



Advies Raad van State inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Wet inkomensvoorziening oudere werklozen in verband met het verlengen van de werkingsduur van die wet

Nader Rapport

14 februari 2024
2024-0000031591

Aan de Koning

Nader rapport inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Wet inkomensvoorziening oudere werklozen in verband met het verlengen van de werkingsduur van die wet

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 6 oktober 2023, nr. 2023002332, 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 14 december 2023, nr. W12.23.00313/III, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder cursief aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 6 oktober 2023, no. 2023002332, 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 ontwerpbesluit tot wijziging van de Wet inkomensvoorziening oudere werklozen in verband met het verlengen van de werkingsduur van die wet, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel voorziet in een derde verlenging van de Wet inkomensvoorziening oudere werklozen met vier jaar. Deze verlenging wordt passend geacht om de terugval in inkomen na afloop van de WW- of WGA-uitkering voor deze groep oudere werklozen te blijven dempen.

De Afdeling advisering van de Raad van State merkt in het licht van de sterk toenemende arbeidsparticipatie van gepensioneerden op dat de toelichting niet ingaat op het risico op beperking van de kansen van de iets jongere leeftijdsgroep op de arbeidsmarkt indien de toepasselijke (arbeidsrechtelijke) regelgeving niet beter in balans wordt gebracht voor de verschillende leeftijdsgroepen. In verband hiermee is aanpassing van de toelichting wenselijk.

1. Inleiding

Het wetsvoorstel regelt dat de werkingsduur van de Wet inkomensvoorziening oudere werklozen (hierna: IOW) nogmaals met vier jaar wordt verlengd. De IOW voorziet in een inkomensvoorziening voor werknemers die op of na de leeftijd van 60 jaar en 4 maanden werkloos of gedeeltelijk arbeidsongeschikt worden. Het is een inkomensondersteuning op bijstandsniveau (waarbij geen partner- of vermogenstoets plaatsvindt) na afloop van de WW- of loongerelateerde WGA-uitkering tot aan de AOW-gerechtigde leeftijd.

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.¹ Dezelfde motivering werd gebruikt voor de eerste verlenging van de IOW in 2015.²

Bij de tweede verlenging van de IOW 2019 adviseerde de Afdeling de noodzaak ervan nader te motiveren, omdat niet opnieuw sprake was van een verkorting van de WW-uitkeringsduur, terwijl de arbeidsmarktpositie van oudere werknemers was verbeterd en naar verwachting verder zou verbete-

¹ Zie Kamerstukken II 2006/07, 30 819, nr. 3, p. 1–2. De verkorting van de maximale WW-uitkeringsduur kwam namelijk volledig tot effect bij oudere werknemers.

² Kamerstukken II 2013/14, 33 818, nr. 3, p. 62–64.

ren.³ Daarop wees de regering op de relatief lage kans van zestigplussers om een baan te vinden, en achtte zij het verlengen van het IOW-vangnet wenselijker dan het creëren van een extra prikkel tot duurzame inzetbaarheid.

Het huidige voorstel brengt mee dat WW- of WGA-rechten die ontstaan tot 1 januari 2028 (nu: tot 1 januari 2024) recht geven op een IOW-uitkering. Omdat de WW- of WGA-uitkering maximaal 24 maanden duurt, zal de instroom in de IOW vanaf 2030 (in plaats van 2026) eindigen.⁴

2. Motivering verlenging

Uit de toelichting volgt dat de reden voor deze verlenging is gelegen in de achterblijvende arbeidsparticipatie en kansen om een baan te vinden vanaf de leeftijd van 60 jaar. Zestigplussers zijn ook oververtegenwoordigd in de groep langdurig werklozen. In de Seniorenkansenvisie, die in november 2022 met de Tweede Kamer is gedeeld,⁵ zijn maatregelen voorgenomen om dit aan te pakken, maar deze zijn vooral gericht op de lange(re) termijn. Daarom acht de regering het wenselijk om voor nog eens vier jaar de terugval in inkomen voor deze groep te blijven dempen.⁶

De Afdeling constateert dat het personeelstekort op de arbeidsmarkt ten opzichte van de vorige verlenging van de IOW verder is toegenomen.⁷ De netto-arbeidsparticipatie van 55- tot 65-jarigen is gegroeid tot 73,1 procent in 2022.⁸ Ondertussen is de instroom in de IOW gedaald van 7.200 in 2019 naar 4.400 in 2022.⁹ Werklozen in de leeftijd van zestig jaar tot de AOW-gerechtigde leeftijd blijken echter nog altijd moeilijker aan werk te komen. Zo is de uitstroom uit de WW-uitkering naar werk onder zestigplussers beduidend lager dan onder 55- tot 60-jarigen.¹⁰

Uit de evaluatie van de IOW in 2020 volgt ook dat de IOW voor velen een eindstation is.¹¹ In zoverre kan de Afdeling een nieuwe verlenging van de IOW begrijpen.

