

Vergaderjaar 2025–2026

36 978

Wijziging van de Arbeidsomstandighedenwet in verband met het scheppen van een wettelijke grondslag voor de subsidiëring van samenwerkingsverbanden voor kennisactiviteiten ter voorkoming of beperking van beroepsziekten, voor structurele tegemoetkomingsregelingen voor personen die lijden aan een beroepsziekte en de subsidiëring van het Steunpunt RI&E

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 29 januari 2026 en het nader rapport d.d. 25 juni 2026, aangeboden aan de Koning door de Minister van Werk en Participatie. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 13 oktober 2025, nr. 2025002292, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 29 januari 2026, nr. W12.25.00292/III, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder *schuingedrukt* aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 13 oktober 2025, no.2025002292, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende wijziging van de Arbeidsomstandighedenwet in verband met beroepsziekten en het Steunpunt RI&E, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel regelt in de Arbeidsomstandighedenwet grondslagen voor een drietal beleidsontwikkelingen. Het gaat in de eerste plaats om het reeds bestaande Steunpunt RI&E. De twee andere ontwikkelingen betreffen de problematiek van beroepsziekten. Met een samenwerkingsverband van instellingen die een kennisprogramma beroepsziekte ontwikkelen en uitvoeren wordt bevordering van de kennis op dit gebied beoogd. En met een grondslag voor al in ontwikkeling zijnde tegemoetkomingsregelingen voor beroepsziekten wordt beoogd de erkenning van getroffen personen beter te regelen.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over de voorgestelde grondslag voor een tegemoetkomingsregeling. Ten eerste merkt zij op dat erkenning van leed meer omvat dan alleen een financiële tegemoetkoming. In de toelichting wordt niet ingegaan op andere relevante aspecten van erkenning van leed.

Het is daarmee niet duidelijk of met een financiële tegemoetkoming voldoende wordt voorzien in de vorm van erkenning waaraan de doelgroep behoefte heeft, of dat (ook) andere maatregelen nodig zijn.

Daarnaast merkt de Afdeling op dat de uitwerking van de tegemoetkomingsregeling volledig wordt gedelegeerd aan de Minister. Nu reeds ervaring is opgedaan met dergelijke regelingen is het vastleggen van de hoofdlijnen in een wettelijke regeling mogelijk. Dit is ook wenselijk om het doel van het codificeren in een wettelijke regeling tot zijn recht te laten komen. Bovendien worden hierdoor onnodige en onwenselijke verschillen tussen de bestaande regelingen weggenomen.

In het verlengde hiervan vraagt de Afdeling of een tegemoetkomingsregeling voor beroepsziekten naar haar aard niet beter past in de Wet WIA dan in de Arbeidsomstandighedenwet.

De Afdeling maakt verder een opmerking over de voorgestelde wettelijke definitie van beroepsziekte.

Tot slot adviseert de Afdeling in de toelichting nader te motiveren waarom de subsidie aan het samenwerkingsverband niet leidt tot staatssteun.

Daarnaast adviseert zij de taak die bij ministeriële regeling wordt toegekend aan de SER vorm te geven als een DAEB en de subsidieverstrekking aan de SER daarop af te stemmen. De Afdeling merkt op dat, anders dan de toelichting stelt, de activiteiten van het Steunpunt economisch van aard lijken te zijn. Dit roept de vraag op of de conclusie gerechtvaardigd is dat geen sprake is van staatssteun.

Tenzij voor deze conclusie een dragender motivering kan worden gegeven, adviseert de Afdeling de subsidie robuuster vorm te geven, bijvoorbeeld door de het Steunpunt RI&E aan te wijzen als DAEB.

In verband hiermee is aanpassing wenselijk van het wetsvoorstel en de toelichting.

1. Inhoud en achtergrond wetsvoorstel

a. Inhoud

Het wetsvoorstel voorziet in een wettelijke grondslag voor drie beleidsontwikkelingen, die in de praktijk al voor een deel zijn ingevoerd. De drie grondslagen worden geregeld in de Arbeidsomstandighedenwet.

Dit betreft in eerste plaats een grondslag voor het reeds bestaande Steunpunt RI&E (risico-inventarisatie en evaluatie) en een structurele verlening van subsidie aan deze organisatie. Het Steunpunt RI&E, waarvan het secretariaat is ondergebracht bij de Sociaal-Economische Raad (SER), ondersteunt bedrijven en branches met informatie en hulpmiddelen bij het voldoen aan hun RI&E-verplichtingen.

In de tweede plaats wordt een subsidiegrondslag voorgesteld voor een samenwerkingsverband van instellingen die kennisactiviteiten verrichten ter voorkoming of beperking van beroepsziekten.

Het kennisprogramma zal verder worden uitgewerkt in een subsidieregeling en een daarbij te voegen hoofdlijnennotitie. Er zal steeds voor een periode van vijf jaar aan een samenwerkingsverband een subsidie worden toegekend.

Ten slotte wordt een grondslag voor tegemoetkomingsregelingen voor beroepsziekten voorgesteld. Volgens het voorstel kan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) een tegemoetkoming toekennen aan personen die lijden aan een beroepsziekte. De uitwerking hiervan vindt plaats bij ministeriële regeling. Uit de toelichting blijkt dat twee bestaande tegemoetkomingsregelingen op deze nieuwe grondslag zullen worden gebaseerd. (zie noot 1)

