

Vergaderjaar 1986-1987 Nr. 189 b

19778

Het treffen van een inkomensvoorziening voor oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen van wie het inkomen duurzaam minder bedraagt dan het sociaal minimum en die als gevolg daarvan het bedrijf of beroep hebben beëindigd (Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen)

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 19 mei 1987

In deze memorie zijn de vragen uit het voorlopig verslag ter wille van de overzichtelijkheid op dezelfde wijze geordend als in de memorie van antwoord aan de Tweede Kamer (Tweede Kamer, 19 778, nr. 5).

1. Algemeen

1.1. De plaats van de IOAZ in de sociale zekerheid

De leden van de fracties die zich in het voorlopig verslag uitspreken kunnen in het algemeen instemmen met het voorliggende wetsvoorstel Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ).

De leden van de V.V.D.-fractie menen dat met dit wetsvoorstel een vrij principiële stap is gezet. Zij vragen of wellicht gesproken kan worden van een geleidelijk proces van integratie van zelfstandigen in de sociale zekerheid. In dat verband stellen zij de vraag of een aparte regeling voor zelfstandigen naast de IOAW vanuit puur praktische overwegingen wordt voorgesteld. Verder vragen zij of de door hen geschetste ontwikkeling op den duur zou kunnen leiden tot een algemene inkomensdervingsverzekering op minimumniveau.

Zowel in de schriftelijke als in de mondelinge voorbereiding van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer ben ik uitvoerig ingegaan op de rechtsgrond van de regeling. Deze rechtsgrond is principieel dezelfde als voor de IOAW. Het wordt rechtvaardig geacht dat voor oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen in de sociale zekerheid dezelfde bijzondere bescherming wordt getroffen als die voor de vergelijkbare categorieën werkloze werknemers. Dit vanwege het lange arbeidsverleden en de bijzondere belemmeringen bij de (her)inschakeling in de arbeid in verband met leeftijd of arbeidsongeschiktheid. Aldus geldt voor hen geen vermogenstoets.

Gelet op de noodzaak van een zorgvuldige beoordeling van de bedrijfsbeëindiging, de afwijkende vermogenspositie en de afwijkende positie in de sociale zekerheid ten opzichte van werkloze werknemers is gekozen voor een afzonderlijke regeling die het karakter heeft van een minimum behoeftevoorziening van overheidswege. Ik erken dat aan deze keuze voor

een afzonderlijke regeling mede praktische overwegingen ten grondslag hebben gelegen.

Met het voorliggende wetsvoorstel is in ieder geval niet beoogd een stap te zetten in de richting van een algemene inkomensdervingsverzekering. Een dergelijke verzekering wordt ter zake van het werkloosheidsrisico van zelfstandigen ook unaniem door de Sociaal-Economische Raad afgewezen (Advies hoofdlijnen gewijzigd stelsel van sociale zekerheid bij werkloosheid en arbeidsongeschiktheid; 84/16).

1.2. *De relatie met de bestaande bedrijfsbeëindigingsregelingen*

In de nota naar aanleiding van het Eindverslag van de Tweede Kamer heb ik opgemerkt dat de totstandkoming van de IOAZ het bestaan van specifieke op structuurversterking gerichte regelingen (van de vakdepartementen) niet uitsluit (Tweede Kamer, 19 778, nr. 7, blz. 4). De leden van de C.D.A.-fractie vragen of de verwachting dat dit alsnog gebeurt reëel is. Ik merk op dat de zojuist weergegeven passage louter constaterend van aard is en derhalve op zich geen concreet voornemen tot nieuw structuurbeleid impliceert. Overigens heeft mijn collega Evenhuis bij de behandeling van dit wetsontwerp een uitvoerige uiteenzetting gegeven over het structuurbeleid van het Ministerie van Economische Zaken. Ik moge hiernaar verwijzen (Handelingen Tweede Kamer, 1986–1987, blz. 3556 en 3557).

In de Nota naar aanleiding van het Eindverslag is voorts (blz. 4) aangegeven dat de bedrijfsbeëindigingsregeling voor de landbouw «vooralsnog» blijft bestaan. De leden van de C.D.A.-fractie informeren naar de betekenis van het woordje «vooralsnog». De passage zou de indruk kunnen wekken dat het voornemen bestaat deze regeling in te trekken. Van een dergelijk voornemen is echter thans geen sprake. Wel zijn er discussies over eventuele maatregelen voor oudere agrariërs in EEG-verband.

Deze leden vestigen vervolgens de aandacht op een ingezonden particuliere brief (d.d. 8 april jongstleden), waarin kritiek wordt geuit op het wetsvoorstel IOAZ.

Ter vermijding van misverstanden waartoe de vraagstelling wellicht aanleiding kan geven zij allereerst opgemerkt dat alleen informeel is overlegd met de centrale ondernemingsorganisaties voor het midden- en kleinbedrijf en de landbouw, dus niet met de Stichting Ontwikkeling en Sanering Midden- en Kleinbedrijf c.q. het Coördinerend Instituut Midden- en Kleinbedrijf die de BBH uitvoert (zie Tweede Kamer, 19 778, nr. 5, blz. 16). Wel is de IOAZ aan bedoelde stichting toegezonden. De stichting heeft verder geen aanleiding gezien te reageren. Volgens de aangehaalde brief zou een belangrijk deel van de ondernemers in het midden- en kleinbedrijf in tegenstelling tot de BBH geen gebruik kunnen maken van de IOAZ vanwege de verschillen in norm-jaarinkomen.

In de memorie van antwoord aan de Tweede Kamer (Tweede Kamer, 19 778, nr. 5, blz. 9) is aangegeven dat deze mogelijkheid zich kan voordoen. In verband met de noodzakelijke beoordeling van het noodgedwongen karakter van beëindiging in het kader van de sociale zekerheid kent de IOAZ inderdaad een strakkere inkomensgrens dan de BBH. De regeling is niet bedoeld voor personen met een hoger inkomen dan deze grens, die derhalve niet in hun bestaan worden bedreigd. Anderzijds moet worden opgemerkt dat de IOAZ een ruimer bereikt heeft: in tegenstelling tot de BBH kunnen ook ondernemers uit de agrarische sector, directeuren-grootaandeelhouders van een BV/NV, en ondernemers met een brutowinst lager dan f 32 000 aanspraak op IOAZ maken, ongeacht de branche waarin zij werkzaam waren (zie verder het overzicht in Tweede Kamer, 19 778, nr. 5, blz. 4 en 5).

