

Vergaderjaar 2009–2010

32 383

Wijziging van enkele wetten als gevolg van de uitbreiding van de sociale verzekeringsplicht voor personen die werkzaam zijn op het Nederlands deel van het continentaal plat (Wet sociale verzekeringen continentaal plat)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 31 augustus 2010

1. Inleiding en achtergrond

Met waardering heeft de regering kennis genomen van de bijdragen van de verschillende fracties aan het verslag bij het onderhavige wetsvoorstel. In het navolgende zal op de door de leden van de diverse fracties gestelde vragen worden ingegaan. Daar waar de vragen van verscheidene fracties duidelijk in elkaars verlengde liggen is de vrijheid genomen om af te wijken van de volgorde zoals deze in het verslag in acht is genomen.

2. De rechtsmacht van Nederland op het Nederlands deel van het continentaal plat (NCP) en herbezinning op de sociale bescherming

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering kan toelichten wat de aanleiding is voor de herbezinning op het beschermingsniveau die werknemers werkzaam op het NCP zouden moeten krijgen en wat de zwakte is in de huidige situatie. De leden van de CDA-fractie constateren dat de huidige wet, de Wet arbeid mijnbouw Noordzee (WAMN), slechts in beperkte mate de sociale zekerheid regelt voor werknemers werkzaam op het NCP, maar zij merken daarbij wel op dat deze beperkte regeling indertijd weloverwogen is gekozen. Eén van de uitgangspunten van de WAMN was immers om slechts voor die werknemers een wettelijke voorziening te bieden, wier arbeidsverhouding voldoende sterke internationaal privaatrechtelijke aanknopingspunten had met de Nederlandse rechtsorde. Naar het oordeel van de leden van de CDA-fractie moet dit uitgangspunt ook bij de onderhavige wetgeving als leidraad dienen. De leden van de CDA-fractie vragen hierop een reactie van de regering.

De aanzet tot een discussie die uiteindelijk heeft geleid tot besluitvorming met betrekking tot een gewijzigde socialezekerheidsbescherming van werknemers op het NCP neergelegd in dit wetsvoorstel is gelegen in een ingebrekestelling die de Europese Commissie (hierna: de Commissie) Nederland in 2007 heeft doen toekomen. Hoewel de regering op grond

van haar verplichtingen op grond van het Europese recht geen juridische noodzaak ziet om tot aanpassing van de regeling, als vervat in de Wet arbeid mijnbouw Noordzee over te gaan, heeft zij wel aan de Commissie te kennen gegeven op beleidsmatige gronden aanleiding te zien voor een herbezinning met betrekking tot de omvang van de publieke sociale zekerheidsbescherming voor de op het NCP werkzame werknemers. Of de minimumvoorzieningen zoals die voortvloeien uit de Wet arbeid mijnbouw Noordzee leiden tot een adequate bescherming van de op het continentaal plat werkzame werknemers, is in belangrijke mate er van afhankelijk of er in de arbeidsvoorwaardelijke sfeer adequate afspraken worden gemaakt tussen werknemers en werkgevers, en van het sociale zekerheidsstelsel waarop de werknemers terugvallen na het beëindigen van hun werkzaamheden. Veelal leidt dit tot een adequate bescherming, doch gebleken is dat dit niet altijd het geval is. Dit betreft m.n. de risico's ouderdom, overlijden en langdurige arbeidsongeschiktheid. Tevens kan worden geconstateerd dat de andere kuststaten gelegen aan het Noordzeeplat een royale opzet hebben m.b.t. de sociale verzekering van de op het NCP werkzame werknemers dan Nederland; deze hebben alle, in verschillende vormen, het sociale zekerheidsstelsel van toepassing verklaard op arbeid op het NCP, als ware het arbeid, verricht aan de wal. Dit zijn voor de regering voldoende redenen om een wetswijziging, als nu voorliggend, wenselijk te achten.

3. De inhoud van het wetsvoorstel

De leden van de VVD-fractie vragen de regering nader in te gaan op het recht op kinderopvangtoeslag voor kinderen van werknemers die werkzaam zijn op het continentaal plat. Zij vragen aan welke voorwaarden in het woonland van de kinderen moet worden voldaan om in aanmerking te komen voor de kinderopvangtoeslag. Zij vragen of er mogelijkheden zijn om in het woonland van de werknemers te controleren of terecht aanspraak is op kinderopvangtoeslag.

De voorwaarden voor het recht op kinderopvangtoeslag van werknemers op het NCP wijken niet af van die op het vaste land. De werknemers die werkzaam zijn op het continentaal plat of op het vaste land van Nederland en woonachtig zijn in Nederland, een andere EU-lidstaat of Zwitserland en voldoen aan de voorwaarden van de Wet kinderopvang hebben recht op kinderopvangtoeslag en vallen onder Verordening (EG) nr. 883/2004. Ouders dienen gebruik te maken van geregistreerde kinderopvang om voor kinderopvangtoeslag in aanmerking te komen. De buitenlandse kinderopvanginstellingen moeten geregistreerd zijn in het register buitenlandse kinderopvang tenzij ze gevestigd zijn in de door de minister van OC&W vrijgestelde gebieden (enkele delen van België en Duitsland). Deze geregistreerde instellingen worden geacht te voldoen aan de eisen ten aanzien van de kinderopvang van het land waarin ze gevestigd zijn. De controle hierop vindt plaats door middel van een bewijsstuk dat ouders bij hun aanvraag moeten overhandigen waaruit blijkt dat de kwaliteit van de betreffende kinderopvangvoorziening voldoet aan de geldende regels en voorwaarden in het betreffende land.

4. Bespreking onderzochte alternatieven en standpunten sociale partners

De leden van de VVD- en PvdA-fracties vragen hoe en op welke wijze de handhaving van deze wet wordt vormgegeven en welke problemen daarbij te verwachten zijn. De leden van de VVD-fractie vragen of de regering verwacht dat op het NCP het aantal (schijn)zelfstandigen zal toenemen om onder de premieafdracht uit te komen.

Volgens vertegenwoordigers van werknemersorganisaties zouden buitenlandse werkgevers mogelijk constructies kunnen optuigen om onder de afdracht van premies uit te komen. De regering stelt dat er op dezelfde manier premie geïnd zal gaan worden als op het vaste land van Nederland. De situatie op het NCP wat betreft de premie-inning zal daarom geen specifieke problemen opleveren. De Belastingdienst heeft nu ook al zicht op deze ondernemingen, omdat deze onder de Nederlandse fiscale wetgeving vallen. Ondernemers die werkzaamheden verrichten gedurende een aaneengesloten periode van ten minste 30 dagen op het NCP, beschikken over een zogenoemde fictieve vaste inrichting in Nederland. Zij worden tevens aangemerkt als inhoudingsplichtig voor de Wet op de loonbelasting (artikel 6, derde lid, onderdeel a, van de Wet op de loonbelasting 1964). Bovendien heeft een werkgever een vergunning nodig (verstrekkt door het Ministerie van Economische Zaken) om werkzaamheden op het NCP te verrichten. Op deze manier worden ook in het buitenland wonende werknemers die verzekeringsplichtig zijn voor de volksverzekeringen geregistreerd. Deze in het buitenland woonachtige werknemers dienen bij aanvang van de werkzaamheden op het NCP te beschikken over een sofinummer. (In het buitenland gevestigde) werkgevers die inhoudingsplichtig zijn voor de loonbelasting, dienen een loonadministratie te voeren. Via de aangifte loonheffingen van de werkgever en de Polisadministratie komen alle gegevens van de individuele werknemers vervolgens terecht in de Basisadministratie Volksverzekeringen. Indien nodig kan de Belastingdienst controles uitvoeren. Op deze manier is de verwachting van de regering dat premie-inning voor sociale zekerheid even goed gehandhaafd kan gaan worden als de premie-inning op het vaste land van Nederland. De regering heeft ook geen aanleiding te veronderstellen dat de problematiek van de (schijn-) zelfstandigen op het continentaal plat een grotere rol zal spelen dan op het vaste land van Nederland. De regering is voornemens zelfstandigen door middel van een nog vorm te geven wijziging van het Besluit uitbreiding en beperking kring verzekerden volksverzekeringen 1999 (KB 746) mee te nemen in de verzekeringsplicht voor de volksverzekeringen indien zij werkzaam zijn op het NCP (zie ook onder 5).

