

Active aging: van beleid naar praktijk

Analyse van de vormgeving leeftijdsbewust personeelsbeleid in
CAO-afspraken bij de overheid aan de hand van twee sectorregelingen

Prof.mr. L.C.J.Sprengers
Albeda leerstoel Universiteit Leiden

Inhoudsopgave

Samenvatting

1. Voorwoord
2. Inleiding
3. Hoofdpijnen ROP-advies “Vluchten kan niet meer”
4. Analyse rechtspositieregelingen in sector Rijk en in het primair onderwijs
 - 4.1 Inleiding
 - 4.2. Aanstelling
 - 4.3 Inzetbaarheid
 - 4.4 Arbeidsvoorwaarden
 - 4.5 Loopbaanbeleid
 - 4.6 De levensloopregeling en bijzondere verlofregelingen
 - 4.7 Regelingen bij reorganisatie
 - 4.8 Einde arbeidsverhouding
5. Analyse pensioenreglement ABP
 - 5.1 Inleiding
 - 5.2 Voorzieningen gericht op het langer doorwerken
 - 5.3 Voorzieningen gericht op het eerder stoppen met werken
- 6 Conclusies en aanbevelingen
 - 6.1 Inleiding
 - 6.2 Vormgeving leeftijdsbewust personeelsbeleid in CAO-regelingen
 - 6.3 Active Aging-convenanten
 - 6.4 Toetsing aan V-model
 - 6.5 Aanbevelingen

Literatuurlijst

Samenvatting

In september 2005 heeft de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid een advies uitgebracht over het leeftijdsbewust personeelsbeleid bij de overheid onder de titel: "Vluchten kan niet meer. Leeftijdsbewust personeelsbeleid bij overheid en onderwijs een noodzaak". In dit advies wordt een V-model uitgewerkt om inhoud te geven aan het leeftijdsbewust personeelsbeleid. In dit onderzoek is gekeken of en in welke mate de inhoud van dit ROP-advies is terug te vinden in CAO-afspraken binnen de sectoren Overheid en Onderwijs.

De noodzaak om aandacht te besteden aan active aging, het beleid gericht op het actief/werkend ouder worden, wordt ingegeven door demografische ontwikkelingen, de vergrijzing en ontgroening. Ook ontwikkelingen op de arbeidsmarkt maken dat binnen overheid en onderwijs het aandacht besteden aan het langer doorwerken belangrijker wordt. Het aandeel van de 50-plussers in het personeelsbestand is in deze sectoren aanzienlijk hoger dan in de marktsector en de behoefte aan hoger opgeleiden is in bepaalde sectoren ook hoger. Tot slot noodzaakt wetgeving om het beleid aan te passen. Daarbij valt te denken aan fiscale maatregelen die het gebruik maken van vervroegde uittrederegelingen onaantrekkelijk maken en de Wet Gelijke Behandeling op grond van leeftijd bij de arbeid (WGBL), die vanaf 1 mei 2004 van kracht is en vanaf 2 december 2006 ook van toepassing is op functioneel leeftijds- en pensioenontslag.

Opzet onderzoek

In dit onderzoek staat de vraag centraal in welke mate de inhoud van het V-model terug te vinden is in de afspraken die sociale partners op sectorniveau hebben gemaakt sinds september 2005. Daartoe zijn de rechtspositieregelingen in de sector Rijk, het ARAR, en in het primair onderwijs, de CAO Primair Onderwijs, als voorbeeld genomen. Bekeken is op welke wijze de regelingen die betrekking hebben of kunnen hebben op het leeftijdsbewust personeelsbeleid daarin zijn vormgegeven. Welke regelingen zijn daarin opgenomen die de doelstelling van het langer doorwerken op latere leeftijd, die centraal is gesteld in dit onderzoek, bevorderen of belemmeren? Deze onderzoeksvraag brengt ook beperkingen met zich mee, omdat geen aandacht wordt besteed aan ontwikkelingen op macro-niveau die het sectorniveau overstijgen die van belang zijn voor Active Aging. Evenmin wordt aandacht besteed aan de ontwikkelingen op decentraal niveau, waar het Active Aging-beleid moet worden vormgegeven.

Eerst is de inhoud van de CAO-afspraken aan de hand van 7 deelonderwerpen in kaart gebracht. De analyse van de inhoud van deze beide regelingen is terug te vinden in hoofdstuk 4.

Voor wat betreft de pensioenregelingen in deze sectoren is ook het Pensioenreglement ABP bij het onderzoek betrokken. Nagegaan is in welke mate de pensioenregeling het langer doorwerken bevordert of belemmert. De resultaten van dit deel van het onderzoek zijn terug te vinden in hoofdstuk 5.

Conclusies

In hoofdstuk 6 zijn de conclusies en aanbevelingen weergegeven. De uitkomsten van de analyse van de rechtspositieregelingen van deze onderzochte 2 sectoren worden getoetst aan het V-model.

De eerste conclusie heeft betrekking op de vormgeving van het leeftijdsbewust personeelsbeleid in de CAO-regelingen (hfst. 6.2). Uit het onderzoek blijkt dat bepalingen in de rechtspositieregeling die te maken hebben met leeftijdsbewust personeelsbeleid vaak verspreid over de rechtspositieregeling terug te vinden zijn.

Er zijn twee redenen die het van belang maken dat het leeftijdsbewust personeelsbeleid meer samenhangend gepresenteerd wordt binnen de CAO-regelingen:

1. Het belang van het onderwerp brengt met zich mee dat het nodig is om de bepalingen die betrekking hebben op het leeftijdsbewust personeelsbeleid in samenhang te presenteren. Op die manier krijgt dit onderwerp meer aandacht en wordt meer inzicht gegeven in de inhoud van de bepalingen die hierop betrekking hebben. Het zal het bewustzijn over het belang van het onderwerp bevorderen en zal ook meer inzicht geven in de instrumenten die de CAO-partijen van belang vinden voor het leeftijdsbewust personeelsbeleid. Tevens biedt dit ook de mogelijkheid om de keuzes die in het kader van dit beleid gemaakt worden, beter en in samenhang te onderbouwen.

2. Dit laatste is ook van belang als gekeken wordt naar de WGBL. Uit het advies van de Commissie Gelijke Behandeling over seniorenregelingen blijkt dat het in samenhang presenteren van het leeftijdsbewust personeelsbeleid meer inzicht kan geven en een betere basis kan zijn voor de toetsing van regelingen waarbij een leeftijdsonderscheid gemaakt wordt. Ook dit pleit ervoor om het leeftijdsbewust personeelsbeleid in samenhang te presenteren.

Indien hieraan teveel nadelen zouden zitten, dan zou in ieder geval in een bijlage bij de CAO het leeftijdsbewust personeelsbeleid in samenhang gepresenteerd dienen te worden met verwijzing naar de her en der in de rechtspositieregeling opgenomen voorschriften. In deze bijlage dient dan ook aandacht te worden besteed aan de reden waarom de gemaakte keuzes met betrekking tot leeftijdsbewust personeelsbeleid gemaakt zijn. Zeker wanneer onderscheid naar leeftijd wordt gemaakt, is het van belang om deze onderbouwing ook in de bijlage op te nemen om ervoor te zorgen dat de rechtspositieregeling door een toetsing van de Commissie Gelijke Behandeling aan de WGBL kan komen.

Een andere mogelijkheid voor sociale partners om binnen de sectoren het onderwerp active aging nog meer op de voorgrond te plaatsen is het afsluiten van convenanten over het active aging-beleid. Op het terrein van het arbeidsomstandighedenbeleid heeft deze vorm zich bewezen. Het biedt een mogelijkheid om het belang van en de doelstellingen die aan het ROP-advies ten grondslag liggen per sector te concretiseren. Op deze wijze kunnen middelen worden vrijgemaakt, die de decentrale activiteiten kunnen ondersteunen en stimuleren. Ervaringen die worden opgedaan kunnen binnen de sector worden uitgewisseld en mogelijk ook als input dienen voor aanpassingen in de CAO-afspraken. Het afsluiten van een convenant genereert extra aandacht voor het belang van het active aging-beleid.

V-model

Na deze algemene conclusie zijn de resultaten van het onderzoek gelegd naast het V-model, zoals dat door de ROP is ontwikkeld in het advies 'Vluchten kan niet meer' (hfst. 6.4). In dit V-model worden vijf deelstappen onderscheiden, waarin het leeftijdsbewust personeelsbeleid uiteen valt. De ROP heeft in het advies uit 2005 aangegeven dat het beleid te lang gericht is op alleen 'Vertrek' als maatregel om problemen in de personeelsopbouw op te lossen via collectieve vertrekregelingen, waarbij oudere werknemers uitstroomden. Een beleid gericht op active aging is veel meer omvattend. Aan de hand van deze 5 deelstappen is bekeken in welke mate de adviezen van de ROP een vertaalslag in de rechtspositieregelingen hebben.

1e V: Verkennen.

Het is van belang dat alle informatie geïnventariseerd is om een start te kunnen maken met het leeftijdsbewust personeelsbeleid.

In het VSO-rapport 'Handreiking levensfase bewust personeelsbeleid' wordt geconstateerd dat de overheidswerkgevers al goed in beeld hebben bij welke organisaties sprake is van oververtegenwoordiging in bepaalde leeftijdscategorieën. De afgelopen jaren is hier veel onderzoek naar gedaan en de vergrijzing is diverse malen op de agenda gezet.

Noch in het ARAR noch in de CAO PO wordt expliciet een opdracht gegeven aan de overheidswerkgever om de leeftijdsopbouw verdeeld over de verschillende functies in kaart te brengen om als basis te dienen voor het te vormen leeftijdsbewust personeelsbeleid. Een dergelijke bepaling benadrukt dat CAO partijen het belang hiervan groot achten. Het kan daarom toch zinvol zijn om het belang van een dergelijke verkenning ook in de CAO-tekst tot uiting te laten komen.

2e V: Vitaliseren

In het ROP-advies wordt aangegeven dat in de huidige CAO-regelingen ten aanzien van vitaliseren maatregelen zijn opgenomen zoals scholing en training, loopbaangesprekken/begeleiding, functionerings- en POP-gesprekken en mobiliteitsprogramma's/pools. Met name de eerste drie elementen zijn in beide onderzochte rechtspositieregelingen terug te vinden.

Uit het onderzoek Active Aging bij overheid en onderwijs van het ROA blijkt dat de mate waarin oudere werknemers scholing volgen of het HRM-beleid gericht is op het langer inzetbaar houden van oudere werknemers vaak nog onder de maat is. Het in de rechtspositie benadrukken dat er sprake is van een ontwikkelrecht voor werknemers gericht op hun employability, kan de positie van het personeel daarin versterken. In de CAO PO is bv. aangegeven dat maximaal 50% van de uren voor deskundigheidsbevordering kan worden besteed aan scholing en persoonlijke ontwikkeling ingegeven door de wensen van de werknemer (art. 9.5)

Een andere aanbeveling in het advies van de ROP heeft betrekking op functieroulatie. Aangegeven wordt dat uit veel recent onderzoek blijkt dat leeftijd niet de oorzaak is van het vastlopen van mensen in hun werk, maar het feit dat werknemers al heel lang hetzelfde werk doen. Aanbevolen wordt om werknemers in algemene dienst aan te stellen en ervoor te zorgen dat zij de verantwoordelijkheid nemen voor hun eigen loopbaan. Van belang daarbij kan zijn dat op vaste momenten in de loopbaan een gesprek gevoerd wordt over het loopbaanbeleid. Geadviseerd wordt door de ROP om hier aandacht aan te besteden en aanvullende afspraken te maken.

In het ARAR zijn delen van dit advies terug te vinden. Allereerst worden rijksambtenaren in algemene dienst aangesteld en niet in één functie. Voor de hogere managementfuncties is rouleren om de 5 of 7 jaar de norm. Voor de overige rijksambtenaren is opgenomen dat in het gesprek met de ambtenaar die gedurende 5 aaneengesloten jaren dezelfde functie heeft vervuld, aandacht besteed moet worden aan de continuering van de loopbaan.

In het ROP-advies wordt onderkend dat voor werkgevers met veel dezelfde functies, bijvoorbeeld primair onderwijs, het moeilijk zal zijn om verplicht één keer per 5 jaar iedere werknemer een andere functie te laten vervullen. Voor die situatie wordt aanbevolen om ervoor te zorgen dat iedere 5 jaar de werknemer een andere taak krijgt en/of vormgeving van een tweede loopbaan kan leiden tot een verhoging van de arbeidsproductiviteit, een hogere arbeidssatisfactie en minder ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid.

In de CAO PO is in het statuut sociaal beleid in algemene termen hier aandacht voor gevraagd. Aandacht voor het formuleren van een integraal personeelsbeleid waarin het belang van de organisatie en de persoonlijke ontwikkeling van de werknemers bij elkaar moeten komen; het scheppen van voorwaarden die de werknemer in staat stellen verder te ontplooiën etc. De uitwerking dient per werkgever plaats te vinden.

Het is aan te bevelen om in de CAO-teksten of de toelichting daarop concrete suggesties, zoals in het ROP-advies opgenomen, ook terug te laten komen, als norm of als voorbeeld. Dit benadrukt het belang om periodiek ook in organisaties waar veel dezelfde functies in overwegende mate aanwezig zijn, het uitgangspunt te hanteren dat iedere 5 jaar een (inspirerende) verandering in de loopbaan van de werknemer plaatsvindt. Dit alles gericht op het voorkomen van het vastlopen van mensen in hun functie op een later moment.

Wanneer de regelingen met betrekking tot functieroulatie goed uitgewerkt en gefaciliteerd zijn in de rechtspositieregeling kan dat stimulerend werken. Het verplichten hoeft dan geen

verdergaande toegevoegde waarde te hebben. Het introduceren van een nieuw middel moet niet erger dan de kwaal worden. Voorkomen moet worden dat het middel tot doel wordt verheven. Echter het omgekeerde dat door het niet opnemen van een verplichting er sprake is van vrijblijvendheid, dient ook voorkomen te worden. Dit kan ondervangen worden door het maken van afspraken over de functieroulatie of taakwijziging bij het jaarlijks POP-gesprek wel als een verplichting op te nemen. Dit kan de vrijblijvendheid wegnemen, omdat zowel de werknemer als de werkgever aan te spreken zijn op nakoming van de gemaakte afspraken.

3e V: Verlichten

In het ROP-advies is over het 'verlichten' gewezen op maatregelen om de taakbelasting te beperken door aanpassing van de werkduur en/of de functie-inhoud. In de beide rechtspositieregelingen die zijn onderzocht, zijn bepalingen hierover aan te treffen. Uit het ROA rapport 'Active aging bij overheid en onderwijs' blijkt hoe belangrijk het is voor het langer laten doorwerken van werknemers om aandacht te besteden aan de mogelijkheden tot deeltijdpensioen en flexibele werktijden. Beide faciliteiten, zo blijkt uit onderzoek, kunnen 65% van de werkenden er toe aanzetten om langer te blijven werken. Dit betekent dat aan deze instrumenten de nodige aandacht moet worden besteed. Vanuit de wens om te realiseren dat werknemers op latere leeftijd nog doorwerken, is het wel van belang om bij de vormgeving van deze regelingen aandacht te besteden aan de wijze waarop deze ingezet kunnen worden. Het opnemen van een maximumpercentage van de arbeidsduur, zoals bijvoorbeeld in de BAPO regeling in de CAO PO, kan daarbij van belang zijn. Er dient voor gewaakt te worden vanuit de doelstelling om langer doorwerken te stimuleren, dat de optelsom van regelingen, zoals BAPO verlof, spaarverlof, levensloopverlof te samen als regel maximaal ingezet worden om voorafgaand aan de pensionering uit het arbeidsproces te stappen. De regelingen moeten goed tegen het licht worden gehouden of zij gericht zijn op de doelstelling om langer doorwerken te stimuleren. Dit betekent dat het instrument voor de doelstelling 'verlichten' moet worden gebruikt, maar niet gericht moet zijn op het (volledig) vertrek uit het arbeidsproces.

Wat betreft de mogelijkheden voor het opnemen van deeltijdpensioen concludeert het ROP-advies dat een glijdende schaal van deeltijdpensionering voorafgaand aan de volledige pensionering mogelijk zou moeten zijn en ook door de werkgever moet worden gestimuleerd. In 5.3. is aangegeven dat de mogelijkheid van deeltijdpensioen aansluit bij de geconstateerde wens bij de meerderheid van de ambtenaren om voorafgaand aan de pensionering minder te gaan werken. Ook hierbij is van belang om een minimumpercentage van de omvang van de arbeidstijd per week aan te geven om ervoor te zorgen dat dit instrument met name een functie vervult voor het 'verlichten' en niet (alleen) gericht is op het 'vertrek', het op eerdere leeftijd volledig met pensioen gaan. Ook is dit van belang om te voorkomen dat een regeling fiscaal als vervroegde uittreedregeling wordt aangemerkt met als gevolg dat een dubbele heffing verschuldigd is.

De levensloopregeling staat nog in de kinderschoenen. De animo voor het deelnemen aan de levensloopregeling is nog gering. Enerzijds ligt hier een taak voor de wetgever om de levensloopregeling aantrekkelijker te maken. Anderzijds zal in het CAO-overleg per sector de afweging gemaakt moeten worden hoe dit instrument aantrekkelijker gemaakt kan worden.

Het aandacht besteden aan de taakbelasting door aanpassing van de functie-inhoud kan ook leiden tot verlichting. Het ROP-advies benadrukt dat demotie ook positief ingezet kan worden. In plaats van een stapje terug zou het als een stapje opzij ervaren moeten worden. Als de vitaliseringsinstrumenten zoals die opgenomen zijn bij de 2e V, daadwerkelijk stelselmatig worden ingezet, zal de drempel om op latere leeftijd te kiezen voor een andere functie-inhoud aanzienlijk lager komen te liggen. Het geregeld wisselen van functie-inhoud, taken of scholen wordt dan meer gewoon, waardoor het kiezen op latere leeftijd van een functietaak die minder belastend is een minder grote stap zal zijn.

Van belang is om in de rechtspositieregeling aandacht te besteden aan de financiële consequenties van het aanvaarden van een andere functie, waar een lagere beloning aan vast zou zitten. In zowel het ARAR als CAO PO is daar aandacht aan besteed. Er vindt een demping van het inkomenseffect plaats. Het onderzoek naar het pensioenreglement van het ABP heeft opgeleverd dat de regeling in het Pensioenreglement over demotie een nuttige functie kan vervullen. Voor een deelnemer die in verband met demotie na het bereiken van de 55 jarige leeftijd in- of extern een andere baan aanvaardt met minder salaris behoudt het hogere pensioengevend salaris voor wat betreft de pensioenopbouw. In 5.2 is aangegeven dat het raadzaam is om in de CAO's aan te sluiten bij deze leeftijdsgrens.

4e V: Vertrekken

In het ROP-advies wordt aangegeven dat vertrek het sluitstuk van het leeftijdsbewust personeelsbeleid dient te zijn. In het ROP-advies wordt aangegeven dat er een poortwachterfunctie bij vertrek dient te komen voor de werkgever. Een plan van aanpak zou gemaakt moeten worden gericht op de reïntegratie. De activiteiten zouden uiterlijk 6 maanden voor ontslag dienen te starten. Een mobiliteitsbureau en mobiliteitsbonussen zouden belangrijke instrumenten kunnen zijn om overgangen van werk naar werk te kunnen realiseren.

Deze poortwachterfunctie is ook terug te vinden in art. 72a WW dat geldt sinds 1 juli 2006. Daarin staat dat de overheidswerkgever tot taak heeft de inschakeling in de arbeid te bevorderen van een overheidswerknemer waarvan aannemelijk is dat de dienstbetrekking binnen 4 maanden zal eindigen of die aanspraak maakt op een WW-uitkering. Op basis van die bepaling zullen overheidswerkgevers inhoud aan deze verplichting moeten gaan geven. Aan sectoroverstijgende initiatieven op dit punt zou gedacht kunnen worden. Indien overheidswerkgevers over en weer in hun personeelsbestand ruimte zouden houden om al dan niet tijdelijk personeelsleden van een andere overheidswerkgever een plek te geven in het kader van het vergroten van de employability van het personeel, zouden daar nog de nodige voordelen uit te behalen zijn. In het VSO rapport 'Leeftijdsbewust personeelsbeleid' wordt aangegeven dat een intersectorale mobiliteitsbank ook het risico met zich meebrengt dat er een kaartenbak ontstaat waar de "afdankertjes" in zitten. Gewezen wordt op initiatieven als internetsites over 'werken bij het Rijk', 'werken bij de gemeente' die inzicht geven in vacatures die daar ontstaan. De technologie is aanwezig om dergelijke mobiliteitsbanken ook voor andere sectoren op te zetten. Het initiatief dient vervolgens te liggen bij de individuele ambtenaren en werkgever waar een overcompleet dreigt. Het is wel van belang dat de bereidheid bij de overheidswerkgevers over en weer aanwezig is om elkaar te ondersteunen om mee te werken aan oplossingen aan personele problemen elders. Dit werkt bevorderend voor de mobiliteit van ambtenaren en heeft daarmee voordelen voor alle overheidswerkgevers.

In het ROP-advies wordt aangegeven dat het individueel maatwerk bij het inzetten van instrumenten bij vertrek of om vertrek te voorkomen zeer belangrijk is. Dit kan inhoud krijgen via een op het individu gerichte aanpak.

5e V: Voorlichten

De noodzaak van active aging dient zowel door overheidswerkgevers als door de werknemers ervaren te worden. Daarvoor is van belang dat hier de nodige aandacht aan wordt besteed. De werknemer dient zich te realiseren dat hij zelf verantwoordelijk is voor het verloop van zijn eigen carrière. Het is van belang aandacht te besteden aan de positieve kanten die kunnen vastzitten aan het langer doorwerken. Te lang is alleen het beeld gevoed dat het vroegtijdig vertrekken uit het arbeidsproces het hoogst na te streven doel leek te zijn. Oudere werknemers werden met verwijten geconfronteerd, omdat zij (bij reorganisaties) weigerden plaats te maken voor jongere werknemers.

De werkgever dient zich te realiseren dat hij een belang heeft bij leeftijdsbewust personeelsbeleid om werknemers langer in dienst te kunnen houden. Voorlichting gericht op dit besef alsook over de inhoud van mogelijke maatregelen in het kader van leeftijdsbewust personeelsbeleid is daarbij van belang.

Op dit gebied valt waar te nemen dat er de laatste tijd de nodige activiteiten van de grond komen. De fase van het formuleren van het beleid en de beleidsdoelstellingen is voorbij. Het gaat nu om het beleid te vertalen naar de praktijk.

Leeftijdsbewust personeelsbeleid kijkend naar de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, is een noodzaak voor de overheidssectoren en het onderwijs. Indien daar pas in een laat stadium mee begonnen wordt zijn er veel minder beïnvloedings- en sturingsmogelijkheden. Voorkomen moet worden dat de overheidswerkgevers in de toekomst achter het net gaan vissen in de steeds drukker beviste vijver van de arbeidsmarkt.

Aanbevelingen

Aan het slot zijn een zevental aanbevelingen opgenomen die uit het onderzoek voortvloeien (hfst. 6.5):

1. Leeftijdsbewust personeelsbeleid opnemen in apart hoofdstuk in CAO of in bijlage:

Om het belang van het leeftijdsbewust personeelsbeleid te onderstrepen en de inhoud ervan inzichtelijker te maken is het aan te raden als CAO partijen in de verschillende rechtspositieregelingen in een apart hoofdstuk alle bepalingen die hierop betrekking hebben bijeen brengen. Een alternatief is om aan de CAO een aparte bijlage toe te voegen waarin het leeftijdsbewust personeelsbeleid integraal beschreven wordt. In die bijlage kan dan verwezen worden naar de verschillende CAO-bepalingen.

2. Het WGBL-proof maken van het leeftijdsbewust personeelsbeleid :

Uit het advies van de Commissie Gelijke Behandeling over seniorenregelingen wordt duidelijk dat sociale partners de nodige aandacht dienen te besteden aan de onderbouwing op het moment dat een leeftijdsgrens geïntroduceerd wordt. Het doel van het hanteren van leeftijdsgrenzen zal legitiem moeten zijn, het moet een passend middel zijn en noodzakelijk. Dat kan blijken uit het feit dat dit doel niet of minder met andere middelen, waarbij geen leeftijdsonderscheid wordt gemaakt, te realiseren is. Ook om deze reden is het van belang het leeftijdsbewust personeelsbeleid in zijn samenhang te presenteren.

3. Active Aging-convenanten

Sociale partners in de publieke sector kunnen ook het active aging-beleid (extra) onder de aandacht brengen door convenanten af te sluiten over het active aging-beleid. Het biedt een mogelijkheid om het belang van en de doelstellingen die aan het ROP-advies ten grondslag liggen per sector te concretiseren.

4. Maximum omvang aan deeltijdpensioen en verlofregelingen:

Deze regelingen dienen geplaatst te worden in het kader van de doelstelling van het "verlichten" van de arbeid en niet in het kader van "vertrek". Daarom is het van belang om in de CAO-regelingen een minimum aan te geven, in de vorm van een percentage van de wekelijkse arbeidsduur, dat gewerkt zal moeten blijven worden, indien men gebruik maakt van deeltijdpensioen, verlofregelingen en andere voorzieningen gericht op het verlichten van de arbeid.

5. Levensloopregeling:

Geconstateerd is dat het instrument van de levensloopregeling nog niet echt van de grond is gekomen. Er ligt een belangrijke taak voor de wetgever om dit instrument aantrekkelijker te maken. CAO-partijen zullen in het CAO-overleg aandacht dienen te besteden aan de vraag of zij loonruimte willen inzetten om de levensloopregeling aantrekkelijker te maken, gericht op de doelstellingen van het leeftijdsbewust personeelsbeleid.

6. Belang functieroulatie of taakwijziging:

In het ROP-advies is aanbevolen om in ieder geval eenmaal per vijf jaar van functie te wijzigen dan wel een substantiële taakwijziging aan te brengen binnen de functie dan wel scholingsactiviteiten te verrichten, gericht op het beter weerbaar maken van de werknemer voor de interne of externe arbeidsmarkt. Van belang is dat het inzicht post vat bij zowel de werkgever als de werknemer dat functieroulatie e.d. een belangrijk instrument kan zijn in het kader van leeftijdsbewust personeelsbeleid en de employability van de werknemer. Niet het rouleren verplicht stellen. Daarin schuilt het gevaar dat doel en middel door elkaar gehaald worden. Maar wel het periodiek maken van afspraken over de loopbaanontwikkeling verplicht stellen. Deze afspraken kunnen vrijblijvendheid voorkomen, zowel aan de zijde van de werkgever als van de werknemer.