b. Omgaan met beroepsziekte

In het kader van de verplichting van werkgevers om te zorgen voor een veilige en gezonde werkomgeving voor hun werknemers moeten zij een risico-inventarisatie en -evaluatie uitvoeren. Als werknemers worden of kunnen worden blootgesteld aan kankerverwekkende, mutagene of reprotoxische stoffen, gelden daarbij aanvullende vereisten. (zie noot 2) Ondanks het bestaan van deze verplichtingen komt het voor dat (voormalige) werkenden een beroepsziekte oplopen. Dat is een ziekte die het gevolg is van een belasting die in overwegende mate in arbeid of arbeidsomstandigheden heeft plaatsgevonden. (zie noot 3) De kennis over beroepsziekten is in Nederland nog onvoldoende ontwikkeld, aldus de toelichting. Dit wordt toegeschreven aan de in Nederland gehanteerde systematiek om arbeidsongeschiktheidsuitkeringen toe te kennen op basis van het zogeheten «risque social» (Wet WIA). Daarbij wordt niet gekeken naar de vraag of de arbeidsongeschiktheid is veroorzaakt door het werk, waardoor over deze oorzaak van arbeidsongeschiktheid in Nederland minder kennis wordt verzameld. Ook wordt volgens de toelichting de wel bestaande kennis over beroepsziekten in de praktijk onvoldoende toegepast. Dit bemoeilijkt preventie, vroege signalering en de medische diagnostiek. (zie noot 4) In het Nederlandse systeem zijn (voormalige) werkenden die een beroepsziekte oplopen (afgezien van socialezekerheidsuitkeringen) (zie noot 5) voor een schadevergoeding aangewezen op het civiele aansprakelijkheidsrecht. Als gevolg van de geleidelijke versobering van de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen en aanscherping van de voorwaarden voor uitkering is deze route relatief belangrijker geworden. Claims op basis van beroepsziekten zijn echter vaak ingewikkeld en leiden, mede daardoor, tot langdurige aansprakelijkheidsprocedures. Voor zieke werknemers vormt dit een belemmering om hun werk- of opdrachtgever aansprakelijk te stellen. (zie noot 6)

c. Commissie VSAB

De afgelopen ruim twintig jaar zijn diverse regelingen getroffen om buiten het aansprakelijkheidsrecht om een tegemoetkoming te verstrekken aan werknemers en/of zelfstandigen met een bepaalde beroepsziekte. Dit gold bijvoorbeeld voor aan asbest gerelateerde ziekten, mede gelet op de soms lange incubatieperiode van deze ziekten. Daardoor waren de aansprakelijkheidsprocedures vaak niet toereikend. Daarna gebeurde hetzelfde met andere beroepsziekten, waaronder die als gevolg van het werken met chroom-6 bij onder meer Defensie.

De problematiek rond het werken met chroom-6 vormde aanleiding om in 2019 de commissie Vergemakkelijking Schadeafhandeling bij Beroepsziekten (VSAB) in te stellen (commissie-Heerts).

De commissie werd gevraagd te adviseren over een betere organisatie van schadeafhandeling bij beroepsziekten door stoffen en daartoe verbetervoorstellen te doen.

De commissie concludeert in haar advies dat vooral onder werkgevers geen draagvlak bestaat voor een fundamenteel andere inrichting van de praktijk van schadecompensatie bij beroepsziekten (zie noot 7). Omdat de commissie wilde komen met een breed gedragen voorstel, is dat niet

geadviseerd. In plaats daarvan werd aanbevolen om de preventie en handhaving te verbeteren, kennisontwikkeling te stimuleren en te voorzien in een algemene tegemoetkoming voor werkenden met een stoffenziekte, uit te voeren door een speciaal fonds. In vervolg op het advies van de commissie VSAB heeft de Minister van SZW in 2023 op basis van de Kaderwet SZW-subsidies een ministeriële regeling getroffen die werkenden met een stoffengerelateerde beroepsziekte recht geeft op een financiële tegemoetkoming (zie noot 8). Ook is aan het samenwerkingsverband Landelijk expertisecentrum stoffengerelateerde beroepsziekten (Lexces) een subsidie verstrekt voor een eerste werkprogramma naar beroepsziekten door gevaarlijke stoffen. Door te voorzien in wettelijke grondslagen voor deze ontwikkelingen vormt het wetsvoorstel het sluitstuk van de uitwerking van het advies van de commissie VSAB, aldus de toelichting (zie noot 9).

2. Tegemoetkomingsregeling

De Afdeling onderschrijft de noodzaak van maatregelen om de naleving van RI&E-verplichtingen te verbeteren en de ontwikkeling van kennis over beroepsziekten te stimuleren. Dit komt niet alleen zieke werkenden ten goede, maar is ook nodig voor betere preventie. Wel roept de voorgestelde regeling van tegemoetkomingsregelingen vragen op.

a. Erkenning bieden

Uit de toelichting volgt dat de bestaande tegemoetkomingsregelingen zijn bedoeld om erkenning te bieden aan werkenden die lijden aan een beroepsziekte. Eerder heeft de Minister van SZW bij de invoering van de tegemoetkomingsregeling voor stoffengerelateerde beroepsziekten gezegd dat hiermee «een korte en snelle route naar erkenning» wordt geboden (zie noot 10).

Met een wettelijke grondslag voor deze regelingen wil de regering deze erkenning beter regelen (zie noot 11). De werkgever is en blijft verantwoordelijk voor gezonde en veilige arbeidsomstandigheden (zie noot 12)

Dat burgers vragen om, en hechten aan, erkenning van de. uitzonderlijke, belastende omstandigheden waarin zij door ziekte terecht zijn gekomen, valt te begrijpen. Verlies van gezondheid gaat vaak hand in hand met verlies van werk en sociale contacten, met verlies van inkomen, hoge medische kosten, afhankelijkheid van zorg door derden en vormt een belasting voor de naasten (zie noot 13). In zulke diepingrijpende situaties luistert het bieden van erkenning nauw. De vraag is of hierbij kan worden volstaan met het toekennen van een tegemoetkoming.

De Afdeling merkt op dat erkenning op veel verschillende manieren kan worden geboden. Inzicht in de behoeften van de doelgroep, bijvoorbeeld door met hen in gesprek te gaan, is van groot belang bij de afweging van passende, doeltreffende en doelmatige maatregelen. Een snelle, eenzijdig bepaalde oplossing is daarom niet wenselijk.

