

Vergaderjaar 1985–1986

19 260

Het treffen van een inkomensvoorziening voor oudere werkloze werknemers van wie het recht op een uitkering op grond van de Werkloosheidswet is geëindigd (Wet inkomensvoorziening werkloze werknemers)

Nr. 6

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 10 februari 1986

INLEIDING

In het voorlopig verslag worden door een aantal leden kanttekeningen geplaatst bij de noodzaak en wenselijkheid van een aparte regeling als de voorgestelde IOW binnen het geheel van de voorgestelde wetten en wetswijzigingen in het kader van de stelselherziening van de sociale zekerheid.

Daarnaast worden ook vragen gesteld over mogelijkheden de kring van rechthebbenden uit te breiden. Verder worden, al dan niet samenhangend met gestelde vragen ten aanzien van andere in het kader van de stelselherziening ingediende wetsvoorstellen, op een aantal punten specifieke vragen gesteld.

In het voorlopig verslag en de memorie van antwoord betreffende de voorgestelde nieuwe Werkloosheidswet (nWW), kamerstukken II, 1985–1986, 19 261, is reeds aandacht besteed aan een aantal hoofdlijnen van de IOW. In paragraaf 1.2 van die memorie van antwoord is reeds ingegaan op vragen inzake de plaats van de IOW in relatie tot de nWW en de Algemene Bijstandswet (ABW), de positie van de oudere ex-zelfstandigen, het toelatingscriterium en overgangsregelingen. In paragraaf 1.3 van die memorie, handelend over het wetsvoorstel Toeslagenwet komt een aantal onderwerpen aan de orde die ook voor de IOW van belang zijn, met name vrijlatingsregelingen, de gelijke behandeling van gehuwden en ongehuwd samenwonenden en de middelentoets. In paragraaf 2.4.3 is met betrekking tot de uitkeringsduur de positie van de oudere langdurig werklozen aan de orde. Zonodig zullen wij in deze memorie van antwoord daarnaar verwijzen.

In deze memorie is dezelfde indeling van onderwerpen gevolgd als in het voorlopig verslag. Waar daarvan wordt afgeweken, wordt dit vermeld.

1. Algemene opmerkingen*De IOW in relatie met de nWW*

De leden van welhaast alle fracties spreken zich uit voor een bijzondere voorziening voor oudere werklozen.

De leden van de fracties van de V.V.D. en de S.G.P. geven aan dat zij zich over het algemeen kunnen vinden in de voorgestelde opzet. De leden van andere fracties plaatsen daarbij kanttekeningen of spreken hun voorkeur uit voor een andere opzet.

De leden van een aantal fracties merken op dat de IOW een verslechtering betekent ten opzichte van de huidige 57½-plus-regeling en de interim-regeling voor werklozen van 50 jaar en ouder in de Wet Werkloosheidsvoorziening (WWV).

In de memorie van antwoord betreffende de nWW (paragraaf 2.4.3) is reeds aangegeven, dat voor 57½-jarigen en ouderen binnen het raam van de voorliggende wetsvoorstellen in het kader van de stelselherziening sociale zekerheid niet meer een verhoudingsgewijs gunstige regeling blijft bestaan. Dit hangt direct samen met de uitkeringsstructuur die in de nWW wordt voorgesteld: een met de leeftijd geleidelijk toenemende uitkeringsduur, waarbij in de laatste fase recht bestaat op een vervolgitkering van 70% van het wettelijk minimumloon. Hierin passen geen blijvende, hogere uitkeringsrechten voor een beperkte groep van werklozen. Ook een «herstel» van de uitkering tot 70% van het laatst verdiende loon, binnen het kader van een IOW, na afloop van de vervolgitkering zou daarin een wezensvreemd element vormen. De onder meer met de IOW gemaakte keuze is van principiële aard in die zin, dat voor ouderen een bijzondere voorziening gerechtvaardigd wordt geacht. Daarbij is overwogen dat zo'n voorziening binnen de voorgestelde systematiek als geheel en binnen de beschikbare financiële ruimte moet passen. Dit in antwoord op een desbetreffende vraag van de leden van de C.D.A.-fractie.

De in 1985 getroffen interimregeling voorziet in een verlenging van de WWV-uitkering zulks ter hoogte van 70% van het bruto-minimumloon. De interimregeling is tot stand gekomen, toen invoering van een geïntegreerde werkloosheidsregeling per 1 januari 1985 niet haalbaar bleek en aanvankelijk nog werd gestreefd naar invoering daarvan op 1 juli van dat jaar.

De regeling heeft uitdrukkelijk geen verdere strekking dan te voorkomen, dat oudere werkloze werknemers die na 1 januari 1985 de maximum uitkeringstermijn van de WWV zouden bereiken en bij het ingaan van de nWW een langere uitkeringsduur zouden hebben gehad, door het uitstel van de invoering van de nWW schade zouden ondervinden. Het is daarom, dit naar aanleiding van een opmerking van de leden van de C.D.A.-fractie, correct de interimregeling als een overgangsvoorziening aan te duiden met een beoogde, beperkte werkingsduur. De interimregeling heeft dan ook geen verdere strekking dan voor die overgangsperiode, in afwachting van structurele keuzen in het kader van de stelselherziening.

Een structurele keuze is bijvoorbeeld dat een werknemer van 50 jaar oud die werkloos wordt en die aan de gestelde voorwaarden voldoet, in het kader van de nWW aanspraak kan maken op een uitkeringsduur van maximaal 4½ jaar (met inbegrip van de vervolgitkering) en vervolgens op de IOW, in plaats van voorheen ten hoogste 2½ jaar op grond van de WW en de WWV. De interimregeling heeft derhalve een zinvolle overbruggingsfunctie. Uit het bestaan van die regeling kan echter slechts worden afgeleid, dat in het kader van de structurele keuzen een verdergaande regeling voor dezelfde groep zou gaan gelden dan voordien in het kader van de WW en de WWV van toepassing was. Dezerzijds is juist uitdrukkelijk gesteld, dat met de interimregeling geen keuze werd gemaakt ten aanzien van het toekomstige stelsel. Met de opzet van die regeling is daarentegen zoveel mogelijk aangesloten bij de toen al bestaande wetgeving. Een vergelijking met de interimregeling, als zou deze een structurele keuze inhouden, vinden wij dan ook niet de meest voor de hand liggende.

Wij menen, in tegenstelling tot de leden van de P.v.d.A.-fractie, dat de gemaakte structurele keuzen ten aanzien van oudere werklozen juist met het oog op hun positie op de arbeidsmarkt zeer wel verdedigbaar zijn.

Binnen het kader van de werkloosheidsverzekering is gekozen voor een langere uitkeringsduur voor ouderen dan voor jongeren. De IOW geeft daaraan een verlenging, zonnodig tot aan de leeftijd van 65 jaar. Aan de door de leden van deze fractie genoemde ontheffing van 57½-plussers van de verplichting om zich bij het arbeidsbureau in te schrijven wordt hiermee in genen dele afbreuk gedaan.

Wij wijzen er evenwel op dat deze ontheffing niet structureel van aard is, maar bij gunstige ontwikkelingen op de arbeidsmarkt opnieuw moet worden beoordeeld.

De leden van de P.v.d.A.-fractie vragen naar het aantal alleenstaande ouders, waarop thans de interimregeling WWV van toepassing is en straks de IOW, alsmede naar het aantal oudere werklozen dat in de toekomst zal worden geconfronteerd met de partnertoets.

Aannemende dat het aandeel van de een-oudergezinnen in de toekomstige IOW ongeveer even groot zal zijn als het aandeel van bedoelde groep in de Rww, komt dit aantal in de structurele situatie neer op ca. 800 personen. Omtrent het aantal oudere werklozen, dat in de toekomst zal worden geconfronteerd met de partnertoets, zijn geen kwantitatieve gegevens bekend.

De leden van de fractie van D'66 vragen zich af waarom de interimregeling in de WWV niet als structurele voorziening kan worden gehandhaafd.

Binnen het kader van de voorgestelde structuur van het sociale stelsel zou dit waarschijnlijk neerkomen op een verlengde vervolguitering binnen de nWW, uitsluitend voor ouderen. Verderop in hun betoog oordelen deze leden positief over een zodanige regeling. Ook de leden van de fractie van de P.v.d.A. zouden voorkeur hebben voor het onderbrengen van oudere werklozen in de nWW.

De leden van de fractie van het C.D.A. doen nog geen uitspraak over de vraag of de invoering van de IOW een definitieve oplossing is voor de gesignaleerde weerstand tegen de overgang van met name langdurig werklozen met een lang arbeidsverleden naar de bijstand met de daaraan verbonden vermogenstoets.

De pragmatische opstelling van het CNV blijktens het SER-advies van 29 juni 1984 spreekt hen aan.

Een onderdeel van dit stanpunt dat uit deze opstelling blijkt, is dat langdurig werklozen na een beperkte uitkeringsduur op grond van een werkloosheidsverzekering in aanmerking dienen te komen voor een uitkering op minimumniveau, waarbij uitsluitend een toetsing op inkomen uit arbeid van de betrokkene en van zijn of haar partner plaatsvindt. Voor de 57½-jarigen en ouderen zoekt het CNV aansluiting bij de bestaande WWV-regeling.

Wij gingen reeds eerder in op de positie van de 57½-jarigen en ouderen. De minimum-uitkeringsregeling, die het CNV voorstaat heeft een zeer belangrijk kenmerk gemeen met de opzet van de IOW namelijk de inrichting van de middelentoets. Het CNV zou evenwel langdurig werklozen in alle leeftijdscategorieën tot zo'n regeling toelaten.

Een dergelijke regeling staan wij niet voor. Wel achten wij een voorziening gerechtvaardigd, waarmee oudere langdurig werklozen niet met de vermogenstoets worden geconfronteerd. De belangrijkste overweging daarbij is, dat juist deze groep belemmeringen ontmoet bij de herinschakeling in de arbeid.

Dit houdt onder meer in, dat zij niet of nauwelijks meer in de gelegenheid komen om door het aanvaarden van beloonde arbeid eenmaal ingeteerd vermogen, dat doorgaans in het arbeidsverleden geleidelijk aan zal zijn opgebouwd, weer te compenseren. Hun positie verschilt daarin wezenlijk van die van jongeren. Met de IOW wordt tegemoet gekomen aan de bezwaren tegen de toepassing van de vermogenstoets in geval van oudere langdurig werklozen.

Een verlengde vervolgitkering zou verder reiken, omdat ook voor een belangrijk deel inkomsten uit arbeid van de uitkeringsgerechtigde en de partner buiten beschouwing worden gelaten.

In de memorie van toelichting bij de voorgestelde nWW is aangegeven om welke redenen is gekozen voor een vervolgitkering die voorshands is beperkt tot een jaar.

De termen «vooralsnog» en «voorshands» waarover de leden van de P.v.d.A.-fractie nadere uitleg vroegen, hebben beide betrekking op de omstandigheden waarin thans keuzen moeten worden gedaan.

Toelicht is dat verlenging van de duur van de vervolgitkering kan worden overwogen, wanneer in de toekomst financiële ruimte ter verbetering van de sociale zekerheidsrechten beschikbaar komt. De vervolgitkering is bedoeld als een stap in de richting van een geïndividualiseerd uitkeringsstelsel, niet als een bijzondere voorziening voor oudere werklozen. Al met al vinden wij een voorziening als voorgesteld met de IOW in samenhang met het geheel van de gemaakte keuzen een betere oplossing voor het knelpunt van de vermogenstoets dan een verlengde vervolgitkering alléén voor ouderen.

