

Vergaderjaar 2007–2008

31 283

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

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 28 september 2007 en het nader rapport d.d. 16 november 2007, aangeboden aan de Koningin door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, mede namens de ministers van Buitenlandse Zaken en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 30 augustus 2007, nr. 07.002718, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, mede namens de minister van Buitenlandse Zaken en de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot goedkeuring van de op 6 november 1990 te Rome tot stand gekomen Europese Code inzake sociale zekerheid (herzien) (Trb. 1993, 123), met memorie van toelichting.

Het voorstel betreft de goedkeuring van de herziene Europese Code inzake sociale zekerheid (hierna: de herziene code) van de Raad van Europa. Deze moet de huidige code, die uit 1964 dateert en voor Nederland in 1968 in werking is getreden, vervangen. De herziene code is in 1990 tot stand gekomen en is vooralsnog door geen enkele staat bekrachtigd. Tegelijkertijd met de goedkeuring van de herziene code is bij de Raad de goedkeuring van de opzegging van deel VI (Uitkeringen en verstrekkingen bij arbeidsongevallen en beroepsziekten) van de huidige code ter advisering voorgelegd. De reden voor opzegging is gelegen in de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van 8 september 2006, waarin deze heeft geoordeeld dat het vragen van een eigen bijdrage op grond van de Algemene wet bijzondere ziektekosten in strijd is met de artikelen 32, 34 en 38 van de huidige code, indien sprake is van ziektekosten als gevolg van een arbeidsongeval of een beroepsziekte.² Op grond van artikel 44 van de herziene code is een eigen bijdrage wèl toegestaan in die gevallen waarin de nationale wetgeving voorziet in een algemeen ziektekostenstelsel. De Raad heeft in 1994 en in 2002 al een positief advies uitgebracht over eerdere voornemens tot bekrachtiging van de herziene code.³ In beide gevallen heeft de regering er van afgezien om dit verdrag aan beide kamers der Staten-Generaal voor te leggen. In 1997 heeft de Raad geadviseerd over de opzegging van deel VI van de huidige code.⁴ Deze opzegging is door de Tweede Kamer der Staten-Generaal verworpen, omdat niet tevens overgegaan werd tot bekrachtiging van de herziene code. De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt daarbij de volgende kanttekeningen over de bekrachtiging door andere staten, de Koninkrijkspositie, de verenigbaarheid van de werkloosheidsuitkeringen met de code en het karakter van de herziene code.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Centrale Raad van Beroep, 8 september 2006, 02/6144 AWBZ, LJN AY8221.

³ Adviezen van 11 januari 1994, W12.93.0614/IV/K en van 1 maart 2002, W12.01.0565/IV.

⁴ Advies van 12 augustus 1997, Kamerstukken II 1996/97, 25 524, A.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 30 augustus 2007, nr. 07.002718, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 28 september 2007, nr. W12.07.0317/III, bied ik U hierbij aan. Ik sluit daarbij in het advies van de Raad van State van 1 maart 2002, nr. W12.01.0560/IV, inzake de goedkeuring van de Herziene Europese Code inzake sociale zekerheid, dat hiermee voor zover nog relevant wordt behandeld en gepubliceerd (zie bijlage).

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat aan de volgende punten aandacht is geschonken.

1. Bekrachtiging door andere staten

De herziene code is op 18 juni 1990 goedgekeurd door het Comité van ministers van de Raad van Europa. Behalve door Nederland is de herziene code inmiddels door dertien landen ondertekend. De laatste ondertekening vond plaats in 1993. Tot op heden heeft geen enkel land de code bekrachtigd. Omdat de herziene code, ingevolge artikel 84, tweede lid, van die code, pas in werking kan treden na het verstrijken van een tijdvak van twaalf maanden na de datum waarop twee lidstaten de herziene code hebben bekrachtigd, is de code nog niet in werking getreden. Ook bekrachtiging door Nederland alleen is niet voldoende om de herziene code in werking te laten treden. Volgens de toelichting is nog in geen enkel ander land een bekrachtigingsprocedure opgestart, zodat de nieuwe code niet in werking kan treden.