Tegelijkertijd valt op dat de arbeidsparticipatie van 65-plussers recentelijk sterk is gestegen.¹² Wat bij deze – niet onopgemerkt gebleven¹³ – toename zal meespelen, is dat een gepensioneerde werknemer relatief goedkoop is en zijn rechtspositie flexibel. Zo hoeft de werkgever geen premies werknemersverzekeringen af te dragen en geldt een verlicht arbeidsrechtelijke regime, waarbij de werknemer slechts recht heeft op zes weken loondoorbetaling bij ziekte, geen recht heeft op een transitievergoeding bij ontslag en zes opvolgende tijdelijke contracten aangeboden mag krijgen. Deze factoren maken een gepensioneerde werknemer voor een werkgever aantrekkelijker dan een iets jongere werknemer die de AOW-leeftijd nog niet heeft bereikt.

De Afdeling merkt op dat de toelichting niet ingaat op het risico dat, gelet op de toenemende vergrijzing en blijvende arbeidsmarkttekorten,¹⁴ gepensioneerden de iets jongere leeftijdsgroep (vanaf 60 jaar) zullen beperken in hun kansen op de arbeidsmarkt. Dit kan worden tegengegaan door arbeidsrechtelijke regels en regelgeving inzake belastingen, sociale verzekeringen en pensioenen beter in balans te brengen voor werknemers in de verschillende leeftijdsgroepen. Zolang dit niet gebeurt, kunnen dergelijke waterbedeffecten zich voordoen en is de kans aanwezig dat over vier jaar weer zal moeten worden voorgesteld de IOW te verlengen.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op het voorgaande.

³ Kamerstukken II 2022/23, 35 294, nr. 4.

⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 1.

⁵ Kamerstukken II 2022/23, 29 544, nr. 1159.

⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 1.

⁷ Terwijl in 2019 de verhouding nog lag rond de 67 vacatures per 100 werklozen, is deze in 2023 gestegen tot rond de 120 vacatures per 100 werklozen. Zie CBS, 'Spanning op de arbeidsmarkt', cbs.nl.

⁸ CBS, *De arbeidsmarkt in cijfers 2022*, 2023, p. 55.

⁹ Oorzaken zijn de afname van het WW-bestand in 2021 en 2022 en de daling van het percentage personen uit de doelgroep dat een IOW-uitkering aanvraagt. Zie UWV, *Januarinota 2023*, 2023, p. 20.

¹⁰ UWV, 'Steeds meer 55-plussers aan het werk', 14 maart 2023, p. 2–3. Het verschil betreft 45 procent om 72 procent in de eerste helft van 2022. Zie ook UWV, *Duiding arbeidsmarktontwikkelingen*, november 2022, p. 7–8.

¹¹ SEO Economisch Onderzoek, *Effecten van maatregelen WW en IOW in de Wet werk en zekerheid. Deelrapport Evaluatie Wvz* (in opdracht van het ministerie van SZW), juni 2020, bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 34 351, nr. 33, p. 67.

¹² Sinds 2018 is de netto-arbeidsparticipatie van 65- tot 75-jarigen met 4,3 procentpunt toegenomen naar 16,2 procent in 2022; een stijging van 36 procent (CBS Statline, 'Arbeidsmarktdeelname, kerncijfers').

¹³ Zie bijvoorbeeld E. Dingemans e.a., 'Aanzienlijk onbenut arbeidspotentieel onder gepensioneerden', *ESB* 2023, afl. 4826, p. 460–461; UWV, '65-plussers als oplossing voor personeelstekorten', 22 februari 2023; CBS, *De arbeidsmarkt in cijfers 2022*, 2023, p. 55. Zie ook K. Goudswaard & K. Caminada, 'Arbeidsparticipatie ouderen in nationaal en internationaal perspectief', in: G.J.J. Heerma van Voss & A.G. van Marwijk Kooy (red.), *De oudere werkende en het sociaal recht*, Deventer: Wolters Kluwer 2020, p. 7–16.

¹⁴ Bijvoorbeeld UWV, 'Meer doen met minder mensen', 4 september 2023.



