

Vergaderjaar 2020–2021

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. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Algemeen

Het onderhavige voorstel van wet strekt tot 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 (hierna: de Code)¹. Deel IV heeft betrekking op de uitkering bij werkloosheid.

De Code en het bijbehorende Protocol zijn op 16 maart 1967 door het Koninkrijk der Nederlanden bekrachtigd. Beiden gelden vanaf 17 maart 1968 voor het Europese deel van Nederland.²

De Code is een verdrag van de Raad van Europa dat minimumnormen bevat op het terrein van de sociale zekerheid. Het verdrag bestaat uit XIV delen, een bijlage en twee addenda. Op grond van artikel 81 kan het verdrag in zijn geheel, of één of meer van de delen II tot en met X daarvan, steeds na een periode van vijf jaar worden opgezegd, waarbij een opzeggingstermijn van één jaar in acht moet worden genomen.

Nederland heeft zich destijds gebonden aan alle onderdelen van de Code. Op 22 februari 2007 heeft het Koninkrijk der Nederlanden deel VI van de Code («Uitkeringen en verstrekkingen bij arbeidsongevallen en beroepsziekten») opgezegd, omdat in een uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van 8 september 2006 werd bepaald dat het opleggen van een eigen bijdrage in de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) voor ziekenhuiszorg in strijd is met deel VI van de Code wanneer die zorg het gevolg is van een arbeidsongeval of beroepsziekte. De parlementaire goedkeuring voor deze opzegging is verkregen bij wet van 1 oktober 2009 (Stb 2009, 474).³

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Handelingen II 1965/66, 8456.

³ Kamerstukken II 2007/08, 31267.

De Code is op 6 november 1990 herzien (Trb. 1993, 123). De herziene Code is op 1 juni 1993 voor het Koninkrijk der Nederlanden ondertekend. De parlementaire goedkeuring van de herziene Code heeft plaatsgevonden bij wet van 1 oktober 2009 (Stb 2009, 421).⁴ Het Koninkrijk der Nederlanden heeft de herziene Code vervolgens op 22 december 2009 voor het Europese deel van Nederland aanvaard. Deze herziene Code is nog niet in werking getreden, aangezien behalve het Koninkrijk nog geen enkele andere Lid-Staat van de Raad van Europa de herziene Code heeft bekrachtigd. Voor de inwerkingtreding ervan is de bekrachtiging door tenminste twee verdragspartijen vereist.

2. Deel IV van de Code

Conform het bepaalde in artikel 74 van de Code heeft Nederland een jaarlijks rapport betreffende de toepassing van de Code over de periode 1 juli 2018 tot en met 30 juni 2019 overgelegd aan de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa. Naar aanleiding van dit rapport heeft Nederland erkend dat de Werkloosheidswet door wetswijzigingen die de afgelopen jaren zijn doorgevoerd niet meer voldoet aan de minimumnormen in relatie tot deel IV van de Code.⁵

Deel IV van de Code («Uitkering bij werkloosheid») bevat minimumnormen voor het verstrekken van een uitkering in geval van werkloosheid. Met inachtneming van dit Deel is Nederland gehouden de minimumnormen op te nemen in de algemene wettelijke regelingen die de risico's van werkloosheid dekken. Deze normen spitsen zich toe op 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. Deel IV van de Code schrijft voor dat een werkloosheidsuitkering voor een duur van tenminste 21 weken na één jaar werken tot uitbetaling dient te komen.

Het Nederlandse sociaalezekerheidsstelsel biedt een algemene bescherming voor werkloosheid in de Werkloosheidswet (WW). Iemand die werkloos is, heeft recht op een WW-uitkering. Daarvoor moet wel aan een aantal vereisten worden voldaan, waaronder de wekeneis en de jareneis (tezamen hierna te noemen: de referte-eis). Deze twee eisen geven het arbeidsverleden weer en bepalen daarmee of en voor welke duur iemand recht heeft op een WW-uitkering. De wekeneis houdt in dat de persoon die werkloos is in 36 kalenderweken onmiddellijk voorafgaand aan de eerste dag van werkloosheid ten minste 26 kalenderweken moet hebben gewerkt. Indien aan deze eis is voldaan, heeft de werknemer recht op een WW-uitkering voor de duur van drie maanden (13 weken). Indien ook wordt voldaan aan de jareneis kan de duur van de WW-uitkering meer zijn dan drie maanden. Aan deze eis wordt voldaan indien de werknemer in de periode van vijf kalenderjaren onmiddellijk voorafgaande aan het kalenderjaar waarin zijn eerste werkloosheidsdag is gelegen, in tenminste vier kalenderjaren over 208 of meer uren per kalenderjaar loon moet hebben ontvangen. Indien de werkloze persoon ook aan deze tweede eis voldoet, wordt de duur van zijn basisuitkeringsduur van drie maanden verlengd met één maand voor ieder volledig kalenderjaar arbeidsverleden, voor zover het arbeidsverleden niet meer dan 10 kalenderjaren is, en voor zover het arbeidsverleden meer is dan tien kalenderjaren, wordt de basisuitkeringsduur verlengd met een halve maand voor ieder kalenderjaar arbeidsverleden gelegen na 2015 en met een maand voor ieder kalenderjaar arbeidsverleden gelegen vóór 2016.