Dit heeft als risico dat de maatregel niet wordt opgevat als erkenning van leed, maar als een administratieve handeling. Dit geldt in het bijzonder als voor een financiële tegemoetkoming wordt gekozen.

In de toelichting wordt niet ingegaan op de relevante vragen en afwegingen die erkenning van leed meebrengt (zie noot 14). Daarmee is niet duidelijk of met een financiële tegemoetkoming wordt voorzien in de erkenning waaraan de doelgroep behoefte heeft. Dat het vooralsnog gaat om een grondslag voor bestaande regelingen van tegemoetkomingen doet hieraan niet af.

Integendeel, uit onderzoek blijkt dat gedupeerden bij eerdere regelingen een gebrek hebben ervaren aan inspraak en daadwerkelijk luisteren. Ook was er ontevredenheid over de uitkomst (zie noot 15).

Van belang is dat erkenningsmaatregelen bijdragen aan het herstel van de waardigheid van de getroffen burgers. In veel gevallen willen zij eerst en vooral worden gehoord. Ook is zorgvuldige communicatie vanuit de overheid cruciaal om onrealistische verwachtingen te voorkomen, bijvoorbeeld over de aard en hoogte van de tegemoetkoming.

Verder geldt dat het verstrekken van een financiële tegemoetkoming aan betekenis wint wanneer dit wordt gecombineerd met een of meer andere vormen van erkenning. Uit de toelichting blijkt niet of, en zo ja, hoe de regering voornemens is op andere manieren erkenning te bieden of daarvoor werkgevers of brancheorganisaties verantwoordelijkheid te geven.

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de relevante vragen en afwegingen die erkenning van leed meebrengt. Zij adviseert in dat verband nader te motiveren of met een financiële tegemoetkoming voldoende wordt voorzien in de erkenning waaraan de doelgroep behoefte heeft, of dat hiervoor (ook) andere maatregelen nodig zijn.

In de toelichting op de Regeling tegemoetkoming stoffengerelateerde beroepsziekten (hierna: TSB-regeling) wordt ingegaan op de lange voorgeschiedenis van het vraagstuk van het verhalen van schade bij beroepsziekten. De commissie Vergemakkelijking Schade afhandeling Beroepsziekten (VSAB), onder leiding van de heer T. Heerts (hierna: de commissie Heerts) heeft hierover op 15 mei 2020 advies uitgebracht. De commissie Heerts heeft geconcludeerd dat de marges om tot vergemakkelijking van schadecompensatie bij beroepsziekten te komen klein zijn. En dat er onvoldoende maatschappelijk draagvlak bleek voor een fundamenteel andere inrichting van de mogelijkheid om compensatie voor werkgerelateerde gezondheidsschade te verkrijgen. De commissie heeft ook geconstateerd dat een structurele oplossing van de geschetste problemen bij het verhalen van schade als gevolg van een beroepsziekte binnen de kaders van het aansprakelijkheidsrecht niet goed mogelijk is. Dit leidde tot het advies om te komen met een algemene financiële tegemoetkoming voor mensen die ernstig ziek zijn geworden door blootstelling aan gevaarlijke stoffen tijdens het werk. Dit advies is via de TSB-regeling uitgewerkt.

De TSB-regeling betreft een onverplichte tegemoetkoming. Dat wil zeggen dat de overheid niet verplicht is om mensen met een ernstige beroepsziekte een tegemoetkoming te verstrekken. De verantwoordelijkheid voor gezonde en veilige arbeidsomstandigheden ligt immers in de eerste plaats bij de werkgever. Gelet op het feit dat een fundamenteel andere inrichting van het stelsel rondom compensatie van werkgerelateerde gezondheidsschade niet mogelijk bleek heeft de overheid de TSB-regeling gestart. Deze regeling heeft als doel een maatschappelijke erkenning te geven aan mensen die lijden aan een ernstige beroepsziekte. De werkgevers betalen dit door een verhoging van de Arbeidsongeschiktheidsfonds-premie (Aof-premie).

Binnen de bestaande tegemoetkomingsregelingen, de Regeling tegemoetkoming asbestslachtoffers 2014 (hierna: TAS-regeling) en de TSB-regeling, zijn naast de financiële tegemoetkoming aanvullende maatregelen genomen om het leed van mensen die ziek zijn geworden door het werken met gevaarlijke stoffen te erkennen. Niet bedoeld is met de financiële tegemoetkoming een korte, snelle, administratieve handeling uit te

voeren. Wel bedoeld is een kortere en snellere route te bieden die persoonlijker is dan de route via het civiele aansprakelijkheidsrecht (die overigens altijd nog open staat).

Zo is er bij beide regelingen veel aandacht voor de persoonlijke benadering en behandeling van de aanvragers. De uitvoeringsorganisaties IAS (Instituut asbest slachtoffers) en ISBG (Instituut slachtoffers beroepsziekten door gevaarlijke stoffen) zijn opgericht met het doel een luisterend oor en een helpende hand te bieden bij het aanvragen van een tegemoetkoming aan slachtoffers van beroepsziekten door gevaarlijke stoffen. Dit doen zij door aanvragers te ontlasten bij de aanvraagprocedures, door deze grotendeels over te nemen en indien gewenst bij de start van het proces een huisbezoek af te leggen. Maar bovenal door te luisteren.

Daarnaast geven zij voorlichting over de gezondheidsschade die door deze beroepsziekten ontstaat. Deze voorlichting wordt gegeven aan belanghebbenden en geïnteresseerden op het gebied van beroepsziekten waarvoor een tegemoetkoming kan worden aangevraagd. Aanvragers geven regelmatig aan deze persoonlijke begeleiding te waarderen.

Ook voorziet de individuele beoordeling van medische- en blootstellingskundige dossiers door een panel van experts in een vorm van erkenning.