Reagerend op de desbetreffende suggestie van de leden van de fractie van D'66, zien wij geen aanleiding om over dit specifieke onderdeel van de stelselherziening met de sociale partners opnieuw in overleg te treden.

Onder verwijzing naar de mening van het kabinet, dat het onderscheid tussen de ABW en IOW doorslaggevend is, vragen de leden van de P.v.d.A.-fractie zich af, waarom ter zake van de oudere werklozen gekozen is voor een eigen wet en niet voor onderbrenging van de regeling in de nWW als vervolg op de vervolgitkering. Deze leden refereren in dit verband aan de huidige regeling voor de 57 ½-jarigen en ouder in de WWV. Deze leden vragen wat zich er tegen verzet om deze regeling voort te zetten. Het komt deze leden voor dat de door hen voorgestane oplossing voor de uitvoeringsorganisatie op het eerste gezicht eenvoudiger is dan het kabinetsvoorstel.

De betrokken leden vragen de uitvoeringstechnische- en financiële verschillen tussen beide oplossingen uiteen te zetten. Deze leden vragen zich tenslotte af of een verlenging van de vervolgitkering niet gemakkelijker zou zijn als de IOW aan de vervolgitkering zou worden aangehaakt.

Bij de voorstellen voor de IOW hebben wij gekozen voor een voorziening op minimumbehoefte-niveau naast een regeling binnen de ABW en niet voor een loondervingsregeling.

Gegeven deze keuze ligt een vergelijking met de huidige regeling voor 57 ½-jarigen en ouderen binnen de WWV niet voor de hand. Immers, de huidige WWV is een loondervingsregeling met een loongerelateerde uitkering. De «57 ½-jarigen regeling» sluit qua systematiek volledig bij de WWV aan en garandeert derhalve voor betrokkenen een verlengde loongerelateerde uitkering tot het 65ste jaar.

Wat betreft de uitvoeringsorganisatie is het naar ons oordeel veel doelmatiger om aan te knopen bij een apparaat dat reeds gedurende meer dan 20 jaar ervaring heeft opgedaan met de uitvoering van de ABW en de daarin opgenomen rijksgroepsregelingen, gezien het feit dat de IOW qua systematiek veel gemeenschappelijk heeft met de ABW. Opneming van de voorgestelde IOW in het uitvoeringsapparaat van de nWW moet in dit opzicht als niet efficiënt worden aangemerkt. In zoverre lijkt het ons dan ook onwaarschijnlijk dat een dergelijke opneming per saldo kostenbesparend zou uitpakken, zoals deze leden suggereren.

Gezien de bedoeling van de vervolgitkering lijkt het ons niet dat aanhaken van de IOW bij de vervolgitkering gemakkelijker zou leiden tot een verlenging van die uitkeringsfase.

Het lid van de fractie van het G.P.V. pleit voor een integratie van de vervolgitkering en de IOW met dien verstande dat de geïndividualiseerde vervolgitkering zou moeten worden vervangen door een vervolgitkering met een inkomenstoets als die in de IOW, welke voor oudere werknemers zou kunnen doorlopen tot hun 65ste jaar.

Wij volgen deze suggestie niet, mede met het oog op de op individualisering gerichte doelstelling van de vervolgitkering. Ook zou dit een verslechtering van de positie van langdurig werklozen betekenen tijdens de uitkeringsperiode waarin ons voorstel nu met een vervolgitkering wordt voorzien.

De IOW in relatie met de ABW

De leden van de fractie van de P.v.d.A. hoewel geen voorstanders van het opnemen van een voorziening voor oudere werkloze werknemers in de ABW, vragen een antwoord over eventuele wetstechnische bezwaren tegen zo'n oplossing. De leden van de P.P.R.-fractie stellen een zelfde vraag, evenals het lid van de fractie van het G.P.V..

Uit ons antwoord op dezelfde vraag, die de leden van de C.D.A.-fractie stelden in het voorlopig verslag met betrekking tot de nWW, dat is opgenomen in paragraaf 1.2 van de desbetreffende memorie van antwoord, moge duidelijk zijn, dat de bezwaren verder reiken dan alleen overwegingen uit oogpunt van wetstechniek. De ABW kent als uitgangspunt een volledige middelentoets. De wet laat slechts ruimte voor vrijlating van een bescheiden vermogen. Het onderbrengen van een IOW-achtige regeling in de ABW zou binnen die wet een fundamentele inbreuk vereisen op dat algemene uitgangspunt, voor één bepaalde categorie van al diegenen die een beroep op die wet moeten doen. Het is naar onze mening inhoudelijk bezwaarlijk, dat twee geheel verschillende regimes binnen dezelfde wet zouden gelden. Bovendien zijn er nog andere inhoudelijke verschillen tussen IOW en ABW, zoals hierna wordt uiteengezet.

Het is ook niet zo, dat zou kunnen worden volstaan met een aanvulling op artikel 7 van de ABW, zoals de leden van de fractie van de C.P.N. suggereren. Wij zijn het ook niet met de leden van de fractie eens, dat het opnemen van een regeling als de IOW binnen de ABW tot minder problemen bij de sociale diensten zou leiden dan een aparte regeling.

Het lid van de G.P.V.-fractie kan zich voorstellen dat een tussenweg wordt gekozen tussen een in beginsel volledige vermogenstoets als in de ABW en in het geheel geen vermogenstoets als in de IOW. Hij vraagt naar de mogelijkheid van een beperkte vermogenstoets, waarbij alleen het eigen huis wordt uitgesloten.

Voor de IOW zou dit betekenen dat andere vermogensbestanddelen wel in de toets worden betrokken. Momenteel kan niet worden aangegeven hoeveel dan de IOW minder uitgaven met zich zou meebrengen. Als de resultaten van het thans lopende onderzoek naar het effect van de middelentoets bij de overgang van werklozen van WWV en Rww beschikbaar zijn, kunnen mogelijk meer kwantitatieve gegevens worden verkregen over omvang en samenstelling van het vrij te stellen vermogen. Een dergelijke regeling ligt niet in onze bedoeling. Naar wij begrijpen beperken de bezwaren tegen het toepassen van de vermogenstoets ingeval van oudere langdurig werklozen zich niet tot de eigen-huis-kwestie. Bovendien zou zo'n regeling de uitvoering van de IOW niet vereenvoudigen. Bij het niet vrijlaten van vermogen zou ook het niet vrijlaten van inkomsten uit dat vermogen passen. De inkomenstoets in de voorgestelde IOW is eenvoudiger en beperkter.

Voorts vragen de leden van de P.v.d.A.-fractie wat het verschil in de uitvoeringskosten zal zijn tussen enerzijds het opnemen van een voorziening

voor oudere werkloze werknemers in de ABW en anderzijds de door het kabinet gemaakte keuze voor een aparte wet voor deze doelgroep.

Aangezien de hoofdlijnen van het uitkeringsbeleid en het voorwaarden- en sanctiebeleid bij de IOW parallel lopen aan die van de ABW en de daarop gebaseerde Rww, zijn er geen substantiële verschillen in de uitvoeringskosten tussen beide in het geding zijnde keuzen. Dit temeer, daar vanwege eenheid van uitvoering zoveel mogelijk is aangesloten bij de in de ABW opgenomen procedures.

De leden van fractie van de P.v.d.A. wijzen erop dat het voortdurend hameren op de bezwaren van de ABW ertoe zou kunnen leiden, dat de oorzaak van de sociale narigheid eerder wordt gezocht in de ABW dan in bijvoorbeeld de werkloosheid. Bijstandsgerechtigden zouden zich tweederangs burgers kunnen gaan voelen, zo stellen zij.

Wij zouden het ook bezwaarlijk vinden, indien de door deze leden geformuleerde opvattingen zouden postvatten. Niettemin blijkt, onder meer uit de advisering door de SER betreffende de stelselherziening, dat er maatschappelijk vaak grote bezwaren leven tegen het uiteindelijk op de bijstand aangewezen raken van in het bijzonder oudere, langdurig werklozen. Ook de bedoelde leden zien liever een regeling buiten de ABW, die als laatste voorziening de zwaarste middelentoets kent. Nu wij deze bezwaren onderkennen en voorstellen doen om tot een passende voorziening voor de genoemde categorie van werklozen te komen, kan ons toch niet worden verweten dat wij onwenselijke opvattingen stimuleren.

De leden van de P.P.R.-fractie vragen of in een systematisch overzicht kan worden aangegeven op welke onderdelen van wettelijke regelgeving, uitvoeringsbepalingen en beroepsmogelijkheden de voorgestelde IOW zich onderscheidt van de Rww.

Allereerst zij opgemerkt dat vele bepalingen die op Rww's van toepassing zijn in de ABW of een van de andere regelingen op grond van die wet, bij voorbeeld het Bijstandsbesluit landelijke normering (Bln) zijn opgenomen. Verschilpunten van ondergeschikt belang en redactionele verschillen zijn in onderstaand overzicht buiten beschouwing gelaten:

Wat betreft de *algemene onderdelen van de regelgeving* zijn de belangrijkste verschillen:

- De IOW heeft een duidelijk afgebakende doelgroep, die beperkter is dan bij de Rww.
- In de Rww geldt een stringentere inkomenstoets. Naast het inkomen uit of in verband met arbeid vindt een toets plaats op inkomsten van of in verband met kostgangers, onderhuurders, meerderjarige kinderen, minderjarige kinderen voor zover niet ten laste van de ouders komend, alsmede inkomsten uit vermogen. In de IOW wordt in aanmerking genomen het inkomen uit of in verband met arbeid van de werkloze werknemer en de echtgenoot.
- De vrijlating van inkomen uit arbeid bedraagt in de IOW 30% gedurende ten hoogste 2 jaar en in de Rww 25% gedurende ten hoogste 2 jaar. Wel wordt in beide gevallen een maximum aangehouden van 15% van de normuitkering.
- In de Rww, als rijksgroepsregeling op basis van de ABW, geldt een vermogenstoets; in de IOW wordt het vermogen vrijgelaten.
- Ten aanzien van de mogelijkheden om met behoud van uitkering een scholing of opleiding te volgen zijn in de IOW, gelet op de doelgroep, anders dan in de Rww geen beperkingen gesteld met betrekking tot de aard van het onderwijs of de opleiding.
- In de IOW zal een afzonderlijk voorzieningenartikel worden opgenomen (artikel 30, gereserveerd).
- Verder bevat de IOW nog enkele bepalingen die verband houden met de samenhang van deze regeling met de voorgestelde nWW en TW. (Bijvoorbeeld artikel 9, vierde lid.)

– Op de Rww zijn de bepalingen in het kader van de ABW van toepassing. Dit betreft onder meer de woningdelersnorm, bijzondere bijstandsverlening en bijstand voor woonkosten. De IOW-gerechtigde kan zonodig op beide laatstgenoemde mogelijkheden in de ABW uiteraard eveneens een beroep doen.