7. Aandacht blijven besteden aan het bewustzijn dat leeftijdsbewust personeelsbeleid een noodzaak is

Op dit moment lijkt het aandacht vragen bij overheidswerkgevers voor leeftijdsbewust personeelsbeleid vaak te vergelijken met het roepen in de woestijn. Veel overheidswerkgevers worden op de korte termijn geconfronteerd met de noodzaak om de formatie in te krimpen. Niet valt uit te sluiten dat in de komende jaren vanwege de politieke keuzes die gemaakt gaan worden, dit nog meer het geval kan gaan zijn. Tegen die achtergrond kan het idee ontstaan dat alle energie op vertrek van ambtenaren gericht moet worden en dat het energie en middelen besteden aan leeftijdsbewust personeelsbeleid gericht op het langer laten doorwerken van ambtenaren niet noodzakelijk is. Voor de langere termijn is dit echter een noodzaak voor iedere overheidswerkgever. CAO-partijen dienen in CAO-afspraken alsook bij het uitdragen van de uitkomsten van het CAO-overleg hier stelselmatig aandacht voor te vragen. Voor individuele ambtenaren, zeker de ouderen, is het eerder stoppen met werken een recht geworden, dat niet zomaar prijsgegeven wordt. Naast juridische aspecten zitten daar ook psychologische aspecten aan. Voor jongere werknemers ligt dit perspectief en verwachtingspatroon ten aanzien van eerder stoppen met werken anders. Veel aandacht zal dan ook besteed moeten worden aan de voorlichting om het bewustzijn te doen toenemen.

8. Individueel maatwerk, sector-gewijs denkwerk.

Op sectorniveau moet het denkwerk verricht worden, moeten instrumenten ontwikkeld worden die goed gebruikt kunnen worden op het decentrale niveau. Wil leeftijdsbewust personeelsbeleid daadwerkelijk slagen, dan zullen echter in de individuele relatie tussen overheidswerkgever en overheidswerknemer afspraken gemaakt moeten worden gericht op het langer doorwerken. Afspraken totstandgekomen met behulp van de instrumenten uit een ruim gevulde gereedschapskist, die CAO-partijen kunnen aanreiken.

1. Voorwoord

In september 2005 heeft de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid een advies uitgebracht over het leeftijdsbewust personeelsbeleid bij de overheid onder titel: "Vluchten kan niet meer". In dit advies wordt de noodzaak van het voeren van een leeftijdsbewust personeelsbeleid bij de overheid en onderwijs onderstreept en wordt het V-model uitgewerkt om inhoud te geven aan het leeftijdsbewust personeelsbeleid.

In deze studie wordt onderzocht hoe CAO-partijen bij de overheid een jaar na dato inhoud hebben gegeven aan dit advies in de CAO-afspraken. Daarvoor zijn twee rechtspositieregelingen uitgekozen uit de verschillende sectoren, het ARAR voor de Rijksoverheid en de CAO Primair Onderwijs uit de onderwijssector. Gekeken wordt hoe de beleidsdoelstellingen over leeftijdsbewust personeelsbeleid in CAO-afspraken zijn vertaald. Aan het slot van dit onderzoek worden naar aanleiding van de uitkomsten aanbevelingen gedaan aan CAO-partijen met betrekking tot de vormgeving van leeftijdsbewust personeelsbeleid in CAO-afspraken.

Dit onderzoek is mogelijk gemaakt door ondersteuning van ABP/Loyalis. Speciale dank gaat uit naar Pim Beljaars en Cyrille Savelkoul van ABP/Loyalis voor het leveren van commentaar op dit rapport. Eveneens gaat dank uit naar Loes Spaans van het CAOP voor de geleverde ondersteuning.

Leiden/ Den Haag, 23 november 2006

2. Inleiding

Het leeftijdsbewust personeelsbeleid, ook wel levensfasebewust personeelsbeleid genoemd, heeft de afgelopen jaren steeds meer aandacht gekregen. Op beleidsmatig niveau wordt hier veel over nagedacht en zijn hierover de nodige adviezen verschenen. Er zijn een aantal ontwikkelingen die maken dat het aandacht besteden aan leeftijdsbewust personeelsbeleid een noodzaak is.

– **Demografische ontwikkelingen.**

Het aantal 65-plussers in de bevolking neemt voortdurend toe, en neemt versneld toe vanaf 2010, omdat de naoorlogse geboortegolf in deze leeftijdsgroep op dat moment terecht zal komen.

Het aandeel jongeren van 0 tot 20 jaar kende tussen 1965 en 1995 een forse daling als gevolg van sterke afname van het aantal geboortes in de periode 1969-1977. In de jaren daarna is er weer enige stijging opgetreden.

In 2005 is het aandeel 20 tot 65-jarigen 62% van de bevolking. De verwachting is dat dit zal dalen tot 54% in 2045, ongeveer hetzelfde niveau als in 1965 (Advies ROP, Arbeidsmarkt knelpunten overheid en onderwijs, advies nr. 28, Den Haag 10 juli 2006).

– **Ontwikkelingen op de arbeidsmarkt.**

Kijkend naar de toekomstige ontwikkelingen op de arbeidsmarkt dan wordt duidelijk dat de gevolgen van bovengenoemde demografische ontwikkelingen de sectoren overheid en onderwijs het eerst en in zwaardere mate zullen treffen. Het aandeel 50-plussers bij overheid en onderwijs is met gemiddeld 33% fors hoger dan in de marktsector met 18% en in de zorgsector met 23%. Uitzondering daarop vormt de sector defensie.

Het aandeel hoogopgeleiden (HBO/WO) is in de sector overheid 59% tegen 23% in de marktsector. Binnen de verschillende overheidssectoren kan dit verschillen. De meest kwetsbare sectoren in dit opzicht zijn de rechterlijke macht en het onderwijs. In de rechterlijke macht werken uitsluitend hoger opgeleiden en in het onderwijs tussen de 76 en 84%.

Van de instroom van personeel bij overheid en onderwijs is 60% hoger opgeleid. Het aandeel hoog opgeleiden zal in de komende jaren snel stijgen (Trendnota arbeidszaken overheid 2006 en 2007).

– **Fiscale maatregelen VUT-regeling.**

Door het kabinet Balkenende II zijn er een aantal fiscale maatregelen genomen om het gebruikmaken van vervroegde uittreederegelingen fiscaal onaantrekkelijk te maken.

Door de invoering van een dubbele heffing wordt een ontmoedigingsbeleid gevoerd ten aanzien van vervroegde uittreederegelingen. Voor 1 januari 2006 was de regel: aanspraken onbelast, uitkeringen belast. Na 1 januari 2006 geldt het VPL-regime. De belasting van de uitkering blijft. De premie die de werknemer betaalt is echter niet meer aftrekbaar van het loon. De bijdragen van de werkgever worden als eindheffingsbestanddeel belast tegen een tarief van 52%. Tot 1 januari 2011 bedraagt de eindheffing 26% en kan de werknemersbijdrage voor de helft in aftrek worden gebracht. Deze maatregelen alsook andere maatregelen van de overheid zijn er op gericht om het langer doorwerken te stimuleren.

– **Wet Gelijke behandeling op grond van leeftijd bij de arbeid (WGBL).**

Met ingang van 1 mei 2004 is de Wet Gelijke behandeling op grond van leeftijd bij de arbeid van kracht geworden en is het de vraag in hoeverre het gebruik van leeftijdsgrenzen in arbeidsvoorwaardelijke regelingen nog is toegestaan. De Commissie Gelijke Behandeling heeft hierover een advies afgegeven op 30 maart 2006 (CGB-advies/2006/04). Daarbij benadrukkend dat onderscheid naar leeftijd niet mogelijk is tenzij er sprake is van objectieve rechtvaardigingsgronden om een dergelijk onderscheid te maken. Om sociale partners de tijd

te geven om op deze nieuwe wetgeving in te spelen heeft de Commissie een overgangperiode ingevoerd tot 2 december 2006 voor wat betreft de beoordeling van seniorenregelingen. Deze datum is gekozen omdat op die datum de overgangperiode voor het verbod tot functioneel leeftijdsontslag/pensioensontslag (art. 16 WGBL) eindigt. Tot die tijd hebben sociale partners de mogelijkheid om initiatieven te ontplooiën en uit te werken gericht op het al dan niet kunnen onderbouwen van het maken van onderscheid naar leeftijd in verband met belasting van de functie op belastbaarheid van werknemers, het in kaart brengen op welke wijze de inzetbaarheid van oudere werknemers zullen worden vergroot en tegen die achtergrond aangeven of bepaalde faciliteiten alleen nog in sterkere mate voor oudere werknemers beschikbaar moeten zijn.

Deze ontwikkelingen maken de noodzaak voor werkgevers in Nederland, en werkgevers bij de overheid in het bijzonder, groot om aandacht te besteden aan levensfasebewust personeelsbeleid. De aandacht voor dit onderwerp is overigens niet pas de afgelopen jaren ontstaan, maar bestaat al langer. Zie bijvoorbeeld het rapport leeftijdsbewust personeelsbeleid bij de Rijksoverheid dat is uitgebracht door de werkgroep leeftijdsbewust personeelsbeleid van het sectoroverleg rijksperoneel, zoals dat is uitgebracht in 1992. Echter steeds meer neemt het besef de laatste jaren toe dat leeftijdsbewust personeelsbeleid niet alleen van belang is in het kader van de individuele ontwikkeling van personeelsleden, maar steeds meer van belang zal worden voor de werkgever om aankomende problemen in de personele bezetting van de diensteenheid te helpen ondervangen.

Het besef dat aandacht besteden aan leeftijdsbewust personeelsbeleid een noodzaak is, dringt vooral de laatste jaren steeds sterker door. Op beleidsmatig niveau blijkt dat onder meer uit de navolgende adviezen:

Over de arbeidsmarktknelpunten bij overheid en onderwijs:

- SER-advies 19 mei 2006, voorkomen arbeidsmarktknelpunten collectieve sector, SER-advies 2006/04;
- Advies van de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid, arbeidsknelpunten overheid en onderwijs, naar een krachtig publiek werkgeversschap, adviesnummer 28, 10 juli 2006.
- Ecorsys/SEOR, Vraag en aanbod van personeel in de collectieve sector tot 2013, Rotterdam 2006.

–

Over het doorwerken na 65 jaar:

- Advies Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid doorwerken na 65 jaar d.d. 3 november 2005;
- SER-advies, wegnemen belemmeringen voor het doorwerken na 65 jaar, d.d. 17 maart 2006, SER-advies 2006/03.

Over het levensfase of leeftijdsbewust personeelsbeleid zijn de afgelopen tijd de nodige adviezen verschenen:

- Commissie Gelijke Behandeling: Advies inzake seniorenregeling als onderdeel van leeftijds(fase)bewust personeelsbeleid d.d. 30 maart 2006, CGB-advies 2006/04.
- Stichting van de Arbeid: Arbeid & Leefijd, aanbevelingen ter bevordering van de arbeidsdeelname van ouder wordende werknemers d.d. 20 januari 2006, publicatienummer 1/06.
- Advies van de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid, Vluchten kan niet meer. Leefijdsbewust personeelsbeleid bij de overheid een noodzaak, adviesnummer 26, d.d. 15 september 2005.

Deze laatste twee adviezen zijn ook meegenomen in de recent verschenen VSO-handreiking levensfasebewust personeelsbeleid (VSO 06/0190 d.d. juni 2006). Hierin wordt verslag gedaan van de resultaten van een onderzoek van een kenniskring binnen VSO, die zich heeft bezig gehouden met literatuurstudie, informatieoverdracht en het in kaart brengen van

de verschillen in regelingen en initiatieven met betrekking tot leeftijdsbewust personeelsbeleid binnen de sectoren. Het resultaat van de inventarisatie van de verschillende initiatieven is terug te vinden als bijlage 2 bij dat rapport en een matrix van de sectorbrede CAO-afspraken als bijlage 1. De kenniskring komt met een aantal aanbevelingen:

- Realiseer je dat leeftijdsbewust personeelsbeleid een vorm van goed personeelsbeleid is, en dat is gericht op alle leeftijden en accepteer dat mensen verschillen en dat maatwerk op lokaal niveau daardoor tot de beste resultaten zal leiden.
- De leeftijdsbewuste personeelsbeleidmaatregelen dienen in onderlinge samenhang te worden gezien. Sectoren moeten integraal kijken naar de eigen CAO.
- Zet een actief beleid in op het ‘tussen de oren krijgen’ van de voordelen van leeftijdsbewust personeelsbeleid bij werknemers en leidinggevenden.
- Voer een check uit op de geldende seniorenregelingen met behulp van de checklist van de Commissie Gelijke Behandeling.
- De levensloopregeling in zijn huidige vorm biedt onvoldoende sturingsmogelijkheden voor werkgevers om effectief ingezet te kunnen worden voor levensfasebewust personeelsbeleid.
- Op dit moment maken er nog weinig werknemers gebruik van de levensloopregeling. Dit beperkt de mogelijkheden van het effectief inzetten van de levensloopregeling in het kader van leeftijdsbewust personeelsbeleid.

In dit onderzoek zal nagegaan worden op welke wijze leeftijdsbewust personeelsbeleid tot nu toe in sectorale CAO-afspraken is vastgelegd. Niet is gekozen om een overzicht te geven van alle afspraken die in de verschillende sectoren gemaakt zijn en deze onderling te rubriceren. Wie daaraan behoefte heeft kan terugvallen op de VSO-handreiking levensfasebewust personeelsbeleid.

In september 2005 heeft de ROP het advies ‘Vluchten kan niet meer. Leeftijdsbewust personeelsbeleid bij overheid en onderwijs een noodzaak’ uitgebracht. Dit advies dient als basis voor dit onderzoek. De hoofdlijn van dit advies is verwoord in het V-model. In hoofdstuk 3 wordt dit in het kort geschetst.

Doel van dit onderzoek is om na te gaan of en in welke mate de inhoud van het V-model terug te vinden is in afspraken die sociale partners per sector maken. Daarvoor wordt de inhoud van de CAO-afspraken binnen een tweetal overheidssectoren, de sector Rijk en het primair onderwijs, geanalyseerd. Bekeken wordt op welke wijze het leeftijdsbewust personeelsbeleid in die sectoren vertaald is in CAO-afspraken. Per deelonderwerp wordt de inhoud van de afspraken per sector weergegeven en wordt nagegaan of deze afspraken belemmerend of bevorderend kunnen werken op het leeftijdsbewust personeelsbeleid. (hoofdstuk 4). Hetzelfde geschiedt in hoofdstuk 5 met het pensioenreglement van het ABP.

Van belang is op te merken dat de keuze voor de invalshoek van dit onderzoek ook beperkingen met zich mee brengt. Enerzijds omdat ook bovensectorale ontwikkelingen op macro-niveau van belang zijn voor het bereiken van de doelstellingen van Active Aging. Anderzijds omdat de resultaten van het beleid op de ‘werkvloer’, binnen de arbeidsorganisaties, tot stand moeten komen. Op verschillende plaatsen vinden ook initiatieven plaats om hieraan inhoud te geven. Afspraken op sectoraal niveau vormen (slechts) een schakel in het geheel van dit proces. Maar dit neemt niet weg dat het van belang is om als momentopname te bekijken hoe het ROP-advies van september 2005 doorwerkt in de sector-afspraken.

In hoofdstuk 6 zullen de uitkomsten van het onderzoek getoetst worden aan het V-model en zal nagegaan worden in welke mate de aanbevelingen uit het ROP-advies terug te vinden zijn in de CAO-regelingen. In dit hoofdstuk zijn de conclusies en aanbevelingen van dit onderzoek opgenomen.

Voor de leesbaarheid wordt in dit onderzoek gesproken over werknemers, waaronder dan ook verstaan wordt ambtenaren. Omdat binnen het primair onderwijs zowel werknemers als ambtenaren werkzaam zijn, zou het juist zijn om deze beide termen te hanteren. Omdat het onderscheid werknemer-ambtenaar voor de inhoud van het active aging-beleid geen betekenis heeft, wordt hiervan afgezien.

3. Hoofdpijnen ROP-advies 'Vluchten kan niet meer'

In het advies 'Vluchten kan niet meer. Leeftijdsbewust personeelsbeleid bij overheid en onderwijs een noodzaak' van de ROP is leeftijdsbewust personeelsbeleid gedefinieerd als het beleid gericht op duurzame inzetbaarheid van alle medewerkers door rekening te houden met hun leeftijd en daarbij behorende kenmerken en behoeften. Dit wordt ook aangeduid met de term 'active aging' of wel beleid gericht op het actief/werkend ouder worden.

Buiten het advies over leeftijdsbewust personeelsbeleid van de ROP en buiten het bereik van dit onderzoek valt de vraag of het wenselijk is om de pensioengerechtigde leeftijd van 65 jaar te verlaten en hoe dit eventueel zou gebeuren. Waar het om gaat is dat met name gekeken gaat worden naar de wijze waarop de aanbevelingen van het ROP-advies in de praktijk zijn uitgewerkt. De vraag of daarmee belemmeringen gericht op een leeftijdsbewust personeelsbeleid zijn weggenomen dan wel stimulansen gericht op een leeftijdsbewust personeelsbeleid zijn geïntroduceerd.

Het ROP-advies is opgebouwd aan de hand van het zogenaamde V-model. Waarbij de V slaat op de eerste letter van alle 5 de deelstappen van het model alsook op de aanduiding een Romeinse V, aangevend dat het model uit 5 deelstappen bestaat.

De vijf stappen waarin het leeftijdsbewust personeelsbeleid zijn onderverdeeld:

- 1^e V:- Verkennen: alle informatie inventariseren om een start te kunnen maken met leeftijdsbewust personeelsbeleid;
- 2^e V:- Vitaliseren: alle maatregelen die gericht zijn op een actieve en als nuttig en plezierig ervaren arbeidsparticipatie van (oudere) werknemers. Dit mede gericht op het voorbereiden van werknemers op langer doorwerken;
- 3^e V:- Verlichten: maatregelen gericht op het beperken van taakbelasting. Dit kan zijn in tijd maar ook in inhoud;
- 4^e V:- Vertrekken: maatregelen gericht op het (financieel) ondersteunen van het vertrek van werknemers.
- 5^e V:- Voorlichten: het communiceren over alle voorgenomen maatregelen naar de sector, bedrijven, managers en werknemers. En over het bijstellen van de vooroordelen ten opzichte van oudere werknemers.

In de VSO handreiking levensfasebewust personeelsbeleid wordt het belang van maatwerk benadrukt. Maatwerk op lokaal niveau is van groot belang om resultaat met het leeftijdsbewust personeelsbeleid te kunnen behalen. Dit betekent dat sectorale afspraken alleen niet voldoende zullen zijn om daadwerkelijk leeftijdsbewust personeelsbeleid op lokaal niveau inhoud te geven. Sectorale afspraken kunnen echter wel belemmeringen wegnemen waar men op decentraal niveau bij het maken van maatwerkafspraken tegen aanloopt, dan wel initiatieven op decentraal niveau faciliteren of aanmoedigen om het leeftijdsbewust personeelsbeleid daadwerkelijk handen en voeten te geven. Het doel van dit onderzoek is met name de collectieve regelingen te toetsen aan de vraag in welke mate zij kansen of belemmeringen voor leeftijdsbewust personeelsbeleid bevatten.

4. Analyse rechtspositieregelingen in de sector Rijk en in het primair onderwijs

4.1. Inleiding

In dit hoofdstuk worden de rechtspositieregeling van het rijk, het algemeen rijksambtenarenreglement (ARAR) en de rechtspositieregeling voor het primair onderwijs geanalyseerd. Bekeken wordt op welke wijze regelingen die betrekking hebben of kunnen hebben op het leeftijdsbewust personeelsbeleid daarin zijn vormgegeven.

Voor het ARAR wordt als uitgangspunt genomen de regeling zoals deze op 1 augustus 2006 van kracht is, waarbij ook rekening gehouden wordt met het onderhandelaarsakkoord over de CAO Rijk 2005/2006, voor zover de resultaten daarvan daarin nog niet verwerkt zijn. Voor het primair onderwijs is als uitgangspunt genomen de CAO collectieve arbeidsovereenkomst voor het primair onderwijs van 1 augustus 2006 tot 1 augustus 2008. Omdat het openbaar onderwijs behoort tot de publieke dienst, waarin ambtenaren werkzaam zijn, dient iedere overheidswerkgever, die lid is van de Werkgeversvereniging Primair Onderwijs, een besluit te nemen om de CAO als algemeen verbindend voorschrift vast te stellen (art. 1.4 sub b CAO PO). De tekst van de CAO PO bevat dus ook de inhoudelijke basis voor de rechtspositieregelingen die gelden voor de ambtenaren in openbaar onderwijs.

De analyse zal plaatsvinden aan de hand van de chronologie van het verloop van een arbeidsverhouding. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de bepalingen in de rechtspositieregeling die betrekking hebben op:

- 4.2 Aanstelling
- 4.3 Inzetbaarheid
- 4.4 Arbeidsvoorwaarden
- 4.5 Loopbaanbeleid
- 4.6 Levensloopregeling en bijzondere verlofregelingen
- 4.7 Reorganisatie
- 4.8 Einde arbeidsverhouding

Per onderwerp zullen kanttekeningen worden gemaakt bij de wijze waarop de inhoud van de regeling van invloed kan zijn op het leeftijdsbewust personeelsbeleid, in positieve of negatieve zin. Daar waar daar sprake van is zal ingegaan worden op een mogelijke spanning met het verbod op leeftijdsdiscriminatie, zoals vastgelegd in de WGBL. In hoofdstuk 6 zullen de uitkomsten van het onderzoek getoetst worden aan het V-model uit het ROP-advies 'Vluchten kan niet meer'.

4.2. Aanstelling

Inleiding

Aanstelling is de term die in de ambtelijke rechtspositieregelingen wordt gehanteerd. In het kader van de arbeidsovereenkomst in het bijzonder onderwijs is sprake van benoeming. Omdat dit onderscheid in terminologie voor het overige geen betekenis heeft in het kader van dit onderzoek, zal hierna de term aanstelling worden gebruikt.

In het rapport 'Active aging bij overheid en onderwijs' dat is opgesteld door het ROA op verzoek van het ABP (juni 2006) zijn de resultaten terug te vinden van een onderzoek dat is verricht naar de wijze waarop werknemers bij overheid en onderwijs aankijken tegen active aging. Het doel van active aging is daarin omschreven als het langer doorwerken en het plezier behouden in het werk. Factoren die daar een invloed op uitoefenen zijn:

- het HRM-beleid van de organisatie;
- kenmerken van de baan;
- kenmerken van de werknemers;

- de employability van de werknemers.

Reeds bij het aangaan van de arbeidsverhouding kunnen rechtspositieregelingen invloed hebben op het active aging beleid, met name wat betreft de mate waarin de noodzaak daartoe wordt gevoeld door of de werkgever of de werknemer. Indien de rechtspositionele binding tussen werkgever en werknemer minder sterk is door bijvoorbeeld ruime mogelijkheden voor een contract voor bepaalde tijd of er veel mogelijkheden zijn om een dergelijk contract te verlengen, zal de prikkel voor de werkgever om veel energie en middelen te stoppen in een leeftijdsbewust personeelsbeleid minder kunnen zijn. De werkgever kan de neiging hebben om bij een afnemende inzetbaarheid van een werknemer eerder voor het vertrekinstrument te kiezen, het laten aflopen van een contract voor bepaalde tijd. Daartegenover staat echter de grote behoefte aan rechtszekerheid bij werknemers gesymboliseerd door de waarde die gehecht wordt aan een vast contract, een arbeidsovereenkomst of aanstelling voor onbepaalde tijd. De zekerheid van een vast contract kan gepaard gaan met gevoelens als gebeiteld zitten in een functie en minder behoefte aan de kant van de werknemer om energie en investeringen te verrichten in de eigen employability.

De zoektocht in het arbeidsrecht naar een juiste mix tussen flexibiliteit en zekerheid speelt hier een rol. De term 'flexicurity' wordt in dit kader wel gebruikt om aan te geven dat er sprake moet zijn van een mengvorm tussen flexibiliteit en zekerheid (security) bij de toepassing van verschillende meer of minder arbeidsmarktactiverende instrumenten (zie bv. Tros, Rayer, Verhulp, Flexibiliteit en zekerheid in sociale plannen. Naar meer activering?, SMA 2005 11/12). Zeker tegen het perspectief van een krimpende arbeidsmarkt zal een werkgever die arbeid aanbiedt met weinig zekerheid zich eerder diskwalificeren op de arbeidsmarkt. Daar tegenover staat dat een werknemer die langer zou moeten doorwerken ook flexibiliteit ten toon dient te spreiden om voldoende inzetbaar voor de werkgever te blijven.

Bepalingen die betrekking hebben op de aanstelling zullen hierna bekeken worden voor wat betreft de tijdsduur van de aanstelling alsook de omschrijving van de functie of werkzaamheden die worden overeengekomen.

Rijksoverheid: ARAR.

De aanstelling als rijksambtenaar gebeurt in vaste of in tijdelijke dienst (artikel 5 ARAR). Uitgangspunt is dat er een aanstelling in vaste dienst plaatsvindt, tenzij er een grond is om een aanstelling in tijdelijke dienst te verlenen. Tijdelijke dienst kan of voor een in tijd beperkte periode of voor een objectief bepaalbare periode plaatsvinden. Het ARAR kent een opsomming van situaties waar een aanstelling in tijdelijke dienst kan plaatsvinden die eindigt met de open categorie 'voor andere redenen'. Een aanstelling in tijdelijke dienst wordt geacht als een aanstelling in vaste dienst te gelden na 36 maanden, waarbij tussenpozen van minder dan 3 maanden worden meegenomen dan wel na 3 verleende aanstellingen in tijdelijke dienst (artikel 6 lid 6 ARAR). De vertaling van de systematiek die in het Burgerlijk Wetboek bij de wetwijziging onder de naam Flexibiliteit en Zekerheid is ingevoerd in art. 7:668a BW naar de ambtelijke rechtspositie.

Van belang is de bepaling in artikel 5a ARAR dat de aanstelling in vaste dienst geschiedt in 'algemene dienst van het rijk'. Dit biedt voor de werkgever de mogelijkheid om de stelling te betrekken dat er vanuit gegaan mag worden dat de ambtenaar in aanmerking komt voor passend werk binnen het rijk. De aanstelling is, tenzij in het aanstellingsbesluit anders wordt bepaald, niet strikt aan een functie opgehangen maar aan het in dienst zijn van het rijk. Voor een beperkte groep ambtenaren, in de hogere managementfuncties, is bepaald dat zij voor een periode van maximaal 7 jaar in één van de met name genoemde functies benoemd kunnen worden. In bijzondere gevallen kan deze termijn worden verlengd op bekort (artikel 7 lid 4 en 5 ARAR). Het geldt voor de functies secretaris-generaal, directeur-generaal, inspecteur-generaal, thesaurier-generaal, directeur Bureau voor de Industrie en Eigendom, directeur van het Centraal Plan Bureau en hoofd van de Algemene Inlichtingen en

Veiligheidsdienst. Voor een andere groep ambtenaren, die een managementlaag daaronder zit, in salarisschaal 15 tot 18 van het BBRA geldt dat de benoeming in beginsel voor 5 jaar geldt.

