



Advies Raad van State inzake het voorstel van wet Inkomensvoorziening oudere werklozen

Nader Rapport

25 september 2019

Nader rapport inzake het voorstel van wet Inkomensvoorziening oudere werklozen

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 6 september 2019, nr. 2019001393, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 6 september 2019, nr. W12.19.0205/III, bied ik U hierbij aan.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een opmerking over de motivering van het voorstel gemaakt en heeft geadviseerd in verband daarmee de toelichting aan te passen, voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

De tekst van het advies treft u hieronder aan, met tussengevoegd de reactie daarop.

Bij Kabinetsmissive van 15 juli 2019, no.2019001393, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet inkomensvoorziening oudere werklozen in verband met het verlengen van de werkingsduur van die wet en het verhogen van de toetredingsleeftijd, met memorie van toelichting.

Het voorstel regelt opnieuw een (vierjarige) verlenging van de Wet inkomensvoorziening oudere werklozen (IOW). Hierdoor kunnen oudere werklozen tot 1 januari 2026 instromen in de IOW. Verder regelt het voorstel een beperkte stijging van de leeftijdsgrens voor instroom in de IOW.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt een opmerking over de motivering van het voorstel. Hierbij gaat zij in op het gemaakte onderscheid naar leeftijd, de oorspronkelijke bedoeling van de wetgever bij de beperking in duur van de wet en de huidige situatie op de arbeidsmarkt. In verband daarmee is aanpassing van de toelichting wenselijk.

1. Inleiding

De IOW voorziet in een inkomensvoorziening op het sociaal minimumniveau voor werknemers die op of na hun zestigste levensjaar werkloos of gedeeltelijk arbeidsongeschikt worden. Na afloop van de WW- of loongerelateerde WGA-uitkering ontvangt de betrokkene een IOW-uitkering tot de AOW-gerechtigde leeftijd. Anders dan bij de Participatiewet geldt er in de IOW geen partner- en vermogens-toets. De Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW) voorziet in de inkomensondersteuning voor werknemers die geboren zijn voor 1 januari 1965 en op of na hun vijftigste levensjaar werkloos of gedeeltelijk arbeidsongeschikt worden. Anders dan in de IOAW geldt er in de IOW geen partnertoets.¹

De IOW is als tijdelijke regeling ingevoerd op 1 december 2009. Naar aanleiding van de indertijd verkorte WW-uitkeringsduur rechtvaardigde de toenmalige achtergestelde arbeidsmarktpositie van

¹ De persoon die nog geen vijftig jaar is voordat hij of zij werkloos of gedeeltelijk arbeidsongeschikt wordt, zal na de uitkeringsduur voor de WW of WGA in de bijstand terechtkomen. Voor deze groep geldt dat het eigen vermogen de betrokkene en zijn eventuele partner niet te hoog mag zijn, wil er recht bestaan op (algemene) bijstand. Voor een gezamenlijk huishouden of een alleenstaande ouder is deze vermogensgrens thans € 12.240, voor een alleenstaande de helft daarvan. Tevens is het inkomen van de partner niet van belang voor het recht op, en de hoogte van, de IOW-uitkering. Dit is wel het geval voor bijstandsgerechtigden.



oudere werklozen de tijdelijke regeling.² Dezelfde motivering werd gebruikt voor de verlenging van de IOW in 2015.³

Zonder verdere verlenging zou er vanaf 1 januari 2022 geen nieuwe instroom meer kunnen plaatsvinden in de IOW. Door de voorgestelde verlenging met vier jaar kunnen oudere werklozen tot 1 januari 2026 blijven instromen in de IOW. Verder regelt het voorstel dat de leeftijdsgrens voor instroom in de IOW met een verhoging naar 60 jaar en 4 maanden maar beperkt meestijgt met de verhoging van de AOW-gerechtigde leeftijd. Dit wijkt af van het regeerakkoord. Het regeerakkoord voorzag erin om die grens te laten meestijgen met de AOW-gerechtigde leeftijd.⁴

2. Motivering van het voorstel

Het doel van het voorstel is blijkens de toelichting er voor te zorgen dat oudere werknemers na het einde van hun WW- of WGA-uitkering niet hun eigen vermogen of dat van hun partner hoeven 'op te eten'.⁵

Het voorstel bereikt dit doel echter slechts voor werknemers die 60 jaar en vier maanden oud zijn. Werknemers die jonger dan 60 jaar en vier maanden zijn en werkloos worden moeten wel hun eigen vermogen of dat van hun partner aanspreken. De toelichting geeft geen rechtvaardiging voor dit gemaakte onderscheid naar leeftijd. Een verwijzing naar het regeerakkoord vormt geen zelfstandige motivering.

De IOW is ingevoerd omdat in 2009 de maximale duur van de WW-uitkering is ingekort. Dit trof in het bijzonder oudere werknemers, terwijl bovendien hun positie op de arbeidsmarkt zwak was.⁶ Bij de verlenging van de IOW in 2015 golden dezelfde argumenten, omdat door de Wet werk en zekerheid opnieuw de duur van de WW-uitkering is bekort, terwijl de arbeidsmarktpositie van oudere werknemers niet was verbeterd.

