

35 638 Goedkeuring van het voornemen tot opzegging van deel IV van de op 16 april 1964 te Straatsburg tot stand gekomen Europese Code inzake sociale zekerheid (Trb. 1965, 47)

Nr. 5 VERSLAG
Vastgesteld 15 januari 2021

De vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid, belast met het voorbereidend onderzoek van voorliggend wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen. 35 638

Onder het voorbehoud dat de in het verslag opgenomen vragen en opmerkingen afdoende door de regering worden beantwoord acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel voldoende voorbereid.

Inhoudsopgave **blz.**

1. Algemeen
2. Deel IV van de Code

1. Algemeen

De leden van de **CDA-fractie** hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel Goedkeuring van het voornemen tot opzegging van deel IV van de op 16 april 1964 te Straatsburg tot stand gekomen Europese Code inzake sociale zekerheid (Trb. 1965, 47).

De leden van de **D66-fractie** hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel Goedkeuring van het voornemen tot opzegging van deel IV van de op 16 april 1964 te Straatsburg tot stand gekomen Europese Code inzake sociale zekerheid (Trb. 1965, 47) en hebben daarover nog enkele vragen.

De leden van de **GroenLinks-fractie** hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel Goedkeuring van het voornemen tot opzegging van deel IV van de op 16 april 1964 te Straatsburg tot stand gekomen Europese Code inzake sociale zekerheid (Trb. 1965, 47) en zijn hier kritisch over.

De leden van de **SP-fractie** hebben kennisgenomen van het voorstel Goedkeuring van het voornemen tot opzegging van deel IV van de op 16 april 1964 te Straatsburg tot stand gekomen Europese Code inzake sociale zekerheid (Trb. 1965, 47). Zij hebben daarover nog enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de **PvdA-fractie** hebben met grote verbazing kennisgenomen van het opzeggen van deel IV van de Europese code inzake sociale zekerheid.

2. Deel IV van de Code

De leden van de **CDA-fractie** vragen waarom alleen Nederland de Europese Code inzake sociale zekerheid heeft bekrachtigd. Is de verwachting dat andere lidstaten dit nog wel gaan doen?

Kan de regering aangeven of en zo ja, welke andere lidstaten delen van het verdrag hebben opgezegd en met welke reden?

Zijn er nog consequenties verbonden nu aan het feit dat Nederland destijds wel de Europese Code heeft bekrachtigd voor de andere delen (hoewel Code verder niet in werking is getreden)? Zijn er nu rechten aan te ontnemen door Nederlandse burgers?

De eerdergenoemde leden vragen of het opzeggen van deel IV nog gevolgen heeft voor Nederland. Zo ja, welke consequenties heeft dit?

De leden van de CDA-fractie verzoeken de regering een overzicht aan de Kamer te sturen van alle verdragen die op dit moment van kracht zijn waar het ministerie van SZW betrokken bij is? Genoemde leden zouden hierbij eveneens graag een overzicht ontvangen waarbij aangegeven wordt welke van deze verdragen (deels) in strijd zijn met de huidige Nederlandse wet- en regelgeving, wat er voor nodig is om alsnog aan de ondertekende verdragen te kunnen voldoen en/ of welke (delen van) verdragen er nog meer opgezegd kunnen worden.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering nader kan expliciteren om welke fundamentele en omvangrijke wijzigingen van de Werkloosheidswet (WW) het gaat indien deel IV van de Code niet zou worden opgezegd.

Aan welke orde van grootte moet gedacht worden als het gaat om een “substantiële stijging van de WW-lasten”?

De leden van de CDA-fractie vragen of het klopt dat bij de ondertekening van de originele Code als bij de herziene Code de referte-eis in Nederland al van toepassing was en daarmee de WW in feite niet voldoet aan deel IV van de Code. Zo ja, waarom heeft Nederland alsnog deze Code en de herziene versie ondertekend?

De leden van de **D66-fractie** vragen of een werkloosheidsuitkering met een lagere vervangingsratio van het loon maar met een langere minimumduur wel zou voldoen aan de in het deel IV van de Code geformuleerde voorwaarden. Zij vragen of de voorwaarde van tenminste 21 weken na een arbeidsduur van een jaar specifiek is gekozen en of de Code de minimale duur relateert aan de vervolguitkeringen in de sociale zekerheid, zoals in Nederland bijvoorbeeld de IOW of de Participatiewet.