Wat betreft de *uitvoeringsbepalingen* zijn de belangrijkste verschillen:

- In de IOW is bepaald dat, behoudens uitzonderingen, de uitkeringen per maand wordt uitbetaald. In de Rww is een dergelijk voorschrift niet gegeven, doch in de praktijk komt maandelijks uitbetaling het meest voor.
- In de IOW is in artikel 18 sprake van een omkering van de bewijslast. Ten opzichte van de Rww is dit een nieuw element.
- Als plaatselijke of regionale adviescommissie voor de IOW kan worden aangemerkt de bestaande Rww-commissie. In de taakstelling van de IOW-commissie ligt het accent evenwel meer op advisering over algemene vraagstukken en minder op specifiek op de persoon gerichte advisering. Daar ook de Rww-commissies een rol kunnen spelen in de advisering over algemene beleidsaspecten behoeft het verschil in functioneren tussen beide commissies niet groot te zijn.

Wat betreft de *beroepsmogelijkheden* is in de IOW aangesloten bij de ABW. Een verschilpunt is dat in de IOW het beroep tegen een beslissing van gedeputeerde staten schorsende werking heeft (artikel 46). In de ABW, die de laatste voorziening in het stelsel van sociale zekerheid is, heeft dit beroep geen schorsende werking, tenzij gedeputeerde staten anders bepalen.

De ABW kent bovendien in artikel 45 de mogelijkheid van de voorlopige spoedvoorziening indien onverwijld bijstand moet worden verleend. In de IOW is een dergelijke spoedvoorziening niet noodzakelijk, aangezien de betreffende voorziening in de ABW ook voor de IOW-gerechtigde open staat.

Op enige specifieke vragen van de leden van de C.P.N.-fractie met betrekking tot de keuze van de bruto-grondslag en de vatbaarheid van de uitkering voor beslag gaan wij hierna in bij de artikelen 10 respectievelijk 26.

2. Een specifieke voorziening voor oudere werkloze werknemers

Zelfstandigen

Door de leden van verschillende fracties wordt een nadere uiteenzetting van het kabinet gevraagd omtrent het niet opnemen in de IOW van de categorie oudere ex-zelfstandigen. De leden van de fractie van de P.v.d.A. zijn niet overtuigd door de argumenten die het kabinet daartoe in de memories van toelichting bij de wetsvoorstellen inzake de nWW en de IOW en in de memorie van antwoord bij de nWW heeft aangegeven. Deze leden erkennen dat zich bij het opnemen van oudere ex-zelfstandigen in de personenkring van de IOW problemen kunnen voordoen, doch zij achten deze niet onoplosbaar. Zij wijzen er daarbij op dat in sociale zekerheidsregelingen als de Rijksgroepsregeling zelfstandigen, de Rijksgroepsregeling oudere zelfstandigen en de zogenaamde startersregeling reeds veel ervaring is opgedaan met de beoordeling of een bedrijf al dan niet levensvatbaar is.

Wij merken hierbij op dat genoemde regelingen niet specifiek gericht zijn op de bedrijfsbeëindiging, doch het voortzetten of starten van een bedrijf tot doel hebben. Deze regelingen bieden bovendien geen criteria ten aanzien van zelfstandigen te bepalen of al dan niet sprake is van onvrijwillige werkloosheid. Gelet op de invloed die de zelfstandige heeft

op de eigen bedrijfsvoering en -beëindiging zien wij ook geen goede mogelijkheid om in het kader van een sociale zekerheidsregeling tot dergelijke, sluitende, criteria te komen.

Bij de besluitvorming om tot beëindiging van een bedrijf over te gaan spelen immers, naast sociale ook economische overwegingen een belangrijke rol. De criteria en voorwaarden die zijn opgenomen in de bedrijfsbeëindigingsregelingen zijn dan ook voor een deel verbonden met het economisch structuurbeleid en liggen als zodanig goeddeels buiten het kader van de sociale zekerheid.

De leden van de P.v.d.A.-fractie constateren dat weliswaar bij bedrijfsbeëindiging een aanzienlijk vermogen vrij kan komen, doch zij wijzen erop dat ook bij werkloze werknemers die recht hebben op een IOW-uitkering een dergelijk omvangrijk vermogen aanwezig kan zijn. Deze leden vragen welke vermogenshoogte het kabinet bezwaarlijk acht bij het hebben van een IOW-uitkering.

Wij tekenen hierbij aan dat de positie van de zelfstandige die zijn bedrijf beëindigt, naast overeenkomsten, wezenlijke verschilpunten vertoont ten opzichte van de werkloos geworden werknemer in de IOW. Bij de bedrijfsbeëindiging komt vaak, als rechtstreeks gevolg van het besluit daartoe, vermogen vrij dat voordien in het bedrijf was belegd en noodzakelijk was voor de bedrijfsvoering. Ook een niet of weinig renderend bedrijf kan bij verkoop tot een aanzienlijke opbrengst leiden, hetgeen van invloed kan zijn op het besluit tot bedrijfsbeëindiging. Bij de werkloos geworden werknemer doet zich een dergelijke situatie niet voor en zal de vermogensvrijlating in de IOW er doorgaans toe leiden dat op reeds aanwezig vermogen, veelal in de vorm van spaargeld of een eigen huis, niet hoeft te worden ingeteerd. Het gaat hierbij uiteraard ook niet om vermogen met het doel een bedrijf in stand te houden. Aangezien de vermogensvrijlating in de IOW niet is begrensd, kunnen ook grotere vermogens vrij blijven. Doch uit het voorgaande mag duidelijk zijn dat de vermogenspositie van de ex-zelfstandige in veel gevallen van een andere orde is dan die van de werkloze werknemer. De door de SER ter ondergang van dit verschil voorgestelde wachttijd van een jaar alvorens de ex-zelfstandige aanspraak op een IOW-uitkering kan maken, achten wij geen afdoende oplossing.

De leden van de C.D.A.-fractie achten de beschouwing die de SER in zijn aanvullend advies van 23 augustus 1985 wijdt aan het opnemen van oudere ex-zelfstandigen in de IOW niet onredelijk. Deze leden voeren aan dat de hardheid van de vermogenstoets in de ABW voor deze groep even groot is als voor oudere werkloze werknemers.

Wij zijn van mening dat hier evenwel sprake is van een belangrijk verschil. Het door zelfstandige bedrijfsuitoefening gevormd vermogen is mede bestemd als risicodekking in geval van werkloosheid. Daar waar de loontrekkende door premiebetaling een deel van zijn verdiensten collectief reserveert als sociale verzekering tegen werkloosheid, heeft de zelfstandige de mogelijkheid tot een vergelijkbare reservering via eigen vermogensvorming. Dat dit vermogen bij het intreden van een onverzekerde calamiteit door de zelfstandige voor diens levensonderhoud dient te worden aangewend, achten wij niet onredelijk. De hardheid van de vermogenstoets voor oudere werkloze werknemers daarentegen wordt mede bepaald door situaties waarin het vermogen moet worden aangesproken nadat reeds gedurende een groot aantal jaren premie is opgebracht.

De leden van de C.D.A.-fractie vragen of de bezwaren van het kabinet tegen het opnemen van oudere ex-zelfstandigen in de IOW vooral van (wets)systematische aard zijn.

Zoals uit het voorgaande, evenals uit de memorie van antwoord bij de nWW, mag blijken, hebben de aangegeven bezwaren niet uitsluitend betrekking op wetssystematische overwegingen. Tegen opnemings van oudere ex-zelfstandigen in de personenkring van de IOW gelden evenzeer

bezwaren van beleidsinhoudelijke en uitvoeringstechnische aard, terwijl ook de financiële beheersbaarheid aan de orde is, gelet op een mogelijk aanzuigende werking.

Zoals de leden van deze fractie terecht veronderstellen houden de bezwaren – deels – verband met de logische opeenvolging van het pakket wetsvoorstellen in het kader van de stelselherziening. In dit verband speelt met name een rol dat de IOW een verlengstuk vormt van de voorgestelde nWW. Toelating tot de personenkring van de IOW van een categorie die, zoals de oudere ex-zelfstandigen, geen deel uitmaakt van de personenkring van de nWW, is niet in overeenstemming met het verlengstuk-karakter van de IOW.

Bovendien komen werkloze werknemers eerst na een langdurige periode van werkloosheid – tenminste 4 1/2 jaar – in aanmerking voor een IOW-uitkering. Ex-zelfstandigen daarentegen zouden, uitgaande van een wachttijd als voorgesteld door de SER, reeds na één jaar werkloosheid aanspraak op een IOW-uitkering kunnen maken.

De leden van de C.D.A.-fractie vragen of het niet mogelijk is de groep oudere ex-zelfstandigen rechtstreeks toegang te verlenen tot de IOW, zonder dat het voorgaande uitkeringstraject is doorlopen.

Een dergelijke rechtstreekse toegang is bezwaarlijk, ook wanneer men, zoals deze leden suggereren, voor deze groep afzonderlijke, aan haar specifieke omstandigheden aangepaste, entree-eisen zou stellen.

Wij doelen hierbij in het bijzonder op de ongelijkheid in voorwaarden en toetredingseisen die dan zou ontstaan. De door deze leden geopperde mogelijkheid om zelfstandigen voor toelating tot de IOW gedurende een bepaalde periode een (premie)bijdrage te laten betalen zou reeds tot een dergelijke ongelijkheid leiden, aangezien aan de opzet van de IOW als voorziening voor oudere werkloze werknemers geen premiebetaling is verbonden.

De IOW zou zo een hybride karakter krijgen, doordat voor werkloze werknemers sprake zou zijn van een sociale voorziening en voor zelfstandigen van een sociale verzekering. Uit de advisering van de SER blijkt dat de Raad niet pleit voor een (verplichte) verzekering, omdat het risico van de werkloosheid te zeer samenhangt met door de zelfstandige zelf genomen beslissingen. Wij kunnen ons geheel in deze zienswijze vinden.

De leden van de V.V.D.-fractie delen de opvatting van het kabinet dat toelating van werkloze ex-zelfstandigen tot de personenkring van de IOW niet voor de hand ligt, gezien de keuze die is gemaakt om zelfstandigen niet op te nemen in de personenkring van de nWW en gelet ook op aard en opzet van de IOW. Deze leden vragen een beschouwing over de mogelijkheid en wenselijkheid van een zodanige aanpassing van de bedrijfsbeëindigingsregelingen dat voor de groep ex-zelfstandigen een gelijkwaardige verbetering optreedt als voor werkloze werknemers in de IOW.

Wij merken hierbij het volgende op. Hoewel enige aanpassingen van de bedrijfsbeëindigingsregelingen wellicht eerder te overwegen zou zijn dan het opnemen van oudere ex-zelfstandigen in de IOW, achten wij een zodanige bijstelling van deze regelingen, dat een vergelijkbare situatie ontstaat ten opzichte van de IOW, niet goed realiseerbaar. Indien in de bedrijfsbeëindigingsregelingen zou worden gekozen voor een uitkeringsniveau en -duur gelijkwaardig aan de IOW, zouden eerstgenoemde regelingen overwegend het karakter krijgen van sociale uitkeringsregelingen, terwijl het structuurverbeterend aspect op de achtergrond zou geraken. De door deze leden bedoelde aanpassing van de bedrijfsbeëindigingsregelingen zou verder een groot aantal implicaties hebben. Zo zou, ter realisering van een gelijkwaardige verbetering, ook voor bedrijfssectoren die thans niet onder de werkings sfeer van een beëindigingsregeling vallen een dergelijke regeling moeten gaan gelden. Dit betreft bijvoorbeeld de bosbouw, bemiddeling op het gebied van de handel in roerende en onroerende

goederen, alsmede verscheidene vormen van dienstverlening. Tevens dient te worden overwogen, dat de beëindigingsregeling voor de landbouw in structuur sterk afwijkt van de regelingen voor het midden- en kleinbedrijf.