Uit de memorie van toelichting wordt niet duidelijk waarom bekrachtiging door de overige staten al meer dan zeventien jaar op zich laat wachten, terwijl reeds in 1974 werd geconstateerd dat de huidige code niet meer paste bij de ontwikkelingen in de sociale zekerheidswetgeving. Uit de toelichting bij het voorstel uit 2001 en bij dit voorstel kan worden opgemaakt dat in 1994 en in 2002 de bekrachtigingsprocedure in Nederland is opgeschort in verband met ontwikkelingen in de wetgeving en in afwachting van het toelichtend rapport bij de code. Aangezien het toelichtend rapport in 1998 is uitgekomen, zou er voor andere landen ook op dit punt geen beletsel meer kunnen bestaan om de herziene code te bekrachtigen.

De Raad adviseert in de toelichting in te gaan op de oorzaken van het achterwege blijven van bekrachtiging door andere staten en op de vooruitzichten op goedkeuring.

1. Bekrachtiging door andere staten

De Raad van State merkt op dat uit de memorie van toelichting niet duidelijk wordt waarom bekrachtiging door de overige staten al meer dan zeventien jaar op zich laat wachten, terwijl reeds in 1974 werd geconstateerd dat de huidige code niet meer paste bij de ontwikkelingen in de sociale zekerheidswetgeving. Uit de toelichting bij het voorstel uit 2001 en bij dit voorstel kan worden opgemaakt, aldus de Raad van State, dat in 1994 en in 2002 de bekrachtigingsprocedure in Nederland is opgeschort in verband met ontwikkelingen in de wetgeving en in afwachting van het toelichtende rapport bij de code. Aangezien het toelichtende rapport in 1998 is uitgekomen, zou er voor andere landen ook op dit punt geen beletsel meer kunnen bestaan om de herziene code te bekrachtigen.

De Raad adviseert in de toelichting in te gaan op de oorzaken van het achterwege blijven van bekrachtiging door andere staten en op de vooruitzichten op goedkeuring.

Voor zover het kabinet kan overzien geldt voor de meest landen dezelfde reden als die voor Nederland tot dusver heeft gegolden. In het laatste decennium hebben de meeste, zo niet alle, landen hun socialezekerheidsstelsels hervormd. Tijdens deze hervormingsprocessen, die overigens nog lang niet zijn afgerond, zullen deze landen terughoudend zijn met het aangaan van internationale verplichtingen.

Daarnaast zal ongetwijfeld meespelen dat zich in de loop der tijd, door het uitblijven van de andere ratificaties lidstaten zijn gaan afzien van ratificatie. Om dit te doorbreken gaat het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, samen met de Raad van Europa, een seminar organiseren om de ratificatie van

de herziene Code te promoten. Voor dit seminar zijn de ca. tien landen uitgenodigd, die de herziene Code destijds hebben ondertekend, dan wel die in het verleden belangstelling voor ratificatie hebben getoond. Het betreft bovendien voor het merendeel landen waarvan het voorzieningenniveau zodanig is dat verwacht kan worden dat zij aan de eisen van de herziene Code zullen voldoen. De inzet is om de herziene Code nieuw leven in te blazen door andere landen bereid te vinden ook (delen van) de herziene Code te bekrachtigen.

Een passage van deze strekking is, naar aanleiding van de opmerking van de Raad, in de Memorie van Toelichting opgenomen.

2. Koninkrijkspositie

Volgens paragraaf 2 van de toelichting zal de herziene code alleen voor Nederland gelden. Dit ligt niet zonder meer voor de hand, aangezien in 1993 goedkeuring werd gevraagd voor Nederland en de Nederlandse Antillen. De Nederlandse Antillen hebben destijds medegelding in beraad gehouden, Aruba achtte medegelding niet wenselijk. Zowel in 2001 als nu is niet ingegaan op de redenen waarom de andere landen van het Koninkrijk geen medegelding wensen. Voorts zou het passend zijn indien de toelichting eveneens zou ingaan op de opvatting van de regering over de vraag of het wenselijk is dat tussen de landen van het Koninkrijk verschillen bestaan in de internationaalrechtelijke waarborgen op het gebied van de sociale zekerheid. Dit klemt te meer nu binnen afzienbare tijd drie van de zes Caribische eilanden deel gaan uitmaken van de Nederlandse rechtsorde. Mede gelet daarop had de Raad zich kunnen voorstellen dat het onderhavige voorstel zou zijn voorgelegd aan de Raad van State van het Koninkrijk.