Voorts verwijzen de leden van de C.D.A.-fractie naar de passage in bedoelde brief, waarin wordt opgemerkt dat ondernemers met een

AAW-uitkering meestal hun bedrijf niet kunnen beëindigen met toepassing van de IOAZ.

In dit verband wil ik er op wijzen dat indien het inkomen tengevolge van arbeidsongeschiktheid daalt beneden het in het wetsontwerp aangegeven inkomensniveau, beëindiging mogelijk is. In tegenstelling tot de BBH met zijn in het algemeen korte uitkeringsduur biedt de IOAZ in dergelijke gevallen een langdurige inkomenssteun waardoor aan deze groep gewezen zelfstandigen een betere bescherming wordt geboden.

1.3. *De verhouding tot de WW/IOAW*

De constatering van de leden van de P.v.d.A.-fractie dat ex-politieke ambtsdragers thans noch tot de personenkring van de IOAW, noch tot de personenkring van de IOAZ behoren is juist. Onder verwijzing naar door hen gegeven voorbeelden tijdens het debat over de stelselherziening in de Eerste Kamer, vragen zij zich af of het voor dergelijke situaties niet de eenvoudigste oplossing is betrokkenen afhankelijk van hun arbeidsverleden vóór de aanvaarding van een politiek ambt, hetzij IOAW-, hetzij IOAZ-gerechtigd te verklaren.

Voorlopig wil ik opmerken dat zeker ten aanzien van de IOAZ dit geen goede oplossing lijkt. Het gaat immers niet alleen om een zeker «arbeidsverleden», maar ook om de beoordeling van de vraag of het bedrijf of beroep onvoldoende inkomen oplevert. De beëindiging moet in verband daarmee gerechtvaardigd zijn. Een inmiddels bewerkstelligde beëindiging om wellicht een andere reden dan het gebrek aan inkomen, verhindert de mogelijkheid van aanspraak op deze overheidsvoorziening. Bij de door deze leden aangedragen oplossing wordt aan enkele voor de beoogde doelgroep essentiële voorwaarden voorbijgegaan. Voor de IOAW gelden soortgelijke overwegingen.

In antwoord op de vraag van deze leden of er nog mogelijke andere categorieën zijn met een aanzienlijk arbeidsverleden die niet tot de personenkring van de IOAW of IOAZ behoren wil ik opmerken dat dit mij niet aannemelijk voorkomt. De begripsomschrijving van gewezen zelfstandigen in het wetsvoorstel is dusdanig ruim dat personen met een aanzienlijk arbeidsverleden die niet tot de doelgroep van de IOAW behoren, in het algemeen onder de bepalingen van de IOAZ zullen vallen.

Voorts vragen de leden van de P.v.d.A.-fractie naar de conclusies van het in de Nota naar aanleiding van het Eindverslag Tweede kamer aangekondigde mondeling overleg op 9 april jongstleden (19778, nr. 7, blz. 2).

Het verslag van het bedoelde mondeling overleg is nog niet verschenen. Bij het overleg is onder andere aan de orde geweest de samenloop van sociale verzekeringsuitkeringen en inkomen uit een politieke functie. Op de betreffende brief van 26 november 1986 van de vaste Commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de Tweede Kamer heb ik met een antwoord-brief van 6 april 1987 gereageerd.

Het overleg met de vaste Commissie is nog niet afgerond.

Er is door de Ministers van Binnenlandse Zaken en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een notitie toegezegd, waarin verschillende aspecten van de onderhavige problematiek nader zullen worden uitgediept. In die notitie, die thans nog in voorbereiding is, zal ook aandacht worden geschonken aan vorenbedoelde door de leden van de P.v.d.A.-fractie geschetste problematiek.

Met betrekking tot hetgeen door de leden van de fractie van D66 aan de orde is gesteld over «voormalige raadsleden» moge worden verwezen naar het antwoord op vragen van de leden van de P.v.d.A.-fractie over de positie van ex-politieke ambtsdragers.

Uiteraard is het antwoord op de concrete vraag van deze leden of de betrokkenen in aanmerking komen voor bijstand bevestigend, voor zover zij niet over (voldoende) andere bestaansmiddelen beschikken.

De leden van de fracties van C.D.A. en P.v.d.A. stellen vragen met betrekking tot het herleven van de IOAZ-uitkering respectievelijk de samenloop tussen WW/IOAW en IOAZ.

De leden van de C.D.A.-fractie veronderstellen dat het recht op een IOAZ-uitkering alleen herleeft als er geen recht bestaat op WW of IOAW. Het recht op IOAZ herleeft echter ook indien na het verrichten van arbeid in dienstbetrekking een gedeeltelijk WW/IOAW-recht ontstaat. Dan vult de IOAZ de WW/IOAW-uitkering aan tot het sociaal minimum. In het Inkomensbesluit IOAZ wordt rekening gehouden met de voorrangpositie van de WW en IOAW-uitkering, in die zin dat deze behoren tot de uitkeringen die op de IOAZ-uitkering in mindering worden gebracht.

De vaststelling van de leden van de P.v.d.A.-fractie dat het nieuw ontstane IOAW-recht voorgaat boven toekenning van een IOAZ-herlevingsrecht is derhalve juist. Ik erken in de schriftelijke voorbereiding voor de behandeling in de Tweede Kamer nog een ander standpunt te hebben ingenomen. Bij nadere analyse van de tekst en toelichting van artikel 6 en gelet op de bedoeling van deze bepaling bleek de voorgestelde prioriteit van herleving van het IOAZ-recht echter niet voldoende adequaat.

Artikel 6 strekt er immers toe de positie te beschermen van degene die (wederom) werk aanvaardt; diens positie behoeft in de sfeer van het herlevingsrecht nadien alleen bescherming voor zover de duur en omvang van een latere arbeidsperiode een lagere WW c.q. IOAW-uitkering met zich meebrengt dan een uitkering op grond van de IOAZ.

Gezien de prioriteit van de IOAW en het aanvullend karakter van de IOAZ is duidelijk welke rechten bij samenloop bestaan. In de genoemde casuspositie is er dus sprake van

1. een gedeeltelijke IOAW-uitkering en een aanvullende IOAZ-uitkering voor persoon A;
2. een op de AAW/WAO aanvullende IOAW-uitkering voor B (voltijd-werknemer) of aanvullende IOAZ-uitkering voor A (als B geen volledig IOAW-recht heeft);
3. de IOAW-uitkering voor A wordt verhoogd tot die voor een echtpaar en de IOAZ-uitkering van B vervalt.

De leden van de P.v.d.A.-fractie signaleren een onzorgvuldigheid in een formulering in de memorie van antwoord en de Nota naar aanleiding van het eindverslag (Tweede Kamer, 1986-1987, 19 778, nr. 5 en nr. 7). In letterlijke zin is inderdaad geen sprake van een IOAW-uitkering naar rato van het voorheen gewerkte urenloon. Bedoeld is uiteraard, zoals deze leden veronderstellen, dat de IOAW-uitkering voor personen die voorheen deeltijdarbeid verrichten beneden het volledige sociaal minimumniveau kan liggen, namelijk ingeval de loondervingsuitkering op grond van het uit de deeltijd baan verdiende loon beneden dat niveau lag.

2. Invoering en overgangsregeling

De leden van de V.V.D.-fractie stellen de vraag wanneer de keuze van de invoeringsdatum van 1 juli 1987 is gemaakt, gelet op het feit dat bij de raming van de financiële gevolgen van de IOAZ is uitgegaan van 1 januari 1988 en gezien de ingangsdatum van de IOAW (1 januari 1987).

Tijdens de debatten over de stelselherziening sociale zekerheid heb ik de Tweede Kamer toegezegd zo snel mogelijk met een wetsvoorstel IOAZ te zullen komen. Een streefdatum voor wat betreft de inwerkingtreding van de IOAZ is door mij noch bij die gelegenheid, noch elders genoemd. Ten behoeve van behandeling van het wetsvoorstel in de Ministerraad (medio 1986) zijn de financiële gevolgen van de IOAZ geraamd, waarbij toen nog de verwachting bestond dat de Wet eerst op 1 januari 1988 zou kunnen ingaan, gezien de te verwachten duur van de advisering en van de parlementaire behandeling. Bovendien werd de bij de stelselherziening sociale zekerheid gangbare methode gehanteerd om de financiële effecten vanaf het eerste volledige jaar te bepalen.

In het wetsvoorstel dat reeds in november 1986 bij de Tweede Kamer kon worden ingediend wordt als datum van inwerkingtreding 1 juli 1987 genoemd (artikel 60); deze datum leek op dat moment, hoewel krap, haalbaar. In de memorie van antwoord aan de Tweede Kamer is reeds aangegeven (blz. 17) dat bij inwerkingtreding in 1987 een suppletore begroting zal worden ingediend. Hieraan wordt thans gewerkt.

Overigens had mijn aangehaalde uitspraak «Er is een bewuste keuze gemaakt» (Handelingen Tweede Kamer, 1986-1987, blz. 3553, m.k.) in dat verband met name betrekking op de overgangsbepalingen. Deze zijn door een vierde nota van wijziging (Tweede Kamer, 19778, nr. 14) nog verruimd ter bescherming van de positie van personen waarvan de BBH-uitkering tussen 1 januari en 1 juli 1987 wordt beëindigd.

De leden van de P.v.d.A.-fractie vragen of gegarandeerd kan worden dat de regeling van de ziekenfondsverzekering voor IOAZ-ers op de ingangsdatum van de IOAZ gereed zal zijn. Het hierop betrekking hebbende ontwerp-besluit tot wijziging van het Aanwijzingsbesluit verplicht verzekeren ziekenfondswet (Stb. 1965, 638) is aan de Raad van State voorgelegd. De Ziekenfondsraad heeft reeds in positieve zin geadviseerd (advies van 26 maart 1987, nr. SVV/verz./9029).

De verwachting bestaat dat IOAZ'ers per 1 juli 1987 onder de werkingssfeer van het Aanwijzingsbesluit zullen vallen.

Tenslotte stellen de leden van de P.v.d.A.-fractie een aantal vragen met betrekking tot de intrekking van de Rijksgroepsregeling vrijlating oudedagsvoorziening bijzondere groepen (Rvo, Stb. 1974, 825).

Zij vragen zich allereerst af of de mededeling in de memorie van toelichting dat beslissingen, op grond van de Rvo genomen, ook na de intrekking van de Rvo van kracht blijven, niet in de wettekst zelf opgenomen dienen te worden. Ik acht dit niet noodzakelijk, aangezien dit reeds voortvloeit uit de destijds genomen beslissing van burgemeester en wethouders, mede gelet op het karakter van de vrijlating en de voorwaarden die aan de beslissing worden verbonden.

Deze leden vragen zich vervolgens af of de voorgestelde intrekking van de Rvo wel gewenst is. Zij erkennen dat de invoering van de IOAW en IOAZ voor veruit de meeste ex-werknemers en ex-zelfstandigen het wegvallen van de Rvo geheel of meer dan geheel compenseert. Zij menen echter dat er ook gaten vallen, niet alleen voor ex-zelfstandigen, maar ook voor ex-werknemers. Deze leden bepleiten handhaving van de Rvo, met dien verstande dat de personenkring zou moeten worden gherdefinieerd.

Gezien het geringe huidige bereik van de Rvo en de wat betreft het vermogen ruimere opzet van IOAW en IOAZ acht ik, mede vanuit het oogpunt van deregulering, handhaving van de Rvo niet gewenst. Ik wijs er nogmaals op dat voor wat betreft het beroep op de Rvo een ruwe schatting uitkomt op hooguit enkele tientallen gevallen (Tweede Kamer, 19778, nr. 5, blz. 8). Ten aanzien van oudere werkloze werknemers zijn de laatste jaren geen aanvragen meer gedaan (Tweede Kamer, 19778, blz. 22). Tenslotte wijs ik erop dat de intrekking van de Rvo moet worden gezien in samenhang met het gehele wetsvoorstel IOAZ, dat immers met name gericht is op oudere ex-zelfstandigen met een langdurig arbeidsverleden en geen toets op het vermogen als zodanig kent.

3. Bijzondere voorwaarden voor het recht op uitkering

De leden van de P.v.d.A.-fractie stellen een aantal vragen over de positie van de echtgenoot bij de beëindiging van het bedrijf of beroep.

Het antwoord op de vragen of de echtgenoot, genoemd in artikel 5, eerste lid, en derde lid, onderdeel a, alleen betrekking heeft op de meewerkende echtgenoot, bedoeld in artikel 21, tweede lid, luidt ontkenkend. In artikel 3, eerste en tweede lid, is omschreven wie (mede) als echtgenoot wordt aangemerkt.

Aangezien het recht op IOAZ-uitkering betrekking heeft op de gewezen zelfstandige en de echtgenoot gezamenlijk en voorkomen dient te worden dat van overheidswege direct of indirect een inkomensgarantie aan zelfstandigen wordt gegeven dient de voorwaarde van beëindiging van het bedrijf c.q. het niet-hervatten van enig bedrijf ook te gelden voor de echtgenoot.

In tegenstelling tot de leden van de P.v.d.A.-fractie ben ik van mening dat deze voorwaarde alleszins verdedigbaar is. Zoals deze leden zelf aangegeven, zou bij het ontbreken van deze voorwaarde een door het kabinet afgewezen inkomensgarantie aan zelfstandigen ontstaan. Bovendien zou de regeling aanleiding kunnen geven tot oneigenlijk gebruik (overdracht van het bedrijf van de echtgenoot, werken in het bedrijf van de echtgenoot). De IOAZ is bedoeld als inkomensvoorziening voor gewezen zelfstandigen bij het wegvallen van het inkomen uit bedrijf of beroep en niet als voorziening ter aanvulling van het inkomen uit bedrijf of beroep.

Voorts wensen de leden van de P.v.d.A.-fractie te vernemen of hun indruk juist is dat de voorwaarde de IOAZ aan te vragen vóór bedrijfsbeëindiging in combinatie met de toets op het inkomen van de partner tot onduidelijke situaties kan leiden.

Deze leden adstrueren hun vraag aan de hand van een voorbeeld, waarin de zelfstandige van een formele aanvraag afziet wanneer hij verneemt niet voor een IOAZ-uitkering in aanmerking te komen vanwege het voorsnog toereikende inkomen van de echtgenoot.

Opgemerkt zij, dat het afzien van indiening van een formele aanvraag inderdaad tot gevolg heeft dat nadien geen recht op IOAZ meer kan ontstaan.

Dit vloeit voort uit de voorwaarden voor het recht op uitkering. Het is dan ook van belang dat betrokkene in ieder geval een aanvraag indient. In de voorlichting aan de centrale ondernemersorganisaties voor de landbouw en het midden- en kleinbedrijf, de adviesinstanties en de zelfstandigen zal aan dit aspect aandacht worden besteed. De gemeenten zijn hierop reeds geattendeerd. Aan de circulaire aan de gemeentebesturen van 15 mei jongstleden over de inwerkingtreding van de IOAZ per 1 juli 1987 (uiteraard onder het voorbehoud van aanvaarding door de Eerste Kamer) wordt terzake de volgende passage ontleend:

«Voor het recht op een IOAZ-uitkering is, behoudens het overgangsrecht, vereist dat de aanvraag moet worden ingediend vóór de beëindiging van het bedrijf. Het is van belang in de voorlichting hierop te wijzen, ook wanneer aannemelijk is dat vanwege een toereikend ander inkomen (zoals van de partner) na beëindiging voorsnog geen uitkering kan worden verstrekt. Als dit inkomen wegvalt of beneden het sociaal minimum daalt, kan dan alsnog het recht op een IOAZ-uitkering geldend worden gemaakt.»

Ik meen dat door de hier genoemde maatregelen voor betrokkenen voldoende duidelijkheid kan ontstaan over de noodzaak van het tijdig indienen van een aanvraag en de mogelijkheid van het effectueren van het uitkeringsrecht op een later tijdstip. Zodra het inkomen beneden de grondslag daalt kan het uitkeringsrecht geldend worden gemaakt. Niet van belang hierbij is het tijdsverloop tussen de beslissing en het pas later daadwerkelijk verkrijgen van de IOAZ-uitkering.

Met de leden van de P.v.d.A.-fractie ben ik in algemene zin van mening dat de voorwaarden voor het recht op IOAZ-uitkering zoveel mogelijk gelijk dienen te zijn aan die van de IOAW.

Deze leden vragen om een (nadere) argumentatie met betrekking tot:

1. de toetredingsleeftijd voor ouderen: deze begint in de IOAW vanaf 54 jaar en in de IOAZ vanaf 55 jaar;
2. de arbeidsverledeneis: in de IOAZ 10 jaar, in de IOAW de 3-uit-5-eis.

ad 1. Oude werkloze werknemers kunnen op zijn vroegst in aanmerking komen voor IOAW op hun 54ste jaar, maar dit kan ook later het geval zijn (afhankelijk van de duur van de WW-uitkering, welke afhangt van het arbeidsverleden en de leeftijd).

Wat betreft de IOAZ is gekozen voor 55 jaar, mede vanwege het feit dat deze herkenbare leeftijdsgrens ook wordt gehanteerd in artikel 25 van het Bijstandsbesluit zelfstandigen (Stb. 1986, 544) voor oudere zelfstandigen die hun bedrijf voortzetten.

ad 2. De arbeidsverledeneis van 10 jaar is ontleend aan de bedrijfsbeëindigingsregeling voor het midden- en kleinbedrijf en aan de regeling oudere zelfstandigen in het kader van het Bijstandsbesluit zelfstandigen, waarvoor een termijn van 10 jaar bedrijfsuitoefening geldt.

Voorts is overwogen dat de IOAZ een sociale voorziening is die direct aansluit op het arbeidsverleden, terwijl de IOAW aansluit bij de WW-periode, waarvoor premie is betaald. Een en ander rechtvaardigt een zwaardere eis betreffende het arbeidsverleden in de IOAZ. Met name ten behoeve van zelfstandigen die na een langdurig arbeidsverleden als werknemer de overstap naar het zelfstandig ondernemerschap hebben gemaakt valt de voorwaarde van 10 jaar echter te onderscheiden in:

- de strikte voorwaarde dat de laatste drie jaar onafgebroken een bedrijf moet zijn uitgeoefend door betrokkene;
- de lichtere voorwaarde dat gedurende de zeven jaar daarvoor arbeid in dienstbetrekking en/of als zelfstandige werd verricht.

In de artikelsgewijze toelichting op artikel 4 is aangegeven dat perioden van ziekte en arbeidsongeschiktheid meetellen voor de bepaling van het arbeidsverleden.

In de memorie van antwoord aan de Tweede Kamer is op blz. 12 aangegeven dat beoordeling van het onafgebroken karakter van de periode van zeven jaar niet goed mogelijk is. Enige onderbreking is derhalve aanvaardbaar, met name wat betreft de overgang van het werknemerschap naar het ondernemerschap.

De gewezen zelfstandige dient aannemelijk te maken dat in die periode arbeid is verricht als zelfstandige en/of als werknemer.

Het voorgaande moge verduidelijken dat de bewijslast van betrokkene aanzienlijk zwaarder is ten aanzien van de laatste drie jaar dan ten aanzien van de zeven jaar daarvoor.

Voorts stellen deze leden een vraag inzake het indienen van de aanvraag voor de beëindiging van het bedrijf of beroep. Zij illustreren hun vraag met een voorbeeld waarbij een zelfstandige de bedrijfsactiviteiten plotseling moet staken en gedurende de wachttijd die geldt voor het toekennen van een AAW-uitkering geen inkomen heeft.

Allereerst wil ik opmerken dat onder beëindiging wordt verstaan het liquideren of overdragen van het bedrijf of beroep dan wel het uittreden uit een samenwerkingsverband. De aanvraag moet voor deze feitelijke beëindiging worden ingediend. Ook als de bedrijfsactiviteiten in het gegeven voorbeeld zijn gestaakt is het indienen van een aanvraag mogelijk. Aanvaardbaar is echter, zoals ook in de ontwerp-beschikking vermogenswaardering (Nota van toelichting, blz. 4) staat vermeld, dat er nog activa moeten worden verkocht nadat de uitkering is ingegaan.

Indien betrokkene in het voorbeeld op grond van zijn leeftijd aan de voorwaarden voldoet, kan de uitkering aanstonds ingaan mits er sprake is van feitelijke beëindiging, bij voorbeeld blijkend uit een uitschrijving uit het handelsregister van de Kamer van Koophandel.

Wordt niet aan de leeftijdsgrens voldaan, dan is het recht op een uitkering op grond van de AAW essentieel (artikel 2.1.b). Bij inkomensproblemen gedurende de wachtperiode kan een beroep worden gedaan op het Bijstandsbesluit zelfstandigen (artikel 26). In deze periode kan een aanvraag reeds worden behandeld en tot liquidatie worden overgegaan. De IOAZ-uitkering gaat eerst in nadat AAW is toegekend.

De leden van de P.v.d.A.-fractie vragen om een actief voorlichtingsbeleid, mede in verband met de voorwaarde van aanvragen vóór beëindiging, en naar de betrokkenheid van het georganiseerde MKB en de landbouworganisaties.

In de voorlichting over de IOAZ wordt met nadruk gewezen op de voorwaarde dat een aanvraag moet worden ingediend vóór bedrijfsbeëindiging. Voor zelfstandigen is dit overigens niet nieuw, omdat deze voorwaarde dat een aanvraag moet worden ingediend vóór het bedrijfsbeëindiging ook in de bedrijfsbeëindigingsregelingen wordt gesteld.

Medewerkers van de Centrale Landbouworganisaties, de adviesdiensten van de ondernemersorganisaties uit het midden- en kleinbedrijf en de Regionale Instituten Midden- en Kleinbedrijf alsook de financieringsrapporteurs van het Ministerie van Landbouw en Visserij zijn uitgebreid over het wetsontwerp geïnformeerd door middel van een cursus met bijbehorend voorlichtingsmateriaal.

4. Inkomen uit vermogen

4.1. De vermogensgrens

De leden van de P.v.d.A.-fractie vragen zich af of de extra uitvoeringskosten van de toets op inkomen uit vermogen zal opwegen tegen de daarmee te bereiken besparingen op de IOAZ-uitkering als zou blijken dat slechts zeer weinig betrokkenen beschikken over een vermogen van meer dan f 175 000. Deze leden verwachten dat bij de doelgroep van de IOAZ het percentage zelfstandigen dat over meer dan f 150 000 vermogen beschikt aanzienlijk lager zal liggen dan het in de publikatie «Personele vermogensverdeling 1982» gebleken percentage van 31.1.

Bij de behandeling van een aanvraag op grond van de IOAZ wordt door een deskundige een rapport opgemaakt. Deze deskundige kan bij voorbeeld een gemeente-ambtenaar zijn, een financieringsrapporteur van het Ministerie van Landbouw en Visserij of een medewerker van het Regionaal Instituut Midden- en Kleinbedrijf.