Naar mag worden verwacht zal een aanmerkelijke verruiming van de bedrijfsbeëindigingshulp tot de laatstgenoemde sectoren gevolgen hebben voor het economisch structuurbeleid, mede in verband met mogelijke optredende gedragsreacties. De genoemde gevolgen overziende zijn wij van mening dat de door deze leden bedoelde gelijkwaardige verbetering in de bedrijfsbeëindigingsregelingen tot aanzienlijke financiële consequenties zou leiden.

De leden van de fractie van D'66 zijn van mening dat getracht zou moeten worden tot een integratie van de IOW met de bedrijfsbeëindigingsregelingen te komen. Van deze geïntegreerde regeling zouden ex-zelfstandigen beneden 50 jaar zonodig kunnen worden uitgesloten, zo overwogen deze leden.

Wij verwijzen op dit punt naar de memorie van antwoord bij de nWW, waarin wij uitvoerig zijn ingegaan op de overeenkomsten en verschillen tussen IOW en bedrijfsbeëindigingsregelingen. Wij verbinden hieraan de conclusie dat laatstgenoemde regelingen criteria, voorwaarden en toetsingsaspecten bevatten die zodanig zijn verbonden met specifieke kenmerken van het zelfstandig ondernemerschap, dat deze in feite niet inpasbaar zijn in de IOW als regeling voor werkloze werknemers. Tevens dient in het oog te worden gehouden dat de bedrijfsbeëindigingsregelingen een partieel, bedrijfstakspecifiek, karakter dragen, terwijl de doelstelling van deze regelingen in belangrijke mate wordt bepaald door economische structuuroverwegingen. Een dergelijke doelstelling vergt een benaderingswijze die wezenlijk afwijkt van hetgeen in de vormgeving en uitvoering van sociale zekerheidsregelingen gebruikelijk is.

De leden van de C.D.A.-fractie vragen een indruk te geven van het aantal zelfstandigen dat potentieel in aanmerking zou kunnen komen voor een IOW-uitkering. Tevens vragen deze leden naar de kosten van het opnemen van ex-zelfstandigen in de IOW. Tenslotte vragen zij hoeveel geld de overheid nu besteedt aan de bedrijfsbeëindigingsregelingen.

Een indruk omtrent het potentiële aantal ex-zelfstandigen, dat aanspraak zou kunnen maken op de IOW, kan worden benaderd via het aantal rechthebbenden op de huidige bedrijfsbeëindigingsregelingen van het Ministerie van Economische Zaken van 50 jaar en ouder, alsmede het aantal ex-zelfstandigen in dezelfde leeftijdsgroep dat thans een Rww-uitkering ontvangt. Indien wordt aangenomen dat deze aantallen een redelijke benadering vormen voor de structurele omvang van het potentiële bestand van rechtverkrijgende ex-zelfstandigen, dan zullen op den duur naar schatting circa 6000 ex-zelfstandigen in de IOW worden opgenomen, wanneer deze wet voor hen zou worden opgesteld.

Een opname van voornoemd aantal ex-zelfstandigen in de IOW zal structureel gepaard gaan met een extra last van 125 mln. gulden. Daartegenover treedt echter een lastenverlichting op bij de bedrijfsbeëindigingsregelingen en bij de Rww. Deze lastenverlichting belooft naar schatting 95 mln. gulden, waarvan circa 40 mln. gulden in de bedrijfsbeëindigingsregelingen, zodat de additionele lasten die gepaard gaan met een openstelling van de IOW voor ex-zelfstandigen circa 30 mln. gulden zullen bedragen. Daarbij is geen rekening gehouden met een mogelijk aanzuigende werking die een dergelijke uitbreiding met zich mee zal brengen. Deze dynamische effecten zijn op voorhand moeilijk te schatten.

Het begrotingsbedrag van de huidige bedrijfsbeëindigingsregelingen bij het Ministerie van Economische Zaken bedraagt thans ruim 135 mln. gulden. Daarbij passen een aantal kanttekeningen. In de eerste plaats luidt dit bedrag op begrotingsbasis, terwijl het IOW-effect is geraamd in termen van bruto uitkeringslasten (dus exclusief werkgeverslasten). In de

tweede plaats heeft het bedrag van 135 mln. gulden, wat overigens een maximum raming is, betrekking op alle leeftijdsgroepen, dus ook die, welke niet tot de doelgroep van de IOW behoren. Wordt daarvoor gecorrigeerd, dan blijft op begrotingsbasis circa 85 mln. gulden over. Tenslotte zij erop gewezen dat de uitkering voor bedrijfsbeëindiging in de afgelopen jaren was gerelateerd aan de fiscale winst. Wordt de uitkering op minimumniveau verstrekt, dan worden de lasten uiteraard ook lager. Een opnemng van ex-zelfstandigen in de IOW zou dan ook zeker niet betekenen dat de hele post voor bedrijfsbeëindigingsregelingen zou vervallen.

Diversen

De leden van de P.v.d.A.-fractie vragen welke redenen, naast de noodzakelijkheid uit beheersingsoogpunt, het kabinet als verantwoord doet voorkomen, dat bij voortdurende werkloosheid vooralsnog een in zwaarte toenemende toets op de eigen middelen wordt gehandhaafd.

Wij achten het gerechtvaardigd dat, wanneer een beroep op en uit de algemene middelen gefinancierde minimumbehoeftevoorziening wordt gedaan, wordt gezien of daartoe met het oog op de eigen middelen van de betrokkene noodzaak is. In geval van een toeslag als aanvulling op een loondervingsuitkering wordt het redelijk geacht deze toetsing te beperken tot de inkomsten uit of in verband met arbeid. Wanneer de duur van die loondervingsfase is verstreken en een beroep op bijstandsverlening aan de orde komt als laatste voorziening, overigens zonder een gemaximeerde uitkeringsduur, mag naar onze mening van de betrokkene worden verwacht, dat hij eerst zijn eigen middelen aanspreekt, ook de andere dan arbeidsinkomsten. Wij achten het verantwoord dat toch ook dit beroep wordt gedaan op de eigen mogelijkheden van betrokkenen, als de werkloosheid blijft voortduren nadat de loondervingsfase is verstreken.

Deze leden vragen zich verder af of personen die een volledige IOW-uitkering ontvangen in aanmerking komen voor een eventueel opnieuw te verstrekken eenmalige uitkering.

IOW-gerechtigden zullen bij een eventuele nieuwe eenmalige uitkering onder dezelfde voorwaarden als anderen daarop een beroep kunnen doen.

De leden van de P.P.R.-fractie brengen naar voren dat de IOW geen oplossing biedt voor de eigen-huis-problematiek bij langdurig werklozen die voor hun 50-ste jaar werkloos worden.

Deze personen zullen, wanneer zij een beroep op bijstandsverlening doen, aanspraak kunnen maken op de daarbij geldende verruimde vrijlatingsbepalingen ten aanzien van vermogen dat in een eigen woning is vastgelegd.

3. Kring der rechthebbenden

De leden van de P.v.d.A.-fractie vragen zich af hoe moet worden gehandeld, wanneer twee partners tezelfdertijd werkloos worden, op dezelfde dag een volledige IOW-uitkering aanvragen, en geen inkomen uit arbeid hebben.

Wij zien niet in dat deze casus een bijzonder probleem oplevert. Op grond van artikel 4, derde lid, onder a, wordt de grondslag van de uitkering zodanig vastgesteld, dat voor de werkloze werknemer en de partner, ook als die eveneens werkloze werknemer is, de helft van de grondslag netto gelijk is aan de helft van het netto-minimumloon. In het genoemde voorbeeld maakt het derhalve niet uit wie van beiden als werkloze werknemer of als partner wordt beschouwd.

Op de desbetreffende vraag van de leden van de fractie van de P.v.d.A. antwoorden wij, dat niet is of wordt overwogen aan het geven van een zelfstandig uitkeringsrecht aan beide partners op 50/50 basis.

De IOW is een minimumbehoefteregeling voor werkloze werknemers, die belangrijke overeenkomsten vertoont met de ABW. Het recht voor het verkrijgen van een IOW-uitkering is afhankelijk gesteld van het feit of men voordien een loondervingsuitkering nWW heeft ontvangen. De uitkeringsvoorwaarden zijn afgestemd op het inkomen van de leefeenheid, waarbij een inkomenstoets bestaat op additionele inkomsten uit of in verband met arbeid van degene die aanspraak maakt op de IOW-uitkering en/of diens partner. Een 50/50-model zou neerkomen op een individualisering van de uitkeringsrechten. De individualisering blijft in onze voorstellen beperkt tot de vervolguitering. Wel hebben beide partners gelijkelijk recht op de gezamenlijke IOW-uitkering. Deze kan, indien men dit wenst, aan ieder voor de helft worden betaald.

In tegenstelling tot de opvatting van deze leden vinden wij het in de IOW niet logischer, dan aan twee werklozen die elkaars partner zijn, aanspraak wordt gegeven op tweemaal een uitkering van 70% van het minimumloon, al dan niet met een anti-cumulatiebepaling. De IOW heeft een minimumbehoeftefunctie op grond waarvan twee partners gezamenlijk recht hebben op een uitkering.

In antwoord op de desbetreffende vraag van de leden van de C.D.A.-fractie, kunnen wij bevestigen dat ook een persoon die deels arbeidsongeschikt en deels werkloos is, indien hij aan de gebruikelijke voorwaarden van de IOW voldoet, aanspraak op een IOW-uitkering kan maken. Het gaat daarbij dan om die personen, die na hun vijftigste jaar werkloos zijn geworden en vervolgens gedurende de maximumtermijn een uitkering op grond van de nWW hebben ontvangen.

De leden van de C.D.A.-fractie vragen in welke vorm een IOW-gerechtigde met een partner die 65 jaar is het voor hen relevante minimuminkomen ontvangen.

De IOW-uitkering is strikt aanvullend op uitkeringen in verband met arbeid zoals een AOW-pensioen. Dit betekent dat een oudere werkloze werknemer met een partner van 65 jaar het voor hen geldende relevante minimum geheel ontvangt als AOW-uitkering. De eigen AOW-uitkering van deze partner wordt immers met een toeslag aangevuld tot het sociaal minimum van een echtpaar. In die situatie wordt geen IOW-uitkering uitbetaald.

Het lid van de G.P.V.-fractie vraagt welke kosten zijn gemoeid met een uitbreiding van de IOW naar jongere leeftijdsklassen. Hij vraagt naar het kostenverloop, indien de toetredingsleeftijd telkenmale 1 jaar lager zou worden gesteld. Tevens vraagt dit lid zich af of toepassing van een inkomenstoets op de vervolguitering voldoende bezuinigingen zou kunnen opleveren om de uitbreiding van de IOW geheel of gedeeltelijk te kunnen bekostigen.

Uitbreiding van de doelgroep IOW in stappen van één elk jaar van 49 tot 40 jaar, zal de volgende additionele kosten in de structurele situatie met zich brengen (kosten x 1 mln).

