in ieder geval niet kunt zeggen uit de wetsgeschiedenis dat de goedkeuringswet in die zin gelezen kan worden als aanvaarding van die norm in het Nederlandse recht.

Nogmaals, ons hele internationaalrechtelijk systeem berust op het gegeven dat Nederland een verdrag goedkeurt. Vervolgens is uiteraard, onder invloed van het nationale recht of van een internationaal recht, de uitleg of daaraan ook rechtstreeks door burgers rechten kunnen worden ontleend, een gevolg van dat verdrag en niet van de goedkeuringswet.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Ik denk dat de argumentatie van de minister niet opgaat, simpelweg op grond van het feit dat ten tijde van de goedkeuring van de code van 1964 wij nog steeds het onderscheid kenden tussen risqué social en risqué professionnel. Pas daarna, bij de invoering van de wet op de arbeidsgeschiktheid, is dat onderscheid vervallen. De nationale wetgever kan dus bij de goedkeuring van het verdrag niet voor ogen hebben gehad dat men niet gebonden heeft willen zijn aan het onderscheid tussen risqué professionnel en risqué social, omdat dat toentertijd op grond van de oude ongevallenwet et cetera nog gewoon van toepassing was. Bovendien, op het moment dat we in de receptiesituatie zouden komen te verkeren, zoals andere lidstaten van de Raad van Europa, zou de situatie zich kunnen voordoen dat er weliswaar een omzetting heeft plaatsgevonden in de nationale wetgeving, maar dat die omzetting dan ook nog steeds tot gevolg had gehad dat de nationale norm zou zijn blijven werken, ondanks een eventuele opzegging van het verdrag zonder wijziging van het nationale recht. Dit illustreert ook al dat het onwaarschijnlijk is dat door het enkele feit dat wij de bijzonderheid kennen van een grondwet die de mogelijkheid biedt van rechtstreekse werking, die rechtstreekse werking automatisch zou ophouden met het ophouden van de volkenrechtelijke binding aan een verdrag. Dat lijkt mij volstrekt onlogisch.

Minister **Donner**: Nee. De uitleg van de heer Van de Beeten is nu juist onlogisch, omdat hij uitgaat van een omzettingleer, namelijk dat de verplichting en de rechtskracht van verdragen berust op de omzetting. Onze

## Donner

hele theorie berust op de werking van het verdrag. Dat is ook de grondwettelijke uitleg. Onze theorie ontleent dan ook de eventuele verplichtendheid aan de tekst van het verdrag en niet aan de wil van de nationale wetgever. Daarom kan het heel wel zijn dat de rechter later tot dat oordeel komt. Nogmaals, ik wijs op de geschiedenis van de eerdere discussies die hierover zijn geweest. Daarin werd heel duidelijk, in 1988 toen het door minister De Koning werd geopperd en in 1998 toen minister Borst dit aan de orde stelde, dat op dit punt de Nederlandse wetgever meende dat de Nederlandse wetgeving niet in overeenstemming gebracht moest worden met het verdrag. We waren ons volstrekt bewust van dit punt, van de discrepantie. We meenden dat dit heel wel verenigbaar was met de geest van het verdrag. Derhalve was het niet moedwillig de opzet om in strijd te zijn met het verdrag. We meenden dat we met de geest van het verdrag in overeenstemming waren, maar de hele doctrine van Nederlandse doorwerking van internationaal recht in de nationale rechtsorde berustte op de verdragen en niet op de teksten van de wetten die we hier aanvaardden.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Ik moet de heer Van de Beeten toch bijvallen. Ik vind de betoogtrant van de minister wat moeizaam, zeker als ik deze plaats in het licht van de trias politica. Het moge zo zijn dat Nederland een verdrag heeft getekend waarvan het misschien op zeker moment de consequenties niet meer heeft overzien en dat het daarop wordt gewezen door de rechter. De sociale zekerheid kent daar meerdere voorbeelden van. Dat kan dan echter niet betekenen dat op het moment dat Nederland dat verdrag opzegt, er gezegd kan worden dat dit betekent dat de bepaling al die tijd feitelijk geen gelding heeft gehad? Maar misschien versta ik de minister verkeerd als ik het zo interpreteer.

Minister **Donner**: Ik zeg niet dat het al die tijd geen gelding heeft gehad. Zolang het verdrag ontbond, mede in het licht van de uitleg die de rechter daaraan geeft, was er sprake van rechtstreekse doorwerking in het nationaal recht van bepaalde verplichtingen. Nu het verdrag is opgezegd, is daarmee dat effect vervallen. De heer Van de Beeten betoogt dat het effect blijft bestaan, niet uit kracht van het verdrag maar uit kracht van de nationale goedkeuringswet. Dat impliceert een heel andere doctrine, namelijk dat eventuele rechtstreekse werking berust op de nationale wetgeving en de receptie in het nationale recht van het internationale recht. Dat is dus een receptie op twee niveaus, terwijl nu juist onze grondwetgever gekozen heeft voor de figuur van rechtstreekse doorwerking. Derhalve, zolang een verdrag is goedgekeurd, los van de uitleg die de nationale wetgever op dat moment geeft aan de bepalingen van het verdrag, zal de rechter uit kracht van het verdrag afleiden of burgers een beroep kunnen doen op het verdrag. Dat is niet afhankelijk van de uitleg die de nationale wetgever op dat moment heeft gegeven. Alleen op het moment dat een verdrag ophoudt Nederland te verbinden, vervalt dat effect. Eventuele wetgeving die wij hebben vastgesteld ter uitvoering van het verdrag blijft echter gewoon wetgeving, ongeacht of het verdrag ons nog bindt.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): De minister zal het dan waarschijnlijk wel met mij eens zijn dat zolang dat

verdrag voor Nederland rechtskracht heeft, Nederland gehouden is om de minimumnorm voor slachtoffers van het risque professionnel te garanderen, of dat nu alleen maar voor die slachtoffers is dan wel over de gehele linie.

Minister **Donner**: Dat is inderdaad zo. Zolang het verdrag Nederland bindt, heeft dat inderdaad die consequentie, voor zover de rechter constateert dat burgers rechtstreeks een beroep kunnen doen op bepalingen. Mevrouw Westerveld verbindt er nu een aantal consequenties aan die ik niet kan overzien, omdat de Centrale Raad van Beroep alleen met betrekking tot de eigen bijdrage heeft geconcludeerd dat die in ieder geval in strijd is met de bepalingen van het verdrag. Dat was de situatie waar het kabinet voor stond. Het moest beslissen of wij onze wetgeving aanpassen om die in overeenstemming te brengen met hoe volgens de rechter op dit moment de bepalingen van het verdrag luiden dan wel of wij het verdrag moeten opzeggen. Anders zou inderdaad de positie van mevrouw Westerveld juist zijn, dat Nederland dan ook gehouden is om zich te conformeren aan de bepalingen van het verdrag. Derhalve was Nederland daaraan gebonden in het jaar tot maart 2008, ondanks het feit dat in november 2007 het kabinet een wetsontwerp had ingediend om het verdrag op te zeggen. Laat ik het zo zeggen: als bijvoorbeeld de Eerste en de Tweede Kamer in december 2007 hadden ingestemd met de opzegging van het verdrag, was de binding nog steeds doorgestaan, tot maart 2008.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Goed. Over de derde weg kom ik nog te spreken met de collega van deze minister.

De heer **Elzinga** (SP): Ik weet niet of het laatste woord er al over is gezegd, maar ik begrijp van de website van de Raad van Europa dat we staatsrechtelijk hebben opgezegd. Dat is in ieder geval het betoog van de minister.

Minister **Donner**: Volkenrechtelijk.

De heer **Elzinga** (SP): Ik begrijp dat we volkenrechtelijk hebben opgezegd per 8 maart 2008. Of was het 16 maart? Omdat we nog geen toestemming hebben gegeven aan de opzegging, zijn we volgens mij echter nog steeds gewoon gebonden aan het verdrag. Voor de rechter in Nederland is het verdrag toch niet opgezegd totdat er is voldaan aan de eis dat het parlement ermee heeft ingestemd?

Minister **Donner**: Nee. Pardon. De rechter legt hier het volkenrecht uit. Daar verwijst de Grondwet naar. Derhalve als wij volkenrechtelijk niet meer aan een verdrag zijn gebonden, houdt de binding aan dat verdrag op te bestaan en derhalve ook de eventuele rechtstreekse werking die eruit voortvloeit.

Nationaalrechtelijk en staatsrechtelijk is ook opgezegd. Laat daar geen misverstand over bestaan. De Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen voorziet zeer uitdrukkelijk in de situatie dat is opgezegd zonder dat de voorafgaande wettelijke procedure is afgerond: artikel 14, lid 1. Dit regelt ook wat de gevolgen daarvan zijn. Er is dus geen sprake van een situatie dat in Nederland onbevoegd gehandeld is. Dat moet ook een rechter

## Donner

accepteren. We zitten dus alleen met de vraag welke situatie ontstaat als de Kamer het wetsvoorstel verwerpt. Dan is nog steeds naar volkenrecht en staatsrecht een verdrag opgezegd. Dan zal er ook naar nationaal recht opnieuw een handeling moeten zijn om Nederland opnieuw te binden. Het enige verschil, en dat is waarop het nationale recht intervenueert, is dat in die situatie niet opnieuw een goedkeuringswet nodig is, omdat de oude goedkeuringswet dan nog kan gelden en de regering de goedkeuring geeft om te ratificeren. Die regering zal echter, als regering van een rechtstaat, evenzeer gehouden blijven dat ze eerst de wetgeving in overeenstemming brengt met de verdragsrechtelijke bepalingen voordat ze ratificeert.

De heer **Elzinga** (SP): Er is een soort noodverband aangelegd na de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep. Uit het vorige debat begreep ik dat die zou blijven gelden, in ieder geval tot we erover gesproken hebben. Ik neem aan dat het noodverband nog steeds geldt. Het debat gaat dus niet over wat het voor de rechter betekent, maar uiteindelijk om de politieke wenselijkheid. Is dat ook uw opvatting?

Minister **Donner**: Het noodverband laat ik graag aan de collega van VWS over, maar het betreft inderdaad een element van de nationale rechtsorde en moet daarom in het kader van de nationale rechtsorde beoordeeld worden.

Mevrouw **Kneppers-Heijnert** (VVD): Als u gelijk hebt dat we nationaalrechtelijk niet meer gebonden zijn, waarom was dat noodverband dan überhaupt nodig? Dan deden we toch niets in strijd met de wet noch het verdrag?

Minister **Donner**: We zijn pas sinds maart vorig jaar niet meer gebonden. Het noodverband is onmiddellijk getroffen nadat de Centrale Raad van Beroep had geconstateerd dat de Nederlandse wetgeving in strijd was met het verdrag en dat wij daarom rechtens gehouden waren om een voorziening te treffen voor die gevallen die daardoor een beroep zouden kunnen doen op het verdrag. Vervolgens is op basis van het debat hier met uw Kamer besloten om het noodverband te continueren nadat het verdrag opgehouden was om ons te binden.

Mevrouw **Kneppers-Heijnert** (VVD): Maar dat was dan dus juridisch eigenlijk niet nodig? Dat was een soort cadeautje na maart 2008?

Minister **Donner**: Strikt genomen waren wij niet meer door het verdrag gehouden om in een dergelijk noodverband te voorzien. Voor het overige is het aan de minister van VWS om nader in te gaan op die situatie.

De heer Van de Beeten vroeg in het verlengde hiervan of het niet wenselijk is dat er ook voor Europese verdragen, althans, verdragen van de Raad van Europa, een instrument komt voor gezaghebbende uitleg van bepalingen van die verdragen. Dat is een oordeel dat je bij ieder verdrag zelf moet vastleggen. Ik wijs erop dat een verdrag zoals het EVRM voorziet in procedures van gezaghebbende uitleg. Er zijn andere verdragen gesloten die voorzien in mechanismen via een comité van ministers om bepaalde vragen van uitleg te beslissen. Het is tegelijkertijd zo dat dit op het terrein van sociale

rechten doorgaans niet het geval is, omdat daarbij in hoge mate geldt dat de verdragen wel algemene beginselen en normen vastleggen, maar dat die vooral vormgegeven moeten worden in het licht van nationale sociale wetgeving. Die keuze moet gemaakt worden wanneer men een verdrag sluit. Dat is in dit geval niet gedaan, dat is ook bij andere verdragen van de Raad van Europa niet gedaan en dat is de situatie zoals die is. Ik wijs er wel op dat op zichzelf het op deze wijze voorzien in de implementatie van verdragen doorgaans wordt beschouwd als een van de meer drastische wijzen van beperking van de eigen soevereiniteit, omdat men dan vervolgens voor de uitleg van het recht ook niet meer afhankelijk is van de eigen rechter, maar van een andere rechter. Maar goed, dat betreft de volkenrechtelijke doctrine en de nationaalrechtelijke doctrine. Met betrekking tot deze verdragen is het niet gedaan. Dat is de situatie waarin we zitten.

Dat brengt mij op een aantal vragen die mevrouw Westerveld gesteld heeft. Is er een alternatief voor het nu opzeggen van de code? Ik heb aangegeven dat dit voorwerp is geweest van intense discussie tussen de departementen van BZK en VWS en tussen de minister van VWS en mijzelf. In essentie komt de keuze neer op of aanpassen van onze wetgeving of de code opzeggen, want een situatie waarin de rechter uitdrukkelijk vastgesteld heeft dat bepalingen van nationaal recht in strijd zijn met de code en het daarbij laten, is ongewenst.

Dan kom ik op de geschiedenis waar de heer Elzinga op ingegaan. Mevrouw Strik heeft dat ook gedaan. Eerder, in 1998, werd ook overwogen en was voorgesteld om te komen tot opzegging van de code. Op dat moment ging het alleen nog maar om een rechterlijke uitspraak die in het algemeen constateerde dat dit soort bepalingen ook rechtstreekse werking zouden kunnen hebben. Dat was toen al voor het kabinet aanleiding om voor te stellen om de code op dit punt op te zeggen, vanwege het besef dat we daar niet mee in overeenstemming waren. Destijds was met name in de Tweede Kamer – de citaten die ervan gegeven zijn door de heer Elzinga wijzen daar ook op – de uitleg dat de soep niet zo heet wordt gegeten als die wordt opgediend. Op dit punt was men van mening dat het geen reden was om tot opzegging te komen, gewoon omdat toen nog heel duidelijk de inschatting was dat deze bepaling waarschijnlijk niet als rechtstreeks werkend zou worden beschouwd. Nu heeft de rechter bepaald dat dit wel zo is. Daarom is er nu geen derde weg meer mogelijk. Het is of de wetgeving aanpassen of de code opzeggen.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): U hebt het nu al een paar keer gezegd. Ik wil toch mijn verbazing uitspreken dat u steeds zegt dat wij pas gedwongen zijn om onze wetgeving aan te passen aan de code als de rechter rechtstreekse werking toekent aan een bepaling. Zoals u aangaf, waren we ons al in 1998 bewust van strijd met de code. Toen wilde de Tweede Kamer niet overgaan tot opzegging. Dan ga je toch over tot aanpassing van wetgeving? Niet alleen rechters moeten de regeringen bij de les houden. Regeringen zijn toch ook zelf, uit gronde van het hebben getekend van zo'n code, verplicht om zich te houden aan de bepalingen die daarin staan? Daar is toch niet per se de rechter voor nodig?

Minister **Donner**: Nee, nogmaals, op dat moment stond alleen maar vast dat bepalingen zoals in de code ook

## Donner

rechtstreekse werking zouden kunnen hebben. Daarmee is niet gegeven dat iedere bepaling in die code ook rechtstreekse werking heeft. Dat is afhankelijk van de uitleg die de rechter aan bepaalde bepalingen geeft. Er waren goede gronden om met betrekking tot deze bepaling over de eigen bijdrage aan te nemen dat die geen rechtstreekse werking had, omdat het verdrag zelf aangeeft dat het niet bedoeld is als een recht voor iedereen: slechts 50% van de werknemers hoefde de bescherming te genieten die het verdrag bood. In die tijd berustte het oordeel van zowel kabinet als Tweede Kamer erop dat we op dit punt met betrekking tot deze bepaling voornamelijk tot de conclusie konden komen dat die geen rechtstreekse werking heeft. Meer in het algemeen was een ding duidelijk op dat moment: Kamer en regering waren van mening dat het onwenselijk was om de Nederlandse wetgeving aan te passen in die zin dat impliciet het onderscheid tussen beroepsrisico en sociaal risico zou worden ingevoerd.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): Toch blijft u als belangrijkste criterium noemen de rechtstreekse werking die de rechter eraan heeft toegekend. Stel dat dit niet was gebeurd. Dan had de regering nog steeds geweten dat die bepaling, die verdragsstaten verbiedt om een eigen bijdrage te heffen voor mensen met een beroepsziekte of ziek zijn als gevolg van een bedrijfsongeval, in strijd was met de code.

