



Raad voor de
rechtspraak

De Minister van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid
mevr. Ir. C.E.G. van Gennip
Postbus 90801
2509 LV Den Haag

Afdeling strategie

bezoekadres
Kneuterdijk 1
2514 EM Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

datum 28 januari 2022
e-mail wetgeving.rvdr@rechtspraak.nl
cc Minister voor Rechtsbescherming
bijlage(n) 1
onderwerp Advies Regeling tegemoetkoming stoffengerelateerde
beroepsziekten

t (088) 361 00 00
f (088) 361 0022
www.rechtspraak.nl

Geachte mevrouw Van Gennip,

Bij brief van 6 december 2021, verzocht uw ministerie de Raad voor de rechtspraak (hierna: de 'Raad') advies uit te brengen inzake de Regeling tegemoetkoming stoffengerelateerde beroepsziekten (hierna: de 'Regeling').

DE REGELING

Met de Regeling - die voortvloeit uit het advies van de commissie Heerts - wordt beoogd voor (ex-)werkenden een korte en snelle route te bieden naar erkenning van hun beroepsziekte als gevolg van blootstelling aan gevaarlijke stoffen tijdens hun werk. Het is de bedoeling dat slachtoffers met ernstige stoffengerelateerde beroepsziekten op basis van de Regeling aanspraak kunnen maken op een financiële tegemoetkoming. Voorwaarde is wel dat volgens wetenschappelijke criteria aannemelijk is dat de aandoening in overwegende mate is veroorzaakt door blootstelling aan gevaarlijke stoffen bij de arbeid.

De Regeling wordt uitgevoerd door de Sociale Verzekeringsbank (hierna: de 'SVB') in samenwerking met het Instituut Asbestslachtoffers (hierna: het 'IAS'). De aanvraag wordt ingediend bij de SVB als uitvoerder. Het IAS begeleidt de werkende bij de indiening van zijn aanvraag om een tegemoetkoming, brengt de blootstellingsgeschiedenis in kaart en completeert het dossier. Als sprake is van een meer complexere aandoening of een complexere relatie tussen de aandoening en de blootstelling aan één of meer gevaarlijke stoffen vindt bovendien een aanvullend medisch- en/of blootstellingsonderzoek plaats. Mede op basis van de kwalificatie van het Deskundigenpanel adviseert het IAS de SVB vervolgens over de aanvraag. De SVB besluit over de aanvraag, betaalt de tegemoetkoming uit en handelt zo nodig bezwaar en de uitkomsten van het (hoger) beroep af, zoals de eventueel daaruit voortvloeiende (gedeeltelijke) terugvordering van reeds uitgekeerde tegemoetkomingen. Daarnaast kan de SVB een besluit tot toekenning van een tegemoetkoming herzien of intrekken.

Wat betreft de rechtsbescherming staat tegen besluiten van de SVB inzake de Regeling beroep open bij de rechtbank. Omdat de regeling onder meer is gebaseerd op de artikelen 9 van de Kaderwet SZW-subsidies en 34a van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen staat hiertegen ingevolge artikel 9 van bijlage 2 bij de Algemene wet bestuursrecht hoger beroep open bij de Centrale Raad van Beroep (hierna: de 'CRvB').

datum 28 januari 2022
pagina 2 van 8

Na overleg met de gerechten, adviseert de Raad als volgt.¹

ADVIES

Algemeen

Uit het rapport van de commissie Heerts (en uit andere onderzoeken) blijkt dat de rechtspositie van werkenden (dat wil zeggen werknemers én ZZP-ers) die lijden aan een beroepsziekte ten gevolge van de blootstelling aan gevaarlijke stoffen zeer te wensen overlaat. Het blijkt in de praktijk uitermate lastig te zijn voor hen om de schade die zij hebben geleden te verhalen op degenen die verantwoordelijk waren voor de (omstandigheden van) de blootstelling. Dat heeft niet alleen nadelige financiële consequenties voor hen, maar betekent ook dat zij geen erkenning krijgen voor het bij hen veroorzaakte leed. De Regeling biedt deze werkenden naar het zich laat aanzien op een relatief eenvoudige en snelle wijze een financiële tegemoetkoming en erkenning. Dat er een regeling als deze komt, vindt de Raad dan ook positief.

