

Vergaderjaar 1991-1992

22 349

## Wijziging van een aantal sociale verzekeringswetten inzake vrijwillige verzekering voor personen werkzaam in het buitenland

Nr. 4

### VOORLOPIG VERSLAG

Vastgesteld 21 november 1991

De vaste Commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid<sup>1</sup>, belast met het voorbereidend onderzoek, brengt van haar voorlopige bevindingen als volgt verslag uit.

#### 1. Inleiding

De leden van de CDA-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel dat beoogt enkele knelpunten weg te nemen met betrekking tot de mogelijkheid tot vrijwillige sociale verzekering. Deze leden konden op hoofdlijnen instemmen met de voorliggende regeling. Zij hadden er slechts op een enkel punt behoefte aan een opmerking te maken.

Het was de leden van de PvdA-fractie onmiddellijk opgevallen dat in het wetsvoorstel geen rekening is gehouden met personen die werkzaam zijn in grensgebieden, ondanks toezeggingen van de regering dat dit bij toekomstige wetgeving wél zou gebeuren.

Het kwam hen voor dat het evenzeer wenselijk kan zijn voor grenspendelaars de mogelijkheid open te stellen tot vrijwillige verzekering voor werknemersverzekeringen bij werkzaamheden in het buitenland. Zij vroegen de regering dan ook om na te gaan welke groepen, vallend onder de categorie grenspendelaars, opgenomen zouden kunnen worden in onderhavig wetsvoorstel, zodat ongelijkheid in behandeling voorkomen kan worden. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan parttimers die minder dan 480 DM per maand verdienen met werken in Duitsland, en aan zelfstandigen die niet meer verplicht verzekerd zijn omdat er beroepswerkzaamheden in het buitenland verricht worden. Voor deze laatste categorie zou gebruik gemaakt kunnen worden van de in de wet ingebouwde hardheidsclausule. Bij de ontwikkeling van euregionale arbeidsmarkten, een gevolg van de ontwikkeling van de Interne Markt, zou een bij dit wetsvoorstel geregelde mogelijkheid tot vrijwillige verzekering, de positie van grensarbeiders in sterke mate verbeteren, zo meenden de leden van de PvdA-fractie.

De leden van de VVD-fractie hadden met belangstelling kennis

#### <sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Spieker (PvdA), Gerritse (CDA), Buurmeijer (PvdA), ondervoorzitter, Van Houwelingen (CDA), Schutte (GPV), Groenman (D66), Wolters (CDA), Rempt-Halmmans de Jongh (VVD), Linschoten (VVD), Leijnse (PvdA), Janmaat (Centrumdemocraten), Doelman-Pel (CDA), voorzitter, G.H. Terpstra (CDA), De Leeuw (CDA), Biesheuvel (CDA), Vliegthart (PvdA), Schoots (PvdA), Beijlen-Geerts (PvdA), Schimmel (D66), Rosenmöller (Groen Links), Huibers (CDA), Middel (PvdA), Van Zijl (PvdA), Van Hoof (VVD).

Plv. leden: Witteveen-Hevinga (PvdA), Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), Quint-Maagdenberg (PvdA), Reitsma (CDA), Van der Vlies (SGP), Versnel-Schmitz (D66), Paulis (CDA), Franssen (VVD), Kamp (VVD), Van Nieuwenhoven (PvdA), Willems (Groen Links), G. de Jong (CDA), Tuinstra (CDA), Bijleveld-Schouten (CDA), De Kok (CDA), Akkerman (PvdA), Melkert (PvdA), Leerling (RPF), Kohnstamm (D66), Brouwer (Groen Links), Vreugdenhil (CDA), Van Gelder (PvdA), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), De Korte (VVD).

genomen van het wetsvoorstel. De regering stelt, zo constateerden deze leden, dat voor de oplossing van de problematiek inzake het ontbreken van mogelijkheden van bepaalde groepen werknemers om een beroep te doen op de wettelijke mogelijkheid van vrijwillige verzekering, steeds is verwezen naar de algehele bezinning op de kring der verzekerden voor de werknemersverzekeringen.

Hoewel de uitkomsten van deze bezinning veel meer tijd zal vergen dan was voorzien, meende de regering dat onderhavige wetswijziging desalniettemin kon plaatsvinden. De leden van de VVD-fractie vroegen zich af wanneer de uitkomsten van de bezinning tegemoet kunnen worden gezien.

De leden van de fractie van D66 hadden met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel. Het voorstel om de groep personen, die buiten Nederland werkzaam is, in ruimere mate toe te laten tot de vrijwillige verzekering voor de werknemersverzekeringen krijgt de steun van de hier aan het woord zijnde leden. Daarnaast achtten de leden van de D66-fractie het van belang dat een aantal gesignaleerde problemen rond de vrijwillige verzekering door dit wetsvoorstel worden opgelost. Desalniettemin hadden zij nog een aantal vragen en opmerkingen.