⁴ Kamerstukken II 2007/08, 31283.

⁵ 52nd Annual report: General report 2019, <https://rm.coe.int/netherlandsart74report2019no52/16809c906f>.

Op grond van de referte-eis heeft iemand in Nederland pas recht op een uitkering met een duur van 21 weken, als hij voorafgaand aan de werkloosheid gedurende 5 jaar heeft gewerkt. Indien sprake is van een arbeidsverleden van minder dan 5 jaar, dan is de duur van de uitkering korter. De WW voldoet daarom niet aan deel IV van de Code.

3. De herziene Code en het ILO-Verdrag betreffende minimum-normen van sociale zekerheid

De herziene Code kent een aantal wijzigingen ten opzichte van de Code, waaronder artikel 24 dat de duur van de WW-uitkering bepaalt. Hoewel de voorgeschreven duur van de WW-uitkering met de herziene Code is verhoogd van 21 weken naar 39 weken, kent de herziene Code een bijzondere regeling voor stelsels zoals het Nederlandse, die de maximale duur van de uitkering afhankelijk stellen van de verzekeringsduur. De voorgeschreven duur van alle uitkeringen dient in dat geval gemiddeld ten minste 39 weken, dan wel de helft van de referteperiode te bedragen. Dit houdt in dat een gemiddelde uitkeringsperiode wordt vastgesteld, gewogen tegen de frequentie van de werkelijk geregistreerde gevallen van werkloosheid.⁶ Bij deze middeling dient te worden uitgegaan van de maximale wettelijke uitkeringsduur. Uitgaande van de maximaal wettelijke uitkeringsduur voldoet Nederland op basis van de gegevens van UWV over 2019 met een gemiddelde van 78 weken over het jaar 2019 aan de herziene Code.

De Nederlandse werkloosheidswetgeving is ook in overeenstemming met het op 28 juni 1952 te Genève tot stand gekomen Verdrag betreffende minimumnormen van sociale zekerheid (Trb. 1953, 69, hierna: het ILO-verdrag). Dit in het kader van de Internationale Arbeidsorganisatie opgestelde verdrag, waarvan nog enkele delen voor Nederland gelden, komt grotendeels overeen met de Code. Onder deel IV van het ILO-verdrag kan echter de duur van de WW-uitkering worden beperkt tot een periode van 13 weken die binnen een periode van 12 maanden tot uitbetaling dient te komen. Doordat Nederland een basisuitkering WW kent van minimaal 3 maanden, wordt aan de vereisten zoals opgenomen in het ILO-verdrag voldaan.

4. Opzegging deel IV

De regering is van mening dat aanpassing van de Nederlandse werkloosheidswetgeving aan de maatstaven inzake uitkering bij werkloosheid-arbeid van deel IV van de Code niet mogelijk is. Het voldoen aan het uitgangspunt zoals opgenomen in deel IV van de Code vereist fundamentele en omvangrijke wijzigingen van de Werkloosheidswet. Daarnaast zou het in overeenstemming brengen van de Nederlandse werkloosheidswetgeving met de Code tot gevolg hebben dat de WW-lasten in Nederland substantieel stijgen. De regering acht het dan ook niet juist gebonden te zijn aan een onderdeel van een verdrag, waarin normen worden gesteld voor een specifiek risico dat in de Nederlandse werkloosheidswetgeving op een andere, ook doeltreffende wijze is afgedekt. Het uitgangspunt is dat het Koninkrijk der Nederlanden verdragen waartoe het zich gebonden heeft naleeft en de nationale wetgeving daarmee in overeenstemming wordt gebracht. Tot opzegging van (een deel van) een verdrag wordt slechts overgegaan indien daartoe goede redenen bestaan. Een dergelijke reden is thans ten aanzien van deel IV van de Code aanwezig, nu dit verdragsonderdeel gegrond is op een uitgangspunt dat in alle gevallen waarin aan de wekeneis wordt voldaan een werkloosheidsuitkering van 21

⁶ Coe, Explanatory Report to the European Code of Social Security (Revised), European Treaty Series – no. 139, p. 23.

weken dient te worden verstrekt, terwijl in Nederland de duur van een uitkering bij werkloosheid wordt afgestemd op het arbeidsverleden en het niet in het voornemen ligt het stelsel voor de toekomst alsnog op dit uitgangspunt te gaan baseren. Naar de mening van de regering biedt het Nederlandse socialezekerheidsstelsel een adequate bescherming tegen het risico van werkloosheid.

Op grond van deze overwegingen heeft de regering het voornemen om deel IV van de Code op te zeggen. Rekening houdend met de bepalingen van artikel 81 dient opzegging plaats te vinden vóór 17 maart 2022, waarna dit deel van de Code dan vanaf 17 maart 2023 niet meer voor het Europese deel van Nederland zal gelden.

5. Koninkrijkspositie

Aangezien de Code alleen voor het Europese deel van Nederland geldt, geldt de opzegging eveneens alleen voor dat deel.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. Koolmees

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok