

Vergaderjaar 2007–2008

30 819

Regels voor een Inkomensvoorziening voor Oudere Werklozen (Wet inkomensvoorziening oudere werklozen)

Nr. 11

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET NADER VERSLAG

Ontvangen 6 maart 2008

I. Algemeen

Inhoudsopgave

1. Inleiding	1
2. Het recht op IOW	2
3. Uitvoering	6
4. Financiële gevolgen	7
5. Evaluatie	7

HOOFDSTUK 1 INLEIDING

De regering heeft met belangstelling kennisgenomen van het nader verslag van de Tweede Kamer naar aanleiding van het wetsvoorstel Inkomensvoorziening Oudere Werklozen (IOW). Zij stelt met genoegen vast dat de meeste fracties die inbreng voor het verslag hebben geleverd, de doelstelling van het wetsvoorstel en de wijzigingsvoorstellen ondersteunen. Alle fracties hebben nog aanvullende vragen gesteld, mede naar aanleiding van de nota van wijziging¹.

Bij de beantwoording van deze vragen is aangesloten bij de indeling van het nader verslag. Een enkele vraag is vanwege de opbouw van deze nota in een andere paragraaf beantwoord.

Enkele fracties hebben vragen gesteld over de einddatum van de IOW. De leden van de CDA-fractie constateren dat de voorgestelde IOW een tijdelijk karakter heeft. De regeling geldt niet voor werknemers die na 1 juli 2011 werkloos worden. Deze leden pleiten ervoor om de IOW pas te beëindigen, wanneer na evaluatie daadwerkelijk blijkt dat er sprake is van een verbetering van de arbeidsmarktpositie van 60-plussers. De leden van de SP-fractie vragen de regering om toe te lichten wat de nadelen zijn van het schrappen van de einddatum.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of het kabinet met de einddatum niet al vooruitloopt op de uitkomsten van de evaluatie.

De regering heeft een bewuste keuze gemaakt voor een einddatum in de IOW. De voorgestelde regeling hangt samen met de bekorting van de duur

¹ Kamerstukken II 2007/08, 30 819, nr. 7.

van de loongerelateerde uitkering op grond van de Werkloosheidswet (WW). Voor de leeftijdscategorie waarvoor de IOW is bedoeld, is de maximale WW-duur per 1 oktober 2006 bekort van 5 jaar naar 38 maanden. Met het voorstel voor een uitkering op minimumniveau, maar zonder partner- en vermogenstoets, heeft de regering oog voor de positie van oudere werklozen op de arbeidsmarkt. Tevens houdt het kabinet rekening met de verwachtingen die bij oudere werklozen op het moment van de bekorting van de WW-duur bestonden over de duur van hun inkomensondersteuning.

Aan de andere kant heeft de regering zich tot doel gesteld de arbeidsparticipatie in Nederland te verhogen tot tachtig procent in 2016, om zo de gevolgen van de vergrijzing te mitigeren. Dit vraagt om activerende sociale zekerheid, ook voor ouderen. Een structurele inkomensvoorziening voor oudere werklozen zonder partner- en vermogenstoets zou haaks staan op het streven naar bevordering van de arbeidsparticipatie van ouderen. Dit zou de ontwikkeling van het beleid met betrekking tot de arbeidsparticipatie kunnen belemmeren.

De IOW past in het beleid gericht op de bevordering van de arbeidsparticipatie van ouderen. Deze ligt met slechts 21 procent op een laag niveau, niet alleen in vergelijking met jongeren, maar ook in internationaal perspectief. In de laatste jaren is de arbeidsmarktpositie en de arbeidsparticipatie van 50-plussers iets verbeterd. In het voorjaar van 2008 ontvangt de Tweede Kamer een notitie over maatregelen om de arbeidsparticipatie van ouderen verder te stimuleren.