De Raad adviseert de toelichting op het voorgaande in te gaan.

2. Koninkrijkspositie

De Raad adviseert in de toelichting in te gaan op de vraag waarom de goedkeuring alleen voor Nederland wordt gevraagd en niet van de Nederlandse Antillen. De regering heeft zich voorgenomen in een later stadium de Nederlandse Antillen en Aruba om een standpunt voor medegelding te vragen. Gezien het spoedeisende karakter in relatie tot de opzegging van Deel VI van de Europese Code, acht de regering het nu niet opportuun om een reactie uit die landen te vragen. Het belang om uitsluitend voor Nederland medegelding te vragen, is gelegen in de huidige situatie waarin de eigen bijdragen in de zorg in strijd komen met een ieder verbindende bepaling uit de Europese Code. Het belang van het Koninkrijk bij een binding van alle landen binnen het koninkrijk aan de herziene Europese Code staat hiervan los. De regering acht het in het algemeen niet noodzakelijk dat er bij de binding aan sociale zekerheidsverdragen sprake is van uniformiteit tussen de landen van het Koninkrijk. Daarvoor zijn immers de nationale sociale zekerheidsstelsels van de landen te divers. Het verschil in binding aan internationale normen inzake de sociale zekerheid tussen de diverse landen binnen het Koninkrijk is nu ook al een gegeven dat door binding van alleen Nederland aan de herziene Code niet ingrijpend wijzigt.

3. Bekrachtiging deel IV

Deel IV van de herziene code bevat regels omtrent werkloosheidsuitkeringen. Ingevolge artikel 24, eerste lid, kan de uitkering in het geval van volledige werkloosheid worden beperkt tot hetzij 39 weken in een tijdvak van 24 maanden, hetzij 39 weken per geval van werkloosheid. Ingevolge het tweede lid geldt voor landen met een stelsel van werkloosheidsuitkeringen waarin de maximale uitkeringsduur afhankelijk is van de verzekeringsduur, zoals Nederland, dat het gemiddelde van de voorgeschreven tijdvakken voor de betaling van de uitkering, gewogen in overeenstemming met de frequentie van de gevallen, niet minder mag bedragen dan 39 weken of de helft van de duur van de wachttijd. Volgens de memorie van toelichting bij het voorstel tot goedkeuring van de herziene code uit 2001 zou Nederland toen nog niet overgaan tot bekrachtiging van deel IV. De reden hiervoor was gelegen in het feit dat er volgens het toelichtend rapport bij de herziene code geen overeenstemming bestond over de interpretatie van de voorgeschreven middellingsmethodiek. Het gaat daarbij om de vraag of bij de middeling de feitelijke uitkeringsduur of de maximale wettelijke uitkeringsduur als uitgangspunt genomen moet worden.¹ In zijn advies van 1 maart 2002 heeft de Raad

¹ Zie Explanatory Report on the European Code of Social Security (revised), Straatsburg, Raad van Europa 1998, blz. 43. nr. 193.

gevraagd dit standpunt te verduidelijken en te onderbouwen met cijfermateriaal. In de toelichting bij het thans voorliggende voorstel tot bekrachtiging wordt in het geheel niet ingegaan op de vraag of de feitelijke dan wel de maximale wettelijke uitkeringsduur als uitgangspunt moet worden genomen, maar wordt geconcludeerd dat de Nederlandse wetgeving aan deze normen voldoet.

De Raad adviseert de in het advies van 1 maart 2002 gestelde vraag alsnog te beantwoorden en gemotiveerd te onderbouwen dat de Nederlandse wetgeving op dit onderdeel aan de verdragsverplichtingen voldoet.