Bij het huidige voorstel ontbreekt echter een dergelijke inhoudelijke motivering. De maximale duur van de WW-uitkering is na de Wet werk en zekerheid niet verder ingekort. Tevens is de arbeidsmarktpositie van ouderen gunstiger geworden. Ten tijde van het voorstel tot verlenging van de IOW bracht de regering, onder verwijzing naar het rapport 'Toekomstbestendigheid Werkloosheidswet' van de Sociaal Economische Raad, naar voren 'dat de IOW als een tijdelijk arrangement moest worden gezien, mede in het perspectief van komende ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en de aankomende vergrijzing'.⁷

Er is thans sprake van krapte op de arbeidsmarkt,⁸ aangewakkerd door de economische groei, vergrijzing en ontgroening. Zo waren er in het tweede kwartaal van 2019 gemiddeld 93 vacatures per 100 werklozen, terwijl er nog 80 vacatures per 100 werklozen waren in het laatste kwartaal van 2018.⁹ In de nabije toekomst wordt een stabilisatie van het aantal vacatures voorzien.¹⁰ De werkloosheid stijgt iets, maar blijft laag.¹¹ De krapte op de arbeidsmarkt biedt meer baankansen voor werkzoekenden. Dit geldt ook voor oudere werknemers.¹²

² Toelichting, algemeen deel, paragraaf 1, onder 'Huidige situatie' en Kamerstukken II 2006/07, 30 819, nr. 3, p. 2. De verkorting van de maximale WW-uitkeringsduur van 5 jaar naar 38 maanden (en vervolgens met de Wet werk en zekerheid naar 24 maanden) kwam volledig tot effect bij oudere werknemers waardoor – naast de slechtere arbeidsmarktpositie – het toenmalige kabinet een specifieke voorziening voor oudere werklozen gerechtvaardigd vond. Zie ook Kamerstukken II 2013/14, 33 818, nr. 3, p. 62.

³ Kamerstukken II 2013/14, 33 818, nr. 3, p. 62–64.

⁴ In het debat over de Wet arbeidsmarkt in balans is specifiek aandacht gevraagd voor de arbeidsmarktpositie van ouderen. Daaruit voortvloeiend heeft het kabinet toegezegd om het vangnet van de IOW uit te breiden.

⁵ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 1, onder 'Wijziging van de IOW'.

⁶ 'De verkorting van de WW-uitkeringsduur tot maximaal drie jaar en twee maanden komt volledig tot effect bij oudere werklozen. Zij zijn hierdoor sneller aangewezen op een uitkering op grond van de IOAW. Ondanks de reeds getroffen maatregelen is de positie van de werkloze 60-plusser op de arbeidsmarkt nog zwak. Dit rechtvaardigt de IOW als compensatie voor de verkorting van de WW-duur voor ouderen.' Uit: Kamerstukken II 2007/08, 30 819, nr. 8.

⁷ Kamerstukken II 2013/14, 33 818, nr. 3, p. 63.

⁸ UWV, *Duiding Arbeidsmarktontwikkelingen*, 2019.

⁹ CBS, *Bijna net zoveel vacatures als werklozen*, 2019.

¹⁰ UWV, *Arbeidsmarktprognose 2019–2020*, 2019, p. 9.

¹¹ Macro Economische Verkenningen 2020.

¹² Zowel de arbeidsparticipatie als de werkherattingskans is aan het verbeteren. De arbeidsparticipatie van de groep 55–65 jarigen en zelfs ouder is – mede onder invloed van de verhoging van de AOW-gerechtigde leeftijd en beperking van de mogelijkheden om vervroegd uit te treden – al jaren aan het toenemen. In 2019 wordt een stijging van de bruto arbeidsparticipatie van de groep 55 tot en met 64-jarigen verwacht naar 74,1% van het potentieel aan arbeidskrachten (UWV, *Arbeidsmarktprognose 2019–2020*, 2019, p. 9). De werkherattingskans is lastiger te duiden, maar aantoonbaar aan het verbeteren (UWV, *Meer uitstroom naar werk vanuit de WW*, 2019, p. 2–3). Ten slotte is nog het aantal langdurig werklozen onder 45-plussers het grootst (42% van hen was in het tweede kwartaal van 2019 minstens een jaar werkloos), maar ook bij hen is er sprake van een forse daling (in het tweede kwartaal van 2018 was dat nog 58%) (CBS, *Bijna net zoveel vacatures als werklozen*, 2019).



De Afdeling onderkent dat ook in de huidige situatie de positie van werklozen boven de 60 jaar op de arbeidsmarkt kwetsbaar is. Met het verlengen van de IOW wordt echter voor zowel werkgevers als werknemers ook de prikkel verminderd om te investeren in inzetbaarheid en snelle werkherhervatting van ouderen op de arbeidsmarkt.¹³

In de afgelopen jaren is een aantal stappen gezet om de arbeidsmarktpositie van oudere werknemers te verbeteren. Zo is in 2018 het loonkostenvoordeel voor oudere werknemers geïntroduceerd¹⁴ en zet het kabinet met het actieplan 'Perspectief voor vijftigplussers' en het tegengaan van leeftijdsdiscriminatie verder in op de nog achterblijvende arbeidsmarktpositie van ouderen.¹⁵ Ook zet de regering, mede gezien het pensioenakkoord en het nader rapport bij de Wet temporisering verhoging AOW-leeftijd, met sociale partners in op duurzame inzetbaarheid om ouderen langer inzetbaar te maken. Nu er sprake is van krapte op de arbeidsmarkt is derhalve een nadere motivering aangewezen waarom reeds gedane of ingezette stappen om de arbeidsmarktpositie van ouderen te verbeteren niet toereikend zijn.

De werkherhervattingskansen van ouderen is geen vaststaand gegeven, en voor een belangrijk deel de resultante van beleidskeuzes.¹⁶ De toelichting zou daarom dienen in te gaan op de vraag of de (verlenging van de) IOW een mogelijk negatief effect zal hebben op de werkherhervatting van oudere werknemers. In dit verband valt het op dat ondanks de verbeterde situatie op de arbeidsmarkt, de instroom in de IOW toeneemt. De populatie bedroeg ongeveer 500 gerechtigden in 2011,¹⁷ tot (geraamd) ongeveer 6.100 gerechtigden in 2019.¹⁸

De Afdeling adviseert om in de toelichting de noodzaak van het voorstel nader te motiveren, nu oudere werknemers niet meer onlangs geconfronteerd zijn met een verkorting van de WW-duur, hun arbeidsmarktpositie is verbeterd en de vergrijzing ertoe leidt dat het zeer gewenst is dat de betreffende groep zo veel mogelijk blijft participeren op de arbeidsmarkt.

Ik onderschrijf dat het wenselijk is dat ook zestigplussers zo veel mogelijk blijven participeren op de arbeidsmarkt. De arbeidsmarktpositie van oudere werknemers (vijftigplussers) is verbeterd en de arbeidsparticipatie van deze groep stijgt. De regering heeft daartoe de afgelopen jaren diverse maatregelen ingezet, zowel direct ten behoeve van deze groep als ter stimulering van de economie en daarmee de werkgelegenheid.

Het onderhavige wetsvoorstel ziet evenwel op een groep zestigplussers die ondanks de verbeterde arbeidsmarktsituatie toch werkloos worden. In dat geval zijn de vooruitzichten voor een terugkeer op de arbeidsmarkt, evenals in 2009 en 2015, minder rooskleurig. Ouderen worden niet vaker werkloos dan jongeren, maar als deze groep eenmaal werkloos is, kost het met name zestigplussers veel moeite om binnen of buiten het beroep of de sector weer werk te vinden.

Een mogelijk negatieve invloed op de werkherhervattingskansen van personen van 60 jaar en 4 maanden en ouder is niet meegewogen ten tijde van de beslissing om de IOW met vier jaren te verlengen. De regering acht het continueren voor 4 jaren van het vangnet voor mensen die echt niet meer aan het werk kunnen komen te prefereren boven het creëren van een extra prikkel tot duurzame inzetbaarheid voor zestigplussers. Zoals hiervoor aangegeven heeft de regering de afgelopen jaren reeds diverse stimulerende maatregelen ingezet om dit doel te bereiken. Uiteraard is het niet de intentie van de regering om een negatieve prikkel toe te voegen, waarbij een groep zestigplussers met een extra terugval in inkomen te maken krijgt. Daarbij komt dat mensen met een IOW uitkering dezelfde plichten hebben als in de WW.

De verklaring voor de toename van de IOW-populatie kan gevonden worden in de verhoging van de pensioenleeftijd en het daarbij afschaffen van regelingen voor vervroegd uittreden. Ook de conjunctuur heeft invloed op de instroom in de IOW, welk effect een vertraging kent als gevolg van de WW-duur. De regering is van mening dat de mogelijk negatieve invloeden van deze bewegingen op de inkomenspositie van deze groep zestigplussers nog te onevenredig groot zijn.

De regering acht het daarom ook voor de komende vier jaren wenselijk om het vangnet van de IOW in stand te houden.

De effecten van de IOW op de arbeidsmarktpositie van zestigplussers komen aan de orde bij de evaluatie van deze wet, die in 2020 afgerond wordt.

Ik heb de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel met deze overweging aangevuld.

¹³ CPB, Policy Brief 2017/10, *Langer doorwerken, keuzes voor nu en later*, Den Haag 2017, p. 17: '... Een ander voorbeeld is de verlenging van de IOW, die in het regeerakkoord is aangekondigd. Dat is tegelijkertijd ook een voorbeeld van het feit dat tijdelijke regelingen de neiging hebben verlengd te worden. Het risico daarvan is dat dit structurele maatregelen voor duurzame inzetbaarheid ontmoedigt'.

¹⁴ Het maximale voordeel kan oplopen tot € 6.000.

¹⁵ Zie Kamerstukken II 2017/18, 29 544, nrs. 814 en 924.

¹⁶ ESB, *Werkherhervattingskansen voor oudere werklozen*, 2013, p. 105.

¹⁷ Kamerstukken II 2010/11, 32 729, nr. 1.

¹⁸ UWV, *Cijfers en trends*, 2019.



De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

De vice-president van de Raad van State,

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om de financiële paragraaf aan te passen naar aanleiding van de uitkomsten van het pensioenakkoord. Daarnaast is van de gelegenheid gebruik gemaakt om het wetsvoorstel van overgangsrecht te voorzien voor personen wier recht op IOW is ontstaan voor 1 januari 2020.

