



TRENDS EN ALTERNATIEVEN

Interdepartementaal beleidsonderzoek
Arbeidsparticipatie van ouderen
binnen de rijksoverheid

TRENDS EN ALTERNATIEVEN

*INTERDEPARTEMENTAAL BELEIDSONDERZOEK
ARBEIDSPARTICIPATIE VAN OUDEREN BINNEN DE RIJKSOVERHEID*

*IBO-ronde 1997, rapport nr. 9
februari 1999*

Inhoudsopgave

Voorwoord	
Management Summary	I
Hoofdstuk 1: Inleiding	1
Hoofdstuk 2: Algemene ontwikkelingen arbeidsparticipatie ouderen	3
2.1 Arbeidsparticipatie ouderen van 1970 tot nu	3
2.2 Verwachte ontwikkelingen tot 2020	6
2.3 Arbeidsparticipatie van ouderen in internationaal perspectief	11
Hoofdstuk 3: Stand van zaken arbeidsparticipatie ouderen en ouderenbeleid	14
3.1 Huidig gebruik van uittreedregelingen	14
3.1.1 Geheel Nederland	14
3.1.2 Rijksectoren	15
3.1.3 Vergelijking regelingen marktsector en rijksectoren	19
3.2 Ouderenbeleid in CAO's	23
3.3 Betekenis van ouderen voor organisaties	25
Hoofdstuk 4: Arbeidsparticipatie ouderen bij de rijksectoren, een toekomstverkenning	28
4.1 Inleiding	28
4.2 Het model	29
4.3 Kanttekeningen bij het model	30
4.4 Uitkomsten van het model	32
4.5 Kosten van vergrijzing	35
4.6 Conclusies	36
Hoofdstuk 5: De beleidsvarianten	38
5.1 Afbakening beleidsvarianten	38
5.2 De afzonderlijke beleidsvarianten	39
5.3 Het toepassen van de maatregelen	49
Hoofdstuk 6: Conclusies en aanbevelingen	51
6.1 Belangrijkste conclusies uit de voorgaande hoofdstukken	51
6.2 Aanbevelingen	52
6.3 Tot slot	56

Bijlagen

1. Literatuurlijst
2. Gebruikte afkortingen
3. Leeftijdsverdeling en participatiegraden in CPB-scenario's DE en CG
4. Tabel uit het internationale literatuuronderzoek
5. Regelingen voor vervroegd uittreden voor de rijksectoren en de marktsector
6. Beschrijving van de gehanteerde scenario's voor de projecties
7. CPB-commentaar op het gehanteerde model

Voorwoord

Hierbij bieden wij u, mede namens alle IBO-werkgroepleden, het rapport *Arbeidsparticipatie van ouderen binnen de Rijksoverheid* aan.

In het rapport worden trends rondom vervroegd uitreden en vergrijzing geschetst en wordt via simulatie een beeld gepresenteerd van mogelijke toekomstige ontwikkelingen. Ook worden beleidsmaatregelen, afzonderlijk en in combinatie, gepresenteerd. Deze beogen oplossingen aan te dragen voor problemen op het terrein van de overheidsorganisatie, het management daarvan en de arbeidsmarktpositie die sterk met vervroegd uitreden samenhangen.

Een woord van dank is op zijn plaats aan de verschillende departementsonderdelen, die bijdroegen aan het onderzoek, en aan het CPB.

Wij hopen dat dit beleidsonderzoek een nuttige bijdrage zal zijn aan het denken over en met name de beleidsuitvoering op het terrein van de ouderenparticipatie bij de Rijksoverheid.

Prof. Dr. F.L. Leeuw, voorzitter
Hoogleraar-directeur directoraat Humaniora
Open Universiteit Nederland /
Bijzonder hoogleraar vakgroep Sociologie
Universiteit Utrecht

Drs. J.T. van Netten, secretaris
Ministerie van Financiën
Inspectie der Rijksfinanciën

Management summary

Inleiding

Van de totale bevolking in Nederland in de leeftijdsgroep van 55 tot 65 jaar werkt op dit moment slechts iets meer dan een kwart. Dit betekent dat bijna driekwart van de bevolking tussen 55 en 65 jaar om een bepaalde reden niet deelneemt aan het arbeidsproces. Van het oudere personeel in de rijkssectoren is een vergelijkbaar deel uit het arbeidsproces getreden als in de marktsector.

Het onderzoek richt zich op de volgende vragen:

1. Hoe hoog is de arbeidsparticipatie van ouderen bij de rijkssectoren op dit moment en wat zijn de huidige kosten die verbonden zijn aan vervroegde uittreedregelingen?
2. Wat zijn de doelstellingen en criteria van de huidige uittreedregelingen?
3. Hoe zullen zich in de toekomst bij ongewijzigd beleid naar verwachting de uitstroom van ouderen, de kosten van uittreedregelingen, de vervangingsvraag en de personeelssamenstelling bij de rijkssectoren ontwikkelen als gevolg van de voorziene vergrijzing en in welke mate vloeien hieruit problemen voort?
4. Hoe kan de arbeidsparticipatie van ouderen bij de rijkssectoren worden bevorderd en welke maatregelen zijn daar het meest voor geschikt?

Ontwikkeling arbeidsparticipatie ouderen van 1970 tot 2020

Sinds 1970 is de arbeidsparticipatie van ouderen in Nederland sterk afgenomen (voor mannen bijna gehalveerd). Het gebruik van uittreedregelingen, zoals de WAO, de WW en de VUT is tegelijkertijd toegenomen. De afname van de arbeidsparticipatie van oudere werknemers ging samen met een toename van het aanbod van jongeren op de arbeidsmarkt. De technologische ontwikkeling deed de kennis van oudere werknemers verouderen, terwijl jongeren recenter en hoger opgeleid waren. Bovendien waren zij goedkoper (gunstiger verhouding productiviteit/loonkosten). Er bestond een situatie waarin velen belang hadden bij vervroegd uittreden van oudere werknemers. Werkgevers hadden dat belang vanuit een kostenoogpunt, werknemers en overheid vanuit het bestrijden van de jeugdwerkloosheid.

In 1995 bevindt 6% van de totale beroepsbevolking zich in de leeftijdscategorie van 55 tot 65 jaar. Van de totale bevolking in die leeftijdscategorie neemt 26% deel aan het arbeidsproces. De arbeidsparticipatie daalt sterk naarmate de leeftijd toeneemt. Van de leeftijdscategorie 60 tot 65-jarigen (1% van de totale beroepsbevolking in 1995) is de participatie nog slechts 11%. Bovendien ligt de arbeidsparticipatie van oudere vrouwen beduidend onder die van oudere mannen. In de leeftijdscategorie van 55 tot 65 jaar participeert 39% van de mannen en 13% van de vrouwen. De arbeidsparticipatie ligt voor alle leeftijdscategorieën hoger, naarmate de genoten opleiding hoger is. Lager opgeleiden verlaten het arbeidsproces vaker via de WAO en de WW, terwijl hoger opgeleiden vaker via de VUT uittreden. Vanwege het vrijwillige karakter van de VUT, zijn Vutters over het algemeen zeer tevreden, terwijl uittreden via de WAO en de WW door het onvrijwillige karakter vaker een negatief effect heeft op het welbevinden.

In 2020 kunnen de zaken geheel anders liggen. Indien naar de uitkomsten van een drietal toekomst-scenario's van het CBS en het CPB wordt gekeken, blijkt dat in 2020 13% tot 19% van de totale beroepsbevolking in de leeftijdscategorie van 55 tot 65 jaar valt, tegenover 6% in 1995. Hierbij wordt ervan uitgegaan dat de arbeidsparticipatie van deze leeftijdsgroep ongeveer verdubbelt (in 2020 38%

tot 60% t.o.v. 26% in 1995). Om deze verhoging van de participatie mogelijk te maken, veronderstelt het CPB aanpassingen in de organisatie van het arbeidsproces (arbeidsomstandigheden), in de sociale zekerheid en in de loonvorming (demotie). Daarnaast is het volgens het CPB van belang de 'employability' van ouderen te bevorderen om hun kennis 'up to date' te houden.

Zelfs deze aanzienlijke toename van de participatie van oudere werknemers zal niet of nauwelijks voldoende zijn om het geïsoleerde effect van de vergrijzing (werknemers komen steeds meer in de leeftijdscategorieën die uittreden) op het arbeidsaanbod te mitigeren.

De inactiviteitsregelingen

Het huidige gebruik van inactiviteitsregelingen door oudere werknemers in de marktsector en bij de rijkssectoren ontloopt elkaar niet veel. In de marktsector maakt circa 67% van alle (voormalige) werknemers in de leeftijdsgroep van 55 tot 65 jaar gebruik van een inactiviteitsregeling (anders dan RWW en Bijstand), bij de rijkssectoren is dat circa 65% (cijfers 1995). Wel bestaat er een verschil t.a.v. de regelingen waarvan zij gebruik maken. In de marktsector maakt een aanzienlijk groter deel gebruik van de arbeidsongeschiktheidsregelingen (circa 39% vs. 23% bij de overheid). Bij de rijkssectoren ligt het aandeel van de VUT/FPU iets hoger. Daarnaast bestaan bij de overheid FLO en UKW, waarvan circa 9% gebruik maakt (deze regelingen ontbreken vrijwel geheel in de marktsector). De uitgaven aan uittrederegelingen bij de rijkssectoren bedragen naar schatting tussen de 3 en 4 mrd. Omdat de uitgaven zijn verweven met de totale personele budgetten, was het echter niet mogelijk deze uitgaven nauwkeurig in beeld te brengen.

VUT, FPU, FLO en UKW zijn regelingen die specifiek aan oudere overheidswerknemers zijn voorbehouden. Toetreden kan pas na een bepaalde leeftijd. Voor de UKW geldt over het algemeen een leeftijdsgrens van 55 jaar. Voor de FLO is die grens meestal 60 jaar. De VUT gold vanaf 61-jarige leeftijd. De FPU heeft een spilleeftijd van 62 jaar, maar vanaf 55 jaar bestaat de mogelijkheid uit te treden (weliswaar tegen sterk gereduceerde aanspraken).

Deelname aan de VUT en de FPU is vrijwillig. De uitkeringshoogte bedraagt 75% resp. 70% (bij 40 dienstjaren en op de spilleeftijd). Deelname aan de FLO en de UKW is alleen mogelijk voor bepaalde aangewezen functies en is tevens verplicht. De reden daarvan is gelegen in het belastend geachte karakter van, en/of de veiligheidsrisico's verbonden aan een functie.

Deelname aan de regelingen voor *arbeidsongeschiktheid en werkloosheid* is uiteraard niet alleen voorbehouden aan oudere werknemers. De regelgeving veronderstelt dat deelname geen gevolg is van vrije keuze.

Voor arbeidsongeschiktheid geldt voor het overheidspersoneel de WAO met in alle gevallen bovenwettelijke aanvullingen (bovensectoraal afgesproken). Op hoofdlijnen start het totale niveau (wettelijk en bovenwettelijk) op 100% (eerste half jaar), waarna het eerst daalt tot 80% en daarna uitkomt op 70% van het laatstverdiende loon. Bij werkloosheid gelden voor het personeel in de rijkssectoren wachtgeldaanspraken, die veelal variëren van 70% tot 80% van (meestal) het laatstverdiende loon.

Mogelijke gevolgen van de vergrijzing voor de rijkssectoren

Voor de periode tot 2020 zijn met een dynamisch microsimulatie-model enkele toekomstverkenningen gemaakt. Met behulp van het model zijn drie scenario's doorgerekend, waarbij verschillende aannames zijn gemaakt ten aanzien van de toekomstige werkgelegenheidsontwikkeling bij de rijkssectoren en het uittredegedrag van de werknemers. Er is in het model geen rekening gehouden

met macro-economische ontwikkelingen, zoals de ontwikkeling van vraag en aanbod op de totale arbeidsmarkt. Voorspellingen over een dergelijk lange termijn zijn, o.a. door de vele noodzakelijke aannames, met onzekerheid omgeven. Met behulp van de scenario's kan een indicatie worden gegeven van de richting van de ontwikkelingen, uitgaande van ongewijzigd beleid.

Het aandeel van oudere werknemers in de totale werkgelegenheid zal, net als in de markt, ook bij de rijkssectoren de komende jaren toenemen. De arbeidsparticipatie van ouderen zal, ook zonder extra beleid, de komende jaren toenemen, onder meer als gevolg van een aantal recente wijzigingen in de sfeer van de VUT/FPU en de WAO/IP. De komende jaren zal bij ongewijzigd beleid de vervangingsvraag naar personeel bij de rijkssectoren toenemen en een aantal jaren (ook afhankelijk van de ontwikkeling in de totale omvang) op een hoger niveau blijven. Op basis van de lange termijn analyses van het CPB kan worden gesteld dat er zonder nieuw beleid ten aanzien van de arbeidsparticipatie in het algemeen en die van ouderen in het bijzonder, een gereede kans is dat die vervangingsvraag tot wervingsproblemen leidt. Het absolute aantal inactieven bij de rijkssectoren, vooral het aantal inactieve ouderen, zal bij ongewijzigd beleid sterk kunnen toenemen. Deze toename vindt deels bij de WAO/IP plaats, maar vooral bij het conglomeraat FLO/UKW/VUT/FPU. Het bovenstaande zal zich met name gaan voordoen tussen 2002 en 2010.

Oorzaken van vervroegd uitreden

Op de eerste plaats bestaan er voldoende aantrekkelijke uitstroommogelijkheden, waardoor oudere werknemers zonder grote financiële gevolgen kunnen stoppen met werken. Op de tweede plaats lijkt er met het toenemen van de leeftijd (met name in de ogen van de werkgever) sprake te zijn van een aansluitingsprobleem tussen de voortdurend wijzigende eisen die het werk stelt aan de oudere werknemer en de mogelijkheden van de oudere werknemer. Op de derde plaats is de houding van werkgevers jegens (het langer doorwerken van) oudere werknemers niet altijd voldoende positief. Beleidsvarianten zullen bij deze drie oorzaken moeten aansluiten.

De geïnventariseerde beleidsmaatregelen

De werkgroep heeft een groot aantal beleidsmaatregelen geïnventariseerd, die op verzoek van het kabinet alleen beleidsvarianten betreffen die specifiek zijn gericht op de rijkssectoren. Beleidsmaatregelen met een generieke werking (rijkssectoren en marktsector) zijn buiten beschouwing gelaten. In onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de geïnventariseerde beleidsmaatregelen, die in hoofdstuk 5 van het rapport zijn uitgewerkt. Met nadruk stelt de werkgroep dat juist van een *combinatie* van onderstaande beleidsmaatregelen het meeste effect mag worden verwacht.

Beleidsmaatregel	Toelichting
Leeftijdsbewust personeelsbeleid	Bijvoorbeeld: <ul style="list-style-type: none"> • Personeelsplanning en loopbaanplanning, met leeftijd als aandachtspunt. • Stimulering van scholing van ouderen op maat / op de werkplek via gebruikmaking van de digitale snelweg; afdrachtskortingen of stimuleringsfonds instellen. • Aanpassingen van de inhoud van het werk (taakverlichting, -roulatie, -verbreding, creëren mentorschap). • Functioneringsgesprekken waarin voldoende aandacht voor wensen en mogelijkheden oudere werknemers. • Cafeteria-systeem: flexibele keuzemogelijkheden t.a.v. arbeidsvoorwaarden (bv. geld en vrije tijd). • 'Eldercare': zorg voor (oudere) hulpbehoevende partners.
Tegengaan leeftijdsdiscriminatie	Met name onbedoelde/onbewuste vormen van leeftijdsdiscriminatie vermijden
Voorlichting	Op macro-niveau cultuur wijzigen waarbij vervroegd uitreden 'normaal' is, op micro-niveau (manager en werknemer) bekendheid stimuleren met leeftijdsbewust personeelsbeleid en andere maatregelen om ouderen gezond en gemotiveerd langer te laten doorwerken

Seniorendeeltijdregelingen	Het inbouwen van prikkels in de bestaande seniorenregelingen zodat oudere werknemers expliciet en bewust de keuze tussen werken en vrije tijd maken.
Behoudpremies	Extra toelagen of extra pensioenopbouw voor bepaalde onmisbaar geachte oudere werknemers
Verlofmogelijkheden	Kwantumverlofmogelijkheden/sabbatsverlof voor de gehele of een deel van de loopbaan, waarbij de werknemer vrij is in het opnemen van een (langere, dus niet beslist jaarlijkse) periode van verlof, die gedurende (een deel van) de loopbaan wordt verdiend.
Versoberingen van uittreedregelingen	Doel is onaantrekkelijker maken van uittreden en genereren financiële ruimte: <ul style="list-style-type: none"> • Versoberen overgangsrecht FPU en versnellen kapitaaldekking; • Afschaffen FLO en omzetten in FPU-achtige uitkering met individuele keuzemogelijkheden. Beperken aantal FLO-functies. Individualiseren ontslagleeftijd FLO en UKW. Versoberen uitkeringsniveau; • Versoberen wachtgeld-aanspraken (hoogte en duur) tot marktconform niveau (wettelijk en bovenwettelijk). Toetredingseisen, regels en verplichtingen WW-conform maken; • Versoberen bovenwettelijke WAO-aanspraken (hoogte en duur) tot marktconform niveau; • Zoveel mogelijk decentraliseren van de financiering van de uittreedregelingen.

Aanbevelingen

Bij de Rijksoverheid zijn op de korte termijn nieuwe maatregelen noodzakelijk om ervoor te zorgen dat oudere werknemers langer, gezond en gemotiveerd doorwerken. Indien geen maatregelen worden genomen, zal de vervangingsvraag scherp toenemen op een juist krappere wordende arbeidsmarkt, en zullen de uitgaven aan de uittreedregelingen stijgen. Hierdoor ontstaat druk op de beschikbare ruimte voor verbeteringen in arbeidsvoorwaarden, en krijgt de overheidsorganisatie te maken met steeds grotere cohorten uittredend 'humaan en sociaal kapitaal'.

Bij de aanbevelingen van de werkgroep geldt als aandachtspunt dat daar waar het aanpassingen van aanspraken en regelingen betreft, de overheidswerkgevers over de maatregelen overeenstemming zullen moeten bereiken met werknemers in het arbeidsvoorwaardenoverleg.

De werkgroep is van mening dat indien de onderstaande complexen van aanbevelingen worden geïmplementeerd, de arbeidsparticipatie van oudere werknemers aanzienlijk kan worden bevorderd. Door de grote diversiteit van de gepresenteerde maatregelen is het goed mogelijk hieruit een effectief pakket aan maatregelen samen te stellen dat per saldo geen meerkosten met zich meebrengt.

1. *Het voor oudere werknemers aantrekkelijk maken van langer doorwerken door in de huidige regelingen, waarlangs oudere werknemers vervroegd uittreden, de juiste incentives op de juiste plaats te leggen. In de diverse regelingen waarlangs ouderen vervroegd uittreden en de specifieke ouderenregelingen kunnen wijzigingen worden aangebracht, waardoor oudere werknemers er belang bij krijgen langer door te werken. Maatregelen op dit vlak kunnen in beginsel kostenneutraal zijn, maar kunnen ook kosten met zich meebrengen.*
2. *Langer doorwerken voor oudere werknemers moet aantrekkelijker worden gemaakt. Hiervoor is een leeftijdsbewust personeelsbeleid noodzakelijk, gericht op de leeftijdscategorieën 55 tot 65 jaar en met name 45 tot 55 jaar. Op de eerste plaats moeten werkgevers/managers zich ervan bewust worden dat zij oudere werknemers nodig hebben binnen hun organisatie. Indien zij geen maatregelen nemen waardoor de arbeidsparticipatie van ouderen toeneemt, zitten managers met een groot probleem binnen hun organisatie. Ook van de kant van de werknemers moeten inspanningen worden verricht, met name het gemotiveerd leveren van hun aandeel in de activiteiten die werkgevers opzetten om oudere werknemers langer aan het werk te houden. Zowel werkgevers als (oudere) werknemers moeten het potentieel van oudere werknemers zien als een kans, niet als een bedreiging. Maatregelen op dit vlak kunnen kostenneutraal worden doorgevoerd.*

3. *Van collectief uittreden naar een meer individuele benadering. In de gehele samenleving is sprake van een steeds grotere individualisering. Van collectieve rechten en plichten wordt steeds meer overgestapt op individuele keuzemogelijkheden, rechten en plichten. Beleidsmaatregelen kenmerken zich steeds meer door het aanspreken op individuele verantwoordelijkheden, ook via het geven van prikkels om ongewenst gedrag af te remmen en gewenst gedrag te belonen. Binnen deze benadering past het om zoveel mogelijk af te stappen van collectieve regelingen die niet kijken naar individuele omstandigheden, maar ongeacht de wensen en mogelijkheden leiden tot verplicht ontslag op een bepaalde leeftijd (FLO en UKW). Maatregelen op dit vlak kunnen kostenneutraal zijn of wellicht financiële ruimte opleveren.*
4. *Het voor werkgevers extra aantrekkelijk maken om maatregelen te nemen waardoor oudere werknemers langer willen doorwerken (incentives voor werkgevers). Werkgevers/managers kunnen extra worden geprikkeld het uitstromen van werknemers te voorkomen en langer doorwerken aantrekkelijker te maken, door de kosten van uittreden zoveel mogelijk daar neer te leggen waar zij ontstaan, op een zo laag mogelijk niveau. Maatregelen op dit vlak kunnen op macro-niveau kostenneutraal zijn.*
5. *Versoberingen van uittreedregelingen. Het doel van versoberingen van regelingen waarlangs oudere werknemers vervroegd uittreden, daar waar sprake is van een hoger niveau dan in de marktsector (wettelijk en bovenwettelijk) is tweeledig. Op de eerste plaats wordt uittreden minder aantrekkelijk omdat de aanspraken minder aantrekkelijk worden. Hierdoor kan de arbeidsparticipatie van ouderen toenemen. Dit geldt voorzover in regelingen keuzemogelijkheden voor werknemers aanwezig zijn (en werkt derhalve minder bij werkloosheid en arbeidsongeschiktheid). Op de tweede plaats kunnen versoberingen financiële ruimte opleveren waarmee eventueel extra beleid gericht op het verhogen van de arbeidsparticipatie van ouderen kan worden gefinancierd.*

Tot slot

Omdat een lage arbeidsdeelname van oudere werknemers en de vergrijzing zich ook in de marktsector voordoen, komt de vraag aan de orde welk beeld van de problematiek ontstaat indien de vergrijzing bij overheid en marktsector in samenhang wordt bekeken. De werkgroep acht het - naast het zo snel mogelijk implementeren van de in dit onderzoek gepresenteerde beleidsmaatregelen - van belang dat deskundigen die betrokken zijn bij deze bredere problematiek, zich gezamenlijk buigen over de vraag welke aanvullende informatie nodig is om een goed beeld van de bovenbedoelde integrale problematiek op *nationaal* niveau te krijgen. Een aanvullend onderzoek sluit de werkgroep daarbij zeker niet uit.

Hoofdstuk 1: Inleiding

Aanleiding

Van de totale bevolking in Nederland in de leeftijdsgroep van 55 tot 65 jaar werkt 26% (cijfers 1996). Dit betekent dat het overgrote deel (74%) van de bevolking tussen 55 en 65 jaar om een bepaalde reden niet deelneemt aan het arbeidsproces. De werkgelegenheidsgraad daalt sterk naarmate de leeftijd toeneemt. Indien wordt gekeken naar de totale bevolking in de leeftijd van 60 tot 65 jaar, blijkt nog slechts 11% te werken. Van het oudere personeel in de rijkssectoren is een vergelijkbaar deel uit het arbeidsproces getreden als in de marktsector.

Deze situatie is te plaatsen tegen de achtergrond van een enkele tientallen jaren geleden ingezette landelijke trend, waarbij werknemers gemiddeld steeds vroeger uittreden.

Op dit moment begint de vergrijzing van de beroepsbevolking reeds goed zichtbaar te worden.

Ongeveer 6% van de beroepsbevolking (20 tot 65 jaar) bevindt zich in 1995 in de leeftijdsgroep van 55 tot 65 jaar. Het aandeel 55 tot 65-jarigen zal de komende jaren fors toenemen, waarbij in 2020 tussen de 13% en 19% van de beroepsbevolking tot de leeftijdsgroep van 55 tot 65 jaar kan behoren.

De huidige lage arbeidsparticipatie van ouderen, gekoppeld aan de toenemende vergrijzing leidt bij een gelijkblijvende arbeidsparticipatie per leeftijdscohort naar verwachting tot een hogere uitstroom, daardoor tot toenemende kosten voor uittreedregelingen, tot een wijziging van de samenstelling van het personeelsbestand en tot een hogere vervangingsvraag. *In dit onderzoek* wordt ingegaan op de mate waarin bovenstaande ontwikkelingen zich kunnen voordoen, en op de vraag in welke mate hieruit problemen voor de werkgevers in de rijkssectoren kunnen voortvloeien. Omdat de rijkssectoren niet op zichzelf staan, is hierbij de algehele situatie op de arbeidsmarkt van belang.

Taakopdracht van de werkgroep

De werkgroep heeft als taakopdracht van het Kabinet meegekregen het doel en het gebruik van de huidige seniorenregelingen bij de rijkssectoren te analyseren, te onderzoeken hoe de arbeidsparticipatie van ouderen binnen de rijkssectoren bevorderd kan worden en welke maatregelen daartoe ten aanzien van de huidige regelingen kunnen worden genomen. Voor het geheel van aanbevolen maatregelen geldt als belangrijke randvoorwaarde dat meerkosten in de toekomst ten opzichte van de uitgaven bij ongewijzigd beleid, moeten worden voorkomen. Ook zal de concurrentiepositie van de werkgevers in de rijkssectoren op de arbeidsmarkt punt van aandacht zijn.

Probleemstelling van het onderzoek

De probleemstelling van het onderzoek wordt uitgewerkt in de volgende deelvragen:

1. Hoe hoog is de arbeidsparticipatie van ouderen bij de rijkssectoren op dit moment en wat zijn de huidige kosten die verbonden zijn aan vervroegde uittreedregelingen?
2. Wat zijn de doelstellingen en criteria van de huidige uittreedregelingen?
3. Hoe zullen zich in de toekomst bij ongewijzigd beleid naar verwachting de uitstroom van ouderen, de kosten van uittreedregelingen, de vervangingsvraag en de personeelssamenstelling bij de

rijkssectoren ontwikkelen als gevolg van de voorziene vergrijzing en in welke mate vloeien hieruit problemen voort?

4. Hoe kan de arbeidsparticipatie van ouderen bij de rijkssectoren worden bevorderd en welke maatregelen zijn daar het meest geschikt voor?

Afbakening van het onderzoek

Het onderzoek is primair gericht op de arbeidsparticipatie van ouderen bij de rijkssectoren. Met oudere werknemers wordt veelal bedoeld op werknemers van 55 jaar en ouder.

De gehele overheid als werkgever is opgedeeld in acht arbeidsvoorwaardelijke sectoren, te weten de vijf rijkssectoren Rijk, Politie, Defensie, Onderwijs en Rechterlijke Macht en de drie andere overheidssectoren Gemeenten, Provincies en Waterschappen. Het onderzoek richt zich op de vijf rijkssectoren. Ter vergelijking zal ook de situatie in de marktsector op hoofdlijnen in beeld worden gebracht en wordt Nederland globaal met de ons omringende landen vergeleken.

Hoewel de lage arbeidsparticipatie van ouderen zich niet beperkt tot de rijkssectoren, maar ook in de marktsector speelt, betreffen de aanbevelingen die uit dit onderzoek voortvloeien alleen beleidsvarianten die specifiek zijn gericht op de rijkssectoren. Voorzover beleidsvarianten denkbaar zijn die het karakter hebben van generieke maatregelen en derhalve ook voor de marktsector zouden gelden, vallen deze buiten het bestek van dit onderzoek. De afweging qua effectiviteit van generieke versus specifieke maatregelen is derhalve niet aan de orde geweest. Wel heeft het Kabinet nadrukkelijk verzocht om daar waar deze door wettelijke regelingen ingegeven grenzen van het onderzoek aan de orde zijn, dit expliciet aan te geven.

Opzet van het rapport

In de hoofdstukken 2, 3 en 4 vindt de analyse plaats, waarbij op landelijk niveau wordt gestart en toegespitst op de rijkssectoren wordt geëindigd. In hoofdstuk 2 wordt eerst een landelijk beeld van de arbeidsparticipatie geschetst, toegespitst op ouderen in de samenleving. In dit hoofdstuk komen verleden en toekomst aan de orde. Tevens wordt de Nederlandse situatie in internationaal perspectief geplaatst.

In hoofdstuk 3 wordt op de huidige arbeidsparticipatie van ouderen bij de rijkssectoren ingegaan, en worden de huidige regelingen en het gebruik daarvan beschreven. Hierbij wordt tevens een vergelijking gemaakt met de situatie in de marktsector. Bovendien wordt het door werkgevers gevoerde ouderenbeleid gezien en wordt de betekenis van ouderen voor organisaties geschetst.

In hoofdstuk 4 worden enkele indicaties gepresenteerd van mogelijke situaties die zich in de toekomst bij de rijkssectoren bij ongewijzigd beleid kunnen voordoen op het gebied van deelname aan uittreedregelingen, de kosten van uittreedregelingen en de vervangingsvraag.

In hoofdstuk 5 worden mogelijkheden geschetst om de arbeidsparticipatie van ouderen bij de rijkssectoren te verhogen.

Tot slot worden in hoofdstuk 6 conclusies getrokken en aanbevelingen gepresenteerd.

Hoofdstuk 2: Algemene ontwikkelingen arbeidsparticipatie ouderen

In de hoofdstukken 2, 3 en 4 vindt de analyse plaats. In hoofdstuk 2 wordt gekeken naar de algemene ontwikkeling van de arbeidsparticipatie in Nederland, toegespitst op ouderen in de samenleving¹.

Paragraaf 2.1 gaat in op het verleden en de vraag hoe de huidige situatie is ontstaan. Paragraaf 2.2 vervolgt met een beschrijving van die huidige situatie en een vooruitblik op basis van een drietal CPB-scenario's. Tot slot wordt in paragraaf 2.3 de Nederlandse situatie in een internationaal perspectief geplaatst op basis van een literatuuronderzoek.

2.1 Arbeidsparticipatie ouderen van 1970 tot nu

De arbeidsparticipatie van ouderen is in Nederland de afgelopen jaren sterk afgenomen. Voor mannen in de leeftijdscategorie van 55 tot 65 jaar was de arbeidsparticipatie in 1970 nog 81%, in 1995 was dat bijna gehalveerd tot 42% (bruto-arbeidsparticipatie mannen, banen >1 uur)². Vanuit een met andere landen vergelijkbare positie in 1970 is de arbeidsparticipatie van ouderen in Nederland in 1995 veel sterker gedaald dan in andere landen³. Hierop wordt in paragraaf 2.3 verder ingegaan. Voor oudere vrouwen geldt dat de arbeidsparticipatie ook laag is, maar daarbij is sprake van een andere ontwikkeling omdat de arbeidsparticipatie van vrouwen in het algemeen juist is toegenomen, komende vanuit een situatie waarin de arbeidsparticipatie van vrouwen bijzonder laag was.

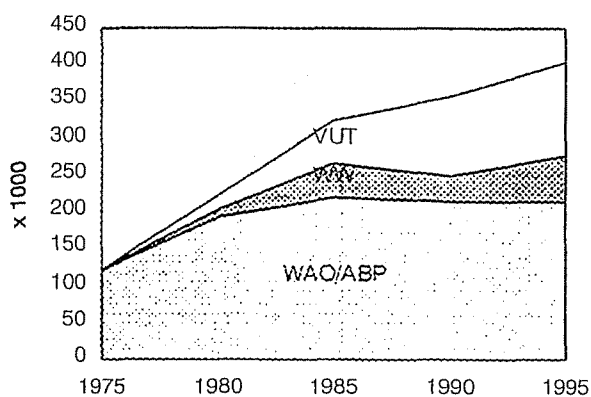
De afnemende arbeidsparticipatie van ouderen wordt weerspiegeld in een toename van het gebruik van uittreedregelingen. De uittreedroutes waarlangs oudere werknemers het arbeidsproces het meest hebben verlaten, zijn de WAO, VUT-regelingen en de WW. Vanaf de invoering van de WAO in 1967 nam het beroep op de WAO door ouderen sterk toe. Ook kwamen vanaf het eind van de jaren '70 de speciaal voor vervroegd uittreden ingevoerde VUT-regelingen tot stand, die voor een deel uittreden via de WAO vervingen. Het beroep op de WW nam in het begin van de jaren '80 sterk toe. Vooral voor oudere werknemers was de kans groot dat instroom in de WW betekende dat zij tot hun 65-ste werkloos zouden blijven. Grafiek 2.1 toont ter illustratie de toename van het beroep van mannen in de leeftijd van 55 tot 65 jaar op de diverse uittreedregelingen in de jaren 1975 tot 1995 (kwantitatieve informatie over vrouwen niet beschikbaar).

¹ In hoofdstuk 4 wordt specifiek ingegaan op de ontwikkelingen voor de werknemerspopulatie bij de overheid.

² De arbeidsdeelname in de leeftijdscategorie 50 tot 55 jaar stijgt overigens inmiddels weer.

³ Sociale nota 1998, SZW september 1997, bijlage 18: Ouderen op de arbeidsmarkt

Grafiek 2.1: Uitkeringsgerechtigde mannen van 55 tot 65 jaar



Bron: CBS/Ctsv

De verklaring van de daling van de arbeidsparticipatie van ouderen en de toename van uitreden van ouderen sinds 1970 bestaat uit verschillende onderdelen.

- De afname van de arbeidsparticipatie van oudere werknemers gaat samen met een toename van het aanbod van jongeren op de arbeidsmarkt. Ook in andere landen wordt die samenhang gevonden. De in vergelijking met andere landen relatief grote afname van de participatie van ouderen in Nederland (bruto-arbeidsparticipatie voor mannen, banen >1 uur, van 81% in 1970 tot 42% in 1995, waar zich landen als de VS, Japan, Zweden, Engeland en Ierland een ontwikkeling voordeed van rond de 80% in 1970 naar 60% of hoger in 1995⁴) gaat dan ook samen met een in vergelijking met andere landen relatief groot aanbod van jongeren op de arbeidsmarkt.
- De snelle technologische ontwikkelingen hebben ertoe geleid dat de kennis van ouderen in een hoger tempo verouderde, waardoor de vraag naar hoger en recenter opgeleiden toenam. Door het hoge aanbod van doorgaans hoger opgeleide jongeren op de arbeidsmarkt was het voor werkgevers zowel mogelijk als aantrekkelijk ouderen te laten uitstromen. Samenhangend met de technologische ontwikkeling heeft de recessie van begin jaren '80 bovendien geleid tot een wijziging van de sectorstructuur, waardoor de werkgelegenheid in de industrie is gedaald. Bij de reorganisaties zijn vooral de ouderen het eerst afgevoerd⁵.
- Uit diverse studies⁶ blijken aanwijzingen dat de arbeidsproductiviteit vanaf het begin van de loopbaan het sterkst toeneemt tot een leeftijd van 40 tot 45 jaar, en daarna weer iets daalt, met name op het fysieke vlak. Voor intellectuele prestaties ligt dit minder duidelijk. De beloning van werknemers neemt vanaf het begin van de loopbaan toe, maar vertoont niet de daling die zich bij de productiviteit wel voordoet. Hier is sprake van een afvlakking van de stijging van de beloning. Dit

⁴ In 1996 bedraagt de werkgelegenheidsgraad voor mannen (banen >1 uur) voor de gehele EU gemiddeld 46,4% en voor Nederland 40,6% (Sociale nota 1998, SZW).

⁵ Sociale nota 1998, SZW, september 1997.

kan leiden tot een situatie waarin de productiviteit van oudere werknemers beneden hun beloning komt te liggen. De snelle technologische ontwikkeling en onvoldoende scholing kan deze verhouding tussen loon en productiviteit voor ouderen nadelig hebben beïnvloed. Gekoppeld aan een situatie waarin het aanbod van jongere, goedkopere en recenter opgeleide werknemers op de arbeidsmarkt voldoende groot is, kan dit voor werkgevers een extra reden zijn ouderen uit te laten stromen om daarvoor jongeren in de plaats aan te nemen. Uit onderzoek blijken aanwijzingen dat de daling van de arbeidsproductiviteit van ouderen zich vooral voordoet bij lager opgeleiden en bij technisch specialistische functies.

- De al aangestipte recessie van eind jaren '70, begin jaren '80 heeft door het open karakter van de Nederlandse economie een grote invloed gehad op de economische ontwikkeling van Nederland. Gekoppeld aan het sterk toenemende loonkostenpeil na het begin van de jaren '60 en door de snelle technologische ontwikkeling nam de werkgelegenheid in de industrie af. Het aanbod van goedkopere en recenter opgeleide jongeren nam toe. Bovendien waren zowel overheid als werknemersorganisaties gericht op het omlaag brengen van de toenemende jeugdwerkloosheid. Om het toenemende aantal jongeren op de arbeidsmarkt van werk te kunnen voorzien, gekoppeld aan bedrijfseconomische motieven om duurdere en minder recent opgeleide ouderen te willen vervangen door goedkopere en recent opgeleide jongeren, zijn bij reorganisaties met name ouderen afgevoerd. Het openstellen van de verschillende en voldoende aantrekkelijke uittreedroutes is dus meer het gevolg van de parallele belangen die alle partijen hadden bij vervroegde uittreding van ouderen, dan een zelfstandige oorzaak van het proces van vervroegde uittreding. De opengestelde gunstige uittreedregelingen hebben wel een zichzelf versterkende werking gekregen. Vervroegd uittreden werd steeds meer geaccepteerd door werknemers en hun omgeving⁷.

Determinanten van de beslissing tot vrijwillig vervroegd uittreden

Een recent onderzoek naar de factoren die van invloed zijn op de beslissing van werknemers om vervroegd uit te treden⁸ (via VUT-achtige regelingen), komt tot de volgende constatering:

- Het uitredegedrag is de resultante van een beslissingsproces dat vaak al ruim van tevoren is begonnen. Een grote meerderheid van de ondervraagden wenst vervroegd te stoppen met werken.
- De variatie in uitkeringspercentages in de private sector is groter dan in de publieke sector. In de private sector heeft de variatie in uitkeringspercentages een substantieel effect op het uittreden: hoe lager de uitkering, des te geringer de geneigdheid uit te treden. Ondanks de hoge uitkeringsniveau's zegt een kwart van de ondervraagden te verwachten het geld (erg) te zullen missen bij vervroegde uittreding.
- Erg belangrijk is de invloed van de gezondheid en de werksituatie op de intentie uit te treden. Een minder goede gezondheid, belastende werkzaamheden en reorganisaties vergroten de kans op

⁶ Zie voor een overzicht van diverse studies naar arbeidsproductiviteit: Centraal Economisch Plan 1995, CPB, 1995.

⁷ Sociale nota 1998, SZW, september 1997.

⁸ Oudere werknemers in transitie: studies naar vervroegde-uittredingsbeslissingen in Nederland, C.J.I.M. Henkes, maart 1998. Hierin zijn via schriftelijke enquêtes (N = ruim 2000) gegevens verzameld in de publieke en private sector.

vervroegd uittreden. Veel werknemers verwachten bescherming of vooruitgang van de gezondheid door te stoppen met werken, en zien uittreden als een investering in gezondheid.

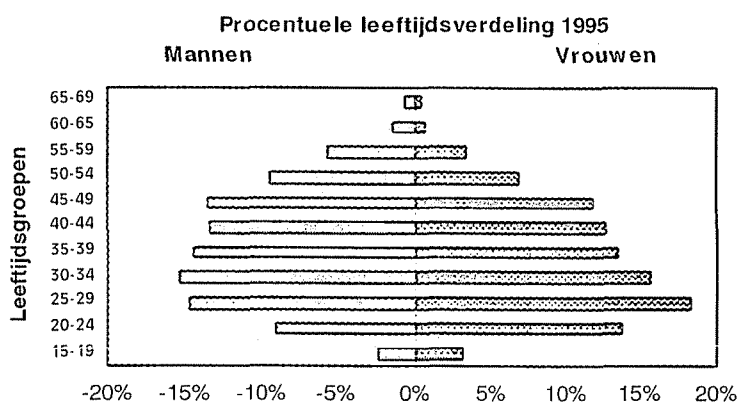
- De rol van het sociale netwerk, zowel in de privé-sfeer als op het werk, speelt een belangrijke rol bij de beslissing tot vervroegd uittreden. De beslissing uit te treden wordt in hoge mate binnen het huishouden gevormd. De wens van de partner is van groot belang, alsmede de vraag of er nog financieel afhankelijke kinderen zijn.
- Ook de houding van de direct leidinggevende is van invloed op de beslissing tot uittreden. Hoe positiever die houding, des te minder is de geneigdheid om uit te treden. Bij leidinggevenden bestaat echter weinig steun voor het idee oudere werknemers door te laten werken tot na de VUT-leeftijd. Alleen in die gevallen waarin leidinggevenden denken dat met het vertrek van de oudere werknemer belangrijke kennis en ervaring verloren gaat, wordt uittreden ontmoedigd.
- Het onderzoek concludeert dat het voor bedrijven die oudere werknemers willen ontmoedigen vervroegd uit te treden, nuttig kan zijn om naast aandacht voor financiële prikkels en een uitdagende en sociaal stimulerende werkomgeving, aandacht te hebben voor de belangen van de partner (mogelijkheden tot gezamenlijke besteding vrije tijd, minimaliseren gezondheidsrisico's) en voor de flexibiliteit in de uitruil van bovengenoemde aspecten.

2.2 Verwachte ontwikkelingen tot 2020

Uitgangssituatie

In onderstaande grafiek 2.2 wordt de leeftijdsverdeling van de Nederlandse beroepsbevolking weergegeven voor mannen en vrouwen in 1995. Volledigheidshalve zijn in de grafiek ook de categorieën 15-19 en 65-69 jaar meegenomen. Gerekend voor de beroepsbevolking van 20 tot 65 jaar, bevindt zich in 1995 in totaal 6% van de beroepsbevolking in de leeftijdscategorie van 55 tot 65 jaar (5% 55 tot 60 jaar en 1% 60 tot 65 jaar). In de leeftijdscategorie 20 tot 55-jarigen bevindt zich 94% van de beroepsbevolking van 20 tot 65 jaar.

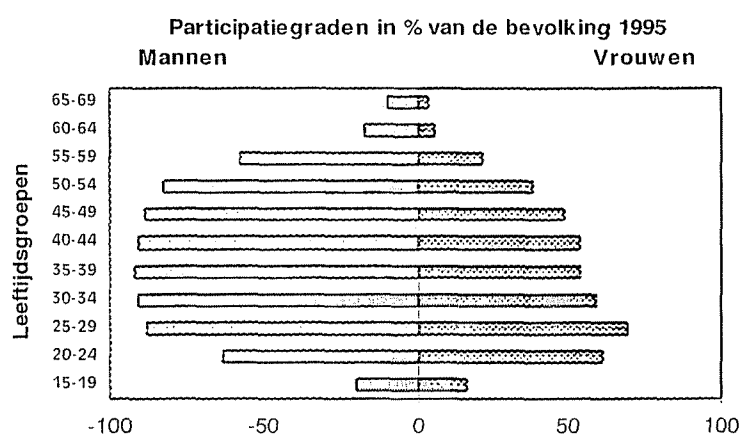
Grafiek 2.2: Leeftijdsverdeling Nederlandse beroepsbevolking naar geslacht



In grafiek 2.3 is de werkgelegenheidsgraad (= netto-arbeidsparticipatie) naar leeftijd en geslacht weergegeven. Hieruit blijkt dat de werkgelegenheidsgraad van de leeftijdsgroep 55 tot 65 jaar in 1995 26% bedraagt. De arbeidsparticipatie daalt naarmate de leeftijd toeneemt. In de leeftijdsgroep van 60 tot 65 jaar bedraagt de participatie nog slechts 11%.