Minister **Donner**: Nee.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): De bepaling had niet per se rechtstreeks werkend hoeven zijn, maar ook een instructienorm kan zo duidelijk zijn.

Minister **Donner**: Nee, mevrouw Strik. Lees het dan terug. Wij hebben het dan in wezen over de situatie zoals die in de geschiedenis bestond. De Kamer en de regering waren ervan overtuigd dat er weliswaar in de letter mogelijk een discrepantie bestond, maar dat de Nederlandse wetgeving in de geest voldeed aan het verdrag. Dat werd ook beargumenteerd vanuit de redenering dat de code een verwerking was van ILO-verdrag nr. 121, waarin op dit punt nu juist wel de mogelijkheid van de eigen bijdrage was gelegen.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): Waarom wilde de regering de code dan toch opzeggen als zij van mening was dat zij naar de geest in overeenstemming handelde met de code?

Minister **Donner**: Als de rechter het standpunt van het kabinet had gevolgd dat is ingenomen voor de rechter, en hij tot de conclusie was gekomen dat het verschil op dit punt weliswaar bestond, maar dat de Nederlandse uitvoering nog steeds in overeenstemming was met het verdrag en dat individuen daar geen rechtstreekse rechten aan konden ontleen, dan stonden wij hier nu niet en was het niet opgezegd. Nu een rechter echter vaststelt dat onze wetgeving op dit punt in strijd is met een verdrag, kunnen wij niet doorgaan met het hoofd in het zand te steken en te doen alsof het allemaal wel klopt. Nu zijn wij als rechtsstaat immers gehouden om onze wetgeving in overeenstemming te brengen met de betekenis van het verdrag zoals die door de rechter is vastgesteld.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): Naar mijn idee was de regering al gehouden om de wet daarmee in overeenstemming te brengen. Anders had zij ook niet de noodzaak gevoeld om eerder af te zijn van die code.

Minister **Donner**: Nee, verdragen zijn immers niet digitaal, in die zin dat het het een is of het ander. Kijk naar de formulering van het verdrag. Als er een verplichting is in de zin van dat een eigen bijdrage niet moet, hoewel maar 50% van de werknemers deze rechtsbescherming hoeft te genieten om aan het verdrag te voldoen, dan is het toch niet onredelijk om te vooronderstellen dat die bepaling niet is bedoeld om in ieder individueel geval te zeggen: er mag geen eigen bijdrage zijn? Dan wordt de kwestie: is de wetgeving zoals wij haar hebben vormgegeven in lijn met wat is bedoeld met de verdragswetgeving? Wij zijn er jarenlang van overtuigd geweest dat het niet zo was. De vorige keer, in 1998, zei de regering inderdaad in het licht van de rechterlijke uitspraak: better safe than sorry. De Kamer kwam tot een ander oordeel, namelijk: de soep wordt niet zo heet gegeten, laten wij in ieder geval maar geen verdrag opzeggen voordat wij heel zeker weten dat er strijd is. Dat weten wij nu. Nu zullen wij ernaar moeten handelen, maar dat hadden wij derhalve niet al eerder moeten doen. Toen bestond de situatie zoals die toen ontstond.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Een deel van deze spraakverwarring ontstaat omdat u in een eerder antwoord aangaf dat de problemen waren ontstaan omdat de rechter directe werking had toegekend. Als ik echter de kern uit deze gedachteswisseling haal, bedoelt u eigenlijk dat de problemen zijn ontstaan omdat de rechter de code veel strikter heeft uitgelegd dan de regering altijd heeft gemeend dat de code mocht worden gelezen. Als wij hem zo formuleren, dan kunnen wij er allemaal wel mee leven. Het zou immers ook voor mijn fractie tamelijk onverteerbaar zijn als het kabinet zich zou stellen op het standpunt: ach, wij hebben wel een verdrag waar allemaal mooie dingen in staan, maar dat kan ons weinig schelen, want het werkt toch niet rechtstreeks. Met zo'n interpretatie roept u wat verontwaardiging van nogal wat mensen op zich af.

Ik heb nog een andere vraag over de derde weg, maar ik zit een beetje te twijfelen of ik hem aan u moet stellen of aan uw collega.

Minister **Donner**: Stelt u hem maar, dan kan hij hem beantwoorden.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Dat is het probleem als je met twee verschillende ministers in debat zit.

Mijn vraag gaat over de derde weg, die ik net noemde. U benoemt de opties die het kabinet heeft na de rechterlijke uitspraak, nog steeds heel erg zwart-wit en heel erg dimensionaal in de zin van: opzeggen of de hele sociale zekerheid inzake het risqué professioneel aanpassen. Daar heb ik een wat uitgebalanceerder betoog over gehouden. Als uw opmerking daarover was bedoeld als antwoord, dan kom ik erop terug. Als u er echter nog op terugkomt, dan laat ik de vraag liggen. Ik ga ervan uit dat u er nog op terugkomt.

Minister **Donner**: Nee, althans niet ik maar collega Klink zal daarop terugkomen. Maar u hebt gelijk. Dat was



## Donner

inderdaad wel de keuze voor de regering: of de code opzeggen of de wetgeving aanpassen. In welke omvang die wetgeving echter zou moeten worden aangepast, is een kwestie van discussie en was ook de discussie op dat moment geweest. Hoe groot is een en ander, was inderdaad uw vraag.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Dat was mijn vraag. De tweede vraag die daar enigszins mee samenhangt was: kennen wij het onderscheid tussen risqué social en risqué professionnel in feite al stilzwijgend in ons systeem? Ik laat het echter aan beide bewindslieden over wie daarop antwoordt.

Minister **Donner**: Daar wordt op ingegaan. Nogmaals: als er naar uw mening onduidelijkheid heeft bestaan en als ik mij naar uw mening laatdunkend over de rechter heb uitgelaten in de zin van dat hij het probleem zou hebben veroorzaakt. Ik heb het niet anders bedoeld dan dat de rechter, anders dan regering en Kamer, tot de conclusie is gekomen dat de bepalingen van de code wel rechtstreekse werking hebben op dat specifieke punt. Tot dat moment, tot september 2006, konden wij "voordoelen" – laat ik het dan zo zeggen – alsof daar onduidelijkheid over bestond.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Nu haalt u net het probleem binnen dat ik buiten de deur dacht te hebben gezet. Het gaat er namelijk juist niet om dat het verschil tussen de rechter en de regering was dat een bepaling een rechtstreekse werking heeft. Als dat zo zou zijn, dan zou de regering eigenlijk zeggen: er is een bepaling maar wij hoeven haar niet na te leven, want zij heeft geen rechtstreekse werking.

Minister **Donner**: Nee. Juister geformuleerd: wij gingen ervan uit dat wij wel in overeenstemming waren met de verplichting en de rechter stelde vast dat wij een en ander strikter zouden moeten naleven.

Onder anderen mevrouw Westerveld en de heer Elzinga vroegen zich af of opzeggen van de code leidt tot een leemte in de verplichtingen van Nederland. Daar hebben wij in de memorie van antwoord aan deze Kamer uitvoerig bij stilgestaan. Strikt genomen, is er niet alleen deel VI van de code, maar deel VI was zelf al een uitwerking van ILO-verdrag nr. 121. Ik stel helemaal niet dat die identiek zijn. Nee, er zijn diverse verschillen. Die verschillen zijn doorgaans dat men in ILO-verdrag nr. 121 strikter is en hogere eisen stelt dan in deel VI van de code, behoudens op één punt, namelijk specifiek het punt van de eigen bijdrage. Daarom kun je de code opzeggen zonder dat er in onze internationale verplichtingen een leemte ontstaat. Ik verwijs naar bladzijde acht van de memorie van antwoord: in wezen gaat het om de kring van de te beschermen personen. Die bestaat onder deel VI van de code uit slechts 50% van alle werknemers. Onder ILO-verdrag nr. 121 zijn dat alle werknemers. Ook onder deel VI van de herziene code moeten alle werknemers worden beschermd. De uitkeringshoogte als percentage van het loon of het wettelijk minimumloon bij arbeidsongeschiktheid is bij deel VI 50%. In ILO-verdrag nr. 121 is dat 60%. In de herziene code is dat 50% voor alleenstaanden en 65% voor de verdiener. Het enige punt waarop naar andere wijze een verschil zit, is de vraag of de eigen bijdrage mogelijk is. Dat sluit deel VI van de code uit, maar dat staan ILO-verdrag nr. 121 en de

herziene code juist toe. Er zijn dus verschillen, maar uit oogpunt van de verschillen zijn ILO-verdrag nr. 121 en de herziene code strikter. Hoewel wij al partij waren aan ILO-verdrag nr. 121 hebben wij deel VI toen wel aanvaard, mede vanuit de overweging dat het wenselijk is dat Nederland hieraan gebonden is als andere landen het doen. Als wij echter voor de keuze komen of wij vanuit diezelfde filosofie onze wetgeving op een vrij cruciaal punt moeten aanpassen, dan is het oordeel dat wij deel VI kunnen opzeggen. Dat betekent niet dat daardoor een gat ontstaat in onze verplichtingen, niet omdat wij gebonden zijn door artikel 121 en niet omdat wij met goedkeuring van de herziene code duidelijk maken – die rechtswerking heeft een goedkeuringswet wel in het verdrag – dat bepalingen van nationaal recht moeten worden uitgelegd in conformiteit met het verdrag. Met de goedkeuring heeft de wetgever namelijk in ieder geval heel duidelijk gemaakt, zich gebonden te willen weten aan bepaalde bepalingen als die kracht van verdrag krijgen. Met de herziene code is dat nog niet het geval, maar in die zin is de goedkeuring in ieder geval aan de orde, omdat je daarmee aangeeft hoe je van de verschillende bepalingen, ook van de nationale wet, meent dat zij in conformiteit met het verdrag kunnen worden uitgelegd.

Waarom nu pas en waarom niet tien jaar geleden? Die vraag is ook gesteld. Dat zat inderdaad besloten in het gegeven dat we deel VI van de code hadden en meenden dat het juist uit oogpunt van rechtsduidelijkheid wenselijk was om die pas te ratificeren als hij in werking was getreden. Door de situatie die nu is ontstaan, menen we dat het wenselijker is om duidelijkheid te scheppen ten aanzien van de bedoelingen door goedkeuring van de herziene code bij de gelijktijdige opzegging van deel VI van de code.

Wat betreft de vraag in hoeverre het vooruitzicht bestaat dat andere landen zullen ratificeren: nogmaals, het is onderdeel van onze inzet. Ik kan de Kamer nu niet meedelen dat er landen zijn die ratificatie op dit moment actief en acuut overwegen, maar het is wel onderdeel van ons beleid om landen zo mogelijk te overtuigen. Dat wat betreft de tweede hoofdvraag: is er een normatieve leemte als gevolg van deze situatie?

De **voorzitter**: Als u het goedvindt, geef ik eerst de heer Elzinga het woord voor een interruptie.

De heer **Elzinga** (SP): Ik wil nog even terugkomen op het ILO-verdrag 121. Ik weet niet of de minister daarmee klaar was. Juist omdat de regering in de memorie van antwoord stelt dat dit verdrag de normatieve leemte ondervangt, was mijn vraag: als er straks strijdigheid blijkt te zijn – dat zou kunnen omdat het comité van deskundigen bij de ILO zich erover buigt – lopen we dan het risico dat de regering, als er wederom een wet strijdig blijkt met een internationaal verdrag, opnieuw gaat overwegen om een internationaal verdrag op te zeggen? In dit geval is dat essentieel om ons te behoeden voor de normatieve leemte. Ik had de toezegging gevraagd dat dit in ieder geval niet voorkomt in de overweging van de minister om ILO-verdrag 121 op te zeggen in dat voorlopig hypothetische geval.

Minister **Donner**: Nee, daarom, en tegelijkertijd moet ik ook om die reden zeggen dat ik, niet alleen hypothetisch, nu niet het standpunt kan innemen dat dat alternatief

## Donner

uitgesloten zal zijn. Dat zal namelijk afhangen van de vraag waar de uitleg op berust. Nogmaals, ik acht het minder waarschijnlijk. Ik acht ook minder waarschijnlijk dat wordt geoordeeld dat de WIA in strijd is met verdrag 121, maar ik kan hier niet namens het kabinet, nu het gaat om een zo centraal element, namelijk de regeling van arbeidsongeschiktheid die we hadden – de heer Elzinga weet welke voorgeschiedenis we op dat terrein hebben – en die we menen met de huidige wetgeving wel onder de knie te hebben gekregen, zonder meer zeggen: wat ook de uitspraak is van de deskundige, op dat punt zullen we nooit onze wetgeving veranderen. De garantie die de heer Elzinga vraagt, kan ik niet geven. Tegelijkertijd acht ik het minder waarschijnlijk.

De heer **Elzinga** (SP): Maar tien jaar geleden achtte een andere minister het ook niet waarschijnlijk dat er een rechtstreekse werking op dit gebied zou gaan plaatsvinden. Dat bleek wel zo te zijn en het antwoord is dat we een internationaal verdrag opzeggen. De overweging dat er nog een ander verdrag als normatief kader onder ligt, is uiteindelijk niet van belang bij de overweging om een volgend verdrag ook op te zeggen.

Minister **Donner**: Nee, pardon. Niet alleen tien jaar geleden was er een minister die heel uitdrukkelijk voorstelde om het verdrag op te zeggen vanwege de mogelijke rechtstreekse werking. Twintig jaar geleden was er ook al een minister die dat om die reden meende te moeten voorstellen, vanwege het potentiële gevolg dat het zou hebben voor het risqué professionel en het risqué social. Minister De Koning heeft het tien jaar eerder ook geopperd. Toen heeft het niet tot een wetsvoorstel geleid. In 1998 heeft het wel tot een wetsvoorstel geleid, maar was de conclusie van de Kamer om het niet te doen. Nu leidt het tot een wetsvoorstel en hopelijk een aanvaarding daarvan. In al die tijd heeft de Kamer echter nooit een minister horen opperen of voorstellen om verdrag 121 op te zeggen.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Dat deel ik met de minister, maar we hebben ook nog geen uitspraken van de rechter gezien, dus ik deel ook een beetje de zorg van de heer Elzinga. Dat heeft de minister echter ook al begrepen uit mijn inbreng.

Ik heb een andere vraag, die aansluit bij mijn inbreng en bij het antwoord van de minister over de andere landen. De minister zegt dat er eigenlijk geen enkel ander land is dat dit overweegt. Ik vind dat een beetje een teleurstellend antwoord. De minister zal het ongetwijfeld ook een teleurstellend feit vinden, maar heeft hij er een verklaring voor? Is Nederland actief bezig om andere landen over de streep te trekken om het voor elkaar te krijgen? Waarom verkeren wij in deze eenzame positie? Kan de minister daar iets meer over zeggen?

Minister **Donner**: De situatie waarin we verkeren, hangt ook samen met de reden waarom wij nu opzegging van deel VI van de code overwegen. De situatie bij beide verdragen is gevolg van het naast elkaar bestaan van de twee codes. Nederland, zowel het departement van Sociale Zaken en Werkgelegenheid als dat van Buitenlandse Zaken, heeft alleszins de bedoeling om zich ervoor in te zetten om ook andere landen te bereid te vinden tot ratificatie van de herziene code, maar zolang we de code niet zelf hebben geratificeerd, kunnen we

moeilijk "all out" gaan om ook andere landen te overtuigen. Als deze Kamer instemt, wordt het mogelijk om daar nog veel actiever op in te zetten, maar als ik nu bij een ander land zou komen met de vraag of men zou willen overwegen om de code te ratificeren, met alle voordelen die dat heeft, zal het andere land vragen: maar hebt u het dan zelf geratificeerd? En dan kan ik alleen zeggen dat er een wetsvoorstel bij de Eerste Kamer ligt, dat nog moet worden aanvaard.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Kan de minister voor dat andere land wel alle voordelen invullen die ratificatie voor dat land heeft, of verwacht hij eigenlijk dat dit meer symbolisch is, zodat de situatie kan ontstaan waarin wij twintig jaar lang de enige zijn die de nieuwe code hebben aanvaard?