De effecten van het beleid worden gevolgd en in beeld gebracht, onder meer in het kader van de evaluatie van de IOW in 2010. Daarbij zal ook een nader besluit worden genomen over de einddatum van de IOW. De vragen over deze evaluatie zijn beantwoord in paragraaf 5.

Overigens bevat de IOAW geen einddatum. Ook voor werknemers van 50 jaar en ouder die op of na 1 juli 2011 werkloos worden, zal er inkomensbescherming zijn aansluitend aan de WW-uitkering.

HOOFDSTUK 2 HET RECHT OP IOW

De IOW-uitkering bedraagt in beginsel 70% van het wettelijk minimumloon. De uitkering bedraagt echter niet meer dan de voorafgaande WW-uitkering. Als deze uitkering minder bedroeg dan 70% wettelijk minimumloon, kan de IOW-uitkering lager zijn dan het relevant sociaal minimum. In dat geval bestaat aanspraak op een aanvulling vanuit de Toeslagenwet (TW). Als die aanvulling niet toereikend is, kan de gemeente daarnaast aanvullende bijstand verstrekken. De leden van de fractie van het CDA vragen hoe in een dergelijk geval wordt omgegaan met de vermogenstoets.

Als naast de IOW-uitkering een beroep moet worden gedaan op aanvullende bijstand, gelden de regels uit de Wet Werk en Bijstand (WWB) over de wijze waarop vermogen in aanmerking wordt genomen. In een dergelijk geval zal de betrokkene ook een WW-uitkering hebben ontvangen die minder bedroeg dan het relevant sociaal minimum. Voor de aanvullende bijstand die naast de WW-uitkering is genoten, gelden dezelfde regels als voor een IOW-gerechtigde. Voor de toepassing van de vermogenstoets heeft de overgang van WW naar IOW dus geen gevolgen.

De leden van de SP-fractie vragen of de hoogte van het relevante sociaal minimum als minimum gehanteerd kan worden voor de IOW-uitkering.

Wat zijn hiervan de voor- en nadelen, vragen deze leden. Zij verzoeken om een financiële onderbouwing.

Zoals blijkt uit het hiervoor gegeven antwoord is de IOW-uitkering, inclusief aanvullende toeslag, in beginsel gelijk aan het relevante sociaal minimum. Alleen indien de voorafgaande WW-uitkering lager was, kan dit anders zijn. Het is in deze situatie niet wenselijk en niet logisch om de IOW-uitkering te verhogen naar het relevante sociaal minimum. Het ligt niet voor de hand dat de IOW-uitkering meer bedraagt dan de voorafgaande (loongerelateerde) WW-uitkering. De WW is een verzekering die wordt gefinancierd uit over het loon geheven premies. De IOW is een inkomensvoorziening op minimumniveau die uit de algemene middelen wordt bekostigd.

Het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV) informeert WW-gerechtigden met een uitkering die minder bedraagt dan het relevante sociaal minimum actief over de mogelijkheid van aanvullende bijstand. Het UWV zal dit eveneens doen ten aanzien van IOW-gerechtigden.

De leden van de CDA-fractie vragen waarom de regering ervoor kiest om de IOW-uitkering te laten eindigen op de dag van overlijden van de uitkeringsgerechtigde. In de meeste sociale zekerheidswetten heeft de nabestaande nog recht op een maand uitkering.

De IOW-uitkering wordt beëindigd bij het overlijden van de uitkeringsgerechtigde. Voor de nabestaanden is er recht op een overlijdensuitkering. Hiermee sluit de IOW aan bij de gebruikelijke systematiek in de sociale zekerheidswetgeving. Ook uitkeringen op grond van de WW, de Ziektewet en de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA) eindigen op de dag van het overlijden. Vanaf de dag na het overlijden is er voor de nabestaanden recht op een overlijdensuitkering.

De leden van de CDA-fractie leggen de regering de volgende concrete casus voor.

