

Vergaderjaar 2023–2024

36 506

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

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 14 december 2023 en het nader rapport d.d. 14 februari 2024, aangeboden aan de Koning door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

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

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

(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.² Dezelfde motivering werd gebruikt voor de eerste verlenging van de IOW in 2015.³

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.⁴ 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.⁵

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,⁶ 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.⁷

De Afdeling constateert dat het personeelstekort op de arbeidsmarkt ten opzichte van de vorige verlenging van de IOW verder is toegenomen.⁸ De netto-arbeidsparticipatie van 55- tot 65-jarigen is gegroeid tot 73,1 procent

² 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.

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

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

⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 1.

⁶ Kamerstukken II 2022/23, 29 544, nr. 1159.

⁷ Memorie van toelichting, paragraaf 1.

⁸ 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.

in 2022.⁹ Ondertussen is de instroom in de IOW gedaald van 7.200 in 2019 naar 4.400 in 2022.¹⁰ 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 zestig-plussers beduidend lager dan onder 55- tot 60-jarigen.¹¹

Uit de evaluatie van de IOW in 2020 volgt ook dat de IOW voor velen een eindstation is.¹² 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.¹³ Wat bij deze – niet onopgemerkt gebleven¹⁴ – 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,¹⁵ 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 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

⁹ CBS, *De arbeidsmarkt in cijfers 2022, 2023*, p. 55.

¹⁰ 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.

¹¹ 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.

¹² 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.

¹³ 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, «Arbeidsmarkt-deelname, kerncijfers»).

¹⁴ 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.

¹⁵ Bijvoorbeeld UWV, «Meer doen met minder mensen», 4 september 2023.

onderschrijf daarom het belang van het benutten van arbeidspotentieel van de groep 60–67 jarigen.

In 2019 is een evaluatie¹⁶ 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,
Th.C. 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

¹⁶ SEO Economisch Onderzoek, *Evaluatie Wet werken na de AOW, 2019*.