

Vergaderjaar 1998–1999

**26 560**

## **Interdepartementaal beleidsonderzoek: arbeidsparticipatie van ouderen bij de Rijksoverheid**

**Nr. 1**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 21 mei 1999

Bijgaand doe ik u namens het kabinet het rapport toekomen van het Interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) inzake de Arbeidsparticipatie van ouderen bij de Rijksoverheid<sup>1</sup>. Tevens is het kabinetsstandpunt inzake de voornoemde problematiek bijgevoegd.

Het rapport geeft inzicht in de arbeidsdeelname van oudere werknemers bij de vijf Rijkssectoren, te weten: Onderwijs, Rijk, Politie, Rechterlijke Macht en Defensie. Het blijkt dat de arbeidsdeelname van ouderen bij de Rijksoverheid even laag is als in de marktsectoren. Drie problemen worden gesignaleerd. In de eerste plaats wordt gewezen op het arbeidsmarktprobleem dat in de toekomst gaat ontstaan. Door de sterke vergrijzing van het overheidsperoneel zullen de komende jaren steeds meer ouderen de dienst verlaten. Dit zal leiden tot een sterk stijgende vervangingsvraag naar arbeidskrachten en dat ten tijde van een krappe arbeidsmarkt. Daarbij moet worden bedacht dat in de komende jaren bepaalde sectoren, met name onderwijs, justitie en politie, daarenboven meer personeel zullen aantrekken als gevolg van beleidsintensiveringen.

Het tweede probleem wordt – bij ongewijzigd beleid – gevormd door de naar verwachting sterk toenemende lasten voor inactiviteitsregelingen. Hoewel relatief minder oudere werknemers zullen uitreden is de groep ouderen zodanig groot dat er in absolute termen (aantallen) meer ouderen gebruik van inactiviteitsregelingen zullen gaan maken.

Tenslotte speelt het managementprobleem. Voor de individuele manager lijkt het soms aantrekkelijk een relatief dure werknemer te vervangen door een jonge, goedkopere kracht. Daarbij spelen tevens vooroordelen aangaande de vermeende lagere produktiviteit van ouderen.

In het onderzoeksrapport worden een aantal beleidsmaatregelen voorgesteld om de voornoemde problemen aan te pakken. Het kabinet onderschrijft middels het bijgevoegde Kabinetsstandpunt deze maatre-

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

gelen. Wel wordt gesteld dat de problematiek bij de Rijksectoren (circa 9 procent van de Nederlandse werkgelegenheid) niet in isolatie moet worden gezien. Het is tevens van belang de ontwikkelingen in de markt op de voet te volgen.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
A. Peper

# **KABINETSTANDPUNT INZAKE HET INTERDEPARTEMENTAAL BELEIDSONDERZOEK (IBO) ARBEIDSPARTICIPATIE VAN OUDEREN BINNEN DE RIJKSOVERHEID**

## **Inleiding**

In de zomer van 1997 is in het kader van de Interdepartementale Beleids-  
onderzoeken (IBO) een onderzoek gestart naar de Arbeidsparticipatie van  
oudere werknemers bij de Rijkssectoren (Rijk, Onderwijs, Rechterlijke  
Macht, Defensie en Politie). Het kabinet was verontrust over de lage  
arbeidsparticipatie onder ouderen en wilde inzicht in de situatie bij de  
Rijkssectoren. De taakopdracht van de interdepartementale werkgroep  
luidde: het doel en het gebruik van de huidige seniorenregelingen bij de  
Rijkssectoren te analyseren, te onderzoeken hoe de arbeidsparticipatie  
van ouderen binnen de Rijksoverheid bevorderd kan worden en welke  
maatregelen daartoe ten aanzien van de huidige regelingen kunnen  
worden genomen.

## **De analyse**

Het rapport geeft een goed beeld van de huidige situatie en mogelijke  
toekomstige ontwikkelingen aangaande de arbeidsdeelname van ouderen  
bij de Rijksoverheid. Uit de analyse blijkt dat de Rijksoverheid niet meer  
oudere inactieven kent dan de markt. In de marktsector maakt circa 67%  
gebruik van een inactiviteitsregeling, terwijl bij de Rijksoverheid dat  
percentage circa 65% is (cijfers 1995). Ongeacht het gehanteerde  
toekomstscenario ten aanzien van mogelijke werkgelegenheids-  
ontwikkeling bij de Rijkssectoren en het uittredegedrag van werknemers  
kan verwacht worden dat de arbeidsdeelname van oudere werknemers bij  
de Rijkssectoren zal stijgen door een aantal recente wijzigingen in de sfeer  
van de VUT/FPU en de WAO/IP. In absolute zin zal bij ongewijzigd beleid  
het aantal inactieven echter stijgen door het grote aantal ouderen bij de  
overheid. De sterke toename van de inactiviteit zal zich met name in de  
periode 2002–2010 kunnen voordoen. Dientengevolge kunnen ook de  
uitgaven aan inactiviteitsregelingen gaan oplopen.

