

Vergaderjaar 2010–2011

32 729

Evaluatie Wet inkomensvoorziening oudere werklozen

Nr. 1

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 april 2011

De *Inkomensvoorziening oudere werklozen* (IOW) is een tijdelijke voorziening voor ouderen (60+) die instromen in de WW. Sinds 30 september 2006 komen oudere werklozen, na afloop van hun WW-uitkering tot aan hun pensionering, in aanmerking voor een uitkering op sociaal minimum, zonder partner- en vermogenstoets. Vanaf 1 december 2009 stroomden de eerste IOW'ers na afloop van hun WW in het vangnet. Er zijn op dit moment ca. 300 IOW-uitkeringsgerechtigden, oplopend tot ongeveer 500 personen in 2011. Het budget voor de IOW bedraagt in 2011 € 5 miljoen. Op 1 juli 2011 eindigt bij wet de instroom in de IOW.

In de Kamerbehandeling van het wetsvoorstel IOW is toegezegd dat bij de evaluatie IOW ook de arbeidsmarktpositie van ouderen in ogenschouw genomen zou worden. Een tijdelijke verlenging van de IOW kan overwogen worden, indien dat dienstig is ter verbetering van de arbeidsmarktpositie van ouderen.

Het CBS heeft voor de evaluatie IOW onderzoek gedaan naar de arbeidsparticipatie van ouderen, naar de werkhervatting van oudere werklozen en naar het gebruik van de vangnetregelingen IOW en IOAW: *Vijftigplussers aan het werk (Update)* (2010); *Ouderen in de WW of WGA: werkhervatting en achtergrondkenmerken, 2006–2009* (2011).¹

De bevindingen zijn in bijlage 1 samengevat.¹ Uit het CBS onderzoek blijkt dat de trend van stijgende arbeidsparticipatie van ouderen doorzet. Het blijft echter lastig voor ouderen die eenmaal werkloos zijn geworden, ook als ze graag willen werken, om weer aan het werk te komen. Hoewel de arbeidsdeelname van ouderen in het algemeen is verbeterd, is de arbeidsmarktpositie van oudere werklozen onder invloed van de economische crisis verslechterd.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

De vraag is echter of tijdelijke verlenging van de vangnetvoorziening IOW, dienstig is aan de arbeidsmarktpositie van ouderen.

Enerzijds biedt de IOW bescherming aan oudere werklozen die wel willen werken, maar als gevolg de conjunctuur en van discrepanties tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt, niet meer aan de slag komen. Anderzijds is een cultuuromslag nodig waarin werkgevers en werknemers zich instellen op een langer verblijf van ouderen op de werkvloer. Een vangnet voor oudere werklozen vermindert de prikkel tot investeren in inzetbaarheid en snelle werkherhvatting.

De IOW is bedoeld als tijdelijk vangnet. Ouderen hebben na de aanpassing van de WW in 2006, 5 jaar de tijd gehad om zich in te stellen op de verkorting van de WW-duur van 5 jaar naar 3 jaar en 2 maanden. Onderdeel van de benodigde cultuuromslag is dat de verantwoordelijkheid voor de duurzame inzetbaarheid van ouderen, en de bemiddeling van-werk-naar-werk van met ontslag bedreigde (oudere) werknemers, primair bij burgers en bedrijven zelf ligt. Werknemers zijn zelf verantwoordelijk voor hun inzetbaarheid en aantrekkelijkheid op de arbeidsmarkt, ook op latere leeftijd.

Het kabinet zal later in het voorjaar een standpunt innemen over de IOW.

