Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2023–2024

36 506 Wijziging van de Wet inkomensvoorziening oudere werklozen in verband met het verlengen van de werkingsduur van die wet

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Aanleiding en doel van het wetsvoorstel

Dit wetvoorstel regelt de verlenging van de toegang tot de Wet inkomensvoorziening oudere werklozen (hierna: IOW) met 4 jaren. Deze verlenging is aangekondigd in de Kamerbrief Voortgang uitwerking arbeidsmarktpakket van 3 april 2023.[1]

De regering acht een derde verlenging van de IOW passend om de terugval in inkomen na een uitkering op grond van de Werkloosheidswet (WW) of een uitkering in verband met werkhervatting gedeeltelijk arbeidsgeschikten (WGA) voor deze groep oudere werklozen te blijven dempen. Dit wordt gedaan met het oog op het feit dat een groot deel van de maatregelen in de Seniorenkansenvisie, die ingezet zijn om de arbeidsmarktpositie voor senioren te verbeteren, ziet op een gedegen aanpak op de langere termijn.[2]

Huidige situatie

De IOW voorziet in een inkomensvoorziening voor werknemers die op of na de leeftijd van 60 jaar en 4 maanden werkloos of gedeeltelijk arbeidsgeschikt worden. De IOW biedt personen die een uitkering ontvangen op grond van de Werkloosheidswet (WW) of hoofdstuk 7 van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA), en die bij aanvang van de werkloosheid 60 jaar en 4 maanden of ouder zijn, inkomensondersteuning op sociaal-minimumniveau (zonder partner- en vermogenstoets) na afloop van de WW- of loongerelateerde WGA-uitkering tot de AOW leeftijd. De IOW is een activerende wet met dezelfde rechten en plichten als in de WW: er geldt een sollicitatieplicht en oudere werklozen hebben toegang tot re-integratiedienstverlening.

[1] *Kamerstukken II* 2022/23, 29 544, nr. 1176.
[2] *Kamerstukken II* 2022/23, 29 544, nr. 1159.

kst-36506-3
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2024

De IOW is een tijdelijke regeling. Nu kunnen werkloze werknemers die uiterlijk op 31 december 2023 instromen in de WW of WGA en op het tijdstip van instroom 60 jaar en 4 maanden of ouder zijn, na afloop van hun WW-uitkering (of loongerelateerde WGA-uitkering) in aanmerking komen voor de IOW. Hierdoor hoeven deze werknemers na het aflopen van de WW-of WGA-uitkering niet hun eigen vermogen of dat van hun partner «op te eten» voordat zij in aanmerking komen voor inkomensondersteuning.

Wijziging van de IOW: doel en instrument

De netto-arbeidsparticipatie van vijftigplussers laat de afgelopen jaren een stijgende lijn zien. De regering heeft, samen met sociale partners en uitvoerders, met de inzet van verschillende maatregelen bijgedragen aan het verbeteren van de arbeidsmarktpositie. De stijgende lijn van de arbeidsparticipatie van deze groep is ook deels een gevolg van de hoogconjunctuur. Daarnaast is ook wat betreft de werkloosheid onder vijftigplussers het beeld van het afgelopen decennium positief.

Tegelijkertijd is er vanaf de leeftijd van 60 jaar echter nog altijd een daling in de arbeidsparticipatie en baanvindkans te zien. Deze daling is sterker naarmate de pensioengerechtigde leeftijd dichterbij komt.
Dit is eveneens waarneembaar in de groep langdurig werklozen, waarin zestigplussers sterk oververtegenwoordigd zijn. Deze groep wordt niet sneller werkloos dan andere groepen, maar eenmaal werkloos is de weg terug naar werk nog wel langer en moeizamer. In de Kamerbrief betreffende de Seniorenkansenvisie is de arbeidsmarktpositie van senioren uitgebreid omschreven.[3] De regering ziet hierin, samen met sociale partners, nog een opgave en heeft daarom met de Seniorenkansenvisie een integrale aanpak gericht op werkgevers én werknemers gepresenteerd. Een belangrijk deel van de maatregelen in de Seniorenkansenvisie, onder andere de beeldvorming over oudere werklozen, is gericht op een lange(re) termijnaanpak. De regering vindt het met deze horizon voor ogen passend om voor nog eens vier jaren de terugval in inkomen voor deze groep te blijven dempen en hiermee te blijven zorgen voor voldoende inkomenszekerheid.