Minister **Donner**: Dat laatste acht ik niet waarschijnlijk. Tegelijkertijd kan ik nu ook niet zeggen dat wij bewegingen bij andere landen zien om wel te ratificeren. De heer Elzinga vroeg waarom wij het nu doen en niet tien jaar geleden. De situatie is op dat punt niet veranderd. Wat wel is veranderd, is dat we ons nu genoodzaakt voelen om deel VI op te zeggen en we ons daarom in ieder geval voor onszelf wel willen binden aan de norm van de herziene code, ook met betrekking tot het binnenlandse effect daarvan. Om ook het buitenlandse effect te krijgen, kan ik in ieder geval toezeggen dat we ons ook zullen inzetten om andere landen zo ver te brengen, maar om dat te doen, hebben we eerst de ratificatie nodig.

De **voorzitter**: Mag ik de minister vragen of hij een inschatting kan maken van de tijd die hij nog nodig heeft voor zijn beantwoording?

Minister **Donner**: Eigenlijk kan het vrij snel.

Mevrouw Westerveld vroeg hoe het nu zit met de beschouwing naar aanleiding van de vragen van de heer Omtzigt over de ontwikkeling van de sociale zekerheid. Sinds eind vorig jaar hebben we een kleine verandering in de economische situatie gekregen, die maakt dat we menen dat we er op dit moment verstandig aan doen om geen beschouwingen te geven over veranderingen in de sociale zekerheid in de toekomst. Dat scheidt namelijk mogelijk onrust, boven de onrust die er economisch al is. Dat is de verklaring waarom op dat punt nog geen antwoord is. Ik denk dat ik daarmee ben ingegaan op de vragen van mevrouw Westerveld, ook die over verdrag 121 en de verenigbaarheid van de WIA/WGA met dat verdrag. Mevrouw Westerveld vroeg of hierover een mini-oorlog bestaat met de FNV. Ik meen dat de discussie daarover met de Tweede Kamer verhelderend is geweest met betrekking tot het feit dat er geen sprake was van een mini-oorlog, maar dat de positie van FNV in wezen berustte op een foute uitleg met betrekking tot het tijdstip waarop de Nederlandse regering mededelingen aan Genève had gedaan. Een en ander is geheel conform de procedure gegaan. Er is ook geen sprake van vertraging. Sinds die tijd is dat vastgesteld. Geheel volgens de procedure wordt de ILO geantwoord. De ILO is daardoor niet gehinderd in haar positie. Dat is vanuit Genève bevestigd en dat hebben wij ook aan de Tweede Kamer meegedeeld. Dat berustte op een misverstand. Die discussie vindt plaats. Er heeft inderdaad een uitleg plaatsgevonden. Op dat punt bestaat inderdaad wel een verschil van mening tussen het FNV en de regering met

## Donner

betrekking tot de wenselijkheid van de inrichting van onze arbeidsongeschiktheidswetgeving.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Is er al iets bekend over een moment waarop de ILO zich over deze kwestie gaat uitlaten?

Minister **Donner**: Dat gebeurt volgens mij dit najaar, maar ik zal het u in tweede termijn precies meedelen.

Ik dacht dat ik ook duidelijk heb uitgelegd waarom deze situatie niet grondwettig is, maar ook niet ongrondwettig. Wij zijn bezig met de procedure van de rijkswet van 1994. Die rijkswet voorziet heel uitdrukkelijk in de situatie van opzegging zonder voorafgaande wettelijke toestemming. Het betekent wel dat die situatie gerepareerd zal moeten worden als die duidelijk geworden is.

Waarom moeten wij de code opzeggen? Omdat wij er op dit moment niet aan voldoen en wij er niet aan willen voldoen. Collega Klink zal daarop ingaan. Betekent dat dat er minder rechtsbescherming is? Ik hoop dat ik duidelijk gemaakt heb dat er nog steeds normatieve bescherming is via ILO-verdrag 121 en dat wij met de toestemming van de herziene code heel duidelijk maken dat wij menen dat onze wetgeving in het licht van dat verdrag uitgelegd kan en moet worden. Wat zijn de consequenties indien deze Kamer het voorstel tot opzegging zou verwerpen? Dat levert internationaal een situatie op dat Nederland naar eigen nationaal recht gehouden is om op basis van de goedkeuringswet opnieuw te ratificeren, maar dat wij tegelijkertijd pas kunnen ratificeren als wij de nationale wetgeving hebben aangepast, maar dat wij die nationale wetgeving niet willen aanpassen in het licht van de standpunten die erover ingenomen zijn. Kortom, dan creëren wij een zeer onwenselijke rechtsonduidelijkheid die niets verandert aan het feit dat Nederland op dit moment niet gebonden is door het verdrag en dat het verdrag is opgezegd. De enige wijze om deze onduidelijkheid op te heffen, is inderdaad door in te stemmen met de opzegging. Tenzij men van oordeel is dat wij de wetgeving moeten wijzigen. Dat oordeel is naar onze mening – en dat is de materiële vraag die voorligt – onwenselijk.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Ik heb nog een juridische vraag. Als deze Kamer de opzegging zou accorderen en de nieuwe code zou aanvaarden, en als Nederland de enige verdragspartner bij die code is, hebben de bepalingen uit die code dan rechtstreekse werking in de nationale rechtsorde? Stel dat de wetgever zich onverhoopt verkrijgt op de reikwijdte van de bepalingen in de code en dus iets doet wat niet ver genoeg gaat volgens de regels ervan. Kan een rechter dan zeggen dat het in strijd met de code is? En dat die weliswaar verdragsrechtelijk nog geen status heeft, maar dat de minister heeft gezegd dat die als zodanig moet worden aangemerkt? Moet ik dat zo duiden?

Minister **Donner**: Nee. Nu de oude code is vervallen, kan die geen rechtstreekse werking meer hebben in de Nederlandse rechtsorde. Dat berust namelijk op en vloeit voort uit het verdrag zelf. Voor rechtstreekse werking zal het verdrag derhalve in werking moeten treden. Als het in werking treedt, kan de rechter met betrekking tot de bepalingen waar dat mogelijk is, concluderen dat de burgers daar rechtstreeks rechten aan kunnen ontleenen.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Treedt het verdrag pas in werking als een tweede verdragspartner is toegetreden?

Minister **Donner**: Het verdrag treedt pas in werking bij een tweede verdragspartner. Daarom geef ik aan dat een rechter in het licht van de goedkeuringswet en de ratificatie van de herziene code wel tot de conclusie kan komen dat de bepalingen van Nederlands recht moeten worden uitgelegd in conformiteit met dat verdrag omdat de wetgever bedoeld en uitgesproken heeft dat onze wetgeving op dat punt in conformiteit is met het verdrag. Dat is iets anders dan een rechtstreekse werking en strijd met het verdrag.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): Het was weliswaar een uitstapje, maar ik had u gevraagd of het facultatief protocol voor het VN-verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten binnenkort naar de Kamer komt ter ondertekening.

Minister **Donner**: Het is op dit moment voorwerp van studie op welke termijn wij dat zouden kunnen ratificeren. Ik kan nog geen toezegging doen wanneer dat naar de Kamer komt, maar er wordt over gedacht.

Minister **Klink**: Voorzitter. De alternatieven die ik zo meteen zal nalopen, althans de trajecten die mogelijk zijn voortvloeiend uit de beslissingen die hier genomen worden, zijn zo-even al rudimentair geschetst door de heer Donner. Ik zal die nader toelichten en op een aantal specifieke vragen van de Kamer proberen te antwoorden. Dat de verschillende routes gewogen moeten worden, heeft alleszins te maken met het feit dat ook wij natuurlijk wel aanvoelen, mede gegeven de wisseling van stukken die heeft plaatsgevonden, dat er grote aarzelingen aan de kant van de Kamer zijn om met het wetsvoorstel tot goedkeuring van het opzeggen van het verdrag in te stemmen. Voor die inhoudelijke aarzelingen hebben wij natuurlijk alle begrip. Ik zeg het mevrouw Doelman-Pel na die zo'n tien jaar geleden meldde dat het geen lichtzinnige stap is om een verdrag op te zeggen. De heer Donner heeft er ook bij stilgestaan dat een en ander niet lichtzinnig is gedaan door het vorige en het huidige kabinet. De achtergrond is dat de rechtstreekse werking die de rechter heeft verbonden aan het verdrag uiteindelijk nijpend begint te worden en ons voor allerlei fundamentele vragen stelt met betrekking tot onze wetgeving.

Volgens de code zijn eigen bijdragen voor de zorgverlening niet toegestaan bij arbeidsongevallen en beroepsziekten. Toch kent de Nederlandse wetgeving daarvoor geen uitzonderingen. De Nederlandse wetgeving voorziet in een algemeen geldend systeem waarin geen ruimte is voor een onderscheid in de toepassing hiervan afhankelijk van de oorzaak van de behoefte aan zorg. Het verdrag en de wetgeving staan dus met elkaar op gespannen voet. Dat was voor de regering uiteindelijk ook niet nieuw. Bij de behandeling van het wetsvoorstel tot invoering van een verplicht eigen risico in de Zorgverzekeringswet is de spanning tussen het verdrag en de eigen bijdrage ook uitdrukkelijk in beeld gebracht en schriftelijk met de Tweede en de Eerste Kamer gewisseld. Daarbij is ook ingegaan op de consequenties ervan.

## Klink

Eerder heeft de Raad van State zich uitgelaten over die spanning in zijn advies van 11 februari 2004 over het wetsvoorstel tot wijziging van de Ziekenfondswet in verband met het invoeren van de no-claimteruggaaf voor verzekerden die geen of weinig gebruik hebben gemaakt van zorg waarop ingevolge diezelfde wet aanspraak bestond. In dit advies van 2004 gaf de raad aan dat het probleem van de verdragstrijdigheid gelegen is in de huidige code en dat deze verdwijnt als de herziene Europese Code in werking is getreden. Wat daar in theorie is verondersteld, werd dus bevestigd door de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep op 8 september 2006, die de aanleiding geweest is voor dit wetsvoorstel. Dan kom je tot de vraag wat je moet doen om de verdragstrijdigheid op te heffen. De heer Donner gaf al aan dat wij daar in de loop van 2007 uitvoering naar hebben gekeken. Wij hebben alternatieven gewogen en uiteindelijk zijn wij naar het kabinet gegaan, niet dan nadat wij een aantal alternatieven grondig hadden gewogen.

Ik loop een aantal alternatieven na. De eerste is aanpassing van de wetgeving. Dat is mogelijk door het afschaffen van alle eigen betalingen in de zorg, dus zowel de zorggebonden eigen bijdrage in de AWBZ, als het verplichte eigen risico in de Zorgverzekeringswet. Het afschaffen van alle betalingen betekent dat wij voor een kostenpost komen te staan van 3 mld. Dat betekent dat wij afzien van eigen bijdragen en van het eigen risico. Ik spreek nog niet over de effecten die dit heeft op de socialezekerheidswetgeving. Ter dekking hiervan moet de premie worden verhoogd of moet een alternatieve dekking worden gevonden. Beide opties zijn zeker in het huidige tijdsgewricht naar mijn stellige overtuiging ondenkbaar. Een ander nadeel van het afschaffen van het verplichte eigen risico in de zorg is dat daarmee de prikkel voor de verzekerde tot een kostenbewust gebruik van zorg verdwijnt. En dat is een van de pijlers van het nieuwe zorgstelsel. Sterker nog, wij hebben hier uitvoering over gesproken. Van de zijde van de Kamer, naar ik meen van de heer Puffers, is een motie ingediend om te bezien in hoeverre het eigen risico naar boven zou kunnen, gekoppeld aan een inkomensafhankelijkheid. Daarmee zou wellicht een hogere drempel worden gecreëerd om een beroep te doen op de uit de polis voortvloeiende aanspraken. De regering acht de afschaffing van alle eigen bijdragen dan ook geen redelijk alternatief voor de opzegging van deel VI van de code.

Een ander alternatief is de invoering van een beroepsrisico. Dit is in de visie van de regering maatschappelijk onrechtvaardig en qua uitvoering buitengewoon onwenselijk. De invoering van een beroepsrisico introduceert ongelijkheid tussen groepen van verzekerden, kost naar onze inschatting circa 90 mln., is gevoelig voor oneigenlijk gebruik en leidt tot een aanzienlijke verzwaring van de werklust van de uitvoering en de rechterlijke macht. Het beroepsrisico in de sociale zekerheid is in de jaren zestig van de vorige eeuw niet voor niets afgeschaft. Dat had alleszins te maken met het feit dat het bijna onuitvoerbaar was. De regering wil dit niet, terwijl gelet op de discussie over dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer, zoals blijkt uit de Handelingen van de vergadering van 11 maart 2008, geen Kamermeerderheid is te vinden voor het maken van dit onderscheid. Het PvdA-Kamerlid Heerts geeft met zoveel woorden over het onderscheid tussen het risque professionnel en het risque

social het volgende aan: "Dat onderscheid heeft het overgrote deel van de Kamer, waaronder mijn fractie, in het publieke domein nooit willen maken." Ik concludeer dan ook dat er in de visie van de regering met het laten vallen van alle eigen bijdragen of met de invoering van een risque professionnel geen alternatief is voor het opzeggen van de code.

De heer **Elzinga** (SP): Uit een aantal bijdragen in deze Kamer is ook gebleken dat niemand zit te wachten op een stelselbrede invoering van een risque professionnel. Dat geldt zowel aan de overzijde als hier. Tot maart 2008 was het noodverband blijkbaar voldoende. Het is geen complete stelselwijziging. Ik weet niet precies hoeveel extra uitvoeringskosten de minister daarnet noemde bij een complete verandering van de wet, maar wat behelste het noodverband precies en wat kostte het tot op heden?

Minister **Klink**: Ik kom graag terug op het noodverband, de kosten die ermee gemoeid zijn en het aantal mensen dat er aanspraak op maakt. Toen er aan de code rechtstreekse werking aan werd verleend, is het noodverband in het leven geroepen. Na overleg met deze Kamer hebben wij het noodverband in stand gelaten, terwijl in feite de rechtsbasis eraan ontvallen was. Het is de rechtstreekse werking van het verdrag die ons noopte om het noodverband in het leven te roepen. Over die rechtsbasis kom ik zo meteen nog te spreken. Op dit moment ontbreekt die rechtsbasis de facto en de jure. Hoeveel mensen hebben er aanspraak op gemaakt? Wij hebben het noodverband gecreëerd, teneinde de mensen die ervan in kennis waren dat zij op basis daarvan in feite ontslagen zouden kunnen worden van het eigen risico, daartoe in staat te stellen. Dat aantal is nu buitengewoon gering, maar dat wil niet zeggen dat het in de toekomst buitengewoon gering zal blijven. Als wij die rechtstreekse werking er weer aan zouden gaan ontnemen omdat wij herratificeren, dan zullen wij dat in onze wetgeving gaan opnemen, dan zullen wij er bekendheid aan moeten gaan geven en dan zullen wij de criteria in de wet moeten gaan verankeren die te maken hebben met het risque professionnel en het risque social. Vanaf dat moment zal het aantal mensen dat er aanspraak op maakt, natuurlijk buitengewoon gaan toenemen. Een uitvoeringsinstantie zal daar haar oordeel over moeten gaan geven. Dat zullen allemaal beschikkingen zijn die voor beroep en bezwaar vatbaar zijn. Vervolgens zal dat de rechterlijke macht gaan belasten en zal wel degelijk de omvang van de 90 mln. die ik zo-even schetste, op ons afkomen. Wij krijgen dus te maken met een uitvoeringsorganisatie die met behoorlijke lasten te maken zal krijgen. Wij krijgen te maken met een rechterlijke macht die zich over een en ander zal moeten gaan uitspreken. Ik zie nog af van het feit dat wij dan een behoorlijk principiële onderscheid maken in de AWBZ en de Zorgverzekeringswet, en uiteindelijk ook in de socialezekerheidswetgeving. En dat willen wij uiteindelijk niet.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): In de schriftelijke voorbereiding heb ik ook verwezen naar het debat in de Tweede Kamer. Er is het principiële standpunt dat niemand zit te wachten op de all-out-invoering van het risque professionnel en het risque social. Bij mijn weten is die discussie nooit gevoerd binnen de context van twee

## Klink

opties: de code opzeggen of het onderscheid op een aantal onderdelen invoeren. Dat stoort mij een beetje in de benaderingswijze. Het stoort mij in wat ik nu weer van de minister bevestigd hoor over de manier waarop er in het kabinet over gesproken is en over de manier waarop er op de genuanceerde voorstellen wordt gereageerd. Je kunt het heel zwart-wit inzetten: óf dit óf dat. Is de discussie in de concrete context gevoerd: als wij zo principieel blijven vastzitten, dan moeten wij de code opzeggen? Ik zie twee mogelijkheden om de kosten beperkt te houden. Er zijn best mogelijkheden om het risico dermate eng te definiëren, dat er weinig verschil van mening over kan bestaan. Daarnaast hoort bij elk professioneel risico over het algemeen een schadeveroorzaker. Die mis ik in dit plaatje.