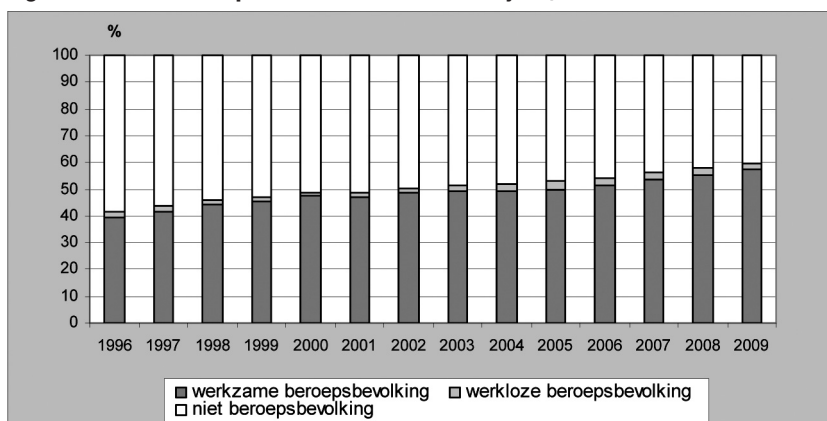
De staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
P. de Krom

SAMENVATTING BEVINDINGEN EVALUATIE IOW

1. Arbeidsparticipatie van oudere werklozen

Uit het CBS onderzoek *Vijftigplussers aan het werk (Update)* (december 2010¹), blijkt dat de arbeidsdeelname van ouderen is verbeterd. De algemene trend van stijgende arbeidsparticipatie zet door. In absolute zin is het aantal 50-plussers dat werk heeft (zelfstandig of in loondienst) verdubbeld van 960 duizend personen in 1996 tot ruim 1.8 miljoen in 2009. De netto arbeidsparticipatie van vijftigplussers, ofwel de werkzame beroepsbevolking, is gestegen van 40% in 1996 tot 57% in 2009. Ter vergelijking: de netto-arbeidsparticipatie van de hele beroepsbevolking 15–65 jarigen was in 2009 68%. Maatregelen t.a.v. prepensioen en VUT hebben bijgedragen aan verhoging van de participatie. CBS verwacht dat de arbeidsparticipatie van ouderen de komende jaren nog flink zal stijgen vanwege de gestage instroom van de jongere generaties vrouwen met steeds hogere participatieniveaus.

Figuur 1: Arbeidsmarktpositie van ouderen (50–64 jaar), 1996–2009



Bron: CBS

Zoals ook zichtbaar is in de figuur, ligt de nog altijd relatief lage participatiegraad van 50–64-jarigen niet aan de hoge werkloosheid in die groep: de werkloosheid schommelde in de periode 1996–2009 tussen de 2,7 (2001) en 5,6 procent (2005). In 2010 begroeg de werkloosheid 4,7%.

2. Werkhervattingskansen van oudere WW'ers

Oudere werklozen in IOW en IOAW zijn langdurig werkloos: ze hebben de maximale WW-duur doorlopen voordat ze van de vangnetvoorziening gebruik kunnen maken, en staan dus per definitie gedurende langere tijd buiten de arbeidsmarkt. Het is bekend dat langdurige werkloosheid zeer nadelig is voor de kansen op werkherhvatting. Uitstroom naar werk vanuit de IOAW is dan ook beperkt (3% in 2007 en 4% in 2008²).

Oudere werklozen die weer aan de slag gaan, zullen dat naar verwachting snel na aanvang van hun WW-uitkering doen. Om de arbeidsmarktpositie van oudere werklozen te beoordelen, moet dus vooral gekeken worden naar de oudere werklozen die net zijn ingestroomd in een uitkering: zij hebben de meeste kans op werkherhvatting. In het CBS-onderzoek is dan ook gekeken naar de werkherhvatting van potentiële-IOW'ers: iedereen die na 30 september 2006 is ingestroomd in de WW (of WGA) en op het moment van instroom 60 jaar of ouder was. Met andere woorden: de doelgroep die potentieel na afloop van de WW (of WGA) gebruik kon maken van het vangnet IOW.

¹ Dit rapport is een update van het rapport *Vijftigplussers aan het werk* dat in augustus 2010 is gepubliceerd. Het IOW-potentieel is in dit onderzoek nader uitgesplitst naar leeftijd en uitstroom naar een baan of als zelfstandige. Verder zijn gegevens over het IOW-potentieel in 2009 toegevoegd.