In dit rapport zullen naast de persoonlijke, zakelijke en inkomensgegevens, ook gegevens omtrent het vermogen worden vermeld. Daarbij zal naast de laatstbekende fiscale balans een indicatie worden gegeven omtrent de werkelijke waarde van de vermogensbestanddelen. De meerkosten van het opnemen van deze gegevens omtrent het vermogen zijn te verwaarlozen. Bij het beëindigen van het bedrijf wordt het vermogen definitief vastgesteld, waarbij aansluiting wordt gezocht bij de wijze van waardering, zoals deze voor de vermogensbelasting geldt. Uiteraard zal deze nadere vermogensvaststelling alleen plaatsvinden als er de indicatie is dat het vermogen boven de grens van f 175 000 zal kunnen uitkomen. Veelal zal het dan gaan om vermogen in onroerend goed. Overigens kan uit de CBS-publikatie «Personele vermogensverdeling 1982» worden afgeleid dat ongeveer 25% van de zelfstandigen met een vermogen van meer dan f 100 000 een inkomen heeft van minder dan f 32 000.

Uit het in 1981 gepubliceerde rapport van het Landbouw Economische Instituut «De oudere zelfstandigen in de agrarische sector» blijkt dat meer dan 50% van de oudere agrariërs een vermogen bezit van meer dan f 200 000. Daarbij behaalt 80% van deze zelfstandigen een inkomen van minder dan f 25 000.

De leden van de fractie van D66 zetten vraagtekens bij de term «aanzienlijk vermogen» zoals die in de memorie van toelichting wordt gehanteerd. Deze leden zouden pas van een aanzienlijk vermogen willen spreken indien dit minstens f 400 000 bedraagt omdat 5% van dit vermogen een jaarlijks inkomen oplevert van f 20 000.

Ik wil hierbij opmerken dat voor de IOAZ als een onderdeel van de sociale zekerheid een vermogenspositie, die op zich al een voldoende

bestaansbron betekent, niet maatgevend is. De toets op inkomen uit vermogen beoogt ook waar dat verantwoord is, de IOAZ een aanvullend karakter te geven.

Uit de eerdergenoemde CBS-publikatie blijkt dat het percentage zelfstandigen, werknemers en werklozen tezamen dat over meer dan f 150 000 vermogen beschikt slechts 4,6% van het totaal uitmaakt. In dit licht bezien kan bij een vermogen van f 175 000, gelet op de huidige maatschappelijke vermogensverdeling, wel worden gesproken van een aanzienlijk vermogen.

In antwoord op de vraag van de leden van de fractie van D66 uit welke bron de in de nota naar aanleiding van het Eindverslag op blz. 6 genoemde cijfers afkomstig zijn kan worden bevestigd dat de CBS-cijfers uit de publikatie «Personele vermogensverdeling 1982» gebaseerd zijn op de aangifte voor de vermogensbelasting per 1 januari 1982.

Voorts vragen deze leden of deze cijfers ook aangeven waaruit het vermogen bestaat en of de veronderstelling juist is dat het eigen woningbezit onder voormalige zelfstandigen beduidend hoger ligt dan onder voormalige werknemers of daarover recente gegevens beschikbaar zijn.

In de genoemde publikatie van het CBS wordt wel globaal aangegeven waaruit het vermogen bestaat. Het vermogen dat belegd is in een eigen woning wordt echter niet apart aangegeven.

Bij zelfstandigen kan de eigen woning voorkomen onder de categorieën ondernemingsvermogen en goederen. Deze categorieën beslaan respectievelijk 51% en 22% van de bezittingen bij zelfstandigen en bij werknemers en werklozen 3% en 47%.

Vergelijking van de totaalpercentages van 73% en 50% geeft wel een indicatie dat het eigen woningbezit bij zelfstandigen meer voorkomt, temeer als er rekening mee wordt gehouden dat een aanzienlijk groter deel van de zelfstandigen is opgenomen in deze cijfers dan de groep van de werknemers en werklozen. Gegevens omtrent de vermogenssituatie 1984 zullen medio 1987 door het CBS worden gepubliceerd.

4.2. *De waardering van het vermogen*

De leden van de fractie van het C.D.A. vragen wat de waardering van het blote eigendom op 80% van de waarde in het economisch verkeer betekent wanneer het gaat om een woonhuis dat door de vruchtgebruiker wordt bewoond.

Indien de vruchtgebruiker van de woning een IOAZ-uitkering ontvangt wordt in het geheel geen rekening gehouden met de waarde van de woning. De waarde van de woning wordt immers voor 80% toegerekend aan de blote eigenaar. Als deze een IOAZ-uitkering heeft, geldt dus niet de waardering van 60% voor een door de betrokkene zelf bewoonde woning.

De leden van de fractie van D66 vragen in dit verband of in het gaval dat een voormalige zelfstandige, die in een eigen woning woont, via erfrecht het blote eigendom heeft verkregen van een woning die door één van zijn ouders wordt bewoond, 5% van de waarde van deze woning tot het fictief inkomen wordt gerekend.

Deze leden wijzen er daarbij op dat, waar het de bedoeling van de regering is ouderen zo lang mogelijk zelfstandig te laten wonen, deze IOAZ-bepaling kinderen ertoe kan brengen één der ouders te dwingen bij het overlijden van de ander de ouderlijke woning te verlaten. Daarbij vragen deze leden of dit een bedoeld effect is.

Inderdaad wordt in dit geval, indien de gewezen zelfstandige de beschikking heeft over een vermogen van f 175 000 of meer en de erfenis is verkegen voordat de IOAZ-uitkering inging, 5% van de surpluswaarde als fictief inkomen gerekend.

De waarde van de woning waarop het blote eigendom rust wordt daarbij gesteld op 80% van de waarde in het economisch verkeer.

Uiteraard zou ik het betreuren indien ouders van IOAZ-gerechtigden daardoor hun woning zouden verlaten. Ik wijs er echter op dat vruchtgebruik in de regel pas eindigt bij het overlijden van de vruchtgebruiker.

4.3. De werking van de inkomenstoets uit vermogen

De leden van de fractie van D66 vragen of de veronderstelling juist is dat bij een huis met een bewoonde waarde van f 185 000 de voormalige zelfstandige die in aanmerking wil komen voor een uitkering krachtens de IOAZ naast het huurwaardeforfeit, dat bij het inkomen moet worden opgeteld, ook nog een fictief inkomen geniet van f 500 per jaar.

