

## **REACTIE OP DE INTERNETCONSULTATIE VAN DE REGELING TEGEMOETKOMING STOFFENGERELATEERDE BEROEPSZIEKTEN**

Aan: het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

**HOUTHOFF**

Huib Lebbing  
Lucas Dröge  
Eselique Hoogervorst  
Pam de Haas

21 december 2021

## 1. Inleiding

- 1.1. Met belangstelling hebben wij kennisgenomen van de Regeling tegemoetkoming stoffengerelateerde beroepsziekten (de "**Regeling**") die per 9 november 2021 in internetconsultatie is gegaan (het "**Consultatievoorstel**"). Het doel van deze ministeriële Regeling is om werknemers en zzp'ers ("**Werkenden**")<sup>1</sup> en voormalig Werkenden met een ernstige stoffengerelateerde beroepsziekte maatschappelijke erkenning te geven en daarmee aanspraak te laten maken op een financiële tegemoetkoming. Het Consultatievoorstel bevat hiertoe een concrete tegemoetkomingsregeling.
- 1.2. Deze tegemoetkoming is nodig, aldus de toelichting op de Regeling, omdat Werkenden met een ernstige stoffengerelateerde beroepsziekte weliswaar recht kunnen hebben op schadevergoeding van hun (voormalige) werkgever of opdrachtgever, maar deze schade lastig te verhalen is en juridische procedures lang kunnen duren.<sup>2</sup> De tegemoetkoming is geen vergoeding van de schade, maar een blijk van erkenning voor de beroepsziekte, aldus staatssecretaris Wiersma in de algemene toelichting.<sup>3</sup> Wij onderschrijven uiteraard de gedachte dat onnodig lange juridische procedures zoveel mogelijk voorkomen zouden moeten worden. Dit is niet alleen in het belang van de (voormalig) Werkenden maar ook in het belang van de werkgever, opdrachtgever en/of diens verzekeraar. De voorgestelde tegemoetkomingsregeling zal evenwel geen middel zijn om dat soort juridische procedures uit te bannen.
- 1.3. Wij zien met name knelpunten waar het gaat om het vaststellen van het causaal verband tussen de ziekte en de blootstelling aan gevaarlijke stoffen op het werk én het bewijs. Ook zien wij ruimte voor aanvulling van de Regeling voor wat betreft de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van het Deskundigenpanel en de noodzakelijke transparantie omtrent de benoeming van objectieve medische experts bij de uitvoering van de Regeling.
- 1.4. Deze punten werken wij in de volgende paragrafen uit:
  - a. kwalificatie tegemoetkoming stoffengerelateerde beroepsziekten (§2);
  - b. uitvoering van de Regeling (§3); en
  - c. slotopmerkingen en aanbevelingen (§4).

---

<sup>1</sup> De term 'Werkende' in deze Regeling is controversieel, omdat werken nu juist vaak hetgeen is wat degene die een beroep doet op de Regeling niet meer kan nadat hij/zij ernstig ziek is geworden door blootstelling aan gevaarlijke stoffen tijdens het werk. Wij geven ter overweging dat een minder controversieel begrip kan worden gehanteerd in de definitieve Regeling onder artikel 1 Consultatievoorstel.

<sup>2</sup> Toelichting Consultatievoorstel, §1.1, p. 9.

<sup>3</sup> Toelichting Consultatievoorstel, §1.1, p. 9.

## 2. Kwalificatie tegemoetkoming stoffengerelateerde beroepsziekten

2.1. De Regeling zoals voorgelegd in het Consultatievoorstel bevat vier criteria waaraan moet zijn voldaan om recht te hebben op een tegemoetkoming:

- (i) De Werkende die een aanvraag indient, lijdt aan een aandoening die op dat moment voorkomt op de bij de Regeling behorende 'Lijst beroepsziekten'. Bij de aanvraag kan een door de behandelend arts en/of de bedrijfsarts voorgestelde diagnose worden gevoegd. Wanneer sprake is van een complexere aandoening of een complexere relatie tussen de aandoening en de blootstelling aan één of meer gevaarlijke stoffen waarvoor het voorgaande onvoldoende uitsluitel biedt om vast te kunnen stellen of de aandoening een beroepsziekte betreft, vindt een aanvullend medisch- en/of blootstellingsonderzoek plaats door experts, aangedragen door het bureau LEC-SB;
- (ii) het Deskundigenpanel heeft vastgesteld dat sprake is van een ernstige aandoening of aandoeningen die vermeld is of zijn op de Lijst beroepsziekten en het is aannemelijk dat de aandoening(en) in overwegende mate het gevolg is of zijn van blootstelling aan één of meer gevaarlijke stoffen. Het Deskundigenpanel stelt dit vast met inachtneming van het in *bijlage 2* bij de Regeling opgenomen afwegingskader;<sup>4</sup>
- (iii) de Werkende heeft geen financiële vergoeding(en) ontvangen gelijk aan of hoger dan het bedrag van de tegemoetkoming in verband met de door de aandoening opgelopen schade van of namens de werkgever(s) of opdrachtgever(s), "*ongeacht de vorm waarin de betaling is gedaan en de aard van de kosten waarin de betaling voorziet*"; en
- (iv) de Werkende heeft geen tegemoetkoming of voorschot ontvangen op grond van de Regeling tegemoetkoming asbestslachtoffers 2014, de Regeling tegemoetkoming niet-loondienstgerelateerde slachtoffers van mesothelioom en asbestose of de Regeling tegemoetkoming werknemers met CSE, noch een aanvraag hiertoe ingediend waarop nog niet onherroepelijk is beslist.<sup>5</sup>

2.2. Met de definitie van beroepsziekte onder (i) sluit de wetgever uitdrukkelijk aan bij de definitie van beroepsziekte uit artikel 1.11 Arbeidsomstandighedenregeling: "(...) *een ziekte of aandoening als gevolg van een belasting die in overwegende mate in arbeid of arbeidsomstandigheden heeft plaatsgevonden*". Deze definitie zou vaak inhouden dat de ziekte voor de helft of meer veroorzaakt moet zijn door het werk. In het

---

<sup>4</sup> De inhoud van deze bijlage is nog niet bekend.

<sup>5</sup> Artikel 4 Consultatievoorstel en Toelichting Consultatievoorstel, §2.2, p. 13.

Consultatievoorstel is een minder streng criterium neergelegd, aldus nog steeds de toelichting: de causale relatie tussen de ziekte of aandoening en de blootstellingsgeschiedenis zou "voorshands aannemelijk" moeten zijn.<sup>6</sup> Daarbij baseert de wetgever zich op het adviesrapport van de commissie Heerts<sup>7</sup>, dat hij aldus verwoordt:

*"Voor de vraag wanneer het voorshands aannemelijk is dat de gezondheidsklachten van een werkende door blootstelling aan gevaarlijke stoffen op het werk zijn veroorzaakt, verwijst de commissie naar een beoordeling van de aard van de aandoening en de blootstellingsgeschiedenis van de aanvrager, waarbij het gaat om het risico dat de aanvrager tijdens zijn of haar arbeidsverleden is blootgesteld aan stoffen in een mate dat [sic] volgens de gangbare wetenschappelijke inzichten oorzakelijk verband houdt met de gediagnosticeerde aandoening. Daarbij geeft de commissie aan dat de erkenning van het feit dat sprake is van een beroepsziekte los staat van de vraag of de werkgever voor de beroepsziekte aansprakelijk is of aansprakelijk gesteld kan worden."<sup>8</sup> [onderstreping en cursivering Houthoff]*