Toetredingsleeftijd	Kosten ¹	Extra t.o.v. huidig voorstel
50 (huidig voorstel)	170 mln.	—
49	245 mln.	75 mln.
48	290 mln.	120 mln.
47	325 mln.	155 mln.
46	345 mln.	175 mln.
45	360 mln.	190 mln.
44	385 mln.	215 mln.
43	405 mln.	235 mln.
42	435 mln.	265 mln.
41	450 mln.	280 mln.
40	465 mln.	295 mln.

¹ Saldo van extra lasten IOW en besparingen Rww.

Deze cijfers zijn berekend op grond van een aantal veronderstellingen en hebben dus slechts tentatieve waarde.

Overigens zij erop gewezen dat naarmate de toetredingsleeftijd verder zou worden verlaagd, het karakter van de IOW als voorziening voor oudere werklozen verder wordt uitgehouden.

Invoering van een inkomenstoets in de vervolgitkering zou een besparingsbedrag opleveren, waaruit in belangrijke mate voornoemde extra lasten ten gevolge van een uitbreiding van de IOW zouden kunnen worden bekostigd. Zoals eerder aangegeven volgen wij niet de suggestie om door toepassing van een inkomenstoets afbreuk te doen aan de opzet van de vervolgitkering.

4. De uitkering

4.1. Het karakter van de uitkering

De leden van de P.v.d.A.-fractie willen graag vernemen met welk recht de IOW een minimumbehoeftevoorziening wordt genoemd, waar er minstens sprake kan zijn van vermogen.

Wij menen dat, waar de IOW voorziet in een uitkering voor oudere werkloze werknemers tot het sociaal minimum, voor zover de eigen middelen uit of in verband met arbeid van de werkloze werknemer en de partner tezamen ontoereikend zijn de term «minimumbehoeftevoorziening» terecht wordt gebruikt, zeker waar deze samengaat met de naam van de wet «inkomensvoorziening».

Dat in de ABW het vermogen dient te worden ingeteerd houdt niet alleen verband met het minimumbehoeftekarakter van deze laatste wet, doch evenzeer met het strikt complementaire karakter van de ABW, dat wil zeggen complementair op alle middelen, inclusief het vermogen.

De leden van de P.v.d.A.-fractie maken een opmerking over de relatie tussen de IOW en de derde EG-richtlijn. Zij overwegen hierover een vraag mee te geven aan de leden van de Europese Commissie. Naar onze mening valt de IOW onder de werking van de derde richtlijn.

IOW-gerechtigden behoren tot de beroepsbevolking en derven inkomen in verband met één van de in artikel 3, eerste lid van de richtlijn genoemde risico's, namelijk werkloosheid. Dit hoeft echter in onze opvatting niet te leiden tot een wijziging van de thans aan de IOW ten grondslag liggende uitgangspunten waar het betreft het rekening houden met de gezinssituatie. De IOW is, evenals de Toeslagenwet en de ABW, een minimumbehoefte-regeling, ook al wordt de middelentoets iets minder stringent toegepast dan in de ABW.

De vraag van de leden van de S.G.P.-fractie in welk opzicht er in de IOW sprake is van een aanzienlijk lichtere middelentoets dan bij de verlening van bijstand, is reeds beantwoord in de vergelijkende opstelling ABW/Rww-IOW.

4.2. Het recht op uitkering

Ten aanzien van de mogelijkheid de uitkering voor de helft van ieder van de partners uit te betalen, waarvoor de leden van de P.v.d.A.-fractie aangeven dat zij vragen stellen in het voorlopig verslag betreffende het wijzigingsvoorstel van de ABW (Kamerstukken II, 1985-1986, nr. 19 259) verwijzen wij naar paragraaf 2.5 van de memorie van antwoord inzake dat wetsvoorstel.

Met betrekking tot de voorgestelde gelijkstelling van ongehuwd samenwonende partners met gehuwden en de daarbij gehanteerde criteria verwijzen wij naar de memories van antwoord op de voorgestelde wijziging van de ABW en de Toeslagenwet. Dit naar aanleiding van opmerkingen van de leden van de fracties van de P.v.d.A., V.V.D., D'66 en S.G.P.

Naar aanleiding van de vragen van de leden van de P.v.d.A.-fractie over het begrip duurzaamheid, zoals dit ter zake van de gelijkstelling van ongehuwd samenwonenden met gehuwden in de diverse wetten wordt gehanteerd, merken wij het volgende op. De door deze leden gesignaleerde verschillen zijn terug te voeren tot verschillen in uitgangspunten die aan de diverse wettelijke regelingen ten grondslag liggen. Wat betreft de IOW is ten aanzien van de zogenaamde kennismakingsperiode aangesloten bij de termijn die daarvoor al sedert 1976 in het kader van de ABW wordt gehanteerd.

Deze leden vragen voorts hoe zonder ongeoorloofde inbreuk op de privacy kan worden vastgesteld, dat er aanleiding is de termijn van 3 maanden, waarin geen toets op het inkomen van de partner plaatsvindt, te verlengen.

In feite vindt de beoordeling op dezelfde wijze plaats als in situaties waarin ten aanzien van de gelijkstelling geen termijn van drie maanden zonder toets op het partner-inkomen wordt gehanteerd. Het uitgangspunt vormt de door de betrokkene zelf verstrekte informatie. Indien het uitvoeringsorgaan twijfelt aan de verstrekte informatie zal betrokkene aannemelijk moeten maken dat de informatie overeenkomt met de werkelijke situatie. Gebeurt dit niet of onvoldoende, dan kan het uitvoeringsorgaan een van de opgave van de cliënt afwijkende beslissing nemen. Voor betrokkene staat dan desgewenst de weg van bezwaar en beroep open.

4.3. Het niveau van de uitkering

Op de vragen van de leden van de P.v.d.A. met betrekking tot het minimumbehoeftekenmerk van de IOW-uitkering zijn wij hiervoor onder 4.1 ingegaan.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. stellen het vraagstuk van de inhoudingssystematiek over IOW-uitkeringen aan de orde. Zij sluiten zich daarbij aan bij de Raad van State, die in zijn advies de vraag aan de orde stelde waarom het onderhavige voorstel geen geschikte gelegenheid zou zijn voorstellen tot premieheffing te doen.

In het nader rapport hebben wij uiteengezet de invoering van premieheffing in een breder verband te willen plaatsen. Ook in sommige loondervingsuitkeringen (WAO, AAW, WWV) is immers op dit moment nog sprake van toepassing van het instrument van vereveningsbijdragen. Realisatie van premieheffing over een bepaalde uitkering betekent voorstellen tot enerzijds wijziging van de desbetreffende wet en anderzijds wijziging van de Coördinatiewet Sociale Verzekering. In laatstgenoemde wet is immers de algemene systematiek van premieheffing vervat. Wij menen dat het uit een oogpunt van duidelijke en inzichtelijke wetgevingstechniek niet aan te bevelen is om in meerdere wetsvoorstellen die tegelijkertijd in behandeling zijn, steeds met hetzelfde doel, namelijk het realiseren van algemene premieheffing, voorstellen te doen tot wijziging van dezelfde wet, namelijk de Coördinatiewet Sociale Verzekering. Derhalve geven wij de voorkeur aan een afzonderlijk wetsvoorstel, waarin de premieheffing in het algemeen wordt behandeld.

Voorts stellen de hier aan het woord zijnde leden niet alle vertrouwen te hebben in het voornemen van het kabinet op korte termijn over dit onderwerp een afzonderlijk wetsvoorstel in te dienen. Wij hebben op dit punt herhaaldelijk een duidelijke toezegging gedaan en menen dat deze opmerking van de leden van de fractie van de P.v.d.A. onvoldoende grond heeft. De door deze leden aangehaalde opvatting van de Raad van State over de samenhang van een wetsvoorstel inzake premieheffing en het onderhavige voorstel zouden wij in het kader van de stelselherziening als geheel willen delen.

Een en ander behoeft naar onze mening niet te betekenen, dat een voorstel inzake premieheffing tegelijkertijd met de reeds ingediende wetsvoorstellen zou moeten worden behandeld. Wel dient een voorstel

inzake premieheffing zodanig ruim voor het einde van de aan de uitvoeringsorganen geboden invoeringstermijn tot wet te worden verheven, dat deze daar op een verantwoorde wijze rekening mee kunnen houden. Daar wij op korte termijn een concept-wetsvoorstel inzake premieheffing aan de ministerraad zullen voorleggen, zijn wij van oordeel dat aan de noodzakelijke termijnen zal kunnen worden voldaan. Wij menen hiermee tevens een daartoe strekkende vraag van het lid van de fractie van de R.P.F. te hebben beantwoord.

Ook de leden van de fractie van de S.G.P. informeren naar de uitwerking van de voorstellen inzake premieheffing. Wij willen hier, na hetgeen in de memorie van toelichting reeds is gesteld, volstaan met de formulering van de voornaamste doelstelling van de realisering van een eenduidige systematiek van inhouding over loondervingsuitkeringen. De ervaring die met het instrument van de vereveningsbijdragen is opgedaan sinds de invoering ervan in de Wet Aanpassingsmechanismen (Stb. 1979, 711) heeft geleerd, dat zich problemen voordoen wanneer op het inkomen van uitkeringsgerechtigde eensdeels premieheffing voor de werknemersverzekeringen plaatsvindt en anderdeels het instrument van de vereveningsbijdrage toepassing vindt. Deze situatie kan zich op dit moment voordoen bij de samenloop van loondervingsuitkering en loon of aanvulling op de uitkering door of vanwege de werkgever. In dergelijke situaties kan er sprake zijn van een druk op het totaal van loon- en loondervingsinkomen die, in positieve en negatieve zin, afwijkt van het resultaat van premieheffing over een loon van in totaal dezelfde hoogte. Algemeen wordt dit als onjuist ervaren, te meer omdat de druk in een individueel geval bij oppervlakkige beschouwing niet altijd even gemakkelijk en logisch verklaarbaar is en daarom als onrechtvaardig wordt ervaren. Wij beogen met voorstellen inzake premieheffing over loondervingsuitkeringen een eenduidige en consistente systematiek voor de financiering van de werknemersverzekeringen te realiseren waarvan de effecten wel als natuurlijk zullen worden ervaren.

In paragraaf 1 zijn wij ingegaan op vragen van het lid van de G.P.V.-fractie inzake een mogelijke andere vermogenstoets in IOW en ABW.

4.4. *De inkomenstoets*

De leden van de P.v.d.A.-fractie stellen met betrekking tot de vrijlatingsbepalingen vragen in het voorlopig verslag betreffende de voorgestelde Toeslagenwet.

Ook de leden van de fractie van het C.D.A. stellen vragen op dit terrein. In de memorie van antwoord bij de Toeslagenwet gaan wij hierop in.

De vrijlatingsregeling ten aanzien van bepaalde inkomsten roept enige reacties op bij de leden van de C.D.A.-fractie. Deze leden vragen of bepaalde inkomenselementen twee keer, namelijk zowel in de TW als in de IOW kunnen worden vrijgesteld.

Deze situatie kan zich in beginsel niet voordoen. De IOW volgt immers in beginsel op de nWW in combinatie met de TW. Is dat laatste het geval dan is een in de TW aangevangen doch niet volgemaakte vrijlatingsperiode van twee jaar in de IOW beperkt tot dat resterende deel.