Echter ook op de arbeidsmarkt ontstaat een probleem. In de komende  
jaren zullen steeds meer oudere werknemers de dienst verlaten. Dit leidt  
tot een aanmerkelijke toename van de vraag naar nieuwe arbeidskrachten  
bij de Rijkssectoren. Daarbij komen een aantal beleidsintensiveringen met  
name in het onderwijs en op het terrein van de veiligheid en de openbare  
orde. De vraag naar arbeid zal op bepaalde deelterreinen bij de Rijks-  
sectoren dus flink stijgen. Nu het aanbod van hoger gekwalificeerd  
personeel – de arbeidsdeelmarkt waarop de overheid met name actief is –  
de komende jaren nauwelijks nog toeneemt kunnen er, mede afhankelijk  
van de conjuncturele ontwikkeling, problemen ontstaan in de personeels-  
voorziening. Op basis van deze uitkomsten en de lange termijn analyses  
van het CPB kan worden gesteld dat zonder nieuw beleid ter verhoging  
van de arbeidsparticipatie van ouderen er gerede kans is dat er wervings-  
problemen zullen gaan ontstaan.

Het rapport wijst op drie oorzaken voor vervroegd uittreden, te weten:  
aantrekkelijke uitstroommogelijkheden voor oudere werknemers,  
aansluitingsproblemen tussen de wijzigende eisen die het werk stelt en de  
mogelijkheden van de oudere werknemer en de houding van de  
werkgever en werknemer jegens het langer doorwerken. De in het rapport  
voorgestelde beleidsvarianten sluiten aan bij de voornoemde oorzaken.

## **Beleid**

In zijn algemeenheid geldt dat bij een verkrappende arbeidsmarkt de hoge inactiviteit onder ouderen (55+) niet langer te handhaven is, niet alleen in de overheidssector, maar ook in de marktsector. Generieke maatregelen kunnen dan ook zeker een belangrijke rol spelen bij het creëren van incentives om langer door te werken. Omdat dit IBO zich specifiek op de rijksectoren richt zijn in dit rapport beleidsmaatregelen met een generieke werking buiten beschouwing gelaten. Naast het afstemmen op generiek beleid is het voor de sectoren ook van belang specifiek op de eigen sector afgestemd beleid te voeren. Het gaat dan om een pakket maatregelen dat de uitstroom naar de inactiviteitsregelingen afremt, de inzetbaarheid van oudere werknemers verhoogt en de aantrekkelijkheid van de overheid als werkgever verbetert. Het betreft de volgende maatregelen :

1. In de diverse regelingen waarlangs ouderen uittreden kunnen wijzigingen (prikkels) worden aangebracht, waardoor oudere werknemers er financieel belang bij krijgen langer door te werken.
2. Langer doorwerken voor oudere werknemers moet aantrekkelijker worden gemaakt door in het leeftijdsbewust personeelsbeleid extra aandacht te geven aan de leeftijdscategorie 45 tot 65 jaar. De werkgevers (managers) en werknemers(organisaties) dienen er zich bewust van te worden dat de lage arbeidsdeelname van oudere werknemers aandacht behoeft en dat er in de toekomst meer en meer een beroep op hen moet worden gedaan. Van beide groepen wordt verwacht dat zij zich inspinnen om oudere werknemers langer aan het werk te houden. Voorlichting en leeftijdsbewust personeelsbeleid zijn belangrijke instrumenten om dat te bewerkstelligen. Ook een gericht mobiliteitsbeleid kan bijdragen aan het behoud van oudere werknemers voor de organisatie.
3. 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.
4. Werkgevers/managers kunnen extra worden geprikkeld het uitstromen van oudere werknemers te voorkomen en langer doorwerken te bevorderen, door de kosten van uittreden zoveel mogelijk daar neer te leggen waar zij ontstaan, op een zo laag mogelijk niveau (incentives voor werkgevers).
5. Versoberingen van uittrederegelingen. Allereerst wordt uittreden minder aantrekkelijk, omdat de aanspraken minder aantrekkelijk worden. Dit geldt voorzover in regelingen keuzemogelijkheden voor werknemers aanwezig zijn (met name VUT/FPU). Voorts kunnen versoberingen financiële ruimte opleveren waarmee eventueel extra beleid gericht op het verhogen van de arbeidsparticipatie van ouderen kan worden gefinancierd.