De arbeidsparticipatie van vrouwen ligt in 1995 voor alle leeftijden aanzienlijk lager dan de participatie van mannen. Waar deze voor mannen gemiddeld 79% is (20 tot 65 jaar), bedraagt de participatie voor vrouwen van 20 tot 65 jaar 49%. Voor de leeftijdscategorie 55 tot 65 jaar bedragen de participatiegraden voor mannen en vrouwen respectievelijk 39% en 13%.⁹

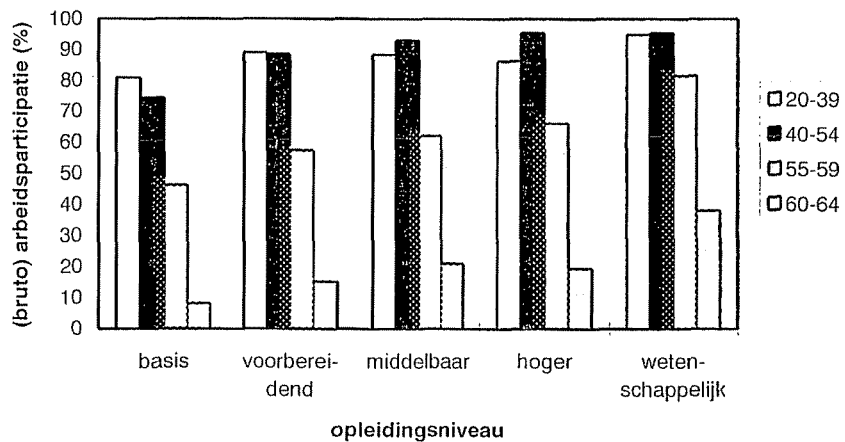
grafiek 2.3: Arbeidsparticipatie naar leeftijd en geslacht



Uit de grafieken 2.4 en 2.5 komt naar voren dat de arbeidsparticipatie hoger ligt, naarmate het opleidingsniveau hoger is. Bovendien blijkt de arbeidsparticipatie iets minder te dalen met het toenemen van de leeftijd, naarmate het opleidingsniveau hoger is.

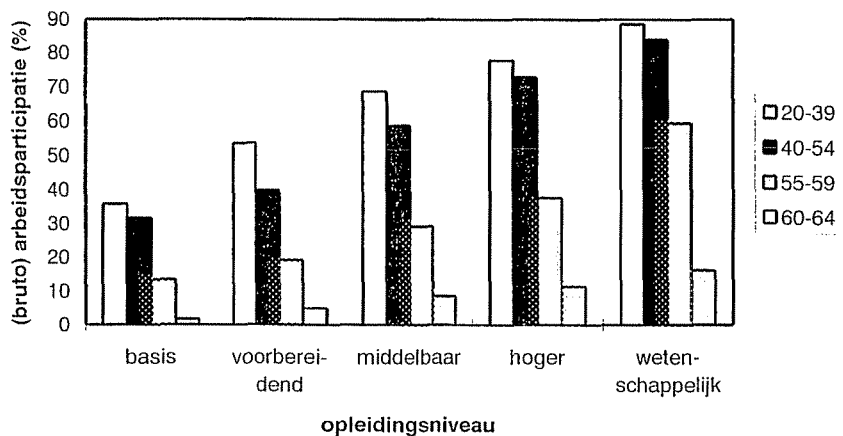
⁹ Indien wordt gekeken naar de totale werkzame beroepsbevolking (dus exclusief uitkeringsgerechtigden), valt op dat zelfstandigen langer doorwerken dan werknemers. Van de totale beroepsbevolking is in 1996 circa 88% werknemer en 12% zelfstandige. Van alle werkenden in de leeftijdscategorie 55 tot 60 jaar is circa 77% werknemer en 23% zelfstandige. Voor alle werkenden in de leeftijdscategorie 60 tot 65 jaar is nog slechts 48% werknemer en 52% zelfstandige (Bron: CBS, EBB 1996). Voor zelfstandigen bestaan geen regelingen, zij zullen vrijwillig vervroegd uitreden zelf moeten betalen.

grafiek 2.4: arbeidsparticipatie van mannen naar leeftijd en opleiding (1996)



Bron: CBS (EBB 1996)

grafiek 2.5: arbeidsparticipatie van vrouwen naar leeftijd en opleiding (1996)



Bron: CBS (EBB 1996)

Vervroegde uittreding begint bij lager opgeleide mannen op jongere leeftijd dan bij hoogopgeleide mannen. Lager opgeleiden verlaten het arbeidsproces vaak onvrijwillig via de WAO en WW. Hoger opgeleiden stoppen met werken zodra zij gebruik kunnen maken van de VUT. Hoger opgeleiden treden dan ook vaker vrijwillig uit dan lager opgeleiden. Uittreden via WW en WAO blijkt een negatief effect op het welbevinden te hebben (onafhankelijk van het opleidingsniveau). Degenen die via de VUT zijn uitgestroomd, zijn zeer tevreden¹⁰.

¹⁰ Inactiviteit en sociaal isolement, gezondheid en welbevinden: mannelijke werklozen, arbeidsongeschikten, werkenden en vutters vergeleken, K. Henkens, NIDI 1997

Mogelijke situatie in 2020

In hun publicatie 'Bevolking en arbeidsaanbod, drie scenario's tot 2020' schetsen het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en het Centraal Planbureau (CPB) drie mogelijke scenario's ten aanzien van economische groei en demografische ontwikkelingen tot en met 2020.

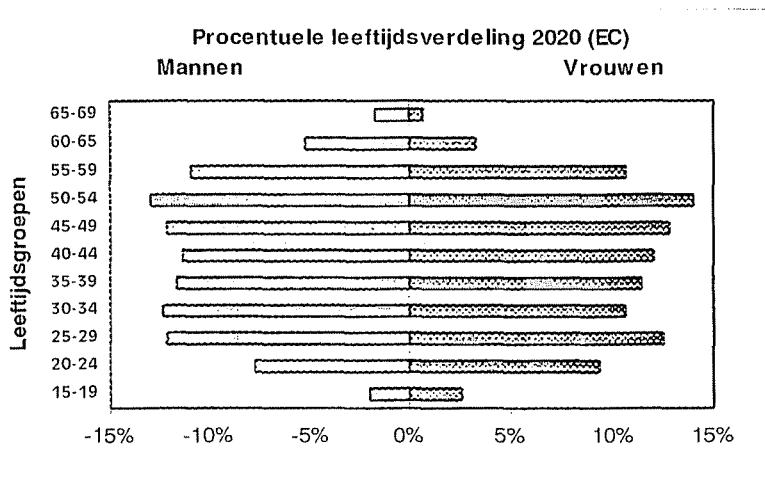
In het scenario 'Divided Europe' (DE) is de economische groei het laagst, evenals de toename van de bevolking. In 'Global Competition' (GC) is de economische groei het hoogst en de toename van de bevolking gemiddeld iets hoger dan in DE. In het scenario 'European Coordination' (EC) is de economische groei iets lager dan in GC, en is de toename van de bevolking het hoogst.

In alle drie de scenario's neemt de totale bevolking in de leeftijdsgroep van 20 tot 65 jaar licht toe van 9,6 mln in 1995 tot rond de 10 mln in 2020. De beroepsbevolking (arbeidsaanbod in de leeftijdsgroep 20 tot 65 jaar) neemt toe van 6,4 mln in 1995 tot 6,9 mln in DE, 8 mln in GC en 7,9 mln in EC in 2020.

In onderstaande grafiek 2.6 wordt de leeftijdsverdeling in 2020 van de beroepsbevolking gepresenteerd in het CPB-scenario EC (European Competition). De leeftijdsverdeling van de beroepsbevolking in de andere CPB-scenario's staat in bijlage 3. Voor de volledigheid zijn ook hier in de grafiek de leeftijdsgroepen 15-19 jaar en 65-69 jaar meegenomen.

Indien naar de samenstelling van de beroepsbevolking van 20 tot 65 jaar wordt gekeken, valt op dat de leeftijdscategorie van 55 tot 65 jaar in 1995 circa 6% van de beroepsbevolking beslaat, maar dat in 2020 deze categorie maar liefst 13% (DE), 19%(GC) tot 16%(EC) van de beroepsbevolking herbergt (in aantallen gaat het om 380.000 in 1995 versus 891.000 (DE), 1.436.000 (GC) en 1.195.000 (EC) in 2020). Dit betekent dat het relatieve aandeel van de beroepsbevolking in de leeftijdscategorie van 55 tot 65 jaar in de scenario's met een ruime factor 2 tot 3 zal toenemen in 2020 t.o.v. 1995.

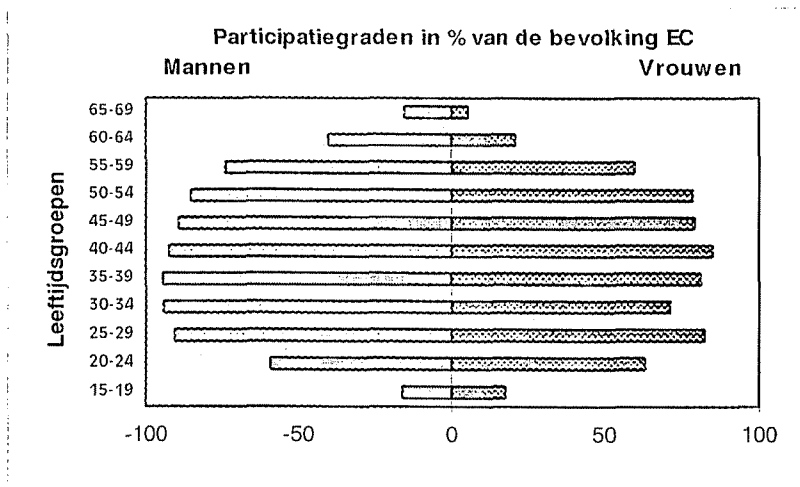
Grafiek 2.6 Beroepsbevolking 2020 naar leeftijd en geslacht



De grote stijging van het aandeel van de totale bevolking in de leeftijdscategorie van 55 tot 65 jaar zou bij een gelijkblijvende participatiegraad van deze groep hebben geleid tot een forse daling van het arbeidsaanbod. In de CPB/CBS-scenario's voor 2020 wordt echter uitgegaan van flinke stijgingen van de participatiegraden, met name bij vrouwen en ouderen. De grafiek 2.7 geeft de participatiegraden per leeftijd en geslacht weer in 2020 voor het EC scenario. De participatiegraden voor de scenario's

DE en GC worden in bijlage 3 weergegeven. Voor de volledigheid is de grafiek inclusief de leeftijdscategorieën 15-19 en 65-69 jaar.

grafiek 2.7: Participatiegraad in 2020 naar leeftijd en geslacht



De arbeidsparticipatie in de leeftijdsgroep 55 tot 65 jarigen neemt in de drie scenario's toe van 26% in 1995 tot 38%(DE), 60%(GC) en 49%(EC) in 2020. Met name de arbeidsparticipatie van vrouwen veroorzaakt een forse toename in 2020 t.o.v. 1995 (zie ter vergelijking grafiek 2.7) door de inhaalslag die vrouwen maken. Waar de arbeidsparticipatie van vrouwen in 1995 aanzienlijk lager ligt dan die van mannen (gemiddeld 49% voor vrouwen en 79% voor mannen, een verschil van 30%-punt), is het verschil in arbeidsparticipatie in 2020 flink teruggelopen (verschil rond 10%-punt). De tweede bepalende factor van het arbeidsaanbod is de vergrijzing. In alle drie scenario's neemt door de gemiddelde toename van de leeftijd (geïsoleerd effect) het arbeidsaanbod tussen 1995 en 2020 af met rond de 500.000 personen.

Het CBS en CPB veronderstellen in hun scenario's dat de arbeidsparticipatie van ouderen (55+) aanzienlijk toeneemt. Uitgegaan wordt van aanpassingen in de organisatie van het arbeidsproces (arbeidsomstandigheden), in de sociale zekerheid en in de loonvorming (demotie). Daarnaast is het volgens het CPB van belang de 'employability' van ouderen te bevorderen: wanneer technologische en maatschappelijke veranderingen ertoe leiden dat de kennis en vaardigheden van ouderen niet langer up-to-date zijn, vermindert hun productiviteit¹¹. Hierdoor lukt het echter alleen in het GC-scenario om het leeftijdseffect (afname arbeidsaanbod met circa 500.000 personen) t.o.v. 1995 te compenseren door een hogere arbeidsparticipatie van ouderen. In de scenario's DE en EC is het effect van de vergrijzing groter dan het effect van de hogere arbeidsparticipatie van ouderen.

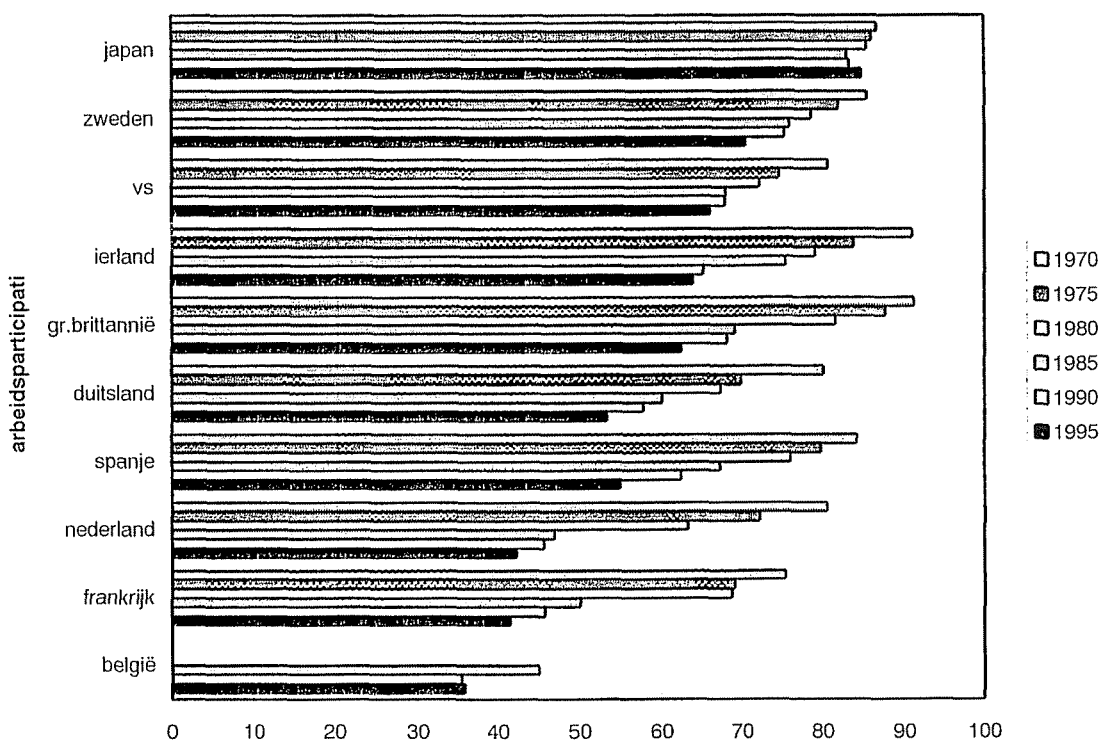
In GC zijn de participatiegraden het hoogst verondersteld door een relatief sobere ontwikkeling van de sociale zekerheid en een gedeeltelijke ontkoppeling waardoor alle uitkeringen (exclusief voor 65-plussers) jaarlijks achterblijven bij de algemene loonontwikkeling. Dit scenario gaat ervan uit dat op dit moment een aantal personen met een uitkering wel kan werken, maar dit niet wil vanwege het te kleine verschil tussen loon en uitkering. Door een groter wordend verschil tussen loon en uitkering in

GC stijgt de participatie. Arbeidsongeschiktheid daalt door een actief volumebeleid en premiedifferentiatie. In EC worden vooral volume-maatregelen getroffen, die gedeeltelijk slagen. Het WAO-volume loopt tot 2010 enigszins terug. In DE vinden geen ingrijpende beleidswijzigingen in de sociale zekerheid plaats, waardoor de arbeidsparticipatie grotendeels wordt bepaald door wijzigingen in de samenstelling van de bevolking. De totale participatiegraad daalt hierdoor.

2.3 Arbeidsparticipatie van ouderen in internationaal perspectief

Grafiek 2.8 laat voor een aantal landen de ontwikkeling van de arbeidsparticipatie van mannen in de leeftijd 55-64 jaar zien in de periode 1970-1995¹² (bruto-arbeidsparticipatie mannen, banen >1 uur).

grafiek 2.8: internationale vergelijking arbeidsparticipatie mannen 55-64 jaar (1970-1995)



bron: OECD Labour force statistics

In 1995 heeft van de hier getoonde landen Nederland samen met Frankrijk en België de laagste arbeidsparticipatie van oudere mannen. Rond 1970 week in Nederland de arbeidsparticipatie voor deze groep weinig af van die van andere landen. In een periode van 25 jaar is de arbeidsparticipatie van deze groep in Nederland teruggelopen van 81 % naar 42%.

Van de hier getoonde landen springt Japan er uit. De arbeidsparticipatie van oudere mannen is de afgelopen 25 jaar op een constant hoog niveau gebleven. Van de Europese landen kent Zweden in

¹¹ Bevolking en arbeidsaanbod, CBS en CPB 1997, pagina's 79 tot en met 81.

¹² Voor België zijn pas vanaf 1985 gegevens over de arbeidsparticipatie beschikbaar. Gegevens voor vrouwen zijn niet beschikbaar.

1995 een relatief hoge arbeidsparticipatie van oudere mannen. In 25 jaar tijd is deze teruggelopen van 85% naar 70%¹³.

Uit een internationaal literatuuronderzoek¹⁴ naar arbeidsparticipatie van ouderen blijkt dat een OECD-prognose voor 12 Europese landen¹⁵ aangeeft dat ten opzichte van de jaren '80 het aandeel van de beroepsbevolking in de leeftijdsgroep van 45 jaar en ouder zal toenemen van gemiddeld 30,4% naar 34,0% in 2005. Per land loopt de groei sterk uiteen. In Nederland bijvoorbeeld is er naar verwachting sprake van een forsere groei van 23,7% in de jaren '80 naar 29,8% in 2005.

Door demografische factoren, zoals een hogere levensverwachting en een dalend geboortecijfer, ontstaat ontgroening en vergrijzing. Door sociale factoren, zoals de latere intrede op de arbeidsmarkt door langere opleidingen en het beschouwen van vervroegde uittrede als een sociale norm, wordt het gedeelte actieven t.o.v. inactieven steeds kleiner. De economische recessie in de jaren '70 en '80 heeft vervroegde uittrede versterkt (zie ook paragraaf 2.1).

Wat opvalt is dat de meeste maatregelen op het terrein van (negatieve) financiële prikkels¹⁶ die tot nu toe in andere landen zijn getroffen om oudere werknemers aan het werk te houden, betrekking hebben op het verhogen van de pensioengerechtigde leeftijd. Verder zijn er in andere landen veel maatregelen (versoeringen) getroffen die allemaal aangrijpen bij het pensioen zelf, en niet zozeer bij het prépensioen waarop het onderhavige beleidsonderzoek zich richt. Voor wat betreft de algemene regelingen voor bijvoorbeeld arbeidsongeschiktheid, wordt door strengere controle en regelgeving en het opleggen van boetes en (gedifferentieerde) premies aan werkgevers wiens werknemers veelvuldig uittraden, vervroegd uittraden ontmoedigd.

Ook de nog niet ingevoerde voorstellen voor maatregelen hebben met name betrekking op de pensioengerechtigde leeftijd.

De maatregelen die op macro-niveau in de sfeer van positieve prikkels worden genoemd, hebben vooral betrekking op het subsidiëren van werkgevers die veel ouderen in dienst nemen of hebben. Op meso-niveau worden met name mogelijkheden ontwikkeld om een flexibele overgang van werk naar pensioen te bewerkstelligen. Het gaat daarbij om zowel urenvermindering als functieverlichting. Ook is er sprake van voorstellen voor diverse maatregelen die vallen onder de noemer leeftijdsbewust personeelsbeleid, zoals functieverlichting, motivatie, loopbaanbegeleiding, mobiliteit, extra medische keuringen, extra verlofmogelijkheden en demotie. Veel aandacht is er voor opleidingsbeleid om de motivatie en mobiliteit van werknemers te verhogen, alhoewel werkgevers dit nog niet vaak toepassen. De tot nu toe nog relatief beperkte toegepaste maatregelen die een cultuurverandering teweeg willen brengen, richten zich vooral op voorlichtingscampagnes door overheid en werkgevers.

¹³ Bezien in internationaal perspectief kan worden opgemerkt dat de militaire populatie in Nederland net iets ouder is (gemiddeld 33 jaar) ten opzichte van de situatie in o.a. Engeland en Frankrijk (gemiddeld 30 resp. 31 jaar).

¹⁴ Research nota 'Arbeidsparticipatie van ouderen in internationaal perspectief, Verhoeven, Bulder en Leeuw, april 1998

¹⁵ België, Denemarken, Frankrijk, Duitsland, Griekenland, Ierland, Italië, Luxemburg, Nederland, Portugal, Spanje en Engeland.

¹⁶ In hoofdstuk 5 wordt nader ingegaan op het onderscheid in positieve prikkels (carrots), maatregelen gericht op cultuurwijzigingen (sermons) en negatieve (financiële) prikkels (sticks).

Van een uitgebalanceerde combinatie van maatregelen worden internationaal de beste resultaten verwacht. In de internationale literatuur zijn echter weinig theoretische modellen beschikbaar die beargumenteren of en hoe effecten van maatregelen in de toekomst zijn te verwachten. Bovendien is bijna nergens een evaluatie van maatregelen bekend of gehouden. Een voor de hand liggende reden voor dat laatste is dat de maatregelen voor evaluaties te recent zijn ingevoerd.

In bijlage 4 is een tabel opgenomen waarin Nederland in een internationaal perspectief wordt geplaatst voor pensioenregelingen en prépensioenregelingen.

Hoofdstuk 3: Stand van zaken arbeidsparticipatie ouderen

In de hoofdstukken 2, 3, en 4 vindt de analyse plaats. In hoofdstuk 3 wordt op de arbeidsparticipatie van ouderen ingegaan in de marktsector en bij de rijkssectoren. De bestaande regelingen worden beschreven en het gebruik en de kosten van die regelingen wordt daarbij aangegeven. Tevens wordt een vergelijking gemaakt tussen de regelingen van de rijkssectoren en de regelingen in de marktsector. Daarna wordt gekeken naar specifiek ouderenbeleid zoals dat door werkgevers wordt gevoerd. Tot slot wordt ingegaan op de betekenis van ouderen voor organisaties.

3.1 Huidig gebruik van uittreedregelingen

3.1.1 Geheel Nederland

In 1996 bedroeg de werkzame beroepsbevolking voor geheel Nederland in de leeftijdscategorie 55 tot 65 jaar 388.000 mannen en vrouwen. De gehele bevolking in de leeftijdsgroep 55 tot 65 jaar bedroeg in 1996 1.464.000 personen. In 1996 is derhalve 26% van de Nederlandse bevolking in de leeftijdsgroep van 55 tot 65 jaar actief (netto arbeidsparticipatie) en 74% inactief¹⁷.

Van de gehele bevolking in de leeftijdscategorie van 55 tot 65 jaar (bijna 1,5 mln) zijn, naast bijna 0,4 mln actieven, circa 0,6 mln personen uit het arbeidsproces getreden. Bovendien is ongeveer een half miljoen personen niet betrokken bij het arbeidsproces (dwz. behoort niet tot diegenen die werken of zijn uitgetreden inclusief inkomensvoorziening).

Voor een beschrijving van de regelingen in de marktsector wordt verwezen naar bijlage 5, waar de belangrijkste elementen van de regelingen, zoals doel, toetredingsvoorwaarden, hoogte, duur en gebruik, worden geschetst. In de onderstaande tabel 3.1 wordt het gebruik van uittreedregelingen door werknemers in de leeftijdsgroep van 55 tot 65 jaar voor marktsector en rijkssectoren gepresenteerd.

¹⁷ Sociale nota 1998, SZW, september 1997.

Tabel 3.1: Vergelijking gebruik uittreedregelingen marktsector en rijksectoren, 55 tot 65 jaar¹⁸

	Marktsector	rijkssectoren
Regeling	aantallen (x 1000 personen en % van totaal (ex)werknemers)	aantallen (x 1000 personen en % van totaal (ex)werknemers)
Werkloosheid	90,2 (10,3%)	12,5 (9,7%)
Arbeidsongeschiktheid	342,1 (39,3%)	29,5 (23,1%)
VUT/FPU	151,8 (17,4%)	28,8 (22,6%)
FLO/UKW	n.v.t.	12,0 (9,4%)
Totaal	584,1 (67,0%)	82,8 (64,8%)

Bron marktsector: EBB, CBS, Lisv Bron overheid: opgave BiZa / sectoren

3.1.2 Overheid

Naast de regelingen voor VUT/FPU, werkloosheid, arbeidsongeschiktheid, FLO en UKW, wordt bij de rijksectoren specifiek door oudere werknemers ook nog gebruik gemaakt van seniorendeeltijdregelingen. Hieraan is in 1995 naar schatting 103 mln uitgegeven; circa 14.600 werknemers hebben er aan deelgenomen.

De kosten van vervroegd uittreden door ouderen zijn slecht te kwantificeren. Naar schatting liggen de uitgaven voor de rijksectoren tussen de 3 en 4 mrd. Het is moeilijk te achterhalen welke uitgaven er precies worden gedaan aan deze regelingen, omdat deze niet als zodanig zijn verantwoord. UKW (Defensie), FLO (Politie, Rijk) en seniorendeeltijd worden rechtstreeks uit de begrotingen betaald, maar worden niet altijd als zodanig zichtbaar gemaakt, omdat zij onderdeel zijn van de totale apparaatsuitgaven. Voor de VUT/Fpu-regeling dragen de werkgevers premies af (als onderdeel van de apparaatsbudgetten), die daarvoor niet zijn uitgesplitst. Tenslotte worden aan onderwijsinstellingen en politiekorpsen bijdragen ten behoeve van verschillende specifieke groepen/regelingen (bijv. seniorendeeltijdregelingen) uit de begrotingen van resp. OCW en BiZa verstrekt, waarover op decentraal niveau wordt beslist. Dat betekent dat de exacte omvang van de uitgaven niet op basis van de rijksbegroting valt vast te stellen.

Voor de algemene regelingen, waarvan ouderen veel gebruik maken, geldt dat ook de werkgevers in de rijksectoren niet precies bijhouden hoeveel ouderen gebruik maken van deze regelingen.

¹⁸ Bij deze tabel dient bedacht te worden dat de overheid de afgelopen jaren is gekrompen, terwijl de werkgelegenheid in de marktsector juist is toegenomen.

Aantallen actieve en inactieve 55+ers

In tabel 3.2 worden per rijkssector het aantal actieven en inactieven gepresenteerd. De sector Defensie zit het hoogst met 87% inactiviteit bij 55+ers vanwege de UKW, die geldt voor militairen wanneer zij de 55-jarige leeftijd bereiken¹⁹. De sectoren Rijk en Onderwijs zitten op het gemiddelde niveau. De sector Politie heeft een relatief laag aantal inactieve 55+ers vanwege het relatief jonge werknemersbestand: relatief weinig werknemers (executieve politieambtenaren) zitten in de leeftijdsgroep waarin zij vervroegd *kunnen* uittreden via de FLO. Bij de sector Rechterlijke Macht zijn relatief weinig inactieve 55+ers omdat rechters vaak tot na hun 65-ste levensjaar doorwerken en derhalve weinig vervroegd uittreden in de leeftijdscategorie van 55 tot 65 jaar.

Tabel 3.2: actieve- en inactieve 55-plussers per sector (x 1000 FTE's)

sector	actief (%)	inactief (%)	totaal 55 ⁺
Rijk	7,0 (33%)	13,9 (67%)	20,8
Rechterlijke Macht	0,4 (77%)	0,1 (23%)	0,5
Onderwijs	28,5 (32%)	59,6 (68%)	88,1
Politie	1,9 (44%)	2,4 (56%)	4,4
Defensie	1,7 (13%)	10,7 (87%)	12,3
TOTAAL	39,5 (31%)	88,1 ²⁰ (69%)	127,6

Bron: opgave sectoren

Omschrijving van de regelingen in de rijkssectoren

Hieronder volgt een korte toelichting op de regelingen uit tabel 3.2; voor meer gedetailleerde informatie zij verwezen naar bijlage 5.

FPU

De regeling voor Vervroegd Uittreden (VUT) is per 1 april 1997 vervangen door de regeling Flexibel pensioen en uitkering (FPU), een flexibele pensioenregeling. Op dit moment is sprake van een overgangsregime. De VUT en de FPU betreffen zogeheten bovensectorale regelingen. Zij zijn onderwerp van gezamenlijke sectorale onderhandelingen en zijn voor alle werknemers in de rijkssectoren gelijk.

De belangrijkste verschillen tussen VUT en FPU betreffen de uittreedleeftijd (VUT: 61 jaar of eerder bij 40 dienstjaren; FPU: vanaf 55 jaar, spilleeftijd 62 jaar), de financiering (VUT: volledig op omslagbasis en geen opbouw van rechten; FPU: het basisdeel is op omslagbasis, de rest is kapitaalgefinancierd en er is sprake van opbouw van uitkeringsrechten) en de premieverdeling tussen werkgever en werknemer (VUT: $\frac{2}{3}:\frac{1}{3}$; FPU: 50:50). Ook de uitkeringshoogte verschilt (VUT: 75% laatstverdiende inkomen ongeacht de opbouwtijd; FPU: 70% bij spilleeftijd, afhankelijk van individuele opbouw) en de toetredingseisen verschillen (VUT: werknemer moet voorafgaande uittreden 10 jaar aaneengesloten in

¹⁹ Sommige groepen vanaf 50 jaar.

dienst zijn geweest; FPU: alleen bij 40 dienstjaren een volledige uitkering, de 10 jaar-eis geldt nog steeds voor de basisuitkering). Een laatste belangrijke verschil betreft de mate van keuzevrijheid. Bij de VUT was sprake van alles of niets: de werknemer kan alleen volledig uittreden en als hij niet uittreedt als hij aan de voorwaarden voldoet, loopt hij de volledige uitkering mis. Bij de FPU levert langer werken niet alleen een hogere uitkering maar ook extra ouderdomspensioen op. Ook zijn deeltijdvarianten mogelijk.

Seniorendeeltijdregelingen

De partiële arbeidsparticipatieregelingen voor oudere werknemers zijn sectorale regelingen: elke sector heeft in principe zijn eigen regeling, waarbij de sector Onderwijs de regelingen heeft gedecentraliseerd naar de verschillende onderwijssoorten. De partiële arbeidsparticipatieregelingen voor ouderen zijn werktijdenregelingen: de oudere werknemer wordt in de gelegenheid gesteld om de werktijd met een (vastgesteld maximaal percentage) te verminderen. Het doel van de regeling is om de oudere langer aan het werk te houden. De niet-gewerkte uren worden meestal voor een belangrijk deel doorbetaald en de pensioenopbouw blijft volledig in stand. De ingangleeftijden verschillen per regeling (rond de 57 jaar). Bovendien kan vaak enkele jaren later het niet-gewerkte deel worden opgevoerd tot een hoger liggend maximum.

FLO en UKW

Voor burgerambtenaren werkzaam in aangewezen functies met een belastend karakter en een hoge 'slijtage' en veiligheidsfuncties is in de sectoren Politie, Rijk en Defensie een functioneel leeftijdsontslag (FLO) van toepassing. De betrokken ontslagleeftijd is 55 danwel (meestal) 60 jaar. De werknemer is verplicht bij het bereiken van deze leeftijd uit te stromen. De regeling wordt volledig betaald door de werkgever. De eerste vijf jaar bedraagt de uitkering 80% tot 85% (afhankelijk van diensttijd), vervolgens tot de datum van pensionering 70%. De vanaf 1 april 1997 geïntroduceerde FPU is in deze FLO-uitkering ingebouwd. Evenals bij overige FPU-gerechtigden vindt een inhouding plaats bij de werknemer van 50% van de FPU-premie.

Voor militairen is een generiek, voor de gehele beroepsgroep geldend, leeftijdsontslag van toepassing. Naast het belastende karakter in termen van slijtage, is daarbij ook inzetbaarheid in oorlogs- en oefensituaties en bij vredes- en humanitaire operaties van belang. De ontslagleeftijd is in de meeste gevallen 55 jaar. Bij de Marine is in lagere rangen een lagere ontslagleeftijd van 50 of 52 jaar van toepassing. In de eerste vijf jaar bedraagt de uitkering 80% tot 85% (afhankelijk van diensttijd), vervolgens tot de datum van pensionering 73%. Er vindt geen inhouding plaats bij de werknemer (afgezien van de inhouding van een VUT-equivalent m.i.v. 1995).

²⁰ Vanwege enigszins andere definities wijkt het aantal inactieven in deze tabel licht af van het aantal in tabel 3.1.

Wachtgeld

Voor het personeel in de rijksectoren gelden bij werkloosheid per sector verschillende wachtgeldregelingen. De wachtgeldregelingen vormen de tegenhanger van de Werkloosheidswet in de marktsector, inclusief bovenwettelijke aanvullingen.

De uitkeringshoogten van de diverse wachtgeldregelingen worden berekend over het laatstverdiende loon en variëren veelal van 70% tot 80%. Ook de duur van de uitkeringen varieert, en neemt aanzienlijk toe met leeftijd en diensttijd. Ook de toetredingseisen verschillen licht tussen de sectoren. De wachtgelduitkeringen worden geheel door de werkgevers betaald²¹. Alle sectoren zijn eigen risicodragers en binnen de sector Rijk zijn ook alle departementen eigen risicodragers.

Arbeidsongeschiktheid

Met ingang van 1998 valt het overheidsperoneel onder de WAO, en zijn de arbeidsongeschiktheidspensioenen gesplitst in een wettelijk (WAO-)deel en bovenwettelijke aanspraken.

De eveneens per 1 januari 1998 via de Wet PEMBA doorgevoerde wijzigingen in de WAO zijn tevens van toepassing voor de overheidswerkgevers en het overheidsperoneel. Dit betekent o.a. dat de financiering van het WAO-deel plaatsvindt via een werkgeverspremie die voor een gedeelte (de lasten in de eerste vijf WAO-jaren) wordt gedifferentieerd naar werkgever, terwijl het restant via een basispremie wordt verevend over alle werkgevers. Voor het niet-verevende deel bestaat per werkgever tevens de mogelijkheid te opteren voor eigen-risicodragerschap.

De bovenwettelijke aanspraken komen per sector tot stand (tot 2001 voor burgerambtenaren overigens bovensectoraal geregeld). Het bovenwettelijke deel (IP) van de arbeidsongeschiktheid is voor alle sectoren (behalve voor militairen vanwege oorlogsmolest) hetzelfde. Na het eerste jaar ziekte heeft de werknemer een half jaar recht op 100% van het laatstverdiende loon en daarna een half jaar 80%. Afhankelijk van de vraag of de werknemer wordt ontslagen, duurt de uitkering van 80% langer (bij gedeeltelijke AO wordt gedurende 66 maanden een suppletie uitkering toegekend tot 80% resp. 70% van het laatstverdiende loon). Na ontslag daalt de uitkering naar 70% van het laatstverdiende loon. Naast dit 'sociaal risico' wordt bij 'bedrijfsrisico's' voorzien in een uitkering die aanvult tot maximaal 90%.

De bovenwettelijke aanspraken voor militairen kennen naast bovengenoemde aanspraken tevens uitkeringen i.v.m. bijzondere risico's bij oorlogs- of vergelijkbare omstandigheden inclusief vredesoperaties (oplopend tot maximaal 100%; daarnaast is een bijzondere additionele vergoeding bij letselschade mogelijk die varieert van 5% tot 40% extra).

Karakter van de regelingen

In bovenstaande regelingen kan een onderscheid worden gemaakt naar regelingen die wel en die niet specifiek zijn bedoeld voor vervroegd uittreden van ouderen. VUT/FPU, seniorendeeltijdregelingen en

²¹ Wel betaalt de ambtenaar een WW- pseudopremie, die overeenkomt met de WW-werknemerspremie in de marktsector, aan de overheidswerkgever. Deze premies worden derhalve niet afgedragen aan het AWF. Een directe relatie met de hoogte en ontwikkeling van de wachtgelduitgaven bij de overheid ontbreekt.

FLO/UKW zijn specifiek voorbehouden aan ouderen via leeftijdsgrenzen. Wachtgeld en arbeidsongeschiktheid zijn beschikbaar voor werknemers van alle leeftijden. Er zijn echter ook andere onderscheiden denkbaar. Is deelname aan een regeling bijvoorbeeld vrijwillig of gedwongen, alleen volledig of ook in deeltijd mogelijk, voor rekening van de werkgever of is er een bijdrage van de werknemer?

Tabel 3.3 Karakterisering regelingen waarvan ouderen gebruik maken

	Vrijwilligheid	voltijd/deeltijd	verdeling kosten (werkgever: werknemer)
Vut/Fpu	ja	deeltijd mogelijk	50:50
Seniorendeeltijd	ja	deeltijd	niet gewerkte uren worden voor een significant deel doorbetaald door de werkgever.
FLO/UKW	nee	voltijd	100:0 (afgezien van inbouw FPU in FLO)
Wachtgeld	nee	voltijd	100:0
Arbeidsongeschiktheid	nee	gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid mogelijk	100:0

3.1.3 Vergelijking regelingen marktsector en rijksectoren

In deze subparagraaf komen de belangrijkste verschillen tussen de regelingen in de rijksectoren en de regelingen in de marktsector aan de orde. Hiervoor is gebruik gemaakt van op dit moment beschikbare informatie, die soms niet geheel volledig of enkele jaren oud is.

VUT en FPU

Van 121 steekproef-CAO's²² van de Arbeidsinspectie van SZW blijken 104 CAO's ultimo 1997 een VUT-regeling te kennen (3,2 mln werknemers). Daarnaast zijn enkele CAO's buiten beschouwing gebleven en zijn er werknemers en zelfstandigen die geen CAO kennen en waarbij voorzieningen voor vervroegd uitreden (in ieder geval bij zelfstandigen) zelf moeten worden geregeld (ter illustratie: totale Nederlandse beroepsbevolking 5,7 mln FTE's, waarvan 5,0 mln loontrekkenden en 0,7 mln zelfstandigen). In 46 van de onderzochte CAO's zijn ultimo 1997 afspraken gemaakt over invoering van flexibel pensioen. Deze akkoorden zijn van toepassing op ruim 1 mln werknemers (31%²³ van de werknemers in de steekproef).

²² Voorjaarsrapportage CAO-afspraken 1998, Arbeidsinspectie SZW, maart 1998, geschoond voor alle overheidswerkgevers.

²³ Indien het nadien gesloten akkoord voor het bankbedrijf en de aankondigingen voor de zorgsector worden meegenomen, gaat het om 51%.

Bij de rijkssectoren is de VUT reeds omgezet in FPU. Door het lange overgangsrecht gelden op dit moment echter nog in alle sectoren de aanspraken die overeenkomen met de oude VUT-regelingen. Van alle onderzochte VUT-regelingen ligt de gemiddelde uittreedleeftijd iets boven de 60 jaar. Bij de rijkssectoren ligt de gemiddelde uittreedleeftijd voor de VUT rond de 61 jaar. De spilleeftijd voor FPU-regelingen (o.b.v. de inmiddels gemaakte afspraken) ligt tussen de 60 en 62,5 jaar. Het (gewogen) zwaartepunt hiervan beweegt zich richting 62 jaar. Bij de rijkssectoren is de spilleeftijd voor de FPU 62 jaar.

Voor de FPU-regelingen in de marktsector komt uit bovengenoemde steekproef (voorzover informatie beschikbaar is) een uitkeringshoogte op de spilleeftijd naar voren van ongeveer 73,5%. Voor de rijkssectoren ligt het uitkeringsniveau bij de spilleeftijd op 70%.

De financiering van de VUT-regelingen uit de steekproef is circa 60% werkgever, 40% werknemer. Bij de rijkssectoren lag die verhouding op 65% werkgever, 35% werknemer. De premieverdeling bij de FPU in de rijkssectoren is 50% werkgever, 50% werknemer. Over de premieverdeling in de andere CAO's is geen eenduidige informatie beschikbaar.

Seniorendeeltijdregelingen

De seniorendeeltijdregelingen zoals die bij alle rijkssectoren voorkomen, komen nauwelijks voor in de marktsector. Bij de rijkssectoren gaat het om het inleveren van een bepaald (maximaal) deel van de werktijd, waarbij slechts een deel van het salaris over de niet-gewerkte tijd hoeft te worden ingeleverd. Wat in de marktsector wel voorkomt op het punt van arbeidsduur, zijn zaken als leeftijdsbovengrenzen aan overwerk, extra verlof op grond van leeftijd en extra vakantie op basis van leeftijd. Deze laatste twee komen bij ruim de helft van de CAO-werknemers in de marktsector voor, maar gelden overigens ook bij alle rijkssectoren. In een klein deel van de marktsector (circa 10%) is sprake van extra verkorting van arbeidsduur op grond van leeftijd.

FLO/UKW

De regelingen voor functioneel leeftijdsontslag (FLO) en de Uitkeringswet gewezen militairen (UKW), waarbij verplicht ontslag plaatsvindt vanaf een bepaalde leeftijd (50, 55 of 60 jaar) en men een uitkering krijgt (beginnend met 80% tot 85% in de eerste jaren, daarna 70% tot 73%), komen slechts zeer incidenteel in de marktsector voor bij belastende of gevaarlijke arbeid. Her en der zijn voorbeelden bekend (o.a. vliegers), maar een vergelijking tussen de regelingen in de rijkssectoren en dergelijke regelingen in de marktsector heeft vanwege het nauwelijks bestaan daarvan in de marktsector weinig waarde.

Werkloosheid

In de marktsector geldt bij werkloosheid de WW. In 68 van 104 door SZW onderzochte CAO's was sprake van een bepaalde vorm van een bovenwettelijke aanvulling bij werkloosheid²⁴. Over de niet in het onderzoek meegenomen CAO's en werknemers en zelfstandigen die buiten CAO's vallen, is geen

²⁴ Bovenwettelijke uitkeringen in CAO's, SZW mei 1991. Hierin zijn 104 CAO's in 1989 onderzocht met een totaal aantal werknemers van bijna 2,7 mln. T.o.v. een onderzoek in 1984 zijn de bovenwettelijke voorzieningen toegenomen. Na 1989 is naar het inzicht van SZW nauwelijks verandering opgetreden in de bovenwettelijke voorzieningen.

informatie beschikbaar. Informatie over aanvullende afspraken op ad-hoc basis bij reorganisaties of sluitingen is ook niet beschikbaar. Zelfstandigen zullen in ieder geval bij werkloosheid zelf voor voorzieningen moeten zorgen. Vorm en omvang van de aanvullingen lopen per CAO zeer uiteen, en verschillen van zeer kortdurende aanvullingen (bijvoorbeeld in verband met het weer of bij tijdelijke werktijdverkorting) tot langduriger aanvullingen.

Bij de rijkssectoren is sprake van per sector verschillende wachtgeldregelingen, waarbij formeel geen onderscheid geldt in een wettelijk en een bovenwettelijk deel. Indien bij de rijkssectoren wordt gekeken naar de uitgaven aan wachtgeld, opgedeeld in een (formeel niet-bestaand) 'wettelijk deel' en een 'bovenwettelijk deel', blijkt in de sector Rijk sprake te zijn van 61% 'wettelijke' uitgaven en 39% 'bovenwettelijke' uitgaven. Voor de sector Onderwijs liggen die percentages op 62% 'wettelijk' en 38% 'bovenwettelijk' en voor de sector Defensie op 81% 'wettelijk' en 19% 'bovenwettelijk'²⁵. Bij de rijkssectoren is in alle CAO's sprake van bovenwettelijke aanvullingen die allen langdurig zijn (geen kortdurende aanvullingen), waarbij de uitgaven aan die bovenwettelijke aanvullingen in de sectoren Rijk, Onderwijs en Defensie²⁶ derhalve variëren tussen 23% en 64% van de wettelijke uitgaven. Een deel van het hierboven vermelde verschil tussen de rijkssectoren en de marktsector is gelegen in de grondslag waarover uitkeringen bijna altijd worden berekend. Bij de rijkssectoren wordt de uitkering berekend over het gehele laatst verdiende salaris zonder maximum, terwijl de WW-uitkering in de marktsector wordt berekend over het dagloon, met een maximum van 70% van het maximumdagloon (70% van fl.301,- in 1998, leidend tot maximaal fl.55.145,- op jaarbasis).