In een enkel geval kan het voorkomen dat na de aanvang van de IOW-uitkering alsnog loonderving ontstaat van naderhand verdiend loon beneden het minimum, bij voorbeeld door deeltijd. De IOW-uitkering loopt dan door, zij het op een lager niveau. Indien er naast de loonderving nog ander bescheiden inkomen uit arbeid is, wordt de vrijlating krachtens de TW door het complementaire karakter van de IOW als het ware door de IOW overgenomen. Dit andere arbeidsinkomen wordt dan ook slechts één keer vrijgelaten.

De leden van de D'66-fractie vragen zich af, of, nu naar hun mening meer eisen worden gesteld aan de partner in de IOW dan in de TW, daartegenover een ruimere vrijlatingsregeling kan gelden.

Wij wijzen er in dit verband op dat de vrijlating van inkomsten moet worden gezien als een apart instrument, dat wordt gehanteerd naast de voorwaarde tot arbeidsaanvaarding.

Het karakter van de vrijlating is een algemene stimulans tot het gaan verwerven van inkomsten. Daarbij is de vraag in hoeverre deze inkomsten al dan niet voortvloeien uit het stellen van een voorwaarde tot arbeidsaanvaarding niet van primair belang. De vrijlating beoogt immers niet een beloning te stellen op het nakomen van voorwaarden, maar om juist, afgezien van die voorwaarden, het verwerven van arbeidsinkomsten aan te moedigen.

5. Voorwaarden en sancties

5.1. Beschikbaarheid voor de arbeid

De leden van verschillende fracties gaan in op de beschikbaarstelling voor arbeid, die op grond van artikel 27, tweede lid, ook van de partner van de werkloze werknemer onder bepaalde voorwaarden kan worden verlangd. Hoewel de leden van de P.v.d.A.-fractie geen principieel tegenstander van een dergelijke verplichting zijn, vragen zij zich af waarom dit nu juist in dit wetsvoorstel voor boven 50-jarigen is opgenomen. Deze leden menen, dat van deze verplichting zou kunnen worden afgezien. Ook de leden van de fracties van D'66, C.P.N., P.P.R., G.P.V. en het lid van de R.P.F.-fractie beoordelen deze mogelijkheid overwegend negatief en dringen, behoudens het lid van de G.P.V.-fractie, aan op het schrappen van deze bepaling.

Ondanks de kritische beschouwingen die aan dit onderwerp worden gewijd, blijven wij van mening dat – zoals ook is aangegeven in het nader rapport aan de Koningin – deze bepaling alleszins is gerechtvaardigd. Overwogen is dat een ongerechtvaardigd beroep op een uitkering door het afzien van arbeidsmogelijkheden en daarmee van arbeidsinkomsten van de partner moet worden voorkomen. Het gaat hierbij immers ook om een inkomensvoorziening voor beide partners tezamen. Het karakter van de IOW verschilt daarmee van een toeslag op de individuele werkloosheidsuitkering van één der partners, waardoor het verbinden van voorwaarden aan de partners van de toeslaggerechtigde niet voor de hand ligt. Ook is het bij de IOW mogelijk dat beide partners tevens werkloze werknemers zijn. Het van verschillende zijden aangevoerde argument, dat het opleggen van deze verplichting – althans nu – te ver gaat, spreekt ons niet aan. Deze bepaling is immer uitsluitend gericht op partners met een recent arbeidsverleden met een bestendig arbeidspatroon. Bij de beoordeling of voorwaarden tot beschikbaarstelling kunnen worden opgelegd, dienen de medische, sociale en andere aspecten te worden gewogen.

Zijn er redenen van die aard die zich hiertegen verzetten, dan zal van het opleggen van deze voorwaarden worden afgezien, ook al is er sprake van een recent arbeidsverleden.

Aspecten die hierbij tevens een rol spelen zijn leeftijd en gezinsomstandigheden, dit mede met het oog op de gezinstaken, waarop de leden van de P.P.R.-fractie wijzen.

Deze aspecten zullen bij een herbeoordeling met betrekking tot de handhaving van de voorwaarden zwaar moeten wegen, zeker bij het klimmen der jaren.

De mogelijkheid tot het opleggen van het beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt aan partners is overigens geen novum, zoals leden van verschillende fracties suggereren. In de uitvoering van de ABW wordt dit

in de beoordeling betrokken, daar waar hiertoe gereede aanleiding kan worden gevonden. Ook daarbij worden in de beoordeling persoonlijke aspecten als redenen van medische of sociale aard, betrokken. Het ligt niet in het voornemen die aspecten nu in het kader van de IOW nader te definiëren. De concrete invulling bij de uitvoering wordt evenals in het kader van de ABW aan de gemeentebesturen overgelaten. Dit geldt ook voor de beoordeling van het recente arbeidsverleden. Dit in antwoord op vragen van de leden van de fracties van de P.v.d.A. en D'66.

Gezien het feit dat het uitsluitend kan gaan om personen met een recent arbeidsverleden is naar ons oordeel de benadering in de IOW alleszins juist en realistisch te achten. De door de leden van de P.v.d.A.-fractie aangehaalde cohortsgewijze benadering heeft betrekking op allen die zich beschikbaar kunnen stellen voor de arbeidsmarkt, ook degenen zonder arbeidsverleden. In de huidige omstandigheden wordt het opleggen van verplichtingen tot beschikbaarstelling voor de arbeid nog niet gerechtvaardigd geacht voor allen, arbeidsverleden of niet. De in de IOW opgenomen bepaling is daarmee niet in strijd. Dit mede in antwoord op een desbetreffende vraag van de leden van de P.P.R.-fractie, waarbij zij refereren aan de in verband met de Toeslagenwet weergegeven beleidsvisie.

Ten aanzien van de beschikbaarstelling voor arbeid hebben de leden van de fracties van D'66, C.P.N. en P.P.R. vragen gesteld over arbeid in deeltijd en voltijd.

Hierop ingaande merken wij op, dat de betrokken werkloze werknemers reeds tenminste 4½ jaar werkloos zijn, veelal vanuit een volledige dienstbetrekking. Bij ontbrekende of geringe mogelijkheden tot het verkrijgen van een deeltijdfunctie achten wij een beschikbaarstelling uitsluitend voor zo'n functie niet aanvaardbaar. Anders ligt het bij de partner, die reeds vanuit een bestendig arbeidspatroon een deeltijdfunctie vervult.

In dat geval zal geen ruimere beschikbaarstelling worden verlangd en zal – indien deze arbeidsplaats verloren gaat – er in beginsel de gelegenheid zijn tot het opnieuw verwerven van een deeltijd baan. Er kan immers rekening worden gehouden met persoonlijke factoren en daarmee samenhangende grenzen van redelijkheid.

De leden van de P.v.d.A.-fractie zijn ingenomen met het toestaan aan de werkloze werknemer en de partner om dagopleidingen te volgen. Zij kunnen niet inzien waarom aan jongere langdurig werklozen een dergelijk recht onthouden wordt. Zij vragen een uitgebreide verantwoording dan wel een herziening van de bepalingen met name in de Rww.

Uit artikel 12, eerste lid, van de Rww volgt, dat ook jongere langdurig werkloze werknemers, uiteraard onder de voorwaarde dat zij aan hun verplichtingen blijven voldoen, dagopleidingen kunnen volgen, tenzij voor de opleiding aanspraak op een rijksstudietoelage kan worden gemaakt. Verder is het volgen van een opleiding in het hoger beroeps- of wetenschappelijk dagonderwijs niet met de aanspraak op een Rww-uitkering te verenigen. De genoemde leden stellen dan ook geheel ten onrechte dat jongere langdurig werklozen geen dagopleidingen zouden mogen volgen.

De achtergronden van deze mogelijkheid en de daarop aangebrachte beperkingen zijn uitgebreid en meerdere malen aan de orde geweest in het mondeling overleg betreffende het ontwerp-Rww met de vaste Commissie, de notitie d.d. 27 november 1984 van de eerste ondergetekende over in deeltijd verzorgd hoger beroeps- en wetenschappelijk dagonderwijs (kamerstukken II, 1984–1985, nr. 18 765) en ook recentelijk bij de behandeling van de voorgestelde Wet studiefinanciering (kamerstukken II, 1985–1986, nr. 19 125).

Wij menen korthedshalve daarnaar te kunnen verwijzen. Er is geen aanleiding ons standpunt nu ter gelegenheid van het onderhavige

wetsvoorstel te herzien. In de IOW wordt, gezien de doelgroep, een regeling voorgesteld die ten opzichte van de Rww wat soepeler is.

Voor wat de vraag van de leden van de S.G.P.-fractie over de onbeloonde arbeid betreft wijzen wij erop, dat het hierbij gaat om de activiteiten die thans reeds aan werkloze werknemers zijn toegestaan en die blijkens het wetsvoorstel onbeloonde arbeid te zijner tijd mogen worden verricht.

5.2. *Ontheffingsmogelijkheden*

De leden van de fracties van de P.v.d.A. en het G.P.V. stellen vragen over de voorwaarde ten aanzien van het volgen van een noodzakelijke scholing.

Wij zijn het met deze leden eens dat het bij deze categorie oudere werklozen minder vaak zal voorkomen, dat een bepaalde scholing of opleiding noodzakelijk wordt geacht voor de (her)inschakeling in de arbeid. Wij willen de mogelijkheid evenwel niet zonder meer uitsluiten. Het kan bij voorbeeld ook gaan om een vakgerichte cursus van korte en zeer korte duur. Evenals bij anderen moet dit van geval tot geval worden beoordeeld. Wordt een bepaalde scholing of opleiding in een bepaald geval niettemin noodzakelijk geacht, dan moet de mogelijkheid aanwezig zijn tot een ontheffing van de verplichting om passende arbeid te zoeken of te aanvaarden. De IOW sluit hierin geheel aan bij de Rww.

De leden van de P.v.d.A.-fractie hebben het goed begrepen, dat de ministeriële regeling waarbij 57½-jarigen en ouder van een aantal verplichtingen worden ontheven, dezelfde inhoud zal krijgen als de regeling op grond van de Rww. De regeling zal gelijktijdig met de IOW ingaan.

5.3. *Sancties*

De reden waarom de leden van de P.v.d.A.-fractie het uiterst ongelukkig vinden dat de administratieve sancties en eventuele sanctionering door de rechter in één paragraaf worden behandeld, is ons niet duidelijk. Dat rekening moet worden gehouden met de ernst van gedragingen en de mate van verwijtbaarheid, komt in de desbetreffende paragraaf tot uitdrukking. Wij onderkennen voorts het verschil tussen de bedoelde vormen van sancties. Wat betreft de opmerking van deze leden, dat de memorie van toelichting met betrekking tot de strafbepalingen een eigen en volledige motivering behoeft, wijzen wij erop dat de wetten en wetsvoorstellen, betrokken bij de herziening van het stelsel van sociale zekerheid, allen strafbepalingen bevatten, met uitzondering van de ABW, waarvoor een voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal aanhangig is gemaakt. Een specifieke motivering is daarom niet beslist noodzakelijk. Met deze leden zijn wij overigens van mening, dat het juister ware geweest in de formulering van paragraaf 7.3 aan te geven dat het met betrekking tot de ABW om een wetsvoorstel gaat (kamerstukken II, 1985-1986, 19237).