Minister **Klink**: Uw interruptie geeft mij aanleiding om een aantal aanvullende opmerkingen te maken. Eerst die principiële vraag: ligt het nou zo zwart-wit? Ja, uiteindelijk ligt het wel zwart-wit. De Raad van State heeft daarop gewezen. Ook in het kader van de Zorgverzekeringswet hebben wij erop gewezen. Als wij een algemene plicht introduceren tot het betalen van een eigen bijdrage dan wel een eigen risico, dan komen wij in strijd met de code. Wij hebben het debat in de Tweede Kamer gevoerd toen wij in het kader van de goedkeuringswet daadwerkelijk spraken over het al dan niet verkrijgen van goedkeuring van de Tweede Kamer. In die zin is het in zijn volle gewicht op ons afgekomen.

Dan de praktische uitvoering. Stel dat wij ons conformeren aan de code. Ik gaf zo-even al de twee alternatieven. Ten eerste: over de hele linie geen eigen bijdragen en geen eigen risico. Dan houden wij vast aan "gelijke monniken, gelijke kappen" vanuit een algemene overweging dat wij met onze zorgverzekeringswetten aan de aanspraken van een ieder tegemoet willen komen. Ten tweede: wij gaan onderscheid maken. Als wij dat doen, staan wij voor een kostenfactor van 90 mln., naast uitvoeringskosten, zowel voor de uitvoeringsorganisatie als voor de rechterlijke macht en de ondersteuning die dat vergt. Het eigen risico hadden wij hier aan de orde ook tegen de achtergrond van de compensatieregeling die wij voor de chronisch zieken in het leven hebben geroepen. Als wij naast de algemene categorieën die wij hanteren waarbij mensen die meerjarig zorgkosten maken voor een groot deel gevrijwaard worden van het eigen risico, een regime in het leven moeten gaan roepen om degenen die vanwege een risque professionnel een eigen bijdrage zouden moeten gaan betalen, daarvan te vrijwaren, betekent het in feite dat wij een derde categorie in het leven moeten gaan roepen. Vervolgens moeten wij dan gaan nadenken over welke premie wij voor deze mensen gaan heffen. Wij hebben een algemene voorziening voor mensen die chronisch ziek zijn en meerjarig zorgkosten maken. Vanwege het eigen risico hebben wij voor die mensen het eigen risico naar beneden gebracht. Berekend is dat chronisch zieken te maken hebben met een surplus van € 47 uitgaande van de gemiddelde zorgkosten. Die € 47 is dus datgene wat chronisch zieken meer maken aan kosten in termen van eigen risico. Dan zouden wij er nog een nieuw regime aan toevoegen, waarbij wij dan moeten gaan corrigeren voor de premiedaling die voortvloeit uit het feit dat wij een algemeen risico in het leven hebben geroepen. Ik zeg dit zo, omdat het illustreert de spanning die er is tussen het algemeen regime voor degenen die

chronisch ziek zijn waarbij wij de kosten al naar beneden brengen, en de introductie van een nieuwe categorie van mensen die vanwege een risque professionnel in feite ook zorgkosten maken. Dit is maar een element. Ik ben ervan overtuigd dat als je het bij de AWBZ gaat toepassen je een soortgelijke discussie gaat krijgen. Denk maar aan de medische kosten en de kosten van verblijf. Dan kan ik bovendien nog niet overzien wat het in de sociale zekerheid zal betekenen. Ik vrees werkelijk dat wij met categorieën te maken krijgen die langzamerhand onoverzichtelijk worden en die in feite haaks staan op het gegeven dat wij via algemene regimes mensen tegemoet willen komen in overmatige kosten. Dat is de reden geweest waarom wij voor de chronisch zieken die compensatieregeling in het leven hebben geroepen. Het is maar een illustratie van de complexiteit waarin wij dan terecht komen.

Dan de vraag in hoeverre via aansprakelijkheid een en ander geregeld kan worden. Een ding staat vast: op het moment dat een werknemer arbeidsongeschikt wordt en uit dien hoofde de eigen bijdrage niet meer betaalt, dan is die werknemer ontslagen van die betaalplicht. Dus hij kan niet de werkgever aansprakelijk stellen. Wie moet dat dan wel gaan doen? Dat is waarschijnlijk de zorgverzekeraar, en wel op grond van het feit dat hij gedeelde eigenrisico-inkomsten heeft. Die moeten wij dan verplichten om het regresrecht uit te oefenen? Ik denk dat dit buitengewoon lastig zal zijn.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Het probleem is volgens mij dat wij een debat krijgen waarbij het onderscheid tussen risque professionnel en risque social gelijkgesteld wordt met het onderscheid tussen schade veroorzaakt door beroepsziekte of bedrijfsongeval enerzijds en alle overige schade anderzijds. Die twee onderscheiden dekken elkaar simpelweg niet volledig. Wanneer wij kijken naar de problematiek van beroepsziekten en bedrijfsongevallen stel ik simpelweg vast dat op grond van het Burgerlijk Wetboek de werkgever daarvoor altijd aansprakelijk is, voor alle schade, dus ook eventueel de schade die de werknemer/verzekerde lijdt op het moment dat die een eigen bijdrage moet betalen. Ik zal nu niet aan de minister suggereren dat wellicht het pandrecht hierbij een oplossing zou kunnen bieden. Het gaat in dit geval echter niet om een wijziging in het stelsel maar om een aanvulling waardoor je met betrekking tot de verplichting uit de oude code, zou kunnen voldoen aan datgene wat er staat. Ik denk dat je dat zou kunnen doen hetzij door specifiek de volksverzekering hetzij door bijvoorbeeld wat wij met betrekking tot de Wet aansprakelijkheid motorvoertuigen ook kennen, namelijk een verplichting om een verzekering ter zake af te sluiten. Dat heeft als bijkomend voordeel dat je dan niet meer een probleem hebt in het geval een werkgever wegvalt. Als je dat zou doen, voldoe je mijns inziens materieel en rechtstreeks aan de code en bied je bovendien een oplossing voor al die andere problemen die zich altijd hebben voorgedaan op dit punt en waarover ik eerder met de heer Donner heb kunnen debatteren, waarbij de ene werknemer nog wel verhaal kan halen bij zijn werkgever en de andere niet meer, wat sociaal gezien ook zeer onbillijk is.

Minister **Klink**: Ten eerste willen wij het principieel niet. Wij willen geen categorieën toevoegen aan degene die wij nu al hebben. Voor de mensen die meerjarige

## Klink

zorgkosten maken – of die nu voortvloeien uit een beroepsongeval of niet – hebben wij een aparte voorziening in het leven geroepen, een generieke voorziening, ten aanzien waarvan wij geen nader onderscheid willen maken. Dat is een principiële punt.

Ten tweede heb ik aangegeven dat er hoge kosten uit voortvloeien. Daarvan kan je niet zomaar zeggen dat de werknemer kosten maakt die hij vervolgens bij de werkgever kan neerleggen in termen van het verhalen van die kosten, aangezien die werknemer die kosten niet meer maakt. Wij mogen daar het eigen risico simpelweg niet heffen en in rekening brengen. Er ontstaat op dat moment hooguit schade bij een verzekeraar. Die moet dat bedrag dan gaan verhalen bij de werkgever. Doet de verzekeraar dat niet, dan is sprake van gedeelde inkomsten in de sfeer van het eigen risico of de eigen bijdrage en moet de premie omhoog. Dat zou een aangrijpingspunt kunnen zijn voor de overheid om de verzekeraar te verplichten om het te verhalen bij de werkgever. Maar dan wordt het wel buitengewoon omslachtig. Dit allemaal om een categorie in de wetgeving te verankeren die in feite via een algemene voorziening, daar waar er sprake is van meerjarige kosten, in feite al financieel uit de wind gehouden is. Dus principiële willen wij het niet en qua uitvoering is het buitengewoon lastig. Bovendien vloeien er kosten uit voort die wij niet voor onze rekening willen nemen. En dan spreek ik alleen nog maar over de AWBZ en de Zorgverzekeringswet. Alle implicaties die het heeft voor de sociale zekerheid laat ik dan nog maar even buiten beschouwing. Je kunt het niet geïsoleerd voor het eigen risico doen. Dat zal een enorme olievlekwerking krijgen naar andere regelingen waar het eveneens relevant is.

Mevrouw **Kneppers-Heijnert** (VVD): Wat betreft die ingewikkeldheid van de uitvoering ben ik benieuwd of u iets kunt zeggen over hoe het CAK op dit moment een en ander in het kader van het noodverband doet. Ook daarbij moet het CAK nagaan of er inderdaad sprake is van een beroepsziekte of een bedrijfsongeval.

Minister **Klink**: Dat gebeurt nu vrij ruw. Iemand meldt aan dat hij vanwege een bedrijfsongeval of anderszins ontslagen dient te worden van het eigen risico. Dan gaat de uitvoeringsinstantie er voorshands van uit dat dit zo is. Als dat moet veranderen, moeten wij wettelijke criteria formuleren. Vanaf dat moment gaan mensen er aanspraken aan ontlenen. Die willen wij hen overigens niet per se ontzeggen, maar wij hebben daar een ander regime voor, namelijk het regime van de eigen bijdrage. Degenen die te maken hebben met meerjarige kosten worden wel degelijk uit de wind gehouden in financiële zin, niet op grond van de oorzaak van de aandoening, maar generiek op grond van het feit dat ze meerjarige kosten maken. Als ik daar een aparte categorie aan moet gaan toevoegen, leidt dat ertoe dat wij criteria moeten formuleren. Een uitvoeringsorganisatie moet die criteria vervolgens gaan toepassen. Tevens krijgen we dan te maken met bezwaar en beroep en met extra lasten met betrekking tot de rechterlijke macht. Dit terwijl materieel de genoegdoening voor degenen die meerjarige kosten maken in feite al is ondervangen met de regeling die wij nu kennen.

De **voorzitter**: Ik zou de leden in overweging willen geven om de minister in de gelegenheid te stellen zijn

beantwoording in eerste termijn af te maken en een aantal mogelijke interrupties op te zouten tot de tweede termijn. Anders krijgen wij hier echt een vragenuur. Ik verzoek de heer Klink zijn betoog te vervolgen en om waar mogelijk af en toe een oog op de klok te slaan.

Minister **Klink**: Voorzitter. Ik kom nu te spreken over het tweede alternatief, het ratificeren van de herziene code. Die code staat voor een modernisering van het verdrag op het gebied van sociale zekerheid. Ze houdt rekening met wetgeving zoals wij die kennen, namelijk een algemeen systeem van verstrekkingen en uitkeringen in het geval van arbeidsongeschiktheid en beroepsziekten. Onder het regime van de herziene code kunnen eigen bijdragen bij zorg na een arbeidsongeval of beroepsziekte wel worden opgelegd. Deze verplichtingen treden in plaats van de verplichtingen van de huidige code. De ratificatie van de herziene code zou zonder afbreuk te doen aan de uitgangspunten van het stelsel van Nederlandse socialezekerheidswetgeving, de verdragstrijdigheid opheffen. De heer Donner is daarop al uitvoerig ingegaan, ook op het feit dat er nog geen tweede land gevonden is. Wij kunnen niet precies zeggen wanneer, maar wij verwachten toch wel dat er ooit een land zal komen dat die herziene code zal ratificeren. Bovendien heeft de heer Donner al gewezen op de zelfbinding van de regering in de richting van die herziene code.

Het derde alternatief is het opzeggen van deel VI van de huidige code. Al in 1997 heeft de regering een wetsvoorstel ingediend om dat op te zeggen. De Tweede Kamer heeft dat afgewezen omdat zij vond dat eerst de ratificatie van de herziene code diende te worden onderzocht. Wat de regering nu voorstelt, is geen herhaling. De regering kiest nu voor een gecombineerde actie in de wetenschap dat de herziene code mogelijk niet in werking treedt. De regering heeft gekozen voor enerzijds ratificatie van de herziene code en anderzijds opzegging van deel VI van de huidige code. Dat moet natuurlijk in die combinatie want op het moment dat die ratificatie van de nieuwe code zou leiden tot de daadwerkelijke inwerkingtreding van de code zou de huidige code spontaan opgezegd zijn. Van die spontaneiteit is op dit moment geen sprake, want er is nog geen tweede partij.

Verschillende woordvoerders hebben vragen gesteld over het noodverband. De term noodverband is ontstaan tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer. Met die term wordt geduid op de mogelijkheid om vrijgesteld te worden van betaling van de eigen bijdrage op grond van het beleid dat voor de AWBZ is neergelegd in de circulaire van het CVZ aan het CAK en de zorgkantoren. Die circulaire is verzonden naar aanleiding van de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep en voor de Zorgverzekeringswet in mijn brief van 29 september 2008 aan de koepelorganisaties van de Zorgverzekeraars Nederland. Het CAK geeft iedereen die een aanvraag doet voor zorg met verblijf een informatieformulier. Daarin wordt er expliciet op gewezen dat geen eigen bijdragen verschuldigd zijn als de zorg het gevolg is van een arbeidsongeval of beroepsziekte. De brief van ZN is ter inzage gelegd bij de afdeling inhoudelijke ondersteuning van de griffie van de Eerste Kamer onder nummer 140350.04.

De juridische basis voor het noodverband is eigenlijk op dit moment nihil. Er is alleen een uitvoeringspraktijk,

## Klink

maar er is geen onderliggende wetgeving. Dit klemte meer nu de opzegging van de code in werking is getreden en Nederland dus niet meer is gebonden aan deel VI van de code. Deel VI van de code heeft dus geen rechtstreekse werking meer. Het noodverband is dus niet meer dan een praktische maatregel om te kunnen omgaan met de gevolgen van de uitspraak. Het is een maatregel die na inwerkingtreding van de opzegging van de code in maart 2008 bovendien in feite in strijd is met de wet. Deze is vooralsnog in stand gebleven op nadrukkelijk verzoek van de Tweede Kamer en de Eerste Kamer, zowel voor de oude als voor de nieuwe gevallen. De praktische maatregel heeft betrekking op alle eigen bijdragen omdat noch de code noch de uitspraak onderscheid maakt in de vorm van eigen bijdragen voor bijvoorbeeld de woon- en zorgcomponent. Bovendien was de maatregel als tijdelijk bedoeld.

De regering heeft dit noodverband op eigen gezag aangelegd. Voor het inroepen van externe deskundigheid zegt de regering niet echt een reden.