De regering is zich bewust van een mogelijk negatieve invloed op de werkhervattingskansen van personen vanaf 60 jaar en 4 maanden als gevolg van het verlengen van de IOW met nog eens vier jaren. Uit de evaluatie[4] van de IOW in 2020 kwam naar voren dat de IOW voor velen een eindstation blijkt te zijn vóór het bereiken van de AOW-leeftijd, ondanks het activerend karakter van deze wet. De meeste mensen met een IOW uitkering voldoen aan de sollicitatieplicht en hebben toegang tot re-integratiedienstverlening van het UWV maar vinden desondanks geen werk. Door de IOW hebben werknemers, die daarvoor in aanmerking komen, een lagere kans om na instroom in de WW binnen twee jaar nadat ze werkloos zijn geworden, werk te vinden.

De regering heeft ook oog voor een mogelijk risico van verdringing van werkzoekenden vanaf 60 jaar en 4 maanden op de arbeidsmarkt door werkende AOW-gerechtigden en de invloed daarvan op de arbeidsmarktkansen van deze leeftijdsgroep.
Per 1 januari 2016 is de Wet werken na de AOW-gerechtigde leeftijd in werking getreden. De wet bevat maatregelen die voor AOW'ers de werkgeversplichten bij ziekte

[3] *Kamerstukken II* 2022/23, 29 544, nr. 1159, p. 2–4.
[4] *Kamerstukken II* 2019/20, 34 351, nr. 33.

verminderen en de administratieve lasten verlagen. In de Wet werk en zekerheid waren al maatregelen genomen die het makkelijker maken om AOW'ers die al in dienst waren te ontslaan. Er zijn verschillende maatregelen getroffen om de verdringing van niet-AOW-gerechtigden tegen te gaan. Het gaat dan om het van toepassing verklaren van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (WML) op AOW-gerechtigde werknemers, het buiten toepassing verklaren van de Wet aanpassing arbeidsduur (WAA) op deze categorie werknemers en het feit dat van de ketenbepaling voor AOW-gerechtigde werknemers kan worden afgeweken. Ook is in het Ontslagbesluit geregeld dat de werkgever ingeval van ontslag om bedrijfseconomische redenen (binnen een categorie uitwisselbare functies) eerst afscheid moet nemen van zijn AOW-gerechtigde werknemers alvorens andere werknemers voor ontslag in aanmerking komen. Bovendien is in de Wet werk en zekerheid (Wwz) reeds geregeld dat een werkgever de arbeidsovereenkomst van een pensioengerechtigde werknemer bij of na het bereiken van die leeftijd zonder tussenkomst van UWV of rechter kan opzeggen (mits de arbeidsovereenkomst voor die leeftijd is aangegaan) en dat hij ook geen transitievergoeding verschuldigd is als de arbeidsovereenkomst bij of na de pensioengerechtigde leeftijd eindigt. Dat zorgt er mede voor dat de werkgever niet terughoudend hoeft te zijn om oudere (nog niet pensioengerechtigde) werknemers aan te nemen.
In 2019 is de Wet werken na de AOW-gerechtigde leeftijd geëvalueerd[5]. Uit deze evaluatie bleek dat werkgevers niet zozeer AOW-gerechtigden aannemen omdat ze goedkoper zijn, maar om uiteenlopende andere redenen. Uit de evaluatie komt het beeld naar voren dat, hoewel in een hypothetische situatie jongere sollicitanten verdrongen worden door AOW-gerechtigden, dit niet zichtbaar is in de ontwikkeling van de werkgelegenheid van de verschillende leeftijdsgroepen. De uitkomsten van de evaluatie duiden op normale concurrentie tussen sollicitanten van verschillende leeftijden.
De regering ziet dan ook op dit moment geen aanleiding voor extra maatregelen tegen verdringing van de groep 60–67-jarigen door werkende AOW-gerechtigden.

