

Vergaderjaar 2019–2020

35 294

Wijziging van de Wet inkomensvoorziening oudere werklozen in verband met het verlengen van de werkingsduur van die wet en het verhogen van de toetredingsleeftijd

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

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

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

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 minimum-niveau 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 vermogenstoets. 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.²

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.³ Dezelfde motivering werd gebruikt voor de verlenging van de IOW in 2015.⁴

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 leeftijds-grens 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.⁵

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».⁶

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

² 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.

³ 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.

⁴ Kamerstukken II 2013/14, 33 818, nr. 3, p. 62–64.

⁵ 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.

⁶ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 1, onder «Wijziging van de IOW».

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.⁷ 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».⁸

Er is thans sprake van krapte op de arbeidsmarkt,⁹ 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 2018.¹⁰ In de nabije toekomst wordt een stabilisatie van het aantal vacatures voorzien.¹¹ De werkloosheid stijgt iets, maar blijft laag.¹² De krapte op de arbeidsmarkt biedt meer baankansen voor werkzoekenden. Dit geldt ook voor oudere werknemers.¹³

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

⁷ «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.

⁸ Kamerstukken II 2013/14, 33 818, nr. 3, p. 63.

⁹ UWV, *Duiding Arbeidsmarktontwikkelingen*, 2019.

¹⁰ CBS, *Bijna net zoveel vacatures als werklozen*, 2019.

¹¹ UWV, *Arbeidsmarktprognose 2019–2020*, 2019, p. 9.

¹² Macro Economische Verkenningen 2020.

¹³ 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).

werknemers ook de prikkel verminderd om te investeren in inzetbaarheid en snelle werkhervatting van ouderen op de arbeidsmarkt.¹⁴

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 geïntroduceerd¹⁵ en zet het kabinet met het actieplan «Perspectief voor vijftigplussers» en het tegengaan van leeftijdsdiscriminatie verder in op de nog achterblijvende arbeidsmarktpositie van ouderen.¹⁶ 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 werkhervattingskans van ouderen is geen vaststaand gegeven, en voor een belangrijk deel de resultante van beleidskeuzes.¹⁷ 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 werkhervatting 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 2011,¹⁸ tot (geraamd) ongeveer 6100 gerechtigden in 2019.¹⁹

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 werkhervattingskansen 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

¹⁴ 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».

¹⁵ Het maximale voordeel kan oplopen tot € 6.000.

¹⁶ Zie Kamerstukken II 2017/18, 29 544, nrs. 814 en 924.

¹⁷ ESB, *Werkhervattingskansen voor oudere werklozen*, 2013, p. 105.

¹⁸ Kamerstukken II 2010/11, 32 729, nr. 1.

¹⁹ UWV, *Cijfers en trends*, 2019.

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.

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*

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