3. Bekracting deel IV

Deel IV van de herziene code bevat regels omtrent werkloosheidsuitkeringen. Ingevolge artikel 24, eerste lid, kan de uitkering in het geval van volledige werkloosheid worden beperkt tot hetzij 39 weken in een tijdvak van 24 maanden, hetzij 39 weken per geval van werkloosheid. Ingevolge het tweede lid geldt voor landen met een stelsel van werkloosheidsuitkeringen waarin de maximale uitkeringsduur afhankelijk is van de verzekeringsduur, zoals Nederland, dat het gemiddelde van de voorgeschreven tijdvakken voor de betaling van de uitkering, gewogen in overeenstemming met de frequentie van de gevallen, niet minder mag bedragen dan 39 weken of de helft van de duur van de wachttijd. Volgens de memorie van toelichting bij het voorstel tot goedkeuring van de herziene Code uit 2001 zou Nederland toen nog niet overgaan tot bekrachtiging van deel IV. De reden hiervoor was gelegen in het feit dat er volgens het toelichtend rapport bij de herziene code geen overeenstemming bestond over de interpretatie van de voorgeschreven middelingsmethodiek. Het gaat daarbij om de vraag of bij de middeling de feitelijke uitkeringsduur of de maximale wettelijke uitkeringsduur als uitgangspunt genomen moet worden.¹ In zijn advies van 1 maart 2002 heeft de Raad gevraagd dit standpunt te verduidelijken en te onderbouwen met cijfermateriaal. In de toelichting bij het thans voorliggende voorstel tot bekrachtiging wordt in het geheel niet ingegaan op de vraag of de feitelijke dan wel de maximale wettelijke uitkeringsduur als uitgangspunt moet worden genomen, maar wordt geconcludeerd dat de Nederlandse wetgeving aan deze normen voldoet. De Raad adviseert de in het advies van 1 maart 2002 gestelde vraag alsnog te beantwoorden en gemotiveerd te onderbouwen dat de Nederlandse wetgeving op dit onderdeel aan de verdragsverplichtingen voldoet.

Naar de mening van het kabinet dient bij de middeling te worden uitgegaan van de maximaal wettelijke uitkeringsduur. De herziene Code beoogt te regelen dat een Staat, die de herziene Code bekrachtigt, regelt dat een werknemer bij werkloosheid een zekere periodieke uitkering ontvangt. Een dergelijk systeem moet niet afhankelijk zijn van succesvolle re-integratie-inspanningen of een zeer lage werkloosheid door economische bloei. Naar aanleiding van de opmerking van de Raad van State is in de toelichting een berekening opgenomen waaruit blijkt dat de gemiddelde uitkeringsduur in Nederland ca. 80 weken bedraagt, waardoor ruimschoots aan de norm van deel IV wordt voldaan.

4. Een ieder verbindende bepalingen

Volgens de laatste zin van paragraaf 1 van de toelichting is de regering van mening dat de bepalingen van de herziene code normen bevatten die door de wetgever in acht dienen te worden genomen bij de vormgeving van het stelsel van sociale zekerheid, doch geen bepalingen zijn die naar hun inhoud een ieder kunnen verbinden. Deze opvatting lijkt niet zonder meer verenigbaar met de eerder genoemde uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van 8 september 2006. Deze was van oordeel dat de artikelen 31, 32, 34, 37 en 38, van de huidige code, gelezen in hun onderlinge samenhang, helder omschreven normen bevatten ten aanzien van de aanspraken van beschermde personen op geneeskundige zorg in geval van ziekte als gevolg van een arbeidsongeval of beroepsziekte. Naar het oordeel van de Centrale Raad van Beroep lenen deze bepalingen zich er dan ook toe, in ieder geval op het punt van de eigen bijdragen, door de beschermde personen rechtstreeks voor de rechter te worden ingeroepen. In zoverre kan dan ook worden gesproken van verdragsbepalingen die naar hun aard en inhoud een ieder kunnen verbinden in de zin van de artikelen 93 en 94 van de Grondwet. Wel maakte de Centrale Raad van Beroep daarbij nog de opmerking dat in algemene zin het instructie-

¹ Zie Explanatory Report on the European Code of Social Security (revised), Straatsburg, Raad van Europa 1998, blz. 43. nr. 193.

karakter van de Europese Code doorgaans in de weg zal staan aan de mogelijkheid van het inroepen van een rechtens afdwingbare aanspraak op een concrete prestatie in een individueel geval. Naar het oordeel van de Raad valt dan ook niet uit te sluiten dat de rechter ten aanzien van bepalingen uit de herziene code tot dezelfde beoordeling komt.