Zoals hiervoor aangegeven wordt met de Seniorenkansenvisie het beleid voortgezet om, o.a. met positieve prikkels, de arbeidsmarktkansen van zestigplussers verder te verbeteren. Het verlengen van de IOW neemt enerzijds een prikkel weg die kan aanzetten tot werk. Anderzijds zou het niet verlengen kunnen leiden tot een extra terugval in inkomen voor een kwetsbare groep zestigplussers, die ondanks die prikkel geen werk vinden. In het licht van de geschetste ontwikkeling van het beleid uit de Seniorenkansenvisie zou het niet verlengen van de IOW op een te vroeg moment komen.

De regering acht het daarom ook voor de komende 4 jaren wenselijk om het vangnet van de IOW in stand te houden. Daardoor blijft de huidige inkomenszekerheid van deze groep oudere werklozen behouden. Maatregelen in de Seniorenkansenvisie zijn immers gericht op de lange(re) termijnaanpak.

De regering stelt daarom voor om voor seniore werknemers, die ondanks inspanningen van de overheid, werkgevers en werknemers toch werkloos of arbeidsongeschikt worden, de IOW te verlengen met nog eens vier jaren. Aangezien de eerste WW-dag (of de eerste dag van de loongerelateerde WGA-uitkering) bepalend is voor het recht op IOW-uitkering, heeft het voorstel als gevolg dat het recht op aansluitende IOW-uitkering geldt

[5] SEO Economisch Onderzoek, *Evaluatie Wet werken na de AOW, 2019.*

voor WW- of WGA-rechten die ontstaan vanaf 1 januari 2024 en tot op uiterlijk 31 december 2027.

Deze verlenging betekent, gelet op de maximale WW- en WGA-duur van 24 maanden, dat de nieuwe instroom in de IOW niet eindigt vanaf 2026, maar vanaf 2030.
Vanaf 2030 stopt de mogelijkheid om in te stromen in de IOW; uitkeringsgerechtigden behouden hun lopende recht.

Doelmatigheid en doeltreffendheid

Uit de evaluatie van de IOW uit 2020 komt eveneens naar voren dat enerzijds slechts een klein deel van de IOW gerechtigden in aanmerking denkt te komen voor een bijstandsuitkering en anderzijds een groot deel van de uitkeringsgerechtigden aangeeft zónder de IOW moeite krijgt om rond te komen. Hieruit valt op te maken dat de IOW helpt om de inkomenszekerheid te vergroten doordat uitkeringsgerechtigden niet relatief kort voor hun AOW-leeftijd hun vermogen hoeven aan te spreken. Zodoende is de IOW doeltreffend in het dempen van de terugval in inkomen.

Indien de IOW niet nog een keer eenmalig zou worden verlengd, zouden oudere werklozen de komende jaren na hun WW- of WGA-uitkering terugvallen op een IOAW-uitkering (indien zij voldoen aan de voorwaarden voor een uitkering op grond van die wet) of uitkering op grond van de Participatiewet (bijstand). Als gevolg van de partnerinkomenstoets en de vermogenstoets komt een deel van de IOW-doelgroep echter niet in aanmerking voor een IOAW-uitkering of een bijstandsuitkering.

De verlenging van de IOW is een doelmatige optie om een onevenredige terugval in inkomen voor oudere werklozen te dempen. Allereerst gaat het om een reeds bestaande regeling, waarmee implementatiekosten afwezig zijn. Daarnaast is de regeling gezien de leeftijdseisen toegespitst op een doelgroep met, als deze eenmaal werkloos wordt, een kwetsbare arbeidsmarkpositie, namelijk personen vanaf 60 jaar en 4 maanden. Tenslotte is de IOW een vangnet op sociaal minimumniveau.

