

Nadere wijziging van de Ziektewet en de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering

(Toelating tot de vrijwillige verzekering van Nederlanders, die in een ontwikkelingsland werkzaam zijn)

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG
(Ingezonden 22 december 1970)

Nr. 6

Naar aanleiding van het verslag van de vaste Commissie voor Sociale Zaken heeft de ondergetekende de eer het volgende mede te delen.

Het stemt hem tot voldoening, dat de commissie er met waardering van heeft kennis genomen, dat thans getracht wordt voor het probleem van de sociale verzekering van de Nederlanders, die in een ontwikkelingsland werkzaam zijn, een oplossing te vinden.

De commissie deelde mede, dat het haar aandacht heeft getrokken, dat de werkgroep, bedoeld in gedrukt stuk nr. 4, een beperkte opdracht had en daarom de vraag, door wie de premies voor de ontwikkelingswerkers zullen moeten worden opgebracht, niet in haar advies heeft betrokken, omdat deze sociaal-politieke aangelegenheid de haar gegeven technische opdracht te buiten ging. De commissie meende hieruit te moeten begrijpen, dat reeds bij voorbaat een van de mogelijkheden van oplossing is uitgesloten. In dit verband wees zij erop, dat van de zijde van de Kamer meermalen de wens is uitgesproken, het verschil in behandeling tussen de door de overheid en de door het particuliere initiatief uitgezonden krachten, met name in de sfeer van de secundaire arbeidsvoorwaarden, met spoed op te heffen. De commissie achtte het daarom wenselijk, dat een nadere motivering wordt gegeven, waarom niet een meer radicale oplossing aan de hand wordt gedaan dan naar haar mening thans in het ontwerp het geval is.

In antwoord hierop moge erop worden gewezen dat, zoals ook reeds in de memorie van toelichting werd medegedeeld, de bovenbedoelde werkgroep werd ingesteld na een bespreking onder voorzitterschap van de Minister zonder Portefeuille, belast met de aangelegenheden betreffende de hulp aan ontwikkelingslanden, met vertegenwoordigers van de particuliere organisaties. Bij die bespreking werd overeengekomen, dat de werkgroep tot opdracht zou krijgen na te gaan welke wijzigingen in de Nederlandse sociale verzekering nodig zouden zijn om te bereiken, dat de Nederlandse particuliere ontwikkelingswerkers daaraan een voldoende zekerheid zouden kunnen ontleenen. Zoals uit het ter zake uitgebrachte advies blijkt, is de werkgroep, waarin ook vertegenwoordigers van de particuliere organisaties zitting hadden, unaniem van mening, dat met betrekking tot de sociale verzekering van particuliere ontwikkelingswerkers een oplossing dient te worden gezocht langs de weg van vrijwillige verzekering. Overeenkomstig het advies van de werkgroep worden bij het onderhavige wetsontwerp de daarvoor nodige wijzigingen voorgesteld in de Ziektewet en de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering. De ondergetekende moge hierbij nog opmerken, dat naar zijn mening de particuliere ontwikkelingswerkers niet onder de regelingen, geldende voor de door de overheid uitgezonden vrijwilligers dienen te worden gebracht. Het onder overheidsregelingen brengen van personen, die in een arbeidsverhouding staan tot een particuliere organisatie zou tot allerlei ongewenste repercussies kunnen leiden. Bovendien gaat het i.e. niet alleen om personen, die een arbeidsverhouding hebben met een Nederlandse organisatie, doch ook om personen, die in dienst staan van b.v. de Regering van een ontwikkelingsland of een buitenlandse organisatie.

Overigens is de ondergetekende van oordeel, dat mede getet op de voorzieningen, bedoeld in de memorie van toelichting

onder de punten I tot en met IV, voor de particuliere ontwikkelingswerkers een redelijke dekking van de verschillende risico's wordt mogelijk gemaakt.