Omdat in de marktsector in CAO's niet overal bovenwettelijke aanvullingen plaatsvinden (in ieder geval niet voor zelfstandigen die zelf voorzieningen moeten treffen), en daar waar zij wel plaatsvinden deze aanvullingen variëren van kortdurend tot langdurend, en bij de rijkssectoren overal sprake is van langer durende aanvullingen en bovendien de uitkering wordt berekend over het gehele laatstverdiende salaris zonder maximum, zijn de totale aanspraken bij werkloosheid bij de rijkssectoren vermoedelijk hoger dan gemiddeld in de marktsector.

Doordat verlengingen t.o.v. de WW-duur plaatsvinden, gaat de duur van wachtgelduitkeringen uit boven die in de marktsector. Afhankelijk van de dienstduur, komt men vanaf 40 tot 50 jaar in aanmerking voor verlengingen tot de pensioengerechtigde leeftijd. In de sectoren Onderwijs en Defensie bijvoorbeeld komt men vanaf 40 jaar in aanmerking voor verlengingen die variëren van 2 tot 10 jaar. Onderwijs-personeel vanaf 50 jaar met minimaal 9 dienstjaren heeft aanspraak op wachtgeld tot hun 65ste jaar (pensioen). Defensie-personeel vanaf 45 jaar en 10 aaneengesloten dienstjaren heeft recht op een WW-conforme uitkering tot hun 65ste jaar (van 55 tot 65 jaar derhalve geen UKW maar wachtgeld). Voor de sectoren Rijk en Politie gelden vergelijkbare aanspraken.

Overheidspersoneel (behalve het Defensie- en Onderwijspersoneel) met dergelijke aanspraken tot aan hun pensioen behoeft, in tegenstelling tot werklozen in de marktsector, niet tot aan hun 57,5-ste levensjaar te solliciteren.

²⁵ Opgave van de sectoren i.h.k.v. de berekening van de invoeringskosten van de WW voor overheidspersoneel. De populatiesamenstelling (leeftijd en dienstduur) is van invloed op de verhouding wettelijk-bovenwettelijk (ouderen hebben bv. meer en langere opgebouwde rechten).

²⁶ Voor beroeps bepaalde tijders (BBTers) geldt een geheel WW-conforme aanspraak.

Voor wat betreft de anticumulatie-bepalingen zijn de regelingen in de sectoren Onderwijs en Defensie WW-conform. In de sector Rijk is sprake van anticumulatie zodra bijverdiensten en wachtgelduitkering tezamen 100% van het laatstgenoten loon overtreffen.

Een ander verschil is gelegen in de uitkeringseisen. Alhoewel in de sectoren Onderwijs en Defensie sprake is van de WW-conforme referentie eis (26 uit 39 weken, 4 uit 5 jaar), is de referentie eis bij de sector Rijk 26 uit 52 weken, 3 uit 5 jaar.

Arbeidsongeschiktheid

Bij arbeidsongeschiktheid geldt voor overheid en marktsector met ingang van 1 januari 1998 dezelfde wettelijke regeling: de WAO. Verschil in aanspraken bij arbeidsongeschiktheid (AO) zullen zich derhalve alleen voordoen in het bovenwettelijke traject.

In de marktsector is het beeld van bovenwettelijke AO-aanvullingen divers. Uit een SZW-studie²⁷ blijkt dat eind 1989 in 93 van de onderzochte 104 CAO's sprake is van bovenwettelijke aanvullingen bij CAO's²⁸. In dit onderzoek zijn 88% van de CAO-werknemers betrokken. De resterende 12% CAO-werknemers en werknemers die niet onder een CAO vallen en zelfstandigen zijn derhalve niet in dat onderzoek meegenomen. In 10 van de 93 onderzochte CAO's is de lengte van het dienstverband een voorwaarde voor een bovenwettelijke aanvulling en in 7 CAO's dient de AO minimaal 35% te zijn. In 12 CAO's dient de AO 100% te zijn, wil men een aanvulling krijgen. Uit deze studie blijkt dat 52% van de onderzochte werknemers een bovenwettelijke aanvulling kent van 1 jaar. Ongeveer 19% heeft gedurende het tweede jaar AO recht op een aanvulling en voor 12% geldt een aanvulling gedurende 3 of 4 jaar. De aanvullingen zijn in het eerste jaar het hoogst (vaak 100%) en variëren daarna tussen 75% en 100%. Een andere SZW-studie uit 1993²⁹, waarin 42 CAO's zijn geselecteerd uit een steekproef van 113 CAO's op het hebben van bovenwettelijke uitkeringen bij AO, laat zien dat 48% van deze 42 CAO's een aanvulling in het eerste jaar AO kent tot 100% van het laatstverdiende loon. In 17% van deze CAO's is sprake van een aanvulling in het eerste jaar van 90% of hoger (maar <100%), in 14% van deze CAO's is sprake van een aanvulling van 80% of hoger (maar <90%) en in 21% van deze CAO's is sprake van een aanvulling in het eerste jaar AO tot 70%. In het tweede jaar AO wordt slechts in 2% van de CAO's aangevuld tot 100% van het laatstverdiende loon. Ongeveer 38% van deze CAO's geeft een aanvulling van 80% tot <100% en de resterende CAO's vullen bijna allemaal aan tot 70%. In het derde jaar AO geeft het grootste deel van de 42 CAO's (88%) een aanvulling tot 70% en na het derde jaar geven alle CAO's op één na een aanvulling tot 70% van het laatstverdiende loon.

Het bovenwettelijke traject bij de rijkssectoren is voor alle sectoren (behalve militairen i.v.m. oorlogsmolest) hetzelfde. Het krijgen van een bovenwettelijke uitkering is alleen gebonden aan het krijgen van een WAO-uitkering. Na het eerste jaar ziekte begint de AO. In het eerste jaar AO betaalt de werkgever gedurende de eerste 6 maanden een aanvulling van de WAO-uitkering tot 100% van het laatstverdiende loon. Daarna vult de werkgever aan tot 80% van het laatstverdiende loon tot het

²⁷ Bovenwettelijke uitkeringen in CAO's, SZW mei 1991, waarin de situatie voor 2,7 mln werknemers is verkend.

²⁸ In 1989 is t.o.v. een SZW-onderzoek in 1984 het aantal bovenwettelijke aanvullingen toegenomen. Na 1989 is naar het inzicht van SZW nauwelijks iets veranderd in de bovenwettelijke sfeer.

moment van herplaatsing of ontslag. In het tweede jaar AO krijgt de werknemer een aanvulling tot 80% zolang deze niet is ontslagen i.v.m. AO. Vanaf het moment van ontslag en bij volledige AO krijgt de (voormalig) werknemer bovenwettelijk invaliditeitspensioen (IPbw: aanvulling WAO-uitkering tot 65% of 70% laatstverdiende salaris). Bij gedeeltelijke AO krijgt de (voormalig) werknemer vanaf het ontslag een suppletieuitkering. Deze bedraagt een aanvulling tot 80% van het laatstverdiende loon voor de eerste 33 maanden na ontslag en 70% voor de daaropvolgende 33 maanden. Daarna treedt pas het IPbw in werking. Het IPbw wordt voor 75% betaald door de werkgever en voor 25% door de werknemer.

Voor militairen is sprake van een extra component i.v.m. de risico's die verband houden met het uitoefenen van de militaire dienst in oorlogs- of vergelijkbare omstandigheden. In bepaalde gevallen is een bijzondere invaliditeitsverhoging mogelijk die leidt tot een uitkeringsniveau van maximaal 140% (zie paragraaf 3.1.2).

3.2 Ouderenbeleid in CAO's

Om naast het gebruik van de uittreederegelingen een indruk te geven van wat er verder aan ouderenbeleid bestaat, wordt in deze paragraaf ingegaan op CAO-afspraken die specifiek zijn gericht op oudere werknemers.

Algemeen

De Inspectiedienst SZW heeft eind 1995 onderzocht welke afspraken er in CAO's zijn gemaakt om de arbeidsparticipatie van ouderen te bevorderen. Tevens is daarbij via een enquête geïnventariseerd op welke wijze bedrijven uitvoering proberen te geven aan de doelstelling ouderen langer aan het werk te houden³⁰

Samengevat komen de resultaten van de enquête (1351 respondenten, managers in de personeelssfeer) op het volgende neer:

- Voor wat betreft arbeidsduur geldt dat bijna 60% van alle bedrijven extra vakantie kent op basis van leeftijd. Een extra verkorting van de arbeidsduur speciaal voor oudere werknemers komt bij 10% van de bedrijven voor. Het zogeheten opfrisverlof (langdurige afwezigheid, ook wel 'sabbatical leave' genoemd) speelt in de praktijk bij bedrijven geen rol van betekenis.
- Op het gebied van de arbeidsomstandigheden zijn er in het algemeen weinig activiteiten die speciaal op de oudere werknemer zijn gericht. Bij 20% van de bedrijven wordt in enige mate met ouderen rekening gehouden als er sprake is van lichamelijk belastend werk. Het blijkt dat het stellen van leeftijdsbovengrenzen aan onregelmatig werk geen veel voorkomend verschijnsel vormt.
- Taakaanpassing van oudere werknemers komt bij 13% van de bedrijven voor, maar nagenoeg altijd zonder gevolgen voor het salaris.

²⁹ Bepalingen in CAO's inzake terugdringing ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid, SZW juli 1993

³⁰ Ouderenbeleid in CAO's en arbeidsorganisaties, I-SZW, 1996.

- Oudere werknemers worden wel door hun werkgevers naar opleidingen en cursussen gestuurd. Weliswaar duidelijk in mindere mate dan hun jongere collega's, maar de onderzoeksresultaten wijzen er op dat bedrijven bereid zijn in hun oudere medewerkers te investeren.
- Wat betreft werving en selectie stelt 74% van de werkgevers geen leeftjdsbovengrenzen in advertenties of bij werving te hanteren. De werkgevers die dat wel doen (26%) hanteren daarbij als bovengrens meestal 35 en 40 jaar.
- Alhoewel VUT-regelingen nu nog het meest voorkomen, is de ontwikkeling richting meer prepensionering, deeltijdpensioenen en flexibel pensioen ingezet.

Uit een inventarisatie van 133 CAO's (bedrijfstak CAO's met meer dan 5000 werknemers, ondernemingsCAO's met meer dan 2000 werknemers, in totaal 4,1 mln werknemers) zijn de belangrijkste bevindingen de volgende:

- Voor ruim 2,3 mln werknemers die onder de werkingssfeer van een CAO vallen, gelden leeftjdsbovengrenzen aan overwerk. Leeftjdsbovengrenzen aan ploegendiensten en andere onregelmatige diensten komen ook voor, maar in mindere mate.
- Ongeveer 2,25 mln werknemers onder een CAO kunnen rekenen op extra verlof op grond van leeftijd.
- Afspraken in CAO's over taakaanpassingen voor oudere werknemers, om-, her- en bijscholing en dergelijke, ouderenbeleid in het algemeen, komen slechts op beperkte schaal voor.

Volgens het SZW-onderzoek 'Flexibel uittreden in CAO's (1998) blijkt uit een steekproef van 129 CAO's (4,5 mln werknemers) dat in 104 van de 129 onderzochte CAO's (circa 78%) in 1997 een VUT-regeling bestaat. Vanaf 1993 komen de eerste CAO-afspraken over flexibele pensionering in beeld. Voor 6 procent van de werknemers bij pensioenfondsen was de VUT-regeling in 1996 al vervangen door een prepensioenregeling. Voor 44% van de werknemers in de steekproef zijn in de jaren 1993-1997 afspraken gemaakt over invoering van flexibele uittreding. Voor rond de 50% van deze werknemers zijn afspraken gemaakt over studies, overleg en werkgroepen omtrent flexibel uittreden.

Toegesplitst op de rijkssectoren

Binnen de rijkssectoren zijn inmiddels activiteiten vastgelegd die de inzetbaarheid van oudere ambtenaren beogen te bevorderen³¹.

- In de sectoren Rijk en Defensie worden de gevolgen van de demografische ontwikkelingen voor de bedrijfsvoering en de kostenstructuur in kaart gebracht, zodat afspraken gemaakt kunnen worden over seniorenbeleid gericht op arbeidsparticipatie. Bovendien zijn er afspraken gemaakt over implementatie van preventief beleid dat gericht is op het terugbrengen van bezwarende elementen in FLO-functies (stress, fysiek zwaar werk).
- In de sector Onderwijs wordt op een aantal manieren leeftjdsbewust personeelsbeleid gevoerd:

³¹ Zie bijvoorbeeld de Trendnota Arbeidszaken Overheid 1998, Biza 1997.

- via de BAPO regeling wordt bevorderd dat oudere werknemers een aantal uren per week minder gaan werken, met behoud van een substantieel deel van het salaris. Deze regeling is de laatste tijd sterk aangepast, waarbij de eigen bijdrage van de werknemer fors verlaagd is.
- Het ADV-verlof kan worden gespaard waardoor de werknemer een mogelijkheid heeft om op latere leeftijd de werktaak te verlichten. Tevens kan de arbeidsduurverkorting worden gecombineerd met de BAPO-regeling.
- Via normaal personeelsbeleid kunnen scholen o.a. via hiervoor beschikbaar gestelde budgetten (het schoolprofielbudget) beleid voeren voor functie- en taakdifferentiatie, waardoor oudere leraren meer perspectief kan worden geboden en hun functie aantrekkelijker kan worden gemaakt.
- In de sector Defensie worden vanuit de eisen van de bedrijfsvoering de mogelijkheden onderzocht om tot een hogere (generieke) ontslagleeftijd voor militairen te komen.
- In de sector Defensie is m.b.t. de FLO (voor burgerpersoneel) een onderzoek overeengekomen dat zich richt op de mogelijkheid tot vermindering van belastende elementen.
- In de sector Rechterlijke Macht zijn vrijwillige periodieke medische keuringen voor alle rechterlijke ambtenaren vanaf 50 jaar geïntroduceerd met het oog op de relatief hoge leeftijd waarop rechters blijven werken.
- In de sector Politie wordt een plan van aanpak ontwikkeld voor leeftijdsbewust personeelsbeleid op korpsniveau dat taakstellend zal zijn voor regionaal beleid en landelijk beleid.

3.3 Betekenis van ouderen voor organisaties

Zoals beschreven in paragraaf 2.1, is in de jaren '70 en '80 vervroegd uittreden van ouderen o.a. gestimuleerd om het toenemende aantal jongeren op de arbeidsmarkt aan het werk te helpen. Er was sprake van parallel liggende doelen van werkgevers (bedrijfseconomische overwegingen), werknemers (aanpak jeugdwerkloosheid en goede voorzieningen voor oudere werknemers) en overheid (aanpak jeugdwerkloosheid). Het beroep op de diverse regelingen waarmee ouderen het arbeidsproces verlaten, is hierdoor toegenomen.

In de jaren '90 dringt het besef door dat een steeds groter deel van het arbeidspotentieel zich zal bevinden in die leeftijdscategorie waar het gebruikelijk is uit het arbeidsproces te treden. Hierdoor dreigt te weinig arbeidspotentieel beschikbaar te blijven op de arbeidsmarkt. Een oplossing is ouderen langer aan het werk te houden en derhalve minder vervroegd te laten uittreden.

Verschillen tussen oudere en jongere werknemers³²

Lichamelijke prestaties blijken het grootst rond het dertigste levensjaar. Tot het vijftigste jaar is de afname van lichamelijke prestaties echter beperkt. Het reactievermogen en het waarnemingsvermogen nemen enigszins af. De spreiding binnen de leeftijdsgroepen is echter zo groot, dat leeftijd weinig voorspelt over de uiteindelijke prestaties.

Ook slijtage kan leiden tot een afname van de lichamelijke prestaties, zodat in functies met een hoge lichamelijke belasting met name ouderen niet meer in staat zijn alle gevraagde prestaties te leveren.

³² Mensen en Management in de Rijksdienst 1997, Biza 1996

Alhoewel van militairen gemiddeld zwaardere fysieke inspanningen kunnen worden gevraagd dan van andere ambtenaren, wordt er relatief weinig een beroep gedaan op maximale fysieke prestaties. Intellectuele en cognitieve capaciteiten blijven over het algemeen gelijk tot het 65-ste levensjaar. Het leervermogen blijft in ieder geval redelijk stabiel tot het 60-ste levensjaar. Wel zijn er aanwijzingen dat het korte-termijn geheugen afneemt naarmate men ouder wordt. Ook hier is de spreiding binnen de groep echter te groot om leeftijd als indicator te hanteren.

Bovenstaande inzichten zijn gebaseerd op onderzoek onder de huidige ouderenpopulatie. Het SCP signaleert in de rapportage 'Ouderen 1996' dat elke nieuwe lichting ouderen actiever is dan de voorgaande, waarschijnlijk door de voortdurende stijging van het gemiddelde inkomen, de opleidingsgraad en de gezondheidssituatie.

Managers bij de rijkssectoren en in het bedrijfsleven zien over het algemeen niet zozeer een probleem in het functioneren van ouderen, maar juist in het feit dat een groot deel van het personeel in de organisatie oud is³³. Hierdoor zal in een korte tijd een grote groep ervaren medewerkers vertrekken. Ook het gebrek aan doorstroommogelijkheden voor jongere werknemers wordt genoemd en er wordt gewezen op verminderde fysieke belastbaarheid van ouderen. Als positieve effecten worden genoemd verantwoordelijkheidsgevoel, ervaring, relativeringsvermogen en gevoel voor politieke en bestuurlijke verhoudingen. Het langdurig vervullen van de laatste functie kan leiden tot afnemende flexibiliteit, aanpassingsproblemen bij veranderingen, bedrijfsblindheid en verstarring.

Medewerkers met een hoge functie-anciënniteit ervaren deze problemen ook. Bovendien willen oudere werknemers met een hoge functie-anciënniteit liever niet van functie veranderen, terwijl jongere werknemers dit juist belangrijk vinden³⁴.

Vervroegd uittreden van ouderen kan werkgevers de indruk geven dat ouderen niet meer productief kunnen zijn; hierdoor kunnen werkgevers het idee krijgen dat de zin van investeren in oudere werknemers (scholing) beperkt is.

Daarnaast bestaat bij werkgevers de veronderstelling dat ouderen minder scoren op "effectieve werktijd" dan jongeren, door bijv. een hoger ziekteverzuim. Uit onderzoek onder actieven blijkt dat werkende ouderen minder vaak ziek zijn dan jongeren, maar als zij ziek zijn, verzuimen zij langer. Dit betreft echter onderzoek onder actieven; het is daarom niet duidelijk of ouderen die blijven werken gezonder zijn dan inactieve ouderen, die wellicht mede wegens een slechtere gezondheid eerder zijn uitgetreden³⁵.

Rol van oudere werknemers

Het is van belang de leeftijdsopbouw van het personeel van een organisatie een evenwichtige afspiegeling te laten zijn van de leeftijdsopbouw van de (beroeps)bevolking. Die evenwichtigheid wordt medebepaald door de aard van het productieproces (bij de rijkssectoren relatief veel hoog-opgeleiden) en de gevolgen voor de loonkosten die voortvloeien uit een bepaalde opbouw van het

³³ Onderzoek van Regioplan in Mensen en Management in de Rijksdienst 1997, Biza 1996

³⁴ Onderzoek van Regioplan in Mensen en Management in de Rijksdienst 1997, Biza 1996

³⁵ Rapportage ouderen 1996, SCP, pagina 56.

personeelsbestand. Zoals eerder aangegeven, behoeven fysieke overwegingen nauwelijks te leiden tot een voorkeur voor een bepaalde leeftijdsgroep. Het zijn verder vooral arbeidsmarktoverwegingen (waarvan is voldoende aanbod), maatschappelijke verantwoordelijkheid en culturele diversiteit (verhouding mannen-vrouwen, autochtonen-allochtonen en ouderen-jongeren) die de gewenste opbouw van het personeelsbestand mede bepalen. De diversiteit van de samenleving dient zichtbaar te zijn in de overheidspopulatie.

Ouderen vertegenwoordigen sociaal kapitaal binnen een organisatie. Als sterke eigenschappen van oudere werknemers worden vaak genoemd dat zij brugfuncties tussen anderen vervullen, socialisatie van nieuwe medewerkers regelen, inspringen bij druk en "mediator" zijn bij conflicten. Oudere werknemers zouden juist door hun netwerken van grotere waarde kunnen zijn voor een organisatie. Er kunnen bijvoorbeeld netwerken zijn, waardoor informatie en goodwill te verkrijgen is. Ouderen kunnen ook een bemiddelende rol spelen in interne netwerken (bijvoorbeeld bij conflicten), juist omdat zij minder competitief zijn dan jongeren. Oudere netwerken kunnen echter ook een belemmering zijn als zij niet meer passen bij de actuele taken van de organisatie³⁶.

Kosten en baten van vervroegd uittreden van ouderen

Op de eerste plaats zijn er voor werkgevers voornamelijk indirecte kosten van de uittreedregelingen (omslag-financiering), die moeten worden afgezet tegen de incidentele loonontwikkeling. Deze incidentele loonontwikkeling bestaat uit twee componenten: een verlaging die het gevolg is van het vervangen van relatief dure ouderen door relatief goedkope jongeren en een kleine verhoging doordat jongeren doorgaans meer periodieken krijgen. Daarnaast is bij werkgevers sprake van productieverlies. Omdat zowel werkgevers als werknemers denken dat de capaciteiten van ouderen afnemen en dat zij vervroegd zullen uittreden, is de deelname aan scholing gering en is de productiviteit van ouderen lager dan met voldoende scholing het geval zou zijn geweest. Bovendien treden door de collectiviteit van VUT, FLO en UKW ook de zeer productieve ouderen uit waardoor verlies van human capital optreedt. Omdat jongeren recenter zijn opgeleid, kan het vervangen van ouderen door jongeren wel betekenen dat minder door werkgevers in opleidingen hoeft te worden geïnvesteerd om de productiviteit op peil te houden. De idee is ook dat met recenter opgeleide jongeren gemakkelijker kan worden ingespeeld op nieuwe technologieën.

Voor werknemers zijn er ook kosten verbonden aan vervroegd uittreden. Echter bij de afweging spelen de reeds betaalde werknemerspremies geen rol meer zodat het inkomensverlies dan ook de dominante factor in de afweging bij vervroegd uittreden zal zijn. Nadelig voor de werknemer is het feit dat de deelname aan scholing geringer is, waardoor hun mogelijkheden relatief afnemen en ook de arbeidsmotivatie kan afnemen. De werknemer heeft als voordeel uiteraard de vrije tijd. Over uittreden via de VUT is men over het algemeen zeer tevreden³⁷. Uittreden via arbeidsongeschiktheid en werkloosheid leidt vaker tot ontevredenheid, omdat uittreden vaak onvrijwillig geschiedt voor de VUT-

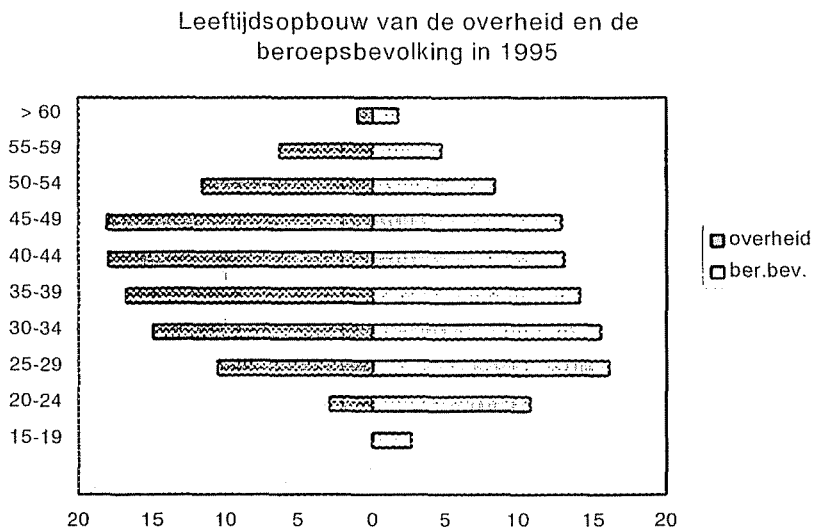
³⁶ Arbeidsparticipatie van ouderen in internationaal perspectief, Verhoeven, Bulder en Leeuw, april 1998.

³⁷ Oudere werknemers in transitie: studies naar vervroegde-uittredingsbeslissingen in Nederland, C.J.I.M. Henkes, maart 1998.

Hoofdstuk 4: Arbeidsparticipatie ouderen bij de rijkssectoren: een toekomstverkenning

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk heeft als doel het zicht krijgen op de ontwikkeling van het aantal inactieven bij de rijkssectoren in de periode 1995 - 2020 en de hiermee gemoede kosten voor de overheidswerkgevers. De rijkssectoren kenmerken zich, meer nog dan de markt, door relatief grote aantallen ouderen (45 jarigen en ouder) en relatief weinig jongeren.



Voor de toekomst zou dit kunnen betekenen dat, indien grote groepen ouderen het arbeidsproces via inactiviteitsregelingen verlaten, de vraag naar arbeid bij de Rijkssectoren zal toenemen. De kwantitatieve analyse die in dit hoofdstuk verricht wordt, beoogt tevens materiaal aan te leveren aan de hand waarvan de vraag kan worden beantwoord, in hoeverre dit bij de toekomstige vraag naar personeel voor de rijkssectoren tot problemen kan leiden. Overigens past hier al direct een kanttekening; met het model waarmee de analyse is verricht, kan namelijk alleen de vervangingsvraag naar personeel berekend worden, die het gevolg is van het feit dat werknemers uittrede. Het model houdt geen rekening met andere belangrijke arbeidsmarktvariabelen zoals het totale arbeidsaanbod, de ontwikkelingen in de marktsector en de economische groei. De tweede vraag, in hoeverre de toekomstige vraag naar personeel tot problemen kan leiden, zal derhalve ten hoogste van een partieel antwoord kunnen worden voorzien. Wel zal in het hoofdstuk, op basis van de lange termijn scenario analyses van het CPB, een indicatie worden gegeven of en hoeverre er in de toekomst bij ongewijzigd beleid sprake is van een eventueel probleem t.a.v. de werving van personeel.

Het hoofdstuk is als volgt opgebouwd. In paragraaf 4.2 wordt de werking van het model, met behulp waarvan de kwantitatieve analyse is uitgevoerd, beschreven. In paragraaf 4.3 wordt het model van een aantal kanttekeningen voorzien. In paragraaf 4.4 worden de uitkomsten van de analyse gepresenteerd

en toegelicht. In deze paragraaf wordt ook, op basis van de lange termijn scenario's van het CPB, aandacht besteed aan de wervingssituatie in de toekomst. In paragraaf 4.5 wordt aandacht besteed aan de kosten van de vergrijzing en in paragraaf 4.6 worden tenslotte conclusies getrokken.

4.2 Het model

Voor de kwantitatieve analyse is gebruik gemaakt van een model dat is ontwikkeld door het ministerie van Binnenlandse Zaken. Dit model levert prognoses van het aantal actieven en inactieven bij de overheid en de samenstellende acht overheidssectoren. Per werknemer uit het huidige bestand alsmede van de nieuwe instroom wordt vanaf heden tot 2020 voor ieder opeenvolgend jaar opnieuw bepaald of hij/zij werkzaam blijft bij een overheidswerkgever, uitstroomt naar een inactiviteitsregeling, het arbeidsproces geheel verlaat of bij een marktwerkgever gaat werken. Deze inschatting vindt plaats met behulp van zogeheten *overgangskansen*.

De kansen zijn gebaseerd op statistisch materiaal van het ABP. Op basis van een lange reeks van waarnemingen is de kans voorspeld dat een werknemer arbeidsongeschikt wordt, komt te overlijden, met VUT gaat etcetera. In de overgangskansen wordt onderscheid gemaakt naar leeftijd en geslacht. De trends die uit dit statistisch materiaal volgen zijn met onzekerheid omgeven. Vandaar dat ervoor is gekozen om te werken met drie scenario's, waarin de kansen zijn gecombineerd met de werkgelegenheidsontwikkeling bij de rijksectoren. Het betreft een *krimpscenario*, een *middenscenario* en een *groeiscenario*.

Voor alle scenario's geldt dat de werkgelegenheidsontwikkeling is afgeleid van het door de Rijksectoren te bieden voorzieningenniveau. Het voorzieningenniveau is bepaald aan de hand van de verhouding burgers/overheidswerknemers of, in het geval van de sector onderwijs, het aantal scholieren/studenten ten opzichte van de omvang van het onderwijzend personeel. Voor een gedetailleerde beschrijving van de wijze waarop deze afleiding is verricht zie bijlage 6.

In de drie scenario's is achtereenvolgens sprake van een afnemend, gelijkblijvend en groeiend voorzieningenniveau. Omdat verondersteld is dat de arbeidsproductiviteitsstijging in alle scenario's nihil is, is de werkgelegenheidsontwikkeling eveneens afnemend, gelijkblijvend en groeiend.

Per scenario zijn vervolgens veronderstellingen ten aanzien van (het verloop van) de overgangskansen naar inactiviteit gemaakt. Elke scenario heeft derhalve zijn eigen kansenset. Deze laten zich als volgt omschrijven.

Groeiscenario

In het groeiscenario hebben de rijksectoren in de toekomst meer werknemers nodig omdat de werkgelegenheid bij de rijksectoren zal toenemen. Onder dergelijke omstandigheden zal een werkgever het nodige doen om een werknemer te behouden en wordt de kans op werkloosheid aanmerkelijk kleiner. Deze daalt in dit scenario dan ook in enkele jaren tot het niveau dat bekend is van het midden van de jaren zeventig, toen de overheid nog groeide. Ook de kans op arbeidsongeschiktheid wordt verondersteld te dalen. Bovendien zullen de kansen op reïntegratie van arbeidsongeschikten (vanwege de groei van de werkgelegenheid) toenemen. Tot slot is in dit scenario verondersteld dat, vanwege het versterkte beroep dat wordt gedaan op de oudere werknemer door de werkgever, de instroom in de VUT/FPU geleidelijk zal verschuiven naar de tweeënzestigjarige leeftijd.

Middenscenario

Het middenscenario gaat uit van een lichte toename van de werkgelegenheid in sommige rijkssectoren. In lijn met het groeiscenario daalt de kans om werkloos te worden sterk, zij het minder dan in de groeivariant (tot het niveau van begin jaren tachtig). De instroomkansen in de VUT/FPU blijven, met het oog op de overgangsregering en de onzekerheid over de mogelijke veranderingen in het gebruik dat van de nieuwe FPU-regeling zal worden gemaakt, op het huidige niveau gehandhaafd.

Krimpscenario

In het krimpscenario neemt de kans om arbeidsongeschikt te worden licht toe als gevolg van het veronderstelde verloren gaan van de effecten van het recente volumebeleid (TBA-maatregelen en PEMBA) en de toegenomen spanningen door de voortgaande afslanking. Ook in dit scenario dalen de wachtgeldkansen (tot het niveau van midden jaren tachtig, van voor de afslankingsoperaties). Verondersteld wordt dat de inkrimping vrijwel geheel door natuurlijk verloop zal worden gerealiseerd. Wel zal veelvuldig gebruik worden gemaakt van de VUT/FPU.

In schema ziet een en ander er als volgt uit:

Enige belangrijke kenmerken van de gehanteerde scenario

Kenmerken	Krimpscenario	Middenscenario	Groeiscenario
Voorzieningenniveau	-	constant	++
De jaarlijkse ontwikkeling van de werkgelegenheid	-0,3% (gemiddeld -1400 vte's)	+0,1 (gemiddeld + 400 vte's)	+0,4 (gemiddeld +1650 vte's)
Arbeidsongeschiktheid	De kans op arbeidsongeschiktheid neemt langzaam weer marginaal toe met gemiddeld minder dan 0,1 procentpunt	De arbeidsongeschiktheidskans daalt, met name tussen 55-60 jaar, zeer licht met nog geen 0,3/0,4 procentpunt t.o.v. het niveau in 1993-1995	Een trendmatige daling van de arbeidsongeschiktheidskans met minder dan 1 procentpunt in de periode 1995-2020 ten opzichte van het huidige niveau
VUT/FPU	De kansen om met VUT/FPU te gaan blijven hoger dan in het middenscenario, doordat ook voor de spijleeftijd van 61 nog veelvuldig wordt uitgetreden;	De kansen om met VUT/FPU te gaan blijven op het niveau van 1993-1995	De VUT/FPU-kans verschuift naar (de spijleeftijd) van 62 jaar, hetgeen betekent dat in de loop der tijd geleidelijk later zal worden uitgetreden.
Wachtgeld	De wachtgeldkansen dalen op korte termijn, maar minder sterk dan in het middenscenario het geval is (gemiddeld rond 1,5%) tot het niveau van midden jaren tachtig (nog voor de grote afslankingsoperaties een feit werden)	De wachtgeldkansen dalen in enige jaren van het huidige niveau van 4/5% naar ruim 1% in 1999 (overeenkomend met de werkloosheidskans bij de overheid begin jaren 80), waarna dit niveau gehandhaafd blijft	De kans werkloos te worden daalt snel in de periode 1995-1999 tot gemiddeld ruim 0,5 procent (het niveau midden jaren zeventig toen de overheid nog groeide en de kans op werkloosheid erg klein was)

4.3 Kanttekeningen bij het model

Gezien de complexiteit van de materie vond de werkgroep het dienstig om het CPB om commentaar te vragen over het gehanteerde model. In bijlage 7 is de integrale reactie van het CPB bijgevoegd.

Onderstaand volgt een korte typering van de reactie van het CPB.

Het gehanteerde model laat zich karakteriseren als een dynamisch microsimulatie model. Een dergelijk model is het geeigende instrument om effecten van een verouderende beroepsbevolking (vergrijzing) in beeld te brengen. Kenmerkend voor een micro-simulatiemodel is de simulatie van specifieke kenmerken van individuele beslissingseenheden, zoals personen, gezinnen en bedrijven, waarbij een voldoende groot uitgangbestand noodzakelijk is. Daarbij wordt vervolgens voor iedere individuele eenheid gesimuleerd hoe de betreffende kenmerken zich in de loop der tijd ontwikkelen met gebruikmaking van parameters die geschat zijn op historisch datamateriaal. Vaak is bij dit type modellen de beschikbaarheid van een voldoende groot basisbestand en betrouwbare paneldata een probleem, waardoor dit type model vaak geen betrouwbare uitkomsten oplevert of blijkt te "exploderen" (extreem hoge of lage uitkomsten). Dit geschiedt dan los van de onzekerheden die toch al verbonden zijn aan lange ramingsperioden.

Bij het voor dit onderzoek gehanteerde model, is, ook naar het oordeel van het CPB, het uitgangbestand (10% steekproef ABP populatie) echter voldoende groot om geen versturende invloed uit te oefenen op de uitkomsten. Ook de paneldata zijn geschat op een betrouwbaar uitgangbestand en de werking van het model heeft bij simulaties voor het verleden (validatie) bevredigende resultaten opgeleverd. Het model laat ook bij de geschatte parameters geen exploderende (extreme) waarden zien.

Vervolgens heeft het CPB wel nog enige kanttekeningen. Allereerst vindt ze het jammer dat het structurele effect van de omzetting van VUT in FPU en van IP in WAO niet in hun structurele betekenis zijn meegenomen in de kanssystemen. Dat zou een goed beeld hebben gegeven van het effect van deze wijzigingen op de uittreedstromen. Het is juist dat het inzetten van de structurele situatie in beide gevallen een extra dimensie en extra informatie aan de uitkomsten zou hebben toegevoegd. In de sfeer van de omzetting van IP naar WAO is dit ook enigszins gedaan door daar de kansen voornamelijk te baseren op de jongste waarnemingen, jaren waarin reeds sprake is van de omzetting. Er zijn echter geen extra gedragswijzigingen verondersteld vanwege het ontbreken van voldoende informatie daarover. Bij de omzetting van VUT naar FPU is er niet voor gekozen om direct de structurele situatie te veronderstellen, omdat de komende jaren het bestaan van het overgangstraject natuurlijk wel van dominant belang is.

Voorts vraagt het CPB aandacht voor het element van arbeidsproductiviteitsgroei. Hiermee wordt in de berekeningen geen rekening gehouden, terwijl er wel sprake zal zijn van productiviteitsontwikkeling. Dit heeft, voorzover het zich niet vertaalt in een endogene groei van de omvang en kwaliteit van het voorzieningenniveau, effect op de uiteindelijke vraag naar arbeid en daarmee ook op het berekende niveau van de vervangingsvraag. Feitelijk komt dit overeen met een situatie waarin wordt verondersteld dat de produktiviteitsgroei volledig wordt gebruikt voor een intensivering (in volume en/of kwaliteit) van het overheidsvoorzieningenniveau, waardoor het voorzieningenniveau sterker groeit dan is verondersteld. Afzonderlijk bezien, heeft een jaarlijkse produktiviteitsgroei van $x\%$ tot gevolg dat ofwel hetzelfde voorzieningenniveau kan worden gehandhaafd bij een krimp van $x\%$ per jaar, danwel dat het voorzieningenniveau bij een in omvang gelijkblijvende overheid met $x\%$ per jaar toeneemt.

Concluderend kan worden gesteld dat het model voldoet aan de voorwaarden voor dit type dynamische simulatiemodellen en dat het geschikt is voor de uitgevoerde verkennende analyse naar het effect van de vergrijzing. Wel betreft het hier slechts een partiële analyse naar de door demografie gedomineerde vervangingsvraag. Of die vervangingsvraag tot knelpunten zal leiden bij de werving van personeel is op basis van dit model niet zonder meer te beantwoorden. Daarvoor zijn variabelen als de economische ontwikkeling, de ontwikkeling van het totale arbeidsaanbod, gedragsreacties en beleidswijzigingen mede bepalend.

In z'n algemeenheid geldt dat de onzekerheden van ramingen toenemen naarmate de tijdshorizon verder weg is. Dit geldt ook voor de in dit rapport gebruikte toekomstsimulatie van 25 jaar. De institutionele omgeving kan zeer veranderen en er kan interactie optreden tussen het gedrag van individuen en de overheid, waardoor de geschatte parameterwaarden gaandeweg hun relevantie verliezen. Aan de uitkomsten van de vooruitberekening moet dan ook geen absolute waarde worden toegekend. Wel vormen de uitkomsten een goede illustratie van het vergrijzingsprobleem zoals zich dit zou kunnen gaan voordoen, indien alles de komende jaren bij het oude zou blijven.

4.4 Uitkomsten van het model

De uitkomsten van het model laten zich als volgt samenvatten

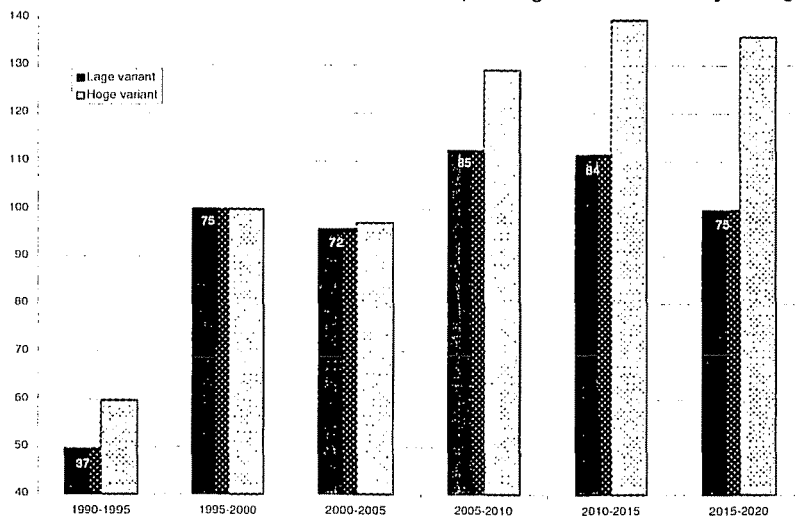
De toekomstige vervangingsvraag

De vergrijzing van het personeelsbestand bij de rijkssectoren nadert zijn hoogtepunt (de vergrijzingspiek ligt rond 2005-2010). Dat betekent dat bij ongewijzigd beleid het komende decennium de vervanging van personeel sterk zal gaan toenemen.

Onderstaand figuur geeft inzicht in de ontwikkeling van de vervangingsvraag tengevolge van de uitstroom van ouderen (50 jaar e.o) bij ongewijzigd beleid. Uiteraard is de totale vervangingsvraag groter, doordat ook onder de vijftigjarige leeftijd werknemers de rijkssectoren definitief verlaten. De figuur toont een duidelijke trend. De vervangingsvraag van de Rijkssectoren neemt toe van gemiddeld 7.500 per jaar in de periode 1990-1995 tot bijna 14.000 per jaar in de huidige periode (1995-2000) en circa 17.500 per jaar in de periode 2010-2015. Relevant is ook dat, als gevolg van een groter aandeel deeltijders onder de nieuwe instromers ten opzichte van de vertrekkende ouderen, meer werknemers nodig zijn om de vrijgekomen plaatsen op te vullen. Na een periode van sterke toename van de vervangingsvraag volgt de afbouw in de periode 2010/2015-2020. Echter ook in deze periode ligt de vervangingsvraag nog duidelijk boven het huidige niveau.

In onderstaande figuur zijn de uitstroomkansen van de groei- en krimpscenario's toegepast teneinde een zekere bandbreedte rondom de voorspelde vervangingsvraag weer te geven. Het effect van beperking van de uitstroom naar inactiviteitsregelingen is tweeledig. Enerzijds wordt de uitstroom getemporeerd en anderzijds wordt de vervangingsvraag verkleind door verlenging van de gemiddelde duur van het werkzame leven. Dat kan van belang zijn bij oplopende spanningen op de arbeidsmarkt. Temporiseren van de vervangingsvraag kan immers de reeds oplopende druk op de arbeidsmarkt minder doen worden.

Figuur 1. De geschatte cumulatieve vervangingsvraag (index 1995-2000=100 en in 1000 vte's) per vijfjaarsperiode tengevolge van de uitstroom van ouderen (50 jaar e.o.) in de periode 1990-2020, waarbij de uitstroomkansen van het krimp- en groeiscenario zijn toegepast*



* Als gevolg van het feit dat de projectie in 1995 start kan enkel de periode 1990-1995 (de eerste periode waarover realisatiecijfers bekend zijn) als basis voor de indexering dienen. Wel is de projectieperiode 1995-2000 op 100 gesteld, hetgeen leidt tot een verschillende basis voor indexering.

Bron: Kerngegevens Overheid en het AO-prognosemodel o.b.v. het ABP-bestand, Ministerie van Binnenlandse Zaken, Den Haag.

In hoeverre het vorenstaande beeld van een sterk toenemende vervangingsvraag als gevolg van vergrijzing ook zal leiden tot problemen bij de werving van personeel, valt op basis van het ramingsmodel niet aan te geven. Hiervoor is extra informatie noodzakelijk over de economische context waarbinnen de ontwikkelingen optreden en de ontwikkeling van het arbeidsaanbod. Hieronder wordt op basis van de lange termijn scenario analyses van het CPB toch geprobeerd om hier wat meer over zicht op te krijgen.

In de lange termijn scenario's van het CPB³⁸ is het arbeidsaanbod in zekere zin sluitstuk van de berekeningen. Gegeven de arbeidsvraag en het economisch beeld met zijn betekenis voor de omvang van de werkgelegenheid, wordt het benodigde arbeidsaanbod bepaald, alsmede zodanige maatregelen verondersteld dat het feitelijke aanbod zich ontwikkelt conform het benodigde aanbod. Het CPB veronderstelt niet alleen een sterk vergrote arbeidsdeelname van allochtonen en vrouwen, maar tevens dat er maatregelen worden genomen om de arbeidsparticipatie van ouderen sterk te vergroten. Die arbeidsparticipatie van ouderen moet volgens het CPB met ongeveer een factor 2 tot 3 toenemen om aan het benodigde arbeidsaanbod te komen. Dit betekent in feite *dat zonder nadere maatregelen* t.a.v. de arbeidsparticipatie van o.a. ouderen er sprake zou zijn van een problematische situatie bij de werving van personeel.