De Afdeling wijst op het risico dat een toenemende stijging van de arbeidsparticipatie van AOW-gerechtigden mogelijk ten koste gaat van de arbeidsparticipatie van 60–67-jarigen omdat die laatste groep als gevolg van minder gunstige arbeidsrechtelijke regelgeving minder aantrekkelijk zou zijn voor werkgevers. Ik ben het met de Afdeling eens dat mede door vergrijzing er zich krapte op de arbeidsmarkt blijft voordoen en ik onderschrijf daarom het belang van het benutten van arbeidspotentieel van de groep 60–67 jarigen.

In 2019 is een evaluatie¹⁵ van de Wet werken na de AOW-gerechtigde leeftijd uitgevoerd, waarin dit aspect aan de orde kwam. Uit deze evaluatie bleek dat werkgevers niet zozeer AOW-gerechtigden aannemen omdat ze goedkoper zijn, maar om uiteenlopende andere redenen.

SEO concludeert dat er weinig verdringing plaatsvindt als gevolg van de hoogconjunctuur (krappe arbeidsmarkt) en het verhogen van de AOW-leeftijd. De uitkomsten van de evaluatie duiden op normale concurrentie tussen sollicitanten van verschillende leeftijden.

In de evaluatie geeft SEO aan dat een verdere verkorting van de loondoorbetalingsperiode van 13 weken naar 6 weken potentieel de kans op een reguliere baan voor AOW'ers nog verder kan vergroten. Dit gaat, volgens SEO, in de hypothetische onderzoekssituaties die in de evaluatie gehanteerd zijn ten koste van de kans op een reguliere baan van vooral jongere werknemers en minder van werknemers net onder de AOW-leeftijd.

Ik ben niet bekend met signalen dat er zich momenteel substantiële verdringing tussen voornoemde groepen op de arbeidsmarkt voordoet. Gelet daarop én op het belang om het benutten van het arbeidspotentieel van 60–67 jarigen aan te moedigen, zie ik op dit moment dan ook geen aanleiding voor maatregelen om tot een andere balans te komen in arbeidsrechtelijke regelgeving tussen 60–67-jarigen op de arbeidsmarkt en werkende AOW-gerechtigden.

Ik heb de memorie van toelichting bij het voorstel aangevuld met deze overwegingen.

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,
T. de Graaf*

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om een technische verbetering door te voeren in het wetsvoorstel. Het betreft in de wettekst artikel I, onderdeel C, waarin een redactionele fout is gecorrigeerd.

Ik verzoek U 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,
C.E.G. van Gennip.*

¹⁵ SEO Economisch Onderzoek, *Evaluatie Wet werken na de AOW, 2019*.



Advies Raad van State

No. W12.23.00313/III

's-Gravenhage, 14 december 2023

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 6 oktober 2023, no. 2023002332, 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 ontwerpbesluit tot wijziging van de Wet inkomensvoorziening oudere werklozen in verband met het verlengen van de werkingsduur van die wet, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel voorziet in een derde verlenging van de Wet inkomensvoorziening oudere werklozen met vier jaar. Deze verlenging wordt passend geacht om de terugval in inkomen na afloop van de WW- of WGA-uitkering voor deze groep oudere werklozen te blijven dempen.

De Afdeling advisering van de Raad van State merkt in het licht van de sterk toenemende arbeidsparticipatie van gepensioneerden op dat de toelichting niet ingaat op het risico op beperking van de kansen van de iets jongere leeftijdsgroep op de arbeidsmarkt indien de toepasselijke (arbeidsrechtelijke) regelgeving niet beter in balans wordt gebracht voor de verschillende leeftijdsgroepen. In verband hiermee is aanpassing van de toelichting wenselijk.

1. Inleiding

Het wetsvoorstel regelt dat de werkingsduur van de Wet inkomensvoorziening oudere werklozen (hierna: IOW) nogmaals met vier jaar wordt verlengd. De IOW voorziet in een inkomensvoorziening voor werknemers die op of na de leeftijd van 60 jaar en 4 maanden werkloos of gedeeltelijk arbeidsongeschikt worden. Het is een inkomensondersteuning op bijstandsniveau (waarbij geen partner- of vermogenstoets plaatsvindt) na afloop van de WW- of loongerelateerde WGA-uitkering tot aan de AOW-gerechtigde leeftijd.