De leden van de D66-fractie vragen of er andere EU-landen zijn die niet aan deel IV van de Code voldoen en daarom voornemens zijn om op te zeggen of al hebben opgezegd. Zij vragen ook of in beeld kan worden gebracht bij de landen die wel voldoen, wat de gemiddelde vervangingsratio is.

De leden van de **GroenLinks-fractie** hebben kennisgenomen van de memorie van toelichting waarin de regering aangeeft "Het uitgangspunt is dat het Koninkrijk der Nederlanden verdragen waartoe het zich gebonden heeft naleeft en de nationale wetgeving daarmee in overeenstemming wordt gebracht."¹ De Grondwet gaat nog verder, en stelt in artikel 94 dat Nederlandse wetgeving niet van toepassing is, indien deze toepassing in strijd is met internationale verdragen waaraan Nederland zich gecommitteerd heeft.² Het opzeggen van een internationaal verdrag in plaats van het aanpassen van nationale wetgeving, in het geval van een botsing tussen de twee kan, in de woorden van de memorie van toelichting, alleen gebeuren indien daar “goede redenen” voor zijn. In deze context, achten de leden van de GroenLinks-fractie de door de regering geleverde onderbouwing voor het opzeggen van deel IV van de Europese Code inzake sociale zekerheid onduidelijk. Genoemde leden hebben daarom kritische vragen over dit wetsvoorstel.

Inzake de internationale afspraken. De preambule van de Europese Code inzake sociale zekerheid benoemt het volgende "Recognising the desirability of harmonising social charges

¹ Kamerstuk vergaderjaar 2020/21, 35638, nr. 3, pagina 3

² <https://wetten.overheid.nl/BWBR0001840/2018-12-21#Hoofdstuk5>

in member countries".³ De leden van de GroenLinks-fractie vragen waarom de regering dit principe blijkbaar niet meer relevant acht wat betreft het recht op uitkering. Welke waarde hecht de regering aan internationale standaarden op dit gebied? Heeft de regering de eventuele reputatieschade, die Nederland als gevolg van het opzeggen van deel IV van de Europese Code inzake sociale zekerheid zou kunnen oplopen, meegewogen? Zo nee, waarom niet? Inzake de 21 weken termijn. Artikel 24 van de Europese Code inzake sociale zekerheid stelt dat bij werkloosheid na een jaar werken de werkloosheidsuitkering tenminste 21 weken dient te duren. Sinds welke wetswijziging uit welk jaar voldoet Nederland niet meer aan deze norm? Zoals aangegeven in de memorie van toelichting, heeft men in Nederland pas recht op een werkloosheidsuitkering van 21 weken na vijf jaar werken, oftewel een arbeidsverledeneis die vijf keer zo lang is als voorgeschreven wordt door de Europese Code inzake sociale zekerheid. Hoe reflecteert de regering op de wenselijkheid van deze aanzienlijke discrepantie? Waarom is in Nederland besloten van de 21 weken termijn af te wijken? Hoe reflecteert de regering op deze afwijking in de context van de coronacrisis, waarbij vooral onder jongeren, die per definitie een relatief kort arbeidsverleden zullen hebben, de werkloosheid toenam?⁴ De regering stelt in de memorie van toelichting over de 21 weken termijn dat "het niet in het voornemen ligt het stelsel voor de toekomst alsnog op dit uitgangspunt te gaan baseren".⁵ Het kan niet onopgemerkt blijven dat de regering dit wetsvoorstel ter behandeling aan de Kamer voorlegt, slechts twee maanden voor de verkiezingen. Hoewel het ongetwijfeld correct is dat de regering in de nog resterende tijd van haar ambtsperiode niet voornemens is de 21 weken termijn als uitgangspunt te nemen voor de WW, vragen de genoemde leden wel of de regering ook in acht heeft genomen dat een toekomstig kabinet hier wellicht een andere visie op heeft. Hoe reflecteert de regering hierop? Genoemde leden vragen tevens of Nederland het enige Europese land is dat voldoet aan de 21 weken termijn uit deel IV van de Europese Code inzake sociale zekerheid. Zo ja, hoe oordeelt de regering over de wenselijkheid hiervan? Zo nee, welke andere landen voldoen nog meer niet aan deze afspraak?