De hierboven geschetste behulpzame en zo empathisch mogelijke aanpak én de financiële tegemoetkoming tezamen zijn bedoeld als maatschappelijke erkenning van het leed van mensen met een ernstige beroepsziekte.

b. Wettelijke tegemoetkomingsregeling

Het voorstel regelt een wettelijke grondslag voor een financiële tegemoetkoming aan personen die lijden aan een beroepsziekte. De Afdeling onderschrijft de noodzaak van een specifieke wettelijke bevoegdheid. Een betaling door de overheid behoeft immers een geldige rechtsgrond (zie noot 16).

De uitwerking hiervan wordt in het voorstel echter volledig gedelegeerd aan de Minister. Dit beperkt de waarde van een formeel wettelijke regeling, nu de democratische legitimatie slechts ziet op de toekenning van bevoegdheden en niet op de inhoudelijke vormgeving van de financiële tegemoetkoming.

De gekozen rechtstreekse delegatie aan de Minister strookt ook niet met de Aanwijzingen voor de regelgeving. De algehele uitwerking van een financiële tegemoetkoming vergt inhoudelijke, normatieve keuzes en is daarom niet beperkt tot voorschriften van administratieve aard of tot details (zie noot 17).

Weliswaar volgt uit de toelichting dat het voorstel eerst en vooral beoogt om bestaande tegemoetkomingsregelingen van een toereikende wettelijke basis te voorzien, maar toekomstige aanpassingen van deze regelingen en de invoering van nieuwe regelingen worden expliciet niet uitgesloten en vallen ook te verwachten.

Inmiddels is met de bestaande tegemoetkomingsregelingen voldoende ervaring opgedaan om de belangrijkste aspecten hiervan in de wet te kunnen regelen.

Dit is temeer wenselijk omdat tussen (eerdere) tegemoetkomingsregelingen voor beroepsziekten allerlei verschillen bestaan, bijvoorbeeld in de voorwaarden waaronder aanspraak wordt gemaakt op een tegemoetkoming of in de uitkomsten van de regeling (zie noot 18).

Dat heeft er vooral mee te maken dat er geen vooraf bepaalde (wettelijke) kaders of vereisten zijn voor deze regelingen. Het gevolg hiervan is dat de rechtspositie van de benadeelde partij verschilt per regeling. Dit kan ongelijkheid en onzekerheid onder benadeelden in de hand werken.

Deze knelpunten worden met de voorgestelde grondslag niet ondervangen en opgelost. Dit onderstreept de noodzaak en het belang van een op wetsniveau te geven nadere uitwerking van een tegemoetkomingsregeling voor beroepsziekten. Niet alleen worden de belangrijkste inhoudelijke keuzes dan voluit democratisch gelegitimeerd. Ook biedt een uniforme wettelijke tegemoetkomingsregeling meer rechtszekerheid en rechtsgelijkheid aan gedupeerden, en wordt nieuwe aanwas van ad hoc-regelingen voorkomen. Hierbij kan worden geput uit bestaande tegemoetkomingsregelingen. (zie noot 19) Voor zover op onderdelen behoefte bestaat aan meer flexibiliteit, zoals wat betreft de door de regeling bestreken ziekten, is een algemene maatregel van bestuur daarvoor het aangewezen instrument.

Meer in het algemeen geldt dat voor een structurele verbetering van schadecompensatie bij beroepsziekten andere maatregelen nodig zijn dan een tegemoetkomingsregeling. Te denken valt aan een verplichte directe verzekering, al dan niet binnen sectoren waar het risico op beroepsziekten groter is, of aan aanpassingen van het aansprakelijkheidsrecht. Het belang van draagvlak voor zulke maatregelen onder werkgevers dient hierbij afgewogen te worden tegen de knelpunten waar zieke werkenden tegenaan lopen. In de toelichting blijven zulke maatregelen buiten beschouwing.

De Afdeling adviseert op het niveau van de wet te voorzien in een op hoofdlijnen uitgewerkte tegemoetkomingsregeling voor beroepsziekten en deze nader uit te werken bij algemene maatregel van bestuur. Daarnaast adviseert zij in de toelichting in te gaan op maatregelen die getroffen kunnen worden om de vergoeding van schade als gevolg van beroepsziekten structureel te verbeteren.

Zoals ook eerder aangegeven heeft de commissie Heerts vastgesteld dat de marges om tot vergemakkelijking van schadecompensatie bij beroepsziekten te komen klein zijn en dat er onvoldoende maatschappelijk draagvlak bleek voor een fundamenteel andere inrichting van de mogelijkheid om compensatie te krijgen voor werkgerelateerde gezondheidsschade. De commissie heeft ook geconstateerd dat een structurele oplossing van de geschetste problemen bij het verhalen van schade als gevolg van een beroepsziekte binnen de kaders van het aansprakelijkheidsrecht niet goed mogelijk is. Dit leidde tot het advies om te komen met een algemene financiële tegemoetkoming voor mensen die ernstig ziek zijn geworden door blootstelling aan gevaarlijke stoffen tijdens het werk. Dit advies is via de TSB-regeling uitgewerkt.

De twee tegemoetkomingsregelingen voor beroepsziekten waarvoor ik met dit wetsvoorstel een definitieve grondslag wil regelen, zijn staande praktijk. Met het oog op een zorgvuldige start van de TSB-regeling, is de regeling in 2023 geopend voor getroffen van drie beroepsziekten door gevaarlijke stoffen. In 2025 heeft mijn voorganger drie nieuwe beroepsziekten toegevoegd. Het uitbreidingsproces zal zich blijven herhalen totdat alle door de onafhankelijke Adviescommissie Lijst beroepsziekten geadviseerde beroepsziekten door gevaarlijke stoffen zijn toegevoegd aan de regeling en deze compleet is.