² Zie tabellen 7a en 8a in CBS, *Vijftigplussers aan het werk (Update)* (december 2010).

CBS heeft de instroom, uitstroom en uitstroom naar werk van potentiële IOW'ers onderzocht in de periode 2006–2009.

Tabel 1 – Procentuele instroom, uitstroom en uitstroom naar werk uit de WW van potentiële IOW'ers 2006–2009¹

| | Totale instroom | Uitstroom naar | | | |
|--------------------------------|-----------------|----------------|-------------|----------|---------------------|
| | | Werk | Zelfstandig | Pensioen | Overig ² |
| Instroom 2006 – uitstroom 2007 | 100 | 25 | 2 | 15 | 16 |
| Instroom 2007 – uitstroom 2008 | 100 | 12 | 1 | 19 | 10 |
| Instroom 2008 – uitstroom 2009 | 100 | 8 | – | – | – |

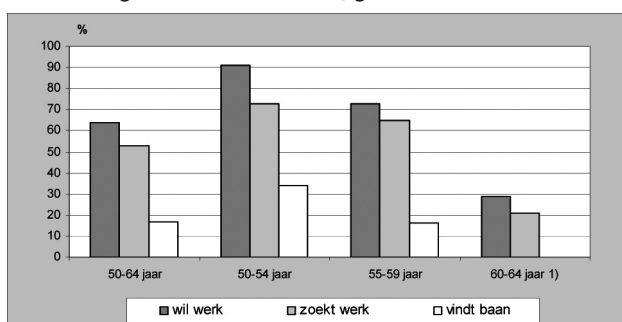
¹ Zie tabellen 1 t/m 3 in CBS, *Ouderen in de WW of WGA: werkherleving en achtergrondkenmerken, 2006–2009 – onderzoek in het kader van de evaluatie van de IOW* (maart 2011).

² Van de groep «overige» uitstroom, is bezien of de uitkeringsgerechtigden in het uitstroomjaar ten minste gedurende één maand gebruik maakten van de ziektewet: dat deed 34% in 2007 en 39% in 2008.

In tabel 1 is zichtbaar dat de werkherleving van 60+ werklozen, met name onder invloed van de economische crisis, is verslechterd. In het onderzoek van CBS¹ wordt verder zichtbaar dat naarmate werklozen ouder zijn, de mate van werkherleving minder wordt. Het bemiddelbaar werk- en denkniveau (basis-, middelbaar of hoger onderwijs), lijkt voor 60-plussers verder weinig effect te hebben op de mate van werkherleving. Voor jongere cohorten werkzoeken geldt wel: hoe hoger het opleidingsniveau, hoe groter de kans op werkherleving². Met name ouderen die een gedeeltelijke WW-uitkering krijgen en daarnaast nog werkzaam zijn, en dus een band met de arbeidsmarkt hebben behouden, stromen vaker weer volledig uit de WW naar werk.

Om de werkherlevingskansen van oudere werklozen te onderzoeken, is het zaak te kijken naar de gemotiveerde oudere werkzoekenden. Niet gemotiveerde werklozen zoeken geen werk en zullen ook niet aan de slag gaan: als zij meegenomen worden in het onderzoek ontstaat een vertekend beeld. Op basis van gegevens in de Enquête Beroepsbevolking (EBB 2005–2007) heeft CBS de binding van oudere werklozen met de arbeidsmarkt onderzocht.

Figuur 2: Personen van 50–64 jaar met een WW-uitkering en zonder baan in loondienst naar binding met de arbeidsmarkt, gemiddelden 2005–2007



Bron: CBS

64% van de 50–64-jarigen in de WW wil werken, 53% is ook op zoek naar werk³. Uiteindelijk vindt 17 procent van de oudere mensen die willen werken, binnen één jaar een baan in loondienst⁴.