Verschillende keren is gevraagd of de huidige uitvoeringspraktijk niet gewoon kan worden voortgezet. Hierbij zou een onderscheid gemaakt kunnen worden tussen bestaande en nieuwe gevallen. Ik kan mij goed voorstellen dat deze vraag in deze Kamer leeft, gelet op het persoonlijke belang van degenen die nu al zijn vrijgesteld van eigen betalingen. Daarnaast lijkt het arrest-Åsmundsson over het Eerste Protocol bij het EVRM in die richting te wijzen. Als de Kamer van mij vraagt om dit voorlopig in stand te laten en wellicht permanent in stand te laten voor de huidige gevallen, dan vraagt zij in feite van mij om een kleine groep mensen vrij te stellen zonder dat daarvoor een onderliggende wettelijke basis is, terwijl het overgrote deel van de verzekerden altijd de eigen bijdrage is verschuldigd. Je zou hierbij zelfs kunnen spreken over een situatie contra legem. Dat levert een ongelijke behandeling op ten opzichte van de grote groep die geen aanspraak kent krachtens dit noodverband. Vraagt de Eerste Kamer mij echter via een motie om die strekking toch te overwegen, dan zal ik mij daar niet tegen verzetten. Ik maak wel de kanttekening dat dit, gegeven het ontbreken van een wettelijke basis, kwetsbaar is. Hoe zal een rechter omgaan met bijvoorbeeld de belangenafweging die daaruit kan voortvloeien?

De regering meent dat aan het arrest-Åsmundsson een heel andere casuspositie ten grondslag ligt. Het gaat in dit arrest namelijk om een door de overheid getroffen bezuinigingsmaatregel die in beginsel de gehele bevolking betrof, maar in de praktijk slechts door enkelen werd gedragen. Het Europese hof achtte dat disproportioneel. In dit geval gaat het echter om een begunstigende maatregel als gevolg van een rechterlijke uitspraak die in principe geldt voor de hele bevolking. In de praktijk heeft daar echter slechts een kleine groep personen voordeel van. Het begrip "proportionaliteit" dat in het arrest-Åsmundsson een rol speelt, is dan ook in de optiek van de regering niet zonder meer van toepassing op het stopzetten van het noodverband.

Tijdens de behandeling van dit wetsvoorstel in de Kamer is aandacht gevraagd voor de proportionaliteit van beide wetsvoorstellen, afgezet tegen het aantal mensen dat is en nog wordt vrijgesteld van eigen betalingen. Ik zei het al eerder: het aantal is nog vrij gering, maar het neemt wel toe. Volgens de meest recente gegevens verblijven op dit moment achttien

verzekerden in een instelling die ontheffing hebben verkregen. Zeventien andere verzekerden met een ontheffing zijn inmiddels uit de instelling ontslagen. Op dit moment zijn 56 verzoeken gedaan. Het aantal is dus gering, maar dat kan snel toenemen wanneer het ook voor het grote publiek duidelijk wordt dat er geen juridische basis is om ieder beroep op vrijstelling af te wijzen. Immers, de Nederlandse zorgverzekering kent niet het begrip "arbeidsongeval" of "beroepsziekte", terwijl deze begrippen bij het noodverband toch worden gebruikt als een onderscheidend criterium om iemand al dan niet te vrijwaren van de eigen bijdrage of het eigen risico.

Belangrijker vindt de regering de handhaving van het uitgangspunt waarvoor Nederland bij de inrichting van het socialezekerheidsstelsel heeft gekozen in de jaren zestig, namelijk: een gelijke behandeling van een ieder, ongeacht de oorzaak van de behoefte aan een uitkering of verstrekking. Dat geldt in de sfeer van het eigen risico zowel in die zin dat een ieder verplicht is om het eigen risico te betalen als in die zin dat degene die meerjarig kosten maken, gevrijwaard zijn van het eigen risico, althans van dat deel dat gemeten aan de gemiddelde zorgkosten voor de eigen rekening komt. De huidige code dwingt ertoe dat onderscheid aan te brengen. De herziene code houdt rekening met landen die een algemeen stelsel hebben zoals het stelsel van Nederland. Om die reden wil de regering de herziene code ratificeren. Het is een modern instrument dat goed aansluit bij het huidige Nederlandse socialezekerheidsstelsel, ook al zie ik de beperkingen omdat de rechter in dit geval deze code niet kan toepassen waardoor er geen rechtstreekse werking aan kan worden verleend.

Wij hopen dat deze Kamer de noodzaak van het opzeggen van deel VI van de huidige code inziet, om de principiële overweging die ik aangaf, maar ook vanwege de praktische uitvoeringsproblemen waar wij tegenaan lopen. Wij hopen dat de Kamer dit wetsvoorstel uiteindelijk zal ondersteunen.

Voorzitter. Hierbij wil ik het laten.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Ik probeer het betoog van de minister over de regeling die hier consequent als noodverband wordt aangehaald, even tot mij door te laten dringen. De minister zegt in feite het volgende.

Er was een rechterlijke uitspraak waaruit bleek dat Nederland in strijd handelde met de code. Op basis daarvan is men de klager, die gelijk heeft gekregen, schadeloos gaan stellen, evenals alle anderen die zich daarvoor aanmeldden. Men heeft daar nooit een juridische regeling voor willen treffen, want dan hadden wij iets gedaan wat wij niet wilden, want wij wilden dat verdrag opzeggen. Er is dus eigenlijk nooit een feitelijke rechtsbasis geweest. Die situatie bestaat in 2009 al drie jaar lang. De regering heeft dus eigenlijk nooit gevonden dat wij op basis van de rechterlijke uitspraak toch een regeling met een zekere juridische status moeten treffen.

Zeg ik dat zo juist?

Minister **Klink**: Ik ga nog even na wanneer dat noodverband in het leven is geroepen. Drie jaar lijkt mij bovenmatig.

Op het moment dat de rechter de uitspraak deed, is inderdaad voorzien in een noodverband, in de wetenschap dat dit noodverband nodig was om de strijdigheid met onze wetgeving en het verdrag, althans voor de

## Klink

mensen die daarop aanspraak maakten, op te heffen. Tegelijkertijd was het de ambitie van de vorige regering en is het de ambitie van deze regering om uiteindelijk de code op te zeggen om langs die weg wetgeving en internationaal recht weer met elkaar in evenwicht te brengen. Mevrouw Westerveld heeft daar dus gelijk in. Tegelijkertijd is de keerzijde hiervan dat door het ontvallen van deel VI van de code in feite ook de rechtsbasis onder het noodverband is weggefallen. Daarna hebben wij tegen deze Kamer en tegen de Tweede Kamer gezegd dat wij het voorlopig in stand laten in afwachting van het overleg dat in deze Kamer plaatsvindt.

Voorzitter. Ik heb mijn betoog afgerond.

De **voorzitter**: Juist. De heer Donner wil graag uw plaats nog even innemen, mijnheer Klink. Ik zeg u dank.

Minister **Donner**: Voorzitter. Ik heb nog slechts één punt. Ik heb de notificatie van maart 2007 inzake het proces van opzegging laten ronddelen. Ik heb onderstreept dat deze wordt beschouwd als een notificatie in de zin van artikel 82.

Er rest mij nog een vraag van mevrouw Westerveld over de WIA. Het ILO-comité komt in december bijeen. Dan vindt de beoordeling plaats. Het oordeel wordt in maart/april 2010 openbaar.

De **voorzitter**: Ik dank de regering voor de beantwoording in eerste termijn.

De heer Van de Beeten heeft mij laten weten dat hij een schorsing van vijf minuten op prijs stelt, omdat hij enig overleg wil hebben met andere woordvoerders. Ik stel voor, aan zijn verzoek te voldoen.

Daartoe wordt besloten.

De vergadering wordt van 17.50 uur tot 17.58 uur geschorst.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): Voorzitter. Dank aan de andere woordvoerders dat mij de gelegenheid is gegeven om als eerste het woord te mogen voeren. Ik moet helaas wegens verplichtingen buitenshuis meteen hierna weg. Ik wil de ministers excuses maken dat ik helaas hun tweede termijn niet kan bijwonen. Ik zeg hen ook hartelijk dank voor de uitgebreide beantwoording, die mij helderheid heeft verschaft. De beantwoording heeft mij echter niet over de streep getrokken wat betreft de opzegging van de Europese Code.

Mij moet van het hart dat ik nog steeds de indruk heb dat de regering jarenlang heel bewust strijdigheid met de code en een internationale norm heeft gedoogd. De regering is een en ander pas als een probleem gaan beschouwen toen burgers een beroep op de code konden doen. Minister Donner gaf na mijn interruptie aan dat niet de rechtstreekse werking, maar een verschil van inzicht over overeenstemming met de code bepalend was. Ik haal minister Klink aan in het debat in de Tweede Kamer, toen dit ook onderwerp van debat was. Toen is gevraagd waarom de regering zich zo gemakkelijk neergelegd heeft bij de uitspraak van de Centrale Raad

van Beroep. Waarom heeft de landsadvocaat zich niet gevoegd in de zaak of een uitspraak gevraagd van het Comité van Ministers? Daarop heeft minister Klink geantwoord: sinds 1986 is in feite bekend dat eigen betalingen bij arbeidsongevallen en beroepsziekten niet zijn toegestaan in het kader van de Europese Code. Dat standpunt heeft het Comité van Ministers van de Raad van Europa in een resolutie tegen Zwitserland ingenomen. Dat standpunt hoefde dan ook niet te worden bestreden in het betreffende geding. In het geding was de vraag van belang of aan het betreffende onderdeel al dan niet rechtstreekse werking toekwam. Even verderop staat: het ging niet om het materiële geschil dat voorlag, maar om de vraag naar de rol van de rechter en de rechtstreekse werking van de Europese Code. Dat is een andere uitleg van de geschiedenis dan die van minister Donner. Die zei dat de regering altijd van mening was dat dit systeem in overeenstemming was met de code. Dat wil ik graag benoemd hebben. In die zin blijft mijn onvrede in stand. De regering voelt immers pas de noodzaak om in beweging te komen als een burger een beroep kan doen.

Minister Klink heeft heel duidelijk aangegeven dat het lastig is om uitwerking te geven aan de uitspraak zonder het onderscheid op te heffen tussen risique professionel en risique social. In deze Kamer is door verschillende woordvoerders benadrukt dat niet zozeer het gehele onderscheid op de schop hoeft te worden genomen. Het kan een meer beperkte omvang hebben, als een aanvulling voor een specifieke groep. Bij het maken van een onderscheid wordt immers een bepaalde groep heel duidelijk benadeeld. Het gaat om het opheffen van het onderscheid, maar dan zodanig beperkt dat het toch de voorkeur verdient boven het afzien van een geheel instrument.

Minister Klink zegt dat het noodverband inderdaad als een noodverband moet worden gezien. Het heeft dus geen juridische basis. De vraag is wel of het noodverband niet opgetuigd kan worden op basis van de opgedane ervaringen. Die ervaringen kunnen benut worden voor een gedegen juridische basis. Daardoor kan de code in stand blijven en kan de Nederlandse wetgeving in overeenstemming met die code worden gebracht, in elk geval totdat de herziene code in werking is getreden.

Mijn fractie is voorstander van het bekrachtigen van de herziene code. Minister Donner heeft gezegd dat dit voorstel een novum is ten opzichte van tien jaar geleden. Nu wordt het immers in combinatie gebracht met de herziene code. Zo willen wij het ook graag zien. Dat betekent voor ons geen opzegging, maar steun voor bekrachtiging van de herziene code. Als die in werking treedt, vervalt vanzelf de binding van deel VI.

Mevrouw **Kneppers-Heijnert** (VVD): Voorzitter. Ik dank de regering voor de beantwoording van mijn vragen. Ik vind de antwoorden echter niet zo helder als mevrouw Strik. Ik vind de antwoorden hier en daar nogal verwarrend, zo moet ik zeggen. Mijn fractie kiest er dan ook voor om de goedkeuring van de opzegging van deel IV aan te houden. Mijn fractie verleent daar geen goedkeuring aan. Ik sluit mij aan bij de vraag van mevrouw Strik of het noodverband niet zodanig opgetuigd kan worden dat het van een rechtsbasis wordt



## Kneppers-Heijnen

voorzien en in werking kan blijven totdat de herziene code geratificeerd wordt en in werking treedt.

Ik herinner graag aan de toezegging van minister Donner om de juristen van BuZA te vragen of hij vandaag volkenrechtelijke onjuistheden heeft verkondigd. Wij krijgen daarover binnen een week bericht, zodat over twee weken eventueel een beslissing genomen kan worden.

□

De heer **Van de Beeten** (CDA): Voorzitter. Ik dank de regering voor de antwoorden op de vragen gesteld door de fracties van CDA, ChristenUnie en SGP. Die beantwoording is tamelijk overtuigend, al schiet de overtuigingskracht mogelijk toch nog te kort voor de gehele Kamer. Dit brengt mij tot enkele opmerkingen over de principiële en de juridische kant van de zaak.

Ik stel vast dat de Europese Code eigen bijdragen categorisch verbiedt. Het onderscheid van de code: een kring werknemers met een uitkering van een bepaalde hoogte, is niet relevant. Je kunt immers niet zeggen: 50% van de mensen wel een eigen bijdrage en 50% van de mensen geen eigen bijdrage. Het verbod op een eigen bijdrage is categorisch. Die is in de code gekomen en die is goedgekeurd door het Nederlands parlement op een moment dat Nederland nog het onderscheid kende tussen risqué social en risqué professionnel. Er was toen überhaupt nog geen discussie over eigen bijdragen. Minister Donner is tijdens zijn antwoord op mijn interruptie over de datering en de chronologie daaraan wijselijk voorbijgegaan. De discussie over risqué social en risqué professionnel is pas aan de orde gekomen bij de nieuwe arbeidsongeschiktheidswetgeving, eind jaren zestig, begin jaren zeventig. De discussies over eigen bijdragen dateren van nog veel later, van het eerste kabinet-Lubbers. Het juridische probleem deed zich dus in een veel later stadium voor. Dat betekent dat de goedkeuringswetgever zich nimmer bewust kan zijn geweest van een discussie over eigen bijdrage en rechtstreekse werking. Dat is een volkomen nieuw fenomeen.

Dit brengt mij nog steeds tot het standpunt dat, staatsrechtelijk en naar de nationale rechtsorde bezien, ervan uit moet worden gegaan dat de norm nog steeds geldt. Dat lost het juridische probleem van het noodverband op. Zelfs al is de regering van mening dat hier een probleem ligt, dan zou het op haar weg liggen om door middel van een novelle in de goedkeuringswet daar alsnog een deugdelijke grondslag aan te geven. Ik heb eerder in de schriftelijke behandeling gewezen op het toetsingskader dat in het verleden met minister Hoogervorst is afgesproken over overgangsrechtelijke regels. Dat is hier niet toegepast. Dat had wel gekund. Overigens is toegezegd dat het noodverband nog een jaar zal gelden nadat de goedkeuringswet voor de opzegging is gehonoreerd, zo herinner ik mij uit de stukken. Alle aanleiding dus om daar nog eens naar te kijken.

Hoe kunnen wij uit de problemen komen? De Kamer wil ook niet toe naar een stelselherziening. Dat is volkomen duidelijk uit de bijdragen in eerste termijn en de interrupties. De Kamer constateert echter wel dat er toch een proportionaliteitsvraagstuk ligt bij het opzeggen van deel VI, gezien het aantal mensen waarover het gaat en de financiële belangen die hiermee zijn gemoeid.

Minister Klink heeft net gezegd dat het om geringe aantallen mensen gaat. Zou het dan niet verstandig zijn om het nog eens twee jaar aan te zien en om te kijken wat er gebeurt? Komt er een tweede ratificatie van de nieuwe code, dan lost het probleem zich vanzelf op. Komt die niet, dan kunnen wij bezien of zich er inderdaad ernstige financiële problemen voordoen. Dan kan de regering opnieuw met deze Kamer in overleg treden over de vraag of er niet toch goedkeuring zou moeten worden gegeven. Intussen kan worden bekeken of door middel van een novelle een deugdelijke grondslag kan worden gegeven aan het noodverband. Er kan dan eventueel ook nog worden gekeken of er eventueel door een aanvullende maatregel – daar is hier al uitvoering over gesproken – een voorziening kan worden getroffen zonder in stelselherzieningen te vervallen en zonder erg veel kosten te veroorzaken. Ik zou die gedachte toch aan de regering willen meegeven.