De TAS-regeling bestaat en functioneert sinds 2000 voor getroffen en van de beroepsziekte mesotheliom. In 2014 is de regeling uitgebreid met de beroepsziekte asbestose en konden ook huisgenoten van getroffen en een tegemoetkoming aanvragen. De TAS-regeling was bedoeld als een tijdelijke regeling. Naar verwachting zou het aantal mensen met beroepsziekten door asbest uitfasen door genomen maatregelen. In de praktijk is hiervan helaas nog geen sprake. Het is daarom dat ik nu voorstel om ook voor deze regeling een duurzame grondslag te leggen.

Beide bestaande regelingen zijn nu gebaseerd op de Kaderwet subsidies SZW. Deze Kaderwet is niet bedoeld voor de duurzame verstrekking van financiële middelen waaronder tegemoetkomingen, maar biedt alleen ruimte voor spoedeisende, tijdelijke verstrekking van aanspraken op financiële middelen, niet zijnde subsidies. Hiermee is de grondslag per definitie tijdelijk van aard. Met dit wetsvoorstel wordt deze onwenselijke situatie gecorrigeerd. Ik zie het daarom vooral als een technische wijziging.

Daarnaast bied ik met een definitieve grondslag voor tegemoetkomingsregelingen voor beroepsziekten in de toekomst de mogelijkheid om nieuwe beroepsziekteregelingen op andere terreinen dan door gevaarlijke stoffen direct van een goed fundament te voorzien.

Het vastleggen van basisprincipes over tegemoetkomingsregelingen voor beroepsziekten op wetsniveau met een nadere uitwerking bij algemene maatregel van bestuur is mijns inziens niet wenselijk. Allereerst, omdat uit ervaring is gebleken dat juist de basisprincipes van beroepsziekteregelingen van elkaar kunnen verschillen. Deze zijn daarom niet op hoofdlijnen op wetsniveau te vatten. Anderzijds, omdat hiermee de flexibiliteit die nodig is voor de uitbreiding van de TSB-regeling met nieuwe beroepsziekten niet bereikt wordt. Ik licht dit hieronder toe.

De huidige twee beroepsziekteregelingen voor stoffengerelateerde beroepsziekten verschillen op cruciale punten van elkaar. Ten eerste gaat de TAS-regeling uit van een verplichte bemiddeling tussen werknemer en werkgever en de TSB-regeling niet. De Regeling TAS is bovendien een regeling bedoeld voor werknemers, anders dan de TSB, die ook toegankelijk is voor zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers). In het geval van de TAS-regeling stelt de werknemer, die slachtoffer is geworden door het werken met asbest, zijn werkgever aansprakelijk voor de opgetreden gezondheidsschade. Wanneer mesotheliom of asbestose bij het slachtoffer is aangetoond, ontvangt het slachtoffer de financiële tegemoetkoming. Tegelijkertijd start het IAS de bemiddeling over een schadevergoeding. Is deze bemiddeling succesvol, dan volgt betaling van een schadevergoeding van de werkgever aan het slachtoffer en wordt de eerder verstrekte financiële tegemoetkoming teruggevorderd. In dat geval was deze tegemoetkoming te beschouwen als een voorschot op de schadevergoeding. Staakt de bemiddeling en komt het niet tot uitbetaling van een schadevergoeding, dan wordt de uitbetaling van de financiële tegemoetkoming definitief.

Op advies van de Commissie Heerts is besloten om in de TSB-regeling geen verplichte aansprakelijkstelling en bemiddeling richting de werkgever of opdrachtgever op te nemen. Volgens Heerts staat een verplichte bemiddeling aanvragers soms in de weg om een aanvraag in te dienen. Immers: het betekent nogal wat als je je werkgever of opdrachtgever via een rechtsprocedure aansprakelijk moet stellen voor het opgedane leed. Dit is bovendien vaak ook heel moeilijk aan te tonen.

Aangezien het aanpassen van de TAS-regeling aan het advies van de Commissie Heerts niet meer haalbaar bleek, en het idee bestond dat de TAS-regeling tijdelijk van aard zou zijn, is indertijd besloten om naar aanleiding van het advies van Heerts een nieuwe regeling te maken (de TSB-regeling). Dat in het kader van de TAS wel bemiddeling plaatsvindt, komt voort uit het feit dat in 1999 het IAS is opgericht om slachtoffers te ondersteunen bij het verkrijgen van een schadevergoeding. Feitelijk nam het IAS de bemiddeling tussen het slachtoffer en de werkgever op zich om het slachtoffer te ondersteunen/te ontlasten. Daarna is pas de Regeling TAS ingevoerd, omdat bemiddeling vaak relatief lang duurde en in sommige gevallen het slachtoffer al was overleden voordat de bemiddeling afgerond kon worden. Er was daarom behoefte aan een voorschot op de schadevergoeding, dat bij gestaakte bemiddeling de vorm krijgt van een financiële tegemoetkoming.

Een tweede cruciaal verschil tussen beide regelingen is dat de TSB-regeling in tegenstelling tot de TAS-regeling vooral multi-causale stoffengerelateerde beroepsziekten bevat, wat een ander beoordelingsregime noodzakelijk maakt. Op advies van de heer Bruins (kwartiermaker uitwerking advies commissie Heerts) is er daarom voor gekozen om bij de TSB-regeling een onafhankelijk deskundigenpanel aan de uitvoeringsketen toe te voegen en dit panel onder te brengen bij het RIVM. De financiële tegemoetkomingen en de daarmee gemoeide processen van de TSB-regeling en de TAS-regeling konden en kunnen daarmee niet op dezelfde manier inhoudelijk worden vormgegeven.