Casus 1: Een burger heeft recht op een IOW-uitkering en een toeslag uit hoofde van de toelagenwet, omdat de partner geen inkomen heeft. De IOW-gerechtigde overlijdt. Op welke uitkering heeft de partner recht wanneer die is geboren na 1950 en geen kinderen onder de 18 verzorgt? Begrijpen de leden van de CDA-fractie het goed dat de partner op de dag na overlijden al geen enkele inkomsten heeft?

De partner van de IOW-gerechtigde heeft recht op een overlijdensuitkering op grond van artikel 37 van de IOW, ter hoogte van de uitkering. Tevens ontvangt de partner een overlijdensuitkering op grond van artikel 23 van de TW, ter hoogte van het bedrag aan toeslag over één maand. Wanneer de partner van de overleden IOW-gerechtigde niet voldoet aan de voorwaarden voor een recht op nabestaandenpensioen op grond van de Algemene nabestaandenwet en na afloop van deze periode (van een maand) niet over de middelen beschikt om in de noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien, dan kan de partner een beroep doen op een uitkering op grond van de WWB. Of betrokkene recht heeft op een bijstandsuitkering hangt af van de individuele omstandigheden, zoals het beschikken over inkomsten en eigen vermogen.

Casus 2: Een burger (geboren 1 februari 1950) wordt werkloos op 1 maart 2010 en krijgt recht op een IOW-uitkering. Hij is getrouwd met een partner, die op 1 januari 1955 is geboren. Ondanks het feit dat beiden blijven zoeken vinden ze geen baan en verwerven zij geen inkomsten voor hun 65e. Zij hebben een eigen vermogen boven de bijstandsnorm. Hoeveel

inkomen krijgen zij, wanneer zij recht hebben op IOW? Hoeveel inkomen krijgen zij, wanneer hij recht krijgt op de AOW? Zo er een verschil is tussen de laatste twee situaties, wat is de rechtvaardigingsgrond daarvoor?

Deze burger ontvangt eerst een WW-uitkering. Indien deze WW-uitkering 38 maanden duurt, ontvangt hij vanaf mei 2013 een IOW-uitkering tot hij de leeftijd van 65 jaar bereikt. Zijn inkomen bedraagt 70% bruto minimumloon voor de IOW-gerechtigde. De IOW-uitkering wordt met een toeslag op grond van de Toeslagenwet aangevuld tot het relevant sociaal minimum voor dit echtpaar.

De casus betreft iemand die geboren is op 1 februari 1950. Voor betrokkene bestaat na 1 januari 2015 recht op AOW. Het inkomen van de AOW-gerechtigde bedraagt 50% van het netto minimumloon. Met ingang van 2015 bestaat geen recht meer op een toeslag voor de jongere partner van de AOW-gerechtigde. Indien het gezamenlijk inkomen lager is dan het relevante sociaal minimum bestaat er mogelijk recht op aanvullende (en/of bijzondere) bijstand. Aanvulling op grond van de Wet werk en bijstand is in deze casus echter niet aan de orde, omdat het echtpaar een vermogen boven de bijstandsnorm heeft. Uitgangspunt hierbij is dat personen behorende tot de generatie geboren vanaf 1 januari 1950 economisch zelfstandig zijn en een eigen inkomen kunnen verwerven.

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering het overzicht in de memorie van toelichting kan aanvullen met eenzelfde schema voor een werkzoekende jonger dan 50.

De werkloze werknemer die na het bereiken van de leeftijd van 50 jaar werkloos is geworden, ontvangt na afloop van zijn WW-uitkering een IOAW-uitkering. De persoon die op de eerste dag van werkloosheid 60 jaar of ouder is ontvangt een IOW-uitkering. De werkloze die bij aanvang van de werkloosheid jonger is dan 50 jaar, kan na afloop van de WW-uitkering een beroep doen op een uitkering in het kader van de WWB. Onderstaand schema toont de verschillen en overeenkomsten tussen WWB en IOW.