Inzake de benodigde wijzigingen om de Nederlandse werkloosheidswetgeving in overeenstemming te brengen met deel IV van de Europese Code inzake sociale zekerheid. In de memorie van toelichting stelt de regering dat het om de Werkloosheidswet in overeenstemming te brengen met deel IV van de Europese Code inzake sociale zekerheid "fundamentele en omvangrijke wijzigingen van de Werkloosheidswet"⁶ nodig zijn. Waarom is dit niet mogelijk binnen het huidige stelsel? Kan de regering toelichten om welke wijzigingen het dan gaat? Gezien de benodigde wijzigingen stelt de regering dat het "niet mogelijk is" de WW in overeenstemming te brengen met deel IV van de Europese Code. Kan de regering dit toelichten? Wat maakt deze wijzigingen een onmogelijkheid? Is de mogelijkheid om de WW in overeenstemming te brengen met deel IV van de Europese Code inzake serieus verkend? Zo ja, op basis waarvan is geconcludeerd dat deze wijzigingen een "onmogelijkheid" bevat? Kan dit inzichtelijk gemaakt worden voor de Kamer? Indien een dergelijke verkenning niet heeft plaatsgevonden, zou de regering kunnen toelichten waarom de mogelijkheid om de WW in overeenstemming te brengen met deel IV van de Europese Code met zo een stelligheid wordt afgeserveerd door de regering? De regering schrijft over een substantiële stijging in WW-lasten als Nederland deel IV van de Europese Code zou implementeren. Kan de regering toelichten hoe groot deze stijging zou zijn? Zijn in het berekenen van deze stijging ook eventueel afnemende kostenposten meegenomen, zoals lagere bijstandsuitgaven? Zijn mogelijke hervormingen van de WW verkend, waarbij men na 1 jaar werken wel recht heeft

³ <https://wetten.overheid.nl/BWBV0004465/2008-03-17>

⁴ <https://www.cbs.nl/nl-nl/dossier/cbs-cijfers-coronacrisis/wat-zijn-de-gevolgen-van-corona-voor-arbeid-en-inkomen->

⁵ Kamerstuk vergaderjaar 2020/21, 35638, nr. 3, pagina 4

⁶ Kamerstuk vergaderjaar 2020/21, 35638, nr. 3, pagina 3

een werkeloosheidsuitkering van 21 jaar, maar waarmee de WW uitgaven op andere manieren beperkt worden, door bijvoorbeeld de maximale WW duur van 38 maanden te verkorten? Zo ja, wat zijn de bevindingen van deze verkenning? Zo nee, waarom heeft een dergelijke verkenning niet plaatsgevonden, alvorens voor te stellen deel IV van de Europese Code op te zeggen?

De leden van de **SP-fractie** constateren dat de Europese Code inzake sociale zekerheid van de Raad van Europa normen stelt ter zake van het niveau van sociale zekerheid waaraan de contracterende partijen dienen te voldoen. Beoogd wordt door middel van deze normen de sociale lasten van de contracterende partijen te harmoniseren zodat voor de interstatelijke mededinging een gelijk speelveld ontstaat (level playing field). Kan de regering uitleggen waarom men dit uitgangspunt klaarblijkelijk niet meer relevant acht voor de voorwaarden voor het recht op uitkering en de bescherming die de verzekerde ten minste moet worden geboden, zowel wat betreft de hoogte als de duur van de uitkering minimumduur van de Werkloosheidswet (WW)? Welke waarde hecht de regering aan internationale standaarden op dit gebied?

Kan de regering toelichten waarom er ter motivatie tot opzegging van deel IV van de Europese Code inzake sociale zekerheid een aanneme gedaan wordt op het wetgevingsprerogatief van komende kabinetten en de Kamer door te stellen dat “het niet in het voornemen ligt het stelsel voor de toekomst alsnog op dit uitgangspunt te gaan baseren”. Onderschrijft de regering het uitgangspunt dat verdragen alleen in bijzondere omstandigheden kunnen worden opgezegd? Zo ja, welke zwaarwegende argumenten kan de regering aanvoeren voor de opzegging? De regering spreekt enkel van “goede redenen”.