Ik breid de TSB-regeling op advies van een onafhankelijke adviescommissie van experts stapsgewijs steeds verder uit door stoffengerelateerde beroepsziekten toe te voegen. Gelet op het feit dat het hier dus gaat om voorschriften die dikwijls wijziging behoeven, ligt uitwerking op regeling-niveau het meest voor de hand.¹ Dit komt ten goede aan de mensen die ik met de regeling een tegemoetkoming wil bieden. Door sneller ziekten te kunnen toevoegen, kunnen ook sneller meer mensen een aanvraag indienen bij de TSB-regeling.

c. Financiering, uitvoering en inpassing in het wettelijk stelsel

De werkgever dan wel opdrachtgever is verantwoordelijk voor gezonde en veilige arbeidsomstandigheden. Zoals ook de toelichting opmerkt, doet een tegemoetkomingsregeling aan deze verantwoordelijkheid niets af (zie noot 20). Werkgevers en opdrachtgevers moeten zich blijven inspannen voor goede arbeidsomstandigheden. Als werkgevers en opdrachtgevers hun zorgplicht niet nakomen, zijn zij in beginsel aansprakelijk voor de schade.

Gelet op deze verantwoordelijkheid van de werkgever of opdrachtgever acht de Afdeling het van belang dat de tegemoetkomingen voor beroepsziekten ten minste gedeeltelijk worden gefinancierd door werkgevers en opdrachtgevers gezamenlijk. Dit aandeel zou kunnen verschillen per beroepsziekte waarvoor een tegemoetkoming wordt verstrekt. Ook de commissie VSAB adviseerde om werkgevers te laten meebetalen aan het fonds voor de uitvoering en financiering van de tegemoetkomingsregeling opgericht zou moeten worden (zie noot 21).

De Afdeling merkt op dat de financiering en uitvoering van de tegemoetkomingen niet wordt geregeld in dit voorstel. De toelichting verschaft hier geen informatie over, anders dan door verwijzing naar de bestaande regelingen en later te nemen beslissingen van de Minister. Het gaat hier echter om wezenlijke elementen van een tegemoetkomingsregeling, die daarom op wettelijk niveau geregeld dienen te worden. Daarbij is ook

¹ Zie ook aanwijzing 2.24 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

aandacht nodig voor de rol van de werkgevers en opdrachtgevers bij de financiering van de tegemoetkomingen.

In navolging van het advies van de commissie Heerts is vanaf 2022 de Aof-premie die alle werkgevers betalen, verhoogd voor de financiering van de TSB-regeling. Alle werkgevers dragen op deze manier bij, ongeacht in welke sector zij actief zijn.

Bij het opstellen van de TAS-regeling is geen werkgeversbijdrage gevraagd, omdat de TAS, zoals eerder besproken, een heel andere opzet heeft. De tegemoetkoming betreft hier immers een voorschot dat pas na een mislukte, maar verplichte, bemiddeling voor het aansprakelijk stellen van de werkgever, wordt omgezet in een tegemoetkoming (gift).

In het verlengde hiervan merkt de Afdeling op dat keuze voor regeling in de Arbeidsomstandighedenwet niet wordt gemotiveerd in de toelichting. Zij wijst er op dat een regeling voor een door de overheid verschaft tegemoetkoming voor beroepsziekten raakvlakken vertoont met de regeling van uitkeringen bij arbeidsongeschiktheid in het kader van de sociale zekerheid. Daarentegen ziet de Arbeidsomstandighedenwet primair op het bevorderen van veiligheid en gezondheid binnen ondernemingen. Inpassing van de regeling in de Wet WIA kan daarom ook in de rede liggen (zie noot 22).

De Afdeling adviseert de financiering van de tegemoetkomingen, en de rol van werkgevers en opdrachtgevers daarbij, op wettelijk niveau te regelen. Daarnaast adviseert zij om, gelet op bovenstaande, de keuze voor regeling van een tegemoetkoming voor beroepsziekten in de Arbeidsomstandighedenwet nader te motiveren.

Een belangrijk verschil tussen de TSB-regeling en de WIA is dat tegemoetkomingsregelingen voor beroepsziekten, zoals de TAS- en de TSB-regeling, een eenmalige tegemoetkoming betreffen, waar de Wet WIA een uitkering voor inkomensverlies bij arbeidsongeschiktheid betreft. De TAS- en de TSB-regeling regelen een eenmalige tegemoetkoming als erkenning van het ontstane leed door een stoffengerelateerde beroepsziekte. De tegemoetkoming betreft geen inkomensvergoeding of schadevergoeding. Dat betekent dat de tegemoetkoming geen verband houdt met de feitelijke schade die een werkende door zijn ziekte heeft opgelopen. Een eenmalige tegemoetkoming vervangt geenszins het inkomensverlies bij arbeidsongeschiktheid. De Wet WIA biedt inkomensbescherming voor het deel dat iemand arbeidsongeschikt is, ongeacht de oorzaak van de arbeidsongeschiktheid. Ook stimuleert de Wet WIA iemand zijn resterende verdien capaciteit in te zetten in arbeid. Het doel van de regelingen past, mijns inziens, daarmee beter bij de Arbeidsomstandighedenwet dan bij de WIA.

3. Definitie beroepsziekte

Het voorstel definieert een beroepsziekte als een ziekte of aandoening als gevolg van een belasting die in overwegende mate in arbeid of arbeidsomstandigheden heeft plaatsgevonden (zie noot 23). Deze definitie is ontleend aan de definitie van beroepsziekte in de Arbeidsomstandighedenregeling. Daar wordt de definitie gebruikt om af te bakenen in welke gevallen een bedrijfsarts of arbodienst melding moet doen van een beroepsziekte aan het Nederlands Centrum voor Beroepsziekten (zie noot 24).

De Afdeling merkt op dat in de Regeling tegemoetkoming stoffengerelateerde beroepsziekten een beroepsziekte wordt gedefinieerd als een ernstige aandoening die vermeld is op bij deze regeling behorende Lijst

beroepsziekten (zie noot 25). In lijn met het advies van de commissie VSAB is in deze regeling verder een van de voorwaarden voor de aanspraak op een tegemoetkoming dat voorshands aannemelijk is dat de ernstige aandoening in het geval van de aanvrager het gevolg is van blootstelling aan één of meer gevaarlijke stoffen bij het verrichten van de arbeid (zie noot 26).