³⁸ Bevolking en arbeidsaanbod, drie scenario's tot 2020, CPB en CBS 1997

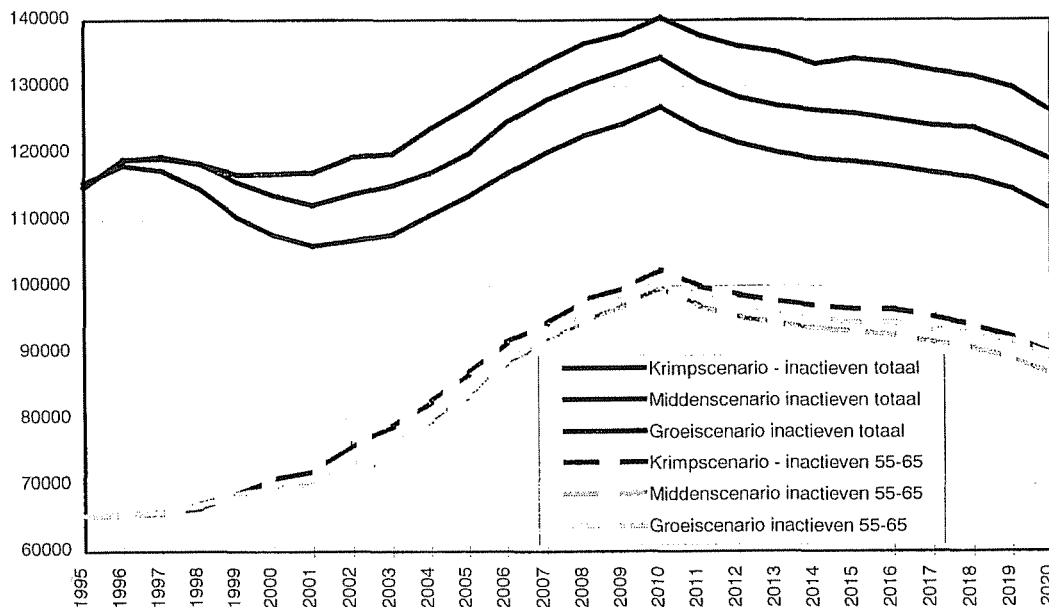
De toekomstige inactiviteit

De uitkomsten hebben betrekking op de ontwikkeling bij de Rijkssectoren. Uit figuur 2 blijkt dat het aantal inactieven door de vergrijzing de komende 10-15 jaar zal gaan toenemen. De verhouding actief/inactief bedraagt in 1995 nog 1:2,5. In 2010 loopt deze verhouding terug als gevolg van een verwachte toegenomen arbeidsdeelname door ouderen, afhankelijk van het scenario tot 1:2 (midden) of zelfs tot 1:1,5 (groei).

De totale inactiviteit in de rijkssectoren ligt in de periode 2000-2010 circa 10 tot 20 procent boven het niveau in 1996. In 2020 ligt het aantal inactieven in het middenscenario en het groeiscenario's weer ongeveer op het huidige niveau. In het krimpscenario blijft het aantal inactieven na 2000 aanmerkelijk langer op een hoger niveau. Ook in 2020 ligt het niveau van inactiviteit bij dit scenario nog bijna 10 procent boven het huidige niveau.

Zoals te verwachten viel neemt de inactiviteit met name bij de ouderen sterk toe; de index bereikt in 2010 bijna 150 procent, alvorens de geleidelijke daling inzet. Wanneer gekeken wordt naar de groep 55+ blijkt dat de verschillende scenario's elkaar niet veel ontlopen. De te verwachten "oploop" in het gebruik van de inactiviteitsregelingen als gevolg van die leeftijdsgroep is bij ongewijzigd beleid dan ook redelijk zeker. Ook het patroon in de tijd komt in alle scenario's nagenoeg overeen.

Figuur 2. De ontwikkeling van het aantal inactieven (totaal en in de leeftijdscategorie 55-65) in voltijdsequivalenten bij de Rijkssectoren naar scenario 1996-2020



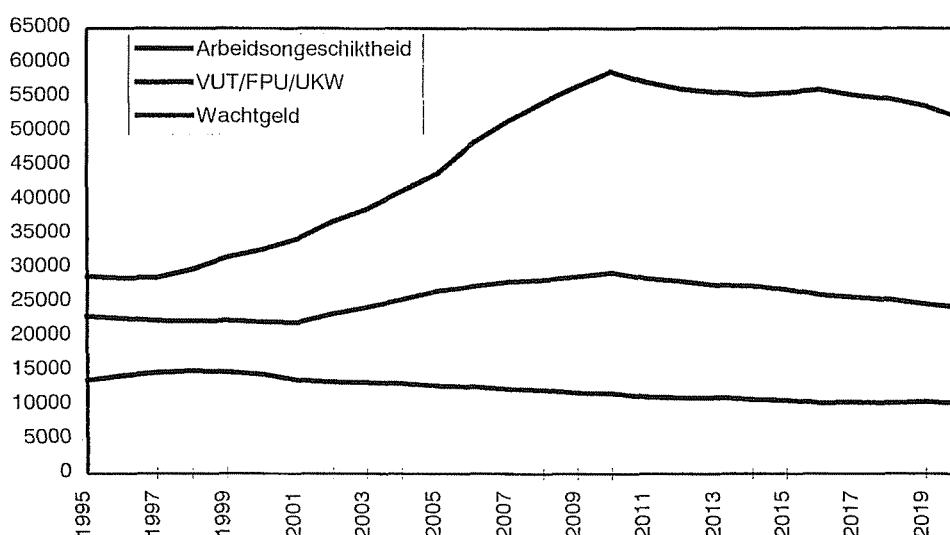
De ontwikkelingen in het volume en daarmee in de uitgaven zijn niet evenredig verdeeld over de komende vijfentwintig jaar. Het probleem van de oploop zal zich met name vanaf 2002 gaan voordoen. Voor de Rijkssectoren ligt de toename van de jaarlijkse lasten onder de gehanteerde vooronderstellingen dus nog niet in de komende kabinetsperiode, maar in de daaropvolgende twee kabinetsperiodes (2002-2010). Wat betreft de oudere werknemers zal de oploop, getuige figuur 2, vrijwel zeker al in de komende kabinetsperiode gaan optreden.

In figuur 3 staat de ontwikkeling van de inactiviteit naar type inactiviteitsregeling centraal. In het krimpscenario neemt het wachtgeld, zoals te verwachten viel, een belangrijker aandeel in dan in de andere scenario's. Ook in het midden-, en groeiscenario zien we het aantal wachtgelders aanvankelijk heel licht oplopen om daarna geleidelijk af te nemen.

De arbeidsongeschiktheid loopt na 2000 in alle scenario's licht op. In de midden- en groeiscenario's bevindt de arbeidsongeschiktheid zich langer op een hoog niveau.

Het aantal VUT-, FPU- en UKW-ers neemt sterk toe. Met name in het groeiscenario nemen VUT, FPU en UKW een steeds dominantere positie in, hetgeen het effect van uitwisseling tussen inactiviteitsregelingen illustreert. In de groeivariant treedt men in mindere mate via het wachtgeld, maar op een later moment via de VUT/FPU en arbeidsongeschiktheid uit.

Figuur 3. De ontwikkeling van de samenstelling van de inactiviteit bij de rijkssectoren onder ouderen (55-65 jarigen) naar type regeling 1996-2020 volgens het middenscenario.



Bron: AO-prognosemodel o.b.v. ABP bronbestanden, Ministerie van Binnenlandse Zaken, Den Haag.

4.5 Kosten van vergrijzing.

Een van de opdrachten aan de werkgroep is het in kaart brengen van de kosten van vergrijzing. De huidige situatie is, met de nodige moeite en kanttekeningen, in hoofdstuk 3 in beeld gebracht. De toekomstige ontwikkeling in deze kosten bij ongewijzigd beleid zijn echter nog veel moeilijker te berekenen, zeker gezien de tijdshorizon van de berekeningen.

Op basis van het gebruikte prognosemodel kan op z'n best een indicatie van die ontwikkeling worden gegeven. Op basis van de in dat model geprognoseerde ontwikkeling in de sfeer van het volume, lijkt het er op dat de kosten verbonden aan de inactiviteitsregelingen in totaal met ca. 10% tot 20% zullen toenemen. Niet helder is wat de inverdieneffecten in de sfeer van de incidentele loonontwikkeling bij de actieven zullen zijn als gevolg van de vergrote instroom bij het actieven bestand. Hierdoor dalen immers de gemiddelde loonkosten. Voor een meer concrete indicatie van de toekomstige lastenontwikkeling is allereerst meer informatie nodig over de huidige samenstelling van de uitgaven, inkomensverdelingen, leeftijdsverdelingen e.d. Voorts vereist het een aanmerkelijk uitbreiding van het

prognosemodel, met name op het punt van allerlei financiële gegevens. Een dergelijke uitbreiding van het model was binnen het tijdsbestek van dit onderzoek niet mogelijk. Bovendien zal inzicht moeten bestaan in de economische context (in de marktsector).

De werkgroep kan dus geen concrete raming geven van de toekomstige kostenontwikkeling als gevolg van vergrijzing, en al helemaal niet naar afzonderlijke jaren toegerekend. Dit neemt niet weg dat de richting en de orde van grootte van de problematiek zowel op basis van het gebruikte prognosemodel als op basis van de lange termijn scenario's van het CPB voldoende duidelijk is: bij ongewijzigd beleid neemt de vervangingsvraag toe, waardoor de kans op wervingsproblemen oploopt. Voorts zal er bij ongewijzigd beleid sprake kunnen zijn van een toename van de kosten van de inactiviteitsregelingen in de orde van grootte van 10% tot 20%.

4.6 Conclusies

Op basis van het materiaal in dit hoofdstuk kan een aantal conclusies worden getrokken. Daarbij moet worden aangetekend dat deze conclusies slechts indicatief zijn. Aan de uitkomsten van de vooruitberekening moet geen absolute waarde worden toegekend. De ramingsperiode is door zijn omvang prohibitief voor exacte uitspraken. Dit neemt niet weg dat de indicaties belangwekkend zijn. Zij geven duidelijk aan dat als de problemen in de toekomst gemitigeerd moeten worden, zowel op het terrein van de werving van personeel als bij de kostenontwikkeling van inactiviteitsregelingen, maatregelen van wezenlijk belang zijn. Ook de richting van de beleidsmaatregelen kan van de huidige indicatieve uitkomsten worden afgeleid.

De indicaties die aan het voorgaande kunnen worden ontleend, zijn de volgende.

- Het aandeel van oudere werknemers in de totale werkgelegenheid zal, net als in de markt, ook bij de rijkssectoren de komende jaren toenemen.
- De arbeidsparticipatie van ouderen zal, ook al zonder extra beleid, de komende jaren toenemen, ondermeer als gevolg van een aantal recente wijzigingen in de sfeer van de VUT/FPU en de WAO/IP.
- De komende jaren zal de vervangingsvraag naar personeel bij de rijkssectoren toenemen en een aantal jaren (ook afhankelijk van de ontwikkeling in de totale omvang) op een hoger niveau blijven.
- Op basis van de lange termijn analyses van het CPB kan worden gesteld dat, zonder nader beleid t.a.v. de arbeidsparticipatie in het algemeen en die van ouderen in het bijzonder, er een gerede kans is dat die vervangingsvraag tot wervingsproblemen leidt.
- Het absolute aantal inactieven bij de rijkssectoren, vooral het aantal inactieve ouderen, zal bij ongewijzigd beleid sterk kunnen toenemen. Deze toename vindt deels bij de WAO/IP plaats, maar vooral bij het conglomeraat FLO/UKW/VUT/FPU.

Op basis van vorenstaande indicaties lijkt de conclusie gewettigd dat het van belang is dat de partners in het arbeidsvoorwaardenoverleg en de werkgevers in het bijzonder maatregelen voorbereiden en doorvoeren. Die maatregelen zullen zich moeten richten op:

Hoofdstuk 5: De beleidsvarianten

In dit hoofdstuk komen de beleidsvarianten aan de orde. Paragraaf 5.1 start met een afbakening van de mogelijke beleidsvarianten. In paragraaf 5.2 worden de afzonderlijke beleidsvarianten gepresenteerd.

5.1 Afbakening beleidsvarianten

Omdat de taakopdracht die het Kabinet aan de werkgroep heeft gegeven zich nadrukkelijk beperkt tot de arbeidsparticipatie van ouderen bij de rijkssectoren, worden in dit onderzoek alleen beleidsmaatregelen gepresenteerd die een effect kunnen hebben binnen de rijkssectoren.

Beleidsmaatregelen die door hun aard en toepassingsgebied een generieke werking hebben (dus ook in de marktsector), worden buiten beschouwing gelaten. Wel heeft het Kabinet verzocht om daar waar de werkgroep tegen de grenzen van deze taakopdracht aanloopt omdat verdergaande (en/of generieke) maatregelen noodzakelijk zijn, dit expliciet aan te geven. Grenzen zijn de uniformering van het bruto-netto-traject voor uitkeringsgerechtigden, fiscale maatregelen, aanpassingen van de wettelijke hoogte en duur van uitkeringen en aanpassingen van de AOW-leeftijd. Een aandachtspunt bij de beoordeling van maatregelen die uitgaan van versoeringen van regelingen bij de rijkssectoren, is de concurrentiepositie van de rijkssectoren.

De werkgevers in de rijkssectoren worden geconfronteerd met de ontwikkelingen die het gevolg zijn van de vergrijzing van het personeelsbestand. Het nemen van maatregelen om de gevolgen van de vergrijzing te mitigeren, behoort primair tot de verantwoordelijkheid van de werkgevers in de rijkssectoren. Hogere uitgaven moeten dan ook hetzij binnen de ruimte arbeidsvoorwaarden worden opgevangen (premieontwikkelingen), hetzij binnen de begroting worden gefinancierd (bv. FLO en UKW die begrotingsgefinancierd zijn). De maatregelen die betrekking hebben op aanpassingen van bestaande aanspraken (rechten en verplichtingen) van het personeel in de rijkssectoren, vallen onder het overeenstemmingsvereiste tussen werkgevers en werknemers. Voordat dergelijke aanpassingen kunnen worden doorgevoerd, dient hierover in het arbeidsvoorwaardenoverleg overeenstemming te worden bereikt door werkgevers en werknemers. De beleidsmaatregelen die in dit hoofdstuk worden gepresenteerd, betreffen aanbevelingen die het Kabinet aan de werkgevers in de rijkssectoren kan doen.

Een belangrijke randvoorwaarde betreft de budgettaire neutraliteit van de voor te stellen beleidsmaatregelen. Ten opzichte van de toekomstige uitgaven bij ongewijzigd beleid, dient een voor te stellen mix van beleidsmaatregelen niet tot meerkosten te leiden.

Zoals in hoofdstuk 4 is beschreven, ontstaan door de vergrijzing en het vervroegd uittreden van ouderen drie aandachtspunten. De kosten van de uittreedregelingen nemen toe, de vervangingsvraag neemt toe en er kunnen door de leeftijdssamenstelling van het personeelsbestand onevenwichtigheden in de organisatie ontstaan. De in dit hoofdstuk geschetste beleidsvarianten hebben betrekking op deze drie aandachtspunten.

Het vervroegd uittreden van ouderen is het gevolg van drie oorzaken. Op de eerste plaats bestaan er voldoende aantrekkelijke uitstroommogelijkheden waardoor oudere werknemers zonder grote financiële gevolgen kunnen stoppen met werken. Op de tweede plaats lijkt er met het toenemen van de leeftijd (met name in de ogen van de werkgever) sprake te zijn van een aansluitingsprobleem tussen de voortdurend wijzigende eisen die het werk stelt aan de oudere werknemer en de mogelijkheden van de oudere werknemer. Op de derde plaats moet de werkgever er voor zorgen dat hij een aantrekkelijke werkgever blijft, waarbij oudere werknemers niet alleen kunnen, maar ook willen blijven werken. Beleidsvarianten zullen bij deze drie oorzaken moeten aansluiten. De voorwaarden van de uittreederoutes zullen niet zo aantrekkelijk/gunstig mogen zijn dat de afweging van werkgever en/of werknemer om gebruik te maken van die uittreederoutes, te gemakkelijk of te snel in het voordeel van uittreden uitvalt. Langer doorwerken zou juist financieel aantrekkelijker moeten zijn. Werkgevers en werknemers zullen werkzaamheden, mogelijkheden en vaardigheden beter op elkaar aan moeten laten sluiten, zodat langer doorwerken niet alleen goed mogelijk is maar ook voor de werknemer aantrekkelijk. Een combinatie van deze benaderingen is nodig.

Kortom, het gaat er om het gedrag van werkgevers en werknemers te veranderen. De werkgroep sluit bij het zoeken naar beleidsmaatregelen aan bij de veel gebruikte indeling in sermons, carrots en sticks. Zowel via het veranderen van cultuur en mentaliteit (sermons), het belonen van gewenst gedrag (carrots) als het ontmoedigen van ongewenst gedrag (sticks), dient een zodanige situatie te worden gecreëerd dat werkgevers en werknemers zich ervoor inspannen dat oudere werknemers langer doorwerken.

5.2 De afzonderlijke beleidsvarianten

SERMONS EN CARROTS

Leeftijdsbewust personeelsbeleid (LP)

LP heeft betrekking op het gehele personeelsbestand, van jong tot oud. Toegesplitst op oudere werknemers gaat het om het productief, gemotiveerd en gezond aan het werk houden van oudere werknemers. Het gaat ervan uit dat personeelsbeleid gericht moet zijn op de specifieke leeftijd(skenmerken), maar erkent ook dat niet iedereen op een bepaalde leeftijd dezelfde kenmerken heeft.

Dit onderzoek spitst zich toe op ouderen in de leeftijdscategorie van 55 tot 65 jaar. Diegenen die nu in of nabij de leeftijdsgroep 55 tot 65 jaar zitten, bereiken in de komende 10 tot 15 jaren, waarin de problematiek zoals geschetst in hoofdstuk 4 naar verwachting het sterkst oploopt, grotendeels de pensioenleeftijd. Voor deze categorie werknemers is zogenaamd *curatief beleid* nodig (ook wel ouderenbeleid genoemd), vaak in de sfeer van voorlichting en informatieverstrekking bij zowel werkgever als werknemer. Het gaat met name om het zoveel mogelijk (gericht) gebruik maken van de

specifieke vaardigheden die bij deze werknemers aanwezig zijn en het aanpassen van hun taken. T.a.v. deze werknemers is vooral het *verlengen* van de inzetbaarheid een aandachtspunt³⁹. Naast aandacht voor deze categorie is het ook van belang te kijken naar de werknemers in de leeftijdscategorie van *grootweg 45 tot 55 jaar*, omdat zij tijdens die komende jaren in de leeftijdscategorie komen die vervroegd kan uittreden. Voor deze categorie werknemers zal het gaan om zogenaamd *preventief beleid*, gericht op het *tijdig voorkomen van eventuele toekomstige discrepanties* tussen de eisen die het werk stelt en de mogelijkheden en wensen van de werknemers. Hiermee kan worden voorkomen dat werknemers van 45 tot 55 jaar straks in dezelfde omstandigheden terecht komen als de werknemers die nu tussen de 55 en 65 jaar zijn. Voor werknemers *beneden 45 jaar* zal het vooral gaan om een beleid dat anticipeert op de ontwikkelingen die de mogelijkheden en wensen van werknemers doormaken naarmate de leeftijd toeneemt, en dat ook rekening houdt met voortdurende wijzigingen in de werkzaamheden (flexibiliteit).

Omdat de problematiek zoals geschetst in hoofdstuk 4 in de eerstkomende 10 tot 15 jaar naar *verwachting het sterkst toeneemt*, staan *curatief beleid* voor de *leeftijdscategorie 55 tot 65 jaar* en *preventief beleid* voor de *leeftijdscategorie 45 tot 55 jaar* voorop⁴⁰. Onderstaand wordt ingegaan op concrete maatregelen die vallen onder de noemer LP.

Maatregelen op het gebied van personeelsplanning en loopbaanplanning:

- Strategische planning van personeelsbehoefte op langere termijn, functieprofielen opstellen.
- Het realiseren van gewinning door het personeel en de organisatie aan regelmatige mobiliteit op basis van functieroulatie, functiedifferentiatie en door interim-functievervulling

Maatregelen op het gebied van scholing.

Scholing/opleiding is een levenslang proces. Werknemers die deelnemen aan scholing worden minder vaak arbeidsongeschikt⁴¹. De investering in scholing stagneert echter op hogere leeftijd omdat zowel de werkgever als de werknemer het rendement ervan als laag inschatten. Hierdoor verouderd de kennis van oudere werknemers, waardoor het voor oudere werknemers steeds moeilijker wordt de technologische en organisatorische veranderingen en vernieuwingen bij te houden. Dat heeft weer tot gevolg dat de productiviteit van ouderen daalt.

- Minimaal een evenredig deel van de beschikbare middelen voor scholing, kan beschikbaar worden gesteld voor de scholing van oudere werknemers.
- Omdat ouderen op een andere manier leren dan jongeren (negatieve invloed van tijdsdruk op leerprestaties, een aangepast studietempo, een duidelijker structurering), zal een op deze doelgroep toegesneden scholingsmethodiek kunnen worden toegepast⁴².
- Voor VPB-plichtige bedrijven in de marktsector is een scholingsfaciliteit gecreëerd die investeringen in scholing voor een deel aftrekbaar maakt voor de VPB. Om scholing voor oudere werknemers

³⁹ Mobiliteit voor alle leeftijden, Van den Berg, Van den Broek en Wijchers, 1996

⁴⁰ De genoemde leeftijden moeten met de nodige marge worden gelezen. Harde leeftijdsgrenzen voor de categorieën bestaan niet.

⁴¹ Bedrijfsgerelateerde scholing en arbeidsmarktflexibiliteit van oudere werknemers, Groot en Maassen van den Brink, 1997

⁴² Zie voor een overzicht van de vijftien leerprincipes: Leren, leeftijd en loopbaanperspectief, Dr. J.G.L. Thijssen, 1996.

extra te stimuleren is scholing voor oudere werknemers voor een groter deel aftrekbaar dan scholing voor jongere werknemers. Voor werkgevers in de rijkssectoren (niet VPB-plichtig) geldt deze aftrekbaarheid niet. Als analoge maatregel voor het stimuleren van scholing bij de rijkssectoren zou kunnen worden gedacht aan ofwel een afdrachtskorting, ofwel het vormen van een meer gecentraliseerd stimuleringsbudget voor scholing, waarbij de subsidie voor scholing van oudere werknemers hoger is dan de subsidie voor jongere werknemers.

- Mogelijkheden waarbij op de werkplek door medewerkers aan bij- en nascholing wordt gedaan. De toenemende mogelijkheden die ICT-gebonden onderwijs bieden⁴³, maken het mogelijk om werknemers binnen de bedrijfstijd en zonder reis- en andere transactiekosten bij te scholen.

Maatregelen gericht op aanpassingen van de inhoud van het werk, zodat het werk aantrekkelijk en van de juiste zwaarte blijft voor de oudere werknemer. Het gaat hierbij om:

- Taakrotatie, taakverbreding, taakverrijking en projectmatig werken: het tijdelijk of langduriger ruilen van gelijkwaardige taken, het toevoegen van taken, al dan niet van een ander niveau of het tijdelijk samenwerken aan een in omvang en tijd afgebakend project.
- Het benoemen van vervangers: het bij afwezigheid van collega's de verantwoordelijkheid voor hun taken leggen bij een vaste vervanger, vergroot verantwoordelijkheid en breedte van de functie van de vervanger.
- Herstructureren van taken: reorganisatie van een afdeling, waarbij nieuwe functies worden samengesteld en opgevuld.
- Creëren van hoogwaardige staffuncties of mentorschap voor ervaren (oudere) werknemers.
- Taakverlichting: het afstemmen van de taken op de verminderde belastbaarheid van de werknemer.
- Overplaatsing of outplacement: indien functies en bijbehorende taken binnen een afdeling/directie vaststaan, is overplaatsing (binnen organisatie) of outplacement (buiten organisatie, onder begeleiding) een mogelijkheid om de werknemer andere taken te geven die beter aansluiten bij zijn mogelijkheden en wensen.

Maatregelen die liggen op het vlak van de communicatie met medewerkers en die door leidinggevenden en personeelfunctionarissen moeten worden uitgevoerd:

- Het regelmatig voeren van functioneringsgesprekken en beoordelingsgesprekken door werknemer en leidinggevende, gericht op het verbeteren van de kwaliteit/inhoud van het werk en het functioneren. Het gaat om het in beeld brengen van de eventuele spanning tussen (ontwikkelingen in) de eisen die het werk stelt en (ontwikkelingen in) de mogelijkheden en wensen van de werknemer, en het vervolgens afspreken van maatregelen om die spanning op te heffen. Afspraken over verbeteringen en maatregelen om knelpunten te verhelpen kunnen stelselmatig en regelmatig aan de orde komen om te kijken of er vorderingen zijn gemaakt of dat aanvullende maatregelen nodig zijn.

⁴³ Bijvoorbeeld in de vorm van de virtual classroom van Cap Gemini of de Elektronische Leeromgeving en het 'Virtueel Bedrijf' van de Open Universiteit.

- De werknemer kan de ruimte/gelegenheid krijgen voor tijdige oriëntatie op mogelijke veranderingen in de eisen van het werk en de organisatie. De werknemer kan worden geprikkeld en in de gelegenheid worden gesteld de persoonlijke ontwikkeling af te stemmen op de nieuwe eisen van het werk of de organisatie.

Overige maatregelen die kunnen worden genoemd in het kader van LP:

- Het door zowel het management als de personele functie ondersteunen van de voorbeeldfunctie die oudere werknemers in een organisatie hebben.
- Het voeren van een ARBO-beleid dat is toegespitst op ouderen, zoals regelmatig periodiek gezondheidsonderzoek en -spreekuren voor ouderen.
- Het ontwerpen van een systeem van arbeidsvoorwaarden waaruit iedere werknemer - uiteraard binnen grenzen - die elementen kan kiezen die op zijn of haar situatie, mogelijkheden of wensen het best zijn toegesneden. Een dergelijk systeem wordt ook wel het 'cafeteria-systeem' (arbeidsvoorwaarden à la carte) genoemd. De werknemer kiest uit een van tevoren afgebakende verzameling arbeidsvoorwaardenelementen bepaalde elementen en ziet af van de andere elementen. Als elementen voor dit systeem kunnen in feite bijna alle arbeidsvoorwaardenelementen dienen, zoals salaris, vrije tijd, vakantiedagen, ADV-dagen, spaarloon, sparen voor extra FPU enzovoort. De vitaliteit van oudere werknemers kan hierdoor toenemen en daarmee de beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt.
- De afweging van ouderen op welk moment te stoppen met werken, is uiteraard afhankelijk van de financiële mogelijkheden daartoe. Indien stoppen met werken op een bepaalde leeftijd voor een werknemer te duur is, dan wel om langer doorwerken van oudere werknemers aantrekkelijker te maken, kunnen deeltijdcontracten een oplossing bieden. Het directe inkomen is immers hoger en de opbouw van uittreedmogelijkheden en/of pensioen lopen door.
- Zoals er vooral gericht op jongere werknemers tijdelijke verlofmogelijkheden bestaan in verband met het krijgen van kinderen, zouden meer in het algemeen voor werknemers (en wellicht vooral voor oudere werknemers) die de speciale zorg hebben voor medemensen (bv. zorgbehoevende partners op leeftijd) mogelijkheden kunnen worden gecreëerd om daarmee in hun werkzaamheden rekening te houden ('eldercare').
- Het aantrekkelijk/aanvaardbaar maken van demotie en combinaties van prepensioen en deeltijdwerk, onder andere door het voorkomen dat teruggang in inkomen leidt tot ongewenste teruggang in pensioen(opbouw). Een mogelijkheid hiertoe is om bijvoorbeeld over te schakelen van het laatstverdiende loon naar een middelloon-achtig stelsel, waarbij voor uitkeringsniveau's wordt gekeken naar een langere periode.

Tegengaan leeftijdsdiscriminatie.

De ouderenrichtlijn is reeds afgeschaft. Naast het voeren van een zorgvuldig personeelsbeleid, waarbij bovenvermeld leeftijdsbewust personeelsbeleid een cruciale rol speelt, moeten ook onbedoelde vormen van leeftijdsdiscriminatie worden vermeden (enkele weliswaar eenvoudige, maar niet onbelangrijke voorbeelden: personeelsfeestjes vooral gericht op sportieve inspanningen voor jongeren,

ontbreken aangepast (vetarm) voedsel ouderen). Niet alleen (min of meer) bewuste discriminatie, maar juist ook de onbewuste leeftijdsdiscriminatie die impliciet besloten kan liggen in geschreven en ongeschreven gedragsregels, kan worden aangepakt. Een ander uiterste zou positieve leeftijdsdiscriminatie voor ouderen kunnen zijn.

Voorlichting

Het geven van voorlichting kan op twee niveau's worden gedaan.

- Enerzijds gaat het om het veranderen van de huidige cultuur op macro-niveau waarbij vervroegd uitreden normaal en geaccepteerd is door zowel werkgevers als werknemers. Werkgevers denken beter af te zijn zonder de minder productief veronderstelde ouderen en ouderen denken niet meer mee te kunnen doen met alle ontwikkelingen en eisen die het werk stelt. Het gaat erom werkgevers ervan te doordringen dat oudere werknemers van grote waarde voor een organisatie kunnen zijn, wellicht meer toegespitst op bepaalde terreinen en mits voldoende en op de juiste wijze geschoold. Werknemers moeten ervan worden doordrongen dat zij door scholing en het toespitsen van hun werkzaamheden op bepaalde terreinen gemotiveerd, gezond en nuttig aan de slag kunnen blijven.
- Op de tweede plaats gaat het om het introduceren van en bekend maken bij werkgevers en werknemers van leeftijdsbewust personeelsbeleid en andere beleidsmaatregelen, die gericht zijn op het productief, gemotiveerd en gezond aan het werk houden van oudere werknemers.

Seniorendeeltijdregelingen

Binnen de rijkssectoren bestaan verschillende seniorendeeltijdregelingen. Bij de meeste regelingen wordt het door de werknemer maken van een individuele afweging tussen werken en vrije tijd onvoldoende gestimuleerd. De wijzigingen die in de diverse bestaande regelingen kunnen worden doorgevoerd, zijn er op gericht werknemers prikkels te bieden, die ertoe leiden dat het aantrekkelijker wordt om gebruik van deze regelingen zo lang mogelijk uit te stellen of zo beperkt mogelijk te houden. Afhankelijk van de verschillend vormgegeven regelingen, zullen ook de benodigde wijzigingen per regeling kunnen verschillen.

Op de eerste plaats kan het percentage van de vergoeding over de niet-gewerkte uren toenemen naarmate de leeftijd toeneemt (uitkering stijgt met de leeftijd). Een variant hierop houdt in dat latere toetreding wordt bevorderd door over de niet-gewerkte uren structureel (dus na start deelname niet toenemend met leeftijd) een hoger percentage te vergoeden, naarmate de deelname later is begonnen.

Op de tweede plaats kan het vergoedingspercentage over de niet-gewerkte uren afnemen naarmate de hoeveelheid niet-gewerkte uren toeneemt.

Op de derde plaats kunnen de leeftijdsgrenzen en de grenzen aan de maximale hoeveelheid niet-gewerkte uren worden heroverwogen om zoveel mogelijk flexibiliteit en keuzemogelijkheden voor de werknemer te creëren.

Tot slot zou kunnen worden overwogen deelname aan seniorenregelingen voordeliger te maken. Werknemers komen slechts in aanmerking voor deelname indien zij toezeggen langer door te zullen

werken dan de spilleeftijd in de FPU. De FPU-rechten worden hierdoor niet aangetast, waardoor actuariële ophoging van het uitkeringsniveau in latere jaren plaatsvindt.

Behoudpremies voor onmisbaar geachte oudere werknemers

Voorzover de diverse maatregelen gericht op het verbeteren van de aansluiting tussen de eisen van het werk en de mogelijkheden en wensen van de werknemer, alsmede de onderstaand beschreven maatregelen om vervroegd uittreden onaantrekkelijk te maken, voor bepaalde categorieën onmisbaar geachte werknemers onvoldoende werkt, kan worden gedacht aan extra behoudpremies in de vorm van extra toeslagen of extra (pre)pensioenopbouw. Aandachtspunt hierbij is wel dat de behoudpremies geen effect hebben op het loon dat als basis dient voor de berekening van uitkeringen.

Bij onontkoombaar verplicht leeftijdsontslag kunnen ontslagen werknemers er in individuele gevallen wellicht toe worden gebracht ook nog te gaan werken door de anticumulatie van bijverdiensten te versoepelen.

Kwantumverlofmogelijkheden voor (een groot deel van) de gehele loopbaan

- In aanvulling op hetgeen is genoemd bij leeftijdsbewust personeelsbeleid, kan worden gedacht aan kwantum verlofmogelijkheden voor de gehele loopbaan. Hieraan zitten voor werkgevers en werknemers wel risico's. De verlofmogelijkheden worden immers 'verdiend' gedurende de gehele loopbaan, maar kunnen worden opgenomen ergens in die loopbaan. Een werknemer die zijn gehele verlof opneemt op 40-jarige leeftijd, maar daarna ontslag neemt of arbeidsongeschikt wordt, veroorzaakt extra kosten voor de (voormalig) werkgever. Omgekeerd zal een werknemer die lang heeft gespaard, maar niet aan opnemen toekomt vanwege bv. ontslag of arbeidsongeschiktheid, zich ook tekort gedaan voelen. Dergelijke risico's zouden moeten worden afgedekt.
- Een oplossing zou kunnen zijn het sparen voor verlof (bv. sabbatsverlof-constructies) waarbij rechten (werknemer) en plichten (werkgever) in de loop der tijd worden opgebouwd.
- Een andere mogelijke oplossing, met name gericht op ouderen, zou een inperking zijn van de tijdsduur van de loopbaan waarvoor kwantum verlofmogelijkheden gelden, bv. 50-65 jaar. Deze periode is kleiner en daardoor makkelijker te overzien. Afdekken van de geschetste risico's is hierbij uiteraard ook (zij het in mindere mate) aan de orde.
- Na in werking treden van de Wet financiering loopbaanonderbreking kan een werknemer, die om reden van zorg, studie of verbetering van zijn inzetbaarheid, verlof opneemt, een financiële bijdrage ontvangen wanneer de werkgever voor die periode een werkloze in dienst neemt.
- Het Kabinet heeft een voorstel ingediend waarmee het mogelijk wordt bovenwettelijke vakantiedagen af te kopen om te sparen voor verlof.

STICKS

Bovenstaand zijn de zogenaamde 'sermons' en 'carrots' beschreven. Bij de onderstaande beleidsmaatregelen is het uitgangspunt het ontmoedigen van ongewenst gedrag via negatieve financiële prikkels (sticks).

Een aandachtspunt betreft de mogelijke samenhang tussen de verschillende regelingen en dus de samenhang tussen maatregelen gericht op die regelingen. De diverse uittreedregelingen kunnen in een bepaalde mate 'communicerende vaten' zijn, waardoor het beperken van het gebruik van de ene regeling een groter gebruik van de andere regelingen tot gevolg kan hebben.

Aansluitend bij de grenzen van de taakopdracht van de werkgroep, kunnen de regelingen in de rijkssectoren waarlangs oudere ambtenaren vervroegd uittreden, worden aangepast op die punten waar de regelingen *uitgaan* boven de bestaande (wettelijke en bovenwettelijke) aanspraken in de marktsector. Het gaat hierbij om hoogte, duur en andere aspecten. Ook het nauwkeurig (her)overwegen en handhaven van de toetredingsvoorwaarden (bv. leeftijd, verplicht of vrijwillig, gewerkte jaren-criterium) kan aanleiding zijn tot aanpassingen. Ook de vraag of regelingen een (verplichtend) collectief karakter hebben of reeds individuele keuzemogelijkheden bevatten, gekoppeld aan spaarmogelijkheden, is van belang. Bovendien speelt de wijze waarop regelingen worden gefinancierd een belangrijk aangrijpingspunt voor maatregelen. Financiering op centraal (sector-) niveau of zoveel mogelijk decentraal, via kapitaaldekking of via omslag en de premieverdeling werkgever - werknemer kunnen aanleiding zijn voor maatregelen.

Onderstaand worden per regeling voorstellen gedaan.

Flexibel Pensioen en Uitkering (FPU)

Het effect van de reeds afgesproken ingrijpende beleidsmaatregelen waarbij de VUT wordt omgezet in FPU (verlaging van het uitkeringsniveau en het ophogen van de spilleeftijd), wordt op de kortere termijn begrensd door het overgangsrecht FPU. Het uitkeringsniveau en de duur van de FPU zijn weliswaar reeds lager dan de VUT, maar door het langdurige overgangsrecht, kunnen de meeste ambtenaren in die jaren waarin zich het grootste probleem voor de rijkssectoren kan openbaren, het arbeidsproces verlaten met de hogere en reeds op lagere leeftijd startende VUT-aanspraken. Het zal circa 7 jaar duren voordat de leeftijd effectief naar 62 jaar gaat en nog circa 15 jaar voordat de werknemer zoveel opgebouwd recht op basis van kapitaaldekking heeft, dat hij/zij een reële afweging kan maken om later uit te treden. Een mogelijke beleidsmaatregel die effect op de kortere termijn zou kunnen sorteren, betreft het versoberen van het overgangsrecht FPU. Ook het verhogen en versnellen van de mate van kapitaaldekking is een mogelijkheid, waardoor de aanspraken qua hoogte, duur en andere mogelijkheden eerder in lijn komen met de soberder en flexibeler aanspraken zoals die bij de FPU in de structurele situatie gelden (gemiddeld drie jaar lang 70%, spilleeftijd 62 jaar en keuzemogelijkheden). Hiermee worden sneller de met de FPU beoogde individuele afweging en keuzemogelijkheden voor ambtenaren geïntroduceerd, waardoor de arbeidsparticipatie van oudere ambtenaren kan worden verhoogd. Aan de snellere introductie van kapitaaldekking zijn meerkosten verbonden.

Een beleidsmaatregel die relatief snel zou kunnen worden ingevoerd, betreft het zoveel mogelijk decentraliseren van de financiering van het basisdeel van de de FPU-uitkering (omslagdeel), waardoor de (directe) werkgever belang heeft bij het langer doorwerken van de oudere werknemer tot na de spilleeftijd. Hierdoor neemt weliswaar de hoogte van het basisdeel per jaar iets toe, maar het aantal te betalen jaren neemt verhoudingsgewijs veel meer af. Ook kan worden gedacht aan het verder

verschuiven van de financiering van de regeling (bij FPU 50% voor werkgever en werknemer) richting werknemer. Hiermee stijgen de kosten voor de werknemers, maar nemen de kosten voor de werkgevers in de rijkssectoren af, waardoor financiële ruimte kan ontstaan die o.a. kan worden benut voor de versnelde invoering van kapitaaldekking.

FLO en UKW

Het uitgangspunt voor functioneel leeftijdsontslag (FLO) is dat werknemers in functies die bijzonder belastend worden geacht en in veiligheidsfuncties, eerder in een situatie terecht komen waarin zij die functie niet meer naar behoren kunnen uitvoeren. De huidige uitwerking daarvan is dat substantiële groepen ambtenaren, ongeacht hun functioneren, bij het bereiken van een bepaalde leeftijd (50, 55 of 60-jaar) verplicht moeten uittreden.

Een mogelijke beleidsmaatregel betreft het *afschaffen* van het verplichtende karakter van leeftijdsontslag. Het verplichtende karakter kan worden weggenomen, en worden omgezet in een regeling waarbij de beslissing om uit te treden meer of geheel naar de werknemers wordt verschoven. Door de introductie van keuzemogelijkheden, gekoppeld aan de mogelijkheid om via later uittreden te sparen voor een hogere uitkering, wordt een FPU-achtige uitkering geschapen, waarbij spilleeftijd en premieverdeling afhankelijk zijn van de invloed die de werkgever nog op het uittreden wil hebben. Bij *aanpassingen* van de FLO is sprake van een tweeslag. Op de eerste plaats gaat het om een inperking van het aantal FLO-functies. De eerste stappen om te komen tot een inperking zijn overigens binnen de sector Rijk al gezet. Van alle huidige FLO-functies zou kunnen worden vastgesteld of het werkelijk slijtende functies betreft (substantieel bezwarend). Functies die niet als bijzonder belastend kunnen worden betiteld, zouden geen FLO-functies meer mogen zijn.

Op de tweede plaats is niet zozeer de leeftijd een bepalende factor voor het wel of niet goed functioneren in een belastende functie, maar de lengte van de periode waarin men die functie heeft uitgevoerd. Werkgevers kunnen een zodanig personeelsbeleid voeren, dat werknemers niet te lang op slijtende functies worden geplaatst. Tijdige functieroulatie (afhankelijk van de beschikbaarheid van alternatieve functies voor de betrokken doelgroep binnen of naar buiten de organisatie) kan slijtage voorkomen, waardoor FLO - zelfs op FLO-functies - tot een minimum kan worden beperkt. Bovendien kunnen belastende elementen zoveel mogelijk worden weggenomen. Aan deze maatregelen kan een zoveel mogelijk gedecentraliseerde financiering van de FLO-uitkeringen worden gekoppeld, zodat de prikkel tot een actief preventief beleid door de werkgever wordt vergroot. Per werknemer kan worden vastgesteld of het functioneren wel of niet naar behoren is en of de werknemer het nog wel aan kan, danwel beter op een andere functie kan worden geplaatst. Het hanteren van een vaste leeftijdsgrens voor alle werknemers is niet nodig.

De UKW (militairen) is in 1966 tot stand gekomen om zeker te stellen dat de militair onder alle omstandigheden inzetbaar zou zijn. Ook voor de UKW past het echter om af te stappen van het generiek verplichtende karakter, waarbij niet wordt gekeken naar individuele omstandigheden, maar ongeacht de wensen en mogelijkheden verplicht ontslag plaatsvindt. De ontslagleeftijd is 50, 55 of 60 jaar, ongeacht het functioneren en mogelijkheden tot verder functioneren. Verplicht ontslag op een bepaalde leeftijd past niet in een situatie waarin ouderen nodig zijn. Het ligt in de rede om naast een individuele benadering van de mogelijkheden tot (verder) functioneren, individuele afwegingen in te

bouwen, waarbij langer doorwerken leidt tot hogere aanspraken in latere jaren. Afhankelijk van overwegingen omtrent inzetbaarheid en belastbaarheid, kunnen extra aanspraken worden gecreëerd, bijvoorbeeld op het punt van de spilleeftijd of de premieverdeling.

In het licht van de individuele benadering is het wel van belang dat belastende elementen voor oudere werknemers door de werkgever zoveel mogelijk worden voorkomen. De individuele oudere werknemer zal dan langer kunnen en willen doorwerken, waardoor de individuele afweging sneller leidt tot langer doorwerken.

Parallel aan het individualiseren van de leeftijd voor verplicht leeftijdsontslag, is een mogelijke beleidsvariant het optrekken van de (onderste) leeftijdsgrens voor verplicht leeftijdsontslag (nu 50, 55 of 60 jaar) met een of meerdere jaren. Die ontslagleeftijd heeft immers een zeker arbitrair karakter. Sinds de UKW meer dan dertig jaar geleden tot stand is gekomen, is de vitaliteit en belastbaarheid van oudere werknemers toegenomen⁴⁴.

Op het vlak van prijsmaatregelen kan worden gedacht aan de volgende maatregelen. Op de eerste plaats kan het uitkeringspercentage (eerste vijf jaar 80% tot 85%, daarna 70% tot 73%) worden verlaagd. Ook is het mogelijk een leeftijdsafhankelijke uitkering te introduceren, waarbij de minimale uittreedleeftijd bv. 60 jaar kan blijven, maar de uitkering bij uittreden op die leeftijd bv. slechts 50-60% is. Naarmate de uittreedleeftijd toeneemt, neemt ook de uitkering toe (zodat die uitkomt op circa 70% bij 61 of 62 jaar), waardoor werknemers worden aangemoedigd langer te blijven werken. Dit impliceert overigens wel meer vrijheid t.a.v. deelname aan de regeling dan het verplichte karakter van de FLO en UKW nu toelaten.

Werkloosheid

Het uitgangspunt bij versoeringen van de wachtgeldaanspraken van het personeel bij de rijkssectoren is dat voorzover het wachtgeld qua hoogte, grondslag, duur of andere eisen/voorwaarden ruimer is dan de (wettelijke en bovenwettelijke) aanspraken bij werkloosheid in de marktsector, deze versoeringen verdedigbaar zijn.