De leden van de CDA-fractie pleiten ervoor om vast te houden aan het uitgangspunt dat ook bij de WAMN leidend was, namelijk dat de Nederlandse sociale wet- en regelgeving in beginsel moet gelden voor Nederlandse werkgevers en/of werknemers. Rekening houdend met dit uitgangspunt vragen deze leden waarom de regering niet heeft gekozen voor de keuzevrijheid die het Verenigd Koninkrijk in haar wetgeving biedt. Deze leden vragen wat precies de bezwaren zijn tegen wetgeving waarin een keuzevrijheid mogelijk wordt gemaakt en vragen een toelichting op de gemaakte keuze. Verder vragen deze leden aandacht voor nog een aantal voordelen van wetgeving analoog aan dat van het Verenigd Koninkrijk. Zo kan worden voorkomen dat er dubbele sociale lasten betaald moeten worden, omdat een deel van de werknemers (in het bovenkader) al privaat verzekerd is in het buitenland. Verder kan tegemoet gekomen worden aan een belangrijk bezwaar dat door de werkgevers naar voren is gebracht, namelijk de mogelijkheid dat bij een integrale verzekeringsplicht zoals in onderhavig wetsvoorstel voorgesteld, wel werkgevers- en werknemerspremie's zullen worden geïnd, terwijl voor een bepaalde groep bij het intreden van een bepaald risico er geen uitkeringsrecht tegenover staat. Graag zien deze leden een beargumenteerde reactie van de regering op deze voordelen tegemoet.

Zoals aangegeven door de CDA-leden hanteert de regering het uitgangspunt dat op het NCP dezelfde socialezekerheidsbescherming moet gaan gelden als op het vaste land van Nederland omdat de

uitgangspunten op het gebied van socialezekerheidsbescherming op het NCP niet wezenlijk afwijken van die op het vaste land. Ook op het vaste land van Nederland worden bodemschatten gewonnen door zowel Nederlandse- als buitenlandse- werkgevers en werknemers. Ook deze werknemers vallen onder de Nederlandse socialezekerheidsbescherming indien zij niet gedetacheerd zijn op basis van Verordening (EG) nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels. Zowel op het vaste land van Nederland als op het NCP geldt dat de regering kiest voor een integrale verzekeringsplicht en niet voor individuele keuzevrijheid voor buitenlandse werknemers zoals in het Verenigd Koninkrijk. Een opt-in regeling strookt volgens de regering namelijk niet met de solidariteitsgedachte die aan de Nederlandse socialezekerheids-wetgeving ten grondslag ligt. De Nederlandse sociale verzekeringen zijn op iedereen die aan de voorwaarden voldoet gelijkelijk van toepassing. Hierdoor is de solidariteit gewaarborgd. Hieruit volgt dat de Nederlandse sociale verzekering niet een complementair karakter moet krijgen waarbij als het ware van overheidswege een vangnetverzekering wordt geboden voor iedereen die zich niet zelfstandig op een andere wijze tegen bijvoorbeeld ziektekosten heeft verzekerd. Een opt-in regeling kan het door de regering als ongewenst geacht gevolg hebben dat werknemers én werkgevers een afweging gaan maken gebaseerd op het financiële voordeel dat er voor betrokkene te halen is wanneer al dan niet gekozen wordt voor de Nederlandse wetgeving. Dat kan in extremo aan werknemerszijde leiden tot «cherry-picking» en bij de werkgevers tot «social dumping». Naast de al bestaande uitzonderingsperiode die voor de werknemersverzekeringen geldt voor buitenlandse werknemers van een in het buitenland gevestigde werkgever voor een periode van 6 maanden conform artikel 14 van het Besluit uitbreiding en beperking kring werknemersverzekeringen 1990, zijn andere uitzonderingen voor het vaste land van Nederland zowel als het NCP niet gewenst. Wat betreft het mogelijk niet kunnen exporteren van uitkeringen door ingezetenen van landen waarmee geen verdrag is afgesloten redeneert de regering dat ook deze situatie niet afwijkt van de situatie op het vaste land. Indien een verdrag afgesloten is met het desbetreffende land kunnen de in het verdrag genoemde rechten van (al dan niet gewezen) werknemers geëxporteerd worden. Alleen voor de export van het basis (gehuwden-) bedrag van de AOW is geen verdrag nodig.