In de toelichting wordt niet ingegaan op de vraag hoe de voorgestelde wettelijke definitie zich verhoudt tot andere gehanteerde definities van beroepsziekte.

Voor de praktijk is een uniforme en helder afgebakende definitie, die passend is voor alle gevallen waarop zij van toepassing is, van groot belang. Omdat de definitie van beroepsziekte medebepalend is voor de toekenning van een tegemoetkoming, is ook aandacht nodig voor de gevolgen die eventuele verschillen in definities hiervoor kunnen hebben. In dat verband adviseert de Afdeling ook om duidelijk te maken of het criterium «voorshands aannemelijk» de maatstaf blijft voor de aanspraak op een tegemoetkoming.

De Afdeling adviseert om gelet op het voorgaande de voorgestelde wettelijke definitie van beroepsziekte nader te motiveren en zo nodig aan te passen.

De definities van beroepsziekten in het wetsvoorstel en in de huidige TSB-regeling verschillen, omdat het wetsvoorstel gaat over beroepsziekten in het algemeen en de definitie van beroepsziekte in de TSB-regeling gekoppeld is aan de beroepsziekten waarvoor op grond van de TSB-regeling een tegemoetkoming kan worden aangevraagd.

Voor de classificatie van een beroepsziekte in het algemeen is het noodzakelijk dat de oorzakelijkheid tussen een gevaarlijke stof of een andere arbeidsgerelateerde oorzaak en een ziekte op populatieniveau kan worden vastgesteld. Hiervoor is het hanteren van het begrip «in overwegende mate» noodzakelijk in de definitie van beroepsziekte.

Op individueel niveau is het bij multicausale stoffengerelateerde beroepsziekten in veel gevallen juist heel moeilijk om aan te tonen dat een ziekte in overwegende mate door de arbeidsomstandigheden is veroorzaakt. Het is daarom dat in de TSB-regeling (dus voor de verbetering van de aantoonbaarheid op individueel niveau) aanvullend aan de definitie van beroepsziekte het begrip «voorshands aannemelijk» is geïntroduceerd. Dit principe houdt in dat, wanneer er onzekerheid bestaat over het causale verband tussen een werkgerelateerde blootstelling en een ziekte, deze onzekerheid tot in zekere mate (per ziekte verschillend en uitgewerkt in het protocol voor die ziekte) in het voordeel van de werkende wordt uitgelegd.

Na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel rust de TSB-regeling op de Arbeidsomstandighedenwet. Ik zal voorstellen dan het begrip beroepsziekte in de TSB-regeling aan te vullen met een ander begrip, om te voorkomen dat in de TSB-regeling het begrip beroepsziekte anders wordt uitgelegd dan in de wet, die de grondslag vormt voor die regeling. Dit betreft een technische en geen inhoudelijke wijziging van de TSB-regeling.

Ik denk daarbij aan de volgende aangepaste definitie als inhoudelijke normstelling:

«Rechtgevende beroepsziekte: een ernstige beroepsziekte zoals opgenomen in de bijlage bij deze regeling».

De definitie van beroepsziekte is en blijft daarmee voor de TSB-regeling verbonden aan het voorshandsaannemelijkprincipe.

4. Staatssteun

Het voorstel bevat twee grondslagen voor subsidieverstrekking. Het gaat om een subsidie aan de SER, waaraan de taak zal worden toebedeeld om bedrijven en branches met informatie en hulpmiddelen te ondersteunen met betrekking tot de risico-inventarisatie en -evaluatie. Daarnaast betreft het een subsidie aan een samenwerkingsverband van instellingen voor het verrichten van kennisactiviteiten ter voorkoming of beperking van beroepsziekten. Volgens de toelichting is bij deze subsidieverstrekingen geen sprake van staatssteun.

De Afdeling merkt op dat de staatssteunanalyses in de toelichting zeer beknopt zijn (zie noot 27). Voor de subsidie aan het samenwerkingsverband geldt in het bijzonder dat de redenering die ten grondslag ligt aan de vermelde conclusies niet inzichtelijk is. De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt uit te breiden.

Van belang is dat de subsidie aan het samenwerkingsverband (alleen) bestemd is voor de bundeling, ontwikkeling en verspreiding van wetenschappelijk gefundeerde kennis. Daarmee wordt de afstand tot de markt bewaard en gaat het niet om economische activiteiten (zie noot 28).

Wat betreft de subsidie aan het Steunpunt RI&E merkt de Afdeling op dat, anders dan de toelichting stelt, de activiteiten van het Steunpunt economisch van aard lijken te zijn. Zoals volgt uit de toelichting is er een markt van zakelijke dienstverleners die ondernemingen ondersteunt met het opstellen van een RI&E, maar faalt deze markt voor kleine en middelgrote ondernemingen. De activiteiten van het Steunpunt zijn vooral gericht op deze ondernemingen, wat maakt dat een subsidie aan het Steunpunt kan leiden tot een indirect economisch voordeel voor die groep ondernemingen. Dit roept de vraag op of de conclusie gerechtvaardigd is dat geen sprake is van staatssteun.

Tenzij voor deze conclusie een dragender motivering kan worden gegeven, adviseert de Afdeling de subsidie robuuster vorm te geven. Zij wijst op de mogelijkheid om de taak die aan de SER wordt toebedeeld, vorm te geven als een dienst van algemeen economisch belang (DAEB). In dat geval kan gebruik worden gemaakt van een van de vrijstellingsmogelijkheden voor DAEB-steun. Daarvoor is nodig dat de ministeriële regeling waarbij de taak aan de SER wordt verleend en de financiering daarvoor wordt verstrekt, afgestemd wordt op de dan geldende vrijstellingsvoorwaarden voor steun aan een DAEB (zie noot 29). De Afdeling adviseert om hier in de toelichting nader op in te gaan.

