

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. 3

MEMORIE VAN 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

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

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.

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 werkherlevingskansen 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 IOW-populatie is toegenomen door (onder andere) 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.

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.

Het wetsvoorstel voorziet in overgangsrecht voor personen van 60 jaar of ouder die voor 1 januari 2020 zijn ingestroomd in de WW of voor wie het recht op uitkering op grond van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen voor die tijd is ontstaan. Het overgangsrecht is zodanig vormgegeven dat de personen die vóór de inwerkingtreding van deze wet 60 jaar

of ouder, maar nog geen 60 jaar en 4 maanden of ouder zijn, ook na 1 januari 2020 recht hebben op een IOW-uitkering.

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 60 jaar en 4 maanden is gekozen omdat de leeftijdsgrens voor de AOW in 2019 66 jaar en 4 maanden is; een stijging van 4 maanden ten opzichte van 2018.

Met de verlenging van de maatregel wordt de inkomenszekerheid van oudere werklozen vergroot en blijft het vangnet voor deze groep tot langer 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 in 2026 uit de IOW doorstromen 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 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 2030 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 € 20 miljoen in 2022 tot ruim € 125 miljoen in 2025. Daarna nemen de meerkosten weer af tot € 0 per 2031.

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.

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

Tabel Totale kosten verlengen IOW

(mln. euro)	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	structureel
totale kosten	0	0	0	20	65	100	125	0

Financiële gevolgen van dit wetsvoorstel zijn bij regeerakkoord, in het voorjaar van 2019 en bij het pensioenakkoord 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 adviezen³

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 uitkeringssystemen 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 Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

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 sociaalminimumniveau. 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 vervalst. De vervaldatum van de wet wordt daarmee vier jaar opgeschoven naar 1 januari 2034.

Onderdeel D

Met de toevoeging van artikel 48a wordt voorzien in overgangsrecht voor de groep zestigplussers die voor 1 januari 2020 zijn ingestroomd in de WW of voor wie het recht op uitkering op grond van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen voor die tijd is ontstaan. Dit betekent dat de personen die vóór de inwerkingtreding van deze wet 60 jaar of ouder, maar nog geen 60 jaar en 4 maanden of ouder zijn, ook na 1 januari 2020 recht hebben op een IOW-uitkering.

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,
W. Koolmees