6. **De uitvoering van de regeling**

De leden van de P.v.d.A.-fractie vragen naar de historische achtergrond van de Rww-commissie.

Voordat de Rww in 1964 werd ingevoerd, bestonden er twee werkloosheidsvoorzieningen: De Sociale Voorzieningen A en B. Deze voorzagen niet in de mogelijkheid tegen het al dan niet toekennen dan wel wijzigen van een uitkering bezwaar aan te tekenen. Ter bescherming van de rechten van de werknemers bestonden er commissies, waarin met name de vakbonden een grote rol speelden. Toen de Rww werd ingevoerd was in feite om die reden het instellen van een commissie niet meer noodzakelijk omdat in de ABW de mogelijkheid van bezwaar en beroep werd geregeld.

Aangezien de commissies reeds zo lang bestonden is als een vanzelfsprekendheid ook voor de Rww een (advies)commissie opgenomen, die met name tot taak had burgemeester en wethouders te adviseren over het al dan niet toekennen of het verlagen van een uitkering, dan wel over de aan een uitkering te verbinden voorwaarden.

Het lag in het aanvankelijke voornemen om reeds bij de wijziging van de Rww in 1984 de commissie meer een rol te laten spelen in de advisering van algemene beleidsaspecten bij de toepassing van de Rww. In de artikelsgewijze toelichting (artikelen 17 t/m 19) is dit ook aangegeven.

Als logisch vervolg hierop is nu ook in de IOW aan deze commissies een meer algemene advisering toebedacht. In die zin kan deze commissie ten aanzien van de uitvoering van de wet naar onze mening een nuttige functie vervullen.

De regeling van de vergoeding van de commissie-arbeid is evenals bij de Rww een gemeentelijke aangelegenheid. Aangezien de Rww-commissie als 'IOW-commissie' wordt aangewezen, gaat van de IOW geen noodzaak uit om tot een aparte presentiegeldregeling te komen.

De leden van de P.v.d.A.-fractie vragen hoe het ook door de VNG gesignaleerde probleem zal worden opgelost, dat iemand die in een eigen huis woont en eventueel aanvullend op ander inkomen bijstand nodig heeft slechter af kan zijn dan wanneer betrokkene uitsluitend op bijstand zou zijn aangewezen.

Deze leden doelen op de extra vrijlating van vermogen in de eigen woning die geldt voor degenen met normbijstand. Deze sinds 1 januari 1983 geldende vrijlating is in het leven geroepen met het oog op de categorie langdurig werklozen die na de WW- en WWV-periode voor hun inkomen op bijstand waren aangewezen. Door deze vrijlating werd voorkomen dat een groot deel of wellicht zelfs het totale vermogen in die woning voor de bestaansvoorziening zou moeten worden ingezet.

Indien iemand met een IOW-uitkering aanvullende bijstand nodig heeft, bij voorbeeld voor woonkosten vanwege een eigen huis, zal het slechts gaan om beperkte bedragen; het tempo waarin en de omvang van het bedrag dat dan voor de eigen bestaansvoorziening moet worden ingezet zal derhalve ook beperkt zijn.

Deze problematiek zal tijdig worden geregeld in het Bijstandsbesluit landelijke normering.

De leden van de P.v.d.A.-fractie stellen nogmaals de vraag een helder inzicht te mogen verkrijgen in de werklast voor de gemeenten, zowel op basis van het aantal personen dat nodig is voor de na de invoering van alle stelselherziende maatregelen uit te voeren wetten, als ook op basis van de werkzaamheden die de uitvoering van de onderscheiden wetten met zich meebrengt.

In navolging van het gestelde in paragraaf 5.9 van de memorie van antwoord bij de nWW kunnen wij mededelen dat thans een brief aan de Tweede Kamer in voorbereiding is, waarin uitvoerig zal worden ingegaan op de werklast voor gemeenten op grond van een geactualiseerde raming omtrent de aantallen uitkeringsgerechtigden bij gemeenten na invoering van de stelselherziening. Daarbij zal tevens worden ingegaan op de met deze bestandsontwikkeling samenhangende mutaties in de werklast van gemeenten. Tevens zal in bedoelde brief aandacht worden besteed aan de compensatieproblematiek voor gemeenten, voortvloeiende uit de stelselherziende maatregelen. Voornoemde brief zal op korte termijn aan de Kamer worden toegezonden.

Aan het voorstel om de IOW door de gemeenten te doen uitvoeren liggen geen andere overwegingen ten grondslag, dan die welke zijn genoemd in de memorie van toelichting. Dit in antwoord op de desbetreffende vraag van het lid van de fractie van de R.P.F.

7. De financiering

De leden van de P.v.d.A.-fractie betwijfelen zeer, of de bewering dat er geen reden is wijziging aan te brengen in de bestaande financiële verhoudingen aangezien de IOW voor zijn doelgroep in de plaats treedt van de verlening van bijstand, medio of ultimo 1986 nog valide zal zijn.

Zij dringen erop aan dit standpunt te herzien omdat thans alle voor de IOW in aanmerking komende personen in de WWV zitten.

Het lid van de G.P.V.-fractie heeft enige moeite met het voorstel om in navolging van de ABW slechts 90% van de kosten van de op grond van de wet verstrekte uitkeringen aan de gemeenten te vergoeden. Hierbij gaat hij in op de beleidsvrijheid van de gemeenten bij de uitvoering, welke hij vrijwel nihil acht. Hij dringt in dit verband aan op een heroverweging van het vergoedingspercentage.

Zoals in de memorie van toelichting is uiteengezet, is bij dit wetsvoorstel gekozen voor een opzet als bij de ABW.

De gemeenten voeren deze wet eveneens in medebewind uit, waarbij zij mede verantwoordelijk zijn voor een verantwoorde en doelmatige uitvoering.

De gemeentelijke verantwoordelijkheid en daarmee de beleidsvrijheid komt met name tot uitdrukking in de beoordeling van de individuele omstandigheden van de werkloze werknemer en diens partner en de daaruit voortvloeiende beoordeling van de redelijkheid en mogelijkheden om voorwaarden op te leggen ten aanzien van de beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt, de beoordeling van de vraag of aan de voorwaarden wordt voldaan en of het recht op uitkering nog onverkort geldend is.

De mate van deze verantwoordelijkheid voor deze inkomensvoorziening als onderdeel van het totale stelsel van sociale zekerheid wordt naar ons oordeel in de financiering op verantwoorde wijze weergegeven in de verhouding 90% Rijk en 10% gemeenten, die zoals dat ook bij de ABW het geval is. In dit verband zien wij geen wezenlijke verschillen in beleidsvrijheid voor de gemeenten tussen werkloze werknemers, die hetzij op grond van leeftijd danwel het niet voldoen aan de arbeidsverledeneis, een Rww-uitkering dan wel een uitkering krachtens de IOW ontvangen.

De leden van de fractie van de P.P.R. merken op bezwaren te hebben tegen de beperkte beleidsruimte die de IOW de gemeenten laat. Deze leden zijn van mening dat de mogelijkheden tot eigen beleidsinvulling door de gemeenten beperkt blijven tot de «negatieve aspecten» van de uitvoering.

Naar onze mening is de beleidsruimte voor de gemeenten in de IOW niet wezenlijk anders dan voor dezelfde categorie personen in de ABW. Verschilpunt is dat de ABW, als laatste voorziening in het stelsel, de mogelijkheid kent de hoogte van de bijstand af te stemmen op de omstandigheden en mogelijkheden van persoon en gezin, terwijl ook incidenteel bijstand kan worden verleend. Dit zogenoemde individualiseringsbeginsel ontbreekt in de IOW.

Voor het overige echter zijn de bepalingen in de IOW die de gemeentelijke uitvoering en de voorwaarden betreffen niet of niet wezenlijk verschillend ten opzichte van de ABW en de Rww. De gemeentelijke beleidsruimte is niet beperkt tot de toepassing van sancties en het stellen van voorwaarden voor inschakeling in de arbeid, zoals deze leden opmerken, maar betreft ook de vaststelling of recht op uitkering bestaat, het verrichten van onderzoek en heronderzoek, het horen en beoordelen van adviezen van de commissie, tot stand brengen van aansluiting bij het voorzieningenbeleid, het verlenen van tijdelijke ontheffing (in verband met noodzakelijke scholing, onbetaalde werkzaamheden of om redenen van medische, sociale of andere aard) en het vaststellen van voorschriften voor de behandeling van bezwaarschriften.

De leden van de P.v.d.A.-fractie willen graag vernemen hoeveel personen, die thans een beroep doen op de interimregeling in de verlengde WWV, een bovenwettelijke uitkering ontvangen.

Cijfers omtrent bovenwettelijke uitkeringen van werklozen met een WWV-uitkering zijn niet als zodanig beschikbaar. Wel zijn via de Dienst Collectieve Arbeidsvoorwaarden van Sociale Zaken steekproefcijfers beschikbaar omtrent bedrijven die bovenwettelijke voorzieningen kennen voor bij hen werkzame werknemers. Op grond van deze cijfers kan een tentatieve raming worden gemaakt van het aantal werknemers dat recht kan doen gelden op een bovenwettelijke uitkering ingeval van WWV. Als wordt opgenomen dat de aldus verkregen gegevens zonder meer toepasbaar zijn op het huidige WWV-bestand en als voorts wordt verondersteld dat dezelfde verhoudingen gelden voor oudere werklozen (50 jaar en ouder), dan resulteren de volgende aantallen.

Het aantal WWV-gerechtigden dat in 1985 een bovenwettelijke uitkering geniet, bedraagt naar schatting 32 000 personen. Het aantal 50-57½ jarigen met een bovenwettelijke uitkering kan worden geraamd op circa 15 000 personen.

Van de WWV'ers van 57½ jaar en ouder, komt het aantal uitkeringsgerechtigden met een bovenwettelijke uitkering op circa 6000.

8. Artikelen.

Artikel 3, vierde lid

Naar aanleiding van de opmerking van de leden van de P.P.R.-fractie ten aanzien van de delegatiebepaling op grond van artikel 3, vierde lid, verwijzen wij naar het gestelde hierover in de memorie van antwoord op de voorgestelde Toeslagenwet.

Artikel 4, tweede lid

De mening van de leden van de fractie van de P.v.d.A. dat de eerste zin van dit artikellid (gelijkelijk recht op uitkering) niet juist is kunnen wij niet onderschrijven.

De formulering van het tweede lid houdt rechtstreeks verband met het bepaalde in het eerste lid, onder a, van dit artikel. Daar is gesteld dat de werkloze werknemer en de echtgenoot (partner) recht op uitkering hebben. Het betreft hier dus een uitkering voor hen tezamen. Dit sluit ook aan bij het bepaalde in het vierde lid van artikel 5 van wetsvoorstel tot wijziging van de ABW (kamerstukken II, 1985-1986, 19 259), op grond waarvan gezinsbijstand aan de echtelieden gelijkelijk toekomt. De gekozen formulering van het tweede lid is met deze uitgangspunten in overeenstemming. Een wijziging van artikel 5, tweede lid, is dan evenmin nodig.

Artikel 5, eerste lid, onderdeel b

Met betrekking tot de kanttekening van de leden van de P.v.d.A.-fractie bij artikel 5, eerste lid, onderdeel b, moge worden verwezen naar het gestelde in de memorie van antwoord betreffende de nWW.