## **Kabinetsstandpunt**

Er is een situatie ontstaan dat het gewoon is geworden dat slechts 1 op de 4 ouderen (55 tot 65-jarigen) aan het arbeidsproces deelneemt. Het kabinet vindt het noodzakelijk dat deze ontwikkeling wordt doorbroken, temeer omdat we de oudere werknemer in de toekomst hard nodig zullen hebben, om draagvlak te bieden voor de – als gevolg van de vergrijzing – groeiende groep pensioengerechtigden. Nu het probleem zich niet alleen bij de overheid, maar ook in de marktsector voordoet, kan een cultuur-

omslag niet alleen bij de overheid gerealiseerd worden. Generieke maatregelen kunnen zeker bijdragen aan het creëren van het besef dat het hier gaat om een algemeen maatschappelijk probleem. Een cultuuromslag is dus noodzakelijk.

Een belangrijk winstpunt van het IBO-rapport over de arbeidsdeelname van ouderen bij de Rijksoverheid is de in het rapport gemaakte analyse van het totale vraagstuk. De analyse gaat verder dan de gebruikelijke oriëntatie op de ontwikkeling in de uitgaven voor inactiviteit. Er wordt gewezen op het gevaar dat schuilt in de op termijn sterk groeiende vraag naar arbeidskrachten en daarmee de mogelijke wervingsproblemen bij de Rijksoverheid.

Maatregelen in het kader van de bevordering van de participatie van ouderen zullen dan ook mede in het licht van de concurrentiepositie van de overheidswerkgevers op de arbeidsmarkt moeten worden beoordeeld.

Het kabinet stemt in met de conclusie dat één enkele maatregel het probleem van de geringe arbeidsdeelname van de oudere werknemer bij de overheid niet kan verhelpen. Er zal een scala van instrumenten moeten worden ontwikkeld en ingezet om te komen tot een oplossing. Het kabinet onderschrijft de in het rapport neergelegde vijf beleidsaanbevelingen dan ook ten volle, waarbij zij aangeven dat op enkele van de genoemde terreinen reeds substantiële stappen zijn genomen.

Voorlichting zal een belangrijke plaats in moeten nemen in het pakket van maatregelen om een cultuuromslag op de «werkvloer» en bij het management te bewerkstelligen. De managers moeten er van doordrongen worden dat op betrekkelijk korte termijn veel ouderen zullen uitstromen, dat leidt op macro/meso-niveau tot een toename van de lasten met name in de VUT/FPU, de FLO/UKW en de BAPO-/Pas-regeling, alsmede een verhoogde vraag naar werknemers ten tijde van een krimpend aantal schoolverlaters. Behoud van werkende ouderen is dan ook in het belang van de individuele overheidsorganisatie.

Een door *de Rijkssectoren* te voeren voorlichtingscampagne in de vorm van een aantal symposia en brochures gericht op de individuele overheidswerkgever c.q. manager lijkt dan ook op zijn plaats. Het lijkt raadzaam dat werkgevers en werknemers in het kader van afspraken omtrent na te streven goede doelen ook de nodige aandacht besteden aan het verhogen van de arbeidsparticipatie van ouderen. Daarnaast kunnen eventueel te realiseren besparingen die worden verkregen uit het versoberen van uittreedregelingen ook voor dit doel worden ingezet.

Opvallend was dat niet alle overheidssectoren over een actueel en volledig beeld beschikten ten aanzien van de uitgaven en aantallen inactieven naar onderscheiden regeling. Het kabinet wijst de sectoren op het belang om in hun jaarlijkse rapportages de vinger aan de pols te houden. Monitoring biedt de Rijkssectoren meer inzicht in de problematiek en kan bijdragen aan de (verdere) beheersing van de (kosten van) inactiviteit onder oudere werknemers en de daaraan gelieerde ontwikkeling van de vervangingsvraag. De Rijkssectoren dienen – voorzover dat nog niet het geval is – een nauwgezette monitor van de ouderenregelingen in termen van personele en financiële volumina, alsmede in- en uitstroom aan Kabinet en Kamer aan te bieden.