De waarde van een woning met een waarde in bewoonde staat van f 185 000 bedraagt in het economisch verkeer f 308 000. Het huurwaardeforfeit van een dergelijke woning wordt gesteld op f 2340. Het huurwaardeforfeit is geen inkomen uit of in verband met arbeid in het bedrijfs- of beroepsleven, zodat het niet in mindering wordt gebracht op de IOAZ-uitkering. Voor de fiscus is het huurwaardeforfeit wel inkomen. Indien naast de uitkering krachtens de IOAZ geen ander inkomen wordt genoten bedraagt de belasting die over dit forfait moet worden betaald 16% of f 374.

Inderdaad wordt in dit geval 5% van f 10 000 dus f 500 fictief in mindering gebracht op de uitkering. In totaal blijft het forfaitair toegerekende inkomen in verband met de eigen woning in dit voorbeeld aanzienlijk lager dan het bedrag dat personen met een inkomen op het minimumniveau worden geacht aan woonkosten te kunnen besteden.

De zelfstandigen die een beroep op de IOAZ kunnen doen hadden in de laatste jaren een inkomen op bescheiden niveau.

Bij de bedrijfsbeëindiging worden de bedrijfsactiva in de regel te gelde gemaakt. Daardoor zal het bedrag dat aan woonkosten besteed kan worden voor de gewezen zelfstandige veelal niet lager worden bij het begin van de uitkering.

Uit dien hoofde zal in het algemeen voor de zelfstandige, die een beroep doet op de IOAZ, geen noodzaak ontstaan om te zien naar goedkopere huisvesting. Hiermee is de vraag van de leden van de fractie van D66 naar de instandhouding van het eigen woningbezit beantwoord.

De leden van de C.D.A.-fractie vragen of de bepaling dat van het vermogen boven f 175 000 5% als inkomen wordt beschouwd ook geldt, wanneer de opbrengst aantoonbaar lager is.

Het vermogen wordt in principe vastgesteld nadat het bedrijf of beroep is beëindigd. Gedurende de duur van de uitkering wordt 5% van het op dat moment aanwezige vermogen boven f 175 000 als inkomen beschouwd.

Daarbij wordt geen rekening gehouden met de werkelijke opbrengst van dit vermogen. Deze kan lager of hoger zijn.

Het rekening houden met de werkelijke opbrengsten en de fluctuaties daarin zou aan deze bepaling het forfaitaire karakter ontnemen. De belasting van de uitvoering zou dan onevenredig groot worden ten opzichte van het beoogde doel om in beperkte mate met de opbrengst van vermogen rekening te houden.

5. Budgettaire gevolgen

De leden van de fractie van de P.v.d.A. merken op dat het in de IOAW en IOAZ in het algemeen gaat om personen met een lang tot zeer lang arbeidsverleden met economische zelfstandigheid via arbeidsparticipatie.

Ook op het minimumniveau zou nu reeds een sober ingevuld individueel uitkeringsrecht met als basis 50% van het minimumloon zonder partnerinkomenstoets, met de bekende verhogingen naar leefsituatie, mogelijk zijn. De meerkosten zouden voor beide wetten tezamen circa 100 mln. gulden bedragen.

De individualisering van uitkeringsrechten is uitgebreid in uw Kamer aan de orde geweest, zowel tijdens de schriftelijke voorbereiding van de wetsontwerpen stelselherziening sociale zekerheid als tijdens de mondeling behandeling. Zoals ik tijdens deze behandeling heb uiteengezet, past een systeem van geïndividualiseerde IOAW- en IOAZ-uitkeringen niet in het nieuwe stelsel van sociale zekerheid.

Dit stelsel is immers gebaseerd op een in de loop der tijd aanscherpende toets op het inkomen en vermogen. Daarnaast zou vervanging van de IOAW en IOAZ door geïndividualiseerde uitkeringsrechten alleen mogelijk zijn, wanneer beide partners door het verrichten van arbeid economisch zelfstandig worden en derhalve niet duurzaam een individuele uitkering behouden. Dit zal, mede gezien het accent op ouderen in de IOAW en IOAZ, voor zeer velen niet het geval zijn. Indien géén sprake is geweest van economische zelfstandigheid bij de partner van de werkloze) ligt het naar mijn oordeel niet voor de hand dit via de sociale zekerheid te creëren. Ik zie dan ook geen aanleiding om van mijn destijds ingenomen standpunt af te wijken. De door de leden van de P.v.d.A.-fractie genoemde meerkosten van een geïndividualiseerde IOAW/IOAZ volgens de aangegeven opzet, liggen naar mijn berekening tussen de 100 en 150 mln. gulden.

In antwoord op de daartoe door de leden van de P.v.d.A.-fractie gestelde vraag deel ik mede dat mijn ambtsgenote van Binnenlandse Zaken één dezer dagen de adviesaanvraag aan de Raad voor de Gemeentefinanciën zal verzenden.

Daarin zijn mede de effecten verwerkt, die voortvloeien uit artikel 51 dat bij vierde nota van wijziging is ingevoegd (Tweede Kamer, 1986-1987, 19 778, nr. 12).

Artikel 8

De leden van de P.v.d.A.-fractie verwijzen naar het nummer van 13 januari 1987 van het tijdschrift PS waarin aandacht wordt gegeven aan de vrijlatingstermijn van 2 jaar.

De aangehaalde informatie is niet onjuist. Het gaat hier om een interpretatie van de toepassing van de vrijlatingstermijn in de IOAW en het Bln, waartegen het departement (bij monde van de Rijksconsulenten sociale zekerheid) geen bezwaar heeft. Het is echter geen dwingende bepaling. Het is dus mogelijk dat gemeenten de IOAW of het Bln op een iets andere wijze uitvoeren, zonder dat dit strijdig is met de regelgeving of de bedoeling daarvan. De uitvoering van overeenkomstige bepalingen in de Toeslagenwet, dus ook de interpretatie, ligt bij de bedrijfsverenigingen. Een eenduidige interpretatie van de verschillende wetten door alle uitvoerders is niet te garanderen; de uitvoerders hebben in principe enige ruimte voor interpretatie.