5. Adviezen

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering de positie van zelfstandigen die werkzaam zijn op het NCP nader kan toelichten. Deze leden vragen op welke wijze de regering verwacht het Besluit uitbreiding en beperking kring verzekerden volksverzekeringen ten aanzien van zelfstandigen te gaan wijzigen.

De regering zal onderzoeken of Kb 746 aan te passen is zodat zelfstandigen, die werkzaam zijn op het NCP verzekerd worden voor de volksverzekeringen. Ook hier zal het uitgangspunt zijn dat zoveel mogelijk de socialezekerheidsbescherming van het vaste land van Nederland zal worden gevolgd. Overigens zijn zelfstandigen die tevens ingezetenen zijn van Nederland, al verzekerd voor de volksverzekeringen.

De leden van de VVD-, PvdA- en de CDA-fracties vragen naar de door de uitvoeringsorganisatie geuite wenselijkheid van een langere implementatietermijn. Deze leden vragen waarom het Uitvoeringsorgaan werknemersverzekeringen (UWV) een lange implementatietermijn wenselijk vindt, welke implementatietermijn het UWV voor ogen staat en of de regering de wens van het UWV tot een langere implementatietermijn gaat

honoreren. Verder vragen deze leden of er uitvoeringsproblemen zijn te verwachten doordat de door het UWV gewenste langere uitvoerings-termijn niet wordt gehonoreerd. Daarbij vragen de leden van de VVD-fractie of er een stand van zaken kan worden gegeven met betrekking tot de geautomatiseerde vaststelling van de verzekeringsplicht. Zij vragen of deze inmiddels is gerealiseerd.

Verschillende uitvoeringsorganisaties hebben gepleit voor een ruime implementatieperiode. Zo heeft het College voor zorgverzekeringen (CVZ) een langere implementatieperiode voorgesteld om werknemers die op het moment van inwerkingtreding van de wet werkzaam zijn op het continentale plat de gelegenheid te bieden de particuliere ziektekostenverzekering op te zeggen, alvorens zij verplicht worden een verzekering op basis van de Zorgverzekeringswet (Zvw) af te sluiten en adviseert de Sociale verzekeringsbank (SVB) dat de inwerkingtreding van de wet niet eerder zal plaatsvinden dan nadat in het kader van de Basisadministratie Volksverzekeringen en de daarmee samenhangende AWBZ-registratie een grotendeels geautomatiseerde vaststelling van de verzekeringsplicht is gerealiseerd. Het UWV heeft aangegeven dat als in deze langere implementatieperiode zoals gevraagd door bovengenoemde uitvoeringsorganisaties wordt voorzien, deze periode voor het UWV lang genoeg is om de implementatie te verzorgen. Inmiddels is de totstandkoming van de Basisadministratie Volksverzekeringen bijna voltooid. In de administratie zijn de gegevens van de gemeentelijke basisadministratie geïntegreerd en op dit moment worden de gegevens uit de polisadministratie erin verwerkt. Er zijn nog enkele reparaties en testen gepland, maar het systeem is technisch klaar voor het registreren van de nieuwe groep verzekerden op het NCP op zijn vroegst met ingang van 1 januari 2011. De streefdatum voor invoering van dit wetsvoorstel is 1 januari 2011. Voor mensen die op die datum werkzaam zijn op het continentale plat en die een buitenlandse particuliere ziektekostenverzekering hebben kan zich inderdaad de situatie voordoen dat zij deze verzekeringsovereenkomst niet onmiddellijk kunnen beëindigen, met als gevolg dat zij zowel premie verschuldigd zijn voor die verzekering als voor de Zvw-verzekering. Bij Nederlandse particuliere verzekeringen doet zich het probleem niet voor omdat in de Zvw geregeld is dat de (Nederlandse) particuliere ziektekostenverzekeringsovereenkomst komt te vervallen voor zover de aanspraken ingevolge de particuliere ziektekostenverzekering gelijkwaardig zijn aan die van de Zvw (artikel 119). Een regeling voor buitenlandse polissen zoals in de Zvw is geregeld voor de ziektekostenverzekeringen naar Nederlands recht is uiteraard vanwege het territorialiteitsbeginsel niet mogelijk. Dubbele verzekering doet zich echter niet alleen voor bij de inwerkingtreding van de wet, maar kan zich voordoen op ieder moment dat na de inwerkingtreding van deze wet een persoon gaat werken op het continentale plat. Het betreft overigens geen probleem dat inherent is aan de invoering van het onderhavige wetsvoorstel. Het doet zich ook voor als een persoon vanuit het buitenland op het vaste land van Nederland gaat werken en nog een buitenlandse particuliere ziektekostenverzekering heeft. Hoe vervelend dit ook is voor de betrokkenen, de regering ziet hierin geen aanleiding om een wettelijke overgangstermijn of een latere inwerkingtredingsdatum voor de AWBZ/Zvw-verzekeringsplicht die is voorzien ten aanzien van de andere sociale verzekeringen voor particulier verzekerden te realiseren, om hen in de gelegenheid te stellen hun particuliere polis tijdig op te zeggen. Daarnaast is het aan betrokkene zelf om te beoordelen of en in welke mate betrokkene – mogelijk met het oog op een kortdurend of afwisselend werkverband op het Nederlandse deel van het continentale plat – particulier verzekerd wil blijven. Mogelijk zullen verzekeringsmaatschappijen nieuwe polissen willen aanbieden, maar het inzicht hierin ontbreekt de regering.