Terecht is er, in de lijn met het rapport van de commissie Heerts, voor gekozen om de regeling niet te beperken tot werknemers, maar om die ook van toepassing te verklaren op ZZP-ers. Als het gaat om de mate van zeggenschap van ZZP-ers over de arbeidsomstandigheden is die vergelijkbaar met die van werknemers. Uit het arrest Davelaar/Allspan uit 2012² volgt ook dat in veel gevallen ZZP-ers onder het bereik van artikel 7:658 lid 4 van het Burgerlijk Wetboek vallen.

Wie aanspraak heeft op een tegemoetkoming op grond van de Regeling staat bovendien sterker in een eventuele daarop volgende civiele procedure tegen de werkgever of opdrachtgever. De tegemoetkoming wordt immers alleen toegekend indien door deskundigen (het Deskundigenpanel, waarin de Regeling voorziet) is vastgesteld dat aan de in de Regeling genoemde voorwaarden is voldaan. De ervaring leert dat die vaststelling een groot struikelblok is in procedures van werknemers tegen hun (vaak gewezen) werkgevers, of een drempel vormt om zo'n procedure te voeren.

Ook het vaststellen van een lijst met beroepsziekten kan bijdragen aan een verbetering van de rechtspositie van werkenden. Te verwachten is dat de lijst, vanwege de wijze van totstandkoming ervan, in en buiten rechte gezag heeft. Door de Regeling wordt de (zwakke) positie van werkenden dan ook niet alleen rechtstreeks - vanwege de tegemoetkoming van een financiële tegemoetkoming en de immateriële effecten - versterkt, maar ook indirect.

Het lijkt een goede keuze dat zoveel mogelijk is aangesloten bij al bestaande

¹ De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklust van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechterlijke zaken zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.

² HR 23 maart 2012, ECLI:NL:HR:2012:BV0616.

datum 28 januari 2022
pagina 3 van 8

tegemoetkomingsregelingen (de TAS-regeling³, de CSE-regeling⁴ en de TNS-regeling⁵), omdat de problematiek zeer vergelijkbaar is. In dat verband is de keuze voor de SVB in samenwerking met het IAS als uitvoerders van de Regeling een logische.

De Raad merkt daarbij wel op dat door de rolverdeling zoals neergelegd in artikel 15 van de Regeling de SVB voor de inhoudelijke beoordeling van de aanvraag vrijwel geheel zal moeten afgaan op adviezen van andere organen, zoals het IAS, het Landelijk Expertisecentrum voor Stoffengerelateerde Beroepsziekten (LEC-SB) en het Deskundigenpanel. Daarbij heeft het IAS zelfs nog de mogelijkheid om weer advies te vragen bij derden. De rol van de SVB bij het inhoudelijke besluitvormingsproces lijkt slechts marginaal, het is de vraag of dit wenselijk is. De Raad adviseert aan dit punt aandacht te besteden in de Nota van Toelichting (de 'NvT').

Opmerkingen en vraagpunten

Temporele bereik

De Regeling bepaalt niets over het temporele bereik ervan. De Regeling gaat in per 1 juli 2022 en kent geen overgangsbepaling. Dat zou betekenen dat de Regeling onmiddellijke werking heeft en dat iedere werkende die in het (verre) verleden een beroepsziekte heeft opgelopen door de blootstelling aan gevaarlijke stoffen aanspraak kan maken op toepassing van de Regeling. Dat zou kunnen leiden tot een groot aantal aanvragen in de eerste periode na 1 juli 2022. Uit de toelichting op de Regeling volgt dat daar geen rekening mee wordt gehouden: in paragraaf 5.2.2 van de algemene toelichting over de financiële gevolgen voor het Rijk, is vermeld dat rekening wordt gehouden met 2.500 aanvragen per jaar en (dus) voor 2022 met 1.250 aanvragen.