Voor wat betreft de premies, welke voor de verschillende voorzieningen moeten worden opgebracht – welke kwestie als buiten haar opdracht vallend, de bovenvermelde werkgroep niet in haar advies betrokken heeft – merkt de ondergetekende op dat ingevolge het geldende systeem van de sociale verzekering de premies worden opgebracht door de werkgevers en/of de verzekerden. De Regering ziet geen aanleiding om ten aanzien van de premies, verschuldigd voor de in het onderhavige wetsvoorstel bedoelde vrijwillige verzekering, van dit systeem af te wijken.

Hoezeer het wetsontwerp ook naar het oordeel van de commissie, als de inhoud wordt gerealiseerd, een verbetering betekent in vergelijking met de thans bestaande toestand, blijft het naar haar mening de vraag, of het juist is, dat jonge mensen, die zich met hetzelfde idealisme inzetten voor werk in de ontwikkelingslanden, bij het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd voor wat hun pensioenuitkering betreft schade lijden vanwege het feit, dat hun uitzending plaatsvond door een particuliere organisatie en niet door de overheid. De commissie stelde in verband hiermede de vraag, of de particuliere instellingen, die het hier betreft, wel de mogelijkheid hebben bevredigende pensioenregelingen te treffen.

De ondergetekende moge hieromtrent opmerken, dat de particuliere instellingen de mogelijkheid hebben om voor de door hen uit te zenden krachten, naast de regeling van de Algemene Ouderdomswet, bevredigende, aanvullende pensioenverzekeringen te sluiten; zulks kan geschieden door instelling van een desbetreffend pensioenfonds, dan wel door het sluiten van verzekeringsovereenkomsten met maatschappijen van levensverzekering.

Vervolgens werd er door de commissie op gewezen, dat de kring van personen bij de uitwerking van de regeling zodanig wordt uitgebreid, dat het niet nodig is in het kader van de ontwikkelingshulp werkzaam te zijn. Dit moge, aldus de commissie, op zich zelf juist zijn, doch dan rijst de vraag, of de regeling nog wel moet worden beperkt tot Nederlanders, die in een ontwikkelingsland werkzaam zijn. Naar aanleiding hiervan deelt de ondergetekende mede, dat het niet mogelijk is gebleken een zodanige omschrijving van het begrip „ontwikkelingswerk” in het wetsvoorstel op te nemen, dat daarmede onbillijkheden zouden kunnen worden voorkomen ten aanzien van personen, die niet als ontwikkelingswerker zijn uitgezonden, doch die wel ten behoeve van de bevolking van een ontwikkelingsland werkzaam zijn. Ten einde deze onbillijkheden te voorkomen, werd besloten de betreffende bepalingen zodanig te redigeren, dat aan iedere Nederlander, die in een ontwikkelingsland werkzaam is, de mogelijkheid wordt geboden, een vrijwillige verzekering te sluiten. Aangezien, zoals ook reeds in de memorie van toelichting werd medegedeeld, uitsluitend risicodekking zal worden verleend gedurende verblijf in Nederland, zullen de Nederlanders, die in het ontwikkelingsland hun bestaan hebben opgebouwd en die bij ziekte daarom niet naar Nederland terugkeren, aan deze vrijwillige verzekering geen behoefte hebben. De voorgestelde regeling is derhalve toch wel in hoofdzaak gericht op de ontwikkelingswerkers. Voor een uitbreiding van de regeling tot Nederlanders, die niet in een ontwikkelingsland werkzaam zijn, bestaat naar de mening van de ondergetekende dan ook geen aanleiding.

Bij de commissie rees de vraag welke regelingen andere landen ter zake hebben getroffen. Ter beantwoording van deze vraag moge de ondergetekende verwijzen naar de bij deze nota gevoegde bijlage, waarin van de in de Bondsrepubliek Duitsland en in België voor ontwikkelingswerkers geldende regelingen de op de sociale verzekering betrekking hebbende bepalingen worden vermeld.