De Raad adviseert de stelling dat de herziene code geen een ieder verbindende bepalingen in de zin van artikel 93 en 94 van de Grondwet bevat, te nuanceren.

4. Een ieder verbindende bepalingen

De regering kan het met de Raad van State eens zijn dat niet valt uit te sluiten dat een bepaling uit de herziene code een ieder verbindende bepaling is. Het is immers in Nederland aan de rechter om vast te stellen of hiervan sprake is. Aangezien bekend is welke toetsingspunten de rechter pleegt aan te houden bij zijn beoordeling, is het voor de regering echter wel mogelijk verwachtingen uit te spreken over de uitkomst van deze rechterlijke toetsing. Op grond van bestaande jurisprudentie heeft de rechter bij verscheidene gelegenheden uitgemaakt dat voor het vaststellen of een bepaling een ieder verbindende bepaling is, de aard en bewoordingen van het artikel relevant zijn, evenals het doel dat de verdragsluitende partijen bij het sluiten van het verdrag hebben gehad. In relatie tot het ijkpunt «doel van partijen» merkt de regering op dat zij de Code primair beschouwt als een algemeen kader voor de inrichting van het sociale zekerheidsstelsel dat door de wetgever nader moet worden geconcretiseerd teneinde individuele aanspraken in het leven te roepen; doel van dit kader is om in Europees verband tot een zekere convergentie van de sociale zekerheidsbescherming te geraken. De tekst en opzet van de bepalingen van de Code is zodanig, dat deze een ruime discretionaire ruimte bieden waarbinnen die concretisering zal moeten plaatsvinden. De regering kan haar visie op het karakter van de bepalingen van de Europese Code herzien zoals opgenomen in de memorie van toelichting niet verder nuanceren, dan dat het met het vorenstaande doet; het uiteindelijke oordeel of enige bepaling van de Code toch als een ieder verbindende bepaling moet worden beschouwd ligt uiteraard bij de bevoegde rechter.

5. Overige opmerkingen

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel te actualiseren naar de ontwikkelingen in de regelgeving als gevolg van de behandeling door de Tweede Kamer van het, in verband met een wijziging van de op grond van de Zorgverzekeringswet te verzekeren aanspraak op mondzorg, die de regering op 1 januari 2008 voornemens is in te voeren.

Het betreft het oorspronkelijk in de memorie van toelichting op onderdeel II (medische zorg) van de herziene code vermelde voornemen van de regering om het jaarlijkse preventief periodiek onderhoud met ingang van 1 januari 2008 onderdeel te doen uitmaken van de verzekerde prestaties waarop de zorgplicht van de zorgverzekeraars jegens hun verzekerden betrekking heeft. Inmiddels is dat niet langer het geval. Naar aanleiding van een motie van het Tweede Kamerlid Van der Veen ingediend bij de behandeling van het Wetsvoorstel heeft de regering besloten om in plaats van de hiervoor bedoelde maatregel om, de leeftijdsgrens voor het jeugdpakket aan mondzorg van 18 naar 22 jaar op te trekken. Omdat deze maatregel niet geldt voor de

gehele groep van de in deel II (Medische Zorg) van de herziene Code te beschermen personen is de desbetreffende passage van de memorie van toelichting komen te vervallen.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U, mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken en de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, verzoeken het hierbij gevoegde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten Generaal te zenden.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. P. H. Donner

Bijlage

Bij Kabinetsmissive van 2 november 2001, nr. 01.005238, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de minister van Buitenlandse Zaken, mede namens de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, J. F. Hoogervorst, en de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt de Herziene Europese Code inzake sociale zekerheid; Rome, 6 november 1990 (Trb. 1993, 123), met toelichtende nota.