In dit verband moet opgemerkt worden dat de Regeling ook geen verjarings- of vervalbepaling kent. Dat betekent dat een werkende ook nog vele jaren na de ontdekking van het feit dat sprake is van een beroepsziekte een aanvraag kan indienen. De Raad adviseert aan het voorgaande aandacht te besteden in de NvT.

Beroepsziekte

In artikel 1, eerste lid van de Regeling wordt 'beroepsziekte' gedefinieerd als 'een ernstige aandoening die in overwegende mate is veroorzaakt door blootstelling aan gevaarlijke stoffen bij de arbeid als werkende en is vermeld op de bij deze regeling behorende Lijst beroepsziekten, opgenomen in bijlage 1'. Met deze limitatieve opsomming in de Lijst beroepsziekten wordt niet alleen bereikt dat het voor het toekennen van een tegemoetkoming gaat om een aandoening die op de lijst staat, maar tevens dat er sprake is van een ernstige aandoening die in overwegende mate wordt veroorzaakt door de blootstelling aan gevaarlijke stoffen. De Raad merkt op dat artikel 4, eerste lid, aanhef en onder a, van de Regeling daarmee niet in overeenstemming is. Artikel 4, eerste lid, aanhef en onder a luidt immers: 'De werkende heeft eenmalig recht op een tegemoetkoming, indien: a. het Deskundigenpanel, met inachtneming van het in bijlage 2 opgenomen afwegingskader, heeft vastgesteld dat er sprake is van een ernstige aandoening of aandoeningen die vermeld is of zijn op de bij deze regeling behorende Lijst beroepsziekten en aannemelijk is dat de aandoening of aandoeningen in overwegende mate het gevolg is

³ De Regeling Tegemoetkoming Asbestslachtoffers 2014 (TAS)

⁴ Regeling tegemoetkoming werknemers met CSE (chronic solvent-induced encephalopathy)

⁵ De Regeling Tegemoetkoming niet-loondienstgerelateerde slachtoffers van mesothelioom (TNS)



Raad voor de
rechtspraak

datum 28 januari 2022
pagina 4 van 8

of zijn van blootstelling aan één of meer gevaarlijke stoffen; en (...).' In artikel 4, eerste lid, aanhef en onder a van de Regeling zou naar de mening van de Raad kunnen worden volstaan met de vermelding dat er sprake moet zijn van een beroepsziekte als gedefinieerd in artikel 1, eerste lid, van de Regeling. De Raad adviseert om de Regeling hierop aan te passen.

Het begrip 'tegemoetkoming'

Vervolgens valt op dat, anders dan bij de TAS- en de CSE-regeling, er niet voor is gekozen om de werkende bij wie – kort gezegd – een beroepsziekte door blootstelling is vastgesteld, een voorschot toe te kennen. De werkende krijgt een 'tegemoetkoming', die verrekend moet worden met een door de werkende ontvangen 'betaling' van de werkgever of opdrachtgever in verband met de aandoening. Het rechtskarakter van de tegemoetkoming is wat diffuus: is het nu een voorschot of niet, of wordt dit begrip alleen maar gebruikt om uit te drukken dat niet de volledige schade geacht wordt vergoed te zijn? Waarom hier niet de heldere voorschotconstructie wordt gehanteerd, wordt niet duidelijk. Daarmee samenhangend merkt de Raad op dat het begrip 'betaling' in artikel 4, eerste lid, sub b van de Regeling onduidelijk is. Dat daaraan de woorden 'ongeacht de vorm waarin de betaling is gedaan en de aard van de kosten waarin de betaling voorziet' zijn toegevoegd, maakt het nog niet helder. Geldt een door de rechter in kort geding toegekend voorschot waaraan is voldaan als een 'betaling'? Maar wat als in de bodemprocedure de vordering van de werkende wordt afgewezen? Of als een vonnis in het voordeel van de werkende, waaraan door de werkgever/opdrachtgever is voldaan, in hoger beroep wordt vernietigd en er terugbetaald moet worden? De tegemoetkoming is in dat geval dan ook al terugbetaald met als gevolg dat de werkende helemaal met lege handen staat.