- 2.3. Deze redenering kan echter niet worden afgeleid uit artikel 4 lid 1 sub a Consultatievoorstel. Daarin is immers neergelegd dat 'aannemelijk' moet zijn dat de aandoening in 'overwegende mate' het gevolg is van blootstelling aan gevaarlijke stoffen. De wetgever beoogt dat het criterium 'voorshands aannemelijk', in plaats van het criterium 'voor de helft of meer', de invulling van 'overwegende mate' verzacht.<sup>9</sup>
- 2.4. Het voorgaande maakt duidelijk dat juist deze discussie, over welke toets wordt aangelegd om causaal verband aan te nemen of niet, cruciaal is. Daarover geeft het Consultatievoorstel nauwelijks nader inzicht, omdat *bijlage 2* – waarin invulling wordt gegeven aan het begrip 'in overwegende mate' – nog moet worden uitgewerkt en over de inhoud ervan vooralsnog geen verdere informatie wordt gegeven. Dat betekent dat bepaald niet kan worden uitgesloten dat de voorgestelde Regeling invloed heeft op de civiele aansprakelijkheidsprocedure. De wetgever benadrukt in de Toelichting op het Consultatievoorstel echter dat een tegemoetkoming op grond van de Regeling niets zegt over aansprakelijkheid van de werkgever of de opdrachtgever. Met dit voornemen lijkt de wetgever uitdrukkelijk de doorwerking in een civiele procedure uit te sluiten.<sup>10</sup>

---

<sup>6</sup> Toelichting Consultatievoorstel, §2.2, p. 13.

<sup>7</sup> A.J.M. Heerts, *Stof tot nadenken, stap vooruit, maak werk van preventie en erkenning*, Advies van de commissie vergemakkelijking schadeafhandeling beroepsziekten aan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in maart 2020, Drukkerij J. Bout & Zn, Huizen, p. 75.

<sup>8</sup> Toelichting Consultatievoorstel, §2.2, p. 13, noot 12.

<sup>9</sup> Toelichting Consultatievoorstel, §2.2, p. 13.

<sup>10</sup> Toelichting Consultatievoorstel, Artikelsgewijs, artikel 3, p. 21.

Dat voornemen juichen wij toe. Die bedoeling, namelijk dat de Regeling niets zegt over en los staat van de vraag naar aansprakelijkheid van de werkgever of de opdrachtgever, moet naar wij menen dan wel expliciet worden vastgelegd in de Regeling. Bijvoorbeeld in artikel 3 Consultatievoorstel: hierin is ook al opgenomen dat de tegemoetkoming geen erkenning van aansprakelijkheid door de Staat der Nederlanden inhoudt.

- 2.5. De criteria die in het Consultatievoorstel worden gehanteerd om vast te stellen wat een beroepsziekte precies is, kunnen in de praktijk zo worden ingevuld dat hiermee toch een oordeel wordt gegeven over het causaal verband dat mogelijk zal worden gebruikt in een civiele aansprakelijkheidsprocedure. Indien het Consultatievoorstel uitgaat van een lichtere toets dan met de Arbeidsomstandighedenregeling is beoogd, heeft dit niet alleen mogelijk bewijsrechtelijke, maar mogelijk ook materiële gevolgen voor de vraag wanneer sprake is van causaal verband. Het risico bestaat immers dat het *vereenvoudigde* oordeel over causaliteit in het kader van de Regeling *toch* zal worden ingezet en gebruikt c.q. misbruikt als een ‘opstapje’ naar de vaststelling van het causale verband in mogelijke lopende of toekomstige aansprakelijkheidsprocedures, terwijl nog geen rechterlijke instantie zich daarover heeft gebogen en ook de (voormalig) werkgever of opdrachtgever niet op de gestelde problematiek heeft kunnen reageren.
- 2.6. Een vereenvoudigd oordeel over de causaliteit bij de uitvoering van de Regeling, kan gebruikt worden in het kader van een pleidooi voor toepassing van de arbeidsrechtelijke omkeringsregel bij werkgeversaansprakelijkheid ten nadele van de werkgever. Als het werkelijk de bedoeling van de wetgever is de tegemoetkoming los te koppelen van aansprakelijkheidsprocedures, waarin de vaststelling van aansprakelijkheid en een werkelijke schadevergoeding op het spel staan, dan dient die loskoppeling ook formeel in de Regeling te worden opgenomen.
- 2.7. Wij menen daarom dat het Consultatievoorstel aanpassing behoeft. In de Regeling kan bijvoorbeeld expliciet worden opgenomen dat conclusies uit de door de betrokken instanties en het Deskundigenpanel opgestelde documenten en (medische) rapporten niet als bewijs gebruikt mogen worden in een aansprakelijkheidsprocedure. Aan artikel 69 Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid kan in dat verband een voorbeeld worden ontleend. Daarin is uitdrukkelijk bepaald dat verklaringen van de Onderzoeksraad voor veiligheid, verzamelde informatie en opgestelde documenten *niet* gebruikt mogen worden als bewijs in civielrechtelijke procedures.
- 2.8. Heel concreet zou datzelfde moeten gelden voor het adviesrapport van het Deskundigenpanel of het besluit van de SVB: het doel van het Consultatievoorstel is immers om een algemene tegemoetkoming te verstrekken die het aansprakelijkheidsrecht *ongemoeid* laat. Een tegemoetkoming uit hoofde van deze