De commissie vroeg zich voorts af of het niet gewenst is, juist nu het de ontwikkeling van geheel nieuwe regelingen betreft, van het begin af aan te trachten, de nodige harmonisatie te verkrijgen, in het bijzonder met België, Luxemburg en de

Bondsrepubliek Duitsland. Ter beantwoording van deze vraag moge de ondergetekende erop wijzen, dat, zoals uit de bovenbedoelde bijlage blijkt, de in de Bondsrepubliek Duitsland en in België ter zake getroffen regelingen onderling en in vergelijking met de bij het onderhavige wetsontwerp voor de Nederlandse ontwikkelingswerkers voorgestelde regeling, belangrijke principiële verschillen vertonen. In Duitsland worden de ontwikkelingswerkers deels door de uitzendende organisaties particulier verzekerd en vallen zij overigens onder de verplichte sociale verzekering. In bepaalde gevallen ontvangen zij aanspraken van de Staat. In België zijn de ontwikkelingswerkers onder het systeem van de „overzeese sociale zekerheid” gebracht en worden de uit dien hoofde verschuldigde bijdragen door de Staat betaald. Gelet op het vorenstaande, acht de ondergetekende in het licht van zijn eerder in deze nota vermelde opvatting, dat de particuliere ontwikkelingswerkers niet onder de ter zake geldende overheidsregelingen dienen te vallen en dat de belanghebbenden zelf voor betaling van hun premie dienen te zorgen, een harmonisatie als door de commissie bedoeld niet mogelijk.

Het is de commissie verder opgevallen, dat het criterium met betrekking tot de vraag wat onder ontwikkelingsland moet worden verstaan enigszins afwijkt van het criterium, dat geldt krachtens het Koninklijk besluit van 18 juli 1968, *Stb.* 409. Naar aanleiding van de vraag van de commissie wat hiervan de reden is, moge de ondergetekende opmerken, dat in beide gevallen toch wel van hetzelfde criterium wordt uitgegaan; het verschil zit uitsluitend hierin, dat in het onderhavige wetsvoorstel wordt gesproken van „ontwikkelingsland”, terwijl in het Koninklijk besluit van 18 juli 1968 sprake is van „ontwikkelingsgebied”. Naar de mening van de ondergetekende is dit verschil echter materieel niet van betekenis.

De commissie bracht vervolgens de vraag ter sprake waarom de particuliere ontwikkelingswerkers voor hun werkloosheidsuitkering worden verwezen naar de Wet Werkloosheidsvoorziening in plaats van naar de Werkloosheidswet. Zij vroeg zich af, of het, als laatstgenoemde wet niet de mogelijkheid biedt om in de betreffende gevallen uitkering te verlenen, niet mogelijk is de wet op dit punt te wijzigen, aangezien toepassing van die wet de ontwikkelingswerkers een hogere uitkering zou waarborgen.

Naar aanleiding van deze vragen merkt de ondergetekende op, dat, zoals hij reeds in de memorie van toelichting heeft uiteengezet, de particuliere ontwikkelingswerkers gedurende de termijn van hun uitzending niet onder het stelsel van verplichte sociale verzekering vallen, omdat de sociale verzekeringswetten in beginsel uitsluitend van toepassing zijn op degenen, die in Nederland wonen dan wel hier te lande hun dienstbetrekking hebben. Hoewel het op zich zelf mogelijk zou zijn de particuliere ontwikkelingswerkers onder de verplichte sociale verzekering te brengen, meende de werkgroep, dat dit in de praktijk tot niet op te lossen moeilijkheden aanleiding zou geven, waarbij o.m. werd gedacht aan premieheffing, controle, enz. Aangezien bovendien bij de ontwikkelingswerkers uitsluitend behoefte bestaat aan risicodekking in Nederland, was de werkgroep van oordeel, dat, waar mogelijk, langs de weg van vrijwillige verzekering een oplossing zou moeten worden gezocht. Een vrijwillige verzekering in het kader van de Werkloosheidswet is echter moeilijk denkbaar, omdat werkloosheid een risico is, dat zich nu eenmaal moeilijk voor vrijwillige verzekering leent. In de Werkloosheidswet komen dan ook geen bepalingen met betrekking tot de vrijwillige verzekering voor. Het onder de verplichte verzekering krachtens de Werkloosheidswet brengen van de particuliere ontwikkelingswerkers ontmoet dezelfde bezwaren als hierboven zijn aangegeven met betrekking tot het in het algemeen onder de verplichte verzekering brengen van deze personen. Hoewel niet ontkend kan worden, dat de ontwikkelingswerkers bij toepassing van de Werkloosheidswet een iets hogere uitkering zouden ontvangen dan bij toepassing van de Wet Werkloosheidsvoorziening het geval is, is de ondergetekende, gezien het bovenstaande, van oordeel, dat tot het onder de verplichte werkloosheidsverzekering brengen van deze personen niet dient te worden overgegaan.