## **2. Voorgestelde regeling**

### *a. Algemene uitgangspunten*

Bij de afweging over het al dan niet aanwezig zijn van een verantwoordelijkheid van de Nederlandse overheid als het gaat om een wettelijke vrijwillige verzekering, acht de regering belang aanwezig, indien daarmee risico's verzekerd kunnen worden die niet door andere verzekeringen worden gedekt tegen redelijke kosten. De leden van de VVD-fractie verzochten de regering concreet aan te geven wanneer er volgens haar al dan niet sprake is van «redelijke kosten». Kan zij zulks eveneens aangeven als bedrag en/of percentage van het inkomen?

### *b. Beperking tot tijdelijk verblijf in het buitenland*

De leden van de CDA-fractie vonden de motivering die de regering gaf voor de invoering van het criterium «tijdelijk verblijf» enigszins zwak. Met name de relatie die gelegd wordt met de vrijwillige verzekering voor de AOW was voor deze leden minder vanzelfsprekend. Immers, een van de belangrijkste criteria voor verzekering in het kader van een volksverzekering is het ingezetene zijn, terwijl de werknemersverzekeringen strikt gerelateerd zijn aan het verrichten van arbeid in dienstbetrekking. Deze leden vroegen de regering hier nog eens op in te gaan en daarbij tevens een nadere toelichting te geven op de stelling dat aan het vereiste van tijdelijkheid ook voldaan kan worden door de «aard van de werkzaamheden». Aan welke werkzaamheden denkt de regering dan, vroegen deze leden zich af.

De voorgestelde termijn van vijf jaar als het gaat om de eis van tijdelijk verblijf, kwam op de leden van de VVD-fractie in eerste instantie enigszins vreemd over. De eis van tijdelijk verblijf in het algemeen motiveerde de regering met de oriëntatie op de Nederlandse arbeidsmarkt in verband met de reïntegratiedoelstelling van de werknemersverzekeringen. De termijn van vijf jaar is, zo constateerden deze leden, alleen gesteld in het voorgestelde eerste lid onder a van artikel 53 WW. Overigens is in de overige gevallen, het eerste lid onder b, c en d van voornoemd artikel, in het geheel geen eis van tijdelijkheid genoemd. In

de huidige wettekst is geen sprake van een dergelijke termijn en ten aanzien van door de regering genoemde vrijwillige verzekering ingevolge de AOW wordt de termijn van vijf jaar evenmin genoemd. De argumenten die zij geeft om een termijn van vijf jaar in het onderhavige wetsvoorstel te incorporeren vonden ook deze leden dan ook uitermate mager. Zij verzochten de regering hier nader op in te gaan. In dat kader vroegen deze leden zich af wat het verschil is tussen een ontwikkelingswerker die met verschillende, opeenvolgende contracten in het buitenland verblijft en een ex-verzekerde die in zes jaar in het buitenland een dienstbetrekking vervult? Deze leden zagen voorshands dan ook niet de logica in van de stelling van de regering dat ontwikkelingswerkers wél een band met Nederland houden door «steeds wisselende contracten in verschillende landen» en ex-verzekerden die in een enkel land gedurende bijvoorbeeld zes jaren een dienstbetrekking vervullen, niet. Bovendien wordt in beide gevallen, zo stelt de regering, wel aangenomen dat er een band is tussen de werkzaamheden en Nederland.

Een meer uitgebreide beschouwing hierover zouden de leden van de VVD-fractie zeer op prijs stellen.

De leden van de D66-fractie vernamen dat voor werkzaamheden bij volkenrechtelijke organisaties niet voor een bepaalde termijn is gekozen waarbinnen de mogelijkheid bestaat om toegelaten te worden tot de vrijwillige verzekering.

Daarnaast is voor de werkzaamheden in het kader van ontwikkelingssamenwerking van de algemeen geldende termijn van 5 jaar afgeweken. Welke termijn gaat er bij ontwikkelingswerkers dan gelden?

Zoals in de memorie van toelichting al wordt aangegeven, geldt in de bestaande regeling voor de vrijwillige verzekering geen eis van tijdelijk verblijf in het buitenland. De hier aan het woord zijnde leden achtten de vijf-jaarstermijn in zekere zin arbitrair wanneer dáár de grens wordt gelegd voor de bepaling of iemand al dan niet nog gericht is op de Nederlandse arbeidsmarkt. Dit geldt te meer daar deze grens alleen voor de «ex-verzekerden» geldt en zodoende niet voor de ontwikkelingswerkers en degenen die werkzaam zijn bij volkenrechtelijke organisaties. De hier aan het woord zijnde leden zagen graag een nadere beargumentatie tegemoet voor de beslissing om voor de vrijwillige verzekering uit te gaan van «tijdelijkheid van verblijf» in het buitenland. Nederlanders die in het buitenland werkzaam zijn, zouden toch in alle vrijheid moeten kunnen beslissen of zij zich nog vrijwillig willen verzekeren (ongeacht de duur van hun verblijf)? Daar staat dan toch premiebetaling tegenover? Bovendien wordt het recht op uitkering toch veelal slechts mogelijk na terugkeer in Nederland?