Artikel 8, derde lid

Het ligt in het voornemen de vrijlating van inkomen uit arbeid voor de werkloze werknemer met kinderen gelijk te doen zijn aan die voor de werkloze werknemer met een echtgenoot. De verwijzing in artikel 8, derde lid, onderdeel b, is derhalve juist.

Artikel 9, tweede en derde lid

Voor de formulering van de omvang van de vakantie-uitkering is aangesloten bij de redactie van het overeenkomstige artikel in de Toeslagenwet. De door de leden van de P.v.d.A.-fractie gesuggereerde redactie past niet in de structuur die in de IOW is gekozen. De uitkeringsgrondslag is zodanig gekozen, dat de uitkering voor een werkloze werknemer en de echtgenoot tezamen netto gelijk is aan het netto-minimumloon, zoals dat in artikel 1, vierde lid, van de ABW is geformuleerd. Dat is het netto-minimumloon per maand, vermeerderd met de minimumvakantiebijslag.

Artikel 10 in samenhang met artikel 4

De leden van de P.v.d.A.-fractie achten een bruto-uitkering die netto gelijk is aan de bijstandsnorm bezwaarlijk, omdat daarmee naar hun oordeel afbreuk wordt gedaan aan eenvoud en duidelijkheid voor de uitkering. Ook de leden van de C.P.N.-fractie vragen zich af waarom niet is gekozen voor een netto-grondslag.

In de IOW is gekozen voor een bruto-uitkeringsystematiek omdat de uitkering volgt op de nWW-uitkering, al dan niet verhoogd met een toeslag krachtens de TW. Zowel de nWW als de TW kennen een bruto-systematiek. Zo'n systematiek doet geen afbreuk aan de beoordeling of er bij een bepaald inkomen recht bestaat op een aanvullende uitkering. Zulke inkomens zijn immers altijd in bruto-termen bekend.

Artikel 15, eerste lid, onderdeel a

De opmerking van de leden van de P.v.d.A.-fractie dat deze bepaling zal worden toegepast, nadat een sanctie door de bedrijfsvereniging is vastgesteld, is in zijn algemeenheid juist. De conclusie echter, dat dit in strijd is met elementaire rechtsbeginselen kan niet worden onderschreven.

Het is bij voorbeeld mogelijk, dat de uitkering op grond van de nWW gelijk zou zijn geweest aan de volledige IOW-uitkering. Bij uitsluiting van de uitkering door de bedrijfsvereniging en het toekennen van een volledige IOW-uitkering zou dan materieel geen sanctie zijn opgelegd.

De formulering «in de periode voorafgaand aan de aanvraag» is gelijk aan die in de «nieuwe» Rww. In het algemeen zal dat betrekking hebben op de periode direct voorafgaand aan de aanvraag.

Artikel 18

De in dit artikel ingevoerde omkering van de bewijslast ontmoet bij de leden van de P.v.d.A.-fractie onoverkomelijke bezwaren.

Zoals wij reeds uitvoerig in de memorie van antwoord (paragraaf 3.5.5.) met betrekking tot de nWW hebben betoogd, is naar onze mening de op de uitkeringsgerechtigde drukkende bewijslast aanvaardbaar.

Van een werkloze werknemer mag worden verwacht, dat hij de juiste informatie verstrekt. Doet hij dat niet, dan neemt hij bewust een risico met betrekking tot zijn uitkering. Indien burgemeester en wethouders constateren, dat relevante gegevens zijn verzwegen, is het niet onredelijk van de uitkeringsontvanger te verlangen, dat hij aannemelijk maakt vanaf welk tijdstip de verwijtbare handelingen zich hebben voorgedaan. Met nadruk zij erop gewezen, dat er geen vaststaand bewijs behoeft te worden geleverd.

Bij de leden van de C.P.N.-fractie rijzen vragen met name ten aanzien van de terugwerkende kracht. De mening van deze leden, dat dit vooral bij het vaststellen van een economische eenheid tot onrechtvaardige effecten kan leiden, delen wij niet. Het feit, dat men met een partner een gezamenlijke huishouding voert is van essentieel belang voor het toekennen van een uitkering alsmede voor de hoogte van de uitkering.

Ook is dit bij voorbeeld het geval als de partner eigen inkomsten heeft. Indien men dit verzwijgt, wordt naar onze mening terecht de omstandigheid geacht aanwezig te zijn vanaf de aanvang van de uitkering.

Artikel 20, derde lid

Naar aanleiding van een kanttekening van de leden van de P.v.d.A.-fractie bij artikel 20 merken wij op, dat deze bepaling geheel gelijklopend is aan artikel 84d van de ABW. De strekking van het derde lid is, dat de cliënt kennis draagt van de mogelijkheid tot het opvragen of verifiëren van gegevens die voor de vaststelling van de uitkeringsrechten van belang zijn. In het algemeen zal deze kennisgeving plaatshebben bij de eerste contacten met het uitvoeringsorgaan. Een dergelijke kennisgeving behoeft derhalve geen problemen te geven bij een eventueel fraude-onderzoek op een later tijdstip.

Artikel 21

De leden van de P.v.d.A.-fractie hebben bezwaar tegen het imperatief stellen van de uitbetalingstermijn. Betaling in kortere termijnen zou geoorloofd moeten zijn bij voorbeeld bij budgetteringsproblemen.

Wij menen dat hiertoe geen aanleiding is. In het algemeen heeft een gelijkblijvend betalingsritme de voorkeur, zowel voor cliënt als voor uitvoerder. Overigens zijn burgemeester en wethouders bevoegd de uitkering over een kortere periode te betalen, indien voorheen over die kortere periode uitkering werd ontvangen. De uitvoerder kan derhalve aansluiten bij het betalingsritme dat de cliënt gewend was.

Artikel 22, eerste lid

Ingaande op een desbetreffende opmerking van de leden van de P.v.d.A.-fractie bij artikel 22 wijzen wij erop, dat uiteraard alleen hetgeen te veel of ten onrechte is betaald voor terugvordering in aanmerking komt. Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven wordt ten aanzien van de wijze van terugvordering aangesloten bij de voorgestelde bepalingen in de ABW (kamerstukken II, 1984–1985, 18 813).

Artikel 26

Met betrekking tot de vraag van de leden van de fractie van de P.v.d.A. en C.P.N. naar de mogelijkheid van beslag op de uitkering wijzen wij op het bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal aanhangige wetsvoorstel, waarbij de beslagwetgeving in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering wordt geüniformeerd (kamerstukken II, 1982–1983, 17 897). Het voorstel van een Invoeringswet stelselherziening voorziet bij artikel 32 in een overgangsregeling met betrekking tot de beslaglegging op de werkloosheidsuitkeringen, voor het geval dat eerstgenoemd wetsvoorstel niet voor de invoeringsdatum van de stelselherziening tot wet wordt verheven.

Artikel 27, tweede lid

Ingevolge onze in paragraaf 5.1 verwoorde opvattingen, kunnen wij niet ingaan op de wens van het lid van de R.P.F.-fractie om dit artikellid te schrappen.

Artikel 39

De leden van de P.v.d.A.-fractie constateren een verschil tussen de omschrijving van de uitkeringslasten in de IOW en de overeenkomstige omschrijving in artikel 47b van de Algemene Bijstandswet.

In de redactie van dit artikel komt bij nader inzien ook naar onze mening onvoldoende duidelijk tot uitdrukking dat zowel de kosten van de verstrekte uitkeringen als die van de ten laste van de gemeente blijvende sociale verzekeringspremies voor negentig procent door het Rijk worden vergoed.

Bij nota van wijziging zal daarom de redactie van dit artikel worden verduidelijkt.

Artikel 41

De mening van de leden van de fractie van de P.v.d.A. dat dit artikel niet voldoet aan eisen van onafhankelijkheid en onpartijdigheid en een verslechtering in de rechtsbescherming van de gemeenten inhoudt, kunnen wij niet delen.

Een zelfde bepaling is opgenomen in artikel 54 van de ABW. Het is algemeen gebruikelijk dat bestuursgeschillen tussen overheden door de Kroon worden beslist. Niet aannemelijk is dat de voorgestelde bepaling ten opzichte van de gemeenten niet zorgvuldig zal worden gehanteerd of in enig opzicht een verminderde rechtsbescherming zou inhouden.

Artikelen 42 tot en met 47

De leden van de fractie van de P.v.d.A. zijn van mening dat invoering van het Kroonberoep niet geoorloofd is en zouden daarover graag de mening van de regering willen horen.

Naar aanleiding hiervan wordt opgemerkt dat voor wat betreft de beroepsgang in de IOW wordt aangesloten bij de beroepsprocedure in de ABW. Bij een herziening van het Kroonberoep in de ABW zal de IOW uiteraard op dit punt worden aangepast.

De vragen van genoemde leden zullen met name ingegeven zijn door de recente uitspraak van het Europese Hof in de zaak Benthem. Naar aanleiding hiervan wordt door het kabinet onderzocht wat de consequenties dienen te zijn van genoemde uitspraak voor het Kroonberoep als zodanig. Ter zake is nog geen beslissing genomen. Het is uitgesloten dat een algemene herziening van de wetten waarin het Kroonberoep voorkomt op korte termijn wenselijk zal worden geacht.

Artikelen 48 tot en met 50

Met betrekking tot deze artikelen verwijzen de leden van de fractie van de P.v.d.A. naar hun inbreng in het voorlopig verslag bij het wetsvoorstel, houdende opneming van strafbepalingen in de ABW (kamerstukken II, 1985-1986, 19 237). In de memorie van antwoord op dat wetsvoorstel, welke u binnenkort zal worden toegezonden, wordt hierop nader ingegaan.

Artikel 50

De leden van de fractie van de P.v.d.A. wijzen erop dat dit artikel niet voorkomt in het wetsvoorstel houdende opneming van strafbepalingen in de ABW (kamerstukken II, 1985-1986, 19 237) en willen geïnformeerd worden over de betekenis van de verschillen in formulering.

Naar aanleiding hiervan merken wij het volgende op. De ABW bevat reeds een bepaling die identiek is aan artikel 20, eerste lid, van dit wetsvoorstel, te weten een verplichting voor de werkgever om desgevraagd aan het gemeentebestuur inlichtingen te verstrekken met betrekking tot de inkomsten van een persoon voor wie een uitkering is gevraagd of wordt verleend (artikel 84d, ABW). Dat artikel bevat ook een strafbaarstelling ten aanzien van degene die niet aan deze verplichting voldoet en wel hechtenis van ten hoogste een maand c.q. boete van f. 100. Hierbij is in artikel 50 van het wetsvoorstel aangesloten.

Overigens wordt er in dit verband op gewezen dat de artikelen 48 en 49 van het onderhavige wetsvoorstel overeenstemmen met de artikelen 84e en 84f van het genoemde wetsvoorstel 19 237.

Een soortgelijke bepaling als artikel 48 van de ABW, op grond waarvan de rijksvergoeding op een hoger percentage kan worden gesteld dan de gebruikelijke, dient naar onze mening niet in de IOW te worden opgenomen. De bedoelde bepaling in de ABW heeft betrekking op kosten van bijstand, verleend krachtens bijzondere rijksgroepsregelingen voor categorieën destijds uit het buitenland afkomstig of zonder binding met enige gemeente. In het onderhavige wetsvoorstel is daarvan geen sprake.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
L. de Graaf

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
A. Kappeyne van de Coppello