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kan een ondersteunende rol vervullen bij de voorlichtingscampagne van de Rijkssectoren. Het Ministerie heeft al een aftrap gegeven door op de zogenoemde «trendshop» – een symposium naar aanleiding van het verschijnen van de Trendnota Arbeidszaken Overheid 1998 – de vergrijzingsproblematiek en de geringe deelname van oudere werknemers

bij de overheid aan het arbeidsproces centraal te stellen. Ook in de toekomst zal *het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties* de ontwikkeling van de arbeidsdeelname van oudere werknemers en het aantal inactieven bij de overheid, alsmede de afspraken tussen werkgevers en werknemers op dit terrein volgen en middels de Trendnota Arbeidszaken Overheid aan het kabinet en de Tweede Kamer kenbaar maken.

Het idee om in functioneringsgesprekken en individuele loopbaanplannen bij oudere werknemers gericht aandacht te besteden aan de inzetbaarheid tot de 65-jarige leeftijd dient op zo kort mogelijke termijn haar beslag te krijgen. Dit beleid dient al vroeg (preventief) te worden ingezet, voordat de betrokken werknemer de «gevaarzone» bereikt.

Tevens dient daarbij voor werknemers die de 55-jarige leeftijd zijn gepasseerd gekeken te worden naar de werkbelasting en de inhoud en samenstelling van het takenpakket. Ook dit vormt naar het oordeel van het kabinet een belangrijke bijdrage aan de verhoging van inzetbaarheid van ouder personeel. Het kabinet wijst in dit verband op de middelen die ter beschikking zijn gesteld voor uitbreiding van scholingsfaciliteiten in de non-profitsector. *De Rijkssectoren* zullen aan de Tweede Kamer kenbaar maken in hoeverre leeftijdsbewust personeelsbeleid effect heeft (gehad) en welke nieuwe initiatieven op dit vlak worden genomen.

De overheidssectoren zijn sinds de invoering van het sectorenmodel bij de overheid primair verantwoordelijk op het terrein van de arbeidsvoorwaarden. *Overheidswerkgevers en werknemers* hebben dan ook een zelfstandige verantwoordelijkheid om de maatregelen op het vlak van de arbeidsvoorwaarden, (de versoering van) de uittrederegelingen en wat heet «de goede doelen» te implementeren. Het kabinet dringt er op aan dat de Rijkssectoren en de bonden de bevordering van de arbeidsdeelname van ouderen en aanpalende onderwerpen in de komende onderhandelingen indringend bespreken en samen maatregelen zullen nemen om de doelstelling van een hogere arbeidsdeelname van ouderen te verwezenlijken. Het kabinet heeft middels de maatregel op het gebied van de FLO/UKW reeds een aanzet gegeven om deze onderwerpen op de agenda van het sectorale overleg tussen bonden en de overheidswerkgevers te zetten. Het kabinet zal deze rapportage aanbieden aan de overheidssectoren ten einde expliciet aandacht te vragen voor het onderhavige rapport en de daarin vervatte beleidsmaatregelen. Zoals gesteld zal *het ministerie van BZK* het kabinet en de Tweede Kamer informeren over de ontwikkelingen op dit terrein op het arbeidsvoorwaardelijke vlak.

Ten einde de bovenstaande processen te bewaken hecht het kabinet er aan dat *de overheidssectoren* een actieplan gericht op het verhogen van de arbeidsdeelname van oudere werknemers opstellen en dit in het najaar aan het kabinet doen toekomen.

Het rapport richt zich specifiek op de Rijkssectoren. Het kabinet acht het van belang dat de overheid haar aandeel levert als het gaat om oudere werknemers voor het arbeidsproces te behouden. Het kabinet is er zich echter van bewust dat een dergelijk beleid op de langere termijn alleen kans van slagen heeft als ook in de marktsector het probleem van de geringe arbeidsparticipatie van ouderen wordt aangepakt. Beleid om de arbeidsdeelname van ouderen te verhogen kan uiteraard niet in isolatie door rijkssectoren alleen worden gerealiseerd, daarvoor vormen deze sectoren een te klein deel van de werkzame beroepsbevolking. Bovendien doet het huidige percentage inactieven onder ouderen (55+) in de marktsector zeker niet onder voor het percentage bij de overheidssector. Het kabinet is daarom voornemens om ook de situatie in de markt in

termen van inactiviteit onder ouderen en de daarmee verbonden aanspraken en uitgaven, de deelname van ouderen aan het arbeidsproces en de afspraken die werkgevers- en werknemersorganisaties op dit terrein maken op de voet te blijven volgen. *Het ministerie van SZW* zal middels bijvoorbeeld de Sociale Nota deze ontwikkelingen op het gebied van de inactiviteit onder ouderen mede aan de Tweede Kamer rapporteren. Bevordering van arbeidsdeelname van ouderen heeft ook in het Regeer Akkoord een plaats gekregen. In dat kader is het kabinet voornemens de SER binnenkort om advies te vragen.