Evaluatie

Zoals hiervoor aangegeven, is de IOW als zodanig in 2020 geëvalueerd. Ook in de recente periodieke rapportage Werkloosheid Werknemers is de arbeidsmarktpositie van ouderen aan bod gekomen.[6] Daaruit bleek dat de werkhervattingskans voor ouderen relatief laag ligt. Met de maatregelen uit de Seniorenkansenvisie tracht de regering de kans op werkhervatting voor oudere werklozen te vergroten. De komende jaren zal de doorstroom vanuit de IOW richting de arbeidsmarkt worden gemonitord.

2. Financiële effecten en regeldruk

2.1 Financiële effecten

De verlenging van de IOW met 4 jaren (2024–2028) levert naar verwachting hogere uitkeringslasten IOW op vanaf 2026 (op basis van instroom in de WW en WGA in 2024). De extra uitkeringslasten IOW lopen op van circa € 15 miljoen in 2026 tot ca. € 75 miljoen in 2029. Daarna nemen de meerkosten door pensionering en ontbreken van nieuwe instroom na 2029 weer af tot € 0 per 2035. Met de huidige verwachting

[6] *Kamerstukken II* 2022/23, 26 448, nr. 718.

van de ontwikkeling van de AOW-leeftijd zal de laatste persoon namelijk in 2036 uit de IOW naar de AOW doorstromen. Cumulatief leidt de verlenging tot extra IOW-lasten van ca. € 310 miljoen.
Daarnaast leidt deze maatregel tot hogere uitgaven aan de Toeslagenwet (TW) omdat mensen die een lage IOW-uitkering krijgen recht kunnen hebben op een aanvulling vanuit de Toeslagenwet.

Verder worden er lagere IOAW-uitgaven verwacht omdat sommige mensen die vanwege de verlenging een IOW-uitkering ontvangen, anders recht zouden hebben gehad op een IOAW-uitkering. Tot slot leidt de verlenging van de IOW tot extra uitvoeringskosten voor het UWV.
Een overzicht van de budgettaire effecten is hieronder weergegeven.

Tabel 1: budgettaire gevolgen IOW verlenging

(in miljoenen euro's)	**2023**	**2024**	**2025**	**2026**	**2027**	**2028**	**Struc.**
IOW	0	0	0	15	41	61	0
TW	0	0	0	1	2	2	0
Inverdieneffect IOAW	0	0	0	– 9	– 24	– 24	0
Uitvoeringskosten (UWV)	0	0	0	1	1	1	0
Totaal	0	0	0	7	20	40	0

2.2 Regeldruk

Deze paragraaf brengt de effecten ten aanzien van regeldruk van het wetsvoorstel in kaart. Onder regeldruk wordt hier verstaan: administratieve lasten en inhoudelijke nalevingkosten voor burgers, bedrijven en professionals.

Het wetsvoorstel heeft geen aanvullende gevolgen voor de administratieve lasten en inhoudelijke nalevingskosten voor burgers, bedrijven en professionals. Het wetsvoorstel voorziet uitsluitend in een verlenging van de huidige situatie.

2.3 Financiële gevolgen voor maatschappelijke sectoren

De verlenging van de IOW heeft geen financiële gevolgen voor maatschappelijke sectoren.

3. Ontvangen commentaren en adviezen

3.1 UWV

UWV heeft aangegeven dat een uitvoeringstoets niet noodzakelijk is omdat het wetsvoorstel enkel ziet op een verlenging van de bestaande regelgeving. In de uitvoering van de wet wijzigt er voor UWV slechts het aantal IOW-aanvragen dat zij dienen te beoordelen en verwerken.

3.2 Adviescollege toetsing regeldruk

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft het dossier niet geselecteerd voor een formeel advies omdat het geen gevolgen voor de regeldruk heeft.