De subsidie aan het samenwerkingsverband leidt niet tot staatssteun, omdat de te subsidiëren activiteiten geen economische activiteiten zijn. De Raad heeft terecht aangegeven dat de paragraaf in de memorie van toelichting op dit punt te beknopt is. Deze tekst is daarom aangevuld aan de hand van onderstaande redenering. Het samenwerkingsverband bundelt, ontwikkelt (indien nodig) en verspreidt wetenschappelijk gefundeerde kennis over stoffengerelateerde beroepsziekten in Nederland. Hierbij kan het gaan om heel fundamenteel onderzoek naar de relatie tussen een stof/stoffen en een beroepsziekte, maar ook om meer toegepast onderzoek zoals in een werkplaats, bijvoorbeeld samen met beleidsmedewerkers van een stichting of gemeente of ervaringsdeskundigen met de ziekte.

De partijen in het samenwerkingsverband zijn bijvoorbeeld universiteiten, stichtingen en agentschappen. In ieder geval organisaties zonder winstoogmerk. Het samenwerkingsverband krijgt binnen een beperkt aantal hoofdlijnen in de Arbeidsomstandighedenwet, de subsidieregeling

en een hoofdlijnennotitie heel veel ruimte om het kennisprogramma zelf vorm te geven. De echte kennis en expertise zit immers aan de kant van het samenwerkingsverband en niet aan de kant van het Ministerie van SZW.

Er is op dit moment geen sprake van een markt. Wel van een beperkt aantal instellingen met de benodigde kennis en expertise. Deze instellingen ontvangen als het «samenwerkingsverband Lexces» een tijdelijke subsidie voor de uitvoering van de kennisactiviteiten zoals die ook in het kennisprogramma worden gevraagd. De kennis die zij bundelen, ontwikkelen en verspreiden is voor anderen toegankelijk. Er zijn geen andere aanbieders.

Ook de Europese Commissie (EC) beschouwt de beoogde kennisactiviteiten (bundeling, onderzoek en verspreiding) als activiteiten die buiten het toepassingsbereik van de staatssteunregels vallen. Dit valt terug te lezen in paragraaf 2.5 van de Mededeling van de EC hierover.² Specifiek worden in deze paragraaf de volgende activiteiten genoemd:

- a) opleiding met het oog op meer en beter gekwalificeerd menselijk kapitaal;
- b) het verrichten van onafhankelijk onderzoek en ontwikkeling met het oog op meer kennis en een beter inzicht, daaronder begrepen samenwerking bij onderzoek en ontwikkeling;
- c) de verspreiding van onderzoeksresultaten.

Daarnaast merkt de Afdeling op dat met financiering van het Steunpunt RI&E er mogelijk sprake is van staatssteun. De regering benadrukt dat de activiteiten van het Steunpunt niet in het vaarwater liggen van de activiteiten van arbodienstverleners en arbokerndeskundigen. Het Steunpunt helpt bedrijven met kennis en informatie van het proces rondom de risico inventarisatie- en evaluatie. Het is in die zin een centraal informatie- en ondersteuningspunt over de wettelijke RI&E-plicht. Het Steunpunt geeft antwoord op vragen als: Wat is een RI&E? Hoe lang is een RI&E geldig? Wat kost het maken van een RI&E? Wat levert een RI&E mij op? Welke hulpmiddelen zijn beschikbaar? Onder welke sector valt mijn bedrijf? Wanneer ben ik vrijgesteld van toetsing? Wie moet ik betrekken bij het opstellen van een RI&E? Enzovoorts.

Het Steunpunt verwijst bedrijven of branches naar verschillende hulpmiddelen. Bijvoorbeeld naar een door een branchevereniging opgestelde en vervolgens erkende branche-RI&E. De regering vermeldt hierbij dat alle brancheverenigingen de mogelijkheid hebben om hun erkende branche-RI&E «onder te brengen» bij het Steunpunt en dat alle bedrijven de mogelijkheid hebben om informatie rond de RI&E-plicht bij het Steunpunt op te vragen.

Het Steunpunt beschikt niet over inhoudelijke kennis en expertise om te adviseren over specifieke risico's binnen organisaties of sectoren. Arbodienstverleners en arbokerndeskundigen beschikken wel over die kennis en helpen bedrijven in de praktijk met het opstellen van en adviseren (het zogeheten toetsen) over de RI&E. Het laten toetsen van de RI&E door een of meerdere arbokerndeskundigen is wettelijk verplicht. Het Steunpunt toetst geen RI&E's. Het Steunpunt RI&E bezit niet de arbokennis waarover arbokerndeskundigen beschikken. Het Steunpunt stelt dan ook geen RI&Es op en kan daar ook niet inhoudelijk bij meedenken.

² Document 52016XC0719(05)/ *EUR-Lex* – 52016XC0719(05) – EN – *EUR-Lex*

De conclusie blijft daarom dat er geen sprake is van staatssteun. De memorie van toelichting is op dit punt verduidelijkt.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De Vice-President van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

Naast aanpassingen die voortvloeien uit het advies van de Afdeling is van de gelegenheid gebruik gemaakt om enkele andere kleine wijzigingen in de memorie van toelichting door te voeren. Zo is het opschrift aangepast om te verduidelijken welke drie onderwerpen onderdeel zijn van dit wetsvoorstel. Ook is verduidelijkt dat het Steunpunt RI&E bij de uitvoering van haar taken geen persoonsgegevens verwerkt, zijn de cijfers over de naleving van de RI&E-verplichting geactualiseerd, is opgenomen dat de regeldrukgevolgen van de tegemoetkomingsregelingen voor beroepsziekten in die regelingen zelf worden uitgewerkt, is een toelichting toegevoegd over de schriftelijke ronde die voor de internetconsultatie door de Stichting van de Arbeid is uitgevoerd en is de toelichting op de beoogde inwerkingtreding aangepast. De beoogde inwerkingtredingsdatum van het wetsvoorstel is 1 juli 2027.

Ik verzoek U het hierbij gevoegde voorstel van wet en de memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Werk en Participatie,
A.A. Aartsen