Deze bepalingen hebben te maken met de vorming van de algemene bestuursdienst binnen de Rijksoverheid, waarbij een roulatie van ambtenaren in de hogere functies als beleidsuitgangspunt is genomen. (zie Niessen, Flexibilisering van de arbeid voor de topmanagementgroep bij de rijksoverheid, SMA 2003-9)

Voor de overige ambtenaren is er binnen de aanstelling in vaste dienst geen tijdsbeperking opgenomen ten aanzien van het verrichten van een bepaalde functie. Uitgangspunt is dat zij voor onbepaalde tijd zijn aangesteld in algemene dienst van het rijk. Uit het feit dat voor eerder genoemde hogere ambtenaren bijzondere regelingen met betrekking tot de tijdsduur van de benoeming in een bepaalde functie zijn gemaakt, kan afgeleid worden dat deze tijdsduurbepaling niet van toepassing is op ambtenaren in de overige functies.

Dit valt ook uit artikel 71 lid 2 ARAR af te leiden, waarin staat dat indien een ambtenaar gedurende 5 aaneengesloten jaren dezelfde functie heeft vervuld met hem dan in het jaarlijks te voeren gesprek met de personeelsfunctionaris specifiek aandacht moet worden besteed aan de continuering van de loopbaan. Hieruit blijkt dat bij langer dan 5 jaar hetzelfde werk verrichten serieus aandacht moet worden besteed aan de invulling van de loopbaan nadien. Alle opties staan daarbij open. In de bepalingen voor topambtenaren is duidelijk aangegeven dat functiewisseling uitgangspunt is. Het zal daarbij sterk afhangen van het gewicht dat hier aangegeven wordt in het jaarlijkse gesprek door zowel de personeelsfunctionaris als de ambtenaar in welke mate naar aanleiding hiervan nadere afspraken gemaakt worden. (zie hierna 4.5).

CAO Primair Onderwijs

In de CAO PO zijn in hoofdstuk 3 de bepalingen over de dienstverbanden bij het bijzonder onderwijs opgenomen en in hoofdstuk 4 voor het bijzonder onderwijs. Omdat deze voor het onderwerp van dit onderzoek gelijk zijn, wordt hierna de regeling uit hoofdstuk 3 weergegeven. Vergelijkbare bepalingen zijn in hoofdstuk 4 voor het bijzonder onderwijs opgenomen.

Ook in de CAO PO is als uitgangspunt genomen dat de arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd wordt aangegaan, tenzij er een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd wordt aangegaan met inachtneming van hetgeen de CAO daarover voorschrijft (art. 3.1 lid 2 CAO PO).

De CAO kent een gesloten systeem met betrekking tot het aangaan van arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd. Het komt erop neer dat indien de werknemer geen onderwijsbevoegdheid bezit of er sprake is van andere beperkingen een contract voor bepaalde tijd kan worden aangegaan bij eerste indiensttreding, waarbij het uitgangspunt is dat deze arbeidsovereenkomst ten hoogste 12 maanden bedraagt (artikel 3.3 CAO PO). Voorts is een contract voor bepaalde tijd mogelijk bij een tijdelijke vervanging, vacature of werkzaamheden (artikel 3.4 CAO PO).

Met ingang van 1 januari 2007 geldt dat na 36 maanden, waarbij een tussenperiode van minder dan 3 maanden niet als een onderbreking worden beschouwd, er uitgegaan wordt van een benoeming van onbepaalde tijd (art. 3.5 CAO PO). In deze CAO-bepaling is overigens niet overgenomen hetgeen wel in artikel 6 lid 6 sub b ARAR alsook in artikel 7:668 a lid 1 sub b BW is terug te vinden dat bij meer dan 3 aanstellingen in tijdelijke dienst ook sprake zal zijn van een vaste aanstelling. Dit zal ermee te maken hebben dat het in het onderwijs vaker voorkomt dat werknemers opeenvolgende overeenkomsten voor een bepaalde tijd hebben, waardoor met name van werkgeverszijde meer gewicht is gehecht aan de tijdsduur van 36 maanden dan aan het aantal contracten alvorens er sprake kan zijn van een vaste aanstelling.

De arbeidsovereenkomst of de akte van benoeming moet de functie vermelden waarin de werknemer wordt benoemd. In artikel 5.1 van de CAO worden 3 functiecategorieën onderscheiden, te weten directie, leraar en onderwijsondersteunend personeel. Zonder voorafgaand ontslag kan voor de werknemer geen andere functie gaan gelden dan de functie waarin de werknemer is benoemd, tenzij er sprake was van een tijdelijke benoeming. In bijlage VII bij de CAO worden de taakkenmerken van de normfuncties omschreven. Hierbij wordt onderscheid gemaakt in de normfunctie directie basisonderwijs en directie speciaal en voortgezet speciaal onderwijs. Eenzelfde onderscheid wordt gemaakt bij de normfunctie leraar. Ten aanzien van het onderwijsondersteunend personeel worden een vijftiental functiekarakteristieken weergegeven.

De bepaling dat zonder voorafgaand ontslag er geen andere functie kan gaan gelden kan een belemmerende werking hebben met betrekking tot de inzetbaarheid van werknemers bij dezelfde werkgever in een andere functie. De CAO PO bevat geen expliciete bepalingen gericht op systematische functieroulatie. Wel wordt in art. 9.5. CAO PO, dat gaat over het persoonlijk ontwikkelingsplan, aangegeven dat daarin aandacht moet worden besteed aan scholing, toekomstige inzetbaarheid en doorstroming naar andere interne en externe functies. Daarbij dient rekening gehouden te worden met zowel de persoonlijke ontwikkelingsdoelen van de werknemer als ook de ontwikkelingsdoelen van de organisatie. Deze bepaling volstaat met het kader te scheppen om aan deze doelen aandacht te besteden en bevat geen materiële normen over functieroulatie (zie hierna 4.5).

Conclusie

Het tijdelijk of voor onbepaalde tijd aanstellen is in de rechtspositieregelingen die zijn onderzocht geen instrument dat wordt gebruikt in het kader van het leeftijdsbewust personeelsbeleid. Aanstelling voor onbepaalde tijd is de regel, zeker na een arbeidsverhouding die 3 jaar heeft geduurd. Aanstelling voor bepaalde tijd is de uitzondering. Bij de aanstelling is het van belang aandacht te besteden aan de functie waarin een ambtenaar wordt aangesteld en de mate waarin roulatie bij aanvang van de aanstelling al meegenomen wordt als een aspect van de arbeidsverhouding. De regeling in het ARAR gaat daar verder in dan die in de CAO PO. Naarmate daar bij de aanstelling meer aandacht aan wordt besteed, kan daar in de loop van de arbeidsverhouding ook op teruggevallen worden, omdat dit bij de aanvang van de arbeidsverhouding is afgesproken.

4.3 Inzetbaarheid

Inleiding

Onder de benaming inzetbaarheid zal worden gekeken naar voorschriften die in de rechtspositieregelingen zijn opgenomen die van invloed kunnen zijn op de inzetbaarheid van werknemers. Dit betreft regelingen die betrekking hebben op de arbeidsduur en verlofdagen. Het gaat niet over de inzetbaarheid die bepaald wordt door ervaring en opleiding in relatie tot functie-eisen. Deze komen hierna bij loopbaanbeleid 4.4. en reorganisatie 4.6 aan de orde. Met name zal gekeken worden naar de mate waarin onderscheid naar leeftijd daarbij een rol speelt en of en op welke wijze het maken van dit onderscheid wordt onderbouwd.

Rijksoverheid: ARAR

In het ARAR is het uitgangspunt dat er bij een fulltime dienstverband gewerkt wordt voor gemiddeld 36 uur. Op verzoek van de ambtenaar kan dit verhoogd worden tot maximaal gemiddeld 40 uur per week, tenzij het dienstbelang zich daartegen verzet. Aan de overheidswerkgever wordt niet de mogelijkheid gegeven om een verhoging van de werktijd naar meer dan 36 uur op te leggen (artikel 21 ARAR). Bij de aanstelling moet aangegeven worden voor welk vast aantal uren de ambtenaar wordt aangesteld. Ook is er de

mogelijkheid om voor een variabel aantal uren te kiezen (artikel 6 b lid 1 ARAR). Indien voor deze laatste mogelijkheid wordt gekozen, moet daarbij het aantal garantie-uren worden bepaald, tenzij het dienstbelang zich daartegen zou verzetten.

Voorts zijn er nog een aantal bepalingen aan te treffen die leeftijdsgebonden zijn. Aan de ambtenaar van 55 jaar of ouder zal geen verplichting worden opgelegd om in een nachtdienst te werken tussen 22.00 uur en 6.00 uur tenzij een dienst aanvangt voor 22.00 uur dan kan deze maximaal tot 24.00 uur doorlopen (artikel 21 lid 5 ARAR). In lid 8 is de regeling van rusttijd vermeld voor ambtenaren van 18 jaar of ouder, aansluitend bij de in de ATW opgenomen systematiek. Onder omstandigheden indien het dienstbelang dit onvermijdelijk maakt kan hier beperkt van worden afgeweken. In afwijking daarvan is voor een ambtenaar in de leeftijd van 16 tot 17 jaar aangegeven dat er een onafgebroken rusttijd van 36 uur moet zijn voor elke aaneengesloten tijdruimte van 7 x 24 uur (en niet de mogelijkheid van 60 uur rusttijd per 9 x 24 uur).

De bepaling dat oudere werknemers niet meer in de nachtdienst ingezet worden is één van de zogenaamde seniorenregelingen waarvan de Commissie Gelijke Behandeling aangeeft dat hierbij een onderscheid gemaakt wordt naar leeftijd, dat alleen gerechtvaardigd is als daar een objectieve rechtvaardigingsgrond voor is, zoals de WGBL voorschrijft.

Het betreft hier recente wetgeving, waarvan Asscher-Vonk en Hendriks dan ook terecht constateren dat de vragen die hierbij spelen in de jurisprudentie en de literatuur slechts gedeeltelijk zijn uitgekristalliseerd. (Monografieën Sociaal Recht 26, 2006 p. 318 e.v.; zie ook artikelen van Van Gemerden, Arbeidsrecht 2004,32; Kranenburg-Hansplans, Arbeidsrecht 2005-12). Het is ook om die reden dat de CGB een advies heeft uitgebracht over seniorenregelingen en het leeftijdsbewust personeelsbeleid en daarbij een checklist heeft opgesteld ten behoeve van sociale partners.

De ruimte die er is voor leeftijdsonderscheid wordt ook bepaald door de Europese rechtspraak. Zo is in de juridische literatuur veel aandacht besteed aan de vraag wat de betekenis is van het Mangold-arrest (HvJ 22 november 2005, zaak C-144/04, JAR 2005/289). Het ging over een Duitse wetsbepaling die toestaat dat arbeidsovereenkomsten met werknemers boven de 52-jaar voor bepaalde tijd worden afgesloten. Het Hof acht het beoogde doel van de wetgeving, namelijk de bevordering van de opnemings in het arbeidsproces van oudere werkloze werknemers objectief en redelijk. Ook wordt aangegeven dat Lid-staten over een ruime beoordelingsvrijheid beschikken bij de keuze van de maatregelen ter uitvoering van de doelstellingen van het sociaal beleid. Maar in dit geval gaat de maatregel verder dan passend en noodzakelijk is voor het bereiken van het nagestreefde doel omdat leeftijd in de wet het enige criterium is, zonder dat is aangetoond dat een leeftijdsgrens als zodanig los van iedere andere overweging met betrekking tot de structuur van de arbeidsmarkt en de persoonlijke situatie van de betrokkene, objectief noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de bevordering van arbeidsparticipatie van oudere werklozen. (zie hierover Veldman, Arbeid Integraal 2006/1; Heerma van Voos en Van Slooten, NJB 2006, p. 1764 e.v.; Bruyninckx en Kehrer-Bot, Arbeidsrecht 2006/42, zie over de WGBL ook hierna 4.8).

Indien een leeftijdsonderscheid gebaseerd is op een wetgeving kan dat als basis dienen voor de rechtvaardiging van het gemaakte leeftijdsonderscheid. Maar ook dan is noodzakelijk dat de wetgeving de toets aan de kaderrichtlijn kan doorstaan.

In de Arbeidstijdenwet staan voorschriften over het werken in nachtdienst voor werknemers van 18 jaar en ouder, maar daarbij wordt geen verplichting opgenomen om werknemers boven de 50 van nachtdienst vrij te stellen. Dit kan wel bij CAO geregeld worden, maar dan dient door CAO-partijen een objectieve rechtvaardigingsgrond geformuleerd te worden waarop een dergelijke uitzondering gebaseerd is. Voor de uitzondering met betrekking tot de rusttijden voor de werknemers jonger dan 18 jaar kan een basis gevonden worden voor een afwijkende regeling in de Arbeidstijdenwet, die een afwijkende regeling voor jongere werknemers rechtvaardigen gezien de leeftijd, ontwikkeling en belastbaarheid.

In artikel 21a ARAR wordt de mogelijkheid geboden aan ambtenaren van 57 jaar en ouder om een aanvraag in te dienen om met behoud van zijn arbeidsduur de gemiddelde

wekelijkse werktijd terug te dringen met 15,8%. Een dergelijk verzoek dient te worden gehonoreerd, tenzij het dienstbelang zich daartegen verzet. Voor ambtenaren die meer dan 36 uur werken per week geldt dat ze eerst een aanvraag moeten indienen om de gemiddelde arbeidsduur weer terug te brengen naar 36 uur, voordat ze voor deze regeling in aanmerking kunnen komen. Tevens is een vereiste dat de ambtenaar ten minste 5 aaneengesloten jaren in dienst is van het rijk. In lid 4 is een staffel opgenomen over de hoogte van het loon dat bij honorering van een dergelijk verzoek wordt ingehouden die afloopt van 5% bij 57-jarige leeftijd en 1% bij 64-jarige leeftijd. Ook voor deze regeling geldt dat hier een onderscheid naar leeftijd wordt gemaakt, waarvan de WGBL als eis stelt dat deze objectief gerechtvaardigd moet zijn. Wordt het gezien als een arbeidsvoorwaarde die in de loop der tijd tot stand gekomen is ten opzichte van oudere werknemers, dan zal dit op zichzelf onvoldoende zijn om een dergelijke regeling in stand te kunnen houden. Dan zal er sprake zijn van een ongeoorloofd onderscheid in leeftijd.

Is het een maatregel die gezien moet worden in het kader van een pakket van maatregelen om ervoor zorg te dragen dat senioren langer in het arbeidsproces werkzaam kunnen blijven, dan kan de regeling in stand blijven. Een en ander zal afhangen van onderbouwing die daaraan te geven is.

Hetzelfde geldt voor het leeftijdsverlof, het seniorenverlof, zoals dat in artikel 22 lid 5 ARAR is geregeld. Daarin is een tabel opgenomen waarbij het aantal vakantie-uren per kalenderjaar verhoogd wordt voor ambtenaren vanaf 45 jaar en met leeftijdsgroepen van 5 jaar loopt dit op van 7,2 uur naar 28,8 uur voor ambtenaren vanaf 60 jaar.

Ten aanzien van het opnemen van de vakantie is in artikel 22 lid 13 ook de mogelijkheid gegeven aan bevoegd gezag om op aanvraag van de ambtenaar de aanspraak op vakantie te verlagen, waarbij een minimum van 144 uur (pro rato) in acht moet worden genomen. Het verkopen van vakantiedagen. Indien het zo zou zijn dat oudere ambtenaren van deze regeling vaker gebruik maken dan jongere ambtenaren dan kan dat een indicatie geven voor het feit dat het om een arbeidsvoorwaarde gaat, die inwisselbaar is ook voor een geldbedrag. Het maken van een leeftijds onderscheid wordt dan eerder arbitrair. Indien dit niet het geval zou zijn, kan dit een indicatie geven voor een omgekeerde conclusie.

Geconstateerd kan worden dat er in het ARAR een aantal regelingen zijn die van invloed zijn op de inzetbaarheid van oudere werknemers, het beschikbare aantal arbeidsuren. Een oudere leeftijd leidt tot verdergaande vrijstelling van arbeid.

Voor het leeftijdsbewust personeelsbeleid kunnen deze regelingen mogelijkheden bieden om te stimuleren dat rijksambtenaren op oudere leeftijd toch blijven doorwerken. Een deel van de regelingen is generiek en verplichtend (vrijstelling nachtdienst en toename vakantie-uren). Een deel is facultatief in die zin dat de ambtenaar het recht heeft om een aanvraag in te dienen en de overheidswerkgever alleen kan afwijzen indien het dienstbelang zich daartegen verzet. De regelingen zijn zo geformuleerd dat het los staat van de functie en de belasting van de oudere ambtenaar in die functie. Dit laatste is een van de aspecten waar de CGB op wijst in haar advies over seniorenregeling als onderdeel van leeftijdsbewust personeelsbeleid. Bij werk met een grote fysieke of mentale belasting zal eerder sprake zijn van een objectieve rechtvaardiging om een onderscheid naar leeftijd aan te brengen. De CGB heeft aangegeven de seniorenregeling te toetsen in de context van het bredere leeftijdsbewust personeelsbeleid. Dat biedt meer mogelijkheden voor sociale partners om de noodzaak van gemaakt onderscheid te onderbouwen in een context van een pakket van maatregelen en minder gericht op de onderbouwing van het effect van een enkele maatregel. Dat laatste is vaak moeilijk aantoonbaar. Daarvoor kan het nuttig zijn om regelingen die te maken hebben met leeftijdsbewust personeelsbeleid in de CAO-regelingen te clusteren, zodat deze ook meer in samenhang worden gepresenteerd. Daar is in het ARAR geen sprake van. Evenmin is de (objectieve) rechtvaardiging waarom op bepaalde onderdelen leeftijds onderscheid wordt gemaakt uit de regeling af te leiden.

CAO Primair onderwijs

In de CAO wordt aangegeven dat een fulltime dienstverband op jaarbasis gelijk is aan 1659 uur, de normjaartaak.

In artikel 6.35 CAO PO is een regeling opgenomen voor arbeidstijdverkorting van 60 jarigen en ouder. Op schriftelijk verzoek wordt de dagelijkse werktijd met een half uur verkort, mits de werknemer geen bezoldigde nevenactiviteiten verricht of gaat verrichten. Er is geen criterium opgenomen dat een dergelijk verzoek afgewezen zou kunnen worden, indien het dienstbelang zich daartegen verzet.

Artikel 8.25 geeft aan dat er voor de werknemers van 52 jaar en ouder een recht bestaat op verlof in het kader van de regeling bevordering arbeidsparticipatie ouderen (BAPO). Een vereiste daarbij is dat de werknemer de 5 voorafgaande jaren aaneengesloten in dienst is geweest bij de werkgever. Het BAPO-verlof bedraagt bij een leeftijd van 52 tot 55 jaar maximaal 170 uur en daarboven maximaal 340 uur per jaar.

Het BAPO-verlof moet worden opgenomen in het jaar waarin het is opgebouwd. Voorheen bestond de mogelijkheid om dit verlof te sparen en in een later schooljaar op te nemen. Voor werknemers die op 31 juli 2006 52 jaar en ouder zijn blijft deze mogelijkheid bestaan, mits het dienstbelang zich daartegen niet verzet (artikel 2 lid 2 en 3 Uitvoeringsregeling BAPO). Tevens geldt als voorwaarde, ook indien het BAPO-verlof in combinatie met andere verlofvormen wordt opgenomen, dat wekelijks tenminste 50% van de voorafgaand aan het verlof geldende betrekkingssomvang feitelijk wordt gewerkt. De regeling voorziet ook in een anticulminatieregeling, waarbij nieuwe inkomsten uit arbeid zowel in het onderwijs als daarbuiten gekort worden op het salaris. Voorts is in artikel 5 Uitvoeringsregeling BAPO bepaald dat de werknemer tijdens zijn BAPO verlofuren vervangingswerkzaamheden kan verrichten bij zijn werkgever. Deze verlofuren worden op een ander tijdstip in het schooljaar opgenomen dan wel in het daarop volgende schooljaar. Ook bestaat de mogelijkheid om voor ten hoogste eenderde deel van de BAPO verlofuren salaris te ontvangen voor de vervangingswerkzaamheden.

De CAO PO kent eveneens een regeling met betrekking tot het vakantieverlof waarbij leeftijd een rol speelt. In artikel 8.5 CAO PO is een staffel opgenomen waarin geregeld is dat werknemers van 20 jaar 8 uur extra verlof krijgen, vanaf 30 jaar t/m 39 jaar eveneens 8 uur en dan loopt het aantal uren per 5 jaar met 8 uur op.

In lid 5 is aangegeven dat de aanspraak op vakantieverlofuren van de werknemer die gebruik maakt van de BAPO-regeling verminderd wordt in verhouding tot de vermindering van zijn werktijd. Deze krijgt derhalve een pro rata deel voor de opbouw van vakantieuren. In artikel 8.6 CAO PO is aangegeven dat de werkgever in geval van samenloop met andere vormen van verlof en in andere daarvoor redelijkerwijs in aanmerking komende gevallen het verleende vakantieverlof kan intrekken. Het niet genoten vakantieverlof wordt in overleg met de werknemer opnieuw verleend.

De regeling met betrekking tot ADV, BAPO-verlof en vakantieverlof is generiek geformuleerd. De belastbaarheid van bepaalde functies noch het dienstbelang spelen als criterium geen of nauwelijks een rol bij de keuze voor het maken van leeftijdsonderscheid. Om een dergelijk onderscheid naar leeftijd objectief te rechtvaardigen biedt het plaatsen van dergelijke regelingen in het kader van een samenhangend leeftijdsbewust personeelsbeleid meer mogelijkheden om de toets aan de WGBL te doorstaan. Een duidelijke onderbouwing of toelichting ontbreekt.

Gezien het feit dat in de CAO PO drie functiecategorieën worden onderscheiden (zie 4.2) is het ook aan te raden bij maatregelen waarbij sprake is van leeftijdsonderscheid, na te gaan of de fysieke of mentale belasting van de verschillende functiecategorieën meer gedifferentieerde maatregelen noodzakelijk maken dan wel rechtvaardigen.

Conclusie

De onderzochte regelingen bevatten een aantal voorzieningen die betrekking hebben op de inzetbaarheid, waarbij leeftijdsonderscheid een rol speelt. Soms gaat het om generieke en

verplichte regelingen (bv. vrijstelling nachtdienst en toename aantal vakantieuren) en soms om facultatieve regelingen (bv. Bapo-verlof).

In de onderzochte regelingen valt op dat de regelingen waarbij leeftijdsonderscheid wordt gemaakt deze niet toegespitst zijn op bepaalde functies of belasting, maar generiek zijn geformuleerd. Niet zijn deze regelingen in een samenhangende context gepresenteerd of toegelicht. Dit maakt de toetsing aan de WGBL, de beantwoording van de vraag of er een objectieve rechtvaardiging is voor het gemaakte leeftijdsonderscheid lastig aan de hand van de inhoud van deze regelingen.

4.4 Arbeidsvoorwaarden

Inleiding

In deze paragraaf zal nagegaan worden of de arbeidsvoorwaarden die aan ambtenaren en werknemers worden toegekend in de rechtspositieregeling voor het rijk en het primair onderwijs elementen bevatten die van belang zijn in het kader van leeftijdsbewust personeelsbeleid. Hierbij wordt met name gekeken naar salarissysteem en bijzondere toeslagregelingen, waarbij leeftijd een rol speelt.

Rijksoverheid: ARAR

In het ARAR is aangegeven dat bij de aanstelling het salaris bepaald moet worden. De hoogte van het salaris is uitgewerkt in het bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren 1984 (BBRA). Daarin is een systematiek vastgelegd van salarisschalen met salarisnummers waarbij de leeftijd van de ambtenaar in beginsel geen rol speelt. Van belang is het aantal dienstjaren. Bij aanstelling wordt het salaris toegekend dat bij de functie behoort conform de salarisschaal met een salarisnummer 0, tenzij het bevoegd gezag aanleiding ziet om daarvan af te wijken. In de praktijk kan leeftijd en ervaring zeker bij aanstelling van een ambtenaar die elders reeds werkervaring heeft opgedaan wel een rol spelen. Maar in de regeling als zodanig is leeftijd geen onderscheidende factor. Bij voldoende functioneren vindt jaarlijks verhoging naar het in de schaal naast hogere bedrag plaats. Bij niet voldoende presteren kan daarvan worden afgezien en bij meer dan voldoende functioneren of wegens andere redenen kan het salaris worden verhoogd tot een in de schaal vermeld hoger bedrag.

In artikel 22d BBRA is aangegeven dat de ambtenaar die de spilleeftijd van de regeling flexibel pensioen en uittreden van 62 jaar heeft bereikt voor elke periode van 12 maanden dat hij van de regeling geen of geen volledig gebruik maakt recht heeft op een eenmalige toeslag. De toeslag bedraagt €454. Hierbij speelt leeftijd een rol. (zie hierna hfst. 5 over het PensioenreglementABP)

In artikel 79 ARAR is geregeld dat de ambtenaar een aanspraak heeft op een gratificatie bij ambtsjubileum hetgeen is uitgewerkt in de regeling gratificatie bij ambtsjubileum. Bij een diensttijd van 12,5, 25, 40 of 50 jaar ontvangt de ambtenaar een gratificatie oplopend van 25% naar 100% van de maandelijkse bezoldiging.

Hierbij speelt leeftijd als zodanig geen rol. Het instrument kan wel een rol spelen bij de binding van ambtenaren aan de werkgever. Hetgeen als voordeel kan hebben dat binding en loyaliteit groot is, maar als belangrijk nadeel kan gezien worden dat het immobiliteit bevordert.

Geconstateerd kan worden dat bij de arbeidsvoorwaardenregelingen van het ARAR het leeftijdsbewust personeelsbeleid geen grote rol speelt. Beloning is afhankelijk van functioneren en dienstjaren. Niet van leeftijd of levensfase.