3.3 Internetconsultatie

Het wetsvoorstel heeft tussen 12 juli en 21 augustus 2023 opengestaan voor internetconsultatie. Er zijn 18 openbare reacties ontvangen.
Alle reacties onderschrijven het belang van het verlengen van het vangnet van de IOW.

In verschillende reacties (waaronder die van FNV en CNV) wordt ervoor gepleit om de IOW structureel te maken.
Aanleiding voor de invoering van de IOW was de toenmalige verkorting van de duur van de WW-uitkering, die met name zijn weerslag had op de leeftijdscategorie van 50 jaar en ouder.
Het doel was om de directe gevolgen van het na de WW eventueel aangewezen zijn op een bijstandsuitkering met vermogens- en partnertoets te verzachten.
In de loop van de tijd is de aanleiding voor verlenging van de IOW verschoven naar de achtergebleven arbeidsmarktpositie van oudere werklozen (vanaf 60 jaar). Het kabinet is geen voorstander voor een structureel vangnet voor mensen wiens WW-recht geëindigd is.

Met de Seniorenkansenvisie wordt het beleid voortgezet om, o.a. met positieve prikkels, de arbeidsmarktkansen van zestigplussers verder te verbeteren. Zoals hiervoor reeds is opgemerkt richten die maatregelen zich op de langere termijn en hebben zij daarom tijd nodig om effect te sorteren. Het is daarom nu niet het moment om te beslissen over een structurele vorm van inkomensondersteuning voor deze groep.

In één reactie wordt de suggestie gedaan om een vermogensvrijstelling tot een bepaald bedrag op te nemen. Dit vergt invoering van een vermogenstoets met daarbij een vrijstelling. Deze suggestie is niet overgenomen. De huidige instroom mogelijkheid in de IOW stopt per 1 januari 2024 en dat betekent dat er rekening mee moet worden gehouden dat terugwerkende kracht nodig is. Het is van belang om die periode zo kort mogelijk te houden. De regering kiest daarom voor een verlenging onder de huidige voorwaarden.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel I (onderdelen A en B)

Met deze wijziging wordt geregeld dat de toegang tot de IOW wordt verlengd met vier jaar. Ook personen die werkloos worden of recht krijgen op de loongerelateerde uitkering van de WGA-uitkering op of na 1 januari 2024 en voor 1 januari 2028 en overigens aan de andere gestelde voorwaarden voldoen, krijgen aansluitend op de WW- of WGA-uitkering recht op IOW-uitkering.

Artikel I (onderdeel C)

Dit onderdeel stelt een redactionele correctie voor. Met het doorvoeren van de Reparatiewet SZW 2011 en de Verzamelwet SZW 2011 is per abuis een redactionele fout doorgevoerd. Die wordt hierbij gecorrigeerd.

Artikel I (onderdeel D)

De verlenging van de toegang tot de IOW met vier jaar wordt doorvertaald naar de bepaling die regelt dat de wet met ingang van 1 januari 2034 vervalt. De vervaldatum van de wet wordt daarmee vier jaar opgeschoven naar 1 januari 2038.

Artikel II

Dit artikel regelt de inwerkingtreding. De toegang tot de IOW stopt per 1 januari 2024 en dient vanaf die datum te worden verlengd. Dit wetsvoorstel treedt daarom met ingang van diezelfde datum in werking. Het is voorstelbaar dat het Staatsblad, waarin deze wet wordt geplaatst, na 1 januari 2024 wordt uitgegeven. Dit kan tot gevolg hebben dat er

ouderen tussen wal en schip raken, doordat de eerste dag van hun werkloosheid of de dag dat hun recht op de loongerelateerde uitkering van de WGA-uitkering is ontstaan op of na 1 januari 2024 valt, maar vóór de datum van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. Daardoor zouden zij niet in aanmerking komen voor IOW. Voor die gevallen is het toepassen van terugwerkende kracht noodzakelijk. Voor de betreffende groep heeft dat een begunstigende werking, omdat zij door de terugwerkende kracht toch in aanmerking kunnen komen voor IOW.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
C.E.G. van Gennip