Alhoewel de situatie in de marktsector zeer divers is en daarvan geen eenduidig beeld bestaat, liggen de totale aanspraken bij de rijkssectoren vermoedelijk wel hoger dan de totale aanspraken in de marktsector. De per rijkssector verschillende uitgaven aan 'bovenwettelijke' aanspraken variëren van 23% tot 64% van het 'wettelijk' deel⁴⁵. In tegenstelling tot bij de rijkssectoren, komt een arbeidsvoorwaardelijke aanvulling op de WW-uitkering in de marktsector niet overal voor⁴⁶. Voor circa tweederde van de werknemers in de marktsector geldt een bepaalde aanvulling. De aanvullingen variëren van enkele kortdurende aanvullingen tot 100% van het laatstverdiende loon (bij bv. slecht weer of tijdelijke arbeidsduurverkorting) tot niets (bij 36 van 104 in 1989 onderzochte CAO's⁴⁷, en mogelijk bij nog meer werknemers; voor zelfstandigen gelden in het geheel geen collectieve voorzieningen op dit vlak). De voornaamste oorzaken van de significante 'bovenwettelijke' uitgaven bij

⁴⁴ Zie paragraaf 3.3, waar een SCP-studie (Rapportage ouderen 1996) over dit onderwerp wordt aangehaald.

⁴⁵ In de sector Defensie geldt voor BBTERS slechts aanspraak op een WW-conforme uitkering.

⁴⁶ Zie Trendnota 1999, Biza 1998.

⁴⁷ De bovenwettelijke aanvullingen zijn t.o.v. een SZW-onderzoek in 1984 toegenomen. Na 1989 is naar het inzicht van SZW nauwelijks iets veranderd in de bovenwettelijke sfeer.

de rijkssectoren liggen zowel bij de (niet gemaximeerde) hoogte als de duur van de wachtgeldaanspraken bij de rijkssectoren. Aansluitend hierbij kunnen de volgende beleidsmaatregelen worden getroffen:

- Het introduceren/aanpassen van een maximale grondslag waarover de uitkeringspercentages worden berekend. Bij de rijkssectoren zijn er (behalve bij onderdelen van Defensie en een relatief hoge grens bij OCenW) geen maxima aan de grondslag waarover de uitkering wordt berekend, i.t.t. in de marktsector waar de WW wordt berekend over het dagloon met een maximum op jaarbasis van circa fl. 55.000,- (70% maximum dagloon).
- Ook de duur van de wachtgeldregelingen is langer dan in de marktsector, met name daar waar sprake is van verlengingen. Onderwijs- en Defensie-personeel heeft vanaf het 50-ste resp. 45-ste levensjaar met minimaal 9 resp. 10 dienstjaren recht op een wachtgelduitkering tot het 65-ste levensjaar. Deze lange duur leidt derhalve met name voor oudere werknemers tot de situatie dat in die gevallen arbeidsparticipatie tussen 55 en 65 jaar uitgesloten is. Dergelijke langdurige aanspraken op wachtgeld kunnen met het oog op de arbeidsparticipatie van wachtgelders in de leeftijd van 55 tot 65 jaar worden aangepast.

Voorts kunnen de volgende maatregelen worden overwogen:

- Een verlaging van de uitkeringspercentages (voorzover sprake is van een hogere uitkering dan in de marktsector). Deze verlaging zal, gezien de per sector verschillende uitkeringshoogtes, per sector verschillen en gedurende de uitkeringsperiode per tijdvak kunnen verschillen.
- In de marktsector moet tot 57,5 jaar worden gesolliciteerd. Samenhangend met het voorgaande voorstel, zouden oudere werklozen bij de rijkssectoren ook minimaal tot 57,5 jaar moeten solliciteren en bij geschikte arbeid weer aan het werk moeten gaan.
- In de sectoren Rijk en Politie is pas sprake van anticumulatie van bijverdiensten wanneer bijverdiensten en wachtgeld 100% van het laatstverdiende loon overtreffen. Dit kan naar een WW-conform niveau worden teruggebracht.
- In de sectoren Rijk en Politie is de referte-eis ruimer dan in de marktsector en bij de andere rijkssectoren. Deze kan tot de WW-referte-eis worden teruggebracht.
- Een andere maatregel betreft een eventuele afspraak tussen sociale partners om bij gedwongen ontslagen ouderen zoveel mogelijk te ontzien. Bovendien kan de regelgeving in de rijkssectoren inzake ontslagvolgorde bij gedwongen ontslagen erop worden gericht ouderen zolang mogelijk aan het werk te houden.
- Het zover mogelijk decentraliseren van de financiering van wachtgelders kan een prikkel bieden om het aantal wachtgelders zoveel mogelijk te beperken en de reïntegratieinspanningen op te voeren⁴⁸.

⁴⁸ De Algemene Rekenkamer heeft in 1997 de uitvoering en de resultaten van het herplaatsingsbeleid bij het Rijk onderzocht in de periode 1989 tot 1995. Hieruit blijkt dat het de vijf onderzochte ministeries in belangrijke mate ontbrak aan inzicht in de inzet van instrumenten, de mate van succes en falen daarvan en in de uitgaven gerelateerd aan de instrumenten. Kwesties als interdepartementale herplaatsing, reïntegratie van wachtgelders of sancties voor onwillige kandidaten kregen geen of weinig aandacht. Met name voor oudere wachtgelders boven 55 jaar zijn door de departementen weinig herplaatsingsprocedures gestart (voor 80% van de 55-plussers geen herplaatsingsprocedure versus 40% van de 55-minners).

Arbeidsongeschiktheid

Ook bij de arbeidsongeschiktheidsregeling voor het personeel in de rijkssectoren zijn versoeringen verdedigbaar voorzover de aanspraken qua hoogte, grondslag, duur of andere eisen/voorwaarden ruimer zijn dan de (wettelijke en bovenwettelijke) aanspraken bij arbeidsongeschiktheid in de marktsector. Bij de arbeidsongeschiktheidsregeling voor de rijkssectoren wordt overeenkomstig de marktsector een onderscheid gemaakt in een wettelijk deel (WAO) en bovenwettelijke aanvullingen. Het wettelijke WAO-deel is voor de rijkssectoren en de marktsector hetzelfde. Eventuele verschillen zitten derhalve in het bovenwettelijke.

Van de bovenwettelijk aanvullingen in de marktsector blijkt, voorzover het gaat om CAO-werknemers, uit een eerder aangehaalde SZW-studie⁴⁹ (88% van de CAO-werknemers) dat 52% een bovenwettelijke aanvulling kent van 1 jaar (vaak tot 100%), 19% gedurende het tweede jaar (tussen 75% en 100%) en 12% gedurende 3 of 4 jaar. Zelfstandigen en andere werknemers zijn hierbij buiten beschouwing gebleven. Het gaat om een aanvulling op maximaal 70% van het maximum dagloon. Bij de rijkssectoren krijgt iedereen het eerste halfjaar AO een aanvulling tot 100% en daarna tot het ontslag 80% van het latst verdiende loon. Daarna krijgt de werknemer bij gedeeltelijke AO een suppletie-uitkering die 33 maanden aanvult tot 80% en daarna 33 maanden aanvult tot 70% van het laatstverdiende loon en daarna 70% van het laatstverdiende loon via het bovenwettelijk IP. Bij gehele AO krijgt de werknemer na ontslag meteen een IPbw-aanvulling tot 70% van het laatstverdiende loon. Voor Defensie gelden aanvullende aanspraken i.v.m. de risico's die bestaan bij oorlogssituaties e.d. (invaliditeit met dienstverband).

De versoeringen die mogelijk zijn:

- De verlaging van de bovenwettelijke aanvulling in de eerste jaren arbeidsongeschiktheid (voordat het niveau van 70% over het laatstverdiende loon wordt bereikt).
- De verlaging van het uitkeringspercentage in de structurele sfeer, voorzover in de marktsector sprake is van maximaal 70% van het maximum dagloon en bij de rijkssectoren sprake is van 70% van het ongelimiteerde laatstverdiende inkomen.
- Ook in de sfeer van de suppletiereregelingen zijn versoeringen denkbaar, die de 80% gedurende de eerste 33 maanden terugbrengen tot 70%. In de marktsector bestaat juist deels de neiging bij gedeeltelijke AO geen bovenwettelijke aanvulling te geven.

5.3 Het toepassen van de maatregelen

Onderstaand wordt ingegaan op de mogelijkheden om werkgevers in de rijkssectoren en vooral ook de managers op de werkvloer er toe te brengen beleidsmaatregelen daadwerkelijk te implementeren. De werkgever heeft uiteraard een belang bij het langer, gezond en gemotiveerd doorwerken van oudere werknemers, omdat hierdoor krapte op de arbeidsmarkt en hogere kosten van uittreederegelingen zoveel mogelijk worden voorkomen. Maar het fenomeen 'werkgever' kent vele niveau's, van sectorwerkgever tot afdelingsmanager, waarbij elk niveau eigen verantwoordelijkheden kent. De

⁴⁹ Uit dit onderzoek (1989) naar 88% van de CAO-werknemers komt naar voren dat t.o.v. een SZW-onderzoek uit 1984 de bovenwettelijke aanvullingen zijn toegenomen. Naar het inzicht van SZW is na 1989 echter nauwelijks nog iets wijzigd in de bovenwettelijke sfeer.

sectorwerkgever bijvoorbeeld onderhandelt over de CAO, de afdelingsmanager bijvoorbeeld bepaalt wie wordt ontslagen en voert de functioneringsgesprekken.

Aan een publicatie van het Platform Doelmatigheid⁵⁰ kan een aantal instrumenten worden ontleend, dat kan worden toegepast om de werkgever en de beleidsmaatregelen meer aan elkaar te binden. Essentie van alle instrumenten is dat de werkgever/manager een prikkel ervaart om zodanige maatregelen te nemen dat oudere werknemers langer, gezond en gemotiveerd blijven doorwerken.

- Het hanteren van normen t.a.v. de te bereiken doelen van de beleidsmaatregelen (in dit geval het langer in dienst houden van oudere werknemers) en het regelmatig meten van de mate waarin de doelen worden bereikt. De resultaten kunnen eventueel worden gepubliceerd, waardoor vormen van 'concurrentie' tussen afdelingen en organisaties kunnen ontstaan..
- Het toepassen van benchmarking, waarbij m.b.t. bepaalde doelstellingen (bv. het langer in dienst houden van oudere werknemers) afdelingen of organisaties die goed presteren als benchmark worden aangemerkt.
- Het op regelmatige basis benoemen van t.a.v. bepaalde doelstellingen goed presterende afdelingen of organisaties tot 'good danwel best practice'.
- Reeds genoemd bij de beleidsmaatregelen is het zo ver mogelijk doorcentraliseren van de kosten van uitreden, waardoor de werkgever/manager sneller bereid zal zijn maatregelen op het vlak van bv. leeftijdsbewust personeelsbeleid te nemen. Dit is temeer het geval indien deze maatregel in samenhang met een van de hier genoemde maatregelen wordt ingevoerd.
- Het maken van afspraken (contractmanagement) tussen een hoger werkgeversniveau en een lager werkgeversniveau over minimaal te behalen doelen, bv. m.b.t. het langer en gezond in dienst houden van ouderen of t.a.v. de arbeidssatisfactie van (oudere) werknemers.
- De cultuur binnen een organisatie zal moeten wijzigen, langer doorwerken van oudere werknemers zal moeten gaan 'leven' bij de managers en moet worden ingebed, bijvoorbeeld via empowerment.

⁵⁰ Studierapport Prikkelen tot doelmatigheid, Platform Doelmatigheid, Nivra 1997, pagina 53.

Hoofdstuk 6: Conclusies en aanbevelingen

6.1 Belangrijkste conclusies uit de voorgaande hoofdstukken

Van alle Nederlanders in de leeftijdscategorie van 55 tot 65 jaar werkt op dit moment nog maar 26%. Dit komt vooral omdat ouderen vaak vervroegd uittreden (vóór hun 65-jarige leeftijd). Indien deze trend van vervroegd uittreden niet wordt omgebogen, ontstaan problemen. Door de toenemende vergrijzing komt immers een steeds groter aandeel van alle werknemers in de leeftijdscategorie die vervroegd uittreedt. Hierdoor zou enerzijds het totale arbeidsaanbod dalen, en anderzijds de vraag naar arbeid (vervangingsvraag) toenemen. Naast krapte op de arbeidsmarkt ontstaat ook een vergroot beroep op de regelingen waarlangs ouderen vervroegd uittreden, en krijgen organisaties te maken met grote cohorten uittredend 'humaan en sociaal kapitaal'. Om deze problemen zoveel mogelijk te voorkomen, is het noodzakelijk dat oudere werknemers langer blijven werken.

Oudere werknemers zijn nodig om krapte op de arbeidsmarkt, stijgende uitgaven aan regelingen waarlangs zij uittreden, te snelle uitstroom van 'human en social capital' te voorkomen en het draagvlak voor de vergrijzingskosten te verbreden. Daarom zijn maatregelen noodzakelijk die de arbeidsparticipatie van ouderen verhogen. Maatregelen die door positieve en negatieve prikkels gericht op zowel werkgevers als werknemers, de juiste voorwaarden scheppen om oudere werknemers langer gezond te laten doorwerken.

Deze problematiek speelt uiteraard ook voor de rijkssectoren. Het personeel is daar gemiddeld zelfs iets ouder dan in de marktsector, waardoor de problemen zich iets eerder (in de komende 10 tot 15 jaar) kunnen voordoen dan in de marktsector.

Om ouderen er toe te brengen langer gezond door te werken, moet eerst inzicht bestaan in de oorzaken van het huidige vervroegde uittreden van ouderen. Het vervroegd uittreden van ouderen is het gevolg van drie oorzaken. Op de eerste plaats bestaan er voldoende aantrekkelijke uitstroommogelijkheden waardoor oudere werknemers zonder grote financiële gevolgen kunnen stoppen met werken. Op de tweede plaats lijkt er met het toenemen van de leeftijd (met name in de ogen van de werkgever) sprake te zijn van een aansluitingsprobleem tussen de voortdurend wijzigende eisen die het werk stelt aan de oudere werknemer en de mogelijkheden van de oudere werknemer. Op de derde plaats moet de werkgever er voor zorgen dat hij een aantrekkelijke werkgever blijft, waarbij oudere werknemers niet alleen kunnen, maar ook willen blijven werken. Beleidsvarianten zullen bij deze drie oorzaken moeten aansluiten. De voorwaarden van de uittreederoutes zullen niet zo aantrekkelijk/gunstig mogen zijn dat de afweging van werkgever en/of werknemer om gebruik te maken van die uittreederoutes, te gemakkelijk of te snel in het voordeel van uittreden uitvalt. Langer doorwerken zou juist financieel aantrekkelijker moeten zijn. Werkgevers en werknemers zullen werkzaamheden, mogelijkheden en vaardigheden beter op elkaar aan moeten laten sluiten, zodat

langer doorwerken niet alleen goed mogelijk is maar ook voor de werknemer aantrekkelijk. Een combinatie van deze benaderingen is nodig.

Vervroegd uittreden is een proces dat niet van het ene op het andere jaar kan worden gewijzigd. Het is daarom noodzakelijk zo snel mogelijk maatregelen te nemen waardoor het vervroegd uittreden afneemt. Het gaat daarbij naast maatregelen gericht op werknemers die nu in de leeftijdsgroep van 55 tot 65 jaar zitten, met name ook om de groep werknemers die straks in die leeftijdscategorie zit en nu tussen de 45 tot 55 jaar is. Indien (enkele jaren) met het nemen van maatregelen wordt gewacht, zullen de problemen die de komende 10 tot 15 jaar door de vergijzing ontstaan, niet of moeilijker kunnen worden opgelost.

Kortom: Bij de rijkssectoren zijn op de korte termijn nieuwe maatregelen noodzakelijk om ervoor te zorgen dat oudere werknemers langer doorwerken. Ook het CPB geeft indicaties dat maatregelen nodig zijn om de arbeidsparticipatie van ouderen te verhogen (zie bijlage 7). Indien geen maatregelen worden genomen, zal de vervangingsvraag scherp toenemen op een juist krappere wordende arbeidsmarkt, en zullen de uitgaven aan de regelingen waarlangs oudere ambtenaren uittreden stijgen. Hierdoor ontstaat druk op de beschikbare ruimte voor verbeteringen in arbeidsvoorwaarden, en krijgen de organisaties binnen de rijkssectoren te maken met steeds grotere cohorten uittredend 'humaan en sociaal kapitaal'.

6.2 Aanbevelingen

In hoofdstuk 5 zijn diverse beleidsmaatregelen geïnventariseerd. In dit hoofdstuk worden die beleidsmaatregelen zodanig gerangschikt, dat een samenhangend pakket aan maatregelen kan worden samengesteld om oudere werknemers langer aan het werk te houden. Deze maatregelen zijn gericht op zowel werknemers als werkgevers.

Daar waar het aanpassingen van aanspraken en regelingen betreft, zullen de werkgevers in de rijkssectoren over de maatregelen overeenstemming moeten bereiken met werknemers in het arbeidsvoorwaardenoverleg. Daarbij is van belang dat de concurrentiepositie van de werkgever in de rijkssectoren t.o.v. werkgevers in de marktsector in het oog wordt gehouden, en men door versoeringen van regelingen niet beneden het gemiddelde (wettelijke en bovenwettelijke) aansprakenniveau in de marktsector daalt. Het samenstellen van een divers maar evenwichtig pakket aan maatregelen is niet alleen van belang voor de effectiviteit van de maatregelen, maar ook voor de acceptatie daarvan door werknemers.

De werkgroep komt tot vijf complexen van aanbevolen maatregelen.

1. Het voor oudere werknemers aantrekkelijk maken van langer doorwerken door in de huidige regelingen waarlangs oudere werknemers vervroegd uittreden, de juiste incentives op de juiste plaats te leggen

In de diverse regelingen waarlangs ouderen vervroegd uittreden en de specifieke ouderenregelingen kunnen wijzigingen worden aangebracht, waardoor oudere werknemers er belang bij krijgen langer door te werken. Het gaat hierbij om wijzigingen die in principe geen gevolgen zouden hebben voor het totaal van de aanspraken van de regeling.

Aanspraken van regelingen waar op vrijwillige basis gebruik van wordt gemaakt, kunnen in de eerste jaren omlaag worden gebracht en in de laatste jaren omhoog ('sparen' voor een hogere uitkering): het uitkeringsniveau wordt 'gekanteld' (geen constante uitkering, maar laag in het begin en hoger in latere jaren). Hierdoor wordt het voor werknemers aantrekkelijker later te stoppen met werken. Een bestaand voorbeeld hiervan is de uitkeringshoogte van de FPU. Bij de seniorendeeltijdregelingen kan ook de bovenwettelijke doorbetaling over de niet-gewerkte uren in de eerste jaren omlaag worden gebracht en in de laatste jaren omhoog. Naast afschaffen van het generiek verplichtende element in de FLO en de UKW, zodat een individuele afweging per werknemer mogelijk wordt, kan ook de uitkeringshoogte in de eerste jaren omlaag worden gebracht en in de latere jaren omhoog. Bij de FPU is overigens sprake van een langdurig overgangsrecht en langzame ingroei van kapitaaldekking. De effecten van keuzen en spaarmogelijkheden zijn hierdoor in de eerste jaren beperkt. Door de kapitaaldekking sneller te laten ingroeien (hetgeen overigens wel hogere uitgaven met zich meebrengt), worden sneller individuele keuzemogelijkheden geïntroduceerd, waardoor later uittreden iets voor de werknemer oplevert en de arbeidsparticipatie van ouderen kan toenemen.

Afgezien van snellere ingroei van kapitaaldekking bij de FPU, zijn maatregelen op dit vlak in beginsel kostenneutraal.

2. *Langer doorwerken voor oudere werknemers moet aantrekkelijker worden gemaakt. Hiervoor is een leeftijdsbewust personeelsbeleid noodzakelijk, gericht op de leeftijdscategorieën 55 tot 65 jaar en met name 45 tot 55 jaar.*

Op de eerste plaats moeten werkgevers/managers zich ervan bewust worden dat zij oudere werknemers nodig hebben binnen hun organisatie. Indien zij geen maatregelen nemen waardoor de arbeidsparticipatie van ouderen toeneemt, zitten managers met een groot probleem binnen hun organisatie. Uiteraard zullen managers voldoende instrumenten moeten hebben en ontwikkelen om een personeelsbeleid te kunnen voeren, waarmee ouderen ertoe kunnen worden gebracht langer door te werken.

Ook van de kant van de werknemers moeten inspanningen worden verricht, met name het gemotiveerd leveren van hun aandeel in de activiteiten die werkgevers opzetten om oudere werknemers langer aan het werk te houden (niet 'afhakken'). Zowel werkgevers als (oudere) werknemers moeten het potentieel van oudere werknemers zien als een kans, niet als een bedreiging. Naast aandacht voor de groep werknemers die nu in de leeftijdscategorie 55 tot 65 jaar zit, is het vooral ook belangrijk aandacht te besteden aan de werknemers in de leeftijdsgroep van 45 tot 55 jaar omdat met name door deze groep in de periode tot 2020 bij ongewijzigd beleid de bovengeschetste ontwikkelingen zullen ontstaan (preventief beleid).

Samenvattend:

1. Werkgevers/managers bewust maken van het belang dat zij hebben bij het langer doorwerken van oudere werknemers. Werkgevers/managers hebben de verantwoordelijkheid maatregelen te nemen om de problemen te voorkomen die ontstaan indien de trend van vervroegd uittreden niet wordt omgebogen. Van belang hierbij is het veranderen van een cultuur bij werkgevers die uitstraalt dat werkgevers wel van oudere werknemers af willen: oudere werknemers zijn een kans, geen bedreiging.
2. Het aanzetten van oudere werknemers tot gemotiveerde deelname aan bovenstaand personeelsbeleid. Oudere werknemers kunnen worden aangesproken op hun maatschappelijke en eigen verantwoordelijkheid om mobiel en inzetbaar te blijven. Het aangrijpingspunt hiervoor ligt in beginsel vooral op het niveau van *koepelorganisaties die ouderen of werknemers* vertegenwoordigen. Voor het meer individueel prikkelen van oudere werknemers wordt verwezen naar onderdelen van de onderstaande complexen van maatregelen.
3. Afstemmen van personeelsbeleid op ouderen, zodat zij productief, gemotiveerd en gezond aan het werk kunnen en willen blijven. Voorbeelden:
 - Strategische planning van personeelsbehoefte langere termijn.
 - Aanpassen taakinhoud: functieroulatie, functiedifferentiatie, functieverlichting, creëren (hoogwaardige) staffuncties, meer of juist minder verantwoordelijkheid, speciale taken of projectgroepen. Demotie bespreekbaar en aanvaardbaar maken. Voor oudere en ervaren werknemers het mentorschap introduceren.
 - Functioneringsgesprekken, beoordelingsgesprekken, voldoende oriëntatiemogelijkheden op veranderingen in de organisatie.
 - Meer en beter aansluitende scholing voor ouderen, waarbij minimaal een evenredige deelname van ouderen aan scholing voorop staat. Aan de specifieke behoeften van ouderen aangepaste vormen van scholing (tempo/tijdsdruk, structurering, gebruik ICT etc.) realiseren. Stimuleren van scholing voor oudere werknemers door een extra tegemoetkoming te geven aan werkgevers bij scholing van oudere werknemers (bv. een afdrachtskorting in de overheidssfeer als tegenhanger voor extra aftrekbaarheid van scholing voor ouderen in de marktsector).
 - Arbo-beleid toegespitst op ouderen: specifiek gezondheidsonderzoek, gericht op de afstemming van de (fysieke) taakbelasting op de oudere werknemer.
 - Arbeidsduur: flexibiliteit in duur en werktijden, deeltijdcontracten, flexibiliteit in toepassing seniorendeeltijdregelingen, op ouderen toegesneden verlofmogelijkheden (quantum verlofmogelijkheden of verlof sparen).

Maatregelen op dit vlak kunnen kostenneutraal worden doorgevoerd. Het gaat daarbij om herinrichting van en herprioritering binnen het personeelsbeleid. Ook kan hierbij sprake zijn van beleidsintensiveringen die per saldo geld kosten.

3. *Van collectief uittreden naar een individuele benadering*

In de gehele samenleving is sprake van een steeds grotere individualisering. Van collectieve rechten en plichten wordt steeds meer overgestapt op individuele keuzemogelijkheden, rechten en plichten.

Beleidsmaatregelen kenmerken zich steeds meer door het aanspreken op individuele verantwoordelijkheden, ook via het geven van prikkels om ongewenst gedrag af te remmen en gewenst gedrag te belonen. Binnen deze benadering past het om zoveel mogelijk af te stappen van collectieve regelingen die niet kijken naar individuele omstandigheden, maar ongeacht de wensen en mogelijkheden leiden tot verplicht ontslag op een bepaalde leeftijd. Regelingen als Functioneel Leeftijdsontslag (FLO) en de Uitkeringswet Gewezen Militairen (UKW) gaan uit van verplicht ontslag op 50-, 55- of 60-jarige leeftijd, ongeacht het functioneren en mogelijkheden tot verder functioneren. Verplicht ontslag op een bepaalde leeftijd past niet in een situatie waarin ouderen hard nodig zijn. Het ligt in de rede in dergelijke regelingen individuele afwegingen in te bouwen, waarbij langer doorwerken leidt tot hogere aanspraken in latere jaren. Dit is overeenkomstig de FPU-regeling in de structurele situatie. Afhankelijk van overwegingen omtrent inzetbaarheid en belastbaarheid, kunnen t.o.v. de FPU extra aanspraken worden gecreëerd. Bijvoorbeeld op het punt van de spilleeftijd of de premieverdeling. Maatregelen op dit vlak zijn minimaal kostenneutraal, maar kunnen ook financiële ruimte opleveren.

4. *Het voor werkgevers extra aantrekkelijk maken om maatregelen te nemen waardoor oudere werknemers langer willen doorwerken (incentives voor werkgevers).*

Werkgevers/managers kunnen extra worden geprikkeld het uitstromen van werknemers te voorkomen en langer doorwerken aantrekkelijker te maken, door de kosten van uittreden zoveel mogelijk daar neer te leggen waar zij ontstaan, op een zo laag mogelijk niveau. Hiermee wordt een incentive voor werkgevers/managers geïntroduceerd om een voldoende en op ouderen toegesneden personeelsbeleid te voeren. Doordecentralisatie van de financiering kan plaatsvinden bij de FPU, de PAS, het wachtgeld en de gewijzigde (geïndividualiseerde) FLO en UKW. Maatregelen op dit vlak zijn op macro-niveau minimaal kostenneutraal.

5. *Versoberingen van uittreedregelingen*

Het doel van versoberingen van regelingen waarlangs oudere werknemers vervroegd uittreden is tweeledig. Op de eerste plaats wordt uittreden minder aantrekkelijk omdat de aanspraken minder aantrekkelijk worden. Hierdoor kan de arbeidsparticipatie van ouderen toenemen. Dit geldt voorzover in regelingen keuzemogelijkheden voor werknemers aanwezig zijn (en werkt derhalve minder bij werkloosheid en arbeidsongeschiktheid). Op de tweede plaats kunnen versoberingen financiële ruimte opleveren waarmee eventueel extra beleid gericht op het verhogen van de arbeidsparticipatie van ouderen kan worden gefinancierd.

De richting en mate waarin versoberingen mogelijk zijn, verschillen per sector omdat de regelingen per sector uiteenlopen.

Bij de omzetting van VUT naar FPU is onlangs een belangrijke beleidswijziging geëffectueerd. Zoals ad. 1 is aangegeven kan die ingezette richting verder worden versterkt door versnelde kapitaaldekking. Wellicht kunnen financiële middelen hiervoor worden gevonden in het overgangstraject en de premieverdeling.

Bij de FLO en UKW kan (na het afschaffen van het verplichtende karakter en het inbouwen van individuele afwegingen) de hoogte van het (gemiddelde) uitkeringsniveau (nu vijf jaar 80-85%, daarna

aflopend tot 70-73%) omlaag worden gebracht naar het FPU-niveau van 70% (bij de spilleeftijd en bij voldoende opbouw). Ook kan de duur van de uitkering worden verkort door een hogere gemiddelde uittreedleeftijd vast te stellen. Ook kan de toetreding tot een gewijzigde FLO/UKW zoveel mogelijk worden ingeperkt door toetreding te verbinden aan langduriger functioneren in belastende omstandigheden.

Bij het wachtgeld en de arbeidsongeschiktheid dienen conform de huidige regelgeving de toetredingsvoorwaarden strak te worden nageleefd, en bij gebruikmaken van de regeling moeten de reïntegratie-inspanningen worden opgevoerd. Werkloosheid en arbeidsongeschiktheid dienen in beginsel tijdelijk te zijn.

Bij werkloosheid en arbeidsongeschiktheid kan tevens een maximale inkomensgrondslag worden geïntroduceerd waarover de uitkering (voor arbeidsongeschiktheid het bovenwettelijke deel) wordt berekend (overeenkomstig de systematiek in de marktsector). Ook de uitkeringspercentages van het wachtgeld en de bovenwettelijke uitkering en de suppletiereregelingen bij arbeidsongeschiktheid kunnen omlaag worden gebracht. Tevens kan de duur van de wachtgeldaanspraken worden verkort, met name daar waar sprake is van verlengingen die ervoor zorgen dat oudere werknemers tot hun pensioen in het wachtgeld kunnen zitten. Voorts kunnen de wachtgeldregelingen in overeenstemming worden gebracht met de systematiek van de WW in de marktsector op punten als de sollicitatieplicht, anticumulatie en de referte-eis. Hierbij geldt als uitgangspunt dat daar waar bovenwettelijke aanspraken gelden, ook 'bovenwettelijke' plichten op hun plaats zijn. Het gaat hierbij dus om aanpassingen op punten waar de rijkssectoren ten opzichte van het wettelijke (en bovenwettelijke) niveau in de marktsector relatief gunstige regelingen heeft.

6.3 Tot slot

De werkgroep is van mening dat indien de bovenstaande complexen van maatregelen worden toegepast, de arbeidsparticipatie van oudere werknemers stevig kan worden bevorderd. Het is daarom van het grootste belang dat de werkgevers in de rijkssectoren zo snel mogelijk kennis nemen van zowel de mogelijke ontwikkelingen die het gevolg kunnen zijn van de vergrijzing, als bovenstaande complexen van maatregelen om de gevolgen van de vergrijzing te mitigeren. Door de grote diversiteit van de gepresenteerde maatregelen (sermons, carrots en sticks) is het goed mogelijk hieruit een effectief pakket aan maatregelen samen te stellen dat per saldo geen meerkosten met zich meebrengt, maar zelfs financiële ruimte kan opleveren. Hierbij gaat het om zowel het veranderen van cultuur en mentaliteit (sermons), het bevorderen en belonen van gewenst gedrag (carrots) als het ontmoedigen van ongewenst gedrag (sticks).

Afsluitend constateert de werkgroep dat het algemene beeld van vergrijzing zich niet alleen bij de rijkssectoren voordoet, maar ook in alle andere sectoren in Nederland, zij het in een iets andere (latere) fasering. De werkgroep heeft zich conform de taakopdracht in dit beleidsonderzoek primair gericht op de ontwikkelingen bij de rijkssectoren. Hierdoor ontbreekt een nationaal beeld van de toekomstige problematiek in termen van inactiviteitsuitgaven, i/a-ratio en de druk op de arbeidsmarkt. Dit betekent eveneens een beperking t.a.v. de cijfermatige mate van detail van de conclusies die voor

de rijkssectoren kunnen worden getrokken omdat de rijkssectoren deel uitmaken van de gehele Nederlandse economie.

Omdat een lage arbeidsdeelname van oudere werknemers en de vergrijzing zich ook in de marktsector voordoen, komt de vraag aan de orde welk beeld van de problematiek ontstaat indien de vergrijzing bij overheid en marktsector in samenhang wordt bekeken. De werkgroep acht het - naast het zo snel mogelijk implementeren van de in dit onderzoek gepresenteerde beleidsmaatregelen - van belang dat deskundigen die betrokken zijn bij deze bredere problematiek, zich gezamenlijk buigen over de vraag welke aanvullende informatie nodig is om een goed beeld van de bovenbedoelde integrale problematiek op nationaal niveau te krijgen. Een aanvullend onderzoek sluit de werkgroep daarbij zeker niet uit.

-0-

Bijlage 1: Literatuurlijst

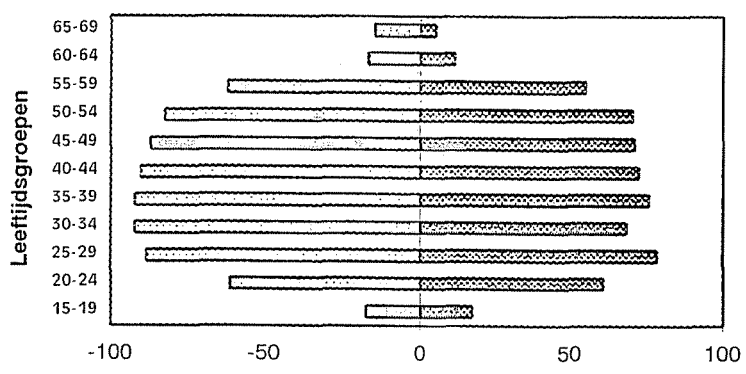
- Algemene Rekenkamer, *Herplaatsing en reïntegratie bij het Rijk*. Den Haag: Sdu Uitgevers, 1997.
- Andries, F.; Vuuren, T. van; Wortel, E., *Een preventief beleid voor slijtende functies bij de overheid*. Deel 1: het theoretisch kader. Leiden: TNO, 1996.
- Van den Berg/ Van den Broek/ Wijchers. *Mobiliteit voor alle leeftijden*. Alphen aan den Rijn / Diegem: Samson Bedrijfsinformatie, 1996.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Trendnota Arbeidszaken Overheid 1997*. Den Haag: SDU Uitgevers, 1997.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Trendnota Arbeidszaken Overheid 1998*. Den Haag: SDU Uitgevers, 1998.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Mensen en Management in de rijksdienst*. Den Haag: Biza, 1997.
- Bouwmans, A.; Peyl D. van de, *Opinie over Pensioenen*. Amsterdam: Inter/view International B.V.
- CAOP, *Advies van de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid inzake "Werken aan Zekerheid"*. Den Haag: CAOP, 1997.
- Centraal Bureau voor de Statistiek en Centraal Planbureau, *Bevolking en arbeidsaanbod: drie scenario's tot 2020*, SDU Uitgevers, Den Haag 1997.
- Centraal Planbureau, *Centraal Economisch Plan 1995*, SDU Uitgeverij, Den Haag 1995.
- COB, *Leeftijd bewust personeelsbeleid in bedrijf*. Den Haag: SER, 1994.
- Dresens, C.S.H.H., *Geschied voor alle leeftijden*. Lelystad: Koninklijke Vermande, 1993.
- Dresens, C.S.H.H., *Hebben ze mij niet meer nodig*. Amsterdam: Centrale Drukkerij van de Universiteit, 1989.
- Eichhotz, P.M.A.; Koedijk, C.G., *Pensioenen voor de toekomst: Naar Meer Keuzevrijheid en Transparantie*. Rotterdam: OCFEB, 1996.
- Groot, W.; Maassen van den Brink, H., *Bedrijfsgerelateerde scholing en arbeidsmarktflexibiliteit van oudere werknemers*. Den Haag: Welboom, 1997.
- Geleijnse, L., *Publieke en private sociale zekerheid*. Den Haag: VUGA Uitgeverij B.V.
- Group of Ten, *The Macroeconomic and financial implications of ageing populations*. 1998
- Huiskamp, R.; Kluytmans, F., *Management van arbeidsrelaties: een verkenning*, Heerlen: Open Universiteit, Humanities working paper nr. 01/97.
- Huurne A.G.; Veerman T.J.; van Deursen C.G.L.; Fux R.A.P.; Schellekens E.I.L.M.; Vissers A.M.C., *Zara-Werkgeverspanel rapportage 1996-1997, Ziekteverzuim Arbeidsomstandigheden Reïntegratie Arbeidsongeschiktheid*. Tilburg: IVA ; Leiden: ASTRI., 1997.
- Imhoff, E. van; Henkens, K., *Alternatieven voor de VUT: een scenario-analyse*. Den Haag: NIDI, 1995.
- Kunnen, R. ; Praat, W.C.M.; de Voogd-Hamelink, A.M.; Wetzels, C.M.M.P. *Trendrapport Aanbod van arbeid 1997*, Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek (OSA), rapport nr.25, Den Haag, 1997.

- Korte, K.; Laarhoven, R. van; Van Oosterom, *Prikkelen tot doelmatigheid (Het gebruik van prikkel om doelmatig handelen binnen overheidsorganisaties te bevorderen)*. Amsterdam: NIVRA.
- Lisv, *Kroniek van de sociale verzekeringen 1997*. Amsterdam: Lisv, 1997.
- Nederlands interdisciplinair Demografisch Instituut, *Alternatieven voor de VUT: een scenarioanalyse*, rapport no.42, Den Haag, 1995.
- Riesenkamp, J; Ven, A. van de, *Financiële gevolgen van een vergrijzend leerkrachtenbestand*, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, FEZ/IR, Zoetermeer, 1996.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, *Een leven lang leren*. Zoetermeer, 1998.
- Sociaal Cultureel Planbureau, *Rapportage ouderen 1996*, VUGA Uitgeverij, Rijswijk, 1997.
- Sloep, M.J., *Vergrijzing van de rijksdienst*, Regioplan Onderzoek Advies en Informatie, in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken, Amsterdam, 1997.
- Stupers / Van der Heijden, *Sociale Nota*. Den Haag: SDU Uitgevers, 1998.
- Sociaal Economische Raad, *Sociaal-economisch beleid 1998-2002*. Den Haag: SER, 1998.
- Sloep, M.J., *Vergrijzing van de Rijksdienst*. Amsterdam: Regioplan Onderzoek Advies en Informatie.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Werken aan zekerheid. Bouwstenen voor een modern en houdbaar sociaal stelsel*. Verhoeven, P.S.; Bulder, A.; Leeuw, F.L., Den Haag: SZW, 1996-1997.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Bovenwettelijke uitkeringen in cao's*. Den Haag: VUGA Uitgeverij B.V., 1991.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Mossink, J.C.M.; Gründemann, R.W.M.; Vaas, S.; *Technologische ontwikkeling en de arbeidsparticipatie van oudere werknemers*. Den Haag: VUGA Uitgeverij B.V.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Income benefits for early exit from the labour market in eight European countries (A comparative study)*. Den Haag: SZW Directie Voorlichting, Bibliotheek en Documentatie, 1997.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid SZW, *Rapportage inzake terugdringing ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid*. Den Haag: SZW, 1993.
- Thijssen, J.G.L. *Leren leeftijd en loopbaanperspectief*. Deventer: Kluwer Bedrijfsinformatie, 1996.
- Verhoeven, P.S.; Bulder, A.; Leeuw, F.L., *Arbeidsparticipatie van ouderen in internationaal perspectief*. Soest: Bureau voor Onderzoek en Statistiek, 1998.
- Wortel, E.; Vuuren, T. van; de Kleijn, E., *Een preventief beleid voor slijtende functies bij de overheid*. Deel 2: De haalbaarheid onderzocht in drie functies. Amsterdam: TNO B.V. Afdeling Innovatie, 1996.