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

*De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. Koolmees.*



Advies Raad van State

No. W12.19.0205/III
's-Gravenhage, 6 september 2019

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 15 juli 2019, no.2019001393, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet inkomensvoorziening oudere werklozen in verband met het verlengen van de werkingsduur van die wet en het verhogen van de toetredingsleeftijd, met memorie van toelichting.

Het voorstel regelt opnieuw een (vierjarige) verlenging van de Wet inkomensvoorziening oudere werklozen (IOW). Hierdoor kunnen oudere werklozen tot 1 januari 2026 instromen in de IOW. Verder regelt het voorstel een beperkte stijging van de leeftijdsgrens voor instroom in de IOW.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt een opmerking over de motivering van het voorstel. Hierbij gaat zij in op het gemaakte onderscheid naar leeftijd, de oorspronkelijke bedoeling van de wetgever bij de beperking in duur van de wet en de huidige situatie op de arbeidsmarkt. In verband daarmee is aanpassing van de toelichting wenselijk.

1. Inleiding

De IOW voorziet in een inkomensvoorziening op het sociaal minimumniveau voor werknemers die op of na hun zestigste levensjaar werkloos of gedeeltelijk arbeidsongeschikt worden. Na afloop van de WW- of loongerelateerde WGA-uitkering ontvangt de betrokkene een IOW-uitkering tot de AOW-gerechtigde leeftijd. Anders dan bij de Participatiewet geldt er in de IOW geen partner- en vermogens- toets. De Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW) voorziet in de inkomensondersteuning voor werknemers die geboren zijn voor 1 januari 1965 en op of na hun vijftigste levensjaar werkloos of gedeeltelijk arbeidsongeschikt worden. Anders dan in de IOAW geldt er in de IOW geen partnertoets.¹

De IOW is als tijdelijke regeling ingevoerd op 1 december 2009. Naar aanleiding van de indertijd verkorte WW-uitkeringsduur rechtvaardigde de toenmalige achtergestelde arbeidsmarktpositie van oudere werklozen de tijdelijke regeling.² Dezelfde motivering werd gebruikt voor de verlenging van de IOW in 2015.³

Zonder verdere verlenging zou er vanaf 1 januari 2022 geen nieuwe instroom meer kunnen plaatsvinden in de IOW. Door de voorgestelde verlenging met vier jaar kunnen oudere werklozen tot 1 januari 2026 blijven instromen in de IOW. Verder regelt het voorstel dat de leeftijdsgrens voor instroom in de IOW met een verhoging naar 60 jaar en 4 maanden maar beperkt meestijgt met de verhoging van de AOW-gerechtigde leeftijd. Dit wijkt af van het regeerakkoord. Het regeerakkoord voorzag erin om die grens te laten meestijgen met de AOW-gerechtigde leeftijd.⁴

2. Motivering van het voorstel

Het doel van het voorstel is blijkens de toelichting er voor te zorgen dat oudere werknemers na het einde van hun WW- of WGA-uitkering niet hun eigen vermogen of dat van hun partner hoeven 'op te eten'.⁵

Het voorstel bereikt dit doel echter slechts voor werknemers die 60 jaar en vier maanden oud zijn. Werknemers die jonger dan 60 jaar en vier maanden zijn en werkloos worden moeten wel hun eigen

¹ De persoon die nog geen vijftig jaar is voordat hij of zij werkloos of gedeeltelijk arbeidsongeschikt wordt, zal na de uitkeringsduur voor de WW of WGA in de bijstand terechtkomen. Voor deze groep geldt dat het eigen vermogen de betrokkene en zijn eventuele partner niet te hoog mag zijn, wil er recht bestaan op (algemene) bijstand. Voor een gezamenlijk huishouden of een alleenstaande ouder is deze vermogensgrens thans € 12.240, voor een alleenstaande de helft daarvan. Tevens is het inkomen van de partner niet van belang voor het recht op, en de hoogte van, de IOW-uitkering. Dit is wel het geval voor bijstandsgerechtigden.

² Toelichting, algemeen deel, paragraaf 1, onder 'Huidige situatie' en Kamerstukken II 2006/07, 30 819, nr. 3, p. 2. De verkorting van de maximale WW-uitkeringsduur van 5 jaar naar 38 maanden (en vervolgens met de Wet werk en zekerheid naar 24 maanden) kwam volledig tot effect bij oudere werknemers waardoor – naast de slechtere arbeidsmarktpositie – het toenmalige kabinet een specifieke voorziening voor oudere werklozen gerechtvaardigd vond. Zie ook Kamerstukken II 2013/14, 33 818, nr. 3, p. 62.

³ Kamerstukken II 2013/14, 33 818, nr. 3, p. 62–64.

⁴ In het debat over de Wet arbeidsmarkt in balans is specifiek aandacht gevraagd voor de arbeidsmarktpositie van ouderen. Daaruit voortvloeiend heeft het kabinet toegezegd om het vangnet van de IOW uit te breiden.

⁵ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 1, onder 'Wijziging van de IOW'.



vermogen of dat van hun partner aanspreken. De toelichting geeft geen rechtvaardiging voor dit gemaakte onderscheid naar leeftijd. Een verwijzing naar het regeerakkoord vormt geen zelfstandige motivering.

De IOW is ingevoerd omdat in 2009 de maximale duur van de WW-uitkering is ingekort. Dit trof in het bijzonder oudere werknemers, terwijl bovendien hun positie op de arbeidsmarkt zwak was.⁶ Bij de verlenging van de IOW in 2015 golden dezelfde argumenten, omdat door de Wet werk en zekerheid opnieuw de duur van de WW-uitkering is bekort, terwijl de arbeidsmarktpositie van oudere werknemers niet was verbeterd.