CAO Primair Onderwijs

In het primair onderwijs bestaat de systematiek van salariering ook uit schalen met schaalnummers, die afhankelijk zijn van dienstjaren. Het salaris van de werknemer wordt volgens de salarisschalen jaarlijks op 1 augustus met 1 periodiek verhoogd. Afhankelijk van het oordeel over het functioneren bestaat de mogelijkheid om een extra periodiek toe te kennen dan wel te onthouden (artikel 6.1 CAO).

Er zijn een aantal bijzondere regelingen voor degenen die herintreden of benoemd worden in een andere functie, waarbij leeftijd als zodanig geen factor is maar wel de ervaring en het aantal dienstjaren. In artikel 6.14 CAO PO is er sprake van een bindingstoelage die varieert per functie, maar niet leeftijdsgebonden is.

Dit geldt wel voor de toelage onregelmatige diensten. In artikel 6.36 CAO PO is voor het onderwijsondersteunend personeel aangegeven dat werknemers vanaf de maand waarin de leeftijd van 55 jaar wordt bereikt een vaste toelage onregelmatige diensten krijgen, indien zij op het moment dat zij 55 jaar worden tenminste 5 jaar zonder wezenlijke onderbreking een toelage onregelmatige diensten hebben genoten. De toelage wordt vastgesteld op het bedrag dat de werknemer in de 12 maanden voordat hij 55 jaar werd gemiddeld per maand aan toelage heeft genoten en vervolgens aangepast aan de algemene salariswijzigingen. Daarmee wordt de toelage losgekoppeld van het feitelijk arbeidspatroon en losgekoppeld van de mate waarin onregelmatige diensten verricht worden en verwordt tot een vast loonbestanddeel (artikel 6.36 lid 3 CAO PO).

Het betreft een seniorenregeling voor een specifieke functiecategorie. Zoals in 4.3. reeds aangegeven kan het zinvol zijn om binnen de CAO PO de regelingen die leeftijdsgebonden zijn te clusteren en per functiegroep te differentiëren. Daarbij is dan wel van belang dat het gemaakte onderscheid en de getroffen maatregel bijdragen aan de doelstellingen van het leeftijdsbewust personeelsbeleid.

De jubileumgratificatie (art. 6.18 CAO PO) is niet gekoppeld aan leeftijd maar aan diensttijd. Bij een 25-jarige diensttijd is de hoogte van de gratificatie 50% van het bruto maandsalaris en bij 40 of 50-jarig jubileum 100% van het bruto maandsalaris.

Ook voor de CAO PO geldt dat in de arbeidsvoorwaardenregeling het leeftijdsbewust personeelsbeleid geen grote rol speelt. Beloning is afhankelijk van diensttijd en oordeel over functioneren. Niet van leeftijd of levensfase, met uitzondering van de toelage onregelmatige diensten voor senioren.

Conclusie

Het leeftijdsbewust personeelsbeleid speelt geen belangrijke rol bij de regelingen die betrekking hebben op de arbeidsvoorwaarden. Leeftijd is geen onderscheidend criterium, maar wel de duur van het dienstverband in combinatie met een oordeel over het functioneren. Daarin zit wel een element dat gevolgen kan hebben voor het leeftijdsbewust personeelsbeleid gericht op langer doorwerken. Naarmate werknemers stappen omhoog kunnen blijven zetten gaat daar een bindende werking vanuit. Op het moment dat groei in de beloning niet meer mogelijk is kan dit stimuleren om naar een andere functie intern of extern te gaan kijken waar dit perspectief wel aanwezig is of als zo'n overstap niet (meer) mogelijk is kan dit demotiverend werken en leiden tot 'vastroesten'.

In de CAO PO is een seniorenregeling opgenomen over het fixeren van de toelage onregelmatige diensten voor oudere werknemers in de categorie ondersteunend personeel.

4.5 Loopbaanbeleid

Inleiding

In deze paragraaf wordt nagegaan op welke wijze in de rechtspositieregelingen aandacht wordt besteed aan het loopbaanbeleid van individuele ambtenaren, zoals dat tot uiting kan komen in persoonlijke ontwikkelingsplannen, demotiebeleid en scholing. Welke instrumenten zijn opgenomen om dit te faciliteren. Het loopbaanbeleid is het belangrijkste instrument in het kader van de interne flexibilisering binnen de arbeidsorganisaties (zie Nagelkerke, Plessen, Wilthagen, Interne flexibilisering: wie trekt er aan de touwtjes, SMA 2006-7/8; Jellinghaus, Interne flexibiliteit, een juridische benadering, SMA 2004-3.)

Uit onderzoek blijkt dat de interne flexibiliteit nog in de kinderschoenen staat en in economisch mindere tijden ook nog afneemt (zie Bekker, Ester, Wilthagen, De oudere en de jongere werknemer: (onder-)zoek de verschillen, Arbeid Integraal 2006/1, p. 11/12). Op dit gebied valt derhalve nog de nodige winst te behalen om problemen in de bezetting in de arbeidsorganisatie in de toekomst te ondervangen.

Rijksoverheid: ARAR

In art. 71 ARAR is aangegeven dat minimaal één keer per jaar tussen werkgever en ambtenaar gesproken moet worden over alles wat te maken heeft met de werkzaamheden die de werknemer op dit moment verricht, alsook de werkzaamheden die de komende periode verricht moeten gaan worden en de wijze waarop de persoonlijke ontwikkeling van de ambtenaar bevorderd kan worden. In art. 71 lid 2 ARAR is aangegeven dat indien een ambtenaar gedurende 5 aaneengesloten jaren dezelfde functie heeft vervuld in dit gesprek ook aandacht moet worden besteed aan de continuering van de loopbaan. Art. 71a ARAR geeft aan dat op verzoek van het bevoegd gezag of van de ambtenaar een beoordeling van het functioneren opgemaakt kan worden en art. 71b ARAR bepaalt dat de werkgever een loopbaanscan ter beschikking moet stellen ten behoeve van de ambtenaar. Onder loopbaanscan wordt verstaan een instrument waarmee de loopbaanmogelijkheden van de ambtenaar in kaart worden gebracht.

Doelstelling van dit jaarlijks gesprek is dat gekeken wordt naar de wensen en mogelijkheden van de ambtenaar bij de overheidswerkgever. Het moet uitmonden in concrete afspraken die gemaakt worden om een en ander vorm te geven. Indien in het kader van het loopbaanbeleid er carrièrestappen naar boven gezet worden, voorzien de salarisregelingen en het functiewaarderingssysteem in een systematiek, die er voor zorgt dat dit zal leiden tot een extra beloning en een stimulans om daar aan mee te werken.

Voor oudere werknemers in het bijzonder kan het op enig moment ook zijn dat in het kader van het loopbaanbeleid niet alleen omhoog gekeken moet worden in de carrièreladder, maar ook gekeken zal worden of een andere functie verricht kan worden met minder taken, bevoegdheden of belastbaarheid. Dus ook stappen naar beneden of opzij in de carrièreladder kunnen dan tot de mogelijkheden behoren om ervoor te zorgen dat de oudere werknemer langer in het arbeidsproces kan blijven. Dit wordt ook wel aangeduid met demotie, waar voor velen een negatieve klank aan vastzit, waardoor ook gezocht wordt naar andere termen, als stap opzij (zie bv. ROP-advies 'Vluchten kan niet meer' p. 11).

In art. 57b ARAR is geregeld dat een werknemer van 57 jaar of ouder, aan wie op diens aanvraag een functie wordt opgedragen waaraan een salarisschaal is verbonden met een lager maximumsalaris dan dat van de reeds voor hem geldende salarisschaal, een inhouding op zijn salaris zal krijgen. De inhouding is gelijk aan het verschil tussen het salaris dat de ambtenaar geniet en het salaris dat de ambtenaar zou genieten bij inpassing in de bij de nieuwe functie behorende salarisschaal op hetzelfde salarisnummer. In bijzondere gevallen kan de minister geheel of gedeeltelijk van deze inhouding afzien. In het Pensioenreglement ABP is de mogelijkheid geregeld om het pensioengevend inkomen te handhaven op het hogere niveau van de oude functie (zie hierna 5.2)

Voor een ambtenaar die niet op eigen verzoek wordt overgeplaatst in een andere functie gelden de bepalingen met betrekking tot reorganisatie (zie hierna 4.7).

De mogelijkheden om vervroegd uit te treden kunnen in het kader van een loopbaanbeleid ook aan de orde komen, zeker wanneer dit op deeltijdbasis geschiedt (zie hierna 4.8 en 5.3)

Op tijdelijke basis kan de ambtenaar verplicht worden andere ambtelijke werkzaamheden te verrichten dan die welke hij gewoonlijk verricht, mits die werkzaamheden hem redelijkerwijs kunnen worden opgedragen. Dit maakt deze voorziening niet zozeer tot een instrument van het loopbaanbeleid gezien het tijdelijk karakter. Het is meer een instrument om ad hoc problemen in de bezetting en de organisatie op te lossen.

Een belangrijk instrument bij het loopbaanbeleid is de scholing. Het beschikbaar stellen van voorzieningen door de werkgever en het doen van inspanningen door de werknemer spelen vaak een rol bij de toetsing van een ontslag (zie Baris en Verhulp, Scholing en ontslag: Flexibiliteit en werkzekerheid, SMA 2006-2).

In art. 59 ARAR is als algemene norm geformuleerd dat de ambtenaar in het belang van de rijksdienst kan worden verplicht scholing te volgen, voor zover dat redelijkerwijs van hem kan worden gevergd. Deze kosten worden vergoed door de overheidswerkgever. Voorzien is in een terugbetalingsregeling wanneer er onvoldoende resultaat wordt bereikt bij de scholing of bij tussentijds afbreken van de scholing, indien dit aan eigen schuld of toedoen van de ambtenaar is te wijten alsmede bij ontslag tijdens het volgen van de scholing en in bijzondere gevallen bij ontslag binnen een termijn van maximaal 3 jaar na het met voldoende resultaat afronden van de scholing, tenzij de ambtenaar binnen een maand na zijn ontslag elders in dienst treedt binnen de rijksdienst of aansluitend aan zijn ontslag recht heeft op een uitkering op grond van werkeloosheid, arbeidsongeschiktheid of ouderdomspensioen.

Deze terugbetalingsverplichting geldt niet voor een ambtenaar die als herplaatsingskandidaat bij reorganisaties is aangewezen en op zijn aanvraag eervol ontslag wordt verleend wegens aanvaarding van een functie buiten de rijksdienst. Aan deze ambtenaar kan op aanvraag een vergoeding van de noodzakelijk te maken scholingskosten worden toegekend of scholingsverlof met behoud van bezoldiging, indien het belang van een rijksdienst bij het volgen van de scholing is gebaat. Vervolgens zijn er vergelijkbare bepalingen opgenomen met betrekking tot condities waaronder terugbetaald moet worden bij ontslag.

Geconstateerd kan worden dat de scholingsregelingen sterk gekoppeld zijn aan het belang van de rijksdienst. In het kader van beleid dat gericht is op het zo lang mogelijk in het arbeidsproces houden van werknemers zou dit criterium aangepast moeten worden. Scholing die in het belang van de ontwikkeling van de ambtenaar of zijn loopbaan is, ook indien dit buiten de overheidsorganisatie plaats zou vinden, zou ook (mede) gefaciliteerd dienen te worden. Op die manier wordt een ambtenaar gestimuleerd om te investeren in zijn eigen carrière. Door de beoordeling van scholingsverzoeken te koppelen aan het belang van de rijksdienst, wordt met name gekeken naar wat die scholing kan betekenen voor het functioneren binnen de rijksdienst. Dit kader is te beperkt. In het ROP-advies 'Vluchten kan niet meer' wordt aangegeven dat een omslag in het personeels- en loopbaanbeleid bij overheid en onderwijs nodig is. Het gaat om de wensen en mogelijkheden van individuen en de mogelijkheden van de organisatie optimaal te combineren. Verruiming van het beoordelen van scholingsverzoeken kan een stimulerende werking hebben op de employability van werknemers. De afweging daarbij, zeker wat de kosten betreft, moet daarbij op grotere schaal gemaakt worden. Het bijdragen in de kosten van de scholing van een ambtenaar om zijn kansen op de externe arbeidsmarkt te vergroten, terwijl deze goed functioneert binnen de organisatie, kan stuiten op korte termijn bezwaren. Waarom meebetalen aan het creëren van een probleem in de bezetting van de organisatie, dat gaat ontstaan indien deze ambtenaar weg zou gaan, kan een vraag aan de kant van de werkgever zijn. Daartegenover staat dat indien pas maatregelen genomen worden op het moment dat een ambtenaar niet meer goed functioneert, bv. opgebrand is in zijn eigen functie, de kosten veel hoger kunnen uitvallen. De voordelen van de grotere inzetbaarheid van (ouder) personeel moeten mogelijke korte termijn nadelen kunnen compenseren.

CAO Primair Onderwijs

Onderdeel van een CAO PO is het statuut sociaal beleid. Daarin wordt aangegeven dat het sociaal beleid een geïntegreerd onderdeel van het totale beleid van de instelling dient te zijn. Een van de doelstellingen van het sociaal beleid is het scheppen van voorwaarden die de werknemer in staat stellen zich verder te ontplooiën. Bij de middelen wordt aangegeven dat er een integraal personeelsbeleid dient te worden vastgesteld, waarin in onderlinge samenhang in elk geval aandacht dient te worden besteed aan het functioneren van functies en taken, personeelsvoorziening, professionele ontwikkeling waaronder scholing, beoordeling en beloning. Het beleid dient geëvalueerd te worden en vastgelegd te worden in het sociaal jaarverslag. Tevens dienen volgens een vastgestelde uitvoeringsregeling functioneringsgesprekken en beoordelingen plaats te vinden ten einde de communicatie te bevorderen over de wijze waarop en de omstandigheden waaronder de taak van de werknemer wordt verricht en welke ontwikkelingen hij daarbij door zal maken. Met betrekking tot de werkgelegenheid en de arbeidsparticipatie wordt aangegeven dat het sociaal beleid actief de werkgelegenheid dient te bevorderen. In het bijzonder wordt aandacht gevraagd voor het realiseren dat werknemers met zorgtaken aan het arbeidsproces kunnen blijven deelnemen en het behouden van werkgelegenheid van de door ziekte geheel of gedeeltelijk voor zijn functie arbeidsongeschikte werknemer.

In art. 6.21 CAO PO is een bepaling over het demotiebeleid opgenomen. Indien een werknemer na het bereiken van de leeftijd van 55 jaar bij de werkgever of een andere werkgever in de zin van deze CAO in het kader van leeftijdsbewust personeelsbeleid van de werkgever, een nieuw dienstverband aanvaardt met lager salaris, spreken werkgever en werknemer op verzoek van de werknemer, op grond van art. 3.5 ABP pensioenreglement (voorheen art. 3.1. lid 10), af om de pensioenopbouw te baseren op het salaris voorafgaand aan het aanvaarden van het nieuwe dienstverband. De premiekosten worden op de krachtens het pensioenreglement geldende wijze tussen werkgever en werknemer verdeeld. (zie hierna 5.2) Het is mogelijk om hiervan in positieve zin voor de werknemer af te wijken. In de CAO wordt dit toegelicht door de opmerking dat een afwijking aan de orde is zoals hier bedoeld, indien de werknemer door het aanvaarden van de lagere functie een bijdrage levert aan het oplossen van een probleem van de werkgever.

Wat opvalt, in vergelijking met de regelingen in het ARAR, dat hier de leeftijd op 55 en niet op 57 jaar is bepaald.

De beoordelingsgrond voor het honoreren van een verzoek heeft te maken met het leeftijdsbewust personeelsbeleid van de werkgever en minder met het belang van de dienst als zodanig.

Art. 3.20 CAO PO bevat de mogelijkheid dat de werknemer op zijn verzoek of met zijn instemming voor bepaalde tijd kan worden belast met de werkzaamheden bij een werkgever van een andere instelling of instellingen buiten het onderwijs. Deze vorm van detacheren biedt ook een mogelijkheid om een werknemer met behoud van zijn rechtspositie bij de werkgever elders werkzaamheden te laten verrichten.

Er dient wederzijdse afstemming plaats te vinden tussen de wensen van de werknemer met betrekking tot zijn professionele ontwikkeling en de ontwikkelingsdoelen van de organisatie. Voorts is als doel gesteld dat de vastgestelde bekwaamheidseisen door het personeel worden onderhouden. In een door de werkgever op te stellen meerjarenbeleid (art. 9.2 CAO PO) moeten de beoogde ontwikkelingsdoelen van de organisatie en de beoogde ontwikkelingsdoelen van de werknemers met de daarbij behorende budgetten weergegeven worden. Hierover dienen gesprekken met de werknemers gevoerd te worden met als resultaat dat het persoonlijk ontwikkelingsperspectief van de werknemer wordt vastgelegd in een persoonlijk ontwikkelingsplan (art. 9.5 CAO).

In dit plan moet de afstemming tussen de wensen van de werknemer en die van de organisatie tot uiting komen. 50% van de uren voor deskundigheidsbevordering kunnen maximaal voor scholing en persoonlijke ontwikkeling worden ingezet. Een persoonlijk

ontwikkelingsplan wordt tenminste eenmaal per 4 jaar opgesteld dan wel geactualiseerd. De CAO biedt de mogelijkheid daarbij een terugbetalingsregeling op te nemen.

In artikel 9.8 CAO PO wordt aangegeven dat tijdens het spaarverlof de werknemer scholing kan volgen die de inzetbaarheid op de arbeidsmarkt verhoogt. De kosten van deze scholing komen voor 50% voor rekening van de werkgever tot een maximum van € 1361. Indien de werknemer voor een scholing kiest die ook in te passen is in het scholingsbeleid van de instelling en daarmee het belang van de instelling dient, kan de werkgever nog meer dan 50% van de kosten van een scholing vergoeden.

Conclusie

Ten aanzien van de verschillende onderdelen van het loopbaanbeleid zijn er verschillen waarneembaar tussen beide onderzochte regelingen.

Wat betreft het aandacht vragen voor functieroulatie, taakwijziging, scholingsactiviteiten gericht op het vergroten van employability, is in het ARAR voorgeschreven in ieder geval bij 5 jaar aaneengesloten functievervulling aandacht te besteden aan de continuering van de loopbaan in het loopbaangesprek. De CAO PO bevat een dergelijke bepaling niet, maar geeft in meer algemene termen aan waaraan aandacht besteed moeten worden bij de loopbaangesprekken.

Bij de bepalingen over demotie is een verschil waarneembaar tussen beide regelingen wat betreft de leeftijd waarop aanspraak gemaakt kan worden op inkomenscompenserende maatregelen (zie hierna ook hfst. 5.2)

De CAO PO is concreter dan het ARAR wat betreft het faciliteren van scholing, zowel in tijd als in geld, die in het belang van het loopbaanperspectief van de werknemer is en niet per se in het belang van de organisatie behoeft te zijn. Het zal met name ook van de toepassing in de praktijk afhangen of de uitkomsten wezenlijk verschillen. Enerzijds omdat het geenszins in strijd met het ARAR is om ook scholing te faciliteren die in het belang van de carrière van de ambtenaar is en anderzijds omdat in de CAO PO sprake is van een maximum dat hier aan besteed is, hetgeen open laat hoeveel ruimte er daadwerkelijk voor gegeven zal worden. De regeling in de CAO PO geeft echter aan de werkgever en de werknemer in het PO een duidelijker richtlijn mee op dit punt.

4.6 De levensloopregeling en bijzondere verlofregelingen

Inleiding

Bij wet van 24 januari 2005 inhoudend wijziging van een aantal belastingwetgevingen en de wet arbeid en zorg, onder de naam Wet aanpassing fiscale behandeling VUT/Pre-pensioen en introductie levensloopregeling is de basis gelegd voor de invoering van de levensloopregeling met ingang van 1 januari 2006. Door middel van deze wetwijzigingen wordt uitvoering gegeven aan het kabinetsbesluit om collectieve regelingen voor vervroegd uittreden en pre-pensioen niet langer fiscaal te faciliteren en werknemers de mogelijkheid te bieden om op individuele basis een voorziening op te bouwen om eerder te stoppen met werken of meerdere periodes van onbetaald verlof te financieren. (zie L.Jansen, Oudere werknemers en de Wet VPL, Arbeid Integraal 2006/1). In deze paragraaf zal bekeken worden hoe binnen de sector Rijk en binnen het primair onderwijs op deze wetgeving is ingespeeld.

Voorts wordt in deze paragraaf gekeken naar de andere bijzondere verlofregelingen die de rechtspositieregelingen kennen, die veelal betrekking hebben op verlof voor zorgtaken.

Rijksoverheid: ARAR

In art. 34g ARAR staat dat de Minister BZK regels stelt ten aanzien van levensloopverlof. Deze regels zijn terug te vinden in de regeling van 3 november 2005 onder de naam 'Levensloopregeling Rijks personeel'. In deze regeling wordt in aansluiting op de wetgeving

bepaald op welke wijze gespaard kan worden voor levensloopverlof (hoofdstuk 2) en het levensloopverlof opgenomen kan worden (hoofdstuk 3). Vervolgens wordt er nog ingegaan op de mogelijkheid om levenslooptegoed voor extra pensioen aan te wenden, hoe te handelen bij einde dienstbetrekking en overlijden en een aantal overgangsbepalingen. Eenmaal per jaar kan de ambtenaar bij het bevoegd gezag een aanvraag indienen om uit een of meer van zijn inkomstenbronnen een voorziening in geld te sparen voor een levensloopverlofperiode. Deze jaarlijkse keuze is mede opgenomen omdat de werknemer ook de mogelijkheid heeft om te kiezen deel te nemen aan de spaarloonregeling. Aan beide regelingen kan echter niet tegelijkertijd deelgenomen worden. Het naast elkaar bestaan van de levensloopregeling en de spaarloonregeling is mede van invloed op het vooralsnog beperkte succes van de levensloopregeling als gekeken wordt naar het aantal deelnemers aan deze regeling. Uit de cijfers van Loyalis blijkt dat op dit moment ongeveer 5% van de werknemers in de sectoren Overheid en Onderwijs deelneemt aan de levensloopregeling. De verwachting is dat het cijfer voor 2006 op ongeveer 8% zal uitkomen. De bronnen die de ambtenaar kan inzetten zijn opgenomen in art. 2.1.3, te weten:

- a. salaris;
- b. vakantie-uitkering;
- c. vergoeding voor meer gewerkte uren die op grond van de IKAP-regeling Rijkspersoneel is toegekend; of
- d. de vergoeding die betaald wordt bij verkoop van vakantie-uren.

Geen bron voor de levensloopregeling bij het Rijkspersoneel is een bijdrage van de werkgever, dit is niet in het ARAR en niet in de levensloopregeling Rijkspersoneel voorzien. Ten aanzien van de opbouw van de te sparen voorziening (max. 12% per jaar, tenzij het een ambtenaar betreft die op 31 december 2005 ouder was dan 51 jaar, maar jonger dan 56 jaar) en de hoogte van de op te bouwen voorziening (2,1 maal het loon over het voorafgaande kalenderjaar) wordt aangesloten bij de voorschriften uit de wetgeving.

In hoofdstuk 3 wordt een aantal formele voorschriften geformuleerd over het toekennen van levensloopverlof. Zo staat in art. 3.1.1 dat 6 maanden voor de gewenste ingangsdatum van de levensloop-verlofperiode de ambtenaar een aanvraag dient in te dienen. Het bevoegd gezag kan hiervan afwijken. In de aanvraag moet aangegeven worden op welke datum de levensloop-verlofperiode in moet gaan, voor hoeveel uren dit verlof wordt opgenomen en de verdeling van de uren over de weken alsmede het percentage van de berekeningsgrondslag die als uitkering moet worden uitbetaald en een machtiging van de ambtenaar om deze uitkering ten laste van diens levenslooptegoed te brengen. In art. 3.1.2 wordt aangegeven dat het bevoegd gezag de aanvraag binnen 30 dagen dient te honoreren, tenzij de aanvraag te laat is ingediend of er gewichtige redenen zijn van dienstbelang die zich tegen het levensloopverlof verzetten.

Hetgeen betekent dat indien de aanvraag niet 6 maanden van tevoren gedaan is als sanctie daarop wordt gesteld dat de aanvraag niet hoeft te worden gehonoreerd. De vorm waarin het levensloopverlof kan worden opgenomen kan betrekking hebben op een deel van de voor de ambtenaar geldende arbeidsduur, maar moet uit minimaal 300 uur levensloopverlof bestaan, voor part-timers vermenigvuldigd met de van toepassing zijnde arbeidsfactor. Een minder aantal uren kan ook, tenzij gewichtige redenen van dienstbelang zich tegen het levensloopverlof verzetten.

In 3.5.1 wordt een terugkeergarantie gegeven voor de ambtenaar die met levensloopverlof gaat tenzij het aansluitend aan het pensioen wordt opgenomen.

Naast de levensloopverlofregeling kent het ARAR nog een aantal bijzondere verlofregelingen die in het kader van leeftijdsbewust personeelsbeleid van belang kunnen zijn. Zo zijn er regelingen met betrekking tot zorgverlof bij calamiteiten (art. 33fa ARAR), zwangerschaps- en bevallingsverlof (art. 33fb ARAR), buitengewoon verlof in verband met ouderschap (art. 33g ARAR), zorgverlof (art. 33i ARAR) en buitengewoon verlof van lange duur (art. 34 ARAR). Het laatste kan een ambtenaar op aanvraag worden verleend al dan niet met behoud van bezoldiging en al dan niet onder bepaalde voorwaarden. Indien een dergelijk verlof naar het oordeel van het bevoegd gezag uitsluitend strekt in het persoonlijk belang van

de ambtenaar, wordt hem dit niet verleend dan zonder behoud van bezoldiging en voor ten hoogste een jaar. Bij al deze verlofregelingen speelt leeftijd geen rol evenmin als diensttijd. Alleen bij het ouderschapsverlof is een drempel ingebouwd dat de dienstbetrekking tenminste een jaar dient te hebben geduurd.

Wat opvalt is dat bijna geen voorschriften zijn opgenomen over de samenloop van deze verlofvorm met de aanspraak op andere (bijzondere) verloven die het ARAR aan ambtenaren toekent. In art. 2.1.5 lid 1 wordt aangegeven dat het levensloopverlof tezamen met het saldo van de verlofspaarregeling niet boven de 2,1 maal het loon van het afgelopen kalenderjaar mag uitkomen. Er mag van worden uitgegaan dat cumulatie met ander verlofvormen mogelijk is behoudens gewichtige redenen van dienstbelang.