□

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Voorzitter. Om te beginnen wil ik uiteraard ook mijn dank uitspreken voor de beantwoording. Ik wil daar echter gelijk aan toevoegen dat de beantwoording zeker niet al mijn bezwaren heeft weggenomen en misschien zelfs nieuwe vragen heeft opgeroepen.

Naar aanleiding van de gedachtewisseling van net, stel ik vast dat er wel degelijk sprake is van een juridisch vacuüm als wij de opzegging zouden accorderen en de nieuwe code zouden aanvaarden. De regering kan wel zeggen dat er in de geest van de nieuwe code gehandeld gaat worden, maar het is de toezegging van de regering. Wij hebben de regering natuurlijk hoog zitten. De aanleiding dat wij hier nu zitten, is echter dat zij zich al eens eerder heeft verkeken op internationale normen. Als wij de nieuwe code of het wetsvoorstel om tot die nieuwe code toe te treden hier aanvaarden, is die internationaalrechtelijk nog niet bindend omdat er nog geen andere verdragspartner is. Dat is een probleem dat ik als juridisch vacuüm benoem.

Ik neem er met vreugde kennis van dat wij over een paar maanden iets te weten zullen komen over hoe het zit met ILO-verdrag 121 en de WGA. Die vreugde wordt mede ingegeven door de gedachtewisseling tussen de minister van SZW en de heer Elzinga over dit punt. Die stemde mij niet zo erg vreugdevol, want eigenlijk bevestigde de minister daarin toch ook een beetje mijn angst. Hij zei: als het verkeerd gaat aflopen, moet ik nog maar eens zien wat ik of mijn opvolger gaat doen. Dat zijn scenario's die in dit debat als een spookbeeld boven ons hoofd hangen.

Ik ben eigenlijk ook een beetje geschokt over de manier – dat is hier vandaag door de minister van VWS bevestigd – waarop Nederland om denkt te mogen gaan met een signaal van de rechterlijke macht dat er kennelijk een regeling bestaat die in strijd is met een internationale norm. Als ik het even plat formuleer, is daarop gereageerd met de mededeling: weet je wat, wij gaan heel low key en zonder daar ruchtbaarheid aan te geven wel iets doen voor deze ene klager. Ik heb overigens begrepen dat die man een vergoeding van € 180.000 over het verleden moest terugkrijgen omdat hij al die tijd ten onrechte eigen bijdragen had betaald. Daarnaast werd besloten om de mensen die zich daarna zouden aanmelden vrij te stellen van de eigen bijdrage.

## Westerveld

Er werd niet al te veel ruchtbaarheid aan te geven en de regeling werd zo rudimentair mogelijk gehouden zodat er geen criteria hoeven te worden toegepast. Er is ook geen juridische status aan gegeven. Het lijkt erop alsof de regering zo snel mogelijk wilde bezien hoe zij onder deze vervelende verplichting uit kon komen.

Mijn fractie is van oordeel dat dit in termen van kwaliteit van wetgeving eigenlijk niet kan. Ik denk toch dat de regering naar aanleiding van zo'n rechterlijke uitspraak een fatsoenlijke regeling had behoren te treffen die niet wordt aangeduid als "noodverband", maar die wordt aangeduid als "tijdelijke regeling" waar de normale normen van overgangsrecht op van toepassing zijn. Die zijn er ook. Daar zijn wij het hier allemaal over eens. Het had de regering echter gesierd als zij de koninklijke weg had bewandeld. Dan hadden wij misschien ook beter geweten of het wel zo waar is wat de minister van VWS veronderstelt, namelijk dat het aantal aanvragers voor deze regeling drastisch zal gaan toenemen. Het aardige van een discussie met ministers van twee departementen is natuurlijk ook dat je beleidsoverstijgende vragen kan stellen. Dit is ook een onderdeel dat de minister van SZW in hoge mate aangaat.

Ik heb op een van mijn vragen eigenlijk nog geen antwoord gekregen. Ik heb er niet bij interruptie naar gevraagd, omdat ik dacht: dat komt in tweede termijn wel. De vraag is of elk nadeel ook zijn voordeel heeft. Daar bedoel ik mee: is het niet ook wel eens een goede zaak als wij in ons systeem, nu ons stelsel van sociale zekerheid zo wordt geprivatiseerd en werkgevers zo veel meer worden gestimuleerd om op de kleintjes te letten, de kosten te beheersen en zelf de kosten van ziekte te dragen, wat beter gaan registreren wanneer schade te herleiden valt tot beroepsrisico's? De minister is daarnaar gevraagd in de schriftelijke voorbereiding. Zijn antwoord was eigenlijk: ach, wij registreren dat in Nederland niet systematisch. Mijn vraag in het kader van dit wetsvoorstel is of het geen goede zaak zou zijn om dat te doen. Dat staat helemaal los van de vraag of wij principieel dit onderscheid in de gehele sociale zekerheid willen invoeren. Het heeft wel te maken met het onderwerp dat de heer Van de Beeten ook nog even aankaarte over de asbestschade. Wij zouden als land toch eigenlijk moeten willen weten hoe het zit met de ziekmakende factoren van onze industrie. Afgezien van de vraag of wij dat risico willen: een wetsvoorstel dat ons verplicht om daar eens goed naar te kijken, zou wat mijn fractie betreft helemaal niet zo'n slechte zaak zijn.

□

De heer **Elzinga** (SP): Voorzitter. Verdragsrechtelijk hebben wij mogelijk het verdrag opgezegd. Daar bieden de juristen van Buitenlandse Zaken hopelijk duidelijkheid over. Mijn conclusie is dat de regering in elk geval de aankondiging van opzegging had moeten intrekken toen deze Kamer niet op tijd goedkeuring kon geven. Al biedt de rijkswet juridisch uitkomst voor de regering, had dat mijns inziens zowel moreel als politiek uit respect voor het parlement moeten gebeuren. Wanneer het parlement een internationaal verdrag ratificeert, bedoelt het dat de inhoud ervan nationaal wettelijke werking moet krijgen. Dat houdt in dat zolang het parlement de opzegging van het verdrag niet goedkeurt, het in elk geval de bedoeling heeft dat de inhoudelijke bepalingen van het verdrag weliswaar niet formeel doch wel materieel nationale

werking moeten hebben. Dat is de huidige situatie. Voor ons, het parlement, is op dit moment het verdrag, in elk geval moreel, nog niet opgezegd.

Nu kan alleen aanvaarding van dit opzeggingsvoorstel de staatsrechtelijke situatie in overeenstemming brengen met de verdragsrechtelijke situatie. Vandaar het hartstochtelijke pleidooi van de minister van SZW om akkoord te gaan. Hij geeft daar weliswaar een inhoudelijke argumentatie bij – die deel ik niet – maar ook een sterke morele chantage. De regering creëert een probleem en verzoekt deze Kamer om maar even in te stemmen om dat op te lossen. Is dat een open en eerlijk debat? Het onderstreept mijns inziens in elk geval de noodzaak van goedkeuring van zo'n opzegging vooraf.

Nu de vraag of deze Kamer genoodzaakt is om op deze morele chantage in te gaan. De aanpassing hoeft niet de hele wet met het risqué social op de schop te nemen, is volgens mij de overtuiging van de meeste zo niet alle fracties in deze Kamer. Indien het noodverband tot maart 2008 voldoende was, kan dat ook in aanvullende wetgeving worden omgezet. Wat ons betreft is aanpassing van de Nederlandse wetgeving in elk geval wenselijker dan opzegging van een internationaal verdrag, zeker in het licht van de opmerking van de minister van SZW dat het verdrag dat nu als normatief vangnet moet dienen net zo gemakkelijk kan worden opgezegd, al wordt dat nu nog niet waarschijnlijk geacht.

Ratificatie van de herziene code hoeft, in tegenstelling tot hetgeen minister Klink zegt, helemaal niet plaats te vinden in combinatie met opzegging van de oude code. Juist als die nieuwe herziene code werking krijgt, zal automatisch de oude code niet meer van toepassing zijn. Mijn conclusie is: de Eerste Kamer kan met herziene code, indien gewenst, instemmen zonder de opzegging van de oude code goed te keuren. Niet instemmen met de opzegging heeft inhoudelijk de voorkeur van mijn fractie. Wel instemmen zou ten eerste de indruk wekken dat deze Kamer gevoelig is voor morele chantage, zeker gezien alle zeer kritische opmerking in eerste en tweede termijn van alle fracties. Bovendien bevestigt het een beeld dat de regering het parlement wel nodig heeft om een internationaal verdrag te ratificeren, maar kennelijk niet om een verdrag op te zeggen. Dat kan volgens de SP-fractie niet de bedoeling zijn. Nu stemmen levert zeker een tegenstem van mijn fractie op.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Bij de eerste opmerkingen van de collega van de SP-fractie heb ik niet gereageerd op de woorden "morele chantage". In de laatste zinnen suggereerde hij echter dat alle fracties dat zo zouden voelen. Dat geldt in elk geval niet voor de fracties waarvoor ik het woord heb gevoerd.

De heer **Elzinga** (SP): Ik beweer niet dat alle fracties dat zo zouden voelen. Mijns inziens zou het instemmen met de opzegging het beeld versterken dat wij gevoelig zijn voor wat in ieder geval mijn fractie ervaart als morele chantage van het kabinet. Het kabinet vraagt achteraf om in te stemmen met goedkeuring, nadat de goedkeuring al heeft plaatsgevonden. Volgens de minister kan alleen op deze wijze de staatsrechtelijke situatie en de volkenrechtelijke situatie in overeenstemming met elkaar worden gebracht. Dat kan volgens mijn fractie niet de bedoeling zijn. Gezien de zeer kritische houding van alle woordvoerders verwacht ik dat er zonder grote druk niet zou worden ingestemd. Dat bevestigt mijns inziens dat

## Elzinga

beeld. Ik heb echter de woorden van de heer Van de Beeten gehoord.

Nu stemmen levert een tegenstem op in ieder geval van mijn fractie. Ik ben zeer benieuwd of de regering ons nog een uitweg kan bieden, ook op basis van de verscheidene inbrengen van de andere fracties.

De **voorzitter**: Dank u, mijnheer Elzinga. Naar ik aanneem, kan de regering direct antwoorden.

Minister **Donner**: De Kamer heeft vijf minuten schorsing gekregen. Ik vraag de voorzitter om de regering ook vijf minuten te geven om zich te beraden.

De **voorzitter**: De regering krijgt een derde van de tijd van de Kamer, dus twee minuten.

De vergadering wordt van 18.20 uur tot 18.22 uur geschorst.

□

Minister **Donner**: Voorzitter. Aan het adres van het kabinet zijn zowel door mevrouw Strik als door de heer Elzinga woorden gericht waarin ik mij volstrekt niet kan vinden. Het kabinet zou jarenlang een situatie hebben gedoogd die in strijd zou zijn met het verdrag. Ik wijs nogmaals op de behandeling, tien jaar geleden, van de voorstellen van minister Borst. Het kabinet wilde toen duidelijk een einde maken aan deze situatie, maar de Kamer meende met een minimalistische uitleg van de verdragen dat een en ander verenigbaar was. De Kamer verwierp het voorstel, of althans gaf men duidelijk te kennen dat men daarom de opzegging niet duldde. Het beeld dat het kabinet heeft gedoogd, acht ik daarom ten enenmale onjuist.

Hetzelfde geldt voor de woorden van de heer Elzinga, die spreekt over morele chantage. Ik heb de Kamer de feiten voorgelegd. Wij verkeren in een situatie waarin er geen verdrag meer is dat Nederland bindt. Dat is in juridische zin de situatie. Daarom is er ook geen basis meer voor rechtstreekse werking. Aan die situatie zal niets veranderen door wat de Kamer doet. Ook als de Kamer het wetsvoorstel over opzegging verwerpt, blijft het verdrag opgezegd. Er ontstaat dan de situatie dat de regering opnieuw zal moeten ratificeren via de procedures die hiervoor bestaan. Zoals hier is gesteld, kan de regering dat niet zonder dat eerst de wetgeving is aangepast aan de verplichtingen die wij daarmee zouden aanvaarden. Ik zie niet wat daarbij de morele chantage is, anders dan dat ik heb gesteld dat het inderdaad wenselijk zou zijn om op dit punt de duidelijkheid te scheppen die er feitelijk is en daaraan de wetgeving aan te passen. Dit heeft niets te maken met chantage, maar met een oude juridische wijsheid. Die is al 700 jaar geleden uitgesproken door Bartolus van Saxoferrato. Hij zei: als de feiten niet overeenstemmen met de wetgeving of het recht, moet je niet de feiten aan het recht aanpassen, maar het recht aan de feiten. Daarom gaat het hierbij in essentie en dat doen, zou helderheid scheppen.

Ik heb toegezegd dat ik de Kamer onmiddellijk zal inlichten als ik hier de zaken niet juist heb geschetst. Ik zal dat binnen een week doen op basis van wat ik heb gezegd. Ik zeg echter nogmaals dat mijn oordeel blijft dat het verdrag niet meer bindend is voor Nederland.

Daaraan verandert noch de aanvaarding, noch de verwerping van de wet iets. Aanvaarding zal hooguit in de binnenlandse rechtssituatie meer duidelijkheid scheppen.

De heer Van de Beeten heeft gesteld dat er in 1964 gesproken is over een situatie waarin er in Nederland inderdaad nog geen eigen bijdrage was. Er was niet zozeer sprake van een onderscheid tussen een risqué professionel en een risqué social, als wel van de Invalideitewet voor alle maatschappelijke gevallen en de Bedrijfsongevallenwet voor alle ongevallen die zich in wetgeving voordeden. Er was dus nog geen sprake van een onderscheid en wij meenden met die wetgeving daarmee in overeenstemming te zijn. In 1967 heeft men gemeend dat het wenselijk was om in Nederland dat onderscheid op te heffen in de WAO, in het volle bewustzijn van onder andere de verplichtingen die er op dat punt waren. Bij de discussies in 1988, en zeker bij de discussies in 1998, is door de wetgever duidelijk aan de orde gesteld dat het niet de bedoeling was om in Nederland dat onderscheid in te voeren. Ik ben het er dus mee eens als wordt gesteld dat het chronologisch klopt. Een- en andermaal heeft echter de wetgever gesteld op dit punt onderscheid niet wenselijk te achten.

Dan kom ik op de vraag of het opzeggen van de code proportioneel is. Dit is enerzijds een vraag over de aantallen waarover het gaat, maar anderzijds een vraag of het kabinet het kan aanvaarden om door te gaan als de rechter vaststelt dat de wetgeving in strijd is met de verplichtingen van het verdrag, enkel en alleen omdat de aantallen beperkt zijn. Ik denk inderdaad dat dit niet onderschat moet worden. De heer Klink heeft aangegeven welke consequenties dit heeft voor wetgeving op het gebied van volksgezondheid. Van mijn zijde weet ik uit de discussies bij de omvorming van de WAO tot de WIA hoe groot de druk is geweest van verschillende zijden om een onderscheid in te voeren tussen risqué social en risqué professionel, met in het achterhoofd het argument dat werkgevers dan niet meer mede aangesproken kunnen worden voor het grootste deel van die ziektekosten, omdat die het gevolg zijn van ongevallen die zich buiten de sfeer van de bedrijven voordoen. Op de achtergrond speelt de discussie over het evenwicht dat we nu hebben in de volksverzekeringen, namelijk dat we geen verschil maken en dat bedrijven ook meebetalen aan bijvoorbeeld sportongevallen die elders plaatsvinden, omdat ieder belang heeft bij de preventie van ziekte ongeacht de oorzaak ervan en omdat ieder, ook de werkgever, belang heeft bij gezonde werknemers. Die discussie zullen we hoe dan ook openen, met als eerste stappen op dit punt het aanbrengen van een onderscheid.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Op zichzelf komt het natuurlijk vaker voor dat een rechter zegt dat een regel van nationaal recht of een lagere regel niet in overeenstemming is met een regel van hoger recht en hij deze onverbindend verklaart. Op zichzelf dwingt dat niet tot een wijziging van de regel, omdat die regel in 94% van de gevallen voor het overige gewoon van toepassing kan zijn, toegepast kan worden en gehandhaafd kan worden. Alleen in 6% van de gevallen zou de regel onverbindend zijn en buiten toepassing moeten blijven. Hier doet zich in feite toch dezelfde situatie voor? Is de noodzaak om tot een volledige stelselherziening te komen niet een te

## Donner

vergaande conclusie op grond van de rechterlijke uitspraak?