### *c. Koppeling vrijwillige WW-verzekering en ZW-verzekering*

De leden van de CDA-fractie merkten op dat zij de argumenten voor het handhaven van de koppeling van de vrijwillige WW-verzekering en de ZW-verzekering zeer zwaarwegend vonden. Zij neigden er dan ook toe om het voorstel tot handhaving van deze koppeling te steunen. Zij wilden echter in dit verband nog een punt aan de orde stellen. Dat betreft de opmerking dat de vrijwillige verzekering op grond van de ZW zelden tot uitkering leidt omdat geen ziekengeld tijdens verblijf in het buitenland wordt uitbetaald. Zij vroegen naar de reden hiervan en naar de eventuele mogelijkheid om hier verandering in te brengen.

De leden van de VVD-fractie verzochten de regering de vastgestelde toename van verzoeken tot toelating tot de vrijwillige verzekering in de WW en het geringe gebruik van de mogelijkheid zich alleen voor de ZW vrijwillig te verzekeren, nader te kwantificeren.

De leden van de fractie van D66 constateerden dat de regering de huidige regeling, dat vrijwillige WW-verzekering slechts plaats kan vinden indien gelijktijdig een vrijwillige ZW-verzekering wordt afgesloten, wenst te handhaven. De hier aan het woord zijnde leden kregen de indruk dat de regering deze koppeling wil handhaven omdat anders de vrijwillige WW-verzekering te goedkoop zou worden in vergelijking met de kans op werkloosheid die contractanten lopen bij terugkeer naar Nederland. Deze argumentatie voor handhaving van de koppeling gaf de hier aan het woord zijnde leden de indruk alsof het een verkooptechniek betrof, een soort «kamer met ontbijt»-idee. Het ook door de SVr genoemde argument dat de vrijwillige ziekengeldverzekering slechts zelden tot uitkering leidt, omdat er geen recht op ziekengeld bestaat tijdens het verblijf in het buitenland en terugkeer in verband met ziekte nauwelijks voorkomt, sprak de leden van de D66-fractie meer aan. Het leek de leden van de D66-fractie bovendien, in lijn met de SVr, juist om de verzekerden zelf te laten bepalen aan welke verzekering zij behoefte denken te hebben. De leden van de D66-fractie begrepen dat er nauwelijks gebruik wordt gemaakt van de thans nog wel bestaande mogelijkheid om zich vrijwillig alleen voor de ZW te verzekeren. Kan de regering een nader cijfermatig inzicht doen toekomen waaruit blijkt in welke mate er momenteel door potentieel rechthebbenden van deze maatregel gebruik wordt gemaakt? Kan de regering overigens ook een nader inzicht geven in het toegenomen aantal verzoeken tot vrijwillige verzekering sinds de mogelijkheid tot vrijwillige verzekering in de WW is opgenomen, zo vroegen ook deze leden.

#### *d. Premie vrijwillige verzekering*

De leden van de fractie van D66 begrepen dat de regering mogelijk wil maken dat de SVr nadere regels kan stellen voor de hoogte van de premiepercentages voor de vrijwillige verzekering waarbij het premiepercentage in ieder geval niet hoger mag zijn dan dat dat zou gelden bij verplichte verzekering. De hier aan het woord zijnde leden begrepen dat de SVr de premies voor de groep van verzekerden die in een ontwikkelingsland gaan werken in dat geval bijvoorbeeld op de helft van de premie voor de verplichte verzekering zou kunnen vaststellen. Hadden de leden van de D66-fractie het goed begrepen dat het bij dit wetsvoorstel op dit punt niet meer alleen om ontwikkelingswerkers gaat maar om alle in de memorie van toelichting (blz. 8) genoemde groepen? Licht het uit een oogpunt van eenvoud van regelgeving niet veel meer voor de hand om de koppeling tussen vrijwillige WW- en vrijwillige ZW-verzekering gewoon te doorbreken in plaats van de mogelijkheid te openen dat de SVr nadere regels stelt over de premiehoogte-ZW? Is het niet juist om regelgeving achterwege te laten door gewoon uit te gaan van de gedachte dat de kandidaat-verzekerde zelf wel de keuze kan maken of hij een vrijwillige WW-verzekering en/of een vrijwillige ZW-verzekering wenst?