De leden van de P.v.d.A.-fractie vragen opnieuw naar de verschillende vrijlatingsbepalingen in de Toeslagenwet en de IOAW. Zij menen de eerder voor dit onderscheid geleverde argumentatie te kunnen weerleggen met een voorbeeld van een echtpaar waarbij de ene echtgenoot 80 respectievelijk 100 procent van het minimumloon verdient en de ander werkloos wordt uit een inkomen van 30 respectievelijk 10 procent van het minimumloon.

De door deze leden aangegeven uitwerking van deze voorbeelden is juist. Ik ben echter niet van mening dat daarmee is aangetoond dat het door mij gesignaleerde verschil in karakter tussen beide regelingen niet bestaat. De door mij betrokken stellingname heeft betrekking op de

algemeen gangbare situatie dat nWW en TW of IOAW nodig is om aan het sociaal minimum te komen. In de door deze leden beschreven situatie is het inkomen uit nWW en TW respectievelijk IOAW niet hoger dan 30 procent (situatie A) of 10 procent (situatie B). Overigens wordt ook in deze situatie bij de IOAW een groter gedeelte van het overig inkomen in de anticumulatie betrokken dan bij de TW.

Essentieel is dat de anticumulatie bij de TW maximaal betrekking kan hebben op 30 procent van het minimumloon en dat bij de IOAW de anticumulatie betrekking kan hebben op 100 procent van het minimumloon.

Ik zie in deze vraag dan ook geen aanleiding mijn standpunt te heroverwegen. Evenmin zie ik aanleiding om op één onderdeel van de nieuwe wetgeving op het terrein van de sociale zekerheid met aparte, aanvullende voorlichting te komen.

Artikel 11, tweede lid

Het antwoord op de vraag van de leden van de C.D.A.-fractie of de uitkering door de zelfstandige en de echtgenoot gezamenlijk dan wel door één van beiden afzonderlijk kan worden aangevraagd luidt bevestigend.

Artikel 14

De leden van de C.D.A.-fractie informeren op welke wijze het bestaan van het recht op uitkering wordt geregeld bij zelfstandigen zonder vaste woon- of verblijfplaats.

Opgemerkt wordt dat voor het recht op uitkering vereist is dat het bedrijf of beroep is beëindigd.

De domiciliebepalingen van de IOAZ zijn identiek aan die van de IOAW. Indien betrokkene een vaste woonplaats heeft, wordt de uitkering verleend door de gemeente waar betrokkene woont. Bij het ontbreken van een vaste woonplaats bestaat recht op uitkering tegenover de gemeente waar betrokkene werkelijk verblijft (artikel 13, eerste lid). Artikel 13, tweede lid, voorziet in een beroepsprocedure bij geschillen over de toepassing van het eerste lid. Bij tijdelijk verblijf buiten de vaste woonplaats (bij voorbeeld vakantieperiode, tijdelijk verblijf buitenlands) blijft de gemeente waar betrokkene woont aangewezen. De mogelijkheid bestaat hierover ministeriële regels te stellen (artikel 14).

Artikel 15

De leden van de P.v.d.A.-fractie vragen of de constructie van het gezinsuitkeringsrecht niet enigszins op gespannen voet staat met de «arbeidsplicht» voor beide partners. Zij achten de mogelijkheid van een sanctie achteraf in artikel 15, eerste lid, onderdeel a, bedenkelijk. Zij vragen zich af of daarmee niet de «arbeidsplicht» met terugwerkende kracht wordt ingevoerd. Zij vragen naar de rechtsgrond daarvoor.

Het is onjuist in dit verband te spreken over een «arbeidsplicht» achteraf. Een overeenkomstige bepaling is opgenomen in de IOAW terwijl ook bij de bijstandsverlening van belang is, welke mate van verantwoordelijkheidsbesef voor de voorziening in het bestaan is betoond door de betrokkenen in de periode voorafgaand aan de aanvraag voor bijstand. Met deze bepalingen wordt het de gemeente mogelijk gemaakt rekening te houden met gedragingen van de betrokkenen die hebben bijgedragen tot het afhankelijk worden van de uitkering. Het gaat dus om een misbruikbepaling. De echtgenoot is hiervan niet uit te sluiten. Zo kan het zijn, dat de echtgenoot in het zich van een mogelijk uitkeringsrecht de dienstbetrekking beëindigt. De strekking van de bepaling is, dat verwijtbaar gedrag dat leidt tot een verlies van inkomen, niet zonder meer een rechtsplicht voor de overheid met zich brengt om dan in een minimum-inkomen te voorzien.

Wanneer geen sprake is van verwijtbaar gedrag is er uiteraard geen weigeringsgrond, noch ten aanzien van de gewezen zelfstandige noch ten aanzien van de echtgenoot.

Artikel 33, eerste lid

De leden van de fractie van D66 plaatsen vraagtekens bij de rol van de vertegenwoordigers die op voordracht van de werknemersorganisaties in de hier bedoelde commissie zitting hebben.

Ter vermijding van misverstanden wijs ik erop dat het wetsvoorstel twee verschillende commissies kent.

Bij de aanvraag om het recht op een IOAZ-uitkering dienen burgemeester en wethouders de commissie zelfstandigen in te schakelen voor advies. Hierbij gaat het met name om toetsing aan de toelatingsvoorwaarden van de IOAZ. In deze commissie zijn de centrale ondernemersorganisaties vertegenwoordigd.

Nadat het recht op een IOAZ-uitkering is vastgesteld en de gewezen zelfstandige in feite op één lijn kan worden gesteld met de werkloze werknemer wordt in de eventuele behoefte aan advisering voorzien door de commissie, als bedoeld in artikel 33. De samenstelling van deze commissie is gelijk aan die van de Rww en van de IOAW.

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