De commissie wees er vervolgens op, dat de in het wetsontwerp gekozen formulering het mogelijk maakt, dat ook Nederlanders, die noch in het kader van de ontwikkelingshulp noch ten behoeve van de bevolking aldaar in een ontwikkelingsland werkzaam zijn, een beroep kunnen doen op de in het ontwerp van wet voorgestelde vrijwillige verzekering. Voor wat betreft de vraag van de commissie, of daarmee niet een andere onbillijkheid in het leven wordt geroepen, namelijk ten opzichte van Nederlanders, die niet in een ontwikkelingsland werkzaam zijn en die wellicht eveneens behoefte hebben aan risicodekking bij terugkeer in Nederland, moge de ondergetekende verwijzen naar hetgeen hij hierover reeds eerder in deze nota heeft opgemerkt. Hij moge daaraan nog toevoegen, dat personen, die in Nederland verplicht verzekerd waren en die in het buitenland gaan werken voor een in Nederland gevestigde werkgever, op grond van de huidige bepalingen reeds een vrijwillige verzekering ingevolge de Ziektewet en de W.A.O. kunnen sluiten, terwijl de Nederlanders, die zich in het buitenland als zelfstandige hebben gevestigd, aan een vrijwillige verzekering, als voorgesteld voor de ontwikkelingswerkers, weinig behoefte zullen hebben, omdat zij in het algemeen bij ziekte niet naar Nederland terugkeren.

De commissie vroeg zich af, of niet op de een of andere wijze het begrip „ontwikkelingswerk” nader zou moeten worden gedefinieerd om eventueel misbruik tegen te gaan. De ondergetekende moge naar aanleiding hiervan nog eens herhalen, dat het hem, na overleg met zijn ambtgenoot, belast met de aangelegenheden betreffende de hulp aan ontwikkelingslanden, niet mogelijk is gebleken, om een zodanige definitie van het begrip „ontwikkelingswerker” te geven, dat daarmee onbillijkheden zouden worden voorkomen ten opzichte van de personen, die geen ontwikkelingswerk doen in de strikte zin van het woord, doch die wel ten behoeve van de bevolking van het ontwikkelingsland werkzaam zijn. Hij denkt daarbij o.m. aan degenen, die b.v. als onderwijzer of als arts werkzaam zijn in dienst van de Regering van het ontwikkelingsland. Ter voorkoming van mogelijke onbillijkheden is daarom de in het wetsontwerp voorkomende formulering gekozen. Zoals reeds eerder in deze nota is opgemerkt, behoeft echter, gezien de beperkte risicodekking, niet te worden verwacht, dat zich, buiten degenen, die tijdelijk in het ontwikkelingsland werkzaam zijn, veel personen voor de in het wetsontwerp bedoelde vrijwillige verzekering zullen aanmelden.