In aanvulling op het voorgaande speelt het volgende. In artikel 4, tweede lid, aanhef en onder b, van de Regeling wordt geregeld dat een ontvangen betaling moet worden gemeld bij de SVB. Binnen twaalf weken moet (een deel van) de tegemoetkoming worden terugbetaald. Daarnaast voorziet artikel 12 van de Regeling in een bevoegdheid voor de SVB om een toegekende tegemoetkoming te herzien. Op deze wijze lijken er twee sporen naast elkaar te lopen waarmee hetzelfde doel wordt gediend. De Raad vraagt zich af of deze niet beter samengevoegd kunnen worden tot één regeling waarbij eerst de ontvangen betaling dient te worden gemeld door de werkende, de SVB vervolgens de tegemoetkoming herzielt of intrekt – waarbij eventueel toepassing wordt gegeven aan artikel 12, derde lid, van de Regeling – en uit de herziening of intrekking de terugbetalingsverplichting volgt. De Raad adviseert in de NvT aandacht te besteden aan de voorgaande punten.

Terugbetalingsverplichting en buiten Nederland verrichte arbeid

De Raad vraagt zich af hoe de artikelen 4, tweede lid, en 6 van de Regeling zich tot elkaar verhouden. Uit de toelichting blijkt niet duidelijk waarom een aparte bepaling is opgenomen voor de situatie waarin een werkende bij het voor een werkgever of opdrachtgever buiten Nederland verrichten van arbeid is blootgesteld aan een of meer gevaarlijke stoffen. In hoeverre verschilt deze situatie van die van iemand die van een werkgever of opdrachtgever een vergoeding heeft gehad voor de blootstelling aan gevaarlijke stoffen binnen Nederland? Indien geen verschil is aan te wijzen anders dan de locatie van de blootstelling, geeft de Raad in overweging artikel 6 te integreren in artikel 4, tweede lid, van de Regeling. De Raad adviseert in ieder geval de toelichting op dit punt te verduidelijken.



Raad voor de
rechtspraak

datum 28 januari 2022
pagina 5 van 8

Ten slotte

Het zal duidelijk zijn dat bovenstaande kanttekeningen niet afdoen aan de waardering voor de Regeling.

WERKLAST

De Regeling raakt zowel de civiele rechtspraak als de bestuursrechtspraak. De Raad heeft daarom beide rechtsgebieden beoordeeld voor wat betreft de werklast. De conclusie is dat sprake zal zijn van extra (bestuursrecht)zaken hetgeen € 380.000 aan extra kosten per jaar betekent.

Civiel recht

De Raad verwacht dat de Regeling geen significante gevolgen heeft voor de civiele rechtspraak. De laagdrempelige Regeling voor het verkrijgen van een tegemoetkoming kan ertoe leiden dat betrokkenen door de erkenning 'aangemoedigd' worden om verder te procederen om op die manier hun volledige schade vergoed te krijgen. Daar staat echter tegenover dat anderen wellicht voornemens waren om een procedure aanhangig te maken vanwege de beroepsziekte maar nu genoeg nemen met een beroep op de Regeling. Per saldo zal dan geen sprake zijn van een wijziging van de werklast.

Als het tot een procedure komt nadat de mogelijkheden van de Regeling zijn benut, zal deze procedure naar verwachting ook minder complex zijn dan nu nog het geval is omdat veel onderzoek dat nu in de procedure bij de civiele rechter wordt gedaan al in het kader van de Regeling is verricht. Bovendien kan op de wat langere termijn in gerechtelijke procedures geprofiteerd worden van de expertise die in het kader van de uitvoering van de Regeling wordt opgebouwd.