De Herziene Europese Code inzake sociale zekerheid van 6 november 1990 is, evenals de oorspronkelijke Europese Code, een verdrag met minimumnormen. Met de vervanging van de Europese Code van 16 april 1964 en het bijbehorende Protocol in één nieuw verdrag, de Herziene Europese Code, is beoogd recht te doen aan de ontwikkelingen in wetgeving en maatschappij in de verschillende lidstaten van de Raad van Europa. Doelstelling van de herziening was de normen te verbeteren en een grotere flexibiliteit te introduceren. Voor ieder van de negen deelgebieden van het terrein van de sociale zekerheid bevat de Herziene Europese Code een afzonderlijk deel (II-X). Landen die Partij willen worden bij het nieuwe verdrag hebben een zekere keuzevrijheid ten aanzien van deze reeks. Deel I bevat algemene bepalingen, en de delen XI-XV formele en administratieve bepalingen. Bekrachtiging van delen uit de reeks II-X dient steeds vergezeld te gaan van het bekrachtigen van de delen I en XI-XV.

Op 8 april 1993 had de Rijksministerraad reeds besloten tot bekrachtiging van de gehele Herziene Europese Code; de Raad van State heeft daarover op 11 januari 1994 een positief advies uitgebracht.¹ Vervolgens is de bekrachtigingsprocedure echter opgeschort, in verband met ontwikkelingen in de wetgeving voor enkele gebieden die door de Herziene Europese Code worden bestreken, en in afwachting van het toelichtend rapport bij de Herziene Europese Code.

Negen jaar na de publicatie van de Herziene Europese Code in het Tractatenblad ligt er thans een voorstel, met een toelichtende nota, tot het overleggen van het verdrag ter stilzwijgende goedkeuring aan de beide Kamers der Staten-Generaal. Het voorstel voorziet in bekrachtiging door Nederland van vrijwel de gehele Herziene Europese Code. Het voorstel kondigt aan dat deel IV uitkering bij werkloosheid – niet zal worden bekrachtigd. Ingevolge artikel 3, derde lid, van de Herziene Europese Code betekent het voorstel om de delen II, III, V, VII, VIII en IX te bekrachtigen dat Nederland automatisch wordt geacht eveneens te voldoen aan de verplichtingen in deel VI (Arbeidsongevallen en beroepsziekten) en deel X (Uitkeringen aan nagelaten betrekkingen).

Het voorstel roept bij de Raad een aantal vragen op, die naar zijn oordeel in de toelichtende nota aandacht verdienen.

1. Blijkens paragraaf VII van de toelichtende nota acht de regering het niet wenselijk om «thans reeds» met betrekking tot het deel werkloosheidsuitkeringen de verplichtingen van de Herziene Europese Code aan te gaan. De uitleg maakt duidelijk dat artikel 24 van de Herziene Europese Code hier als obstakel wordt gezien. Ingevolge artikel 24, eerste lid, kan bij volledige werkloosheid de uitkeringsduur worden beperkt tot hetzij 39 weken binnen een tijdvak van 24 maanden, hetzij 39 weken per geval van werkloosheid. Daarnaast geldt ingevolge het tweede lid van artikel 24 een bijzondere regeling die van belang is voor landen zoals Nederland met een stelsel waarin de maximale uitkeringsduur afhankelijk is gesteld van de verzekeringsduur. In zo'n geval dient de gemiddelde uitkeringsduur van alle uitkeringen ten minste 39 weken of de helft van de duur van de «wachttijd»² te bedragen. Blijkens de toelichtende nota is bij het opstellen van het toelichtend rapport bij de Herziene Europese Code gebleken dat er geen overeenstemming bestaat over de interpretatie van de hiervoor bedoelde middelingsproblematiek. Het verschil van inzicht betreft de vraag of het gaat om de feitelijke duur van de uitkering, of om de maximale wettelijke uitkeringsduur. De regering acht de eerste interpretatie onjuist, en meent dat deze een beleid om werklozen zo snel mogelijk terug te leiden naar het arbeidsproces zou ontmoedigen. Bovendien zou het de vraag zijn of Nederland volgens deze interpretatie aan de desbetreffende norm zou kunnen voldoen. Gezien het ontbreken van duidelijke

¹ Zie kamerstukken II 1997/98, 25 524, nr. 7.

² Onder «wachttijd» (in de oorspronkelijke Engelse tekst «qualifying period») wordt volgens artikel 1, onderdeel e, van de Herziene Europese Code verstaan: hetzij een tijdvak van premiebetaling, hetzij een tijdvak van arbeid, hetzij een tijdvak van wonen, met inbegrip van ieder tijdvak dat als zodanig wordt aange-merkt, of een combinatie van deze tijdvakken, naar gelang is voorgeschreven voor de opening van het recht op prestaties.

conclusies terzake acht de regering het niet wenselijk om over te gaan tot bekrachtiging van – ook – deel IV.

De Raad acht het hiervoor aangehaalde gedeelte uit de toelichtende nota onvoldoende inzichtelijk, en, bij ontbreken van nadere onderbouwing, onvoldoende overtuigend. In dit verband wijst hij op het volgende.

Het tweede lid van artikel 24 bevat de keuze uit twee normen: 39 weken of de helft van de duur van de «wachttijd».

Niet duidelijk is of onder het begrip «wachttijd» de zogeheten arbeidsverledeneis¹ dan wel de zogeheten referteperiode² moet worden verstaan. Verder is niet duidelijk uit welke bewoordingen van het toelichtend rapport de regering afleidt dat bij toetsing van een nationaal bestel voor uitkeringen bij werkloosheid de feitelijke en niet de maximale wettelijke uitkeringsduur in aanmerking zou moeten worden genomen. De Raad adviseert de toelichtende nota op de vermelde punten te verduidelijken.

Voorts is het om te kunnen beoordelen of er wettelijk een beletsel zou moeten worden aangenomen voor bekrachtiging van deel IV in het geval dat voor de genoemde middeling zou moeten worden uitgegaan van de feitelijke uitkeringsduur, wenselijk dat de toelichtende nota cijfers presenteert die, voor beide hiervoor genoemde normen, inzicht geven in de Nederlandse gemiddelden. De Raad kan zich voorstellen dat een aanhoudend succes in het herplaatsen van werklozen in banen leidt tot een zodanige bekorting van de feitelijke uitkeringsperiodes dat Nederland niet meer zou voldoen aan één van beide normen. Echter, of dat het geval is, zou uit desbetreffend cijfermateriaal moeten blijken.

In een publicatie van de Stichting Centrum voor Onderzoek van het Sociaal Zekerheidsrecht (SCOSZ) uit 1992 is al onderkend dat het ontbreken van een precies cijfermatig inzicht in de weg staat aan een stellig antwoord op de vraag of Nederland voldoet aan dit onderdeel van de Herziene Europese Code.³ Gelet op de intussen verstreken tijd mag worden verwacht dat intussen het voor een goed inzicht vereiste cijfermateriaal beschikbaar is. De Raad adviseert de toelichtende nota in vorenbedoelde zin aan te vullen.

Het college geeft tevens in overweging om in de toelichtende nota in te gaan op het «thans reeds» aan het slot van dit gedeelte van de toelichtende nota en te vermelden, wanneer naar verwachting van de regering wél het moment aanbreekt om ook deel IV te bekrachtigen, en welke stappen daartoe van haar kant zullen worden gezet.

2. In de artikelen 79, twaalfde lid, 85 en 89 van de Herziene Europese Code wordt rekening gehouden met de mogelijkheid dat de Europese Gemeenschap (EG) als Partij toetreedt tot de Herziene Europese Code. De Raad meent dat de toelichtende nota een goede gelegenheid biedt om inzicht te geven in de ontwikkelingen terzake. Dit geldt temeer nu geruime tijd is verstreken sinds het opstellen van de Herziene Europese Code, in 1990, en de EG sindsdien belangrijke ontwikkelingen heeft doorgemaakt. Daarbij zou ook dienen te worden ingegaan op de vraag naar de verhouding en de afstemming tussen de regelingen en activiteiten van de Raad van Europa op het terrein van de sociale zekerheid en die van de EG. Ook is het volgens de Raad zinvol dat de Nederlandse regering haar zienswijze op de hiervoor bedoelde ontwikkelingen kenbaar maakt.