Een Europese Code brengt verplichtingen met zich mee. Het opzeggen van een deel van de Code omdat het Nederlandse stelsel op dat punt nu niet voldoet aan de Code, met de stellingname dat het niet in het voornemen ligt om het stelsel voor de toekomst op dit punt aan te passen, kan afbreuk doen aan de waarde van dergelijke afspraken. Heeft de regering rekening gehouden met deze gevolgen en de mogelijke effecten van navolging door andere landen of reputatieschade overwogen?

Kan de regering toelichten waarom het van mening is dat aanpassing van de Nederlandse werkloosheidswetgeving aan de maatstaven inzake uitkering bij werkloosheid van deel IV van de Code nu en in de toekomst niet mogelijk is?

Kan de regering toelichten waarom zij juist nu, in het licht van de steeds luider wordende roep om de minimale WW-duur van 3 naar 6 maanden te verlengen, voornemens is deel IV van de Code op te zeggen?

Kan de regering bevestigen dat wanneer de minimale WW-duur na een half jaar werken 6 maanden wordt, Nederland dan wel voldoet aan de minimumnorm van 21 weken WW-duur na 1 jaar werken?

De regering schrijft in de toelichting dat een fundamentele stelselwijziging nodig is om de minimum WW-duur te verlengen naar 21 weken. Kan de regering toelichten waarom dit niet mogelijk is binnen het huidige stelsel, gebaseerd op arbeidsverleden?

Het in overeenstemming brengen van de Nederlandse werkloosheidswetgeving met de Code zou tot gevolg hebben dat de WW-lasten in Nederland substantieel stijgen, schrijft de regering in de toelichting. Kan de regering de financiële consequenties hiervan concretiseren?

Wat zijn de redenen waarom de regering nu vlak voor de verkiezingen over wil gaan tot opzegging van dat gedeelte van de Europese Code terwijl er nog tot in 2022 de tijd is om hierover te spreken?

Heeft de regering overwogen een eventuele opzegging van een deel van de Code over te laten aan een nieuw kabinet? Zo ja, waarom heeft de regering daar niet voor gekozen? Zo nee, wil de regering dit alsnog overwegen?

Sinds welke wetswijziging uit welk jaar voldoet de Nederlandse WW niet meer aan de minimumnormen (tenminste 21 weken WW na één jaar werken), zoals vastgelegd in deel IV van de Europese Code voor Sociale Zekerheid? Heeft de regering dit in zijn jaarlijkse rapportage over de Code toen ook direct kenbaar gemaakt?

Kan de regering concreet aangeven hoe de minimum WW-duur in andere Europese landen is geregeld die aangesloten zijn bij de Europese Code voor sociale zekerheid? Is Nederland het enige Europese land dat niet voldoet aan de minimumduur van 21 weken na één jaar werken uit de Code?

Het is voor de leden van de **PvdA-fractie** niet te begrijpen dat de regering juist op dit moment, in de coronacrisis, er voor kiest om afstand te nemen van een code die voor internationale minimumnormen voor de bescherming van werkenden zorgt. Om deze reden, maar ook op het feit dat juist meer bescherming nodig is voor werkenden, roepen de leden van de PvdA-fractie de regering op de opzegging van deel IV van de Europese code inzake sociale zekerheid in te trekken. Naast deze oproep hebben de leden ook nog enkele vragen en opmerkingen.

Allereerst is het wat betreft de leden van de PvdA-fractie het onbegrijpelijk dat over deze opzegging geen contact is geweest met sociale partners in de Stichting van de Arbeid. Is de regering bereid om, als zij niet bereid is om dit voorstel per direct in te trekken, dit voorstel eerst, zoals gebruikelijk, te overleggen met sociale partners? Deelt de regering de mening dat juist over de duur en de hoogte van de WW sociale partners een zeer belangrijk rol hebben? Hoe verhoudt daarom de positie van de regering waarbij zij aan de ene kant de rol van sociale partners juist wil versterken bij werknemersverzekeringen, maar aan de andere kant sociale partners niet consulteert bij een vergaand besluit van het opzeggen van internationale minimumnormen?⁷ Deelt de regering mening dat dit tegenstrijdig met elkaar is?