	Wet werk en bijstand	wetsvoorstel IOW
Rechthebbenden	Iedere Nederlander die hier te lande in zodanige omstandigheden verkeert of dreigt te geraken dat hij niet over de middelen beschikt om in de noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien.	oudere werkloze
Voorwaarden voor recht op uitkering	18 jaar of ouder, geen uitsluitingsgrond van toepassing, re-integratieverplichting	60 jaar of ouder op de 1e WW-dag, en na afloop van meer dan drie maanden WW-uitkering. Eerste WW-dag tussen 30 september 2006 en 1 juli 2011.
Maximale hoogte van de uitkering	Het relevant sociaal minimum.	70% van het minimumloon, tenzij de voorgaande WW-uitkering lager was. Er kan sprake zijn van een aanvulling vanuit de TW als de uitkering lager is dan het relevant sociaal minimum.
Uitkeringsduur	In principe tot 65 jaar (tenzij geen volledige AOW is opgebouwd)	tot 65 jaar
Vermogenstoets	Boven de toepasselijke vermogensgrens (€ 5 325 voor alleenstaande en € 10 650 voor alleenstaande ouder en gehuwden) worden alle vermogensbestanddelen waarover de alleenstaande of het gezin redelijkerwijs kan beschikken tot de middelen gerekend. Vermogen gebonden in de eigen woning wordt niet in aanmerking genomen voor zover dit minder bedraagt dan € 44 900.	Geen

	Wet werk en bijstand	wetsvoorstel IOW
Inkomenstoets	Alle inkomensbestanddelen waarover de alleenstaande of het gezin beschikt of redelijkerwijs kan beschikken.	Inkomen uit arbeid van de oudere werkloze. Geen partnerinkomenstoets. Op de aanvulling: inkomen uit en in verband met arbeid van de oudere werkloze en partner. 30% van het inkomen uit arbeid.
Vrijlatingsregeling op inkomen uit arbeid	Inkomsten uit arbeid gedurende ten hoogste zes aaneengesloten maanden tot 25% van deze inkomsten, met een maximum van € 181 per maand (als dit naar het oordeel van het college bijdraagt aan zijn arbeidsinschakeling).	Op de aanvulling: 5% van het wettelijk minimumloon, plus 30% van het meerdere. Maximaal 15% van het wettelijk minimumloon.
Vervaldatum	–	2016
Uitvoering	Gemeenten	UWV
Financiering	Uit algemene middelen I-deel en W-deel	uit algemene middelen via Toeslagenfonds.

De leden van de VVD-fractie vragen welke prikkels de IOW en IOAW bevatten voor een eventuele partner om betaalde arbeid te zoeken. Welke gevolgen hebben de verschillen naar de mening van de regering op de inspanningen om werk te vinden van de werkzoekende en een eventuele partner?

De IOW bevat verschillende prikkels voor de werkloze om te re-integreren. De IOW-gerechtigde is verplicht te solliciteren naar algemeen geaccepteerde arbeid en mee te werken aan re-integratie naar werk. Als hij hier niet aan voldoet legt het UWV een maatregel op. De IOW kent tevens positieve prikkels om de arbeidsparticipatie te stimuleren. Doordat 30% van de inkomsten uit arbeid wordt vrijgesteld, zal werkhervatting altijd lonen, ongeacht de hoogte van de verdiensten. Als het werk wegvalt, valt de werkloze weer terug op de IOW-uitkering.

De IOAW kent in tegenstelling tot de IOW wel een partnertoets. Zowel de werkloze werknemer als de eventuele partner moeten in beginsel naar vermogen trachten algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen en deze accepteren. Beide partners moeten zich als werkzoekende laten registeren bij het CWI. Ook hebben zij beiden een re-integratieplicht. Gemeenten hebben de bevoegdheid om de werkloze werknemer en/of de partner van deze verplichtingen te ontheffen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of de IOW-uitkering pas na een minimale periode van arbeid wordt beëindigd. Dit zou IOW-ers stimuleren om arbeid te aanvaarden, aldus deze leden.