Met het oog op het voorgaande adviseert de Raad de toelichtende nota aan te vullen.

3. De toelichtende nota refereert onder I aan het verwerpen door de Tweede Kamer der Staten-Generaal (op 19 februari 1998) van het voorstel tot opzegging van deel VI (arbeidsongevallen en beroepsziekten) van de oude Code. De Herziene Europese Code vormt voor dit onderdeel niet langer een probleem, doordat, ingevolge artikel 3, derde lid, de bekrachtiging van de delen II (medische zorg), III (uitkeringen bij ziekte), IX (uitkeringen bij invaliditeit) en X (uitkeringen aan nagelaten betrekkingen) met zich brengt dat staten zonder meer geacht worden te voldoen aan de verplichtingen die voortvloeien uit deel VI. Inhoudelijke toetsing of de nationale wetgeving voldoet aan de normen in deel VI blijft dan achterwege.

De regering heeft thans, gelet op de tekst van de toelichtende nota, vastgesteld dat de meest adequate wijze voor de oplossing van de problemen die Nederland ondervindt met de huidige Europese Code de bekrachtiging vormt van alle delen met uitzondering van deel IV (uitkering bij werkloosheid). In

¹ De arbeidsverledeneis, ofwel de vier-uit-vijf-eis, is vermeld in artikel 17, onderdeel b, 1°, van de Werkloosheidswet (WW), en betreft de periode van vijf jaar direct voorafgaand aan de eerste werkloosheidsdag, waarin ten minste vier jaren voorkomen met ieder minstens 52 dagen waarover loon is ontvangen.

² De referteperiode is vermeld in artikel 17, onderdeel a, WW, en betreft de 39 weken direct voorafgaand aan de eerste werkloosheidsdag waarin ten minste 26 weken arbeid zijn verricht.

³ Het Nederlandse sociale zekerheidsrecht en de minimumnormen van de IAO en de Raad van Europa, deel 9, bladzijde 102. T.a.p. wordt gesteld, maar dan uitgaande van de situatie van begin jaren negentig, dat het waarschijnlijk is dat Nederland (ook) voldoet aan de Herziene Europese Code.

verband daarmee, en mede gelet op de voorgeschiedenis, meent de Raad dat het passend is dat het verdrag in aanmerking wordt gebracht voor de procedure van uitdrukkelijke goedkeuring door de beide Kamers der Staten-Generaal. Hij adviseert daartoe, dan wel om althans in de toelichtende nota de keuze voor de procedure van stilzwijgende goedkeuring te motiveren.

4. Voor redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

De Raad van State geeft U in overweging goed te vinden dat bedoeld Verdrag wordt overgelegd aan de beide Kamers der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink

**Bijlage bij het advies van de Raad van State van 1 maart 2002,
nr. W12.01.0565/IV, met redactionele kanttekeningen die de Raad in
overweging geeft.**

Herziene Europese Code (Nederlandse vertaling)

- In artikel 2, tweede lid, onder b: «een» vervangen door: drie (dit conform de Franse en Engelse tekst).
- Boven artikel 26 «DEEL III» vervangen door: DEEL V.
- In de tabel na artikel 73 in rij IX de percentages correct plaatsen.

Toelichtende nota

- De Romeinse cijfers boven de paragrafen vervangen door een andere aanduiding, om verwarring te voorkomen met de nummering met Romeinse cijfers van de delen van de Herziene Europese Code.
- In hoofdstuk IV, voorlaatste alinea, «gratis» vervangen door: automatisch.
- De (verkorte) inhoud van het toelichtend rapport vermelden, dan wel dit rapport alsnog bij de toelichtende nota voegen.