Ook vragen deze leden of kan worden uitgelegd waarom het uitgangspunt, harmoniseren van sociale lasten, blijkbaar niet meer relevant wordt geacht voor de voorwaarden voor het recht op een uitkering en de bescherming die de verzekerde ten minste moet worden geboden, zowel wat betreft de hoogte als de duur van de uitkering minimumduur van de WW. Hecht de regering überhaupt waarde aan de internationale standaarden op dit gebied? Zo ja, op welke hoogte? Deelt de regering de mening dat het opzeggen van een deel van de Code, omdat het Nederlandse stelsel op dat punt nu niet voldoet aan de Code, afbreuk doet aan de waarde van dergelijke afspraken? Heeft de regering rekening gehouden met de gevolgen hiervan, zoals reputatieschade, en de mogelijke effecten van navolging door andere landen? Kan de regering aangeven hoe de minimum WW-duur in andere Europese landen is geregeld die aangesloten zijn bij de Europese Code voor sociale zekerheid? Is Nederland het enige Europese land dat niet voldoet aan de minimumduur van 21 weken na één jaar werken uit de Code? Zijn er meer landen die het verdrag hebben opgezegd of voornemens zijn te doen? Heeft een opzegging mogelijk juridische consequenties in het geval van een rechtsgang bij het Europese Hof (gelijkheidsbeginsel)?

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering om een toelichting waarom, ter motivatie tot opzegging van deel IV van de Europese Code inzake sociale zekerheid, de aanname wordt gedaan op het wetgevingsprerogatief van komende kabinetten en de Kamer door te stellen dat “het niet in het voornemen ligt het stelsel voor de toekomst alsnog op dit uitgangspunt te gaan baseren”. Deelt de regering het uitgangspunt dat verdragen alleen in bijzondere omstandigheden kunnen worden opgezegd? Hoe verhoudt dit dan met zoals in de memorie van toelichting genoemde “goede redenen”? Zo ja, welke zwaarwegende argumenten voor bijzondere omstandigheden kan de regering aanvoeren voor de opzegging?

⁷ Kabinetsreactie SER advies Werkloosheid voorkomen, beperken en goed verzekeren. 33 566 Nr. 89
<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33566-89.html>

Verder vragen deze leden sinds welke wetswijziging uit welk jaar de Nederlandse WW niet meer voldoet aan de minimumnormen (tenminste 21 weken WW na één jaar werken), zoals vastgelegd in deel IV van de Europese Code voor Sociale Zekerheid. Heeft der regering dit in zijn jaarlijkse rapportage over de Code toen ook direct kenbaar gemaakt?

Omdat de regering aangeeft niet bereid te zijn om nu en in de toekomst de werkloosheidswetgeving aan te passen om zodoende wel aan te kunnen sluiten bij deel IV van de Code vragen deze leden waarom dat nu of in de toekomst niet mogelijk zou zijn. Kan de regering expliciteren welke fundamentele en omvangrijke wijzigingen van Werkloosheidswet nodig zouden zijn om wel aan de Code te voldoen? Kan de regering verder ingaan waarom deze wijzigingen niet mogelijk zouden zijn binnen het huidige stelsel, gebaseerd op arbeidsverleden? Indien die fundamentele en omvangrijke wijzigingen worden gedaan wat zijn dan de “substantiële stijging van de WW-lasten”?

Genoemde leden vragen de regering verder of het klopt dat wanneer de minimale WW-duur na een half jaar werken 6 maanden wordt, Nederland dan wel voldoet aan de minimumnorm van 21 weken WW-duur na 1 jaar werken. Kan de regering daarbij ook ingaan op de, zeker in deze coronacrisis met de roep om de minimale WW-duur te verlengen, het vreemd is om deel IV van de code op te zeggen?

Als laatste willen genoemde leden weten waarom nu vlak voor de verkiezingen over wordt gegaan tot opzegging van dat gedeelte van de Europese Code terwijl er nog tot in 2022 de tijd is om hierover te spreken? Vanwaar deze haast? Heeft de regering overwogen een eventuele opzegging van een deel van de Code over te laten aan een nieuw kabinet? Zo ja, waarom heeft de regering daar niet voor gekozen? Zo nee, wil de regering dit alsnog overwegen?

De ondervoorzitter van de commissie,
Bosman

Adjunct-griffier van de commissie,
Sjerp