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.¹ Dezelfde motivering werd gebruikt voor de eerste verlenging van de IOW in 2015.²

Bij de tweede verlenging van de IOW 2019 adviseerde de Afdeling de noodzaak ervan nader te motiveren, omdat niet opnieuw sprake was van een verkorting van de WW-uitkeringsduur, terwijl de arbeidsmarktpositie van oudere werknemers was verbeterd en naar verwachting verder zou verbeteren.³ Daarop wees de regering op de relatief lage kans van zestigplussers om een baan te vinden, en achtte zij het verlengen van het IOW-vangnet wenselijker dan het creëren van een extra prikkel tot duurzame inzetbaarheid.

Het huidige voorstel brengt mee dat WW- of WGA-rechten die ontstaan tot 1 januari 2028 (nu: tot 1 januari 2024) recht geven op een IOW-uitkering. Omdat de WW- of WGA-uitkering maximaal 24 maanden duurt, zal de instroom in de IOW vanaf 2030 (in plaats van 2026) eindigen.⁴

2. Motivering verlenging

Uit de toelichting volgt dat de reden voor deze verlenging is gelegen in de achterblijvende arbeidsparticipatie en kansen om een baan te vinden vanaf de leeftijd van 60 jaar. Zestigplussers zijn ook oververtegenwoordigd in de groep langdurig werklozen. In de Seniorenkansenvisie, die in november 2022 met de Tweede Kamer is gedeeld,⁵ zijn maatregelen voorgenomen om dit aan te pakken, maar deze zijn vooral gericht op de lange(re) termijn. Daarom acht de regering het wenselijk om voor nog eens vier jaar de terugval in inkomen voor deze groep te blijven dempen.⁶

De Afdeling constateert dat het personeelstekort op de arbeidsmarkt ten opzichte van de vorige

¹ Zie Kamerstukken II 2006/07, 30 819, nr. 3, p. 1–2. De verkorting van de maximale WW-uitkeringsduur kwam namelijk volledig tot effect bij oudere werknemers.

² Kamerstukken II 2013/14, 33 818, nr. 3, p. 62–64.

³ Kamerstukken II 2022/23, 35 294, nr. 4.

⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 1.

⁵ Kamerstukken II 2022/23, 29 544, nr. 1159.

⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 1.



verlenging van de IOW verder is toegenomen.⁷ De netto-arbeidsparticipatie van 55- tot 65-jarigen is gegroeid tot 73,1 procent in 2022.⁸ Ondertussen is de instroom in de IOW gedaald van 7.200 in 2019 naar 4.400 in 2022.⁹ Werklozen in de leeftijd van zestig jaar tot de AOW-gerechtigde leeftijd blijken echter nog altijd moeilijker aan werk te komen. Zo is de uitstroom uit de WW-uitkering naar werk onder zestigplussers beduidend lager dan onder 55- tot 60-jarigen.¹⁰ Uit de evaluatie van de IOW in 2020 volgt ook dat de IOW voor velen een eindstation is.¹¹ In zoverre kan de Afdeling een nieuwe verlenging van de IOW begrijpen.

Tegelijkertijd valt op dat de arbeidsparticipatie van 65-plussers recentelijk sterk is gestegen.¹² Wat bij deze – niet onopgemerkt gebleven¹³ – toename zal meespelen, is dat een gepensioneerde werknemer relatief goedkoop is en zijn rechtspositie flexibel. Zo hoeft de werkgever geen premies werknemersverzekeringen af te dragen en geldt een verlicht arbeidsrechtelijke regime, waarbij de werknemer slechts recht heeft op zes weken loondoorbetaling bij ziekte, geen recht heeft op een transitievergoeding bij ontslag en zes opvolgende tijdelijke contracten aangeboden mag krijgen. Deze factoren maken een gepensioneerde werknemer voor een werkgever aantrekkelijker dan een iets jongere werknemer die de AOW-leeftijd nog niet heeft bereikt.

De Afdeling merkt op dat de toelichting niet ingaat op het risico dat, gelet op de toenemende vergrijzing en blijvende arbeidsmarkttekorten,¹⁴ gepensioneerden de iets jongere leeftijdsgroep (vanaf 60 jaar) zullen beperken in hun kansen op de arbeidsmarkt. Dit kan worden tegengegaan door arbeidsrechtelijke regels en regelgeving inzake belastingen, sociale verzekeringen en pensioenen beter in balans te brengen voor werknemers in de verschillende leeftijdsgroepen. Zolang dit niet gebeurt, kunnen dergelijke waterbedeffecten zich voordoen en is de kans aanwezig dat over vier jaar weer zal moeten worden voorgesteld de IOW te verlengen.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op het voorgaande.