Bestuursrecht

De Raad verwacht dat de Regeling wel gevolgen heeft voor de bestuursrechtelijke werklast. Die gevolgen bedragen in financiële zin ongeveer € 380.000 per jaar.

Uit paragraaf 5.2.1. en 5.2.2. van de NvT blijkt de verwachting dat jaarlijks 3.500 aanvragen om een tegemoetkoming zullen worden gedaan. Dat leidt naar verwachting jaarlijks tot 1.000 afwijzingen. Tegen die afwijzingen is bezwaar en (hoger) beroep mogelijk. Omdat de belangen groot zijn voor de belanghebbenden, verwacht de Raad een relatief hoog bezwaarpercentage (rond de 50%) en beroepspercentage (rond de 20% van de beslissingen op bezwaar). Verder kan de SVB een eerder verleende tegemoetkoming herzien, intrekken en terugvorderen, waartegen ook bezwaar en (hoger) beroep open staat. Vooral de open norm 'dringende redenen' in het derde lid van artikel 12 kan aanleiding zijn om verder te procederen. Alles bij elkaar verwacht de Raad jaarlijks rond de 100 beroepszaken bij de rechtbank vanwege de Regeling.

Uit ervaringscijfers van de Raad blijkt het appelpercentage ongeveer 40% in die zaken waarin de CRvB bevoegd is. Dat komt dus neer op jaarlijks 40 extra zaken voor de CRvB. De zaken zijn naar verwachting van gemiddelde zwaarte.

Ten overvloede merkt de Raad op dat een eventuele uitbreiding van de lijst met een nieuwe categorie beroepsziekten zal leiden tot extra aanvragen, afwijzingen en daaropvolgende bezwaar- en beroepsprocedures. Het aantal extra zaken voor de Rechtspraak zal in dat geval toenemen.



Raad voor de
rechtspraak

datum 28 januari 2022
pagina 6 van 8

In het eerste half jaar na invoering zullen naar verwachting weinig beroepszaken aanhangig worden gemaakt (vanwege de aanvraag-, beslis- en bezwaarprocedure). Dus vanaf 1 januari 2023 zullen de effecten voor de rechtspraak aan de orde zijn.

Totale werklastgevolgen

De Raad voorziet een structurele stijging van de werklast met € 380.000 per jaar. Zie ook de tabel hieronder.

Totale werklastconsequenties	
	Structureel
Mutatie als gevolg van aantallen	334.894
Effect wijziging gemiddelde zaakzwaarte	44.725
Effect behandeltijd per zaak	0
Totale effect wetsvoorstel	379.619

CONCLUSIE

De Raad voor de rechtspraak onderkent het belang van de Regeling. De Raad heeft geen zwaarwegende bezwaren tegen de Regeling, maar geeft u in overweging om de Regeling op de in dit advies genoemde onderdelen te verduidelijken en aan te passen.



Raad voor de
rechtspraak

datum 28 januari 2022
pagina 7 van 8

TOT SLOT

Indien na het uitbrengen van dit advies de Regeling op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van de uiteindelijke Regeling, stelt de Raad het op prijs als hij geïnformeerd wordt over het tijdstip van inwerkingtreding.

Hoogachtend,

drs. P. Arnoldus
Lid Raad voor de rechtspraak



Raad voor de
rechtspraak

datum 28 januari 2022
pagina 8 van 8

BIJLAGE I: WETSTECHNISCH EN REDACTIONEEL COMMENTAAR

Artikel 7, eerste lid

In artikel 7, eerste lid van de Regeling staat vermeld dat de tegemoetkoming ‘maximaal’ € 21.847,- bedraagt. Het woord ‘maximaal’ is overbodig en kan aanleiding geven tot het misverstand dat de tegemoetkoming ook lager kan zijn. De tegemoetkoming bedraagt altijd € 21.847,-, maar op dat bedrag worden gedane ‘betalingen’ in mindering gebracht (vgl. artikel 7, tweede lid van de Regeling).