Bij het huidige voorstel ontbreekt echter een dergelijke inhoudelijke motivering.

De maximale duur van de WW-uitkering is na de Wet werk en zekerheid niet verder ingekort. Tevens is de arbeidsmarktpositie van ouderen gunstiger geworden. Ten tijde van het voorstel tot verlenging van de IOW bracht de regering, onder verwijzing naar het rapport 'Toekomstbestendigheid Werkloosheids-wet' van de Sociaal Economische Raad, naar voren '*dat de IOW als een tijdelijk arrangement moest worden gezien, mede in het perspectief van komende ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en de aankomende vergrijzing*'.⁷

Er is thans sprake van krapte op de arbeidsmarkt,⁸ aangewakkerd door de economische groei, vergrijzing en ontgroening. Zo waren er in het tweede kwartaal van 2019 gemiddeld 93 vacatures per 100 werklozen, terwijl er nog 80 vacatures per 100 werklozen waren in het laatste kwartaal van 2018.⁹ In de nabije toekomst wordt een stabilisatie van het aantal vacatures voorzien.¹⁰ De werkloosheid stijgt iets, maar blijft laag.¹¹ De krapte op de arbeidsmarkt biedt meer baankansen voor werkzoekenden. Dit geldt ook voor oudere werknemers.¹²

De Afdeling onderkent dat ook in de huidige situatie de positie van werklozen boven de 60 jaar op de arbeidsmarkt kwetsbaar is. Met het verlengen van de IOW wordt echter voor zowel werkgevers als werknemers ook de prikkel verminderd om te investeren in inzetbaarheid en snelle werkherleving van ouderen op de arbeidsmarkt.¹³

In de afgelopen jaren is een aantal stappen gezet om de arbeidsmarktpositie van oudere werknemers te verbeteren. Zo is in 2018 het loonkostenvoordeel voor oudere werknemers geïntroduceerd¹⁴ en zet het kabinet met het actieplan 'Perspectief voor vijftigplussers' en het tegengaan van leeftijdsdiscriminatie verder in op de nog achterblijvende arbeidsmarktpositie van ouderen.¹⁵ Ook zet de regering, mede gezien het pensioenakkoord en het nader rapport bij de Wet temporisering verhoging AOW-leeftijd, met sociale partners in op duurzame inzetbaarheid om ouderen langer inzetbaar te maken. Nu er sprake is van krapte op de arbeidsmarkt is derhalve een nadere motivering aangewezen waarom reeds gedane of ingezette stappen om de arbeidsmarktpositie van ouderen te verbeteren niet toereikend zijn.

De werkherlevingskans van ouderen is geen vaststaand gegeven, en voor een belangrijk deel de resultante van beleidskeuzes.¹⁶ De toelichting zou daarom dienen in te gaan op de vraag of de (verlenging van de) IOW een mogelijk negatief effect zal hebben op de werkherleving van oudere werknemers. In dit verband valt het op dat ondanks de verbeterde situatie op de arbeidsmarkt, de

⁶ 'De verkorting van de WW-uitkeringsduur tot maximaal drie jaar en twee maanden komt volledig tot effect bij oudere werklozen. Zij zijn hierdoor sneller aangewezen op een uitkering op grond van de IOAW. Ondanks de reeds getroffen maatregelen is de positie van de werkloze 60-plusser op de arbeidsmarkt nog zwak. Dit rechtvaardigt de IOW als compensatie voor de verkorting van de WW-duur voor ouderen.' Uit: Kamerstukken II 2007/08, 30 819, nr. 8.

⁷ Kamerstukken II 2013/14, 33 818, nr. 3, p. 63.

⁸ UWV, *Duiding Arbeidsmarktontwikkelingen*, 2019.

⁹ CBS, *Bijna net zoveel vacatures als werklozen*, 2019.

¹⁰ UWV, *Arbeidsmarktprognose 2019–2020*, 2019, p. 9.

¹¹ Macro Economische Verkenningen 2020.

¹² Zowel de arbeidsparticipatie als de werkherlevingskans is aan het verbeteren. De arbeidsparticipatie van de groep 55–65 jarigen en zelfs ouder is – mede onder invloed van de verhoging van de AOW-gerechtigde leeftijd en beperking van de mogelijkheden om vervroegd uit te treden – al jaren aan het toenemen. In 2019 wordt een stijging van de bruto arbeidsparticipatie van de groep 55 tot en met 64-jarigen verwacht naar 74,1% van het potentieel aan arbeidskrachten (UWV, *Arbeidsmarktprognose 2019–2020*, 2019, p. 9). De werkherlevingskans is lastiger te duiden, maar aantoonbaar aan het verbeteren (UWV, *Meer uitstroom naar werk vanuit de WW*, 2019, p. 2–3). Ten slotte is nog het aantal langdurig werklozen onder 45-plussers het grootst (42% van hen was in het tweede kwartaal van 2019 minstens een jaar werkloos), maar ook bij hen is er sprake van een forse daling (in het tweede kwartaal van 2018 was dat nog 58%) (CBS, *Bijna net zoveel vacatures als werklozen*, 2019).