De werknemer komt na werkhervatting nog steeds in aanmerking voor een IOW-uitkering. Dit kan het geval zijn als de inkomsten uit de baan lager zijn dan de IOW-uitkering of als de werknemer zijn nieuwe baan verliest. De inkomsten uit arbeid worden slechts gedeeltelijk met de uitkering verrekend. De IOW vormt daardoor geen belemmering om weer aan het werk te gaan.

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat de doelgroep van de IOW wordt beperkt. Personen die op of na 1 oktober 2006 werkloos zijn geworden en bij aanvang van de werkloosheid 60 jaar of ouder zijn, komen na afloop van de WW-duur bij voortdurende werkloosheid in aanmerking voor IOW. Is voortdurende werkloosheid een absoluut criterium voor het verkrijgen van de IOW-uitkering en gold deze voorwaarde ook in het oorspronkelijke wetsvoorstel, zo vragen deze leden.

Werkloosheid is een voorwaarde voor het recht op een WW-uitkering. Om in aanmerking te komen voor de IOW moet de werknemer op de eerste

werkloosheidsdag 60 jaar of ouder zijn, recht hebben gehad op een werkloosheidsuitkering van meer dan drie maanden en de maximale duur van deze uitkering hebben bereikt. Deze aanspraak op de IOW vervalt niet bij werkhervatting. Voortdurende werkloosheid is geen voorwaarde voor het behoud van een IOW-uitkering. Dit verschilt niet van het oorspronkelijke wetsvoorstel.

Wat wordt in artikel 34 WW verstaan onder «inkomen in verband met arbeid» en waarom kiest het kabinet voor een onderscheid tussen inkomen uit en in verband met arbeid, zo vragen de leden van de ChristenUnie-fractie.

Onder inkomsten uit arbeid vallen inkomsten die rechtstreeks voortvloeien uit het verrichten van werkzaamheden. Inkomsten in verband met arbeid kunnen bijvoorbeeld bestaan uit uitkeringen of pensioen. Dit onderscheid is gebruikelijk in sociale en fiscale wetgeving.

De regering acht een in omvang beperkte vrijlating van inkomsten uit arbeid gewenst en verantwoord als financiële stimulans voor de uitkeringsgerechtigde om aan het werk te gaan en te blijven.

Inkomsten in verband met arbeid worden volledig in mindering gebracht op de IOW-uitkering. Wat betreft de systematiek van inkomstenverrekening wordt hierbij aangesloten bij de «hoofdregeel» in artikel 34 WW.

In het nieuw op te stellen Inkomensbesluit zal voor de IOW omschreven worden welke inkomensbestanddelen worden aangemerkt als inkomen uit arbeid of inkomen in verband met arbeid.

HOOFDSTUK 3 UITVOERING

De leden van de CDA-fractie vragen waarom het SER-advies niet wordt gevolgd en de regering derhalve niet kiest voor uitvoering door de gemeente. De leden van de PvdA-fractie vragen het kabinet toe te lichten waarom de IOW uitgevoerd zou moeten worden door het UWV. Zij geven het kabinet in overweging het wetsvoorstel op dit punt te heroverwegen.

De IOW zal een lage instroom kennen, ongeveer 500 personen op jaarbasis. Uitvoering van de IOW vereist aanpassingen aan de administratieve systemen voor een zeer beperkt aantal mensen. Door de uitvoering bij het UWV te leggen, kan dit proces centraal opgezet worden. Het is niet doelmatig om dit door ruim 400 gemeenten te laten uitvoeren.

Daarnaast is vanuit een één-loket-benadering voor de werkloze gekozen voor uitvoering door het UWV. Dit betekent dat er geen verschuiving van de re-integratieverantwoordelijkheid plaatsvindt. Zowel voor de uitkeringsgerechtigde als de uitvoerende instantie betekent dit continuïteit.