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.*

⁷ Terwijl in 2019 de verhouding nog lag rond de 67 vacatures per 100 werklozen, is deze in 2023 gestegen tot rond de 120 vacatures per 100 werklozen. Zie CBS, 'Spanning op de arbeidsmarkt', cbs.nl.

⁸ CBS, *De arbeidsmarkt in cijfers 2022*, 2023, p. 55.

⁹ Oorzaken zijn de afname van het WW-bestand in 2021 en 2022 en de daling van het percentage personen uit de doelgroep dat een IOW-uitkering aanvraagt. Zie UWV, *Januarinota 2023*, 2023, p. 20.

¹⁰ UWV, 'Steeds meer 55-plussers aan het werk', 14 maart 2023, p. 2–3. Het verschil betreft 45 procent om 72 procent in de eerste helft van 2022. Zie ook UWV, *Duiding arbeidsmarktontwikkelingen*, november 2022, p. 7–8.

¹¹ SEO Economisch Onderzoek, *Effecten van maatregelen WW en IOW in de Wet werk en zekerheid. Deelrapport Evaluatie Wwz* (in opdracht van het ministerie van SZW), juni 2020, bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 34 351, nr. 33, p. 67.

¹² Sinds 2018 is de netto-arbeidsparticipatie van 65- tot 75-jarigen met 4,3 procentpunt toegenomen naar 16,2 procent in 2022; een stijging van 36 procent (CBS Statline, 'Arbeidsmarktdeelname, kerncijfers').

¹³ Zie bijvoorbeeld E. Dingemans e.a., 'Aanzienlijk onbenut arbeidspotentieel onder gepensioneerden', *ESB* 2023, afl. 4826, p. 460–461; UWV, '65-plussers als oplossing voor personeelstekorten', 22 februari 2023; CBS, *De arbeidsmarkt in cijfers 2022*, 2023, p. 55. Zie ook K. Goudswaard & K. Caminada, 'Arbeidsparticipatie ouderen in nationaal en internationaal perspectief', in: G.J.J. Heerma van Voss & A.G. van Marwijk Kooy (red.), *De oudere werkende en het sociaal recht*, Deventer: Wolters Kluwer 2020, p. 7–16.

¹⁴ Bijvoorbeeld UWV, 'Meer doen met minder mensen', 4 september 2023.



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

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 nogmaals met vier jaar te verlengen om de inkomenszekerheid van oudere werklozen gedurende deze periode te blijven vergroten;

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

De Wet inkomensvoorziening oudere werklozen wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 3, eerste lid, onderdeel a, wordt '1 januari 2024' vervangen door '1 januari 2028'.

B

In artikel 3a, eerste lid, onderdeel a, wordt '1 januari 2024' vervangen door '1 januari 2028'.

C

In artikel 50, tweede lid, wordt '1 januari 2034' vervangen door '1 januari 2038'.

ARTIKEL II

Deze wet treedt in werking met ingang van 1 januari 2024. Indien het Staatsblad waarin deze wet wordt geplaatst, wordt uitgegeven na 1 januari 2024, treedt zij in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst, en werkt zij terug tot en met 1 januari 2024.

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,



MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Aanleiding en doel van het wetsvoorstel

Dit wetsvoorstel 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 werkherhervatting 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.

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) termijn aanpak. 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 werkherhervattingskansen van personen vanaf 60 jaar en 4 maanden als gevolg van het verlengen van de IOW met nog eens vier jaren. Uit de evaluatie⁴ van de IOW in 2020 kwam naar voren dat de IOW voor velen een eindstation

¹ Kamerstukken II 2022/23, 29 544, nr. 1176.

² Kamerstukken II 2022/23, 29 544, nr. 1159.

³ Kamerstukken II, 2022 2023, 29 544, nr. 1159, p. 2–4.

⁴ Kamerstukken II 2019/20, 34 351, nr. 33.



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.

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) termijn aanpak.

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 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 arbeidsmarktpositie, 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.⁵ Daaruit bleek dat de werkherkenningskans voor ouderen relatief laag ligt. Met de maatregelen uit de Seniorenkansenvisie tracht de regering de kans op werkherkenningskans voor oudere werklozen te vergroten. De komende jaren zal de doorstroom vanuit de IOW richting de arbeidsmarkt worden gemonitord.

⁵ Kamerstukken II 2022/23, 26 448, nr. 718.



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 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 nalevingkosten 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 bijstands-uitkering 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)

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 vervalst. 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,