¹³ CPB, Policy Brief 2017/10, *Langer doorwerken, keuzes voor nu en later*, Den Haag 2017, p. 17: '... Een ander voorbeeld is de verlenging van de IOW, die in het regeerakkoord is aangekondigd. Dat is tegelijkertijd ook een voorbeeld van het feit dat tijdelijke regelingen de neiging hebben verlengd te worden. Het risico daarvan is dat dit structurele maatregelen voor duurzame inzetbaarheid ontmoedigt'.

¹⁴ Het maximale voordeel kan oplopen tot € 6.000.

¹⁵ Zie Kamerstukken II 2017/18, 29 544, nrs. 814 en 924.

¹⁶ ESB, *Werkherlevingskansen voor oudere werklozen*, 2013, p. 105.



instroom in de IOW toeneemt. De populatie bedroeg ongeveer 500 gerechtigden in 2011,¹⁷ tot (geraamd) ongeveer 6.100 gerechtigden in 2019.¹⁸

De Afdeling adviseert om in de toelichting de noodzaak van het voorstel nader te motiveren, nu oudere werknemers niet meer onlangs geconfronteerd zijn met een verkorting van de WW-duur, hun arbeidsmarktpositie is verbeterd en de vergrijzing ertoe leidt dat het zeer gewenst is dat de betreffende groep zo veel mogelijk blijft participeren op de arbeidsmarkt.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf.*

¹⁷ Kamerstukken II 2010/11, 32 729, nr. 1.

¹⁸ UWV, *Cijfers en trends*, 2019.



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Voorstel van wet [[]] tot wijziging van de Wet inkomensvoorziening oudere werklozen in verband met het verlengen van de werkingsduur van die wet en het verhogen van de toetredingsleeftijd

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is de werkingsduur van de Wet inkomensvoorziening oudere werklozen te verlengen om de inkomenszekerheid van oudere werklozen te vergroten en de toetredingsleeftijd vast te stellen op 60 jaar en 4 maanden;

Zo is het dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I WET INKOMENSVORZIENING OUDERE WERKLOZEN

De Wet inkomensvoorziening oudere werklozen wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 3, eerste lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. In onderdeel a wordt '1 januari 2020' vervangen door '1 januari 2024'.
2. In onderdeel b wordt '60 jaar of ouder is' vervangen door '60 jaar en 4 maanden of ouder is'.

B

Artikel 3a, wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid, onderdeel a wordt '1 januari 2020' vervangen door '1 januari 2024'.
2. In het eerste lid, onderdeel b en het derde lid wordt '60 jaar of ouder is' vervangen door '60 jaar en 4 maanden of ouder is'.
3. In het derde lid wordt '60 jaar of ouder was' vervangen door '60 jaar en 4 maanden of ouder was'.

C

In artikel 50, tweede lid, wordt '1 januari 2030' vervangen door '1 januari 2034'.

ARTIKEL II INWERKINGTREDINGSBEPALING

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,



TOELICHTING

Algemeen

1. Aanleiding en doel van het wetsvoorstel

Huidige situatie

De Wet inkomensvoorziening oudere werklozen (hierna: IOW) voorziet in een inkomensvoorziening voor werknemers die op of na hun 60^e levensjaar 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 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 ingevoerd op 1 december 2009. De aanleiding voor de IOW was gelegen in de toenmalige achtergestelde arbeidsmarktpositie voor oudere werklozen. Vanwege dezelfde reden is de IOW in 2014 verlengd tot en met 2019.

De huidige IOW-regeling is tijdelijk. Tot en met 2019 komen mensen die bij instroom in de WW 60 jaar of ouder zijn, na afloop van hun WW-uitkering (of loongerelateerde WGA-uitkering) in aanmerking voor de IOW. Onder het huidige beleid zou er vanaf 2022 geen nieuwe instroom meer zijn in de IOW.

Wijziging van de IOW

De verlenging van de IOW is afgesproken in het regeerakkoord 2017–2021¹. De regering wil in deze kabinetsperiode voor oudere werknemers die ondanks inspanningen van werkgevers en werknemers toch werkloos of arbeidsongeschikt worden, de IOW verlengen met vier jaar, tot 1 januari 2024, zodat deze werknemers na het aflopen van de WW- of WGA-uitkering niet hun eigen vermogen of dat van hun partner hoeven 'op te eten' voordat zij in aanmerking komen voor inkomensondersteuning. Aangezien de 1^e WW-dag (of de 1^e dag van de loongerelateerde WGA-uitkering) bepalend is voor het recht op IOW-uitkering, gelden de nieuwe voorwaarden voor WW- of WGA-rechten die ontstaan vanaf 1 januari 2020. Verlengen van de IOW met 4 jaar betekent, gelet op de maximale WW-duur van 24 maanden, dat de nieuwe instroom (in de IOW) niet eindigt vanaf 2022, maar vanaf 2026.