Regeling houdt geen erkenning van aansprakelijkheid door de Staat der Nederlanden in.<sup>11</sup> Noch zegt dit iets over de aansprakelijkheid van de werkgever of de opdrachtgever, aldus de wetgever.<sup>12</sup> Het expliciet als bewijs in civiele procedures uitsluiten van conclusies volgend uit de rapporten die in het kader van de Regeling door betrokken instanties en deskundigen zijn opgesteld, en waarin wellicht een vereenvoudigd oordeel over de causaliteit is neergelegd, voorkomt dat vermenging plaatsvindt tussen de Regeling en het aansprakelijkheidsrecht. Een bepaling in de Regeling, die vaststelt dat in het kader van de tegemoetkoming conclusies uit de verzamelde informatie en opgestelde documenten *niet* gebruikt mogen worden als bewijs in civielrechtelijke procedures, is in overeenstemming met de bedoeling van de wetgever. Het voorkomt dat in civielrechtelijke aansprakelijkheidsprocedures een vereenvoudigd oordeel over causaal verband als 'opstapje' onder de aandacht van de rechter wordt gebracht waarover de werkgever of opdrachtgever zich nog niet heeft kunnen uitlaten.

### 3. Uitvoering van de Regeling

- 3.1. De kwalificatie van een aandoening als beroepsziekte en de vaststelling van het causaal verband tussen de (ernstige) aandoening en blootstelling aan een gevaarlijke stof gebeurt door een nog op te richten Deskundigenpanel. Het is van belang dat leden van dit panel objectief bepalen of en zo ja, waarom de Werkende recht heeft op een tegemoetkoming. Dit belang onderkent de wetgever ook. Leden van het Deskundigenpanel mogen dan ook met recht geen functies of nevenfuncties vervullen die kunnen conflicteren met onafhankelijke en onpartijdige advisering ten aanzien van de tegemoetkoming. Verder mogen leden van het Deskundigenpanel twee jaar voorafgaand aan deze functie geen functie vervullen die conflicteert met hun onafhankelijkheid of onpartijdigheid bij de vaststelling van de tegemoetkoming.<sup>13</sup>
- 3.2. Deze twee vereisten zijn hoe dan ook cruciaal voor een objectieve toetsing bij de toekenning van de tegemoetkoming. Een periode van twee jaar voorafgaand aan het panellidmaatschap lijkt ons echter nog niet stevig genoeg om de onafhankelijkheid en de onpartijdigheid te waarborgen. Om iedere ongewenste schijn van belangenverstrengeling zo goed mogelijk tegen te gaan, ligt een periode van vijf jaar meer voor de hand. Daarmee wordt de wijze (onafhankelijkheid *in mind*) en iedere vorm (of schijn) van belangenverstrengeling (onafhankelijkheid *in appearance*) zoveel mogelijk vermeden.

---

<sup>11</sup> Artikel 3 Consultatievoorstel.

<sup>12</sup> Toelichting Consultatievoorstel, Artikelsgewijs, artikel 3, p. 21.

<sup>13</sup> Artikel 15 lid 3 Consultatievoorstel.