Minister **Donner**: Mijnheer Van de Beeten, natuurlijk is dat een begrijpelijke reactie, maar het is precies dezelfde reactie als in 1998, toen zich voordeed dat dit soort bepalingen rechtstreekse werking zouden kunnen hebben. Toen zei men dat het niet zo ver zou komen dat het deze consequenties zou hebben. Nu is de reactie dat het eventueel gerepareerd kan worden met een beperkt noodverband, als we het serieus doen. Ik ben bang dat nu dit onderdeel op deze wijze besproken is, je de eerste stappen zet op weg naar onderscheid, hoewel het wellicht niet onmiddellijk voortvloeit uit deze rechterlijke uitspraak. Dat leg ik de Kamer voor. Op grond van deze redenering zegt het kabinet dat er wellicht een oplossing te vinden is voor de mensen die inmiddels die aanspraak toegewezen hebben gekregen. Het idee om dat open te houden en daarmee verder te gaan, stuit echter onmiddellijk op de vraag wat we het juridisch moeten doen. Helaas is het recht niet geheel geschikt voor de pragmatische oplossingen die men wellicht zou zoeken. Ik ben het met u eens dat er oplossingen denkbaar zijn op dit terrein, maar ik vind niet dat we moeten zeggen dat we het verdrag kunnen rijmen en dat we het noodverband beperkt kunnen houden. Dan zullen we het serieus moeten overwegen en dat is automatisch het gevolg van verwerping van het voorstel tot opzegging. Laat ik er geen misverstand over bestaan, of u het nou morele chantage noemt of niet: de consequentie van verwerping is dat het kabinet gehouden zal zijn de ratificatie opnieuw in gang te zetten, met de voorstellen die dat met zich meebrengt.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Ik zal het woord "chantage" niet in de mond nemen, omdat daarachter altijd de veronderstelling van opzet zit, en ik niet van opzet uitga. Ik wil echter wel mijn collega Van de Beeten bijvallen. Het gaat niet zozeer om een pragmatische oplossing, maar om de vraag of de regering destijds de uitspraken van de rechter niet veel te schrikachtig heeft uitgelegd, in de trant van: als dit het is, dan moet het ook wel dat zijn. Tot nu toe heb ik eigenlijk nog niet gehoord dat als wij voor een beperktere oplossing kiezen, wij op dat punt weer bij de rechter nat kunnen gaan. De rechter heeft geoordeeld op deze casus. Er zijn meerdere scenario's denkbaar. Dat is niet zozeer pragmatisch, dat is vasthouden aan het uitgangspunt dat wij allemaal graag willen, namelijk dat wij in Nederland niet dat verschil willen invoeren als uitgangspunt in onze sociale zekerheid, maar dat wij tegelijkertijd wel recht willen doen aan de bepaling in die code die ons op een bepaald stuk iets voorschrijft. Ik zie dat niet zozeer als pragmatisch maar als het treffen van een oplossing voor een groep mensen die gelukkig heel klein is. Ik denk ook – daarin verschil ik echt van mening met beide ministers – dat het mogelijk moet zijn om met een goede juridische definiëring die groep ook redelijk beperkt te houden.

Minister **Donner**: Nogmaals, minister Klink zal ingaan op dat punt. Ik wijs er alleen op dat juist het punt dat mevrouw Westerveld aandraagt, de reden is dat we van februari tot november bezig zijn geweest voordat we het wetsvoorstel konden indienen. We hebben serieus gekeken of er juridisch gezien oplossingen waren, anders dan het provisorisch verband dat er was, om de code

overeind te houden en te volstaan met beperkte wijzigingen. Na consultatie van iedereen is geconcludeerd dat als je op die manier iets doet, dat onmiddellijk en ook later een olievlekwerking heeft. De minister van VWS zal nader ingaan op de punten die daarbij naar voren zijn gekomen.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Wie is "iedereen"?

Minister **Donner**: Alle betrokken deskundigen die wij op dat moment geraadpleegd hebben. Wij hebben hen gevraagd hoe we, gegeven de uitspraak, kunnen komen tot een regeling die voorkomt dat we de code moeten opheffen. Dat was de inzet van het debat op dat moment.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Kan de minister iets specifieker zijn? Welke deskundigen zijn geraadpleegd?

Minister **Donner**: Op ambtelijk niveau is er ook gekeken buiten de kring van juristen van de overheid. Ik weet niet meer welke namen daarbij horen. Dit soort overwegingen worden echt niet lichtvaardig genomen. Gelet ook op de discussies die er eerder over geweest zijn, denken we niet zomaar: kom, laten we eens een code opzeggen. Op de betrokken departementen is serieus gekeken of er een oplossing is die een beperkte aanpassing mogelijk maakt en die niet leidt tot opzegging van de code. Die discussie is gevoerd en het kabinet is tot de conclusie gekomen dat die mogelijkheden er niet zijn.

Mevrouw Westerveld zegt dat er een juridisch vacuüm ontstaat indien je de herziene code aanvaardt en de oude code verwerpt. Het juridisch vacuüm is echter al ontstaan. Dat wordt pas gerepareerd door voorstellen van het kabinet die nodig zijn om opnieuw tot ratificatie over te gaan. Er is nu een juridisch vacuüm op dit punt. Dat verandert niet door welk standpunt dan ook. Wij proberen er zo goed mogelijk een oplossing voor te vinden, zonder dat dit naar onze mening de gevreesde consequenties heeft.

Mevrouw Westerveld vraagt ook of niet elk nadeel z'n voordeel heeft. Op zichzelf ben ik op dat niveau van abstractie dat met haar eens. Ik ben het echter niet eens met de concretisering van deze uitspraak dat we nu ieder bedrijfsongeval moeten gaan registreren. Dat doen we namelijk al in het kader van de arbowetgeving, in het kader van de inschatting van risico's die binnen bedrijven gemaakt moeten worden en als het gaat om de Arbeidsinspectie, die optreedt bij ieder arbeidsongeval. Dat beeld hebben we dus al lang. Het punt is echter dat de aansprakelijkheidswetgeving geen antwoord biedt op de verplichting van de code, namelijk dat er geen eigen risico mag zijn. We hebben het er nu over hoe je het kunt verhalen als je het wél betaalt. Dat voldoet echter niet aan de bepalingen van het verdrag. Die houden in dat je het niet mag vragen. Dat heeft vervolgens de consequenties die minister Klink al beschreef.

De heer Elzinga heb ik al geantwoord dat op zichzelf feiten noemen geen chantage is. Ik heb aangegeven wat naar onze inschatting de consequenties zijn. Ik denk dat in een situatie zoals wij die nu hebben, de oude wijsheid geldt dat als het recht en de feiten niet met elkaar in overeenstemming zijn, je beter het recht in overeenstemming met de feiten kunt brengen dan proberen om de feiten in overeenstemming met het recht te brengen. Dat laat onverlet dat we steeds bezig zijn om te bezien op

## Donner

welke punten we zo goed mogelijk kunnen voldoen. Dat zullen we zeker ook moeten doen als de Kamer tot de conclusie komt dat de code opnieuw geratificeerd moet worden.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): De minister zegt: dat registreren doen we al. Nu moet ik in mijn geheugen graven, maar ik meen dat in de schriftelijke voorbereiding op dit wetsvoorstel die vraag gesteld is en dat toen geantwoord is dat op dat gedetailleerde niveau aan Europa geen cijfers geleverd konden worden, omdat Nederland geen systematische registratie van bedrijfsongevallen en beroepsziekten kent. Heb ik dat verkeerd?

Minister **Donner**: Wij hebben in die zin inderdaad geen systematische registratie van alle bedrijfsongevallen. Die hebben we ook niet nodig om een antwoord te geven op de vraag die u stelde, namelijk: waar zitten risico's binnen bedrijfsprocessen? We hebben de RI&E die elk bedrijf moet bijhouden met betrekking tot de risico's in het bedrijf. Dit vloeit voort uit de verplichtingen in de arbowetgeving. Het systematisch bijhouden van alle bedrijfsongevallen voegt daar weinig aan toe.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Dat is een misverstand. Waar mijn vraag destijds op gericht was en nog steeds is, ook in het kader van dit wetsvoorstel, is hoeveel slachtoffers van bedrijfsongevallen er jaarlijks in Nederland zijn. Dat was de vraag en niet waar de risico's liggen. Daarvan heb ik begrepen dat het nooit systematisch geregistreerd is. Daar was mijn opmerking over dat nadeel en dat voordeel op gericht.

Minister **Donner**: Op dat punt hebben we de globale beelden die nodig zijn. We hebben ook de beelden die voor de discussie binnen Europa nodig zijn om bedrijfsongevallen verder terug te dringen. Het leidt echter tot meer lasten dan dat er iets mee opgelost wordt als we dat nog gedetailleerder willen weten. Dat is de grens die we trekken.

Minister **Klink**: Voorzitter. Ik was in het bijzonder geïntrigeerd door de vraag van mevrouw Westerveld of het kabinet een beetje stommetje heeft zitten spelen als het gaat om de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep en in hoeverre het een beetje daarbij is weggebleven teneinde mensen niet in kennis te stellen van het feit dat er een opening voor hen lag om gevrijwaard te blijven van de verplichting tot de eigen bijdrage en vervolgens het eigen risico. Toen de raad die uitspraak deed, heeft het toenmalig kabinet twee dingen gedaan. Er is een circulaire gestuurd door het College voor zorgverzekeringen om mensen te vrijwaren van de eigen bijdrage in de sfeer van de AWBZ. Tegelijkertijd heeft het toenmalige kabinet in februari 2007 het verdrag opgezegd, althans, aangeven aan de Raad van Europa dat men voornemens was om het verdrag op te zeggen en dat het na één jaar opgezegd zou zijn. Dat zijn twee acties die voor iedereen, zeker voor het parlement, kenbaar ondernomen zijn door het toenmalige kabinet. Er is direct invulling gegeven aan de circulaire op grond van de juridische basis die besloten lag in deel VI van de code. Er was toen dus een juridische basis, er was een rechterlijke uitspraak en vervolgens kwam er een

circulaire. Daarnaast is direct gezegd: we willen die juridische grondslag wegnemen door de code op te zeggen.

Vervolgens is de invoering van het verplichte eigen risico in de Zorgverzekeringswet gekomen. Daarover hebben we uitvoerig met de Tweede en de Eerste Kamer van gedachten gewisseld. Daarbij hebben we, ook hier, geen stommetje gespeeld. Sterker nog, we hebben gezegd dat we met elkaar een wetgevingstraject ingaan waarvan we over en weer weten dat die op gespannen voet staat met de code die inmiddels opgezegd is door een vorig kabinet. Ook daarbij is van onze zijde geen enkele schimmigheid betracht. Integendeel, we hebben dat – ik herhaal het nog maar een keer – zowel met de Tweede als de Eerste Kamer uitvoerig gewisseld.

Vervolgens is er met de Tweede Kamer gesproken over het opzeggen van het verdrag. Vanwege de tijd en het ritme dat erin zat, is dat inderdaad niet hier in de Eerste Kamer aan de orde kunnen komen. Wij hebben ons daar uitgebreid voor geëxcuseerd. In de Tweede Kamer is het echter uitvoerig gewisseld. In die zin denk ik dat het toenmalige en het huidige kabinet daadwerkelijk kenbaar gevolg gegeven heeft aan de uitspraak van de rechter. Nogmaals, we zijn niet op een onthutsende manier – die kwalificatie zou je eraan kunnen verbinden – omgegaan met een uitspraak van de Centrale Raad van Beroep.

Nu staan we voor de situatie dat er geen wettelijke grondslag is voor datgene wat in het zogenaamde noodverband is geregeld. We staan dus voor de vraag of wij nu, terwijl het juist direct onze inzet was om de juridische grondslag voor dat onderscheid weg te nemen door de code op te zeggen, met een novelle precies datgene gaan doen wat wij niet willen, namelijk een categorie aanbrenge. Zo van: oké, we hebben hier te maken met mensen die een aandoening hebben van een beroepsrisico of een beroepsongeval en daarnaast hebben we de andere categorieën. De heer Donner besloot zo-even zijn betoog met de vraag hoeveel mensen er nadeel van hebben als we het niet doen, afgezet tegen de lasten die het met zich meebrengt.

Ik gaf zo-even niet voor niets het voorbeeld van de regeling die wij nu kennen in de sfeer van het eigen risico en de eigen bijdrage. De chronisch zieken, mensen die meerjarige zorgkosten maken, hebben wij langs andere lijnen dan de categorisering van beroepsongevallen of de oorzaak van de aandoening vormgegeven, waarbij niet de oorzaak van de aandoening van de meerjarige zorgkosten bepalend is, maar het feit dat die zorgkosten er zijn. Zo worden mensen naar mijn stellige overtuiging op een redelijke, zelfs riante manier vrijgesteld van het eigen risico dat zich daar aftekent. Om tegen die achtergrond, zonder dat de juridische basis er is – daarom spreken we over een "noodverband" – nu een wettelijke regeling in het leven te roepen om precies datgene te doen wat je wilde vermijden, is wel heel veel gevraagd aan de regering.

Daarom zei ik zo-even in mijn eerste termijn dat wij wel bereid zijn om te kijken naar diegenen die begunstigd zijn op grond van de regeling die wij via de circulaire en via de brief aan de zorgverzekeraars in Nederland hebben getroffen, om te bezien in hoeverre we hen kunnen bestendigen. Het gaat mij te ver om nu nogmaals een regeling in het leven te roepen waardoor grotere categorieën mensen precies in aanmerking gaan komen voor de vrijwaring van het eigen risico, terwijl we

## Klink

ze langs andere, meer generieke weg ervan hebben ontslagen. We beogen tenslotte generieke wetgeving en geen regelgeving die ziet op de oorzaken van aandoeningen voor kosten. Nogmaals, ik ben wel bereid om te bezien of we degenen die in het verleden begunstigd zijn, kunnen bestendigen en om juridisch na te gaan in hoeverre we dat kunnen realiseren. Daar biedt de regeling wellicht wel ruimte voor.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): De minister zegt dat het wel heel veel gevraagd is van de regering, maar ik zou dat willen omdraaien: het is wel heel veel gevraagd van deze Kamer. Er was een rechterlijke uitspraak. Het toenmalige kabinet heeft besloten om even voor de korte termijn iets te doen, maar wilde zo snel mogelijk van die verplichting af. Het maakte er geen formele regeling van, maar puur een circulaire. Vervolgens wordt de code opgezegd. We stellen hier met elkaar vast dat deze Kamer daar niet in gekend is, maar dat de opzegging een feit is. En dan wordt nu gezegd: ja, die circulaire heeft ook eigenlijk geen rechtsbasis meer, dus u vraagt wel heel veel van ons. Ik stel vast dat de regering zichzelf in dat parket heeft gemanoeuvreed en nu de zwartepiet hier neerlegt. Ik noem het zwartepiet, omdat ik het lastig te verteren vind dat als een rechter een uitspraak doet waaraan Nederland moet voldoen, daar op zo'n we-willen-hier-zo-snel-mogelijk-vanaf-manier aan voldaan wordt, in plaats van te zeggen: we treffen een loyale regeling om hier aan te voldoen, we gaan vervolgens het traject in om ervoor te zorgen dat datgene gebeurt wat we niet meer willen en daarna gaan we een fatsoenlijke regeling van overgangsrecht treffen.

Minister **Klink**: Hoe kunt u nu zeggen dat we daar onfatsoenlijk mee omgegaan zijn of woorden van die strekking? Er was een rechterlijke uitspraak, waarvan van meet af aan kenbaar is gemaakt dat die in strijd was met onze huidige wetgeving, maar ook met wat wij principieel met onze wetgeving willen en beogen. Er was dus meer aan de hand dan dat wij te maken hadden met een formeel punt of dat er iets wrong dat wij zo snel mogelijk wilden wegnemen. Er lag een principiële uitspraak van het kabinet, die overigens werd gesteund door de Tweede Kamer, dat wij die kant niet op zouden willen. Toen de invoering van het verplichte eigen risico in de Zorgverzekeringswet vervolgens aan de orde was, hebben wij volstrekt kenbaar gemaakt, ook aan de Eerste Kamer, dat er spanning was met de code. Als wij aan een wetwijziging moesten gaan werken om het risque professionnel wel degelijk in onze Zorgverzekeringswet te verankeren, terwijl het verdrag al was opgezegd en terwijl wij met een wijziging van de Zorgverzekeringswet bezig waren, die in de Tweede en de Eerste Kamer moest worden behandeld en waarvan wij samen hadden uitgewisseld dat die op gespannen voet stond met de code, dan lijkt het mij dat wij van de regering met twee monden zouden spreken.