De arbeidsmarkt is niet statisch en daarom blijft de IOW een tijdelijk vangnet. Tijdens de behandeling van het voorstel van Wet arbeidsmarkt in balans is de wens geuit om te zorgen voor een solide vangnet voor oudere werklozen.² Daartoe is besloten in dit wetsvoorstel af te zien van het voornemen om voor de duur van de verlenging tot 1 januari 2024 de leeftijdsgrens van de IOW mee te laten stijgen met de stijging van de pensioengerechtigde leeftijd, bedoeld in artikel 7a, eerste en tweede lid, van de Algemene Ouderdomswet (de AOW-leeftijd). Gelet op de betaalbaarheid van de maatregel en de sinds 2013 verhoogde AOW leeftijd, wordt voorgesteld de leeftijdsgrens alleen beperkt te verhogen en tot 1 januari 2024 vast te stellen op 60 jaar en 4 maanden. Voor de grens van 4 maanden is gekozen omdat de leeftijdsgrens voor de AOW in 2019, 66 jaar en 4 maanden is. Met de verlenging van de maatregel wordt de inkomenszekerheid van oudere werklozen vergroot en blijft het vangnet voor deze groep tot 2024 bestaan.

2. Financiële effecten en regeldruk

2.1 Financiële effecten

Voor de verlenging was instroom in de IOW mogelijk op basis van instroom in de WW tot en met 2019 van mensen met een leeftijd van ten minste 60 jaar op hun eerste WW-dag. Met een maximale WW-duur van 2 jaar betekende dit dat instroom in de IOW plaats zou vinden tot en met 2021. In de jaren daarna zou het bestand aflopen. De laatste persoon zou halverwege 2027 uit de IOW doorstroom naar de AOW.

Met deze verlenging is instroom in de IOW mogelijk op basis van instroom in de WW tot en met 2023 van mensen met een leeftijd van ten minste 60 jaar en 4 maanden op hun eerste WW-dag. Met een maximale WW-duur van 2 jaar betekent dit dat instroom in de IOW plaats zal vinden tot en met 2025. In dat jaar bereikt de IOW zijn grootste omvang. Door pensionering en ontbreken van nieuwe instroom

¹ Kamerstukken II 2017/18, 34 700, nr. 34, bijlage blz. 28.

² Kamerstukken II 2018/19, 35 074, nr. 62.



loopt het bestand in de jaren daarna terug tot 0. Met de huidige verwachting voor de ontwikkeling van de AOW-leeftijd zal de laatste persoon in 2031 uit de IOW naar de AOW doorstromen.

De verlenging levert hogere uitkeringslasten IOW op vanaf 2022 (op basis van instroom in de WW in 2020). Het bedrag loopt op van circa € 30 miljoen in 2022 tot ruim € 140 miljoen in 2025. Daarna nemen de meerkosten weer af tot € 0 per 2032.

Daarnaast leidt deze maatregel tot hogere uitgaven aan de Toeslagenwet: mensen die een lage IOW-uitkering krijgen kunnen recht hebben op een aanvulling uit de Toeslagenwet.

Verder heeft deze maatregel gevolgen voor het bijstandsvolume: sommige mensen die nu in de IOW terecht komen zouden anders recht op bijstand gehad hebben.

Tot slot leidt deze maatregel tot extra uitvoeringskosten voor het UWV.

Tabel Totale kosten verlengen IOW

(mln euro)	2019	2020	2021	2022	2023	2024	structureel
totale kosten	0	0	0	30	75	110	0

Financiële gevolgen van dit wetsvoorstel zijn bij regeerakkoord en in het voorjaar van 2019 reeds verwerkt in de rijksbegroting.

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 nalevingkosten voor burgers, bedrijven en professionals. Het wetsvoorstel voorziet in een verlenging van de bestaande regelgeving.

3. Ontvangen commentaren en adviezen

3.1 UWV

UWV heeft een uitvoeringstoets gedaan. De effecten van de voorgestelde wijzigingen zijn volgens UWV uitvoerbaar. De voorgestelde wijziging leidt tot aanpassingen van de signaleringsfunctie in de uitkeringsystemen in verband met de verhoging van de rechthebbende leeftijd en aanpassing van instructies en brieven.

De wijzigingen treden in werking met ingang van 1 januari 2020 voor werknemers die vanaf deze datum werkloos worden. Deze invoeringsdatum is haalbaar. Om aan de beoogde invoeringsdatum te kunnen voldoen, wordt voor de proceswijzigingen echter een andere implementatiedatum gehanteerd dan voor de systeemwijzigingen. Reden hiervoor is dat de systeemwijzigingen groter van omvang zijn, terwijl deze niet direct per 1 januari 2020 noodzakelijk zijn. Dit vloeit voort uit het feit dat de gewijzigde voorwaarden met betrekking tot de rechthebbende leeftijd niet eerder dan in het vierde kwartaal 2021 effectief wordt. De proceswijzigingen worden om die reden per 1 januari 2020 doorgevoerd, de bijbehorende systeemwijzigingen per 1 juli 2021.

De totale incidentele kosten voor de invoering van dit wetsvoorstel IOW bedragen volgens UWV in totaal € 170.000 voor aanpassingen in handboeken, brieven en systemen in 2020 en 2021.

3.2 Autoriteit Persoonsgegevens

De Autoriteit Persoonsgegevens (AP) heeft op grond van bepaalde in artikel 36, vierde lid, van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) een advies uitgebracht over het wetsvoorstel. De AP heeft geen opmerkingen bij het wetsvoorstel.

3.3 Adviescollege toetsing regeldruk

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft het wetsvoorstel beoordeeld op de gevolgen voor de regeldruk. De ATR heeft aangegeven het eens te zijn met de analyse en de conclusies ten aanzien van de regeldruk.