CAO Primair Onderwijs

Ook in de CAO PO is ingespeeld op de levensloopregeling. In art. 8.24 wordt aangegeven dat de werknemer van de levensloopregeling gebruik kan maken. In lid 3 staat dat de werkgever een uitkering van 0,8 % van het salaris en de uitlooptoeslag ten behoeve van de levensloop maandelijks zal uitkeren aan de werknemer. Een dergelijke uitkering vindt aan alle werknemers plaats, ongeacht of zij van de levensloopregeling gebruik wensen te maken of niet. De werknemer dient zelf te bepalen of hij dit doet. Dit is een van de eerste verschillen in de levensloopregeling in vergelijking met de rijksambtenaren. In de CAO PO is expliciet een werkgeversbijdrage voorzien.

Als bijlage 10 bij de CAO is het uitvoeringsreglement levensloopregeling primair onderwijs opgenomen. In art. 4 van de uitvoeringsregeling worden als overige bronnen om de levensloopregeling te vullen genoemd salaris van de werknemer, de vakantietoeslag, de uitkering in geld voor overwerk en/of meerwerk, eindejaarsuitkering, variabele beloning en andere door de werkgever uit te keren toe(s)lagen en beloningen.

Ook hier geldt dat de werknemer elk jaar opnieuw moet aangeven of hij voor de levensloopregeling in aanmerking wil komen en daarbij dan een aantal gegevens moet verschaffen die voor het grootste deel voortvloeien uit de wettelijke kaders van de levensloopregeling.

In art. 8 wordt aangegeven dat de werknemer het levenslooploon kan benutten voor onbetaalde verlofdoelen, zoals:

- a. langdurig voltijdsverlof ten behoeve van loopbaanonderbreking (sabbatical leave);
- b. vervroegde uittreding; en
- c. in combinatie met langdurig zorgverlof, ouderschapsverlof en/of andere verlofvormen die bij wet en/of CAO zijn geregeld.

Voorts wordt aangegeven dat werkgever en werknemer kunnen afspreken dat het levenslooptegoed aangewend wordt voor langdurig deeltijdverlof.

De vereisten om opname van het levensloopverlof aan te vragen zijn in deze uitvoeringsregeling soepeler geregeld dan in de uitvoeringsregeling levensloopregeling voor het Rijkspersoneel. Zo moet een aanvraag tenminste 2 maanden van tevoren schriftelijk bij de werkgever kenbaar gemaakt worden van welke termijn afgeweken kan worden wanneer het betreft een verlof voor zorgdoeleinden en als het moment van aanvang van het verlof niet in redelijkheid kon worden voorzien. De werkgever dient deze aanvraag te honoreren tenzij "dit tot een ernstige verstoring van de bedrijfsvoering leidt". Dit is een zwaardere norm dan in de levensloopregeling Rijkspersoneel wordt gehanteerd, waar sprake is van 'gewichtige redenen van dienstbelang'. De terminologie ernstige verstoring van de bedrijfsvoering lijkt strikter te zijn en biedt minder ruimte voor andere gewichtige redenen. In art. 9 lid 5 van de uitvoeringsregeling wordt bepaald dat de werkgever geen eisen stelt aan de invulling van het verlof mits de invulling niet in strijd is met de bepalingen van de CAO waarbij verwezen wordt naar het melden van nevenwerkzaamheden en de maximale omvang van betrekking.

De levensloopverlofperiode kan niet langer dan 3 aaneengesloten jaren duren, tenzij het verlof opgenomen wordt voorafgaand aan de ingang van de pensioendatum. Ook in deze uitvoeringsregeling is net als in de levensloopregeling Rijkspersoneel de mogelijkheid

opgenomen om een deel van het levenslooptegoed te gebruiken om bij te dragen aan de kosten van de pensioenopbouw.

De terugkeer in de functie is geregeld in art. 13 alsmede het meetellen van de periode dat men afwezig is met levensloopverlof voor de dienstjaren.

De CAO PO kent ook nog andere verlofvormen die in het kader van levensfasebewust personeelsbeleid relevant zijn. Deze zijn opgenomen in hoofdstuk 8 van de CAO dat handelt over verlof. Een aantal van deze verlofvormen en de voorzieningen die daarbij gelden zijn imperatief voorgeschreven en andere facultatief. In art. 8.8 wordt onder het kopje kort buitengewoon verlof aangegeven dat indien zich in de leefsituatie van de werknemer omstandigheden voordoen die hem verhinderen de verplichtingen uit het dienstverband na te komen, de werkgever hem gedurende elke periode van 12 achtereenvolgende maanden ten hoogste 2 weken verlof met behoud van salaris zal geven. In art. 8.9 wordt ingegaan op het langdurend zorgverlof voor verzorging van levenspartner of kind, ouder of bloedverwant in de eerste graad van de werknemer. Elke periode van 12 achtereenvolgende maanden kan ten hoogste 6 maal de duur van de arbeidsweek aan zorgverlof worden genoten. Het verlof moet per week worden opgenomen gedurende een aaneengesloten periode van 12 weken en kan maximaal de helft van de arbeidsduur per week bedragen. Op verzoek kan de werkgever overwegen daar nog vanaf te wijken.

Art. 8.10 handelt over kort buitengewoon verlof in verband met nascholing en art. 8.11 over lang buitengewoon verlof met persoonlijk belang, een facultatieve bepaling. Dit verlof kan voor ten hoogste 6 maanden worden verleend en ten hoogste 2 maal voor ten hoogste 6 maanden worden verlengd. Dit betreft een verlof zonder behoud van salaris. Vervolgens zijn er nog 2 vormen van buitengewoon verlof mede in het algemeen belang of overwegend in het algemeen belang. Het eerste heeft betrekking op studieverlof of het vervullen van een andere functie die naar het oordeel van de werkgever mede het algemeen belang dient. Er kan voor ten hoogste een jaar buitengewoon verlof worden verleend, waarbij verlenging met ten hoogste tweemaal maximaal een jaar mogelijk is. Het verlof wordt verleend zonder behoud van salaris. Het buitengewoon verlof in overwegend het algemeen belang heeft betrekking op de situatie dat een werknemer een functie gaat vervullen in dienst van volkenrechtelijke organisaties ten behoeve van de Nederlandse Antillen of Aruba als deskundige van een vreemde mogendheid of in het kader van internationale hulpverlening in ontwikkelingslanden. Ook dit is een verlof zonder behoud van loon.

In art. 8.19 zijn de algemene bepalingen over het ouderschapsverlof opgenomen. In art. 8.20 wordt ingegaan op het onbetaald ouderschapsverlof en 8.21 het betaald ouderschapsverlof. In art. 8.23 wordt het spaarverlof geregeld, hetgeen is uitgewerkt in bijlage 9 bij de CAO PO. Bij het opnemen van spaarverlof dient de werkgever in overleg met het medezeggenschapsorgaan te treden indien hij als gevolg van onvoldoende formatieruimte niet aan alle verzoeken kan voldoen. In art. 5 van de regeling spaarverlof wordt aangegeven dat de werknemer het verlof kan opnemen als sabbatsverlof in een aaneengesloten periode van ten hoogste 1659 uren of als seniorenverlof, wanneer de werknemer 52 jaar of ouder is in een periode van verlof evenredig verdeeld over het schooljaar van ten minste 40 uur per schooljaar of ten hoogste 830 uur per schooljaar bij een normbetrekking. Als ook gebruik gemaakt wordt van de BAPO-regeling en/of compensatieverlof geldt het maximum van 50% feitelijk werken op weekbasis. Het spaarverlof is een reeds langer binnen primair onderwijs aanwezige regeling naast de BAPO om werkdrukverlichting voor senioren te realiseren. Ook voor de CAO PO geldt dat bij het recht op de bijzondere verlofvormen leeftijd geen criterium is. Bij het opnemen van spaarverlof wordt een leeftijdscriterium gehanteerd als het wordt opgenomen als seniorenverlof, te weten 52 jaar en ouder. Dit sluit aan bij de leeftijd waarop de BAPO-regeling van toepassing wordt. Hiervoor geldt hetgeen in 4.3. is gesteld over een mogelijke spanning met de WGBL. Er is een bepaling over anti-cumulatie van verschillende verlofvormen opgenomen.

Dienstjaren spelen geen rol, behalve dat bij het ouderschapsverlof een drempel van tenminste 12 maanden werkzaam zijn is opgenomen.

Conclusie

De levensloopregeling is in beide rechtspositieregelingen die zijn onderzocht uitgewerkt met voorschriften over het sparen en opnemen. Er wordt nog weinig aan de regeling deelgenomen. De voorschriften over het opnemen van de levensloopregeling zijn in het ARAR zwaarder dan in de CAO PO. In de CAO PO is voorzien in een bijdrage van de werkgever aan de levensloopregeling, in het ARAR niet. Het instrument van de levensloopregeling zal nog verder ontwikkeld moeten worden, wil het een belangrijke rol spelen bij het leeftijdsbewust personeelsbeleid. Van belang is daarbij dat het gaat om een individuele regeling, die de werknemer kan inzetten en het verlof faciliteert. De werkgever heeft hierbij geen initiërende of bepalende rol, maar een goedkeurende rol (binnen de kaders van de regeling).

Beide rechtspositieregelingen kennen voorts de nodige andere regelingen, die veelal te maken hebben met het verlof in verband met zorgtaken. Dit zijn regelingen die de overheid tot een aantrekkelijke werkgever (kunnen) maken, met name voor werkende vrouwen met kinderen. Naar aanleiding van een analyse van het aanbod op de arbeidsmarkt is in de Trendnota Arbeidszaken Overheid 2007 (p.21) aangegeven dat de grootste verborgen capaciteit zit bij vrouwen die deeltijd werken. Naast de capaciteit die valt te halen uit langer doorwerken zal dat de belangrijkste bron vormen om te voorzien in de arbeidsbehoefte in de komende decennia. In dat verband kunnen zorgverloffaciliteiten een belangrijke rol spelen alsook de faciliteiten met betrekking tot kinderopvang (die in dit onderzoek verder niet betrokken worden, omdat deze minder een rol spelen bij het op latere leeftijd langer doorwerken waar in dit onderzoek met name naar gekeken wordt). Deze voorzieningen kunnen bijdragen aan de aantrekkingskracht van de overheid op deze groep werknemers.

4. 7 Regelingen bij reorganisatie

Inleiding

Tot nu toe zijn in dit overzicht regelingen aan de orde geweest die met name voorschriften geven aan de werkgever over de wijze waarop ingegaan moet worden op verzoeken van de werknemer om rekening te houden met zijn of haar wensen met betrekking tot de ontwikkeling van de loopbaan, inzetbaarheid etc. Op het moment dat de werkgever zelf van mening is dat er wijzigingen in de organisatie nodig zijn en daarom ook wijzigingen in de personele bezetting of in de functie-inhoud noodzakelijk zijn, is er sprake van een reorganisatie. Hierna zal bekeken worden op welke wijze bij regelingen die betrekking hebben op reorganisaties de leeftijd of levensfase waarin de werknemers verkeren een rol spelen.

Rijksoverheid: ARAR

In hoofdstuk 7 van het ARAR zijn de rechten en de verplichtingen bij reorganisaties geregeld. Er is sprake van een ruime definitie van het begrip reorganisatie. Namelijk iedere wijziging van de organisatiestructuur, de omvang of de taakinhoud van de eenheid waarop het ARAR van toepassing is, waaraan personele consequenties zijn verbonden. Niet wordt, zoals bijvoorbeeld wel in de Wet op de Ondernemingsraden is aan te treffen, het begrip 'belangrijk' gehanteerd om enige gradatie aan te brengen in het gewicht van de wijziging van de organisatie. Voor het ARAR is iedere wijziging met personele consequenties als een reorganisatie te beschouwen. Dit heeft tot gevolg dat de flexibiliteit van handelen voor de werkgever bij kleine reorganisaties beperkter is, omdat ook dan de spelregels van hoofdstuk 7 ARAR in acht moeten worden genomen.

In art. 49a e.v. zijn de spelregels uitgewerkt die bij reorganisaties in acht genomen dienen te worden.

Voor de ambtenaar die is aangesteld in tijdelijke dienst voor een proeftijd en een ambtenaar in vaste dienst geldt dat wanneer de functie in verband met een reorganisatie wordt

opgeheven, zij als herplaatsingskandidaat worden aangemerkt. Wanneer het niet gaat om het opheffen van een functie maar om het reduceren van het aantal ambtenaren dat een bepaalde functie vervult, is er sprake van overtolligheid. Daarbij wordt als criterium gehanteerd dat de ambtenaar die het geringste aantal jaren in overheidsdienst heeft doorgebracht het eerst als herplaatsingskandidaat wordt aangewezen (art. 49e ARAR). Hetgeen ook wel wordt aangeduid als het anciënniteitsbeginsel. De leeftijd van de betrokken ambtenaar speelt daarbij geen rol. Het gaat alleen om het aantal dienstjaren. Gezien het feit dat veel ambtenaren bij de overheid lange dienstverbanden hebben, betekent dit dat bij reorganisaties meestal de oudere ambtenaren, omdat zij de meeste dienstjaren hebben, de meeste aanspraak op behoud van hun werk kunnen maken.

In het voorjaar van 2006 is het ontslagbesluit, zoals dat gehanteerd wordt door het CWI bij ontslagen in het arbeidsovereenkomstenrecht gewijzigd. Daarbij is het afspiegelingsbeginsel de norm geworden en het anciënniteitsbeginsel wordt alleen nog toegepast binnen leeftijdscohorten van 10 opeenvolgende jaren. De regeling in het ARAR komt overeen met de oude regeling van het ontslagbesluit. Afspiegeling waarmee een evenwichtigere leeftijdsopbouw wordt nagestreefd, zeker bij grotere reorganisaties kent het ARAR niet. In het ARAR zijn de verplichtingen waaraan een herplaatsingskandidaat dient te voldoen nader uitgewerkt, zoals het actief meewerken aan het zoeken naar ander werk, het accepteren van een passende functie. Van een passende functie is onder meer alleen dan sprake indien de voor de functie geldende salarisschaal niet meer dan 2 schalen lager is dan de salarisschaal die geldt voor de herplaatsingskandidaat (art. 49h lid 2 ARAR).

Indien her-, om- of bijscholing bij kan dragen aan het plaatsen van een herplaatsingskandidaat in een passende functie dient deze daaraan mee te werken voor zover dat redelijkerwijs van hem gevergd kan worden (art. 49k ARAR). Indien de ambtenaar weigert om aan de in het ARAR opgenomen verplichtingen bij reorganisaties gevolg te geven, kan dat reden zijn voor ontslag (art. 49l ARAR). In het ARAR zijn een aantal instrumenten opgenomen om herplaatsing te stimuleren zoals een financiële regeling met betrekking tot verhuiskosten en een stimuleringspremie ter hoogte van maximaal drie maandsalarissen.

Indien een herplaatsingskandidaat binnen een termijn van 18 maanden op zijn eigen aanvraag eervol ontslag wordt verleend, bestaat de mogelijkheid van salarissuppletie gedurende maximaal 5 jaar voor ten hoogste het verschil in de oorspronkelijke functie en in de nieuwe functie.

Een aantal van deze voorzieningen kunnen ook al worden toegepast op een ambtenaar wiens functie binnen afzienbare tijd komt te vervallen of overtollig wordt. Er kan op die wijze geanticipeerd worden op een reorganisatie (art. 49q ARAR).

Bij de reorganisatieregeling in het ARAR speelt leeftijd als zodanig geen rol. Wel is door het hanteren van het anciënniteitsbeginsel bij ontslag, gezien de leeftijdsopbouw binnen de Rijksoverheid, het zo dat de leeftijdsopbouw onevenwichtiger kan worden in vergelijking met het hanteren van het afspiegelingsbeginsel. Door de zgn. Remkes-regeling is er bij de rijksoverheid wel sprake geweest van een extra uitstroom van oudere ambtenaren voor eind 2005. In deze regeling werd (eenmalig) afgesproken dat ambtenaren van 57 jaar en ouder bij vrijwillig vertrek tot hun pensioen 70% van hun salaris meekrijgen. Dit heeft tot een enorme uitstroom geleid van oudere rijksambtenaren. In 2004 kwamen via het APB 19.000 werknemers in de VUT, een stijging van 48 procent vergeleken met het jaar daarvoor. Het aantal rijksambtenaren dat in de VUT terechtkwam verdrievoudigde echter van 1624 in 2003 naar 4913 in 2004. Een beleid gericht op korte termijn oplossingen ingegeven door de politieke wens om het aantal rijksambtenaren terug te dringen, maar wel strijdig met de uitgangspunten van het kabinet Balkenende II gericht op het langer laten doorwerken van oudere werknemers. Een regeling met eenmalig karakter gericht op een alles of niets keuze: geheel vertrekken of doorwerken. Niet een [regeling die een totaal afweging mogelijk maakt: met ook de mogelijkheid voor andere varianten \(gedeeltelijk\) stoppen of doorwerken. Het beeld ontstaat dat als er nu geen gebruik wordt gemaakt van de ouderenregeling, men daar later spijt van krijgt als hij wordt afgeschaft.](#)

De Remkes-regeling was een dure regeling, waaruit bleek dat tussen theorie en praktijk van het leeftijdsbewust personeelsbeleid bij de rijksoverheid nog de nodige ruimte zit. In de praktijk bleek het beleid vooral gericht te zijn op de 4^e V uit het V-model vertrekken. De klassieke oplossing van het leeftijdsbewust personeelsbeleid, waarvan het ROP aangegeven heeft dat deze oplossing het sluitstuk van het beleid zou moeten zijn.

Gezien de leeftijdsopbouw van het personeel van de rijksoverheid kan het vanaf nu vasthouden aan het anciënniteitsbeginsel in plaats van het afspiegelingsbeginsel tot een minder gespreide leeftijdsopbouw van het personeel bij reorganisaties leiden. Dit heeft een positief effect op het langer in dienst houden van oudere werknemers, maar een negatief effect op een evenwichtige opbouw van de arbeidsorganisaties bij de overheid.

De bepalingen weerspiegelen een zoektocht naar evenwicht tussen het belang van de werkgever en ambtenaar. Enerzijds verplichtingen voor de werkgever tot herplaatsen van de ambtenaar en het in acht nemen van een termijn alvorens van ontslag sprake kan zijn en anderzijds de verplichting van de werknemer om passend werk te accepteren. In het ARAR wordt niet expliciet aangegeven dat een herplaatsingskandidaat ook verplicht kan zijn extern passend werk te accepteren.

CAO Primair Onderwijs

De CAO PO gaat er vanuit dat de werkgever een meerjarig formatiebeleid voor de komende 4 jaar formuleert. Hierover moet instemming verkregen worden van de medezeggenschapsraad (art. 2.7 CAO PO). Uitgangspunt is dat de werkgever in de structurele formatie de functies opneemt van de werknemers die een dienstverband hebben voor onbepaalde tijd, tenzij dat in het licht van goede en doelmatige uitvoering van de te verrichten werkzaamheden in redelijkheid niet van de werkgever kan worden gevergd. In het laatste geval kan de werkgever besluiten de functie van een werknemer in het risicodragend deel van de formatie (RDDF) te plaatsen (art. 2.8 CAO en bijlage 3). Bij een ontslag in verband met de opheffing van de betrekking kan niet eerder sprake zijn van een einde dienstbetrekking, dan nadat de functie en de daarin benoemde of aangestelde werknemer gedurende een geheel schooljaar is geplaatst in het RDDF. De werknemer is ook verplicht andere passende werkzaamheden te verrichten ook bij een andere werkgever dan wel buiten het onderwijs.

De werknemer die in het RDDF geplaatst is, heeft daarmee recht op de scholingsvoorzieningen als bedoeld in hoofdstuk 9 van de CAO. Voorts kan de werkgever ook een scholingsplicht opleggen, waarbij de werkgever dan wel de werknemer passend dient te faciliteren. Indien een passende functie voorradig is, dient de werkgever de werknemer ook daarin te plaatsen.

In hoofdstuk 10 CAO PO is aangegeven dat de werkgever gedwongen ontslagen dient te vermijden ten gevolge van opheffing van de instelling. De werkgever heeft de keus om een regeling werkgelegenheidsbeleid vast te stellen met een sociaal plan (art. 10.2 en 10.3 CAO PO) dan wel een regeling ontslagbeleid (art. 10.4 en 10.5 CAO PO).

Indien gekozen wordt voor de regeling werkgelegenheidsbeleid dan is het beleid er op gericht de werkgelegenheid van het personeel te behouden en wordt er onder andere gekeken naar de mogelijkheid voor het instellen van een mobiliteitscentrum. Er wordt dan geen afvloeiingsregeling opgesteld. Voor de werknemer met een dienstverband voor onbepaalde tijd geldt een werkgelegenheidsgarantie. Indien het voor de werkgever niet mogelijk is deze te handhaven, moet hij de vakcentrales daar zo spoedig mogelijk van op de hoogte stellen. Er zal dan in het overleg een sociaal plan aan de orde moeten worden gesteld. In het geval dat gedwongen ontslagen onvermijdelijk zijn door terugloop van leerlingenaantal op een bepaalde school of afdeling kan worden overwogen de ontslagen te beperken tot die school of afdeling en niet tot alle scholen die een werkgever in stand houdt. Een sociaal plan in het kader van het werkgelegenheidsbeleid bestaat uit twee fases. In de eerste fase, twee jaar voorafgaand aan afvloeiing, worden vrijwillige maatregelen genomen

ter voorkoming van gedwongen ontslag die voor iedere werknemer kunnen gelden. Deze maatregelen behelzen onder meer een intensivering van het geldende personeelsbeleid. In de tweede fase (uiterlijk 15 maanden voorafgaand aan de afvloeiing) worden maatregelen genomen voor de werknemers die met ontslag worden bedreigd ter voorkoming van gedwongen ontslag. Indien na de eerste fase het probleem nog niet opgelost is, zullen in de tweede fase objectieve afvloeiingscriteria dienen te worden opgesteld, waarbij verwezen wordt naar het afspiegelingsbeginsel, zoals weergegeven in het ontslagbesluit en het anciënniteitscriterium. De CAO PO is op dit punt wel aangepast aan de recente wijziging van het ontslagbesluit, anders dan het ARAR.

Bij de regeling over het ontslagbesluit is aangegeven dat bij plaatsing in het RDDF voor de ontslagvolgorde om formatieve redenen geldt dat zij die de laagste uitkomst bereiken op basis van het afvloeiingscriterium voor ontslag in aanmerking komen. Bij een gelijke uitkomst op basis van het toepasselijke afvloeiingscriterium gaan jongeren voor ouderen (artikel 10.4 lid 5).

De andere mogelijkheid is dat een school kiest voor de regeling van het ontslagbeleid. Dan dient een afvloeiingsregeling opgesteld te worden. Een werkgever met meerdere scholen van dezelfde onderwijssoort hanteert per categorie personeel één integrale afvloeiingsregeling op bestuursniveau voor de plaatsing in het risicodragend deel van de formatie en ontslag om formatieve redenen van werknemers met een dienstverband voor onbepaalde tijd.

In bijzondere omstandigheden kan in overleg met de vakorganisaties een afwijkende afvloeiingsregeling worden vastgesteld.

In art. 10.6 CAO PO is aangegeven dat overplaatsing van een werknemer naar een andere instelling geschiedt met instemming van de werknemer, tenzij:

- a. er bij een instelling sprake is van een formatietekort;
- b. sprake is van een conflictsituatie
- c. geval van disfunctioneren
- d. advies van arbo- of bedrijfsarts
- e. een andere door de werkgever genoemde zwaarwichtige omstandigheid.

Dan kan de werknemer ook zonder zijn instemming overgeplaatst worden.

In de CAO PO is leeftijd bij de regelingen over reorganisatie geen bepalende factor. In deze CAO wordt het afspiegelingsbeginsel voorop gesteld. Ook hier wordt een evenwicht gezocht tussen de belangen van de werkgever om de organisatie aan te passen en de belangen van de werknemer om een baan te behouden. Uitgangspunt is dat de werknemer passend werk accepteert. Onder omstandigheden kan een werknemer ook tegen zijn zin in overgeplaatst worden naar een andere instelling. De CAO PO bevat een aantal algemene uitgangspunten. De concretisering zal plaatsvinden in het overleg dat met vakbonden en medezeggenschapsraad plaatsvindt over de te treffen aanvullende regelingen.

Conclusie

Bij de reorganisatieregelingen die opgenomen zijn in de onderzochte regelingen, speelt leeftijd of leeftijdsbewust personeelsbeleid geen directe rol. Indirect speelt dit wel een rol, daar waar bij reorganisatie wordt gewerkt aan de hand van het anciënniteitsbeginsel, zoals in het ARAR. Degenen met de meeste dienstjaren, zijn veelal ook de oudere ambtenaren. De Remkes-regeling heeft in 2004 geleid tot een grote uitstroom van rijksambtenaren op 57-jarige leeftijd. Deze regeling stond haaks op de uitgangspunten van het kabinetsbeleid om juist langer doorwerken van oudere werknemers te stimuleren. In de CAO PO wordt het afspiegelingsbeginsel als uitgangspunt gehanteerd.

In de CAO PO zijn de verplichtingen van de werknemer met name om bij reorganisatie ook extern werk te accepteren zwaarder geregeld dan in het ARAR.

4.8 Einde arbeidsverhouding

Inleiding

Het sluitstuk van het leeftijdsbewust personeelsbeleid kan zijn dat er een einde komt aan de arbeidsverhouding tussen de werkgever en de werknemer. Dit kan zijn vanwege ontslag als gevolg van een reorganisatie (zie 4.7). Het kan ook gaan om ontslag om andere redenen, die te maken hebben met het functioneren van de werknemer. Deze blijven buiten het gezichtsveld van dit onderzoek.

In deze paragraaf worden de regelingen geanalyseerd om op verzoek van de ambtenaar over te gaan tot ontslag waarbij aansluitend een aanspraak gemaakt kan worden op een vut- of pensioenregeling.

Buiten het bereik van dit onderzoek vallen de regeling van de aanspraken op WW en bovenwettelijke uitkeringen van een werkloze ambtenaar. Van belang is wel om op te merken dat daarbij de opbouw mede gekoppeld is aan de leeftijd, hetgeen betekent dat ook deze regelingen onderscheid naar leeftijd maken en derhalve de toets aan de WGBL dienen te doorstaan.

Rijksoverheid: ARAR

In art. 94 a lid 2 ARAR is bepaald dat aan de ambtenaar die ontslag vraagt met het oog op een uitkering op grond van de regeling flexibel pensioen en uittreedt als bedoeld in artikel 3 Centrale VUT-Overeenkomst Overheids- en Onderwijspersoneel en artikel 1.5 Pensioenreglement ABP, ontslag zal worden verleend, indien vaststaat dat naar aanleiding van de aanvraag de ambtenaar recht heeft op een uitkering op grond van die regeling na ontslag. Het betreft hier een recht van de werknemer dat niet gekoppeld is aan een door de werkgever te maken afweging, bijvoorbeeld indien het dienstbelang het toelaat. (zie voor het pensioenreglement ABP hierna hfst. 5)

In lid 3 is de mogelijkheid geregeld van een deeltijdontslag, waarbij wel het criterium is gehanteerd dat dit wordt gehonoreerd, tenzij de belangen van de dienst zich hiertegen verzetten. Het gedeelte van dit ontslag bedraagt ten minste 10% van de omvang van de dienstverhouding. Deeltijdontslag nadien is eveneens weer mogelijk, maar ook dan moet het tenminste 10% van de oorspronkelijke arbeidsduur bedragen.