Het kabinet stelt dat het wetsvoorstel slechts gewijzigd wordt vanwege het inzichtelijker maken van de regeling. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen waarom dit niet voorzien is vóór de indiening van het wetsvoorstel. Hebben de uitvoerders zich destijds uitgelaten over de complexiteit van de voorgestelde regeling en over de mogelijke verbeteropties, zo vragen deze leden.

Naar aanleiding van het verslag van de vaste kamercommissie SZW heeft de regering besloten de systematiek en vormgeving van de IOW tegen het licht te houden¹. Dit heeft geleid tot een nota van wijziging op het onderhavige wetsvoorstel. De wijzigingen gaan verder dan alleen uitvoerings-

¹ Kamerstukken II 2006/07, 30 819, nr. 6.

technische aspecten. Het gaat eveneens om eenvoud en inzichtelijkheid voor de burger. De wijzigingsvoorstellen van het UWV zijn meegenomen in de nota van wijziging. Het huidige voorstel is voor het UWV eenvoudiger uitvoerbaar. Overigens achten de uitvoerders ook het vorige voorstel uitvoerbaar.

Werknemers uit de categorie 50–60 jaar zijn na afloop van de WW aangevoerd op de IOAW. Wat gaat het kabinet doen om de soepele overgang van UWV naar gemeenten mogelijk te maken, zo vragen de leden van de fractie van de ChristenUnie.

Het UWV attendeert werkloze werknemers uit deze categorie vóór het einde van hun WW-uitkering actief op de mogelijkheid tot het aanvragen van een IOAW-uitkering. Het onderhavige wetsvoorstel heeft voor deze werklozen geen gevolgen.

HOOFDSTUK 4 FINANCIËLE GEVOLGEN

De fractie van de VVD vraagt hoeveel mensen gebruik zullen maken van de IOW en IOAW.

In 2011 zullen naar schatting 500 personen een beroep doen op de IOW. In dat jaar zullen naar schatting 11 300 personen gebruik maken van de IOAW.

Neemt het aantal (werkloze) 60+-ers, nu de invoering is uitgesteld, niet jaarlijks toe, zo vragen de leden van de fractie van de ChristenUnie. Wat betekent dit voor de totale uitkeringslasten van de regeling?

De beoogde eerst mogelijke instroomdatum voor 60-plussers in de IOW is altijd 1 december 2009 geweest. De uitkeringslasten nemen om deze reden derhalve niet toe.

HOOFDSTUK 5 EVALUATIE

De leden van de fractie van het CDA vragen of de regering door de einddatum geen voorschot neemt op de conclusies naar aanleiding van de evaluatie.

Bij de evaluatie van de IOW zal niet alleen naar het feitelijk gebruik van de IOW gekeken worden, maar vooral ook naar de arbeidsmarktpositie van ouderen. Pas na deze evaluatie zal een beslissing genomen worden over voortzetting van de IOW.

De VVD-fractie vraagt of de regering bereid is om bij de evaluatie van de IOW en de IOAW de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt te betrekken. Beide wetten zijn gebaseerd op een onderscheid tussen jongere en oudere werkzoekenden, zo constateren deze leden. Vindt de regering het gewenst dat er ook op langere termijn een onderscheid blijft in de behandeling van werkzoekenden ouder en jonger dan 50 jaar?

Zoals in de inleiding is vermeld, is het wetsvoorstel mede ingegeven door het bestaande verschil in arbeidsmarktpositie tussen ouderen en jongeren. De IOW vormt een tussenstap naar een meer activerende arbeidsmarkt. De evaluatie in 2010 zal niet alleen betrekking hebben op het feitelijk gebruik van de IOW, maar vooral ook op de arbeidsmarktomstandigheden van ouderen. De evaluatie zal uitwijzen of een aparte regeling voor oudere werklozen, gelet op die omstandigheden, nog is aangewezen. De

rechtvaardiging voor een aparte regeling voor oudere werklozen wordt
hierbij meegenomen.

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