- 3.3. In het Deskundigenpanel zullen medisch specialisten plaatsnemen, zoals longartsen, oncologen, neurologen, dermatologen en bedrijfsartsen met ervaring op dit vlak.<sup>14</sup> Medische experts worden tevens ingezet bij aanvullend medisch en/of blootstellingsonderzoek. Verder heeft het IAS ook een medisch adviseur tot zijn beschikking. Kortom: medische experts spelen een belangrijke rol in de toekenning van de financiële tegemoetkoming. Het beleid om medisch experts aan te dragen moet dan ook gestoeld zijn op transparantie. Op dit punt achten wij nadere voorschriften nodig in de Regeling.
- 3.4. Bij het aanvullend medisch en/of blootstellingsonderzoek worden medische experts aangedragen door het bureau LEC-SB.<sup>15</sup> Kennelijk wordt op voorhand een lijst opgesteld van personen die benaderd kunnen worden. Het is ons niet duidelijk wie op deze lijst staan, terwijl daar veel van afhankelijk is. Ook is niet duidelijk hoe de experts op deze lijst worden beoordeeld, hoe hun beslissingen worden geanalyseerd en hoe wordt gewaakt voor voldoende doorstroming op deze lijst. Wij vinden dat de Regeling daardoor onvoldoende oog heeft voor transparantie.
- 3.5. Juist in civiele aansprakelijkheidszaken bij beroepsziekten vinden regelmatig "*battles of experts*" plaats, omdat door rechters en/of door de strijdende partijen medici zijn ingeschakeld die niet objectief zijn in hun wetenschappelijke motivering van hun adviezen, waardoor er een welles-nietes-discussie ontstaat. Om dergelijke discussies voor de voorgestelde tegemoetkoming te voorkomen dient transparantie ten aanzien van de benoeming van medisch experts in de Regeling verankerd te zijn. Op dit moment is dat nog niet het geval.

#### 4. Slotopmerkingen en aanbevelingen

- 4.1. Wij menen dat het Consultatievoorstel een interessante Regeling biedt die de positie van (voormalig) Werkenden, die aan een beroepsziekte lijden, ten goede kan komen.
- 4.2. Om objectiviteit te waarborgen en een onbedoelde uitholling van het aansprakelijkheidsrecht te voorkomen, bestaat in onze ogen de noodzaak om een duidelijke scheiding aan te brengen tussen de Regeling en het civiele aansprakelijkheidsrecht. De bedoeling van de wetgever is immers duidelijk: "*Een tegemoetkoming is geen schadevergoeding, maar een blijk van erkenning aan slachtoffers met ernstige stoffengerelateerde beroepsziekten dat zij door participatie aan het arbeidsproces ziek zijn geworden*".<sup>16</sup> Dit kan bewerkstelligd worden door expliciet in de Regeling op te nemen dat conclusies uit de door de betrokken instanties

---

<sup>14</sup> Toelichting Consultatievoorstel, §2.5, p. 17.

<sup>15</sup> Toelichting Consultatievoorstel, §2.2, p. 12.

<sup>16</sup> Toelichting Consultatievoorstel, §1.1, p. 9.

en het Deskundigenpanel opgestelde documenten en (medische) rapporten niet als bewijs gebruikt mogen worden in aansprakelijkheidsprocedures. Daarmee wordt deze Regeling zuiver gescheiden van het aansprakelijkheidsrecht. Dit is van belang om te waarborgen dat een minder strenge invulling van het criterium 'voorshands aannemelijk' bij de Regeling geen onbedoeld effect zal hebben op de toetsing van het causaal verband in een civiele procedure.

- 4.3. Ook zien wij ruimte voor aanvulling van het Consultatievoorstel voor wat betreft de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van het Deskundigenpanel en transparantie omtrent de benoeming van objectieve medische experts bij de uitvoering van de Regeling.
- 4.4. Wij zijn graag bereid tot een nadere toelichting op onze reactie.

Huib Lebbing

Lucas Dröge

Elselique Hoogervorst

Pam de Haas