U hebt het over zomaar een circulaire, maar die had een juridische grondslag. Dat was de sociale code, het internationale recht. Die is ontvallen toen dit jaar maart het verdrag werd opgezegd, althans de effectuering daarvan plaatsvond. Sindsdien is het een noodverband. Mede op grond van debatten met de Eerste en de Tweede Kamer hebben wij gezegd dat wij dat continueren. Wij willen dat blijven continueren, maar dat neemt niet het punt weg dat wij principieel vinden dat het niet

in onze wetgeving verankerd dient te worden. Overigens zijn wij daar geen enkel moment schimmig over geweest, ook niet toen wij spraken over wetgeving in formele zin over het eigen risico. Die stap willen wij dan ook niet op onderdelen, maar zeker niet in de breedte zetten.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Het principiële verschil van inzicht tussen u en mijn fractie zit al in de openingszin. Daarin wordt aangegeven dat wij er op een heel verschillende manier naar kijken. U zegt dat er een rechterlijke uitspraak kwam die in strijd was met wetgeving. Ik zeg: nee, er kwam een rechterlijke uitspraak die liet zien dat onze wetgeving in strijd was met een eigen supranationale norm. Dat is een heel ander verhaal.

Minister **Klink**: Dan zeggen wij eigenlijk hetzelfde, want ik loop voor die laatste zinsnede niet weg. Inderdaad, er was hoger recht waar het lagere recht mee in strijd bleek te zijn op basis van de uitspraak van de rechter. Vervolgens hebben wij geconstateerd dat de implicatie die de rechter verbond aan het hogere recht – dat is in dit geval deel VI van de code – niet spoorde met onze wetgeving. Daar voeg ik echter iets aan toe. Het ging niet zomaar om formele wetgeving die niet spoorde met het hogere recht; het ging om een uitgangspunt van onze wetgeving. Wij vreesden ook dat dit uitgangspunt zich zou gaan vertakken naar bredere regelgeving. Op het specifiekere onderdeel van de eigen bijdrage en het eigen risico hebben wij er van meet af aan geen enkel geheim van gemaakt, ook niet in de behandeling in de Tweede Kamer of hier in de Eerste Kamer, dat het niet strookte met de uitgangspunten van de wet- en regelgeving, die niet alleen actueel waren, maar waartoe wij samen nog zouden gaan beslissen. De Eerste Kamer en het kabinet hebben gezamenlijk besloten tot het eigen risico. Dan kunt u toch niet volhouden dat wij maar domweg constateerden dat er spanning was en dus de code maar opzegden? Wij hebben wetgeving in het leven geroepen met principiële achtergronden, namelijk het eigen risico. Daar vonden wij van dat het onderscheid tussen risque professionnel en risque social niet diende te worden gemaakt. Dan zou ik nu, nu de code is opgezegd en vervolgens de juridische basis daaraan ontvallen is, om principiële redenen opnieuw de wetgeving moeten herijken aan het onderscheid. Niet omdat iemand mij daar krachtens internationaal recht toe verplicht, maar omdat er een noodverband was. Dan zeg ik: voor zover daar rechten aan zijn ontleend in het verleden, wil ik die graag honoreren en bestendigen, maar ik voel er niet voor om die nu breed te gaan openstellen met alle uitvoeringsimplicaties die ik zo-even noemde. Wij moeten immers onder meer een onderscheid aanbrengen in de wet.

Laat ik één voorbeeld noemen. Het is namelijk vrij ingewikkeld en omslachtig. Soms vind ik het dan zelf lastig om het helder voor het voetlicht te krijgen, maar laat ik nog één poging wagen. In de Zorgverzekeringswet hebben wij een eigen risico geïntroduceerd van € 150. Door die € 150 eigen risico gaat de premie voor iedereen met circa € 80, € 90 naar beneden. Dan gaan wij de chronisch zieken vrijwaren van het surplus aan kosten dat er is, dat is ongeveer € 47, € 50. Daar roep ik een regeling voor in het leven voor degenen die te maken hebben met beroepsongevallen. Dat zijn risques

## Klink

professionals en daaruit voortvloeiende zorglasten. Dan moet ik tegen hen gaan zeggen: u hoeft die € 150 niet meer te betalen. Dat impliceert de regelgeving namelijk op dat moment, in ieder geval krachtens de sociale code. Vervolgens moet ik gaan corrigeren voor de vermindering van de premie die plaatsvond doordat wij allemaal het eigen risico betalen. Ik kom dus in een totaal andere categorie, met totaal andere criteria, met moeilijk in te passen manieren van vrijwaring, want ik moet ergens anders weer een last gaan opleggen. Vervolgens moet ik bepalen wie er voor in aanmerking komt. Er komt ongetwijfeld een uitvoeringsorganisatie die dat moet bepalen. Er komen ongetwijfeld bezwaar en beroep uit voort. Dat zorgt ongetwijfeld voor lasten bij de rechterlijke macht. Dat allemaal omdat wij mensen via een algemene regeling willen vrijwaren van de lasten die voortvloeien uit meerjarige zorgkosten en daar een categorie aan toevoegen, namelijk de categorie waarbij iets voortvloeit uit een beroepsrisico of een aandoening die te maken heeft met het feit dat je naar je werk ging. Gegeven de hele context en de uitgewisselde principiële uitgangspunten van de Zorgverzekeringswet is dat veel gevraagd van een regering. Dat bedoel ik niet desavourend. Ik incorporeer daar direct bij dat wij een omissie hebben gehad, dat wij via de vertraging die plaatsvond door het voorleggen van de goedkeuringswet, nu in deze situatie staan. Ik ben echter gehouden om deze principiële en praktische bezwaren helder voor het voetlicht te brengen.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Ik zal het betoog van de minister even laten zakken, maar ik kan wel de toezegging noteren dat de rechten van degenen die nu onder het noodverband vallen, zullen worden geëerbiedigd? Dat heb ik goed begrepen?

Minister **Klink**: Ja, en bestendigd blijven.

Dank u wel, voorzitter. Ik heb niet een mooie volzin, waar u in de pauze om vroeg, maar die zal ik de volgende keer van de heer Donner lenen. Dat lukt vast wel.

De **voorzitter**: U weet dat wij dat altijd zeer op prijs stellen.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Ik heb in mijn tweede termijn een opmerking gemaakt over een eventueel aanhouden hiervan. Aan de ene kant is de Kamer baas over haar eigen agenda. Aan de andere kant draagt de Grondwet op om een beslissing te nemen over voorstellen van de regering die de Tweede Kamer hebben gepasseerd. Ik zou mijzelf dus bezwaard voelen als de Eerste Kamer tegen de zin van de regering uitdrukkelijk zou zeggen: laten wij dit wetsvoorstel twee jaar aanhouden. Er komt nog een brief van de minister, begreep ik. Wellicht kan de minister daarin een antwoord geven op de vraag of ontraden wordt om die weg te volgen, dan wel of daar overwegende bezwaren bestaan.

Minister **Klink**: Er komt volgaarne een brief van het kabinet. Wel wil ik op een punt wijzen waar ik heel gevoelig voor ben. Dat is precies het punt dat mevrouw Westerveld zo-even aansneed.

Toen de circulaire kwam, heb ik vrij bewust gezegd dat er een juridische basis lag in de sociale code. De rechtstreekse werking die de rechter daaraan verleende,

leidde tot de circulaire en vervolgens de brief aan ZN (Zorgverzekeraars Nederland). Wij zitten nu in de situatie dat de juridische basis daaraan ontvallen is. Als wij een noodverband gaan continueren zonder dat daarvoor een goede juridische basis is en wij aan ieder kenbaar maken dat er mogelijkheden zijn om je te vrijwaren van het eigen risico op voorwaarde dat je aan bepaalde criteria voldoet, dan vrees ik dat dan niet meer kenbaar, helder en voor eenieder inzichtelijk is wat er dan gebeurt – dat is precies de richting die mevrouw Westerveld terecht van kanttekeningen voorzag – tenzij wij toch de weg van de wetgever opgaan. Daar scharnieren de afwegingen omheen. Daarbij prevaleert vooralsnog mijn intuïtieve voorkeur voor helderheid en transparantie, waar mevrouw Westerveld in feite naar vroeg. Ik laat het echter zeker op mij inwerken.

De **voorzitter**: Ik dank de regering voor de in tweede termijn gegeven antwoorden.

De beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter**: Mij is inmiddels duidelijk geworden dat het niet ondenkbaar is dat leden om een derde termijn zouden willen vragen. De heer Van de Beeten overweegt kennelijk een ordevoorstel, maar of hij dat voorstel straks ook zal doen, moeten we afwachten. We krijgen nog een brief van de regering waarin wordt bevestigd of de uiteenzetting van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over volkenrecht correct was. Die brief zal het kenmerk dragen van Buitenlandse Zaken, begrijp ik.

Minister **Donner**: Even voor alle duidelijkheid: niet zozeer een bevestiging of zij juist was, maar of ik iets miszegd heb. Als er dus geen brief komt, heb ik niets miszegd.

De **voorzitter**: Nee nee, ik wil graag van u een brief zien waarin staat of er inderdaad een expliciete instemming bestaat bij Buitenlandse Zaken. U hebt hier meegedeeld dat u dat gaat vragen.

Minister **Donner**: U wilt een uitdrukkelijke verklaring van Buitenlandse Zaken of het verdrag is opgezegd.

De **voorzitter**: Ja.

Minister **Donner**: Uitstekend, ik zal ervoor zorgen dat die er komt.

De **voorzitter**: Ja, we kunnen het niet blindelings aannemen als u zelf enige twijfel hebt of dat het geval is.

Minister **Donner**: Daar hoeft u ook geen twijfel over te hebben.

De **voorzitter**: Oké. Verder is het nog mogelijk dat mevrouw Kneppers naar aanleiding van die brief om een heropening vraagt. We kunnen dus vandaag niet tot afhandeling komen. We kunnen ook volgende week niet stemmen, zoals eenieder duidelijk zal zijn. Ik zal het aan de Voorzitter en de Griffier overlaten om in overleg met de regering te bezien of we over veertien dagen tot afhandeling van het wetsvoorstel kunnen komen. Daar kunt u allemaal mee leven, zie ik. Ik sluit de vergadering

## Klink

en wens u een goede receptie in het kader van het afscheid van de heer Rehwinkel.

Sluiting 19.00 uur

## Besluiten en ingekomen stukken

### Lijst van besluiten

De Voorzitter heeft na overleg met het College van Senioren besloten om:

a. de plenaire behandeling van de volgende (wets)voorstellen te doen plaatsvinden op:  
8 september 2009

Wijziging van de begrotingsstaten van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (XII) voor het jaar 2009 (wijziging samenhangende met de Voorjaarsnota) (31965-XII);

22 september 2009 (hamerstukken) (onder voorbehoud)

Uitbreiding en wijziging van de Wet milieubeheer in verband met de uitvoering van de verordening (EG) nr. 1272/2008 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 16 december 2008 betreffende de indeling, etikettering en verpakking van stoffen en mengsels en tot wijziging en intrekking van de Richtlijnen 67/548/EEG en 1999/45/EEG en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1907/2006 alsmede daarmee samenhangende wijzigingen van andere wetten (Uitvoeringswet EG-verordening indeling, etikettering en verpakking van stoffen en mengsels) (31894);

Jaarverslag en slotwet Huis der Koningin 2008 (31924-I);

Jaarverslag en slotwet van de Staten-Generaal 2008 (31924-IIA);

Jaarverslag en slotwet Raad van State, de Algemene Rekenkamer, de Nationale Ombudsman, de Kanselarij der Nederlandse Orden, het Kabinet van de Gouverneur van de Nederlandse Antillen en het Kabinet van de Gouverneur van Aruba 2008 (31924-IIB);

Jaarverslag en slotwet Ministerie van Algemene Zaken, het Kabinet der Koningin en de Commissie van Toezicht betreffende de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten 2008 (31924-III);

Jaarverslag en slotwet van Koninkrijksrelaties 2008 (31924-IV);

Slotwet en jaarverslag Ministerie van Buitenlandse Zaken 2008 (31924-V);

Jaarverslag en slotwet ministerie van Justitie 2008 (31924-VI);

Jaarverslag en slotwet Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2008 (31924-VII);

Jaarverslag en slotwet ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap 2008 (31924-VIII);

Jaarverslag en slotwet Nationale Schuld 2008 (31924-IXA);

Jaarverslag en slotwet Ministerie van Financiën 2008 (31924-IXB);

Jaarverslag en slotwet Ministerie van Defensie 2008 (31924-X);

Slotwet en jaarverslag Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en van de begrotingsstaat van het Waddenfonds 2008 (31924-XI);

Jaarverslag en slotwet Ministerie van Verkeer en Waterstaat 2008 (31924-XII);

Jaarverslag en slotwet Ministerie van Economische Zaken 2008 (31924-XIII);

Slotwet en jaarverslag Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit 2008 (31924-XIV);

Jaarverslag en slotwet Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2008 (31924-XV);

Slotwet en jaarverslag Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport 2008 (31924-XVI);

Slotwet en jaarverslag van Jeugd en Gezin 2008 (31924-XVII);

Slotwet en jaarverslag van Wonen, Wijken en Integratie 2008 (31924-XVIII);

Jaarverslag en slotwet Infrastructuurfonds 2008 (31924-A);

Jaarverslag en slotwet gemeentefonds 2008 (31924-B);

Jaarverslag en slotwet provinciefonds 2008 (31924-C);

Jaarverslag en slotwet van het Fonds economische structuurversterking 2008 (31924-D);

Jaarverslag en slotwet van het Spaarfonds AOW 2008 (31924-E);

Jaarverslag en slotwet Diergezondheidsfonds 2008 (31924-F);

Jaarverslag en slotwet van het BTW-compensatiefonds 2008 (31924-G);

Wijziging van de begrotingsstaat van de Staten-Generaal (IIA) voor het jaar 2009 (wijziging samenhangende met de Voorjaarsnota) (31965-IIA);

Wijziging van de begrotingsstaat van de overige Hoge Colleges van Staat en Kabinetten (IIB) voor het jaar 2009 (wijziging samenhangende met de Voorjaarsnota) (31965-IIB);

Wijziging van de begrotingsstaten van het Ministerie van Algemene Zaken, het Kabinet der Koningin en de Commissie van toezicht betreffende de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (III) voor het jaar 2009 (wijziging samenhangende met de Voorjaarsnota) (31965-III);

Wijziging van de begrotingsstaat van Koninkrijksrelaties (IV) voor het jaar 2009 (wijziging samenhangende met de Voorjaarsnota) (31965-IV);

Wijziging van de begrotingsstaten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2009 (wijziging samenhangende met de Voorjaarsnota) (31965-V);

Wijziging van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2009 (wijziging samenhangende met de Voorjaarsnota) (31965-VI);

Wijziging van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2009 (wijziging samenhangende met de Voorjaarsnota) (31965-VII);

Wijziging van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2009 (wijziging samenhangende met de Voorjaarsnota) (31965-VIII);

Wijziging van de begrotingsstaat van Nationale Schuld (IXA) voor het jaar 2009 (wijziging samenhangende met de Voorjaarsnota) (31965-IXA);

Wijziging van de begrotingsstaten van het Ministerie van Financiën (IXB) voor het jaar 2009 (wijziging samenhangende met de Voorjaarsnota) (31965-IXB);

Wijziging van de begrotingsstaten van het Ministerie van Defensie (X) voor het jaar 2009 (wijziging samenhangende met de Voorjaarsnota) (31965-X);

Wijziging van de begrotingsstaten van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (XI) en van de begrotingsstaat van het Wadden-