Ten aanzien van de honorering van het verzoek is voorts art. 94 lid 4 ARAR van overeenkomstige toepassing verklaard, dat indien het belang van de dienst zulks vordert de termijn waarop het verzoek wordt gehonoreerd tot ten hoogste 6 maanden kan worden verlengd en dat bij een dergelijke verlenging in redelijkheid met het belang van de ambtenaar rekening moet worden gehouden. Op deze wijze speelt het dienstbelang ook bij verzoeken tot ontslag vanwege volledig met pensioen gaan toch nog enige rol, namelijk ten aanzien van het moment van einde arbeidsverhouding.

Voor ambtenaren in tijdelijke dienst is in art. 95 ARAR een regeling opgenomen waarbij het uitgangspunt is dat eervol ontslag wordt geacht te zijn verleend zodra de duur van de aanstelling in tijdelijke dienst is verstreken, tenzij er sprake is van een stilzwijgende voortzetting. Ontslag kan tussentijds ook worden verleend waarbij een opzegtermijn in acht moet worden genomen die afhankelijk is van de duur waarin een ambtenaar onafgebroken in dienst is geweest voor datum ontslag. Een dergelijk ontslag kan niet plaatsvinden als er bepaalde ontslagverboden gelden.

In art. 97 ARAR is nog een bijzondere regeling opgenomen over het tijdstip van einde arbeidsverhouding van ambtenaren die werkzaam zijn in functies die als substantieel bezwarend worden aangemerkt. Deze functies zijn geplaatst in categorie A en B in een daartoe opgestelde lijst. Voor de ambtenaren die zijn ingedeeld in de categorie B, betekent dit dat ontslag wordt verleend op het moment dat zij de leeftijd van 55 jaar hebben bereikt. Voor de ambtenaren die geplaatst zijn in de categorie A, wordt ontslag verleend op het moment dat zij de leeftijd van 60 jaar hebben bereikt.

In de laatste CAO-onderhandelingen voor de CAO Rijk 2005/2006 is hierop een aanpassing aangebracht.

Per 1 januari 2006 gelden voor de werknemers in categorie A met een uittreedleeftijd van

60 jaar: de navolgende aanpassingen:

- Voor ambtenaren die geboren zijn voor 1950 blijft de oude, de hierboven genoemde regeling in stand.
- Ambtenaren die geboren zijn tussen 1950 t/m 1964 worden in de gelegenheid gesteld uit te treden tegen 80% bij een oplopende uittreedleeftijd van 60 jaar en één maand tot en met 60 jaar en 7 maanden. Hiervoor is een speciale staffel opgenomen.

Voor de ambtenaren die vallen in categorie B en een uittreedleeftijd van 55 jaar hebben, hebben partijen afgesproken uiterlijk 1 juli 2006 te komen tot afspraken over een nieuw loopbaanbeleid, aanpassing van de functiezwaarte en een substantiële verhoging van de uittreedleeftijd.

Met ingang van 2 december 2006 komt een einde aan de overgangperiode voor het verbod tot functioneel leeftijdsontslag/pensioenontslag (art. 16 WGBL). Het pensioenontslag op de AOW-gerechtigde leeftijd of hoger is uitgezonderd (art. 7 lid 1 sub b WGBL). Dit betekent dat vanaf die datum FLO-regelingen ook aan de WGBL getoetst moeten worden. Dit houdt in dat dergelijke regelingen zoals opgenomen in art. 97 ARAR, waarin een onderscheid naar leeftijd wordt gemaakt, de toetsing doorstaan als er een objectieve rechtvaardiging is voor dit onderscheid. Daarbij zal aangetoond moeten worden dat in verband met belastbaarheid van oudere werknemers het vroegtijdig eindigen van de arbeidsverhoudingen een gerechtvaardigd doel van de regeling is. Uit de checklist CGB, najaar 2005, die is opgesteld door de Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek, blijkt dat de zwaarwegendheid van het doel, de passendheid en de noodzakelijkheid van de regeling als toetsingscriteria dienen te worden gehanteerd. Dit zal per functie moeten worden bekeken. Daarbij speelt een rol of er ook andere alternatieven zijn om dit doel te bereiken. Naarmate het leeftijdsbewust personeelsbeleid meer handen en voeten heeft gekregen zullen de mogelijkheden om op een andere wijze, door functie of taakrotatie, een werknemer minder belastend werk te laten verrichten reëler worden. Daarmee moet dan niet gewacht worden tot het moment dat de werknemer 'opgebrand' is, maar zal reeds eerder daarop ingespeeld worden. Het zal afhangen van de zwaarte van het werk en de vraag of de werkgever daadwerkelijk voldoende mogelijkheden heeft om de, vaak grote groepen, werknemers die zwaar en belastend werk verrichten elders te plaatsen, dus zonder het perspectief van werkloosheid of arbeidsongeschiktheid voorafgaand aan de pensioengerechtigde leeftijd. Uit een analyse van de toelichting op de wetgeving blijkt dat de regering weinig ruimte laat voor generieke regelingen voor FLO. Ook in de rechtspraak speelt dit een rol. Veldman heeft terecht de vraag opgeworpen of leeftijd in de maatschappij niet een geaccepteerd ordeningscriterium vormt voor de arbeidsbescherming van jongeren en ouderen. Een zeker gebruik van het leeftijdscriterium in wet of cao zou niet bij voorbaat de verdenking op zich moeten laden, daar waar het de functie van een objectief en vaak ook solidair ordeningscriterium vervult. (A.G.Veldman, De oudere werknemer en pensioenontslag, Arbeid Integraal 2006/1). Ik sluit mij bij deze opvatting aan. Probleem is dat de wetgever hier minder oog voor heeft gehad. De vraag is dan ook hoe de CGB hier inhoud aan zal geven bij de toetsing. Wordt leeftijd op een lijn gezet met andere criteria als sekse, ras of geloof dan is de ruimte voor CAO-regelingen met leeftijdsonderscheid tot een minimum beperkt. Indien echter bij de objectieve rechtvaardigingstoets ook aandacht wordt besteed aan het solidaire ordeningscriterium dat leeftijd kan hebben, kan er meer ruimte blijven voor generieke regelingen met een leeftijdsonderscheid. In het kader van de doelstellingen van leeftijdsbewust personeelsbeleid is er aanleiding voor om hier ruimte voor te laten.

Bij dit onderwerp is grote weerstand bij de ambtenaren waarneembaar om deze regelingen af te schaffen. Dit heeft te maken met het opgebouwd verwachtingspatroon van het uitreden uit het arbeidsproces op 60 jarige leeftijd, het gehecht zijn aan de uitoefening van de functie, ook al is deze belastend en daardoor een gebrek aan bereidheid om een andere functie te gaan verrichten en het ontbreken van vertrouwen in de overheidswerkgever dat met

toepassing van het leeftijdsbewust personeelsbeleid een passend alternatief daadwerkelijk voorhanden zal zijn als het nodig is.

Dit vergt derhalve ook veel voorlichting van de kant van de werkgevers en een leeftijdsbewust personeelsbeleid waar daadwerkelijk uitblijkt dat bovenomschreven wantrouwen ten onrechte is.

CAO Primair Onderwijs

In de CAO PO is in artikel 3.8 aangegeven dat opzegging van de arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd kan plaatsvinden op verzoek van de werknemer voor een gedeelte van de voor hem geldende betrekkingsovereenkomst met het oog op een uitkering als bedoeld in het pensioenreglement van de Stichting ABP of en FPU-uitkering, zoals geregeld in het FPU-reglement en het VUT-Fonds. (art. 3.8 lid 6 CAO).

Pendant van deze bepaling is voor dienstverbanden in het openbaar onderwijs opgenomen in art. 4.7 CAO PO. Ook de omgekeerde situatie van langer doorwerken is voorzien.

In art. 3.10 CAO PO voor werknemers in het bijzonder onderwijs en art. 4.10 CAO PO voor het openbaar onderwijs is bepaald dat de arbeidsovereenkomst zal eindigen op grond van het bereiken van 65-jarige leeftijd door de werknemer. Maar werkgever en werknemer kunnen jaarlijks overeenkomen om het moment van beëindiging van de arbeidsovereenkomst telkens met maximaal 12 maanden uit te stellen; aansluitend een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd overeenkomen met de duur van maximaal 12 maanden, welke arbeidsovereenkomst jaarlijks met maximaal 12 maanden kan worden verlengd.

Opzegging van een dergelijke verlengde arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd is niet voorafgaand noodzakelijk, zo schrijft de CAO voor.

Voor opmerkingen over de BAPO-regeling die hierbij ook van belang is, zie 4.3.

Conclusie

Bij de bepaling over het ontslag wordt in beide regelingen die zijn onderzocht een koppeling gemaakt met de VUT, FPU en pensioenregelingen. Indien een ambtenaar aanspraak kan maken op een uitkering op grond van een van deze regelingen, dan dient een werkgever een verzoek tot volledig ontslag te honoreren. Bij deeltijdontslag kan een aanvraag worden afgewezen, indien het dienstbelang zich daartegen zou verzetten.

Vanuit de doelstelling van active aging om langer doorwerken te stimuleren, kan gesteld worden dat dit een negatief effect heeft. Verwezen moet dan ook worden naar de resultaten van onderzoek, waaruit blijkt dat de animo om langer door te werken in deeltijd voorafgaand aan pensionering groot is, zie hierna hoofdstuk 5. In die zin kan met name het openstellen van de mogelijkheid van deeltijdpensioen een belangrijk instrument zijn voor het active aging-beleid. Het opnemen van een bepaling dat een minimumomvang van de wekelijkse arbeidsduur in combinatie met deeltijdpensioen een vereiste is, kan een stimulerende werking hebben op het langer doorwerken, zie bv. de BAPO-regeling, waarin het percentage dat gewerkt dient te blijven worden op min 50% van de wekelijkse arbeidsduur is gesteld. In het ARAR is een FLO-regeling opgenomen. Vanaf 2 december 2006 zal deze getoetst kunnen worden aan de WGBL. Dit vergt een gedegen onderbouwing van doelen die met deze regeling beoogd worden. Bij de toetsing zal worden nagegaan hoe zwaarwichtig dit doel is, of de regeling passend is met het oog op dit doel als ook de noodzakelijkheid van de regeling. Daarbij spelen mogelijke alternatieven een rol als ook of de regeling in redelijke verhouding tot het doel staat. (zie Checklist regelingen voor oudere werknemers, OSA) In de onderbouwing zal ook aandacht besteed moeten worden aan de inhoud en zwaarte van de specifieke functies.

Naarmate een overheidswerkgever het active aging beleid succesvol vorm geeft, kan dat betekenen dat er sprake is van een reëel alternatief voor werknemers in een belastende functie om in een andere functie of met een andere taak langer door te blijven werken. Het is daarbij van belang dat het alternatief niet alleen theoretisch wordt getoetst, maar dat ook

gekeken wordt naar het realiteitsgehalte daarvan. Het zal betekenen dat de werkgever zijn organisatie van de arbeid zo heeft vormgegeven dat andere passende functies of taken daadwerkelijk reëel beschikbaar zijn.

5. Pensioenreglement ABP

5.1 Inleiding

In het kader van dit onderzoek wordt ook de inhoud van het pensioenreglement ABP onderzocht. De vraag is in welke mate deze regeling elementen bevat die van invloed (kunnen) zijn op het leeftijdsbewust personeelsbeleid binnen het Rijk en het Primair Onderwijs. De bepalingen in het pensioenreglement ABP die betrekking hebben op de pensioenregeling Militairen (hfst 17 Pensioenreglement ABP) zijn daarom buiten beschouwing gebleven.

Uitgangspunt van dit onderzoek is dat het leeftijdsbewust personeelsbeleid er op gericht dient te zijn om langer doorwerken te stimuleren. Tegen deze achtergrond wordt de inhoud van het Pensioenreglement bekeken.

Daarbij zijn twee aspecten te onderscheiden: enerzijds voorzieningen die gericht zijn op het langer doorwerken mogelijk te maken dan wel te stimuleren en anderzijds voorzieningen die het mogelijk maken om eerder dan op 65 jarige leeftijd te stoppen met werken. Het is te eenvoudig om te stellen dat de eerste categorie in het kader van dit onderzoek positief beoordeeld moet worden en de tweede categorie niet, omdat deze er aan bijdraagt dat werknemers eerder uit het arbeidsproces kunnen stappen. Dit laatste geldt met name ten aanzien van de voorzieningen gericht op het voortijdig, voor 65 jarige leeftijd, stoppen met werken en het aanspraak maken op een prepensioen.

Onder de laatste categorie valt ook de mogelijkheid om gedeeltelijk door te blijven werken en gedeeltelijk met pensioen te gaan. Daarmee kunnen deze voorzieningen er toe bijdragen dat een ambtenaar voor een deel langer blijft werken, hetgeen aansluit bij de doelstelling van langer doorwerken.

Allereerst wordt gekeken naar de voorzieningen die erop gericht zijn om ambtenaren langer te laten doorwerken (5.2). Daarna wordt aandacht besteed aan de voorzieningen die het mogelijk maken om eerder met werken te stoppen (5.3).

5.2. Voorzieningen gericht op het langer doorwerken

Demotie

Een van de instrumenten van het leeftijdsbewust personeelsbeleid om langer doorwerken te stimuleren is het wijzigen van functie en/of taken van een ambtenaar. Indien daarbij sprake is van een stapje terug of opzij, is er sprake van demotie.

In 4.4. is geconstateerd dat in art. 57b ARAR een regeling is opgenomen om de inkomensgevolgen gedeeltelijk op te vangen voor ambtenaren van 57 jaar of ouder, die op eigen verzoek een functie wordt opgedragen waaraan een salarisschaal is verbonden met een lager maximumsalaris

In art. 6.21 CAO PO is eveneens een bepaling over het demotie-beleid opgenomen. Indien een werknemer na het bereiken van de leeftijd van 55 jaar bij de werkgever of een andere werkgever in de zin van deze CAO in het kader van het leeftijdsbewust personeelsbeleid van de werkgever, een nieuw dienstverband aanvaardt met een lager salaris, spreken werkgever en werknemer op verzoek van de werknemer, op grond van art. 3.1. lid 10 van het ABP pensioenreglement, af om de pensioenopbouw te baseren op het salaris voorafgaand aan het aanvaarden van het nieuwe dienstverband. De premiekosten worden op de krachtens het pensioenreglement geldende wijze tussen werkgever en werknemer verdeeld. Het is mogelijk om hiervan in positieve zin voor de werknemer af te wijken. In de CAO PO wordt dit toegelicht door de opmerking dat een afwijking aan de orde is zoals hier bedoeld, indien de werknemer door het aanvaarden van de lagere functie een bijdrage levert aan het oplossen van een probleem van de werkgever.

De bepaling waar deze CAO bepaling naar verwijst is inmiddels in art. 3.5

Pensioenreglement ABP opgenomen. In art. 3.5 Pensioenreglement is bepaald dat voor een deelnemer die in verband met demotie na het bereiken van de leeftijd van 55 jaar bij

dezelfde of een andere aangesloten werkgever een nieuwe dienstverhouding aanvaardt met een lager salaris, het inkomen geldt van voor het aanvaarden van het lagere salaris als zijn pensioengevend inkomen. Dit inkomen wordt per 1 januari aangepast aan de wijziging van de salarissen in de betreffende sector. Een vereiste is wel dat demotie moet berusten op een collectieve arbeidsovereenkomst of een andere collectieve regeling van arbeidsvoorwaarden.

Wat opvalt is dat de leeftijdsgrenzen in het ARAR en de CAO PO verschillen. Omdat art. 3.5. Pensioenreglement als vereiste stelt voor het van toepassing zijn van deze bijzondere regeling voor pensioengevend inkomen, dat dit gebaseerd moet zijn op een collectieve regeling van arbeidsvoorwaarden, is de conclusie dat voor rijksambtenaren tussen 55 en 57 jaar de mogelijkheid die het ABP-reglement biedt niet geldt. De vraag is wat daar de ratio achter kan zijn. Bezien vanuit de doelstelling van leeftijdsbewust personeelsbeleid is het weghalen van drempels om demotie mogelijk te maken aan te raden. De kans dat iemand langer in het arbeidsproces kan blijven op oudere leeftijd is groter indien de taakbelasting aangepast wordt. De nadelen van een lagere pensioenopbouw kunnen door de regeling van art. 3.5 Pensioenreglement ABP opgevangen worden vanaf 55 jaar. Aan te raden is om bij die leeftijd aan te sluiten in het ARAR.

Voorts staat in art. 6.21 CAO PO dat de regeling niet van toepassing is, indien het lagere salaris het gevolg is van een lagere deeltijdfactor. In art. 3.5 Pensioenreglement wordt hierover niets expliciet gemeld. In het ARAR evenmin. Alles duidt erop dat het gaat om lager salaris bij gelijk aantal uren en dus niet bij een terugval in salaris wegens minder uren gaan werken. Juist ook omdat er speciale regelingen zijn voor vut/fpu en flexibel pensioen met de mogelijkheid om gedeeltelijk te stoppen met werken. Dat betekent dat hoewel art. 3.5. hierover niets vermeldt, deze bepaling wel aldus moet worden uitgelegd. Aan te raden is een mogelijke onduidelijkheid die hierover kan ontstaan weg te nemen in art. 3.5. Pensioenreglement ABP door dit expliciet op te nemen.

Een ander punt is dat art. 3.5 de voorwaarde stelt dat het demotiebesluit moet berusten op een CAO of andere collectieve regeling van arbeidsvoorwaarden. Het probleem doet zich voor dat de ene CAO niet expliciet spreekt over demotie (ARAR) en de andere wel (CAO PO). Dit betekent dat interpretatievragen kunnen ontstaan of bepaalde regelingen onder het in het Pensioenreglement niet gedefinieerde begrip 'demotie' vallen. Belangrijker bezwaar is, zoals ook in het ROP-advies 'Vluchten kan niet meer' is aangegeven, dat demotie een negatieve lading heeft. Termen als 'stapje opzij' worden gehanteerd om de negatieve klank van demotie te omzeilen. De vraag is of het handhaven van een regeling voor 55 jaar en ouder dan nog in een noodzaak voorziet in het kader van het leeftijdsbewust personeelsbeleid. Aangenomen kan worden dat het wegnemen van een negatief gevolg in de pensioenopbouw op een latere leeftijd er toe kan bijdragen om eerder een functie met een lager inkomen te accepteren. Voor degenen die op jongere leeftijd een functie met lager loon accepteren kan gesteld worden dat hun loopbaan nog niet of in mindere mate ingesteld was op het loon behorend bij de functie. Voorts hebben zij meer tijd om via scholingsmaatregelen inhoud te geven aan een tweede carrière. Voor degenen die op latere leeftijd nog een andere functie met minder loon accepteren, zal dit meestal meer afwijken van het verwachte inkomensperspectief en zijn er minder mogelijkheden om dit nadelig gevolg nog op te vangen. Daarom lijkt er een stimulerende werking uit te gaan op de doelstelling van langer doorwerken om ambtenaren in de laatste 10 jaar van hun arbeidscarrière de mogelijkheid te bieden om tegen lager loon te werken met behoud van de opbouw van pensioenrechten op basis van het oude salaris. Deze regeling maakt onderscheid naar leeftijd, waarbij kijkend naar de WGBL aangetoond zal moeten worden dat er sprake is van een legitiem doel, een passend middel en de noodzaak moet vaststaan. Of dit ook zo is of zou moeten zijn, wordt in rechtspraak en literatuur verschillend over gedacht. Zie hierover hetgeen in 4.8 is gesteld.

Als er vanuit gegaan moet worden dat voor leeftijd als een objectief en (solidair) ordeningscriterium meer ruimte blijft ook onder de vigeur van de WGBL, kan ervan uit worden gegaan dat hier sprake van is. Uit de verwijzing naar een CAO-regeling over demotie in de huidige formulering blijkt het doel van de regeling, het stimuleren van langer doorwerken op latere leeftijd, dat in de verschillende CAO-regelingen inhoud moet worden gegeven.

Mogelijkheden verhoging en omzetten aanspraken Ouderdomspensioen

De pensioenregeling in het pensioenreglement ABP is gebaseerd op het uitgangspunt dat een ambtenaar op 65 jarige leeftijd met pensioen gaat (art. 7.3). De opbouw van aanspraken op een ouderdomspensioen lopen door tot deze leeftijd. Dit bevat een stimulans om door te werken in verband met het blijven opbouwen van het pensioen.

De mogelijkheid wordt opengelaten dat een ambtenaar langer doorwerkt dan 65 jaar. Dit kan er toe leiden dat het ouderdomspensioen later ingaat, maar niet later dan op 70 jarige leeftijd (art. 7.3 lid 4 pensioenreglement ABP). De mogelijkheid bestaat ook om het ouderdomspensioen eerder te laten ingaan, maar niet eerder dan 60 jaar. Een keuze voor het eerder of later laten ingaan van het ouderdomspensioen leidt tot resp. een verlaging of een verhoging van het pensioen door het ABP (art. 7.6 Pensioenreglement ABP). Beide instrumenten stimuleren in beginsel het langer doorwerken door een negatief financieel gevolg voor het ouderdomspensioen te verbinden aan het eerder stoppen met werken en een positief gevolg bij langer doorwerken.

In art. 7.14 Pensioenreglement ABP wordt de mogelijkheid geboden om bij ingang van het ouderdomspensioen een deel van dat pensioen om te zetten in een verhoging van de aanspraak op partnerpensioen bij overlijden op of na 65 jaar. Hierbij wordt gewerkt met een omruilvoet. Het gevolg is een verlaging van de aanspraken op ouderdomspensioen. Hiervan kan een prikkel uitgaan om langer door te werken voor die ambtenaren die de verlaging van de aanspraken op ouderdomspensioen willen compenseren door een langere opbouw van het ouderdomspensioen.

De conclusie is derhalve dat deze regelingen ruimte geven voor individuele keuzes, maar dat de financiële prikkels gericht zijn op het stimuleren van het langer doorwerken.

5.3 Voorzieningen gericht op het eerder stoppen met werken

Mogelijkheid om voor 65 jaar geheel of gedeeltelijk met pensioen te gaan

Zoals hiervoor aangegeven is uitgangspunt dat het ouderdomspensioen ingaat op 65-jarige leeftijd. Maar op dit moment gaat maar een beperkt deel van de ambtenaren op die leeftijd met pensioen. Door de VUT-regeling en sinds 1 april 1997 de FPU-regeling ligt de leeftijd van uittreden in veel gevallen eerder. In het hoofdlijnenakkoord VPL dat in 2005 is gesloten tussen de sociale partners bij de overheid is overeengekomen dat voor werknemers die voor 1 januari 1950 geboren zijn, de VUT en opbouw-deel FPU versoerd wordt voortgezet. Voor ambtenaren die op dat tijdstip 55 jaar en jonger zijn is de VUT-regeling afgeschaft. Voor deze groep is de pensioenregeling aangepast, zodat zij ook eerder met pensioen kunnen gaan. In de nieuwe regeling wordt de overstap gemaakt van omslaggefinancierde prepensioenregeling naar een kapitaalgedekte regeling. De transitie van de oude naar de nieuwe regeling zal zijn geëindigd in het jaar 2023. Tot die tijd is er een mengvorm van kapitaal- en omslagfinanciering voor deelnemers geboren voor 1950. Met gebruikmaking van levensloop en extra inkoopmogelijkheden kan bijvoorbeeld een 22 jarige die als ambtenaar begint op 62 jaar en 2 maanden met pensioen gaan tegen een hoogte van 76% van het middelloon.

Ook bestaat de mogelijkheid om het ouderdomspensioen voor een deel eerder in te laten gaan en voor het overige deel actief te blijven. Het is met name deze mogelijkheid die in de toekomst een positief effect kan hebben op het langer doorwerken van ambtenaren. Niet

langer op basis van het oorspronkelijke aantal uren, maar voor een minder aantal uren. Dit sluit aan bij de behoefte die gebleken is bij oudere ambtenaren om voorafgaand aan de volledige pensionering minder te gaan werken. Uit het onderzoek 'Active Aging bij Overheid en onderwijs' van het ROA blijkt dat de helft van de werknemers voor hun pensioen een periode in deeltijd willen werken. De meeste werknemers willen dit voor een periode van 5 tot 10 jaar. In dit onderzoek wordt geconstateerd dat de mogelijkheid van deeltijdpensioen en flexibele werktijden maar liefst 65% van de werkenden er toe kan aanzetten om langer te blijven werken. Dit geeft het belang aan dat het deeltijdpensioen kan hebben voor het realiseren van de doelstelling dat er langer doorgewerkt wordt. Daartegenover staat dat de FPU-regeling deze mogelijkheid ook reeds bevatte, maar dat daar relatief weinig gebruik van werd gemaakt. Het geeft aan dat wil deze mogelijkheid een bijdrage leveren aan de doelstelling van langer doorwerken er meer nodig is. Het denken van zowel werkgevers en werknemers zal dienen te wijzigen in die zin dat deze optie meer aandacht krijgt. De voedingsbodem lijkt ervoor aanwezig te zijn. Van belang is dan ook dat meer aandacht besteed wordt aan de wijze waarop in de arbeidsorganisaties functies worden vormgegeven waarin het mogelijk en aantrekkelijk blijft om in deeltijd door te blijven werken. Het kan de belasting van de arbeid verlichten en daardoor meer mogelijkheden bieden om met plezier langer door te kunnen werken, waardoor ook risico's van uitval door arbeidsongeschiktheid kunnen verminderen.

Anderzijds hebben de mogelijkheden om eerder met (deeltijd)pensioen te gaan tot gevolg dat minder ambtenaren tot hun 65^e doorwerken. Wat dat betreft bestaat er een spanning met de doelstelling van het beleid gericht op langer doorwerken. De conclusie dat daarom dergelijke regelingen afgeschaft of ontmoedigd zouden moeten worden gaat voorbij aan de hiervoor aangehaalde behoefte bij het overgrote deel van de ambtenaren om voorafgaand aan het pensioen minder te werken. De kans is groot dat de negatieve gevolgen van het afschaffen van dergelijke mogelijkheden door uitval om andere redenen en demotivatie groter is dan de te behalen voordelen. Van belang is dat de voorzieningen als deeltijdpensioen enerzijds tegemoet komen aan individuele wensen van ambtenaren waardoor er sprake kan zijn van een stimulans aan langer doorwerken en anderzijds ook tegemoet komen aan het belang van de overheidswerkgever om personeel langer in dienst te kunnen houden op een wijze dat zij ook goed en gemotiveerd inzetbaar zijn en blijven voor de organisatie.