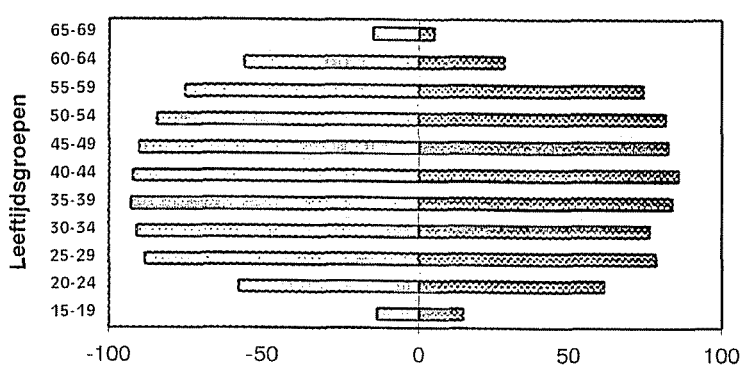
Bijlage 2: Gebruikte afkortingen

ABP	Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds
ADV	Arbeidsduurverkorting
AO	Arbeidsongeschiktheid
BAPO	Regeling Bevordering Arbeidsparticipatie Ouderen
CAO	Collectieve Arbeidsovereenkomst
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CPB	Centraal Planbureau
EBB	Enquete Beroepsbevolking
FLO	Functioneel Leeftijdsonslag
FTE/VTE	Full Time Equivalent/Volletijds Equivalent
I/A-ratio	Inactieven/Actieven-ratio
ICT	Informatie en Communicatie Technologie
IP	Invalideitpensioen
IPbw	Bovenwettelijk Invalideitpensioen
LP	Leeftijdsbewust Personeelsbeleid
PEMBA	Premiedifferentiatie En Marktwerking Bij Arbeidsongeschiktheid
RWW	Rijksgruppsregeling Werkloze Werknemers
SCP	Sociaal Cultureel Planbureau
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
UKW	Uitkeringswet Gewezen Militairen
VPB	Vennootschapsbelasting
VUT	Vervroegd Uittreden
WAO	Wet Arbeidsongeschiktheid
WW	Werkloosheidswet

Participatiegraden in % van de bevolking DE
Mannen Vrouwen



Participatiegraden in % van de bevolking GC
Mannen Vrouwen



Bijlage 4: tabel uit het internationale literatuuronderzoek

NEDERLAND IN INTERNATIONAAL PERSPECTIEF, UITKERINGSREGELINGEN (PRE)PENSIOEN VOOR AMBTENAREN IN ZEVEN EUROPESE LANDEN TUSSEN 1989 EN 1992

	NEDERLAND (1989)	DUITSLAND (1991)	GROOT BRITANNIE (1991/1992)	FRANKRIJK (1989)	ZWEDEN (1991)	DENEMARKEN(1990)	BELGIE (1992)
PENSIOEN LEEFTIJD	65 (lager voor o.a militairen)	65 (uitz. Politie, pensioenleeftijd: 60. Vrouwen soms ook: 60)	65 (vrouwen 60)	60 (onder bepaalde voorwaarden vrouwen eerder)	65 (60 voor militairen)	67 (varierend per functie)	65 (vrouwen 60)
FINANCIERING	werknemers	werknemers, werkgevers, overheid	werknemers, werkgevers, overheid	werknemers	vooral werkgevers	ingezetenen (belasting)	werknemers, werkgevers, overheid
PENSIOEN UITSTEL	neen, er zijn echter personen die niet met 65 met pensioen gaan, bv. Rechters, leden Rekenkamer	Ja, 0.5% hogere uitkering voor elke maand later dan 65 jr.	Ja, 7.5% meer voor elk jaar na pensioenleeftijd	Ja tussen 60 en 65 jaar	onbekend	neen	mogelijk (rechterlijke macht)
PREPENSIOEN	neen, niet als onderdeel van het stelsel sociale zekerheid. Ambtenaren kunnen wel vanaf 61 jaar met vervroegd pensioen, of na 40 dienstjaren (nieuwe FPU-regeling: vanaf 62 jaar)	Ja, binnen het stelsel van sociale zekerheid	neen, niet binnen het stelsel van sociale zekerheid. Wel aparte regelingen voor ambtenaren en in het bedrijfsleven.	Ja, in ieder geval voor militairen na 15 dienstjaren en moeders met 3 of meer kinderen (volledig pensioen). Ook vanaf 55 jaar deeltijd pensioen mogelijk	Ja, binnen stelsel van sociale zekerheid. Ook regelingen voor ambtenaren en in bedrijfsleven	Mogelijk tussen 60 en 66 jaar. Onderdeel sociale zekerheid. Ook regelingen voor ambtenaren en in bedrijfsleven.	Mogelijk tussen 60 en 65 jaar, na 20 dienstjaren. Onderdeel van stelsel van sociale zekerheid en aparte regelingen voor ambtenaren en in het bedrijfsleven.
UITKERINGS-HOOGTE PENSIOEN	basispensioen 70% x laatstverdiende salaris bij 40 dienstjaren	35 tot 75% van het laatstverdiende brutosalaris (min. 10 en max. 35 dienstjaren)	Algemeen basispensioen (ook wel 'flat-rate' genoemd) oftewel een vast bedrag, sterk varierend tussen verschillende sectoren.	Volledig pensioen na 37.5 dienstjaren en vanaf 60 jaar. Opbouw 2% v. loon dat gedurende ieder dienstjaar meer dan 6 maanden is ontvangen; min.= 2,681.29 FF max= 75% laatste loon	Volledig pensioen na 30 dienstjaren, 75% van het verdiende loon in de laatste 5 jaren (bij hoge salarissen is dit minder)	Volledig pensioen na 37 dienstjaren. Maximum pensioen varieert van 80% van laatste loon voor lage inkomens, tot 40% voor de hoge inkomens (bestaat uit laag basispensioen + percentage o.g.v. salaris en dienstjaren).	Uitkeringshoogte per sector anders. 65-jarige leeftijd = 1/60 deel (soms groter deel) van 'pensionable wage' (is gemiddeld salaris gedurende de laatste 5 jaren) per dienstjaar. Dit komt neer op max. 80% van het laatste loon.
UITKERINGS-HOOGTE PREPENSIOEN	70% van het laatstverdiende salaris (was 80), waarbij geen vereveningsbijdrage wordt geïnd en slechts de helft van de gebruikelijke pensioen premie (AOW).	Vervroegd pensioen op aanvraag, uitkeringshoogte zoals bij pensioen. 0.3% minder voor elke maand eerder dan 65 jaar	Geen algemene regeling voor vervroegd uitreden, omdat er verschillende aparte regelingen bestaan.	Volledig pensioen voor bepaalde categorieën (zie boven) 50% prepensioen = 50% loon + 30% van laatstverdiende loon.	Uitkering wordt met 0.5% vermindert voor iedere maand eerder dan 65 jaar met pensioen. Geen negatief effect op pensioen na 65 jaar.	(deel)prepensioen mogelijk, indien men tenminste 10 van de afgelopen 15 dienstjaren verzekerd was. Uitkering na 2.5 jaar is nog ongeveer 80%.	Vanaf 60 jaar wordt een minimum pensioen gegarandeerd. Basis voor berekening, zie uitkeringshoogte pensioen.
RECENTE WIJZIGINGEN	FPU biedt vervroegd pensioen aan v.a. 62 jr. en (deeltijd) pensioen v.a. 55 jr. tegen lage uitkering o.g.v spaarsysteem	max. pensioen na 40 dienstjaren i.p.v. 35	onbekend	Verlenging voor volledig pensioen van 37.5 - 40 dienstjaren.	Geen gedetailleerde informatie over vele wijzigingen	Geen gedetailleerde informatie over vele wijzigingen	Bruggpensioen in 1990. Pensioenft. vrouwen van 60-65 jaar.
INDEXERING	loon-index wordt niet vaak toegepast; meestal prijsindex	netto loon-index	prijs-index	onbekend	prijs-index	loon-index (o.g.v. ambtenarensalarissen die trend bedrijfsleven volgen)	prijs-index en loon-index

Bijlage 5: De formats

Naam van de regeling	Vrijwillig vervroegd uittreden (VUT) Flexibel pensioen en uittreden (FPU)
Doelstelling van de regeling	De VUT is aan het einde van de jaren zeventig geïntroduceerd als tijdelijk instrument in de strijd tegen met name de jeugdwerkloosheid. In het kader van het toenmalige trendbeleid en uit werkgelegenheidsoverwegingen werd ook voor het overheidspersoneel de VUT ingevoerd. Door de introductie van de VUT hoefde minder aandacht te worden besteed aan de werkbelasting van oudere werknemers.
Financiering van de regeling	Zowel VUT als FPU zijn premiegefinancierd. De VUT geheel op omslagbasis, de FPU deels op kapitaaldeckingsbasis, deels op omslag. Voor de VUT-premie was de verhouding werkgever/werknemer 65/35, voor de FPU geldt een verhouding 50/50. De werkgeverspremiemutatie VUT/FPU maakt deel uit van de ruimte arbeidsvoorwaarden van de sectoren.
Uitkerings- en toetredingseisen	Doelgroep van de regeling zijn de oudere overheidswerknemers die nog in actieve dienst zijn (wel is er steeds meer sprake van FPU-inbouw in andere regelingen: FLO-Rijk, wachtgeld Onderwijs, FLO-gemeenten, etc.). Ondergrens voor uittreden is 55 jaar. De spilleeftijd voor volledig uittreden loopt de komende jaren op. Onder het overgangsrecht tot 2008 is het 61 jaar, daarna 62 jaar. Voor aanspraak op het omslaggefinancierde basisdeel van de uitkering moeten de 10 jaren direct voorafgaand aan uittreden in actieve dienst zijn doorgebracht. Deelname aan de regeling is vrijwillig, niet opgenomen rechten kunnen - voorzover via kapitaaldekking gefinancierd - worden meegenomen voor het ouderdomspensioen.
Hoogte van de uitkering	De hoogte van de uitkering wordt bepaald door het overgangsrecht: tot 1-4-2003 75% van het laatst verdiende inkomen bij 61 jaar tot 2008 70% voor personeel in dienst op 1-4-1997 bij 61 jaar tot 2013 70% voor personeel in dienst op 1-4-1997 bij 62 jaar na 2013 en voor nieuw personeel is de hoogte afhankelijk van individuele opbouw (diensttijdafhankelijk, basisdeel op omslag en opbouwdeel kapitaalgefinancierd); standaard maximaal 70% per jaar m.i.v. 62 jaar.
Duur van de uitkering	Afhankelijk van start uitkering, uitkering loopt tot 65 jarige pensioenleeftijd.
Aantal uitkeringsgerechtigden als % van de premiebetalers (FTE's)	sector Rijk: 89,5% van actieve 55-plussers, 5,9% van alle actieven sector Onderwijs 52%
Aantal uitkeringsgerechtigden 55 tot 65 jaar als % van de premiebetalers (FTE's)	Zie boven.
Budgettair beslag (totale uitgaven, derhalve door wg+wn betaald)	<u>1998</u> <u>1999</u> <u>2000</u> <u>2001</u> <u>2002</u> (in mln.) 2.403 2.634 2.851 3.091 3.366
Anticumulatie	Uitsluitend bij de basisuitkering van fl. 19.000,- wanneer de uitkering en de bijverdiensten het bedrag van het oorspronkelijke salaris overstijgen (spilleeftijd).
Recente geschiedenis van de regeling	De kosten van vervroegd uittreden werden aanvankelijk uit de reserves van het ABP betaald (tijdelijke maatregel). Met de stijging van de populariteit van de VUT stegen ook de kosten. Financiering uit de reserves van het ABP werd in het kader van het ABP-complex omgezet in omslagfinanciering (65% werkgever, 35% werknemer). Tot 1-4-1997 was de VUT van kracht, daarna is deze vervangen door de FPU-regeling (50% werkgever, 50% werknemer). Redenen hiervoor zijn de voorziene sterke kostenstijgingen a.g.v. vergrijzing, en het

	ontbreken van keuzemogelijkheden en het verloren gaan van niet gebruikte rechten. Het betreft een bovensectorale regeling.
--	--

Naam van de regeling	Seniorendeeltijdregelingen. Alle sectoren kennen seniorendeeltijdregelingen. In de sector Onderwijs zijn de regelingen gedifferentieerd naar onderwijssoort. <u>Rijk</u> : Regeling Partiële arbeidsparticipatie senioren (PAS) <u>Rechterlijke Macht</u> : PAS, identiek aan PAS Rijk <u>Politie</u> : Regeling Partieel uittreden (RPU) <u>Onderwijs</u> : Seniorenregeling Onderwijspersoneel (SOP) voor HBO en onderzoeksinstellingen; Seniorenregeling universitaire medewerkers (SUM); Bevordering Arbeidsparticipatie Ouderen (BAPO) voor primair en voortgezet onderwijs en beroeps- en volwasseneneducatie
Doelstelling van de regeling	Het doel van alle regelingen is de bevordering van de arbeidsparticipatie van ouderen door taakverlichting, i.c. door ouderen de gelegenheid te geven minder te werken tegen een beperkte inlevering van salaris.
Financiering van de regeling	Al deze regelingen worden uit de betreffende begrotingen gefinancierd. Onderwijs en Politie verstrekken bijdragen aan de daadwerkelijke werkgevers (scholen c.a. en korpsen). Gebruikers leveren (een deel van het) salaris in over niet-gewerkte uren.
Uitkerings- en toetredingseisen	<u>Doelgroep van de regelingen</u> : Rijk en Rechterlijke Macht: ambtenaren van 57 jaar en ouder Politie: 55 jaar en ouder Onderwijs: PO/VO/BVE 52 jaar en ouder; SOP 57 jaar en ouder; SUM 57 tot 62 jaar, daarna FPU <u>Uitreedleeftijd</u> (start gebruik regeling): Rijk: ondergrens is 57 jaar, gemiddeld ligt de startleeftijd op 58 jaar. Politie: 55 jaar -15,8%, 58 jaar -36,8% Onderwijs: PO/VO Van 52 tot 55 jaar gaat het om 4 uur per week, van 56 tot 62 jaar om 8 uur per week; SOP 57 of 59 jaar; SUM 57 tot 62 jaar <u>Voorwaarden</u> : Voor de sector Rijk geldt als eis een diensttijd van 5 jaar aaneengesloten Voor de sector Politie geldt als eis voor deelname 10 jaar onafgebroken politiedienst en inlevering van leeftijdsdagen Voor de sector onderwijs geldt bij: PO/VO/SOP/HBO/SUM de eis 5 jaar in het onderwijs te hebben gezeten; voor SOP/onderzoeksinstellingen geldt als eis 10 dienstjaren
Hoogte van de uitkering	Voor de sector Rijk geldt bij een werktijdvermindering van 15,8% een salarisvermindering van 5%. Bij een werktijdvermindering van 36,8% is dat 10%. Voor de sector Politie geldt dat van de ingeleverde 15,8% of 36,8% werktijd 50% van het salaris wordt ingeleverd. Voor de sector Onderwijs geldt bij PO/VO/BVE dat van de 4 of 8 ingeleverde uren werktijd 25%-35% van het salaris wordt ingeleverd. Voor SOP/HBO geldt dat bij vermindering van 12,5% resp. 25% van de werktijd 4,5% resp. 8,5% van het salaris wordt ingeleverd. Bij SUM wordt bij een werktijdvermindering tot 32 uur 5% van het salaris ingeleverd. Bij een vermindering tot 24 uur wordt 25% van het salaris ingeleverd, maar indien men 59 jaar of ouder is hoeft slechts 10% van het salaris te worden ingeleverd.
Duur van de uitkering	Afhankelijk van de start van de deelname. De regeling loopt tot men volledig uit het arbeidsproces treedt (ofwel via de start van de FPU ofwel tot de pensioengerechtigde leeftijd).
Aantal uitkeringsgerechtigden als %	Rijk: 12,9% t.o.v. actieve 55-plussers, 0,8% t.o.v. alle actieven, 371 in

van de premiebetalers (FTE's)	1993, 897 in 1996 (waarvan 790 15,% en 107 36,8% inlevering werktijd). Nieuwe instroom 307 in 1996. Rechterlijke Macht: 14% Onderwijs: 5,3%
Aantal uitkeringsgerechtigden 55 tot 65 jaar als % van de premiebetalers (FTE's)	Zie boven.
Budgetair beslag op dit moment, de laatste 10 jaar en in de toekomst	Rijk: 11,1 mln (schatting 1996) Rechterlijke Macht: 1,8 mln (1996) Politie: 1,3 mln Onderwijs: 62 mln (157 mln inclusief herbezetting) Defensie (burgers): onbekend
Anticumulatie	Voor de sector Rijk geldt geen anti-cumulatie. Voor sector Politie geldt dat neveninkomsten worden gekort tot ten hoogste de inhouding van 50% van het salaris over de minder gewerkte uren. Voor de sector Onderwijs is sprake van anti-cumulatie (tot maximaal 100% inhouding op het salaris)
Recente geschiedenis van de regeling	Voor de sector Rijk is de regeling ingevoerd in 1993, waarbij in hetzelfde jaar een evenredig recht voor deeltijders is geïntroduceerd. In 1997 zijn de gevolgen van de 36-urige werkweek (vermindering totale arbeidsduur) in de regeling verwerkt. Voor de sector Politie is de regeling in 1997 geïntroduceerd. Voor de sector Onderwijs gelden overeenkomstig de verschillende regelingen, verschillende ingangsdata: PO: 1-8-1994. Per 1-8-1998 is een wijziging conform het rapport 'De jaren tellen' aangebracht. VO: 1-8-1994. BVE: 1-8-1998. HBO: 1994. In 1997 is de FPU ingebouwd. WO/SOP: 1994. In 1997 is de FPU ingebouwd. <u>Toekomst:</u> In de CAO van de sector Rijk 1997-1999 is afgesproken dat wordt onderzocht op welke wijze de FPU kan worden ingebouwd in de PAS. Vanaf 1-8-98 wordt in de sector Onderwijs in PO/VO/BVE gestreefd naar een groter aantal uren taakvermindering door o.a. te koppelen aan FPU- en ADV-spaarvarianten. De eigen bijdrage gaat omlaag naar 25 tot 35% en er is sprake van een flexibele opname van taakverminderingsuren. Voor SUM zal in 1998 een evaluatie worden gehouden in het licht van eventuele vervangende maatregelen gericht op leeftijdsbewust personeelsbeleid. Voor SOP zal inpassing plaatsvinden in het algemene senioren- en leeftijdsbewust personeelsbeleid.
Onderzoek naar de regelingen	Onderwijs: geen Rijk: Evaluatie PAS 1995.

Naam van de regeling	Functioneel leeftijdsontslag (FLO) Uitkeringswet gewezen militairen (UKW) Er komen regelingen voor functioneel leeftijdsontslag voor in de sectoren Rijk, Politie (beiden FLO) en Defensie (UKW voor militairen en FLO voor burgers).
Doelstelling van de regeling	Voor alle FLO-regelingen geldt dat zij van toepassing zijn op aangewezen functies die worden geacht een extra belastend karakter te hebben. In de sector Rijk gaat het om functies die zodanige eisen stellen dat een juiste vervulling ervan tot 65 jaar in het algemeen niet

	mag worden verwacht.
Financiering van de regeling	In alle betrokken sectoren worden de regelingen uit de begroting van het desbetreffende departement betaald en is er geen sprake van een werknemersbijdrage.
Uitkerings- en toetredingseisen	<p>Voor deze functies is een leeftijdsgrens vastgesteld (meestal 55 of 60 jaar). Na het bereiken van die leeftijd ontvangt betrokkene op grond van de regeling een uitkering tot de pensioengerechtigde leeftijd. Deelname is verplicht, maar kan op aanvraag door de ambtenaar door de werkgever worden uitgesteld (bij geschiktheid, dienstbelang etc.).</p> <p><u>Doelgroep van de regeling:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> * Rijk: Ambtenaren in een FLO-functie. De meeste FLO-functies hebben een uittreedleeftijd van 60 jaar. Voor enkele FLO-functies geldt een uittreedleeftijd van 55 jaar. * Politie: Executieve politie-ambtenaren en aangewezen andere functies m.i.v. 60 jaar. * Defensie/FLO: Burgerambtenaren bij Defensie met een in het Burgerlijk Ambtenarenreglement Defensie genoemde 'slijtende' betrekking. Alhoewel de ondergrens ligt op 55 jaar (afhankelijk van categorie functie), is 60 jaar de gebruikelijke leeftijd. * Defensie/UKW: Alle voor onbepaalde tijd aangestelde beroepsmilitairen vanaf het bereiken van de uittreedleeftijd. Alhoewel bepaalde groepen reeds m.i.v. 50 jaar in de UKW moeten, gaat het grootste deel van de militairen m.i.v. 55 jaar in de UKW. * Defensie/UKW/SBK: Beroepsmilitairen met SBK-ontslag wegens overtolligheid op een leeftijd die minder dan 5 jaar voor het UKW-ontslag ligt, indien sprake zou zijn geweest van een volledige loopbaan. De ondergrens ligt voor KL en Klu op 50, voor KM op 45. Gebruikelijk is 50 jaar. <p><u>Voorwaarden:</u></p> <p>Als voorwaarde geldt uiteraard het bereiken van de gestelde leeftijdsgrens. Daarnaast zijn er aanvullende eisen:</p> <ul style="list-style-type: none"> * Rijk: aanstelling in FLO-functie niet mogelijk indien betrokkene minder dan 5 jaar van de leeftijdsgrens af is. * Politie: dienstverband van minimaal 10 jaar direct voorafgaand aan ingangsdatum FLO. * Defensie/UKW: Het bereiken van 50 jarige leeftijd als sprake is van niet meer ten volle geschikt zijn. * Defensie/SBK/UKW: Dienstverband van onbepaalde tijd, overtolligheid en SBK-garantie.
Hoogte van de uitkering	<p>Rijk en Defensie/burgers: Eerste 5 jaar 80%, daarna 70%</p> <p>Politie: 80% à 85%</p> <p>Defensie/UKW: Eerste 5 jaar 80%, daarna 73%</p> <p>Defensie/UKW/SBK: Conform Militair wachtgeldreglement 1961 eerste 5 jaar, daarna de UKW-norm.</p> <p>Voor het Rijk en Defensie (UKW en FLO) geldt dat bij meer dan 30 pensioenjaren de uitkering wordt vermeerderd met 0,5% per jaar boven de 30 jaar met een maximum van 5%. De pensioenopbouw wordt voor de helft voortgezet. Dit is exclusief de effecten van de Procentenwet.</p>
Duur van de uitkering	De uitkering loopt tot de 65-jarige pensioenleeftijd, waarbij sprake kan zijn van inbouw in/samenloop met de FPU.
Aantal uitkeringsgerechtigden als % van de premiebetalers (FTE's)	<ul style="list-style-type: none"> * Rijk: 6,4% t.o.v. actieve 55-plussers, 0,4% t.o.v. alle actieven. 448 (1996), instroom 76 in 1996 * Politie 50,9% t.o.v. actieve 55-plussers, 991 per oktober 1997. Het gebruik is tot nu toe redelijk stabiel. Gezien de huidige leeftijdsopbouw zal tot het jaar 2025 sprake zijn van een enorme toename (tot circa 6000) * Defensie/FLO: Aanvankelijk was het aantal stabiel, gerelateerd aan het aantal FLO-functies. Door de krimpopperatie is het aantal FLO-

	functies aanzienlijk teruggedrongen, waardoor de instroom de komende jaren zal dalen. * Defensie/UKW: 9293 (instroom 1998 was 1252)
Aantal uitkeringsgerechtigden 55 tot 65 jaar als % van de premiebetalers (FTE's)	Zie boven.
Budgettair beslag	Rijk 35,8 mln (1995) Politie 51,5 mln (1998) Defensie/FLO 4 mln (1998) Defensie/UKW 709 mln (1998)
Anticumulatie	Bij Rijk, Defensie en Politie geldt dat inkomsten uit of in verband met arbeid of bedrijf, ter hand genomen met ingang van of na de dag van het ontslag, geanticumuleerd worden voorzover het totaal van de FLO-uitkering en deze inkomsten de laatstgenoten bezoldiging overschrijdt.
Recente geschiedenis van de regeling	Alle FLO-regelingen (inclusief UKW) zijn in 1966 tot stand gekomen. Voor de sector Rijk is de FPU in 1997 ingebouwd in de FLO. Voor Defensie is de FLO voor burgers in 1993 gesectoraliseerd. Voor Defensie/UKW hebben sinds de invoering verhoging van smartegeld, beperking van betaling van kosten voor laatste ziekte en lijkbezorging en aanscherping van de anticumulatie plaatsgevonden (1974 en 1983). Het UKW/SBK 1990 is in 1994 en 1997 verlengd. <u>Toekomst:</u> FLO Rijk en Defensie: Inbouw van FPU in de FLO in nieuwe uitkeringen vanaf 1-4-1997 zal leiden tot een significante vermindering van de FLO-uitgaven en een overeenkomstige verhoging van de FPU-lasten. In de CAO Rijk 1997-1999 is afgesproken de FLO-functies te herijken. Voorts is overeengekomen preventief beleid op FLO-functies toe te passen. Voor Politie is invoering van een nieuwe regeling ter vervanging van de huidige FLO-regeling gekoppeld aan de FPU. Gedacht wordt aan een nieuwe regeling met individueel opgebouwde rechten met keuzemogelijkheden mogelijkheden t.a.v. eerder of later uittreden
Onderzoek naar de regelingen	Rijk: FLO in de sector Rijk (Broersen 1993); FLO functioneel (NIA, 1994); Een preventief beleid voor slijtende functies bij de overheid, theoretisch kader en casestudies (TNO 1996 en 1997) Defensie/FLO: Onderzoeken en realisatie terugbrenging van het aantal FLO-functies Defensie/UKW: ABP-complex, FPU-convenant.

Naam van de regeling	Wachtgeldregelingen overheid
Doelstelling van de regeling	Ingevolge artikel 7 van de WW kunnen overheidswerknemers geen aanspraken aan de WW ontlenen. Om het risico van werkloosheid na ontslag te regelen, kent iedere overheidssector eigen wachtgeldregelingen die een alternatief vormen voor de WW. De sector Rijk kent naast de wachtgeldregeling de Uitkeringsregeling 66 (UR66).
Financiering van de regeling	De wachtgeldregelingen worden geheel door de werkgevers (ten laste van de desbetreffende begrotingen) betaald. Alle sectoren zijn eigen risicodragers en binnen de sector Rijk is elk departement eigen risicodragers.
Uitkerings- en toetredingseisen	* Rijk en Politie: afhankelijk van leeftijd en diensttijd en 3 van de voorgaande 5 jaar gewerkt. Maandelijks controle; geen sollicitatieplicht (wel voor degenen met uitkering krachtens UR 66); wel sanctie bij

	<p>weigering aangeboden arbeid; plicht tot inschrijven bij RBA</p> <p>* Onderwijs en Defensie: werkloosheid, 26 uit 39 voorafgaande weken gewerkt en 4 uit 5 jaar gewerkt. Maandelijks controle; sollicitatieplicht; plicht tot inschrijven bij RBA; sanctiebeleid conform WW.</p> <p>* Rechterlijke Macht (RM): ontslag. Verplichtingen- en sanctieregime conform sector Rijk. Voor de zittende magistratuur gelden aanspraken afhankelijk van de reden van ontslag.</p>
Hoogte van de uitkering	<p>De wachtgelduitkering kent formeel geen onderscheid in een wettelijk en een bovenwettelijk deel zoals in de marktsector. Indien het wettelijke WW-deel zou worden afgesplitst van het wachtgeld zou dit circa 61% van het totale wachtgeld bedragen in de sector Rijk, 62% in de sector Onderwijs en 81% in de sector Defensie. De resterende 39%, 38% resp. 19% bedraagt dan het bovenwettelijke deel.</p> <p>Hoogte wachtgeld: De percentages worden gerekend over het gehele laatstverdiende loon.</p> <p>* Rijk en Politie: 80% eerste jaar, 75% daaropvolgende halfjaar, daarna 70%</p> <p>* Onderwijs: 78% eerste jaar, daarna 70%. De aanvullende uitkering is gemaximeerd op 70% van schaal 12 maximum.</p> <p>* Defensie: eerste halfjaar 80%, tweede halfjaar 75%, daarna 70%.</p> <p>* RM: Openbaar Ministerie eerste kwart jaar 90%, rest van het eerste jaar 80%, daarna 70%</p> <p>Het vervolgwachtgeld: Rijk: 70% minimumloon voor 1 jaar. Onderwijs: 100% minimumloon voor 2 jaar Defensie: 70% minimumloon voor 2 jaar Politie: 70% cf. Rijk</p>
Duur van de uitkering	<p>* Rijk en Politie: WW-conform of afhankelijk van leeftijd en diensttijd, verlenging van de aanspraken tot het pensioen indien 55 jaar of ouder en 10 dienstjaren.</p> <p>* Onderwijs: WW-conform; vanaf 40 jaar afhankelijk van diensttijd en leeftijd een verlenging van 2 tot 15 jaar.</p> <p>* Defensie: WW-conform, vanaf 40 jaar verlenging van de aanspraken met 5 tot 10 jaar afhankelijk van leeftijd en diensttijd.</p> <p>* RM: afhankelijk van leeftijd en arbeidsverleden</p>
Aantal uitkeringsgerechtigden als % van de premiebetalers (FTE's)	<p>Rijk: 7771 (7,3%) Onderwijs: 39334 (10,3%) Defensie: 2080 (2,8%) Politie: 689 (1,6%) RM: 13 (0,6%)</p>
Aantal uitkeringsgerechtigden 55 tot 65 jaar als % van de premiebetalers (FTE's)	<p>Rijk: 3702 Onderwijs: 13667 Defensie: 1245 Politie: 532 RM: 4</p>
Budgettair beslag	<p>Rijk: 314 mln (wv. 122 mln bovenwettelijk) Onderwijs: 1068 mln (wv. 403 mln bovenwettelijk) Defensie: 168 mln (wv. 32 mln bovenwettelijk) Politie: 30 mln (wv. 12 mln bovenwettelijk) RM: 1 mln</p>
Anticumulatie	<p>* Rijk en Politie: Vermindering wachtgeld als neveninkomsten plus wachtgeld meer bedragen dan 100% van het laatstverdiende loon</p> <p>* Onderwijs en Defensie: conform WW: arbeid voor >5 uur of >helft voor werkloosheid: vermindering mate van werkloosheid; arbeid voor <5 uur of <helft arbeidsuren voor werkloosheid: vermindering uitkering met 70% neveninkomsten.</p> <p>* RM: Vermindering wachtgeld als neveninkomsten plus wachtgeld meer bedragen dan 100% van het laatstverdiende loon.</p>

Recente geschiedenis van de regeling	Na de sectoralisatie (1993) zijn de sectorale wachtgeldregelingen door diverse wijzigingen uiteen gaan lopen, waardoor bovenstaande diversiteit is ontstaan.
Onderzoek naar de regelingen	Heroverwegingsonderzoek naar wachtgeldregelingen in 1993.

Naam van de regeling	Wet op de Arbeidsongeschiktheid (WAO) en bovenwettelijke aanvullingen overheid (bovensectoraal)
Doelstelling van de regeling	Verzekering tegen inkomensderving t.g.v. ziekte en arbeidsongeschiktheid
Financiering van de regeling	<p><u>Wettelijk</u>: Werkgeverspremies, via landelijk basisfonds arbeidsongeschiktheid voor basispremie (7,55% in 1998), differentiatiedeel (gemiddeld 0,3% in 1998) bekostigd door werkgever. Dit deel zal in toekomst gemiddeld 1/3 beslaan van de totale premie.</p> <p><u>Bovenwettelijk</u>: Bovenwettelijke aanvullingen worden voor 75% gefinancierd door de werkgevers en voor 25% door de werknemers.</p>
Uitkerings- en toetredingseisen	<p><u>Wettelijk</u>: Na 52 weken ziekte/arbeidsongeschiktheid van minimaal 15%.</p> <p><u>Bovenwettelijk</u>: Het krijgen van een WAO-uitkering</p>
Hoogte van de uitkering	<p><u>Wettelijk</u>:</p> <p>A) Loondervingsuitkering: variërend van 14 tot 70% van dagloon, afhankelijk van mate van arbeidsongeschiktheid (minimaal 15% tot 80% of hoger).</p> <p>B) Vervolguitkering: WML + 2% van verschil dagloon en WML, vermenigvuldigd met leeftijd minus 15.</p> <p><u>Bovenwettelijk</u>:</p> <p>Eerste jaar ziekte: loondoorbetaling tot 100% van het laatstverdiende loon.</p> <p>Daarna in eerste jaar volledige AO (na een jaar ziek te zijn geweest) aanvulling werkgever op WAO-uitkering tot 100% eerste halfjaar en daarna (tot ontslag of herplaatsing) 80% van het laatstverdiende (ongemaximeerde) loon. Daarna aanvulling (vanaf tweede jaar AO) tot 70% van het (ongemaximeerde) laatstverdiende loon via IPbw.</p> <p>Bij gedeeltelijke AO is m.i.v. het tweede jaar AO sprake van een suppletie-uitkering van 66 maanden in aanvulling op de WAO-uitkering. De eerste 33 maanden bedraagt deze een aanvulling tot 80% van het laatstverdiende loon, daarna 33 maanden een aanvulling tot 70% van het laatstverdiende loon. Daarna ontstaat aanspraak op IPbw.</p> <p>Er zijn vier soorten IPbw:</p> <ul style="list-style-type: none"> • IP boven maximaal dagloon • IP/TBA-hiaat reparatie tot 70% bij volledige reparatie, 65% bij gedeeltelijke reparatie • Diensttijd-IP (niveaugarantie volgens pensioenberekening) • Minimum-IP (pendant van Toeslagwet, zonder partnerinkomenstoets). <p>Bij gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid (minimaal 15% tot 80% of hoger) gelden de uitkeringspercentages naar rato.</p>
Duur van de uitkering	<p><u>Wettelijk</u>:</p> <p>A) Loondervingsuitkering: duur varieert van 0 tot 6 jaar.</p> <p>B) Vervolguitkering: tot 65-jarige leeftijd.</p> <p>Beide afhankelijk van mate en continuïteit AO: uitkering wordt steeds voor de duur van 3 jaar toegekend, aansluitend verlenging als uit de</p>

	<p>herkeuring blijkt dat de AO voortduurt, eventueel hogere of lagere uitkering.</p> <p><u>Bovenwettelijk:</u> Net zo lang (en in die mate) als de WAO-uitkering duurt.</p>
Aantal uitkeringsgerechtigden als % van de premiebetalers (FTE's)	
Aantal uitkeringsgerechtigden 55 tot 65 jaar als % van de premiebetalers (FTE's)	
Budgettair beslag	<p>Onderwijs: 767 mln WAO, 125 mln IPbw</p> <p>Politie: 21 mln</p> <p>Defensie: 36,4 mln</p> <p>Rijk: niet beschikbaar</p>
Anticumulatie	Inkomsten uit niet-gangbare arbeid leiden maximaal 3 jaar tot vermindering o.b.v. fictieve afschatting; inkomsten uit gangbare arbeid leiden tot daadwerkelijke afschatting.
Recente geschiedenis van de regeling	<p>Met ingang van 1998 valt het overheids personeel onder de WAO. Voorheen bestonden specifieke overheidsregelingen voor AO, gefinancierd via werkgeverspremies die werden betaald aan het FAOP. Voor de overheid geldt nu derhalve ook de PEMBA: WAO volledig gefinancierd door werkgeverspremies en geleidelijke invoering premiedifferentiatie.</p>

Naam van de regeling	Vut/prepensioen in de markt (geen wettelijke regeling)
Doelstelling van de regeling	<ul style="list-style-type: none"> - bestrijding werkloosheid: jong voor oud - jong personeelsbestand i.v.m. technologische ontwikkelingen - verdiende vrije tijd ouderen (zie 40 jarenregelingen)
Financiering van de regeling	<p>werkgevers (wg) en werknemers (wn) betalen beide: wn 0 - 50%, wg 50 - 100% van de totale premie; gewogen gemiddeld is werknemerspremie 39% van totale premie.</p> <p>Gemiddelde premieverdeling bij pensioenregelingen nog niet bekend. Wel zijn er vaak overgangsregelingen, waardoor vutregeling niet volledig wordt afgeschaft</p>
Uitkerings- en toetredingseisen	<p>Bij vut: 5 tot 10 dienstjaren in bedrijf of bedrijfstak vereist bij vut. Aanvullend: bepaalde omvang dienstverband; niet vallend onder sociaal plan; geen ZW, WW of WAO uitkering ontvangend.</p> <p>Bij pensioen afhankelijk van de opbouw. Vervroeging meestal in overleg met wg.</p> <p>Uittredingsleeftijd: Vut: iets boven de 60 jaar. pensioen: tussen 60 en 62,5 jaar, gemiddeld iets hoger dan 61 jaar. Vervroeging onder actuariële korting mogelijk.</p> <p>Soms is er sprake van een verplichte pensioenering voor 60 jaar. Dit</p>

	komt beperkt voor, hoe vaak precies is niet bekend.
Hoogte van de uitkering	Vut: tussen 75% en 80% bruto, met zwaartepunt liggend op 80% Prepensioen: gemiddeld 73% bruto Door later uit te treden kan uitkeringsniveau verhoogd worden. Soms mogelijk om individuele aanvullende verzekeringen af te sluiten.
Duur van de uitkering	Tot aan pensioenleeftijd (65)
Aantal uitkeringsgerechtigden als % van de premiebetalers (FTE's)	3,9% waarbij aantal premiebetalers gelijkgesteld is aan onder een cao vallende werknemers. Omdat niet alle cao's een vut kennen is er sprake van enige onderschatting.
Aantal uitkeringsgerechtigden 55 tot 65 jaar	vut: 111.000 (1996) (7,5% van de bevolking 55-64) prepensioen: 11.000 (1996) (0,75% van de bevolking van 55-64)
Anticumulatie	Bij vut soms anticummulatie met ZW, WW en WV. D.w.z. dat de uitkering in mindering gebracht wordt op de vut-uitkering.
Recente geschiedenis van de regeling	Vutregelingen zijn begin jaren '80 breed van de grond gekomen om werkloosheid te bestrijden. De uittreedleeftijd is geleidelijk gedaald tot gemiddeld 60 jaar. Inmiddels is sprake van een trend om vut om te zetten in prepensioenregelingen. In 1997 gold dat, op basis van onderzoek onder 129 onderzochte cao's (voor 4,5 milj. werknemers) dat voor 31% van de werknemers omzetting heeft plaatsgevonden of is besloten tot omzetting.
Inkomenseffecten van uitkeringssituatie	Vutters en mensen met prepensioen betalen geen premies werknemersverzekeringen
Onderzoek naar de regelingen	De Arbeidsinspectie Monitoring (SZW) heeft door de jaren heen een aantal vut onderzoeken gedaan. CBS houdt aantal uitkeringsgerechtigden bij.

Naam van de regeling	WW/WG
Doelstelling van de regeling	Verzekering tegen inkomensderving tgv werkloosheid
Financiering van de regeling	WW: werkgever en werknemer betalen beide 50% van de lasten. De percentages voor werknemer en werkgever verschillen vanwege franchise. WG: idem, maar premie vanaf 1998 volledig ten laste van de werkgever. Het Lisv stelt WW-premie vast; het WG-fonds stelt WG-premie vast
Uitkerings- en toetredingseisen	5 of meer uur werk verloren / geen recht op betaling daarvan / beschikbaar voor arbeidsmarkt en eventueel deelnemer aan noodzakelijk geachte scholing (A) loongerelateerde uitkering: weken-eis (26 van de laatste 39 weken gewerkt) en 4 van de 5 laatste jaren (B) vervolguitkering: gaat in na (A) (C) kortdurende uitkering: wel weken-eis, niet de eis 4 uit 5 jaren
Hoogte van de uitkering	* A - 70-% dagloon * B - laagste van 70% dagloon en WML * C - idem
Duur van de uitkering	* A - 1/2 tot 5 jaar (afhankelijk van arbeidsverleden) * B - 2 jaar (en 3 1/2 als 57 1/2 en ouder) * C - 1/2 jaar
Aantal uitkeringsgerechtigden als % van de premiebetalers (FTE's)	In 1996 waren er 380.000 WW-uitkeringen en 4.4 miljoen verzekerden.

Aantal uitkeringsgerechtigden 55 tot 65 jaar als % van de premiebetalers (FTE's)	WW: 90.000 van de 381.000 uitkeringen voor 55+ (1996)
Budgettair beslag	Premielast WW (1997): 10 miljard Premielast WG (1997): 1.5 miljard
Recente geschiedenis van de regeling	1998: verlenging WG-periode van 13 weken naar 6 maanden 1995: referte-eis van 26/52 naar 26/39 en van 3 uit 5 naar 4 uit 5

Naam van de regeling	WAO in de markt, wettelijk en bovenwettelijk. <u>Bovenwettelijk:</u> Eind 1993: 93 van de onderzochte 104 CAO regelingen (88% van de CAO-werknemers) hebben een bovenwettelijke AOW-aanvulling. (N.B.: 82% van het totale aantal CAO-werknemers valt onder de onderzochte CAO's)
Doelstelling van de regeling	Verzekering tegen inkomensderving t.g.v. ziekte en arbeidsongeschiktheid
Financiering van de regeling	Werkgeverspremies, via landelijk basisfonds arbeidsongeschiktheid voor basispremie (7,55% in 1998), differentiatiedeel (gemiddeld 0,3% in 1998) bekostigd door werkgever. Dit deel zal in toekomst gemiddeld 1/3 beslaan van totale premie. <u>Bovenwettelijk:</u> werkgevers
Uitkerings- en toetredingseisen	52 weken arbeidsongeschiktheid van minimaal 15%. <u>Bovenwettelijk:</u> De lengte van het dienstverband (1 tot 5 jaar) is voorwaarde tot bovenwettelijke aanvulling bij 10 CAO's (bij 83 andere CAO's dus niet). De mate van arbeidsongeschiktheid: in 7 CAO's minimaal 35%, in 12 CAO's alleen bij 100% (bij andere 74 dus niet).
Hoogte van de uitkering	(A) <u>Loondervingsuitkering:</u> variërend van 14 tot 70% van dagloon, afhankelijk van mate van arbeidsongeschiktheid. (B) <u>Vervoluitkering:</u> WML + 2% van verschil dagloon en WML, vermenigvuldigd met leeftijd minus 15. <u>Bovenwettelijk:</u> Merendeel betreft aanvulling tot netto 100% in eerste jaar van WAO-uitkering. Daarna geen aanvulling meer, of stapsgewijs een lager %, of ander loonbegrip: 0,5 jaar: 4% van de werknemers 1 jaar: 52%, bijna altijd is aanvulling tot 100% 2 jaar: 19%, meestal aanvulling tot 100% in beide jaren, of aflopend van 100 naar 90% > 2 jaar: 12%: in meeste gevallen aflopend van 100% tot 75%. (12% dus geen aanvulling). Tevens voorzien veel CAO-akkoorden (per medio 1993: 63 CAO's ofwel 55% van het werknemerstotaal) in reparatie van het in 1993 ontstane WAO-hiaat.
Duur van de uitkering	A) Loondervingsuitkering: duur varieert van 0 tot 6 jaar. B) Vervoluitkering: tot 65 jarige leeftijd. <u>Bovenwettelijk:</u> Een enkele keer is duur langer voor werknemers ouder dan 57,5 jr. (tot pensioen)
Aantal uitkeringsgerechtigden als % van de premiebetalers (FTE's)	15% in 1996 (737.000 uitkeringsjaren, met 4.900.000 arbeidsvolume bedrijven; 855.000 in personen); bronnen: Lisv (uitkeringsjaren) en CPB (arbeidsvolume)
Aantal uitkeringsgerechtigden 55 tot 65 jaar als % van de premiebetalers (FTE's)	(i) 113% in 1996 (342.000 uitkeringsjaren t.o.v. 303.000 arbeidsvolume 55-65 jr.); Bronnen: Lisv (uitkeringsvolume) en CBS (EBB; arbeidsvolume)

	(ii) 7%
Budgettaire beslag	In 1998 (geraamd): 21,8 mld. Daling in uitgaven de laatste jaren. Volgens CPB-behoedzame scenario zal I/A-ratio van WAO/AAW/ZW constant blijven tot 2002 (=19,5%) .
Anticumulatie	geen
Recente geschiedenis van de regeling	1993: Versobering en strictere uitvoering WAO, met o.m. als gevolg het ontstaan van WAO hiaat. 1998: Invoering Pemba: WAO volledig gefinancierd door werkgeverspremies, geleidelijke invoering premiedifferentiatie.

BIJLAGE 6: BESCHRIJVING VAN DE GEHANTEERDE SCENARIO'S VOOR DE PROJECTIES

1 Inleiding

De Rijkssectoren kenmerken zich, meer nog dan de markt, door relatief grote aantallen ouderen (45 jarigen e.o.) en relatief weinig jongeren. Naar de toekomst toe betekent dit dat de komende decennia deze grote groep ouderen, meestentijds via de inactiviteitsregelingen, het arbeidsproces zal gaan verlaten. De vraag naar arbeid bij de Rijkssectoren zal fors toenemen door deze uitstroom van oudere werknemers, die het arbeidsproces definitief verlaten (de zogenoemde vervangingsvraag). Als daarenboven door nieuw beleid (bijvoorbeeld klassenverkleining) tevens sprake is van groei van de werkgelegenheid bij de Rijkssectoren kunnen reële knelpunten op het vlak van werving van personeel ontstaan.

Waar de overheid niet als enige een dergelijke ontwikkeling van de vervangingsvraag kent, maar ook de marktsector vergelijkbare ontwikkelingen doormaakt, vereist dit voor de overheidswerkgever een grote aandacht voor z'n concurrentiepositie op de arbeidsmarkt. Een toenemende vervangingsvraag betekent ook dat de werkgevers er belang bij hebben om werknemers zo lang mogelijk te behouden voor het arbeidsproces. Om twee redenen: het vermindert de arbeidsvraag en het haalt ook wat druk van de (eventuele) stijging van lasten in uittredingsregelingen. Momenteel kent de overheid nog geen grote wervingsproblemen. Het aantal vacatures per 100 banen is evenwel de laatste anderhalf jaar explosief toegenomen. Hier tekent de olopende spanning op de arbeidsmarkt zich af.

Zoals in hoofdstuk 2 is beschreven kennen de Rijkssectoren, evenals de markt, een concentratie van inactieven in de oudere leeftijdsgroepen. Er is echter bij de Rijkssectoren de afgelopen jaren wel het nodige veranderd ten aanzien van het gebruik van inactiviteitsregelingen. Zo is de kans dat een werknemer arbeidsongeschikt wordt sinds het begin van de jaren negentig drastisch gedaald. De kans om werkloos te worden is daarentegen sinds het begin van de jaren zeventiger jaren gestaag gestegen. Jaren van afslanking, privatisering en efficiencyoperaties komen hierin tot uiting. De kans om met Vut te gaan is eveneens gewijzigd. Zo is de Vut-gerechtigde leeftijd opgeschoven van zestig naar ééneenzestig en is recentelijk de Vut omgezet in een flexibel pensioenregeling (FPU) met als beoogde gemiddelde uittredleeftijd 62 jaar.

Om de mogelijke toekomstige vervangingsvraag en de ontwikkeling van het aantal inactieven en de daarmee annex zijnde uitgaven bij de Rijkssectoren in kaart te brengen, is getracht om met behulp van verschillende scenario's de grenzen van de mogelijke lange termijn trends te verkennen. In de volgende paragraaf komen de aannames en uitgangspunten bij deze scenario's aan bod.

2 Aannames en uitgangspunten bij de scenario's

Modelbeschrijving

Het AO-Model van het Ministerie van Binnenlandse Zaken levert prognoses van het aantal actieven en inactieven bij de overheid en de samenstellende acht overheidssectoren. Per werknemer wordt voor ieder opeenvolgend jaar opnieuw bepaald of hij/zij werkzaam blijft bij een overheidswerkgever of uitstroomt naar een inactiviteitsregeling, geheel het arbeidsproces verlaat, dan wel bij een marktwerkgever gaat werken. De kans dat een overheidswerknemer volgend jaar nog werkt, dan wel bijvoorbeeld arbeidsongeschiktheid wordt, is door het ABP in het verleden gemeten. Daarbij is onderscheid gemaakt naar geslacht en leeftijd van de werknemers. Op basis van een lange reeks van dergelijke waarnemingen is de kans voorspeld, dat een werknemer arbeidsongeschikt wordt, komt te overlijden of met 'Vut' gaat, etc¹. Deze trends zijn echter met onzekerheid omgeven. Vandaar dat is gekozen om drie varianten per relevante overgangskans te bepalen (een lage, midden en hoge variant).