3.4 Internetconsultatie

Het wetsvoorstel heeft gedurende vier weken opengestaan voor internetconsultatie. Er zijn 5 openbare reacties ontvangen van het CNV, de VCP, de FNV en twee burgers. Alle reacties onderschrijven het belang van het verlengen van het vangnet van de IOW. De VCP en het CNV bevelen daarbij aan om de leeftijdsgrens op 60 jaar te handhaven. Het kabinet is van mening dat een verhoging met 4 maanden met het oog op het budgettaire beslag redelijk is, gezien het feit dat de AOW-leeftijd sinds 2013 gestegen is.

De FNV pleit ervoor om de IOW structureel te maken en het CNV verzoekt om de IOW na 2024 nogmaals te verlengen indien de arbeidsmarktpositie van oudere werklozen daartoe aanleiding geeft. Aanleiding voor 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. Doel was de directe gevolgen van het na de WW eventueel aangewezen zijn op een bijstandsuitkering met vermogens- en partnertoets te verzachten. Inmiddels is de aanleiding voor verlenging van de IOW verschoven naar de achtergebleven arbeidsmarktpositie van oudere werklozen (vanaf 60 jaar). Op de verkorting van de WW-duur, ook het met de Wet werk en zekerheid geleidelijk terug brengen naar maximaal twee jaren, kan nu voldoende geanticipeerd worden. Het kabinet is geen voorstander van een extra vangnet voor mensen wiens WW-recht geëindigd is. Dit strookt niet met de verantwoordelijkheid van het kabinet om een nieuwe balans aan te brengen op de arbeidsmarkt en de daarbij behorende maatregelen die in het regeerakkoord afgesproken zijn.

De IOW wordt in 2019 en 2020 geëvalueerd, als onderdeel van de evaluatie van de Wet werk en zekerheid. Het is daarom nu niet het moment om te beslissen over eventuele aanvullende wijzigingen. De FNV en de VCP brengen in hun reacties ook wensen op het gebied van pensioen, eerder stoppen met werken, sollicitatieplicht voor 60-plussers, niveau van de IOW-uitkering (thans maximaal het sociaal minimum voor een alleenstaande) en de AOW-leeftijd naar voren. Deze onderwerpen vallen buiten de scope van de inhoud van dit wetsvoorstel.

Tot slot vragen de VCP en een burger aandacht voor het verrekenen van een nabestaandenpensioen met IOW-uitkering.

De IOW is een voorziening die er voor zorgt dat een oudere werknemer na afloop van een WW-uitkering niet te maken krijgt met een vermogenstoets als hij een beroep doet op een uitkeringsregeling op minimumniveau. Het karakter van de IOW als minimumbehoeftevoorziening brengt met zich mee dat het inkomen uit arbeid of overig inkomen van de uitkeringsgerechtigde (deels) wordt verrekend met de uitkering. Wanneer een IOW-gerechtigde een nabestaandenpensioen ontvangt, betreft het dus een uitkering van die IOW-gerechtigde, die wordt verrekend met de IOW-uitkering. Het inkomen van een partner wordt echter niet verrekend met de IOW-uitkering. In het algemeen geldt dat het consistent is om bij een minimumbehoeftevoorziening zowel het partnerinkomen als een nabestaandenpensioen te korten. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de Participatiewet. De IOW heeft echter een hybride karakter. Het is enerzijds een voorziening en biedt een inkomen op minimumniveau (70% WML). Het is anderzijds een individuele uitkering. Er wordt geen rekening gehouden met het vermogen van betrokkene of het inkomen van een eventuele partner. Dit maakt dat de IOW een uitzondering vormt op de hoofdregel. Deze uitzonderingspositie van de IOW houdt verband met beperking van de maximale duur die destijds – in 2006 – is doorgevoerd. De regering heeft de gevolgen van die beperking van de WW-duur willen mitigeren, om te voorkomen dat oudere werklozen werknemers snel op bijstandsniveau terecht zouden komen.

Artikelsgewijs

Artikel I

Onderdelen A en B, onderdeel 1

Met deze wijziging wordt geregeld dat de toegang tot de IOW wordt verlengd met vier jaar en dat deze open blijft tot 1 januari 2024. Ook personen die werkloos worden of recht krijgen op de loongerelateerde uitkering van de WGA-uitkering tussen 1 januari 2020 en 1 januari 2024 en overigens aan de andere gestelde voorwaarden, zoals de leeftijdsgrens, voldoen krijgen recht op IOW-uitkering.

Onderdelen A, B, onderdeel 2 en onderdeel B, onderdeel 3

Met de wijziging van de artikelen 3, eerste lid, onderdeel b en 3a, eerste lid, onderdeel b en derde lid, wordt de leeftijdsgrens verhoogd naar 60 jaar en 4 maanden. Deze zal daarna niet meestijgen met de AOW-leeftijd. De verhoging is hiermee tot 1 januari 2024 vastgesteld op 60 jaar en 4 maanden.

Onderdeel C

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 2030 vervalt. De vervaldatum van de wet wordt daarmee vier jaar opgeschoven naar 1 januari 2034.

Artikel II

De inwerkingtreding van deze wet wordt geregeld door middel van een inwerkingtredingsbesluit. De beoogde inwerkingtredingsdatum is 1 januari 2020.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,