Waar wel aandacht aan besteed kan worden is een maximering van de mogelijkheden van deeltijdpensioen. Daarbij kan gekeken worden naar de ervaringen in het Primair Onderwijs met de BAPO-regeling. Daarin is als voorwaarde opgenomen dat bij het BAPO-verlof, ook indien dit wordt opgenomen in combinatie met andere verlofvormen, wekelijks tenminste 50% van de voorafgaand aan het verlof geldende betrekkingsomvang wordt gewerkt. Een norm die mede ingegeven is door de eisen van de fiscale wetgeving om te voorkomen dat de regeling als een regeling voor vervroegde uittrekking zal worden aangemerkt. Het opnemen van een minimumnorm ten aanzien van de omvang van de te verrichten arbeid zorgt ervoor dat (deeltijd)pensioen een voorziening is gericht op het 'verlichten' van de taakbelasting gericht op het blijven doorwerken, en niet een voorziening die gericht is op 'vertrek'. Van belang daarbij zal ook zijn dat bij de organisatie van de arbeid ervoor zorg wordt gedragen dat de op deze wijze ontstane deeltijdfunctie ook een taakinhoud krijgt die aansluit bij de ervaring, deskundigheid en interesse van de oudere werknemer. Het moeten geen afbouwfuncties worden met weinig toegevoegde waarde voor de organisatie, maar volwaardige functies.

Mogelijkheden om aanspraken op ouderdomspensioen te verhogen

In art. 7.13 wordt de mogelijkheid geboden om het collectief opgebouwde nabestaandenpensioen (NP 65+) en individueel gespaarde Partnerpluspensioen (PPP) om te zetten in een verhoging van het Ouderdomspensioen. De deelnemer kan opteren voor een dergelijke omzetting om de aanspraken op Ouderdomspensioen te verhogen. Dit kan ertoe

leiden dat de verhoging benut wordt om eerder met pensioen te gaan, omdat op die wijze eerder een Ouderdompensioen op een gewenst niveau wordt bereikt.

In art. 7.6. is de mogelijkheid opgenomen om binnen de fiscale kaders te variëren in de hoogte van het Ouderdompensioen. De deelnemer kan opteren voor bv. een hoger Ouderdompensioen voor 65 jaar en lager daarna. Een dergelijke variatie in hoogte vergroot de mogelijkheid om het Ouderdompensioen voor 65 jaar op een gewenst niveau te krijgen en daardoor wordt de keuze om eerder te stoppen met werken verlicht.

Tot slot kan nog gewezen worden op art. 7.7. Pensioenreglement ABP, waarin de voorschriften van de fiscale wetgeving zijn uitgewerkt, dat er een einde komt aan de pensioenopbouw voor deelnemers jonger dan 65 jaar bij het bereiken van de 100% norm en een einde komt aan het toekennen van het ouderdompensioen bij het bereiken van de 100% grens voor deelnemers ouder dan 65 jaar wanneer het ouderdompensioen meer bedraagt dan het inkomen dat de deelnemer ontvangt. Dit heeft als consequentie dat langer doorwerken geen gevolgen meer heeft voor de pensioenopbouw. Dit kan een negatieve rol spelen bij de afweging die een ambtenaar maakt bij de keuze om al dan niet door te blijven werken.

Vanuit de doelstelling dat ook de inhoud van de pensioenregeling dient bij te dragen aan het beleid gericht op langer doorwerken van ambtenaren kan geconstateerd worden dat deze regelingen daarop een negatief effect kunnen hebben en zou aanpassing gewenst zijn. Maar in de praktijk zal deze situatie zich zelden voordoen, zodat van een dergelijke aanpassing nauwelijks effecten te verwachten zijn voor de doelstelling om het langer doorwerken te stimuleren.

Conclusies en Aanbevelingen

6.1 Inleiding

Op het moment van het schrijven van dit onderzoeksrapport zijn de verkiezingsprogramma's van de politieke partijen openbaar gemaakt. Vele partijen besteden aandacht aan de noodzaak om de bureaucratie, regelgeving en het ambtenarenapparaat terug te dringen. Dit betekent dat na de verkiezingen de overheid in zijn rol van wetgever, beleidsbepaler, de nodige keuzes met betrekking tot de omvang van de overheidsorganisatie, de vormgeving van de overheidsorganisatie en de door deze organisatie te verrichten taken, zal gaan maken.

Dit zou aanleiding kunnen zijn voor de gedachte bij menig overheidswerkgever om een onderwerp als leeftijdsbewust personeelsbeleid voorlopig maar in de ijskast te plaatsen. Het beleid zal waarschijnlijk gericht moeten worden op extra afvloeiing van ambtenaren, zodat het investeren in het langer laten doorwerken van ambtenaren daarmee in tegenspraak lijkt. Toch zou een dergelijke reactie te zeer ingegeven worden door korte termijn denken en niet in het belang zijn van de continuïteit van de arbeidsorganisaties bij de overheid op langere termijn. Immers, kijkend naar de periode vanaf 2010 en daarna is het van belang, gezien de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, dat de overheid zich realiseert dat het beleid niet alleen op vertrek gericht moet zijn, maar ook op het behoud van ervaren en gemotiveerd personeel. Zoals in de inleiding reeds aangegeven zal het leeftijdsbewust personeelsbeleid binnen de arbeidsorganisatie in de contacten tussen P&O, leidinggevenden en de ambtenaar inhoud moeten krijgen. Hoe mooi alle beleidsvoornemens op het terrein van leeftijdsbewust personeelsbeleid ook mogen zijn, hoe de inhoud van rechtspositionele regelingen ook mag luiden, het beleid zal pas daadwerkelijk inhoud krijgen indien de noodzaak voor een dergelijk beleid ook ervaren wordt door degenen die het moeten uitvoeren en aangaat.

Maar dat neemt niet weg dat de inhoud van rechtspositionele afspraken wel een belangrijke betekenis kunnen hebben voor de vormgeving van het leeftijdsbewust personeelsbeleid.

In dit onderzoek zijn twee sectorale regelingen voor de rijksoverheid en het primair onderwijs geanalyseerd alsook het pensioenreglement ABP. In dit hoofdstuk zal eerst een kanttekening worden geplaatst bij de vormgeving van het leeftijdsbewust personeelsbeleid in de CAO-regelingen (6.2) en aandacht worden besteed aan het middel van het afsluiten van convenanten op sectorniveau over leeftijdsbewust personeelsbeleid (6.3). Daarna zal de inhoud van deze rechtspositieregelingen gelegd worden naast het V-model, zoals dat is uitgewerkt in het ROP-advies 'vluchten kan niet meer' (6.4). Het hoofdstuk eindigt met de aanbevelingen die uit het onderzoek voortvloeien (6.5).

6.2 Vormgeving leeftijdsbewust personeelsbeleid in CAO-regelingen

Uit het onderzoek blijkt dat bepalingen in de rechtspositieregeling die te maken hebben met leeftijdsbewust personeelsbeleid vaak verspreid over de rechtspositieregeling terug te vinden zijn.

Dit is begrijpelijk, omdat de opbouw van rechtspositieregelingen meestal zo is dat volgorde van de arbeidsrelatie gevolgd wordt. Beginnend met de bepalingen over de aanstelling, de beloning en werktijden, verlofregelingen, reorganisatie en uiteindelijk ontslag. Per onderdeel worden de bepalingen die hierop betrekking hebben uitgewerkt. Deze opbouw heeft tot gevolg dat het moeilijk is om de samenhang tussen de maatregelen die in een CAO zijn opgenomen die betrekking hebben op het leeftijdsbewust personeelsbeleid te herkennen. Er zijn twee redenen die het van belang maken dat het leeftijdsbewust personeelsbeleid meer samenhangend gepresenteerd wordt binnen de CAO-regelingen:

1. Het belang van het onderwerp brengt met zich mee dat het nodig is om de bepalingen die betrekking hebben op het leeftijdsbewust personeelsbeleid in samenhang te presenteren. Op die manier krijgt dit onderwerp meer aandacht en wordt meer inzicht gegeven in de inhoud

van de bepalingen die hierop betrekking hebben. Het zal het bewustzijn over het belang van het onderwerp bevorderen en zal ook meer inzicht geven in de instrumenten die de CAO-partijen van belang vinden voor het leeftijdsbewust personeelsbeleid. Tevens biedt dit ook de mogelijkheid om de keuzes die in het kader van dit beleid gemaakt worden, beter en in samenhang te onderbouwen.

2. Dit laatste is ook van belang als gekeken wordt naar de WGBL. Daar waar in het kader van het leeftijdsbewust personeelsbeleid regelingen tot stand komen, waarbij een onderscheid naar leeftijd wordt gemaakt, dienen CAO-partijen aan te geven waarom een dergelijk onderscheid gewenst wordt, welk doel daarmee nagestreefd wordt en waarom niet op een andere wijze dan door het maken van het leeftijds onderscheid dit doel bereikt kan worden.

In het algemeen is het moeilijk om een dergelijke onderbouwing op een goede wijze te geven. Uitkomsten van wetenschappelijk onderzoek geven vaak onvoldoende rechtvaardiging voor generieke leeftijdsmaatregelen. Maatregelen dienen meer specifiek, functiegebonden ingevuld te worden.

Bij seniorenregelingen blijft echter ook spelen dat een aantal van de daarin opgenomen instrumenten gezien worden als een opbouw van arbeidsvoorwaarden die van oudsher in de regelingen al voorkwamen, bijvoorbeeld de leeftijdsgebonden extra verlofdagen, waarbij het idee is dat deze een functie vervullen voor het langer inzetbaar kunnen houden van personeel op oudere leeftijd.

Uit het advies van de Commissie Gelijke Behandeling over seniorenregelingen blijkt dat het in samenhang presenteren van het leeftijdsbewust personeelsbeleid meer inzicht kan geven en een betere basis kan zijn voor de toetsing van regelingen waarbij een leeftijds onderscheid gemaakt wordt. Ook dit pleit ervoor om het leeftijdsbewust personeelsbeleid in gezamenlijkheid te presenteren. Het grote voordeel daarvan is dat het leeftijdsbewust personeelsbeleid dan in samenhang naar voren kan komen. CAO-partijen hebben de kans om er voor te zorgen dat de toets aan de WGBL niet per regeling plaatsvindt, maar in het kader van het totale leeftijdsbewust personeelsbeleid. Daarvoor is dan wel vereist dat de verschillende maatregelen in onderlinge samenhang worden gepresenteerd.

Daar tegenover kan dan wel het nadeel staan, dat bij andere deelonderwerpen, bijvoorbeeld over het aantal verlofdagen, op verschillende plaatsen in de CAO gekeken moet worden om de gehele inhoud van de regeling te vinden. Maar dit nadeel valt weg tegen de voordelen.

Indien dit laatste nadeel toch te groot wordt geacht of het verplaatsen van verschillende delen naar een apart hoofdstuk in de CAO te bewerkelijk wordt geacht of teveel ontvlechtingproblemen voorzien worden in de bestaande CAO-teksten, dan kan ook gedacht worden aan het opnemen van een bijlage bij de CAO waarin het leeftijdsbewust personeelsbeleid in samenhang gepresenteerd wordt met verwijzing naar de her en der in de rechtspositieregeling opgenomen voorschriften. In deze bijlage kan dan ook aandacht worden besteed aan de reden waarom de gemaakte keuzes met betrekking tot leeftijdsbewust personeelsbeleid gemaakt zijn. Zeker wanneer onderscheid naar leeftijd wordt gemaakt, is het van belang om deze onderbouwing ook in de bijlage op te nemen om ervoor te zorgen dat de rechtspositieregeling door een toetsing van de Commissie Gelijke Behandeling aan de WGBL kan komen.

6.3. Active Aging convenanten

In 6.2. is ingegaan op de mogelijkheden die sociale partners hebben om meer aandacht te genereren voor het Active Aging-beleid door dit meer samenhangend te presenteren in de CAO-afspraken. Een conclusie die voortvloeit uit de opzet van dit onderzoek om na te gaan op welke wijze in de CAO-afspraken aandacht is besteed aan Active Aging.

Sociale partners staan echter meer instrumenten ter beschikking dan het maken van CAO-afspraken. CAO-afspraken gaan naar hun aard vooral over de rechten en verplichtingen van werkgever en werknemer. Om tot een effectief Active Aging-beleid te komen is het van

belang dat de CAO-afspraken op dit punt de nodige instrumenten aanreiken. Maar om beleidsdoelstellingen te effectueren is meer dan dat nodig. Op het gebied van de arbeidsomstandigheden is dit in het recente verleden ook onderkend. Daar is naast het instrument van regelgeving er voor gekozen om door middel van convenanten het arbeidsomstandighedenbeleid te concretiseren. Het gaat om convenanten afgesloten tussen werkgevers en werknemers per sector met financiële ondersteuning van het O&O-fonds. Dit heeft geleid tot extra aandacht voor het arbeidsomstandighedenbeleid. Getracht is (haalbare) beleidsdoelstellingen vast te leggen en daarvoor ook faciliteiten beschikbaar te stellen. Het afsluiten van een dergelijk convenant vestigt extra aandacht op het thema, hetgeen het belang van het onderwerp onderstreept. Op vergelijkbare wijze kunnen sociale partners in de publieke sector ook het active aging-beleid (extra) onder de aandacht brengen. Het biedt een mogelijkheid om het belang van en de doelstellingen die aan het ROP-advies ten grondslag liggen per sector te concretiseren. Op deze wijze kunnen middelen worden vrijgemaakt, die de decentrale activiteiten kunnen ondersteunen en stimuleren. Ervaringen die worden opgedaan kunnen binnen de sector worden uitgewisseld en mogelijk ook als input dienen voor aanpassingen in de CAO-afspraken.

6.4 Toetsing aan V-model

Inleiding

Op 15 september 2005 heeft de ROP het advies 'Vluchten kan niet meer' uitgebracht over het leeftijdsbewust personeelsbeleid bij overheid en onderwijs. Daarin is een model uitgewerkt dat genoemd is het V-model (zie hfst. 3). Hierna worden de geanalyseerde rechtspositieregelingen en het pensioenreglement gelegd naast de verschillende stappen van dit V-model.

1e V: Verkennen.

Het is van belang dat alle informatie geïnventariseerd is om een start te kunnen maken met het leeftijdsbewust personeelsbeleid.

In het VSO-rapport 'Handreiking levensfase bewust personeelsbeleid' wordt geconstateerd dat de overheidswerkgevers al goed in beeld hebben bij welke organisaties sprake is van oververtegenwoordiging in bepaalde leeftijdscategorieën. De afgelopen jaren is hier veel onderzoek naar gedaan en de vergrijzing is diverse malen op de agenda gezet.

Dergelijke gegevens zijn van belang voor het sectoroverleg om na te kunnen gaan of er bijzondere regelingen voor bijzondere groepen in de CAO noodzakelijk zijn. De noodzaak van het verkennen van de beginsituatie is echter niet alleen op sectorniveau van belang, maar ook voor iedere overheidswerkgever. De concrete personeelsbezetting die op dit moment aanwezig is, de leeftijdsopbouw en de toekomstige arbeidsbehoefte. Dit zal de basis moeten vormen voor iedere overheidswerkgever om na te kunnen gaan welke knelpunten er zijn of zijn te verwachten en wat dit betekent voor het te ontwikkelen leeftijdsbewust personeelsbeleid binnen die overheidswerkgever.

Noch in het ARAR noch in de CAO PO wordt expliciet een opdracht gegeven aan de overheidswerkgever om de leeftijdsopbouw verdeeld over de verschillende functies in kaart te brengen om als basis te dienen voor het te vormen leeftijdsbewust personeelsbeleid. Een dergelijke bepaling benadrukt dat CAO-partijen het belang hiervan groot achten. Het kan daarom zinvol zijn om het belang van een dergelijke verkenning ook in de CAO-tekst tot uiting te laten komen.

Voor veel overheidswerkgevers zal dit een overbodige opdracht zijn, omdat in het kader van het personeelsbeleid deze gegevens reeds beschikbaar zijn en geanalyseerd zijn.

2e V: Vitaliseren

In het ROP -advies wordt aangegeven dat in de huidige CAO-regelingen ten aanzien van vitaliseren maatregelen zijn opgenomen zoals scholing en training,

loopbaangesprekken/begeleiding, functionerings- en POP-gesprekken en mobiliteitsprogramma's/pools.

Met name de eerste drie elementen zijn in beide onderzochte rechtspositieregelingen in meer of mindere mate terug te vinden.

Uit het onderzoek Active Aging bij overheid en onderwijs van het ROA blijkt dat de mate waarin oudere werknemers scholing volgen of het HRM-beleid gericht is op het langer inzetbaar houden van oudere werknemers vaak nog onder de maat is. Het in de rechtspositie benadrukken dat er sprake is van een ontwikkelrecht voor werknemers gericht op hun employability, kan de positie van het personeel daarin versterken. Voorts blijkt dat 80% van de werknemers vindt dat ze verantwoordelijk zijn voor hun eigen loopbaanontwikkeling en dat ze zelf het initiatief moeten nemen om de voor hun verdere ontwikkeling benodigde kennis te vergaren. Het benadrukken van een recht op employability kan hierbij ondersteunend zijn. Uit hetzelfde onderzoek blijkt dat de meeste werknemers ten aanzien van scholing verwachten de komende 5 jaar nog een cursus te gaan volgen. Dit geldt voor 83% van de jongeren en 61% van de ouderen (In het kader van dit onderzoek ouder dan 45 jaar). Gesteld wordt dat het opmerkelijk is dat slechts 29% van de werknemers in de publieke sector hun ambities kunnen vertalen in goede opleidingsafspraken met hun leidinggevenden (p.39).

Dit pleit er eens te meer voor om op dit punt het opleidingsrecht sterker in de rechtspositieregelingen vast te leggen. In de CAO PO is dit het meest expliciet gebeurd door aan te geven dat maximaal 50% van de scholingsuren besteed kunnen worden aan scholing en persoonlijke ontwikkeling ingegeven door de wensen van de werknemer (art. 9.5). De formulering is nog multi-interpretabel in die zin dat er sprake is van een maximum, hetgeen een discretionaire bevoegdheid laat bestaan ten aanzien van het uiteindelijke percentage. Kijkend naar de redactie van deze CAO-bepaling dan lijkt de bedoeling te zijn dat de wensen van de werknemer op dit punt tot maximaal 50% door de werkgever gevolgd moeten worden. De formulering is echter van dien aard dat dit ook nog een punt van discussie kan zijn. Juist vanwege de uit onderzoeken geconstateerde mindere deelname van oudere werknemers aan scholingsactiviteiten en andere op vitaliseren gerichte HRM-instrumenten, is het aan te raden om of in de rechtspositieregeling of in de toelichting daarop te benadrukken dat de instrumenten als genoemd in die regeling bedoeld zijn voor werknemers ongeacht hun leeftijd. Dit houdt in dat er vanuit gegaan wordt dat deze ook voor oudere werknemers ingezet moeten worden en dat daarvoor faciliteiten vrijgemaakt moeten worden. Op zijn minst een toelichting van CAO-partijen op de doelstelling die aan deze bepalingen ten grondslag ligt kan nuttig zijn. Dit geeft meer duidelijkheid aan de individuele ambtenaar alsook aan de leidinggevende en de P&O functionaris over hoe hiermee om te gaan.

Een andere aanbeveling in het advies van de ROP heeft betrekking op functieroulatie. Aangegeven wordt dat uit veel recent onderzoek blijkt dat leeftijd niet de oorzaak is van het vastlopen van mensen in hun werk, maar het feit dat ze al heel lang hetzelfde werk doen. Aanbevolen wordt om werknemers in algemene dienst aan te stellen en ervoor te zorgen dat zij de verantwoordelijkheid nemen voor hun eigen loopbaan. Van belang daarbij kan zijn dat op vaste momenten in de loopbaan een gesprek gevoerd wordt over het loopbaanbeleid. Geadviseerd wordt door de ROP om hier aandacht aan te besteden en aanvullende afspraken te maken. Genoemd wordt een keer per 3 of 5 jaar, waarbij bepaalde functies uitgezonderd kunnen worden, waar functieroulatie binnen die termijn een te grote desinvestering met zich mee zou brengen.

In het ARAR zijn delen van dit advies terug te vinden. Allereerst worden rijksambtenaren in algemene dienst aangesteld en niet in één functie. Voor de hogere managementfuncties is rouleren om de 5 of 7 jaar de norm. Voor de overige rijksambtenaren is opgenomen dat in het gesprek met de ambtenaar die gedurende 5 aaneengesloten jaren dezelfde functie heeft vervuld, aandacht besteed moet worden aan de continuering van de loopbaan. Het wordt aan dit overleg tussen leidinggevende en ambtenaar overgelaten hoe dit verder ingevuld wordt. In art. 71 lid 4 ARAR wordt niet expliciet aangegeven dat over de wijze van continuering afspraken gemaakt moeten worden. Wel is opgenomen dat afspraken moeten

worden gemaakt over de wijze waarop de persoonlijke ontwikkeling van de ambtenaar kan worden bevorderd.

Gezien het belang van functieroulatie en taakwijziging voor het voorkomen van het vastlopen in het werk is het te overwegen om in deze rechtspositieregeling nog verdergaande voorzieningen op te nemen. Het uitgangspunt van functieroulatie of taakwijziging zou ook voor meer groepen opgenomen kunnen worden in de rechtspositieregeling.

In het ROP-advies wordt onderkend dat voor werkgevers met veel dezelfde functies bijvoorbeeld primair onderwijs, het moeilijk zal zijn om verplicht een keer per 5 jaar iedere werknemer een andere functie te laten vervullen. Voor die situatie wordt aanbevolen om ervoor te zorgen dat iedere 5 jaar de werknemer een andere taak krijgt en/of vormgeving van een tweede loopbaan kan leiden tot een verhoging van de arbeidsproductiviteit, een hoger arbeidssatisfactie en minder ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid.

In de CAO PO is in het statuut sociaal beleid in algemene termen hier aandacht voor gevraagd. Aandacht voor het formuleren van een integraal personeelsbeleid waarin het belang van de organisatie en de persoonlijke ontwikkeling van de werknemers bij elkaar moeten komen; het scheppen van voorwaarden die de werknemer in staat stellen verder te ontplooiën etc.

Het is aan te bevelen om in de CAO-teksten of de toelichting daarop concrete suggesties, zoals in het ROP-advies opgenomen, ook terug te laten komen, als norm of als voorbeeld. Dit benadrukt het belang om periodiek ook in organisaties waar veel dezelfde functies in overwegende mate aanwezig zijn, het uitgangspunt te hanteren dat iedere 5 jaar een (inspirerende) verandering in de loopbaan van de werknemer plaatsvindt. Dit alles gericht op het voorkomen van het vastlopen van mensen in hun functie op een later moment. Dit zal in een organisatie met een grote hoeveelheid verschillende functies een andere inhoud krijgen dan in een organisatie met veel dezelfde functies, zoals in het primair onderwijs. Daar zal het minder snel gaan om het gaan verrichten van een geheel andere functie. Daarvoor zijn intern vaak weinig mogelijkheden. Meer kan gedacht worden aan taakroulatie of gerichte scholingsactiviteiten of taken bij het ontwikkelen van onderwijs, begeleiden van leerlingen of collega's. Doel daarbij zou moeten zijn dat zowel werkgever als werknemer het gevaar van het 'vastroesten' in de eigen functie onderkennen en zich allebei verantwoordelijk voelen om er aan mee te werken dat dit wordt voorkomen.

Het is de vraag of het raadzaam en effectief is om in de rechtspositieregeling dwingendere bepalingen op te nemen ten aanzien van functieroulatie. Dwingendere bepalingen hebben een meer generiek karakter en kunnen op gespannen voet staan met het gewenste maatwerk dat in iedere individuele situatie tot stand moet komen. De vraag is dan of aan het dwingend opleggen van roulatie niet meer na- dan voordelen zitten. Waar het om moet gaan is dat het beleid erop gericht moet zijn dat de cultuur dienaangaande verandert. Het nut en de noodzaak van functie- of taakroulatie als bijdrage om er voor te zorgen dat werknemers gezond en met plezier langer kunnen blijven doorwerken moet worden uitgedragen. Wat opvalt uit het ROA-rapport van juni 2006 is dat juist in organisaties waar de maatregelen het meest concreet uitgewerkt zijn, bijvoorbeeld het bieden van een goede mogelijkheid voor vervroegd uittreden, geen sprake is van een lagere pensioenleeftijd. Als mogelijke verklaring wordt aangegeven dat een dergelijk beleid werknemers een mate van zekerheid biedt, die ertoe bijdraagt dat ze juist langer aan het werk willen blijven. Hetzelfde kan op dit punt gelden. Wanneer de regelingen met betrekking tot functieroulatie goed uitgewerkt en gefaciliteerd zijn in de rechtspositieregeling kan dat stimulerend werken. Het verplichten hoeft dan geen verdergaande toegevoegde waarde te hebben. Het introduceren van een nieuw middel moet niet erger dan de kwaal worden. Echter het omgekeerde dat door het niet opnemen van een verplichting er sprake is van vrijblijvendheid, dient ook voorkomen te worden. Dit kan ondervangen worden door het maken van afspraken over de functie- invulling gericht op roulatie of taakwijziging bij het jaarlijks POP-gesprek wel als een verplichting op te nemen. Dit kan de vrijblijvendheid wegnemen, omdat ook een ambtenaar aan te spreken is op nakoming van de gemaakte afspraken.

Op dit punt speelt dat een evenwicht gezocht moet worden tussen enerzijds gewenste flexibiliteit en anderzijds de (rechts)zekerheid. De zekerheid voor het personeel zou gericht moeten zijn op het behoud van passend werk, wat niet gelijk gesteld hoeft te worden met het behoud van de eigen functie voor eens en voor altijd. De flexibiliteit dient er in te zitten dat medewerking aan de functieroulatie of taakwijziging in het kader van de employability en het loopbaanbeleid verwacht mag worden. Juist om deze elementen goed te benadrukken, is het van belang om het leeftijdsbewust personeelsbeleid integraal in de rechtspositieregeling of in een toelichting daarbij op te nemen.

3e V: Verlichten

In het ROP-advies is ten aanzien van het 'verlichten' gewezen op de maatregelen die in rechtspositieregelingen aan te treffen zijn om de taakbelasting te beperken door aanpassing van de werkduur en de beperking van de taakbelasting door aanpassing van de functie-inhoud. In de beide rechtspositieregelingen die zijn onderzocht, zijn bepalingen hierover aan te treffen.