Elk jaar stromen overheidswerknemers uit naar inactiviteitsregelingen, waaronder ook pensioen. Uiteraard moeten deze vrijgevallen arbeidsplaatsen (deels) weer worden opgevuld. De werkgelegenheidsontwikkeling bij een Rijkssector bepaalt de mate waarin dat gebeurt. In het geval van krimp worden niet alle vacante arbeidsplaatsen vervuld, terwijl bij groei van de werkgelegenheid niet

¹ Alleen met betrekking tot de wachtgelders is een andere aanpak gekozen. De werkgroep heeft er voor gekozen de varianten niet af te leiden uit de tijdreeksen, maar de varianten zo te kiezen dat het aantal wachtgelders ook in de periode 1995-2010 niet of nauwelijks kan oplopen. De reden daarvoor is gelegen in de notie, dat er een reden tot ontslag moet zijn. Het toenemen van het aantal werklozen mag in die zin geen consequentie zijn van het feit dat steeds meer werknemers in de toekomst in die leeftijds categorie (in casu 55-65) instromen waar de kansen op wachtgeld hoog zijn.

alleen de opgevallen arbeidsplaatsen worden opgevuld, maar bovendien nog een aantal arbeidsplaatsen c.q. werknemers worden toegevoegd. Nu is de werkgelegenheidsontwikkeling zelfs op de korte termijn al moeilijk te voorspellen. In de voorliggende toekomstverkenning wordt vijftientig jaar vooruitgekeken. Voor een dergelijk lange termijn valt niets met enige zekerheid te zeggen. Om toch de effecten van een stabilisatie, toe- of afname van de werkgelegenheid op de samenstelling van het werknemersbestand en de ontwikkeling van de inactiviteitsregelingen te kunnen analyseren wordt met scenario's gewerkt². Ten aanzien van de militairen (sector defensie) dient een kanttekening te worden gemaakt. Voor militairen zijn geen scenario's ten aanzien van de overgangskansen ontwikkeld, maar zijn de in- en uitstroomkansen gehanteerd, zoals aangeleverd door de sector Defensie. Wel is ook voor militairen de onderscheiden werkgelegenheidsontwikkeling toegepast, zoals in het onderstaande nader is beschreven. Voor de militairen geldt overigens dat zij boven de 55-jarige leeftijd vrijwel allemaal gebruik maken van de UKW-regeling, zodat de invloed van scenario's op de uitkomsten per definitie zeer gering zou zijn.

Scenario's

Tabel 1

Enige belangrijke kenmerken van de gehanteerde scenario's

Kenmerken	Krimpscenario	Middenscenario	Groei-scenario
Voorzieningenniveau	-	constant	++
De jaarlijkse ontwikkeling van de werkgelegenheid	-0,3% (gemiddeld -1400 vte's)	+0,1 (gemiddeld + 400 vte's)	+0,4 (gemiddeld +1650 vte's)
Arbeidsongeschiktheid	De kans op arbeidsongeschiktheid neemt langzaam weer marginaal toe met gemiddeld nog geen 0,1 procentpunt	De arbeidsongeschiktheidskans daalt, met name tussen 55-60 jaar, zeer licht met nog geen 0,3/0,4% procentpunt van het niveau in 1993-1995	Een trendmatige daling van de arbeidsongeschiktheidskans met minder dan 1 procentpunt in de periode 1995-2020 ten opzichte van het huidige niveau
VUT/FPU	De kansen om met VUT/FPU te gaan blijven hoger dan in het middenscenario, doordat ook voor de spilleeftijd van 61 nog veelvuldig wordt uitgetreden; let wel, de financieringsbasis verandert in de loop der tijd	De kansen om met VUT/FPU te gaan blijven op het niveau van 1993-1995 (zie ook figuur A).	De VUT/FPU-kans verschuift naar (de spilleeftijd) van 62 jaar, hetgeen betekent dat in de loop der tijd geleidelijk later zal worden uitgetreden.
Wachtgeld	De wachtgeldkansen dalen in kort bestek, maar minder sterk dan in het middenscenario het geval is (gemiddeld rond 1,5%) tot het niveau van midden jaren tachtig (nog voor de grote afslankingsoperaties een feit werden)	De wachtgeldkansen dalen in enige jaren van het huidige niveau van 4/5% naar ruim 1% in 1999 (overeenkomend met de werkloosheidskans bij de overheid begin jaren 80), waarna dit niveau gehandhaafd blijft	De kans werkloos te worden daalt snel in de periode 1995-1999 tot gemiddeld ruim 0,5 procent (het niveau midden jaren zeventig toen de overheid nog groeide en kans op werkloosheid dus erg klein was)

- Voor een beter beeld van de gehanteerde overgangskansen zie de profielen welke zijn opgenomen in figuur A aan het eind van deze bijlage.
- Onder de FPU zullen werknemers meer bijdragen aan de kosten.

² Wel mochten hierbij enige kanttekeningen worden geplaatst. Zo zijn recentelijk een aantal wijzigingen doorgevoerd in de uitredetrajecten, waarover nog nauwelijks inzicht bestaat in de gedragsveranderingen die zij teweeg (zullen) brengen. Het betreft de overgang van VUT naar FPU, de mogelijke inbouw van PAS, FLO, BAPO e.d. in de FPU-regeling en de WAO-conforme IP. Ook ontwikkelingen in de markt (groei van de werkgelegenheid e.d.) kunnen van invloed zijn op de in- en uitstroomkansen. Dergelijke relaties zijn niet of slechts ten dele in het model opgenomen.

Getracht is door middel van een samenstel van veronderstellingen de mogelijke toekomstige lange termijn trends te verkennen. Er worden als het ware alternatieve toekomstbeelden geschetst. Met behulp van de scenario's wordt inzicht gegeven in de mogelijke richting en bandbreedte van de ontwikkeling van het aantal werkzaam en inactieven bij de Rijkssectoren. Bij de voorspelling van de toekomstige kansen op inactiviteit is behoudend te werk gegaan, zodat er geen sprake is van een verkenning van uitersten. Ook worden geen uitspraken gedaan over plausibiliteit van de scenario's. Een middenvariant dient dan ook *niet* te worden gezien als de meest waarschijnlijke.

Er zijn drie scenario's ontwikkeld, een *krimp*-, *midden*- en *groeis*scenario, waarbij de werkgelegenheidsontwikkeling is afgeleid van het door de Rijkssectoren te bieden voorzieningenniveau (zie tabel 1). Het voorzieningenniveau is gemeten aan de hand van de verhouding burgers/overheidswerknemers of in het geval van de sector onderwijs het aantal studenten ten opzichte van het onderwijzend personeel.

Door de verwachte bevolkingsgroei is een kleine toename van de werkgelegenheid bij de Rijkssectoren noodzakelijk om het huidige voorzieningenniveau op termijn te behouden (zie tabel 1 middenvariant). In het krimpscenario wordt uitgegaan van een daling van het voorzieningenniveau (die ontleend zijn aan elders in West-Europa gerealiseerde voorzieningenniveaus door Rijkssectoren), hetgeen leidt tot een daling van de werkgelegenheid bij de Rijkssectoren. In het groeisscenario is daarentegen uitgegaan van een verhoging van het voorzieningenniveau (bijvoorbeeld door kleinere klassen), hetgeen gezien het arbeidsintensieve karakter van veel overheidsdiensten leidt tot een groei van de werkgelegenheid bij de Rijkssectoren met bijna een half procent per jaar.

Per scenario zijn vervolgens veronderstellingen ten aanzien van (het verloop van) bijbehorende overgangskansen naar inactiviteit gemaakt. In figuur A1 t&m 3 aan het eind van deze bijlage zijn enige belangrijke, in de berekeningen toegepaste, overgangskansen weergegeven. Het groeisscenario gaat uit van lage kansen om arbeidsongeschikt of werkloos te worden. In de toekomst heeft de overheid in dit scenario meer werknemers nodig, omdat een flink aantal oudere werknemers met Vut of pensioen gaan (in een latere paragraaf wordt hier uitvoering aandacht aan besteed). Bovendien wordt verondersteld dat de werkgelegenheid bij de Rijkssectoren gaat toenemen. Onder dergelijke omstandigheden zal een werkgever het nodige doen om een werknemer te behouden en wordt de kans op werkloosheid aanmerkelijk kleiner. De kans op werkloosheid daalt dan ook in enkele jaren drastisch ten opzichte van het huidige niveau (de kans op werkloosheid daalt tot het niveau van midden jaren zeventig toen de overheid nog groeide en dientengevolge de kans op werkloosheid nog laag was). Ook de kans op arbeidsongeschiktheid zal dalen. Immers in een organisatie waar geen grote reorganisaties voor de deur staan zal minder stress van werknemers voorkomen. Deze factor is van groot belang voor het risico op arbeidsongeschiktheid. Bovendien zullen de kansen op reïntegratie van arbeidsongeschikten (vanwege de groei van de werkgelegenheid) toenemen en zal de aandacht vanuit de organisatie om werknemers te behouden vergroten naarmate de spanning op de arbeidsmarkt toeneemt. Voorts is verondersteld dat, vanwege het versterkte beroep dat wordt gedaan op de oudere werknemer door de werkgever, de instroom in de VUT/FPU in de periode geleidelijk zal verschuiven naar tweeënzestigjarige leeftijd (de nieuwe spilleeftijd in de FPU-regeling).

Het middenscenario gaat uit van een lichte toename van de werkgelegenheid in sommige Rijkssectoren. In lijn met het groeisscenario daalt de kans om arbeidsongeschikt te worden nog iets in de leeftijdscategorie 55-60. Ook in dit scenario daalt de kans om werkloos te worden sterk; zij het minder dan in de groeivariant. De instroomkansen in de Vut/FPU blijft, met het oog op de overgangsregeling en de onzekerheid over de mogelijke veranderingen in het gebruik dat van de nieuwe FPU-regeling zal worden gemaakt, op het huidige niveau gehandhaafd.

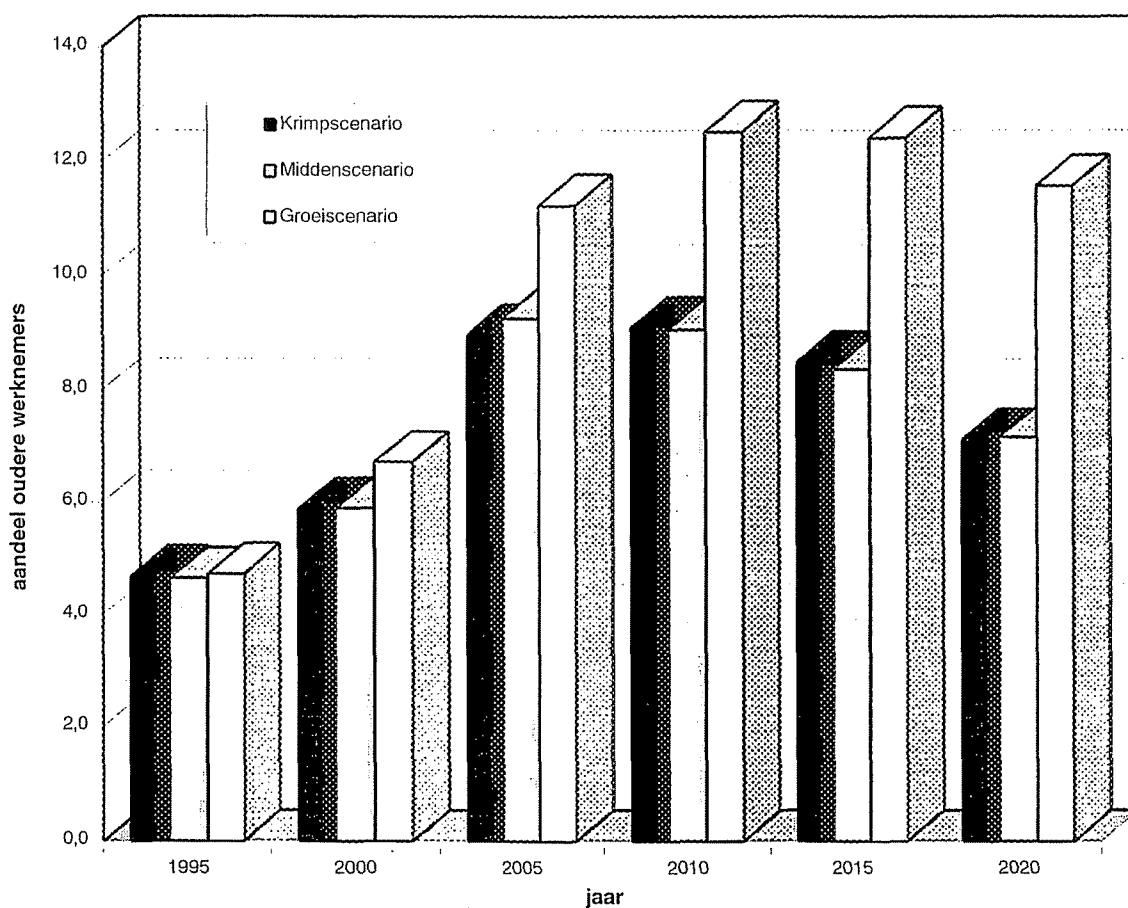
In het krimpscenario neemt de kans om arbeidsongeschikt weer licht toe als gevolg van het mogelijk verloren gaan van de effecten van het recente volumebeleid en de toegenomen spanningen door de voortgaande afslanking. Echter ook in deze variant dalen de wachtgeldkansen. Verondersteld wordt dat de inkrimping voor een deel door natuurlijk verloop zal worden opgevangen. Wel zal men veelvuldig gebruik maken van de mogelijkheden van de VUT/FPU.

3.1 Uitkomsten IBO-berekeningen

Arbeidsparticipatie

Centraal in dit beleidsonderzoek staat de vraag 'hoe gaat de arbeidsparticipatie van oudere werknemers bij de Rijkssectoren zich in de toekomst ontwikkelen?' Figuur 1 geeft inzicht in het aandeel van oudere werknemers (55-65 jarigen) in de totale werkgelegenheid bij de Rijkssectoren. Het aandeel oudere werknemers in de totale werkgelegenheid neemt in het middenscenario toe van circa 5% in 1996 tot 9% in 2010 om daarna te weer iets te dalen naar 7% in 2020. Het krimpscenario levert vergelijkbare cijfers op. Het groeiscenario genereert vanaf 2000/2005 iets hogere aandelen door toedoen van de lage uitstroomkansen naar inactiviteit. Na 2010 daalt in alle gevallen het aandeel oudere werknemers in de totale werkgelegenheid bij de Rijkssectoren, omdat de grote aantallen ouderen tegen die tijd het arbeidsproces verlaten. Wel moet worden opgemerkt dat het feit dat militairen boven 55-jarige leeftijd vrijwel in het geheel niet aan het arbeidsproces deelnemen sterk in de cijfers doorwerkt.

Figuur 1 De voorspelde ontwikkeling van het aandeel oudere werknemers in de totale werkgelegenheid bij de Rijkssectoren naar scenario in de periode 1996-2020.

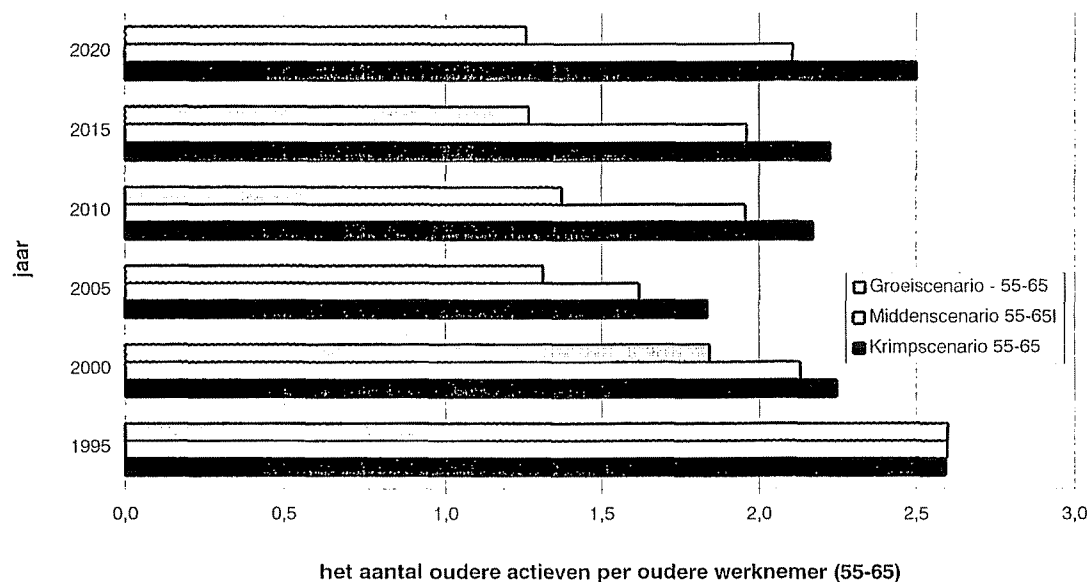


In figuur 2 wordt de ontwikkeling weergegeven van de verhouding inactief/actief in de leeftijdsgroep 55-65 bij Rijkssectoren. In 1995 waren er op elke oudere werknemer (55-65) bij de Rijkssectoren 2,5 inactieven in de leeftijdscategorie 55-65³. In 2010 kunnen die verhoudingen beduidend anders liggen. In het middenscenario staan tegenover elke oudere werkende boven 55 een kleine 2 inactieven. In de daaropvolgende jaren blijft die verhouding gehandhaafd. Uit figuur 2 blijkt dat, onafhankelijk van het scenario, in alle gevallen sprake is van een verbetering van de arbeidsdeelname bij de Rijkssectoren. In het groeiscenario daalt de verhouding zelfs tot 1:1,2. In het krimpscenario is de verbetering van de verhouding actieve/inactieve oudere werknemers (uiteeraard) het geringst. In 2020 ligt de ratio bijna weer op het huidige niveau.

Figuur 2 De voorspelde ontwikkeling van de verhouding inactieven/actieven

³ Door gebruik van een ander basis jaar (1995) en andere databronnen kunnen verschillen ontstaan ten opzichte van eerder vermelde cijfers.

werknemers in de leeftijdscategorie 55-65 naar scenario 1996-2020.



Inactiviteit

De onderstaande uitkomsten hebben betrekking op de ontwikkeling van enerzijds alle inactieven bij de Rijkssectoren en anderzijds de oudere inactieven. Uit figuur 3 blijkt dat, ondanks de verbetering van de verhouding actieve/inactieve oudere werknemers bij de Rijkssectoren, het aantal inactieven door de vergrijzing de komende 10-15 jaar zal gaan toenemen. De inactiviteit ligt in de periode 2000-2010 circa 10 tot 20 procent boven het niveau in 1996. In 2020 ligt het aantal inactieven in het middenscenario en het groeiscenario's weer ongeveer op het huidige niveau. In het krimpscenario blijft het aantal inactieven na 2000 aanmerkelijk langer op een hoger niveau. Ook in 2020 ligt het niveau van inactiviteit nog bijna 10 procent boven het huidige niveau. Zoals te verwachten viel neemt de inactiviteit met name bij de ouderen sterk toe; de index bereikt in 2010 bijna 150 procent, alvorens de geleidelijke daling inzet.

Dat het effect van de vergrijzing - het oplopen van het aantal inactieve ouderen - niet (nog) duidelijker voelbaar is komt door twee factoren, te weten:

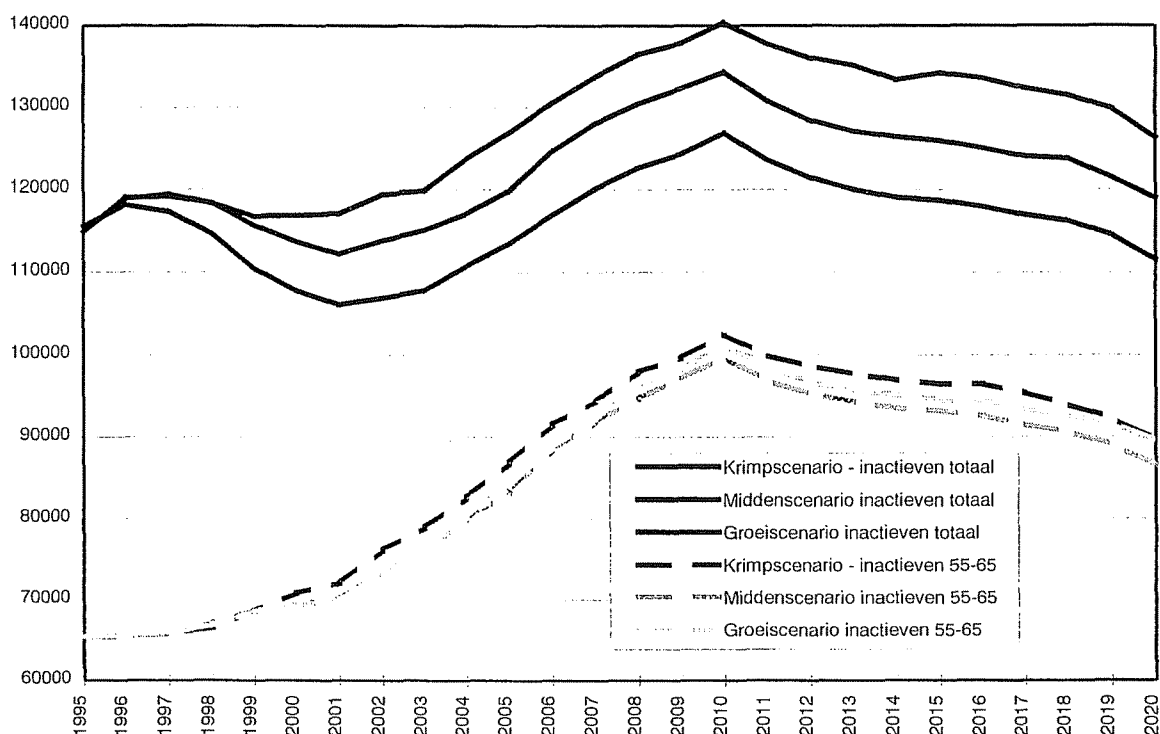
- De hoge uitstroom van 'zittende' inactieven uit de inactiviteitsregelingen (wachtgeld, VUT, FLO/UKW en arbeidsongeschiktheid) naar ouderdomspensioen. Door de snelle ontwikkeling van de inactiviteit in het verleden zitten nu grote(re) aantallen ouderen in inactiviteitsregelingen. In de komende jaren bereiken deze grote groepen de pensioengerechtigde leeftijd, hetgeen de toename van de instroom in de inactiviteitsregelingen door de ' grijze golf' deels compenseert.
- De abrupte daling van de uitstroomkansen in arbeidsongeschiktheid en de veronderstelde daling van de wachtgeldkansen zorgt voor een relatief lagere instroom in inactiviteitsregelingen dan in het verleden het geval was. Ook de verschuiving van de spijleeftijd in de VUT/FPU regeling draagt bij aan deze ontwikkeling.

Een behoedzame schatting van de ontwikkeling van de kansen op inactiviteit draagt tevens bij aan het resulterende beeld. Door deze aanpak worden niet de uiterste grenzen van mogelijke ontwikkelingen verkend. De verschillen tussen de scenario's zijn dientengevolge gematigd. Bij dat laatste speelt ook substitutie tussen uitstroomkanalen een rol. Werknemers die in het krimpscenario via het wachtgeld het arbeidsproces verlaten, maar in het midden-, of groeiscenario actief blijven stromen in de laatst genoemde scenario's via arbeidsongeschiktheid of Vut/FPU&UKW uiteindelijk toch uit.

Het effect van substitutie wordt goed geïllustreerd door de ontwikkeling van het aantal inactieven in de leeftijdscategorie 55-65. In het groeiscenario blijven meer 'baby boomers' (de generatie 45-e.o.) actief, getuige de lagere totale inactiviteit. Na verloop van tijd komen deze groepen echter in aanmerking voor VUT/FPU en ook zullen meer van hen arbeidsongeschiktheid raken (ze zijn immers niet werkloos geworden), hetgeen uiteindelijk in de periode na 2004 in de leeftijdscategorie 55-65 tot een groter aantal oudere inactieven leidt dan in de middenvariant het geval is (zie figuur 3). Wel zal het kostenplaatje in het voordeel van de groeivariant kunnen uitpakken nu de werknemer meer bijdraagt aan zijn/haar flexibel pensioen.

Uiteraard is de totale gemiddelde duur van het werkzame leven in het groeiscenario langer. Daar staat tegenover dat de totale loonsom in een midden-, of groeiscenario hoger zal zijn dan in het krimpscenario. Oudere werknemers verdienen immers meer dan jonge schoolverlaters. In het krimpscenario staat tegenover de hogere uitkeringslasten dan ook een lagere totale loonsom door het kleinere aantal werknemers. Ook de zogenoemde structuurcomponent in de incidentele loonontwikkeling (goedkope jongeren voor duurdere ouderen) zal in het krimpscenario lager zijn dan in het groeiscenario. Wel moet men rekening houden met het effect dat door grotere aandeel van jongeren in het werknemersbestand het incidenteel vervolgens weer oploopt door promotie (ouderen bevinden zich meestentijds op het eind van hun schaal).

Figuur 3 De ontwikkeling van het aantal inactieven (totaal en in de leeftijdscategorie 55-65) in voltijdsequivalenten bij de Rijkssectoren naar scenario 1996-2020



Tabel 2 A) Gemiddeld aantal inactieven in 1995 en gemiddeld aantal inactieven in de periode 1995-2020, alsmede de gemiddelde uitgaven (in miljarden) voor inactiviteitsregelingen in 1995 en B) de uitgaven voor inactiviteitsregelingen in de periode 1995-2020 naar scenario en leeftijd voor de Rijkssectoren.

A Stand 1995		aantal inactieven (vte)		uitgaven	
Totale inactiviteit		115.000		5,2 miljard	
Oudere inactieven 55-65		65.500		3,2 miljard	
B Periode 1995-2020		Krimpscenario	middenscenario	groeiscenari	
		o			
Totale inactiviteit					
Gemiddeld aantal inactieven		133.000	126.500	120.000	
Gemiddelde uitgaven per jaar*		6,2	5,9	5,7	
Inactieven 55-65					
Gemiddeld aantal inactieven		89.000	86.500	87.500	
Gemiddelde uitgaven per jaar		4,5	4,4	4,4	

* Om een indruk te geven van mogelijke lasten is de gemiddelde uitkering voor IP op 41.500, voor VUT/FPU op 52.000, voor UKW op 71.000 bruto en voor wachtgeld op 52.000 bruto gesteld.

De totale inactiviteit (ongeacht leeftijd) ligt in de periode 1995-2020 tussen de vijf en ruim vijftienduizend voltijdsequivalenten hoger dan in 1995 het geval was. In totaal is daarmee zo'n 5,7 à 6,2 miljard per jaar aan uitgaven mee gemoeid (in prijzen 1995, zie tabel 2). Zoals gezegd lijken de

verschillen tussen de scenario's op jaarbasis niet bijzonder groot. De cijfers geven het belang aan van de daling van de kansen op inactiviteit die de rijkssectoren de laatste vijf jaar heeft doorgemaakt, alsmede het effect van een significante daling van de kans op werkloosheid.

Let wel, de in tabel 2 vermelde mogelijke (additionele) uitgaven zijn gebaseerd op gemiddelde voltijdsuitkeringen en dientengevolge slechts indicatief. Tevens moet worden gesteld dat de verschuiving van de bekostiging van de VUT/FPU voor rekening van de werknemer in deze berekening niet is meegenomen.

De uitgaven zijn echter niet evenredig verdeeld over de komende vijftientig jaar. Het probleem van oplopende uitgaven zal zich met name vanaf 2002 gaan voordoen. Voor de Rijkssectoren ligt de toename van de jaarlijkse lasten onder de gehanteerde vooronderstellingen dus nog niet in de komende kabinetsperiode, maar in de daaropvolgende twee kabinetsperioden (2002-2010). Wat betreft de doelgroep van deze IBO (de 55-65 jarigen) zullen de kosten, getuige figuur 3, vrijwel zeker al in de komende kabinetsperiode gaan oplopen.

Samenstelling

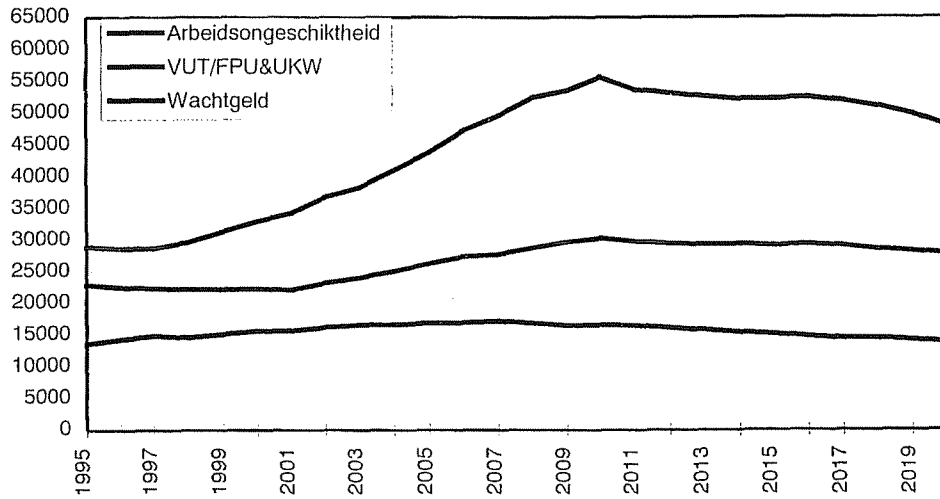
Omdat de gemiddelde uitkeringen naar inactiviteitsregeling in hoogte en duur van elkaar verschillen is niet enkel het aantal inactieven, maar ook de samenstelling naar inactiviteitsregeling van wezenlijk belang voor het resulterende kostenplaatje. In figuur 4a t&m c staat de ontwikkeling van de inactiviteit naar type inactiviteitsregeling centraal. In het krimpscenario neemt het wachtgeld, zoals te verwachten viel, een belangrijker aandeel in. Ook in het midden-, en groeiscenario zien we het aantal wachtgelders aanvankelijk heel licht oplopen om daarna geleidelijk af te nemen. De arbeidsongeschiktheid loopt na 2000 in alle scenario's licht op. In de midden- en groeiscenario's bevindt de arbeidsongeschiktheid zich langer op een hoog niveau. Het aantal VUT/FPU&UKW-ers neemt sterk toe. Met name in het groeiscenario neemt VUT/FPU&UKW een steeds dominantere positie in, hetgeen het effect van uitwisseling tussen inactiviteitsregelingen wederom illustreert. In de groeivariant tredt men in mindere mate via het wachtgeld, maar op een later moment via de VUT/FPU en arbeidsongeschiktheid uit. Overigens gaat een deel van de winst van latere uittreding uit het arbeidsproces verloren door de gemiddeld hogere uitkering die dan wordt genoten.

De ontwikkeling van de uitgaven naar type regeling

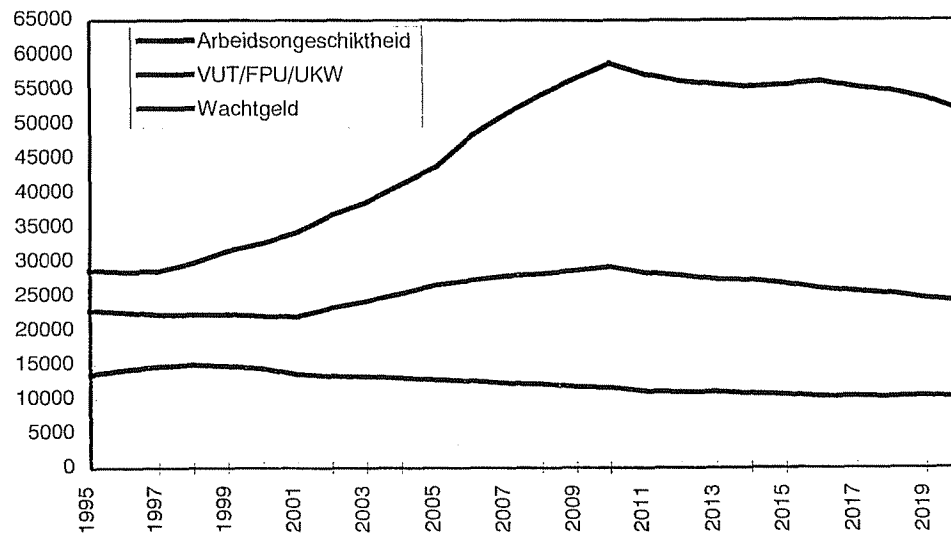
Tabel 3 geeft inzicht in de ontwikkeling van de uitgaven per type inactiviteitsregeling. Opvallend is de stabilisatie c.q. slechts lichte toename van de uitgaven voor arbeidsongeschiktheid. Bedenk daarbij dat de populatie die kans loopt op arbeidsongeschiktheid door de sterk dalende kans om via wachtgeld het arbeidsproces te verlaten relatief sterk toeneemt. De daling van de kans om arbeidsongeschikt te worden beteugelt voor een belangrijk deel het effect van de toename van de 'risicopopulatie' - de leeftijdsgroep met de hoogste kans om in te stromen in de arbeidsongeschiktheid (40-65 jarigen) - als gevolg van de vergrijzing van het werknemersbestand. Bovendien is de uitstroom uit de arbeidsongeschiktheid ook in de toekomst hoog, doordat - zoals reeds gememoreerd - de grote groepen die in het verleden zijn ingestroomd nu en in de komende jaren met pensioen gaan. In alle varianten lopen de uitgaven voor VUT/FPU&UKW op. Het is echter wel zo dat in de loop der jaren de uitgaven voor VUT/FPU, als gevolg van het aflopen van het belang van de overgangsregeling in de financiering van de VUT/FPU, voor een steeds groter deel door de werknemers zullen worden opgebracht.

In het groeiscenario is sprake van het optreden van de reeds vermelde 'communicerende vaten'. Door de lage wachtgeldkans blijven relatief veel werknemers actief, waardoor de instroom op latere datum in de VUT/FPU&UKW toeneemt. In de hoge variant wordt juist veel gebruik gemaakt van de mogelijkheden die VUT/FPU biedt, dat gaat met name in het tijdvak 2010-2020 wel gepaard met lagere gemiddelde uitkeringen, omdat niet iedereen een volledige opbouw van zijn/haar flexibel pensioen zal hebben.

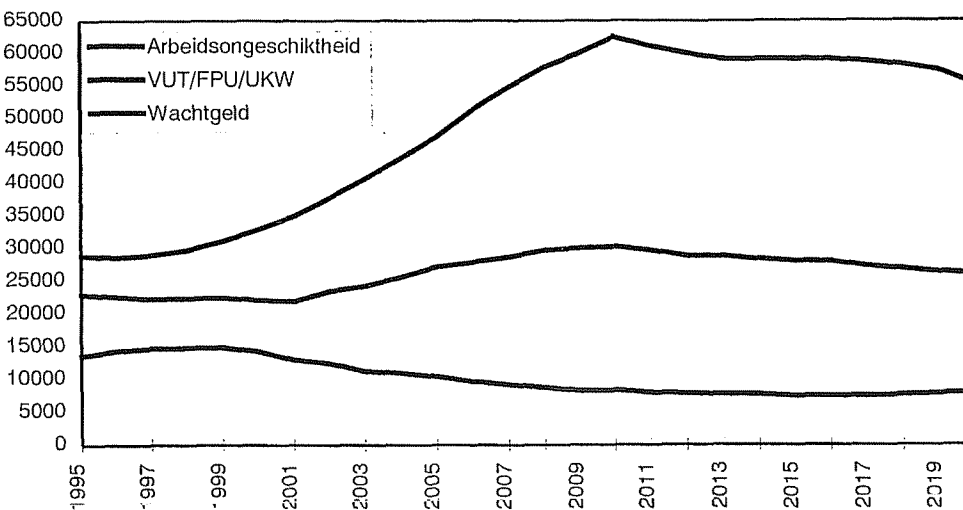
Figuur 4 De ontwikkeling van de samenstelling van de inactiviteit onder ouderen (55-65 jarigen) naar type regeling en scenario 1996-2020
a). Het krimpscenario



b). Het middenscenario



c). Het groeiscenario



Bron: AO-prognosemodel o.b.v. ABP bronbestanden, Ministerie van Binnenlandse Zaken, Den Haag.

Tabel 3 De uitgaven (in miljoenen) en aantallen oudere inactieven (55-65 jarigen) naar type regeling in 1995 en de geschatte gemiddelde jaarlijkse uitgaven en aantallen inactieven in de periode 1995-2020 naar scenario voor de Rijkssectoren.

(Gemiddelde) uitgaven & aantal inactieven	1995	1995-2020		
		Krimpscenario	Middenscenario	Groeiscenario
aantal arbeidsongeschikten	22.000	27.500	26.500	27.500
IP-uitgaven per jaar*	950	1.140	1.100	1.130
aantal Vutters/FPU&UKW	29.000	45.500	47.500	49.500
VUT/FPU&UKW-uitgaven per jaar*	1.670	2.525	2.620	2.740
aantal wachtgelders	13.750	16.000	13.000	10.500
wachtgelduitgaven per jaar*	700	825	655	540

De gemiddelde jaarlijkse wachtgelduitgaven in de periode 1995-2020 liggen in het krimpscenario iets boven de uitgaven in 1995, hetgeen de resultante is van het oplopen van de wachtgelduitgaven in de komende tien jaar en een vervolgens een geleidelijke daling van de uitgaven in de resterende tien/twaalf jaar. In het midden- en groeiscenario dalen de wachtgeldlasten tot beduidend onder het huidige niveau.

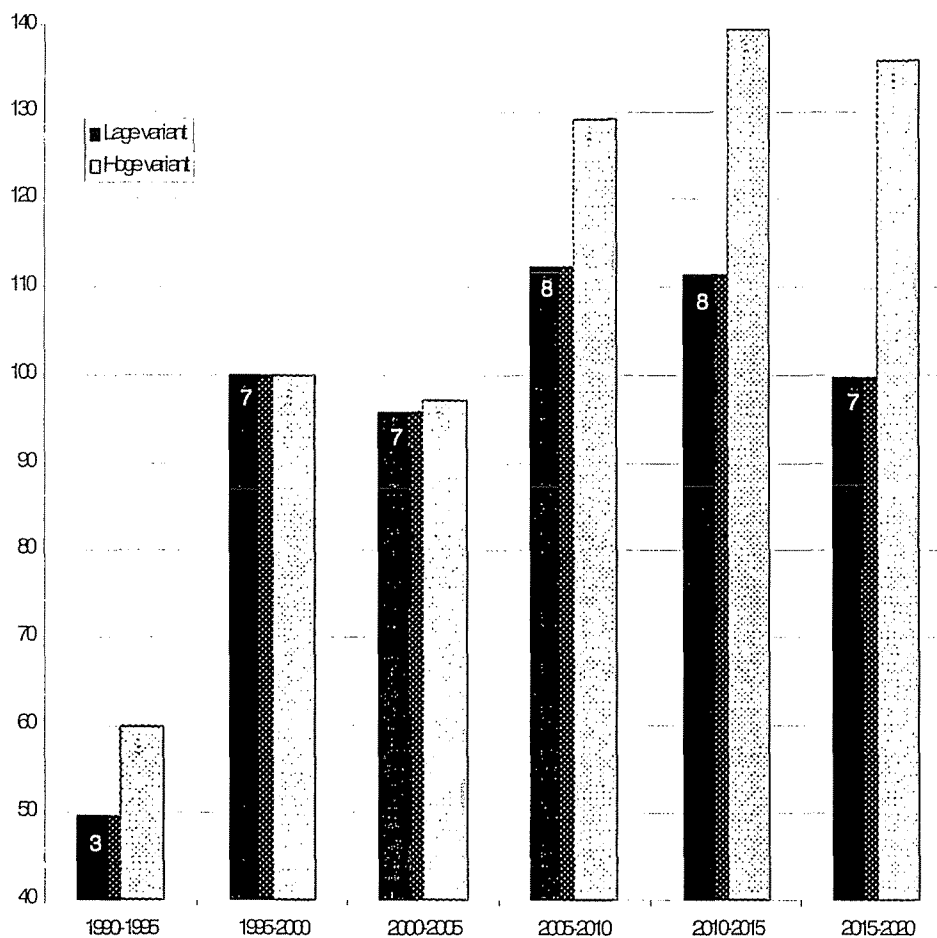
3.2 De toekomstige vervangingsvraag

De komende vijf tot tien jaar lijken een *periode van omslag* te gaan vormen. De vergrijzing van het personeelsbestand bij de overheid nadert zijn hoogtepunt (de vergrijzingspiek ligt rond 2005-2010). Dat betekent dat bij ongewijzigd beleid de uitstroom het komende decennium sterk zal gaan toenemen.

Figuur 5 geeft inzicht in de ontwikkeling van de vervangingsvraag tengevolge van de uitstroom van ouderen (50 jaar e.o). Er is verondersteld dat alle uitstroom boven 50-jarige leeftijd leidt tot vervangingsvraag. Uiteraard is de totale vervangingsvraag groter, doordat ook onder de vijftigjarige leeftijd werknemers de overheid definitief verlaten. Figuur 5 toont een duidelijke trend. In de periode 2000-2020 is, enkel op grond van de uitstroom van ouderen uit het personeelsbestand van de Rijkssectoren, het personeelsbestand al voor driekwart vervangen. De vervangingsvraag van de Rijkssectoren neemt toe van gemiddeld 7.500 per jaar in de periode 1990-1995 tot circa 17.500 per jaar in de periode 2010-2015; een verdubbeling in 15 jaar. Bedenk ook dat - als gevolg van een groter aandeel deeltijders onder de nieuwe instromers ten opzichte van de vertrekkende ouderen - beduidend meer werknemers nodig zijn om de vrijgekomen plaatsen op te vullen. Bovendien heeft de vervangingsvraag in het recente verleden niet altijd geleid tot daadwerkelijke werving als gevolg van afslankingsoperaties. Na een periode van sterke toename van de vervangingsvraag volgt de afbouw in de periode 2010/2015-2020. Echter ook in deze periode ligt de vervangingsvraag nog beduidend boven het huidige niveau.

In Figuur 5 zijn de uitstroomkansen van de groei- en krimpscenario's toegepast teneinde een zekere bandbreedte rondom de voorspelde vervangingsvraag weer te geven. Het effect van beperking van de uitstroom naar inactiviteitsregelingen is tweeledig. Enerzijds wordt de uitstroom getemporiseerd en anderzijds wordt de vervangingsvraag verkleind door verlenging van de gemiddelde duur van het werkzame leven. De temporisering van de vervangingsvraag wordt veroorzaakt, doordat de uitstroomkansen naar arbeidsongeschiktheid en wachtgeld weliswaar lager zijn, maar dat men uiteindelijk via de VUT/FPU wel het arbeidsproces verlaat met als gevolg dat de uitstroom meer wordt gespreid. Dat kan van belang zijn gezien de oplopende spanningen op de arbeidsmarkt. Temporiseren van de vervangingsvraag kan immers de reeds oplopende druk op de arbeidsmarkt de komende jaren minder doen worden.

Figuur 5 De geschatte cumulatieve vervangingsvraag (index 1995-200=100 en in vte's) per vijfjaarsperiode tengevolge van de uitstroom van ouderen (50 jaar e.o.) in de periode 1990-2020, waarbij de uitstroomkansen van het krimp- en groeiscenario zijn toegepast*



* Als gevolg van het feit dat de projectie in 1995 start kan enkel de periode 1990-1995 (de eerste periode waarover realisatiecijfers bekend zijn) als basis voor de indexering dienen. Wel is de projectieperiode 1995-2000 op 100 gesteld, hetgeen leidt tot een verschillende basis voor indexering.

Bron: Kerngegevens Overheid en het AO-prognosemodel o.b.v. het ABP-bestand, Ministerie van Binnenlandse Zaken, Den Haag.

