

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Aanleiding en doel van het wetsvoorstel

Dit wetsvoorstel regelt de verlenging van de termijn waarbinnen het recht op uitkering op grond van de Wet inkomensvoorziening oudere werklozen (hierna: IOW) kan ontstaan met 4 jaren.

De regering acht verlenging van de IOW passend om de terugval in inkomen na een uitkering op grond van de Werkloosheidswet (WW) of een uitkering in verband met werkhervatting gedeeltelijk arbeidsgeschikten (WGA) voor deze groep te blijven dempen.

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 tijdelijke regeling. Nu kunnen werkloze werknemers die uiterlijk op 31 december 2023 instromen in de WW of WGA en op het tijdstip van instroom minimaal 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. De regering ziet hierin, samen met sociale partners, nog een belangrijke opgave en heeft daarom met de Seniorenkansenvisie¹, 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. Zonder verlenging van de IOW zou deze groep oudere werklozen relatief kort voor hun AOW-pensioen hun vermogen moeten aanspreken. De regering vindt dat met de horizon van de Seniorenkansenvisie voor ogen niet passend en kiest er daarom voor om de IOW – die geen vermogenstoets en geen partnerinkomenstoets kent – voor nog eens vier jaren te verlengen.

De regering is zich bewust van een mogelijk negatieve invloed op de werkherkattingskansen van personen vanaf 60 jaar en 4 maanden als gevolg van het verlengen van de IOW met nog eens vier jaren. Uit de evaluatie² van de IOW in 2020 kwam naar voren dat de IOW voor velen een eindstation blijkt te zijn vóór het bereiken van de AOW-leeftijd, ondanks het activerend karakter van deze wet. De meeste mensen met een IOW uitkering voldoen aan de sollicitatieplicht en hebben toegang tot re-integratiedienstverlening van het UWV maar vinden desondanks geen werk. Door de IOW hebben werknemers, die daarvoor in aanmerking komen, een lagere kans om na instroom in de WW binnen twee jaar nadat ze werkloos zijn geworden, werk te vinden.

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 toch geen werk vinden en daardoor hun vermogen of partnerinkomen moeten aanspreken. 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 stelt daarom voor om voor senioren 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 1e WW-dag (of de 1e 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 naar voren dat in verband met de vermogenstoets slechts een klein deel van de IOW gerechtigden in aanmerking denkt te komen voor een bijstandsuitkering. De regering acht het niet wenselijk dat deze oudere

¹ Kamerstukken II, 2022-2023, 29 544, nr. 1159

² Kamerstukken II, 2019-2020, 34 351, nr. 33

werklozen kort voor hun AOW-pensioen hun vermogen moeten aanwenden. Met dit doel voor ogen is de IOW doeltreffend.

De verlenging van de IOW is de meest doelmatige optie om een 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 Werknemers³ is de arbeidsmarktpositie van ouderen aan bod gekomen. Daaruit bleek dat de werkhervattingskans voor ouderen relatief laag ligt. Met de maatregelen uit de Seniorenkansenvisie tracht de regering de kans op werkhervatting voor oudere werklozen te vergroten. De komende jaren zal de doorstroom vanuit de IOW richting de arbeidsmarkt worden gemonitord.

2. Financiële effecten en regeldruk

2.1 Financiële effecten

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

³ Kamerstukken II, 2022-2023, 26 448, nr. 718

2.2 Regeldruk

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

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

2.3 Financiële gevolgen voor maatschappelijke sectoren

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

3. Ontvangen commentaren en adviezen

3.1 UWV

UWV heeft aangegeven dat een uitvoeringstoets niet noodzakelijk is omdat het wetsvoorstel enkel ziet op een verlenging van de bestaande regelgeving. In de uitvoering van de wet wijzigt er voor UWV derhalve niets.

3.3 Adviescollege toetsing regeldruk

PM

3.4 Internetconsultatie

PM

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 vervalft. 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.

Het toepassen van terugwerkende kracht is in dat geval noodzakelijk, omdat er anders een vacuüm zou ontstaan. Dit is mogelijk omdat de IOW als zodanig en de ongewijzigde verlenging geen nadelige effecten heeft voor belanghebbenden.

De Minister van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

C.E.G. van Gennip