De VVD-leden vragen wat het CVZ bedoelt met de zin dat «de inrichting van de uitvoering van het bestuursrechtelijke premieregime is gebaseerd op de situatie in Nederland». Verder vragen zij welke problemen het CVZ verwacht dat hieruit zullen voortvloeien.

Het CVZ heeft aangegeven dat de uitvoering van de maatregelen tegen wanbetalers in de Zvw een grootschalig geautomatiseerd proces is, dat gebaseerd is op de inhoud van Nederlandse bronbestanden buiten het CVZ zelf (zoals de Gemeentelijke basisadministratie en de UWV-polisadministratie). De uitvoering van de wanbetalersregeling ten aanzien van de betreffende werknemers op het NCP is afhankelijk van een betrouwbare registratie van deze werknemers, gelijk de situatie op het vaste land van Nederland. Datzelfde geldt voor de opsporing van onverzekerden in het kader van de Zvw. Daarbij zal, zoals hiervoor in deze nota is aangegeven, in antwoord op de vraag naar de handhaving van de wet van de leden van de fracties van VVD en PvdA, ook de Belastingdienst een belangrijke rol kunnen spelen. De regering gaat ervan uit dat, evenals dat het geval is ten aanzien van de handhaving van de andere sociale verzekeringswetten, ook de handhaving van de wanbetalersregeling en de opsporing van onverzekerden geen problemen zal opleveren.

De VVD-leden vragen of de regering voornemens is de werking van deze wet op termijn te evalueren. De beleidsvelden en wetten opgenomen in de begroting van het betrokken departement worden geëvalueerd via periodieke beleidsdoorlichtingen. Het socialezekerheidsstelsel op het vaste land van Nederland vormt onderdeel van deze evaluaties. Het van kracht worden van het Nederlandse socialezekerheidsstelsel op het NCP betekent een uitbreiding van de kring van verzekerden van de bestaande sociale zekerheid en zal meegenomen worden in deze reguliere beleidsdoorlichtingen.

6. Financiële effecten

De leden van de VVD-fractie vragen wat de geschatte uitvoeringskosten voor het UWV en de Belastingdienst zullen zijn. De leden van de PvdA-fractie vragen wat de totale uitvoeringskosten zijn van de gecombineerde instanties voor deze wet.

Voor het UWV zijn de uitvoeringskosten zeer beperkt (€ 30 000). Voor de SVB bedragen deze structureel € 120 000 en voor het CVZ € 24 000. Hoewel niet in beeld gebracht is de verwachting dat de uitvoeringskosten voor de Belastingdienst eveneens marginaal zullen zijn.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. P. H. Donner