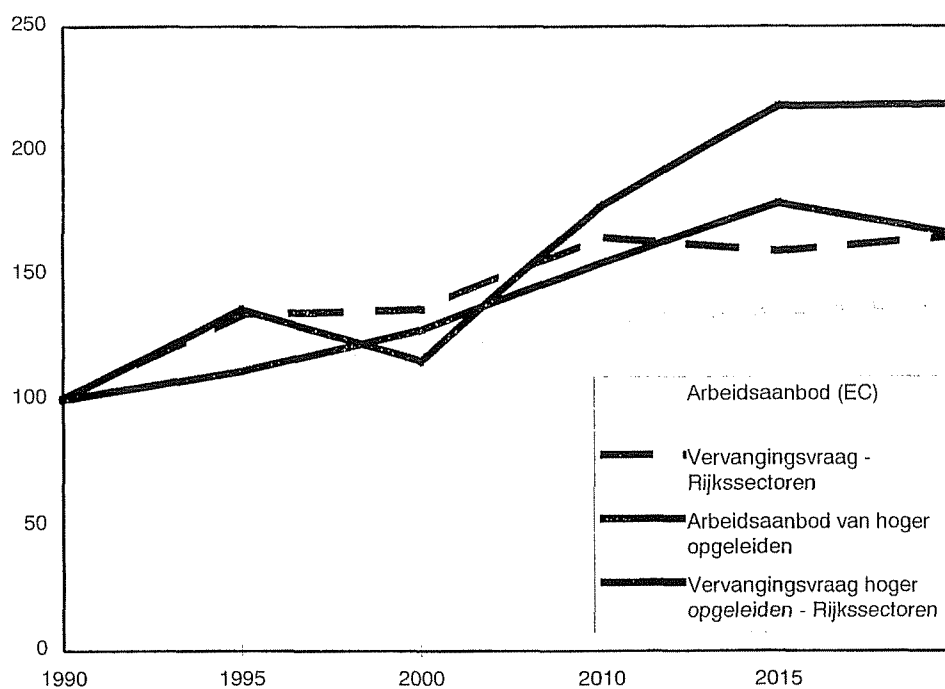
4. Vraag en Aanbod

In het voorgaande is aangegeven dat de overheid de komende jaren in belangrijke mate zal bijdragen aan de vraag naar arbeid. Indien de huidige arbeidsdeelnamecijfers worden gehanteerd dan zal het arbeidsaanbod op het huidige niveau stabiliseren, dan wel licht dalen (CBS, Eurostat). In de vooruitberekeningen van het CBS en CPB (Bevolking en Arbeidsaanbod, 1997) wordt evenwel aanvullend beleid, ondermeer op het gebied van de arbeidsdeelname van ouderen, en veranderend arbeidsdeelnamegedrag verondersteld die leidt tot een fikse stijging van het arbeidsaanbod (zie ook figuur 6). In figuur 6 is voor zowel het totaal als de groep hoger opgeleiden de ontwikkeling van het arbeidsaanbod (scenario European Coordination) afgezet tegen de vraag naar arbeidskrachten die door de overheid naar verwachting zal worden uitgeoefend.

Uit figuur 6 blijkt dat de vervangingsvraag van de Rijkssectoren met name bij de hoger opgeleiden aanmerkelijk sneller oploopt dan het arbeidsaanbod. Bedenk daarbij dat maar liefst éénderde van de hoger opgeleiden werkt bij de overheid. Als in de betreffende periode ook in de markt sprake is van aanmerkelijk groei van de vraag naar arbeid dan zal de situatie op de arbeidsmarkt sterk kunnen verkrappen. De verwachting is dat, door de groei van de werkgelegenheid in de dienstensectoren en de (voortgaande) verhoging van beroepsprofielen binnen sectoren, de vraag naar arbeid in de marktsectoren steeds kennisintensiever van karakter zal worden. De slag om de hoog opgeleiden zal in de komende jaren naar verwachting dan ook in volle omvang losbranden. De 'dip' in de vervangingsvraag rond 2000 is het gevolg van de veronderstelde drastische daling van de kansen op werkloosheid, hetgeen leidt tot uitstel van vervangingsvraag.

Figuur 6 Een confrontatie van de ontwikkeling van vervangingsvraag naar werknemers door de

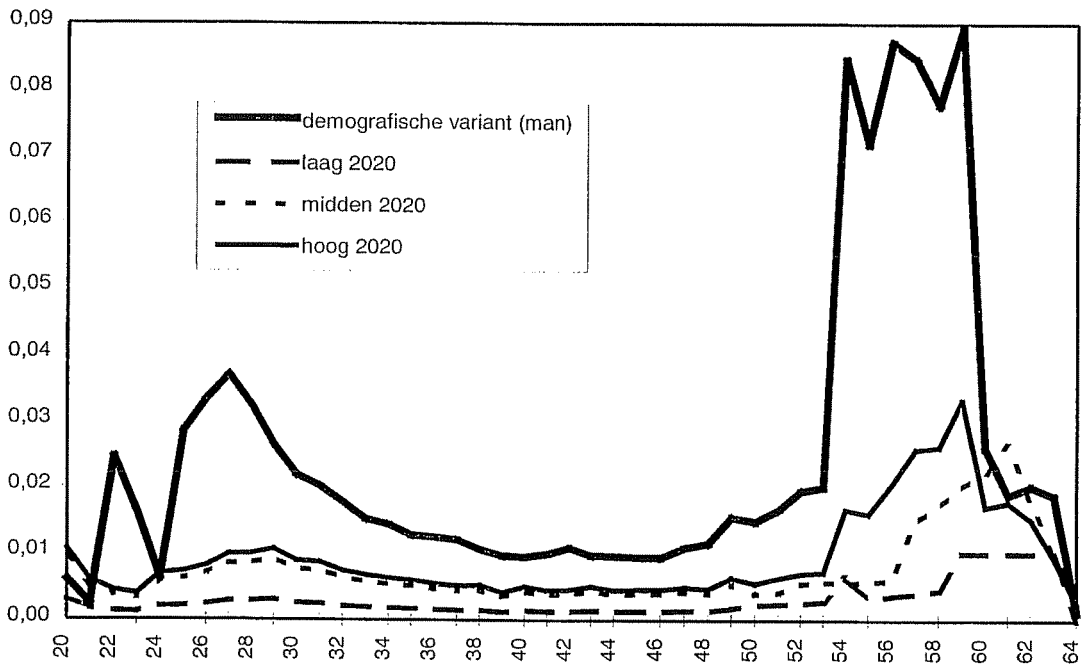
Rijkssectoren en het arbeidsaanbod (totaal & hoger opgeleiden) in de projectieperiode 1995-2020.



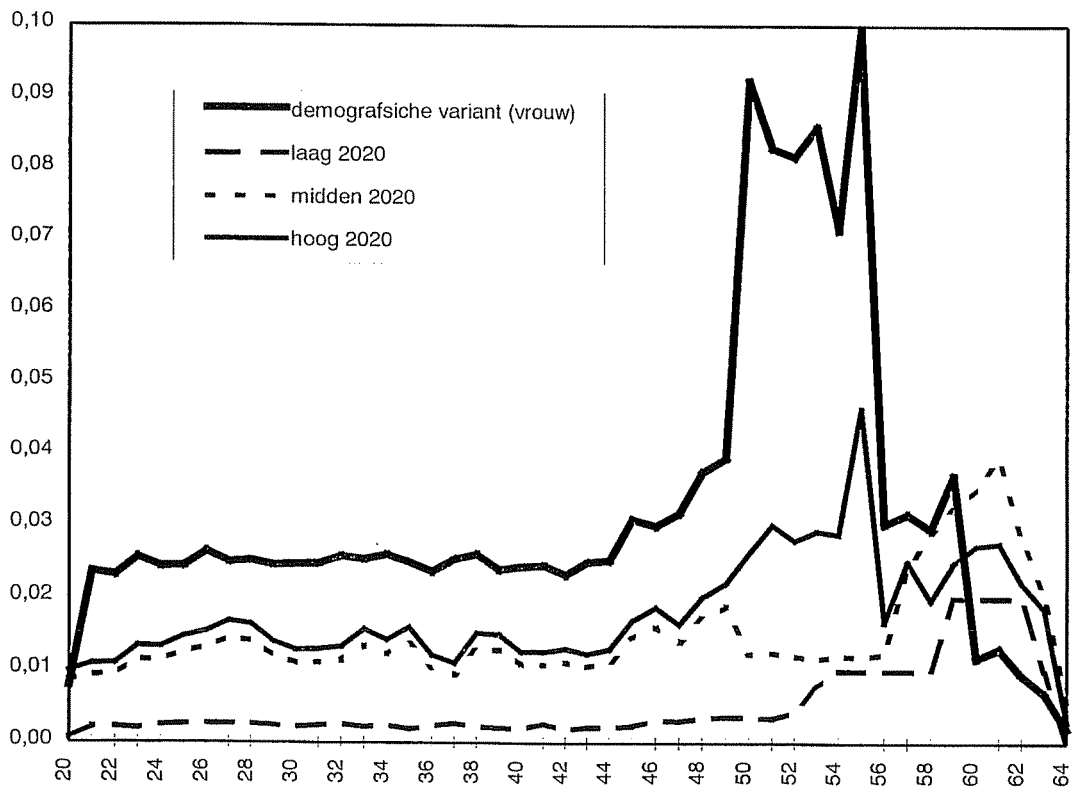
Figuur A Enige leeftijdsprofielen van belangrijke overgangskansen naar geslacht.

A1 De prognose van de wachtgeldkans (lage, midden, hoge variant voor het jaar 2020 en de demografische variant/gemiddelde van de laatste waarnemingen)

a. Mannen

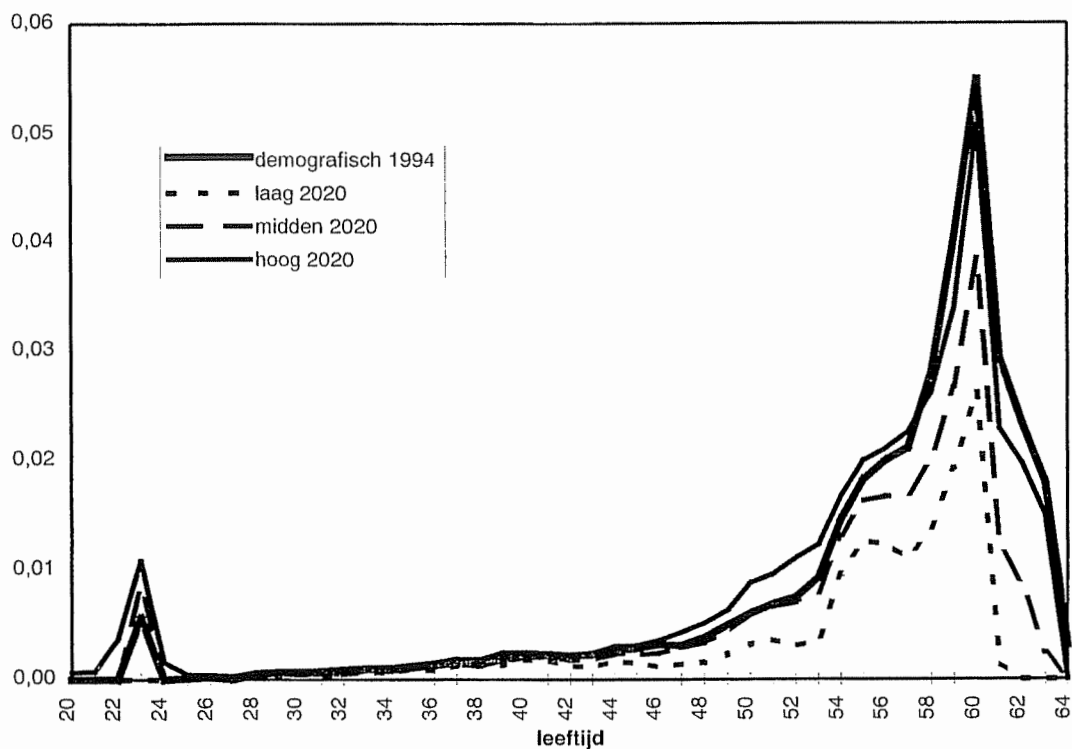


b. Vrouwen

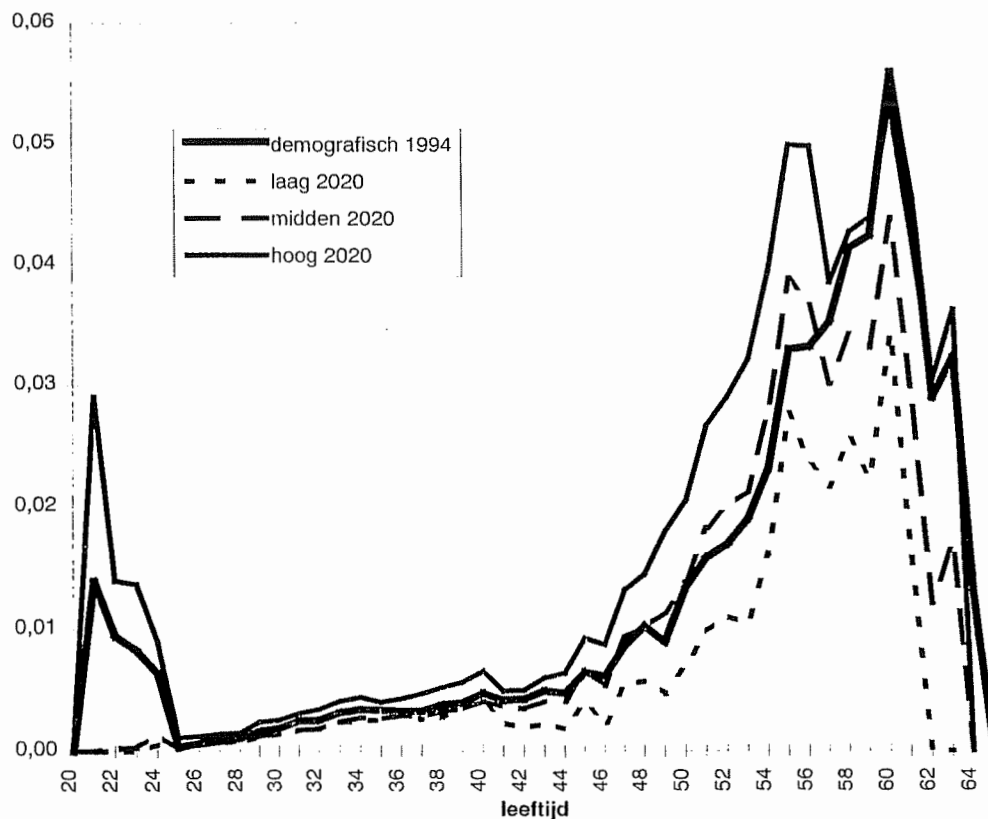


A2 De prognose van de arbeidsongeschiktheidskans (lage, midden, hoge variant en het gemiddelde van de laatste waarnemingen; de demografische variant) naar geslacht voor het jaar 2020

a. Mannen

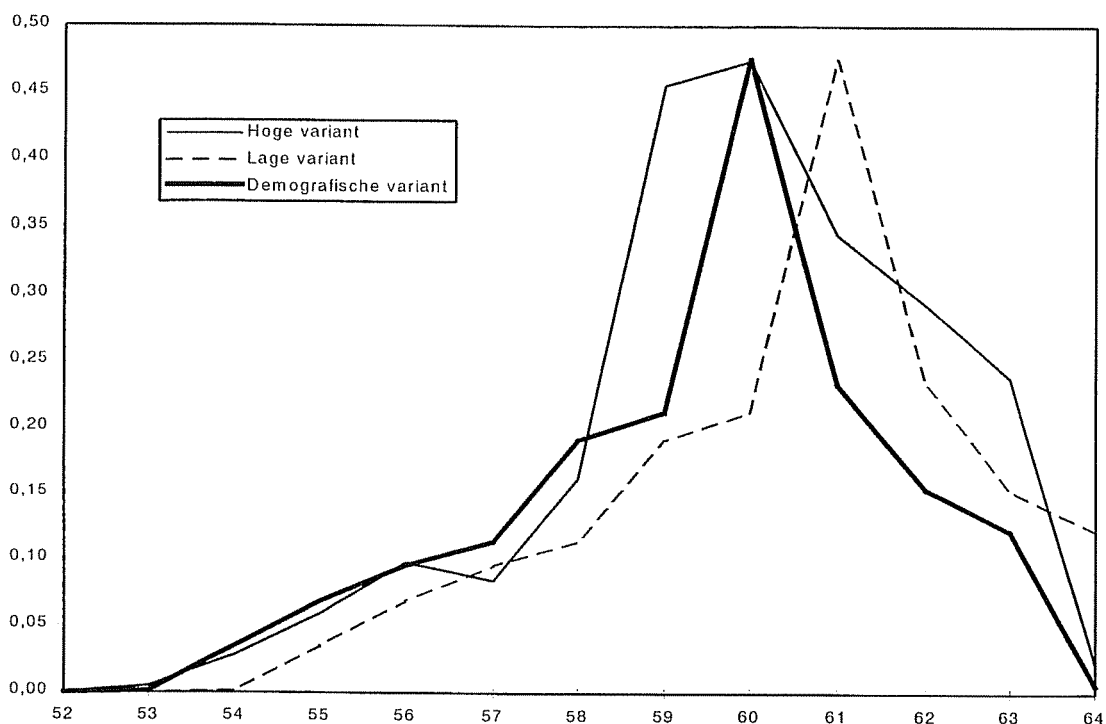


b. Vrouwen

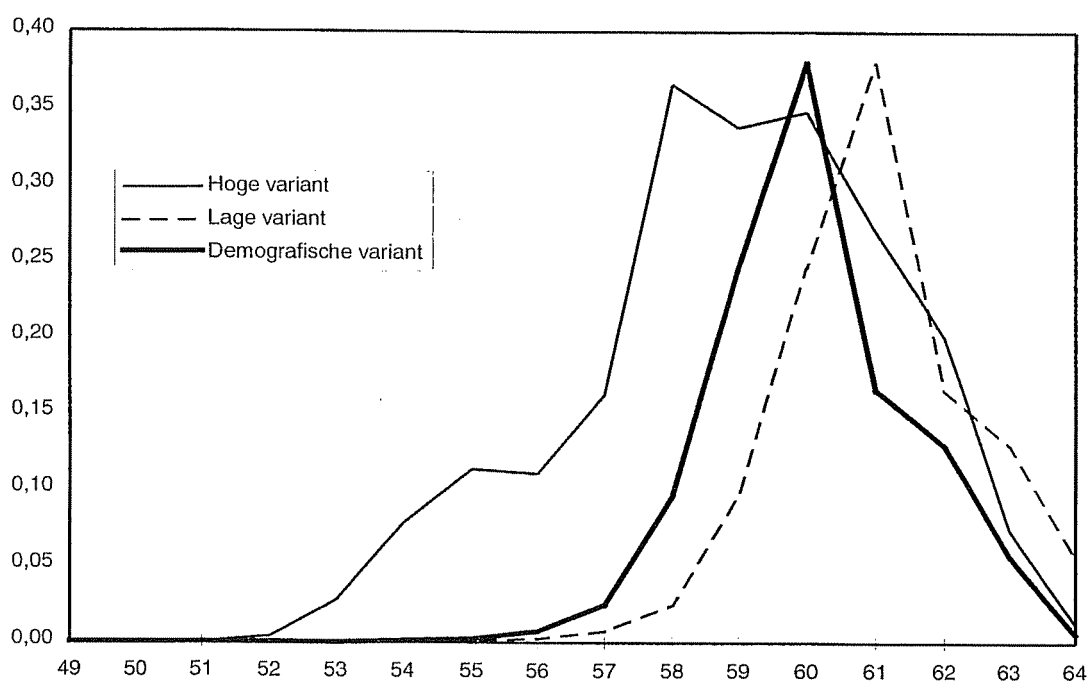


A3 De prognose van de VUT/FPUkans (lage, midden, hoge en midden variant; de midden en demografische variant vallen in deze samen) naar geslacht voor het jaar 2020

a. Mannen



b. Vrouwen



Bijlage 7

CENTRAAL PLANBUREAU

NOTITIE

Nummer : 98/41
Datum : 18 juni 1998
Aan : BiZa, Fin

Interdepartementaal Beleidsonderzoek 'Arbeidsparticipatie van ouderen bij de rijksoverheid'

1. Inleiding

Deze notitie bevat commentaar van CPB-zijde op het concept van hoofdstuk 4 van de rapportage inzake bovengenoemd onderzoek dd. 3 juni 1998. Tevens is kennisgenomen van concepten dd. 19 en 27 mei 1998. De probleemstelling spitst zich toe op de uitreding van oudere werknemers in verband met de kosten van de uitrederegelingen en de arbeidsmarkt-knelpunten die zich kunnen voordoen bij daaruit voortvloeiende vervangingsvraag.

In deze notitie wordt achtereenvolgens ingegaan op de microsimulatie-methode, de gehanteerde overgangskansen en de werkgelegenheidsontwikkeling bij de overheid. De toegepaste methode lijkt globaal gesproken geschikt voor de doorrekeningen in het kader van het onderhavige onderzoek. Waar het gaat om de kwantitatieve invulling en de beoordeling van de uitkomsten is het CPB geneigd zich terughoudend op te stellen. Dit vindt zijn oorzaak in de keuze van de scenario's. Deze zijn qua demografische en economische ontwikkeling nauwelijks uitgewerkt. Het is daarom niet duidelijk hoe zij moeten worden vergeleken met het referentiekader van de recente lange-termijnscenario's van het CPB, waarin een dergelijke uitwerking juist op de voorgrond staat¹.

2. Microsimulatie-methode

2.1 Microsimulatie als instrument voor lange termijn-verkenningen

Microsimulatie wordt al vele jaren gebruikt als hulpmiddel bij de evaluatie van overheidsbeleid op het gebied van sociale zekerheid en op sociaal-economisch gebied. Het pionierswerk op dit terrein vond in de jaren '50 in de Verenigde Staten plaats door G. Orcutt². In de jaren daarna is het gebruik ervan in vele landen toegenomen, waarbij zowel het toepassingsgebied is uitgebreid, bijvoorbeeld naar de sfeer van de gezondheidszorg, als ook de werkingssfeer van de modellen algemener werd, bijvoorbeeld door simuleren van gedragsrespons op beleidsmaatregelen. Hoewel in vele landen het gebruik van simulatiemodellen voor de

¹ CBS/CPB (1997), 'Bevolking en arbeidsaanbod: drie scenario's tot 2020', Sdu, Den Haag

² Orcutt, G. (1957), 'A new type of socio-economic system', Review of Economics and Statistics, Urban Institute Press, Washington.

beoordeling van de directe korte termijn-verdelingseffecten van belastingen en sociale zekerheid routine is geworden, geldt dat niet voor de modellen die ontworpen zijn voor de lange-termijneffecten van beleidsmaatregelen of demografische processen³.

Dit hangt samen met het verschil in structuur van beide type modellen. Kenmerkend voor een microsimulatiemodel is de simulatie van specifieke kenmerken van individuele beslissings-eenheden, zoals personen, gezinnen, bedrijven. Uitgangspunt daarbij vormt een bestand met een (groot) aantal kenmerken van de relevante eenheid, bijvoorbeeld een steekproef van werknemers in Nederland met gegevens over leeftijd, opleiding, geslacht, loonniveau etc. Doel van de microsimulatie kan dan zijn na te gaan hoeveel werknemers vallen onder de invloedssfeer van voorgenomen wijziging van belastingtarieven. Een aantrekkelijke eigenschap van microsimulatie is daarbij de mogelijkheid het microbestand naar believen te aggregeren conform de in het bestand aanwezige gegevens. Ook kan worden nagegaan bij welke eenheden cumulatie van beleidseffecten optreedt. In het algemeen geldt dat microsimulatie de voorkeur heeft boven modellering middels een stelsel vergelijkingen, als de beslissingseenheden zeer heterogeen naar onderzoeksrelevante kenmerken zijn, in het bijzonder als sprake is van een institutioneel kader van gedetailleerde regelingen, waarop de beslissingseenheden zeer uiteenlopende gedragsreacties kunnen hebben. Gaat het om korte termijn-effecten binnen een periode van een paar jaar, bijvoorbeeld het directe effect van belastingwijziging op de loonverdeling, dan kan volstaan worden met *statische* microsimulatie. Hierbij is een cross-sectie microbestand voldoende om de geschatte effecten te berekenen, eventueel na herweging van het bestand en aanpassing van nominale variabelen zoals bij de loonvoet de correctie voor loonstijging in de betrokken periode. Bij de bestudering van effecten op langere termijn, waarbij structurele veranderingen betrokken zijn zoals bij de demografische ontwikkeling en waarbij de ontwikkeling in de loop der tijd van de afzonderlijke eenheden van belang is, is *dynamische* microsimulatie het geëigende instrument. Daarbij wordt voor iedere individuele eenheid gesimuleerd hoe de betreffende kenmerken zich in de loop der tijd ontwikkelen met gebruikmaking van parameters die geschat zijn op historisch datamateriaal waarin een dergelijke ontwikkeling is vastgelegd (paneldata).

Naarmate de tijdshorizon van een dergelijke simulatie verder weg is, is zij omgeven met meer onzekerheid, omdat de institutionele omgeving zeer kan veranderen en interactie tussen het gedrag van individuen en overheid kan optreden, waarbij de geschatte parameterwaarden hun relevantie gaandeweg verliezen. Deze onzekerheid gevoegd bij het veelal ontbreken van betrouwbare paneldata brengt met zich mee dat het gebruik van dergelijke dynamische microsimulatiemodellen nog niet de vlucht heeft genomen die de statische modellen hebben. Hoewel de voorspellende waarde van dynamische microsimulatie beperkt is, kan zij toch een belangrijke rol vervullen, om latente dynamische trekken van een micro-economische populatie binnen een al dan niet veranderende institutionele 'setting' te laten zien. Als zodanig wordt deze vorm van microsimulatie vaker toegepast, zeker in de context van de

³ Harding, A. (ed.) (1996), *Microsimulation and Economic Policy*, Contributions to Economic Analysis, vol. 232.

gevolgen van een verouderende beroepsbevolking zoals bij het in de volgende paragraaf besproken BiZa-model het geval is ⁴.

2.2 Het BiZa-model inzake participatie van ouderen bij de rijksoverheid

Het BiZa-model is ontwikkeld om (op langere termijn) de vergrijzing bij het personeelsbestand van de rijksoverheid na te gaan. Zoals hiervoor werd aangegeven is een dynamisch microsimulatiemodel daartoe een geëigende methode. In deze paragraaf wordt de gebruikte techniek beschreven voorzien van een aantal kanttekeningen die berusten op de ervaring met dit soort modellen⁵.

Het bestand waarop het model draait vormt een steekproef van ca. 10% uit ABP-gegevens over de ca. 600 duizend werknemers in dienst van de overheid (exclusief lagere overheden). Daarmee heeft de micro-eenheid van het model betrekking op personen en is geen informatie beschikbaar over het huishouden waartoe de persoon behoort. Ook de opleidingsdimensie ontbreekt in het bestand, hetgeen minder een probleem is als bedacht wordt dat alleen al 40 à 50% van de betrokken werknemers werkzaam is in de sector Onderwijs, waarbij het merendeels om hoger opgeleiden gaat. Omdat bij een stochastisch dynamisch microsimulatiemodel voor iedere micro-eenheid de overgang tussen 'toestanden', in dit geval sociaal-economische posities, wordt gesimuleerd, heeft het model als parameters 'overgangskansen' tussen deze toestanden nodig. De overgangskansen zijn geschat op paneldata, in dit geval het (grote) ABP-bestand⁶, en kunnen worden onderscheiden naar sterfteskansen, IP- of arbeidsongeschiktheidskansen, wachtgeldkansen, ontslagkansen, VUT/FPU-kansen, promotiekansen en reïntegratiekansen, alle vrijwel zonder uitzondering uitgesplitst naar leeftijd en geslacht. Deze kansen hebben betrekking op het werknemersbestand op enig moment. Daarnaast is er een instroom van nieuwe werknemers met een profiel op basis van de karakteristieken van de instroom in 1994 (leeftijd, geslacht, salaris, deeltijdfactor). Omdat de simulaties worden uitgevoerd voor verschillende scenario's zijn per overgangskans drie varianten bepaald (een lage, midden en hoge variant). Iedere variant kent per kans een verloop van de startwaarde in 1995 naar de bij het betreffende scenario behorende eindwaarde in 2020. De kansprofielen per leeftijd en geslacht in 2020 zijn bepaald op basis van de uit het ABP-materiaal beschikbare profielen in de periode 1973-1995. De verschillen tussen de uittreedkansen in de scenario's hangen niet samen met veronderstelde beleidswijzigingen. De gedachte is dat de mate waarin ouderen gebruik maken van de beschikbare uittreedroutes mede afhankelijk is van de omstandigheden, i.c. de ontwikkeling van het personeelsbestand bij de Rijksoverheid. De ontwikkeling van het aantal werknemers bij de rijksoverheid en het

⁴ Voorbeelden van pensioneringsmodellering zijn Andreassen, L., Frederiksen, D. en Ljones, O. (1996), *The Future Burden of Public Pension Benefits: a microsimulation study*, en Caldwell, S. (1996), *Health, Wealth, Pensions and Life Paths: the Corsim Dynamic Microsimulation Model*, beide in Harding, op.cit. *Intergenerationele inkomensverdeling is een andere toepassing*.

⁵ De technische karakteristieken van het BiZa-model zijn ontleend aan de bijlage van een aan het CPB geadresseerd memo van J. van Netten van het min. van Financ. dd 19 mei 1998 en aan nadere toelichting van H. Scholten van het min. van BiZa.

⁶ Dat nauwkeurig mag worden verondersteld omdat de pensioenberekening erop berust.

volume van de inactiviteitsstromen, met de daaraan verbonden kosten, komen voort uit de demografische opbouw van het personeelsbestand plus, in samenhang, de ontwikkeling in de overgangskansen en in de werkgelegenheid, waarbij het instroomprofiel ongewijzigd blijft. De demografische samenstelling van het personeelsbestand is voor een belangrijk deel gegeven. Hierin treedt alleen verandering op door instroom van uitbreidings- en vervangingsvraag en uitstroom naar inactiviteit, overlijden of baanwisseling. Voor de ontwikkeling van de werkgelegenheid zijn de scenario's opgesteld met bijbehorende sets overgangskansen.

Het simulatieproces verloopt als volgt. Per werknemer wordt ieder jaar bepaald of de persoon uitstroomt naar een inactiviteitsregeling of 'slaper' wordt (het arbeidsproces verlaat of in de marktsector gaat werken). Ook wordt de instroom gesimuleerd. De stochastiek is geïmplementeerd middels de randonttrekking uit een uniforme $[0,1]$ -verdeling. Omdat de overgangskansen optellen tot 1 kunnen zij worden geprojecteerd op het interval $[0,1]$. De nieuwe status van de persoon is dan afhankelijk van in welk deelinterval het resultaat van de trekking ligt. Deze procedure staat bekend als Monte Carlo-simulatie. De randonttrekking per persoon per jaar genereert ook een toevalselement in de uiteindelijke resultaten. Om dit randomelement te beperken zijn daarom simulaties voor een groot aantal personen nodig, afhankelijk van de aantallen simulaties per overgangskans, dan wel meerdere simulatierondes met telkens andere startwaarden voor de randomgenerator, waarna het gemiddelde van de resultaten wordt genomen. Bij het BiZa model is het uitgangsbestand naar verluidt groot genoeg genomen om de randomvariatie in het eindresultaat van ondergeschikt belang te maken.

Belangrijker dan deze trekkingsprocedure voor de uitkomst van de simulatie is de structuur van de 'transitiematrix' waarin de overgangskansen zijn vastgelegd. Afgezien van de randonttrekking komt het simulatieproces neer op een herhaaldelijk vermenigvuldigen van transitie matrices, bekend onder de naam Markov 1e orde-proces. Bekend is dat dergelijke processen, afhankelijk van de hoogte van de overgangskansen, zo kunnen verlopen dat na een aantal overgangen nog slechts een toestand resulteert. Hoewel dit een extreem resultaat is kan het resultaat van een simulatie toch voor geaggregeerde grootheden een afwijkend verloop te zien geven ten opzichte van een gewenst tijdspad. Via 'alignment'-technieken worden de overgangskansen dan zo bijgestuurd dat deze overeenstemming wordt bereikt. Het BiZa-model heeft een 'stabiele' overgangskansstructuur in de zin dat variatie van de overgangskansen binnen de betrouwbaarheidsmarges van de geschatte waarden de simulatie niet laat uitmonden in 'absorberende' toestanden. Daarbij maakt het model geen gebruik van de alignment-techniek. Ook is er geen terugkoppeling naar een meedraaiend macromodel.

Van belang voor het vertrouwen in een model is de validatie. Daarbij gaat het niet alleen om de 'in-sample' validatie zoals het percentage goede voorspellingen van een logitschatting van overgangskansen, vergelijkbaar met de R-kwadrat grootheid bij een kleinste kwadratenschatting, maar ook om de voorspelkwaliteit bij 'verse' data. Daarnaast kan het model getest

worden door simulatieresultaten voor het verleden te vergelijken met de waargenomen waarden. Het laatste is bij het BiZa-model inderdaad gebeurd op meerdere steekproeven uit het grote ABP-bestand en heeft naar verluidt bevredigende resultaten opgeleverd.

Een ander kenmerk van het BiZa-model is dat er geen gedragsreacties in zijn opgenomen. Dit is verklaarbaar omdat daardoor, zoals bekend, de complexiteit, zeker bij een dynamisch microsimulatiemodel, zeer sterk toeneemt. Het gedragseffect is impliciet opgenomen in de hoogte van de overgangskans-parameters. Deze zijn weliswaar bepaald op basis van schattingen op historisch datamateriaal, maar naarmate dat verder in het verleden ligt neemt het risico toe dat de geschatte waarden niet meer relevant zijn, omdat ze betrekking hebben op een andere economische omgeving met andere economische instituties. Als voorbeeld bij het BiZa-model kunnen de nieuwe regelingen bij uittrekking dienen waarbij de VUT overgaat in FPU. Daarbij is niet alleen het effect van de wijziging in de regeling zelf van belang voorzover zij betrekking heeft op werknemers met dezelfde karakteristieken als voormalige VUT-uittrekkers, maar is ook belangrijk in hoeverre de regeling een groep gaat betreffen met andere gedragskenmerken (heterogeniteit). Ditzelfde argument geldt voor de wijziging in de overgangskansen die, afhankelijk van het scenario, voor de simulatieperiode zijn vastgesteld. Bedacht dient te worden dat als bepaalde overgangskansen voor een zekere uitgangspositie gewijzigd worden dit ook gevolgen zal hebben voor overgangskansen behorende bij andere uitgangsposities: zo zal een verkleining van de uitstroomkans naar wachtgeld resulteren in een populatie waarvoor de relevante uitstroomkansen een afspiegeling zullen moeten zijn van het heterogene uittrekkinggedrag dat door de wachtgeldebepanking wordt veroorzaakt. Daarmee wordt de dynamische microsimulatie complexer omdat, ter vermijding van 'selectivity bias', de overgangskansen in totale samenhang dienen te worden gezien. De indruk bestaat dat het BiZa-model hier geen rekening mee houdt omdat bijvoorbeeld verlaging van de uittrekkingkansen voor 62-minners vervolgens niet resulteert in een verhoogde kans voor 62-plussers om uit te stromen.

2.3 Evaluatie

Het model van BiZa dat ontworpen is om de gevolgen van vergrijzing voor de rijksoverheid als werkgever te analyseren gebruikt de daartoe geëigende dynamische microsimulatietechniek. Daarbij is het aantal simulaties groot genoeg om de randomvariatie die aan de techniek verbonden is van ondergeschikt belang te maken. De overgangskansparameters zijn geschat op een betrouwbaar uitgangbestand en de werking van het model heeft bij simulaties voor het verleden bevredigende resultaten opgeleverd. Ook laat het model bij de geschatte parameterwaarden geen 'ontaarde' stroomverdelingen tussen sociaal-economische posities zien. Daarmee is het model in principe geschikt voor de uitgevoerde verkennende analyse naar het effect van de vergrijzing op de uitstroom uit het arbeidsproces -en de daaraan verbonden kosten- met daarbij mogelijk optredende knelpunten in de vervangingsvraag bij ongewijzigd beleid (het demografisch scenario). Een evaluatie van de gehanteerde overgangskansen komt aan de orde in paragraaf 3.

3. Uittreedkansen

3.1 Vormgeving van de uittredingsregelingen

Bij de vooruitberekening wordt niet gekeken naar de determinanten van uittreding, zoals de inhoud en de vormgeving van de uittredingsregelingen. In de laatste OECD Economic Outlook is een poging gedaan de relatie te meten tussen arbeidsparticipatie van ouderen en de "marginale wig op werken" voor 62-65 jarigen. Theeuwes en de zijnen constateerden in het kader van het Nestor-project dat de relatieve aantrekkelijkheid van de uittredingsregeling de belangrijkste determinant is. Het doel van de exercitie in hoofdstuk IV is blijkbaar niet om uit te zoeken *hoe* de arbeidsparticipatie van ouderen kan worden verhoogd.

Desondanks is het een uitermate nuttige exercitie. Het laat namelijk zien tot welke stabiele situatie het huidige stelsel op termijn zal leiden. Wat dat betreft is het jammer dat het effect van de omzetting van VUT in FPU, en van de omzetting van het IP in WAO, niet is meegenomen. Feitelijk worden de lange termijn eigenschappen van het vorige stelsel van uittredingsregelingen geschetst.

3.2 Substitutie en de afhankelijkheid van de kansen (selectivity bias)

Terecht wordt bij de simulaties gewezen op het substitutie-effect: "...als de werknemers niet de wachtgeld-route nemen stromen ze uiteindelijk via IP of de VUT/FPU-regeling uit". Waarschijnlijk wordt het substitutie-effect nog onderschat als gevolg van het verwaarlozen van de 'selectivity bias'.

De waargenomen uittreedkansen worden in het onderzoek opgevat als onafhankelijke kansen, terwijl de grafieken duidelijk suggereren dat het afhankelijke kansen zijn. Zo zijn de waargenomen uitstroomkansen voor 62-plussers zeer laag. Niet, naar men mag aannemen, omdat 62-plussers *in het algemeen* gezond/gemotiveerd zijn, maar omdat de 62-plussers *die nog werken* een select groepje vormen. Hun minder gezonde/gemotiveerde leeftijdsgenoten zijn al eerder uitgestroomd. Als men in simulaties de uitstroomkans voor 62-minners verlaagt zullen minder gezonde/gemotiveerde werknemers een groter aandeel in de groep 62-plussers krijgen, waardoor de uitstroomkans voor die groep hoger wordt.

3.3 Krimpende/groeiende overheid als onderscheidend kenmerk van de scenario's

Bij de gerapporteerde scenario's wordt geconstateerd dat de scenario's weinig verschillen wat betreft de verhouding actieve/post-actieve ambtenaren. Indien rekening zou worden met het substitutie-effect dat samenhangt met de 'selectivity bias' (zie 3.2) dan zouden de resultaten nog dichter bij elkaar komen te liggen. Blijkbaar is de verhouding actieven/post-actieven weinig gevoelig voor de groei van het ambtenarenapparaat, wat immers het belangrijkste onderscheidende kenmerk voor de scenario's is.

3.4 Het effect van een krimpende/groeiende overheid op de hoogte van de uittredingskansen

Verondersteld is dat bij een groeiende werkgelegenheid bij de overheid de uittredingskansen relatief laag zullen zijn, en bij een krimpende werkgelegenheid relatief hoog. Deze variatie wordt in de scenario's niet toegeschreven aan wijzigingen in de betreffende regelingen. Ook binnen de geldende regelingen is sprake van een zekere beoordelingsruimte voor de instantie die de uitkering toekent. Bovendien kan het beroep dat potentiële uittreeders op de regelingen doen worden beïnvloed door de arbeidsmarktsituatie, die in per scenario verschilt. Het CPB heeft bij de "Economische verkenning voor de volgende kabinetsperiode" (november 1997) eenzelfde veronderstelling gemaakt. Aangenomen is dat in het gunstige macro-economische scenario de invalideringskansen gemiddeld 10% lager liggen dan in het behoedzame macro-economische scenario (en de revalideringskansen 10% hoger). Ook al is een eenduidige empirische onderbouwing van deze relatie tussen omgevingsfactoren en uitreedkansen moeilijk te geven, lijkt het ons toch raadzaam hier rekening mee te houden.

4. Werkgelegenheid

4.1 Scenario's

Het CPB heeft ten behoeve van de lange-termijnstudie in 1997 een drietal scenario's opgesteld. De werkgelegenheid bij de overheid is in deze scenario's verschillend⁷. Dit hangt met name samen met de bevolkingsontwikkeling naar omvang en samenstelling. De bevolkingsontwikkeling is op lange termijn nu eenmaal tamelijk onzeker en daarmee dient dan ook in een dergelijke scenariostudie rekening te worden gehouden. De bandbreedte voor de totale bevolking in 2020 loopt van 16,2 tot 17,7 miljoen inwoners. Voor jeugdigen onder de twintig (belangrijk voor het onderwijs) is de bandbreedte relatief gezien groter: 3,3 tot 4,1 miljoen inwoners. Een en ander leidt met name bij het onderwijs, maar in mindere mate ook bij andere overheidssectoren tot een flinke spreiding in de werkgelegenheid. Naast de demografische component heeft het CPB rekening gehouden met een welvaartscomponent in combinatie met een scenariospecifieke prioriteitsstelling, die tot een -relatief geringe-additionele spreiding in de overheidswerkgelegenheid aanleiding geeft.

Het BiZa-onderzoek gaat in alle scenario's uit van dezelfde bevolkingsontwikkeling. Dit leidt met name bij het onderwijs tot opvallend weinig spreiding. De spreiding bij andere overheidssectoren lijkt daarentegen -gegeven de uniforme bevolkingsgroei- groot. De daling van de werkgelegenheid in het krimpscenario impliceert, gegeven de bevolkingsontwikkeling, een daling van het voorzieningenniveau (afgezien van de productiviteitsgroei, die besproken wordt in 4.2). Dit lijkt nogal pessimistisch: ook in de afgelopen 15 jaar is dit niet het geval

⁷ CPB (1996), 'Omgevingsscenario's Lange Termijn Verkenning 1995-2020', CPB Werkdocument no. 89, blz. 79.

geweest, met uitzondering uiteraard van defensie. De verwijzing naar een relatief lagere werkgelegenheid bij de centrale overheid in het omliggende buitenland is ons niet bekend. Verschillen kunnen veroorzaakt worden door een andere staatsinrichting. Zo heeft het federale Duitsland een relatief kleine 'Bund' omdat veel taken toevallen aan de 'Länder'.

4.2 Productiviteit

De benodigde werkgelegenheid bij de overheid wordt behalve door de bevolkingsontwikkeling en het voorzieningenniveau ook bepaald door de groei van de arbeidsproductiviteit. De arbeidsproductiviteitsmeting bij de overheid is een intrigerend probleem. De CPB/CBS-veronderstelling op dit punt is dat de arbeidsproductiviteitsgroei per deelsector wordt afgemeten c.q. gelijkgesteld aan de incidentele loonontwikkeling. De arbeidsproductiviteitsgroei bij de rijksoverheid, gecorrigeerd voor specifieke factoren als de afschaffing van de dienstplicht, lag in de afgelopen jaren volgens deze berekeningswijze gemiddeld op $\frac{3}{4}$ á 1%.

4.3 Knelpunten

De vraag in hoeverre de uitstroom van oudere werknemers, in combinatie met de werkgelegenheids groei bij het rijk, aanleiding zal geven tot knelpunten bij het vervullen van de vervangingsvraag, is niet zonder meer te beantwoorden. De BiZa-scenario's zijn hiervoor, zoals in de inleiding al werd aangegeven, niet voldoende uitgewerkt. Wel valt het volgende op. Het aandeel 55-plussers stijgt in het krimpscenario van BiZA ongeveer met een factor 2,5, maar in de beide andere scenario's met slechts ongeveer een factor 1,5. Tegen de achtergrond van de leeftijdsopbouw van de beroepsbevolking in de CPB-scenario's lijkt met name dit laatste cijfer aan de lage kant. Het aandeel van de 55-plussers in de beroepsbevolking stijgt, afhankelijk van het scenario, met een factor 2 tot 3. Dit kan een indicatie zijn dat het bijzonder moeilijk zal worden om voldoende jongere werknemers te laten instromen en dat daarom de uitstroom van oudere werknemers in tenminste twee van de BiZa-scenario's via aanvullende ingrepen in de uittreedregelingen verder zal moeten worden beperkt.

Bijlage 8: Deelnemers

Voorzitter	prof. dr. F.L. Leeuw
Ministerie van Algemene Zaken	mw. drs. J.F. Zaaijer drs. M.P. van Gastel (plv.)
Ministerie van Binnenlandse Zaken	drs. C.J.A. Maas drs. H. Scholten (plv.)
Ministerie van Defensie	dhr. B.H.J.J.M. Völkers kol. A.M. Slierendrecht (plv.)
Ministerie van Economische Zaken	drs. E.B.K. van Koesveld drs. G.J. Nijhoff (plv.)
Ministerie van Financiën	mw. drs. M.R. Leyten
Ministerie van Justitie	dhr. R.E.F.M. Nijhof
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen	mr. J.A.P. Veringa mw. drs. S. Walvisch (plv.)
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	drs. P.G. v.d. Graaff drs. W.C.M. Vinken (plv.)
Secretariaat	drs. J.T. van Netten mw. drs. E.A. de Vries (tot 1-2-1998)