#### *e. Aanmelding*

Ten aanzien van de aanmelding heeft de regering gekozen voor een uniformering van de aanmeldingstermijnen. Voorgesteld wordt voor alle gevallen een termijn van vier weken te hanteren, met handhaving van de hardheidsclausules. De leden van de VVD-fractie zouden in dat kader willen vernemen hoe groot het beroep op de hardheidsclausule in het verleden is geweest, op welke gronden dit beroep is ingesteld en hoe vaak en om welke reden dit al dan niet is gehonoreerd.

#### *f. Recht op uitkering*

De leden van de fractie van D66 vroegen zich af waarom ontwikkelingswerkers slechts in aanmerking komen voor een uitkering wanneer zij naar Nederland terugkeren terwijl dat voor andere groepen die in het buitenland werken niet het geval is. De regering spreekt de verwachting uit dat in verband met controleproblemen voor bepaalde groepen behoefte zou kunnen blijven bestaan aan een voorschrift in nadere door de SVr te stellen regels. Kan de regering concreet aangeven welke controleproblemen het hier betreft en om welke verzekerden het hier gaat?

#### **Artikelsgewijze opmerkingen**

##### *Artikel I, onderdeel A*

De leden van de CDA-fractie wilden ingaan op het nieuwe criterium «werkzaamheden in het kader van ontwikkelingssamenwerking» dat in de plaats komt van het thans gehanteerde criterium «werkzaam in een ontwikkelingsland». Daarover wordt in de toelichting opgemerkt dat daartoe in ieder geval wordt gerekend humanitaire hulp uit ideële overwegingen. Het leek deze leden wenselijk dat daarover toch iets meer duidelijkheid door de regering wordt verschaft. Anders wordt, zo vreesden zij, teveel overgelaten aan het toekomstig oordeel van de bedrijfsverenigingen.

De leden van de CDA-fractie konden niet op voorhand inzien dat de term «internationale organisatie» zoals door de SVr als criterium voorgesteld, onvoldoende onderscheidend vermogen toekomt en dat daarom het begrip «volkenrechtelijke organisatie» de voorkeur verdient. Zij vreesden dat door dit criterium een aantal potentiële gegadigden werkzaam bij verdragsrechtelijke internationale organisaties niet tot de vrijwillige verzekering zou kunnen worden toegelaten die daarvoor op basis van hun omstandigheden wel in aanmerking zouden moeten kunnen komen.

De regering wees op een aantal onevenwichtigheden als het gaat om de bepaling inzake het verrichten van werkzaamheden in een ontwikkelingsland. Tevens bleek het moeilijk om te bepalen welk land als ontwikkelingsland kon worden aangemerkt. Om die redenen had de regering, zo stelden de leden van de VVD-fractie vast, voorgesteld de aanwijziging van een land als ontwikkelingsland als onderscheidend criterium los te laten. In feite constateerden deze leden een verschuiving van ontwikkelingsland naar de werkzaamheden van de ontwikkelingswerker als criterium. Als gevolg hiervan zullen bepaalde groepen in de toekomst voor de mogelijkheid van vrijwillig verzekeren worden uitgesloten. Deze leden vroegen zich af of dit gevolg ook daadwerkelijk door de regering is onderkend en als zodanig is beoogd. Kan zij een opsomming geven van de groepen die als gevolg van de voornoemde wijziging van het criterium van de mogelijkheid tot vrijwillig verzekeren zullen worden uitgesloten, uitgaande van het huidige bestand van vrijwillig verzekerden? Deze leden achtten een nadere, gemotiveerde beschouwing terzake gewenst.

##### *Artikel I, onderdeel B*

Het leek de leden van de PvdA-fractie voor mensen die als ontwikkelingswerker vaak ver van Nederland verwijderd zijn problematisch om met een aanmeldingstermijn van vier weken rekening te moeten houden. Zij vroegen de regering derhalve de termijn nog eens te overwegen.

*Artikel I, onderdeel C*

De leden van de VVD-fractie constateerden dat de regering het aan de beoordeling van de bedrijfsvereniging wil overlaten of er al dan niet sprake is van werkzaamheden in het kader van ontwikkelingssamenwerking. Uit de artikelsgewijze toelichting bij het voorgestelde nieuwe eerste lid van artikel 55 WW blijkt dat het hier verschillende bedrijfsverenigingen kan betreffen, namelijk de BVG of de bedrijfsvereniging waarbij de organisatie is of zou zijn aangesloten indien zij hier te lande personeel heeft of in dienst zou hebben. Deze leden vroegen zich af in hoeverre als gevolg daarvan geen rechtsongelijkheid zou kunnen ontstaan. Hoe meent de regering dit mogelijke negatieve gevolg te kunnen ondervangen?

De voorzitter van de Commissie,  
Doelman-Pel

De griffier van de Commissie,  
Van Dijk