Verder werd door de commissie de vraag gesteld, of bij handhaving van de huidige tekst van het wetsontwerp niet moet worden bepaald, wanneer en door wie wordt vastgesteld, dat er sprake is van een „ontwikkelingsland”. Ter beantwoording van deze vraag moge de ondergetekende erop wijzen, dat in het eerste lid van de in het wetsontwerp voorgestelde artikelen is bepaald, dat toelating tot de vrijwillige verzekering plaatsvindt van Nederlanders, die werkzaam zijn in een „land, dat naar het oordeel van Onze Minister en van Onze Minister zonder Portefeuille, belast met de aangelegenheden betreffende de hulp aan ontwikkelingslanden, als ontwikkelingsland kan worden beschouwd”. Het ligt in het voornemen van de ondergetekende om, wanneer dit wetsontwerp tot wet zal zijn verheven, aan de betrokken uitvoeringsorganen een lijst te doen toekomen, waarop de landen staan vermeld, welke naar het oordeel van genoemde Ministers als ontwikkelingsland kunnen worden aangemerkt. Mocht een verzoek om toelating

tot de vrijwillige verzekering worden gedaan door iemand, die in een land werkzaam is, dat niet op de bovenbedoelde lijst voorkomt, dan kan de Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid in overleg met zijn meergenoemde ambtgenoot, een beslissing nemen m.b.t. de vraag, of ook dat land in het kader van de onderhavige regeling als ontwikkelingsland kan worden aangemerkt.

Op de vraag van de commissie, of met betrekking tot de premiebetaling afwijkende regelen zullen worden gesteld en of hiervoor geen nadere regels bij wet kunnen worden gesteld, moge de ondergetekende antwoorden, dat in de bedoelde regelen enkele bepalingen zullen worden opgenomen, waarin wordt aangegeven wie de premie vaststelt, hoe de premie wordt berekend, etc. Naar de mening van de ondergetekende zou het te ver gaan om deze bepalingen welke uitsluitend betrekking hebben op de vrijwillige verzekering van een zeer speciale groep van personen, in de wet op te nemen. Hij acht het meer aangewezen om deze regelen, waarover de Sociale Verzekeringsraad moet worden gehoord, in een ministeriële beschikking op te nemen. Met betrekking tot de vraag hoe hij zich de premiebetaling voorstelt ten aanzien van de Ziektewet en de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering, moge de ondergetekende opmerken, dat de wijze, waarop de premies worden betaald, in de eerste plaats een zaak is voor de betrokken uitvoeringsorganen. Het staat de uitvoeringsorganen vrij om met betrekking tot de premiebetaling een regeling te treffen, welke rekening houdt met de bijzondere situaties, die zich, gelet op de plaats waar de arbeid wordt verzocht, m.b.t. de betaling van de premie kunnen voordoen.

Naar aanleiding van de vraag van de commissie, of hij de indruk heeft, dat de onderhavige groep van personen een gunstig of een ongunstig risico vormt, vergeleken bij het gemiddelde bestand van verzekerden, deelt de ondergetekende het volgende mede. Zoals reeds in de memorie van toelichting werd opgemerkt, zal op grond van de voorgestelde regeling uitsluitend aanspraak op uitkering bestaan bij verblijf in Nederland. Dit zal ertoe leiden, dat de betrokken uitvoeringsorganen in geval van kortdurende arbeidsongeschiktheid in het algemeen geen uitkering behoeven te verstrekken, omdat de betrokkene dan immers in het ontwikkelingsland zal blijven. Hieruit zou kunnen worden geconcludeerd, dat de betrokken groep een gunstig risico vormt, vergeleken bij het gemiddelde bestand van verzekerden. Daar staat echter tegenover dat degene, die in een ontwikkelingsland werkzaam is, is blootgesteld aan ziekten, welke in Nederland niet voorkomen (tropische ziekten), hetgeen een risicoverhogend effect heeft.

Door het ontbreken van de nodige ervaringscijfers in deze is het de ondergetekende niet mogelijk aan te geven naar welke zijde deze twee in tegenovergestelde richting werkende factoren de balans zouden doen doorslaan.

Ten slotte deelt de ondergetekende nog mede, dat in het wetsontwerp nog enkele wijzigingen van technische aard dienen te worden aangebracht. Een daartoe strekkende nota van wijziging is bij deze nota gevoegd.

*De Minister van Sociale Zaken
en Volksgezondheid,*

B. ROOLVINK.