¹ CBS, *Ouderen in de WW of WGA: werkherleving en achtergrondkenmerken, 2006–2009 – onderzoek in het kader van de evaluatie van de IOW* (maart 2011).

² UWV Kwartaal Verkenning 2010-II.

³ Deze percentages zijn gebaseerd op antwoorden van oudere WW'ers aan CBS in de Enquête Beroepsbevolking (EBB), op vragen over werkwillendheid en zoekgedrag. Oudere WW'ers hebben net als andere WW'ers sollicitatieplicht. Het zonder deugdelijke grond niet nakomen van de sollicitatieplicht is een overtreding van artikel 24, eerste lid, onderdeel b, ten eerste WW. Bij overtreding kan UWV een maatregel opleggen. De invulling van de sollicitatieplicht is maatwerk: solliciteren moet in voldoende mate gebeuren. Wat voldoende is hangt af van de individuele omstandigheden. Hierbij wordt rekening gehouden met de regionale arbeidsmarktsituatie en het aantal beschikbare vacatures, de mogelijkheden van de werknemer en eventueel aanwezige medische beperkingen en het begrip passende arbeid. (Bron: *Besluit sollicitatieplicht werknemers WW 2009*).

⁴ In het onderzoek is werkherleving op andere wijze dan in loondienst, bij voorbeeld als zelfstandige, niet meegenomen. Dit leidt tot een onderschatting van de werkherleving van ouderen. Van de hele Nederlandse beroepsbevolking werkt 13% anders dan in loondienst. Bij ouderen is het aandeel zelfstandigen mogelijk hoger, omdat het voor hen lastiger is via loondienst aan het werk te komen.

Er is een sterke relatie tussen leeftijd en werkwillendheid. Van de 50–54-jarigen wil ruim 90% werk, en vindt éénderde van hen binnen een jaar een baan. Van de 60-plussers is 30% bereid om aan het werk te gaan. Het aantal 60-plussers dat een baan vindt, is te klein om betrouwbaar over te publiceren. Naar mate de leeftijd vordert en de werkloosheid langer duurt, nemen de werkwillendheid van de ouderen en de kans om weer aan het werk te komen, af. Opvallend is dat die daling voor 50–54-jarigen beperkt is: de bereidheid om te werken voor deze groep neemt nauwelijks af met werkloosheidsduur (zie figuur 5 in *Vijftigplussers aan het werk*).

3. Gebruik IOW en IOAW

In het algemeen valt op dat het gebruik van de vangnetregelingen in absolute zin beperkt is. De instroom in de IOW is in december 2009 van start gegaan. Er zijn op dit moment ca. 300 uitkeringsgerechtigden, naar verwachting oplopend tot een bestand van ongeveer 500 personen in 2011. Het budget voor de IOW bedraagt in 2011 € 5 miljoen.

Het gebruik van de IOAW is vanaf 1999 (ruim 20 000 uitkeringen) sterk gedaald tot 6 000 uitkeringen in 2007. Als gevolg van de economische crisis is het aantal IOAW-uitkeringen weer gestegen tot ca. 13 000 uitkeringen in 2011. Het budget voor de IOAW bedraagt in 2011 € 193 miljoen.

Belangrijkste verschil tussen de IOW en de IOAW is de leeftijdsgrens (resp. 60 jaar en 50 jaar bij instroom in de WW), en het feit dat in de IOAW het partnerinkomen wel in aanmerking wordt genomen. Na de beëindiging van de IOW zou ongeveer een kwart van de IOW'ers in aanmerking komen voor IOAW omdat ze alleenstaande zijn. Nog eens 40% van de IOW'ers heeft een partner met een klein inkomen, en heeft vanuit de IOAW recht op aanvulling. Ongeveer tweederde van de uitkeringsgerechtigden komt dus voor de IOAW in aanmerking. Eenderde van de IOW'ers heeft een partner met een te hoog inkomen waardoor deze groep geen aanspraak kan maken op de IOAW.