Uit het ROA rapport 'Active aging bij overheid en onderwijs' blijkt hoe belangrijk het is voor het langer laten doorwerken van werknemers om aandacht te besteden aan de mogelijkheden tot deeltijdpensioen en flexibele werktijden. Beide faciliteiten, zo blijkt uit onderzoek, kunnen 65% van de werkenden er toe aanzetten om langer te blijven werken. Ook meer seniordagen en meer waardering voor het werk scoren hoog. Meer dan 60% van de werknemers vindt dit een reden om langer te blijven werken.

Dit betekent dat aan deze instrumenten de nodige aandacht moet worden besteed. Zij blijken stimulerend te kunnen werken op het doorwerken op oudere leeftijd. Aan de andere kant moeten deze instrumenten niet de mogelijkheid bieden, althans niet in overwegende mate, om ingezet te kunnen worden om vervroegd uit te treden. Vanuit de wens om te realiseren dat werknemers op latere leeftijd nog doorwerken, is het van belang om bij de vormgeving van deze regelingen aandacht te besteden aan de wijze waarop deze ingezet kunnen worden. Het opnemen van een maximumpercentage van de arbeidsduur, zoals bijvoorbeeld in de BAPO regeling in de CAO PO, kan daarbij van belang zijn. Dit sluit ook aan bij de fiscale eisen. Indien de werknemer tenminste 50% blijft werken naast zijn seniorenuitkering wordt dit niet gezien als een regeling voor vervroegde uittrekking en zal de werkgever geen eindheffing verschuldigd zijn. Er dient voor gewaakt te worden vanuit de doelstelling om langer doorwerken te stimuleren, dat de optelsom van regelingen, zoals BAPO verlof, spaarverlof, levensloopverlof te samen maximaal ingezet kunnen worden om voorafgaand aan de pensionering uit het arbeidsproces te stappen. De regelingen moeten goed tegen het licht worden gehouden of zij gericht zijn op de doelstelling om langer doorwerken te stimuleren. Dit betekent dat het instrument voor de doelstelling 'verlichten' moet worden gebruikt, maar niet gericht moet zijn op het (volledig) vertrek uit het arbeidsproces.

Wat betreft de mogelijkheden voor het opnemen van deeltijdpensioen concludeert het ROP-advies dat een glijdende schaal van deeltijdpensionering voorafgaand aan de volledige pensionering mogelijk zou moeten zijn en ook door de werkgever moet worden gestimuleerd. In 5.3. is aangegeven dat de mogelijkheid van deeltijdpensioen aansluit bij de geconstateerde wens bij de meerderheid van de ambtenaren om voorafgaand aan de pensionering minder te gaan werken. Van belang is wel om een minimumpercentage van de omvang van de arbeidstijd per week aan te geven om ervoor te zorgen dat dit instrument met name een functie vervult voor het 'verlichten' en niet (alleen) gericht is op het 'vertrek', het op eerdere leeftijd volledig met pensioen gaan. Ook is dit van belang om te voorkomen dat een regeling fiscaal als vervroegde uittrekking wordt aangemerkt met als gevolg dat een dubbele heffing verschuldigd is.

De levensloopregeling staat nog in de kinderschoenen. Uit de vergelijking van het ARAR en de CAO PO valt op dat de formele voorschriften in het ARAR meer belemmeringen bevatten zowel voor wat betreft de tijd die er zit tussen aanvraag en ingang van het levensloopverlof

als wat betreft de consequenties van het niet voldoen aan formele voorschriften. De regeling in de CAO PO is wat dat betreft flexibeler.

De animo voor het deelnemen aan de levensloopregeling is nog gering. Dit betekent dat aandachtspunt zal moeten zijn om in het CAO overleg af te wegen hoe dit instrument aantrekkelijker gemaakt kan worden.

Eenzijds zal dit moeten geschieden door aanpassingen van de wetgever. Daarvoor zijn reeds de nodige voorstellen gedaan. Zie bijvoorbeeld het manifest 'Naar een effectievere levensloopregeling' dat op 23 augustus 2006 door een 6-tal deskundigen naar buiten is gebracht. Daarin worden zeven concrete voorstellen gedaan tot verbetering van de levensloopregeling:

1. Vervang levenslooptoelage en spaarloonvoordeel door een rijksbijdrage aan de levensloop evenredig aan de inleg (max. rond €300 p.j.).
2. Vervang ouderschapsverlofkorting door een overheidsbijdrage aan levensloop bij geboorte kind.
3. Sta beperkte werkgeversbijdragen toe, exclusief voor deelnemers levensloop (mogelijk evenredig aan inleg tot max. €1000 p.j.)
4. Stimuleer deelname lage inkomens o.a. met vrijstelling sociale premies.
5. Uitbreiden van de bestemming naar inkomensderving door o.a. ontslag, arbeidsongeschiktheid of demotie.
6. Introduceer levensloopregeling voor zelfstandigen in de inkomstenbelasting.
7. Start studie naar integratie lijfrentesparen, banksparen en levensloop.

Verwezenlijking van deze voorstellen zal de levensloopregeling aantrekkelijker maken en tot een instrument maken dat van groter belang kan zijn bij het active aging-beleid.

Anderzijds zullen CAO-partijen in het CAO-overleg moeten nagaan in welke mate zij de beschikbare loonruimte ook willen inzetten voor werkgeversbijdrage aan de levensloopregeling. Doordat het (nog) niet mogelijk is om werkgeversbijdrage exclusief voor deelnemers aan de levensloopregeling toe te kennen, is de effectiviteit van dergelijke CAO-afspraken minder. Als een nadeel van de levensloopregeling zou gezien kunnen worden, kijkend naar de doelstelling van active aging, dat het instrument met name gericht is op de individuele keuzes van de werknemer en weinig sturingsmogelijkheden voor de werkgever biedt.

Uit het ROA-onderzoek blijkt dat het aanwezig zijn van een uitgewerkt scala van maatregelen gericht op het verlichten, niet tot effect lijkt te hebben dat het percentage werknemers dat minder gaat werken groter wordt. De (rechts)zekerheid die dit voor de individuele werknemer met zich meebrengt, lijkt juist een gunstige invloed te hebben op de beslissing om langer door te werken. Wat dat betreft kan een levensloopregeling die aantrekkelijker wordt ingevuld ook een functie vervullen. Van belang daarbij is dat de levensloopregeling ook daadwerkelijk een instrument wordt dat in de verschillende levensfasen ingezet kan worden om tot verlichting te leiden en niet alleen een instrument wordt om aan het eind van de arbeidscarrière vervroegd uit te kunnen treden en dan nog alleen voor de hogere inkomensgroepen.

Het aandacht besteden aan de taakbelasting door aanpassing van de functie-inhoud kan ook leiden tot verlichting. Het ROP-advies benadrukt dat demotie ook positief ingezet kan worden. In plaats van een stapje terug zou het als een stapje opzij ervaren moeten worden. Dit betekent dat aandacht besteed moet worden aan het aanbieden van andere werkzaamheden door functieroulatie, taakwisseling of een mentorrol etc. Benadrukt wordt het belang van de vrijwilligheid om dergelijke instrumenten tot een succes te laten komen. In het kader van leeftijdsbewust personeelsbeleid zal stelselmatige aandacht aan de ontwikkeling van de loopbaan, de carrière van de werknemer, van groot belang zijn. Als de vitaliseringsinstrumenten zoals die opgenomen zijn bij de 2e V, daadwerkelijk stelselmatig worden ingezet, zal de drempel om op latere leeftijd te kiezen voor een andere functie-inhoud aanzienlijk lager komen te liggen. Het geregeld wisselen van functie-inhoud, taken of scholen wordt dan meer gewoon, waardoor het kiezen op latere leeftijd van een functietaak die minder belastend is een minder grote stap zal zijn. Van belang is om in de

rechtspositieregeling aandacht te besteden aan de financiële consequenties van het aanvaarden van een andere functie, waar een lagere beloning aan vast zou zitten. In zowel het ARAR als CAO PO is daar aandacht aan besteed. Er vindt een demping van het inkomenseffect plaats. Het onderzoek naar het pensioenreglement van het ABP heeft opgeleverd dat de regeling in het Pensioenreglement over demotie een nuttige functie kan vervullen. Voor een deelnemer die in verband met demotie na het bereiken van de 55 jarige leeftijd in- of extern een andere baan aanvaardt met minder salaris behoudt het hogere pensioengevend salaris voor wat betreft de pensioenopbouw. In 5.2 is aangegeven dat het raadzaam is om in de CAO's aan te sluiten bij deze leeftijdsgrens. Om langer werken maximaal te stimuleren als ook functieroulatie zou overwogen kunnen worden om het aanvaarden van een andere functie met minder salaris na het 55^e levensjaar geen gevolgen te laten hebben voor de pensioenopbouw ongeacht of dit op eigen initiatief van de ambtenaar of op verzoek van de werkgever plaatsvindt. In beide gevallen zal het kunnen bijdragen aan de doelstelling van langer doorwerken.

4e V: Vertrekken

In het ROP-advies wordt aangegeven dat vertrek het sluitstuk van het leeftijdsbewust personeelsbeleid dient te zijn. Geconstateerd wordt dat er in het verleden te veel nadruk heeft gelegen op maatregelen om het vertrek van ouderen te bevorderen.

Naar zijn aard zal een CAO vooral voorschriften bevatten over de rechten, maar ook de verplichtingen van de ambtenaar om mee te werken aan wijzingen in de functie, scholing etc. om er voor te zorgen dat hij voldoende inzetbaar blijft bij de werkgever.

In het kader van de reorganisatiebepalingen wordt aangegeven welke verplichtingen op de werkgever rusten gericht op het inpassen van de werknemer in de organisatie, indien zijn functie komt te vervallen. In het ROP-advies wordt aangegeven dat er een poortwachterfunctie bij vertrek dient te komen voor de werkgever. Een plan van aanpak zou gemaakt moeten worden gericht op de reïntegratie. De activiteiten zouden uiterlijk 6 maanden voor ontslag dienen te starten. Een mobiliteitsbureau en mobiliteitsbonussen zouden belangrijke instrumenten kunnen zijn om overgangen van werk naar werk te kunnen realiseren. Deze poortwachterfunctie is ook terug te vinden in art. 72a WW dat geldt sinds 1 juli 2006. daarin staat dat de overheidswerkgever tot taak heeft de inschakeling in de arbeid te bevorderen van een overheidswerknemer waarvan aannemelijk is dat de dienstbetrekking binnen 4 maanden zal eindigen of die aanspraak maakt op een WW-uitkering. Op basis van die bepaling zullen overheidswerkgevers inhoud aan deze verplichting moeten gaan geven. Het ARAR kent een stimuleringsregeling ter grootte van maximaal 3 maandsalarissen, indien een ambtenaar binnen 18 maanden nadat hij is aangewezen als herplaatsingskandidaat op zijn aanvraag een eervol ontslag wordt verleend. De CAO PO bevat meer de kaders, de procedure en de aandachtspunten die in een sociaal plan per werkgever per reorganisatie geregeld moeten worden op dit punt.

Binnen de rijksoverheid wordt steeds meer aandacht besteed aan de mobiliteit en inzetbaarheid van herplaatsingskandidaten bij andere onderdelen van de rijksoverheid.

Aan sectoroverstijgende initiatieven op dit punt zou gedacht kunnen worden. Indien overheidswerkgevers over en weer in hun personeelsbestand ruimte zouden houden om al dan niet tijdelijk personeelsleden van een andere overheidswerkgever een plek te geven in het kader van het vergroten van de employability van het personeel, zouden daar nog de nodige voordelen uit te behalen zijn. In het VSO rapport 'Leeftijdsbewust personeelsbeleid' wordt aangegeven dat een intersectorale mobiliteitsbank ook het risico met zich meebrengt dat er een kaartenbak ontstaat waar de "afdankertjes" in zitten. Gewezen wordt op initiatieven als internetsites over 'werken bij het Rijk', 'werken bij de gemeente' die inzicht geven in vacatures die daar ontstaan. De technologie is aanwezig om dergelijke mobiliteitsbanken ook voor andere sectoren op te zetten. Het initiatief dient vervolgens te liggen bij de individuele ambtenaren en werkgever waar een overcomplete dreigt. Het is wel van belang dat de bereidheid bij de overheidswerkgevers over en weer aanwezig is om elkaar te ondersteunen om mee te werken aan oplossingen aan personele problemen elders.

Dit werkt bevorderend voor de mobiliteit van ambtenaren en heeft daarmee voordelen voor alle overheidswerkgevers.

In het ROP-advies wordt aangegeven dat het individueel maatwerk bij het inzetten van instrumenten bij vertrek of om vertrek te voorkomen zeer belangrijk is. Het benaderen van iedere werknemer met de vraag, op een moment dat het verlies van de arbeid bij de werkgever aanstaande is, wat de werknemer nu verder wil met zijn leven en loopbaan, kan tot reflectie leiden. Het bewust nadenken welke vervolgstap in de carrière er voor kan zorgen dat de werknemer met plezier verder kan gaan werken en leven, kan de werknemer in beweging brengen. Een minder conventionele aanpak dan het alleen maar toepassen van bestaande voorzieningen, maar de nodige aandacht besteden aan de wensen van de werknemer en de mogelijkheden van de werkgever om deze te faciliteren kan tot goede resultaten leiden. Zie bijvoorbeeld de aanpak die bij het UWV is gekozen bij de opvang van de personele gevolgen van een overplaatsing van taken naar de belastingdienst, waardoor een groot aantal werknemers overcompleet werd. (Zie Vittorio Busato, Van loyaliteit naar mobiliteit', verandermanagement in de praktijk: de afbouw van UWV Divisie werkgevers, Pearson Education Benelux/UWV 2006)

De bovenwettelijke uitkering bij werkloosheid die de Rijksoverheid kent, kent een staffeling die gebaseerd is op zowel dienstjaren als leeftijd. Het is zeer de vraag of de koppeling van de duur aan leeftijd de toets aan de WGBL kan doorstaan. De objectieve rechtvaardiging hiervoor wordt mede beïnvloed door de kansen van oudere ambtenaren op de arbeidsmarkt. Deze worden weer onder meer beïnvloed door de mate waarin een leeftijdsbewust personeelsbeleid wordt gevoerd. Het probleem dat zich hier voordoet is de synchronisatie van theorie en praktijk.

5e V: Voorlichten

De noodzaak van het leeftijdsbewust personeelsbeleid dient zowel door overheidswerkgevers als door de werknemers ervaren te worden. Daarvoor is van belang dat hier de nodige aandacht aan wordt besteed. De werknemer dient zich te realiseren dat hij zelf verantwoordelijk is voor het verloop van zijn eigen carrière en de werkgever dient zich te realiseren dat hij een belang heeft bij leeftijdsbewust personeelsbeleid om werknemers langer in dienst te kunnen houden. Voorlichting gericht op dit besef als ook over de inhoud van mogelijke maatregelen in het kader van leeftijdsbewust personeelsbeleid is daarbij van belang.

Op dit gebied valt waar te nemen dat er de laatste tijd de nodige activiteiten van de grond komen. De fase van het formuleren van het beleid en de beleidsdoelstellingen is voorbij. Het gaat nu om het beleid te vertalen naar de praktijk.

In het VSO rapport 'Levensfasebewust personeelsbeleid' wordt aangegeven welke campagnes er zoal opgezet zijn om bewustwording tot stand te brengen.

De grootste uitdaging lijkt voor de komende tijd om het besef te laten groeien dat het aandacht (blijven) besteden aan leeftijdsbewust personeelsbeleid van groot belang is. Ook in tijden dat er mogelijk meer maatregelen genomen gaan worden gericht op het terugdringen van het aantal ambtenaren. Leeftijdsbewust personeelsbeleid kijkend naar de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, is een noodzaak voor de overheidssectoren en het onderwijs. Indien daar pas in een laat stadium mee begonnen wordt zijn er veel minder beïnvloedings- en sturingsmogelijkheden. Voorkomen moet worden dat de overheidswerkgevers in de toekomst achter het net gaan vissen in de steeds drukker beviste vijver van de arbeidsmarkt.

6.5 Aanbevelingen

1. Leeftijdsbewust personeelsbeleid opnemen in apart hoofdstuk in CAO of in bijlage:

Uit het onderzoek naar de vormgeving van leeftijdsbewust personeelsbeleid in het ARAR en de CAO PO is gebleken dat verschillende elementen die met dit onderwerp te maken hebben verspreid staan opgenomen in deze rechtspositieregelingen. Gezien de historie en de opbouw van dergelijke rechtspositieregelingen is dat begrijpbaar.

Om het belang van het leeftijdsbewust personeelsbeleid te onderstrepen zou het aan te raden zijn als CAO-partijen in de verschillende rechtspositieregelingen in een apart hoofdstuk alle bepalingen die hierop betrekking hebben bijeen brengen. Dit maakt zowel voor de overheidswerkgever als voor de werknemer goed inzichtelijk wat er bedoeld wordt met het leeftijdsbewust personeelsbeleid, welke regelingen daaronder vallen en hoe dit kan worden vormgegeven. Materieel hoeft dit niet eens te betekenen dat regelingen drastisch wijzigingen, maar de presentatie in de CAO zal eens te meer benadrukken dat dit een onderwerp is met een zelfstandige betekenis en een groot belang.

Indien de nadelen van een dergelijke aanpak te groot geacht worden, of indien de goede leesbaarheid van de CAO op andere punten daarmee in gevaar zou komen, zou overwogen moeten worden om aan de CAO een aparte bijlage toe te voegen waarin het leeftijdsbewust personeelsbeleid integraal beschreven wordt. In die bijlage kan dan verwezen worden naar de verschillende CAO-bepalingen.

2. Het WGBL-proof maken van het leeftijdsbewust personeelsbeleid:

Sinds 1 mei 2004 is de Wet Gelijke Behandeling op grond van leeftijd bij de arbeid van kracht geworden. Vanaf 2 december 2006 vervalt de uitzondering voor de toetsing aan de bepalingen van deze wet voor het FLO/pensioenontslag.

Leeftijdsgrenzen zijn in beginsel niet geoorloofd, tenzij er sprake is van een objectieve rechtvaardigingsgrond voor een dergelijk onderscheid. Bij het leeftijdsbewust personeelsbeleid zal er vaker sprake zijn van het hanteren van verschillende instrumenten voor verschillende leeftijdsgroepen. Uit het advies van de Commissie Gelijke Behandeling over seniorenregelingen wordt duidelijk dat sociale partners de nodige aandacht dienen te besteden aan de onderbouwing op het moment dat een leeftijdsgrens geïntroduceerd wordt. De noodzaak van een dergelijke leeftijdsgrens zal moeten worden uiteengezet, het doel dat daarmee wordt nagestreefd en onderbouwd zal moeten worden waarom dit doel niet met andere middelen, waarbij geen leeftijdsonderscheid wordt gemaakt, is te realiseren. Ook om deze reden is het van belang het leeftijdsbewust personeelsbeleid in zijn samenhang te presenteren. Dit sluit aan bij de eerste aanbeveling. Daarbij dient niet alleen aandacht besteed te worden aan de concrete inhoud van de regelingen op het terrein van leeftijdsbewust personeelsbeleid, maar ook aan de motivering waarom voor bepaalde leeftijdsgrenzen is gekozen. Dit kan voorkomen dat er geschillen ontstaan over de leeftijdsgrenzen die in een CAO gehanteerd worden.

Indien er toch geschillen voorgelegd worden aan de Commissie Gelijke Behandeling of de rechter geeft de CAO daar in ieder geval inzicht in de achterliggende bedoelingen die CAO-partijen hebben met de getroffen leeftijdsgrenzen. Deze weergave van de bedoeling is ook van belang, omdat vaak geschillen aanhangig gemaakt worden in een individuele arbeidsrelatie tussen een werknemer en werkgever. Het is dan van belang dat zij niet zelf de doelstelling van CAO-partijen hoeven te gaan bedenken, maar dat CAO-partijen deze in de CAO of de toelichting daarbij inzichtelijk maken.

3. Active Aging-convenanten

Sociale partners in de publieke sector kunnen ook het active aging-beleid (extra) onder de aandacht brengen door convenanten af te sluiten over het active aging-beleid. Het biedt een mogelijkheid om het belang van en de doelstellingen die aan het ROP-advies ten grondslag liggen per sector te concretiseren. Op deze wijze kunnen middelen worden vrijgemaakt, die de decentrale activiteiten kunnen ondersteunen en stimuleren. Ervaringen die worden opgedaan kunnen binnen de sector worden uitgewisseld en mogelijk ook als input

dienen voor aanpassingen in de CAO-afspraken. Het afsluiten van een convenant genereert extra aandacht voor het belang van het active aging-beleid.

4. Maximum omvang aan deeltijdpensioen en verlofregelingen:

Uit onderzoek is gebleken dat de wens om voorafgaand aan pensionering in deeltijd te werken bij de meerderheid van het personeel aanwezig is. Dit betekent dat het treffen van regelingen die dit mogelijk kunnen maken in het belang zijn van de doelstelling van het leeftijdsbewust personeelsbeleid, namelijk om het mogelijk te maken dat werknemers langer blijven doorwerken. Dit zal ook bijdragen aan het verminderen van uitval via arbeidsongeschiktheid. Deze regelingen dienen wel geplaatst te worden in het kader van de doelstelling van het “verlichten” van de arbeid en niet in het kader van “vertrek”. Daarom is het van belang om in de CAO-regelingen een minimum aan te geven, in de vorm van een percentage van de wekelijkse arbeidsduur, dat gewerkt zal moeten blijven worden indien men gebruik maakt van deeltijdpensioen, verlofregelingen en andere voorzieningen gericht op het verlichten van de arbeid. Indien een dergelijke bepaling niet opgenomen wordt of niet als uitgangspunt wordt gehanteerd, bestaat de mogelijkheid dat de verlofvoorzieningen gecumuleerd worden om zo de tijd tot aan de 65-jarige leeftijd te overbruggen zonder in het arbeidsproces nog actief te zijn.

Vanuit de fiscale wetgeving is minimaal 50% blijven werken een vereiste om te voorkomen dat de regeling fiscaal als een vervroegde uittrederegeling wordt aangemerkt, zodat de werkgever geen eindheffing verschuldigd zal zijn.

5. Levensloopregeling:

Geconstateerd is dat het instrument van de levensloopregeling nog niet echt van de grond is gekomen. In de bestudeerde CAO's viel een verschil op in de formele procedurevoorschriften die gehanteerd worden voorafgaand aan de aanvraag van het opnemen van levensloopverlof. De procedurevoorschriften moeten zo vorm worden gegeven dat ze voldoen aan het belang van de werkgever om tijdig de afwezigheid van de werknemer tijdens het levensloopverlof te kunnen opvangen. Twee maanden zoals gehanteerd wordt in de CAO PO lijkt dan meer voor de hand te liggen, dan 6 maanden zoals gehanteerd wordt voor de rijksambtenaren.

CAO-partijen zullen in het CAO-overleg aandacht besteden aan de vraag of zij loonruimte willen inzetten om de levensloopregeling aantrekkelijker te maken, gericht ook op de doelstellingen van het leeftijdsbewust personeelsbeleid.

6. Belang functieroulatie of taakwijziging:

Een belangrijk instrument om te realiseren dat werknemers langer in het arbeidsproces werkzaam kunnen blijven, is te voorkomen dat werknemers vastroesten in hun functie en op het moment dat zij op een latere leeftijd in die functie niet meer goed (kunnen) functioneren, ook niet meer inzetbaar zijn voor andere werkzaamheden. In het ROP-advies is aanbevolen om in ieder geval eenmaal per vijf jaar van functie te wijzigen dan wel een substantiële taakwijziging aan te brengen binnen de functie dan wel scholingsactiviteiten te verrichten, gericht op het beter weerbaar maken van de werknemer voor de interne of externe arbeidsmarkt. Het verplicht stellen van functieroulatie zou dit proces versterken, maar de vraag is of de nadelen die daaraan vast zitten niet groter zijn dan de voordelen.

Van belang is dat het inzicht post vat bij zowel de werkgever als de werknemer dat functieroulatie e.d. een belangrijk instrument kan zijn in het kader van leeftijdsbewust personeelsbeleid en de employability van de werknemer. Het bewustzijn van de werknemer om hier aan mee te willen werken is niet via het verplichtstellen af te dwingen.

Van de andere kant dient ook vrijblijvendheid voorkomen te worden. Hiervoor kan gezorgd worden door in CAO-regelingen op te nemen dat werkgever en werknemer in de loopbaangesprekken afspraken dienen te maken over functieroulatie, taakwijzigingen en

scholing gericht op het vergroten van de employability van de werknemer op de interne en externe arbeidsmarkt. De inhoud van deze afspraken kan er voor zorgen dat er geen sprake is van vrijblijvendheid. In het kader van de jaarlijkse gesprekken tussen werkgever en werknemer kan aan het naleven van deze afspraken over en weer aandacht besteed worden. Het vergt van de werkgever dat hij zich inspant om de arbeidsorganisatie zo in te richten dat er ook voldoende passende functies beschikbaar zijn om te rouleren en van de werknemer inspanningen om zich te bekwamen om andere functies of taken te kunnen verrichten.

7. Aandacht blijven besteden aan het bewustzijn dat leeftijdsbewust personeelsbeleid een noodzaak is

Op dit moment is het aandacht vragen bij overheidswerkgevers voor leeftijdsbewust personeelsbeleid vergelijkbaar met het roepen in de woestijn. Veel overheidswerkgevers worden op de korte termijn geconfronteerd met de noodzaak om de formatie in te krimpen. Niet valt uit te sluiten dat in de komende jaren vanwege de politieke keuzes die gemaakt gaan worden, dit nog meer het geval kan gaan zijn. Tegen die achtergrond kan het idee ontstaan dat alle energie op vertrek van ambtenaren gericht moet worden en dat het energie en middelen besteden aan leeftijdsbewust personeelsbeleid gericht op het langer laten doorwerken van ambtenaren niet noodzakelijk is. Voor de langere termijn is dit echter een noodzaak voor iedere overheidswerkgever. CAO-partijen dienen in CAO-afspraken alsook bij het uitdragen van de uitkomsten van het CAO-overleg hier stelselmatig aandacht voor te vragen.

Voor individuele ambtenaren, zeker de ouderen, is het eerder stoppen met werken een recht geworden, dat niet zo maar prijsgegeven wordt. Naast juridische aspecten zitten daar ook psychologische aspecten aan. Voor jongere werknemers ligt dit perspectief en verwachtingspatroon ten aanzien van eerder stoppen met werken anders. Veel aandacht zal dan ook besteed moeten worden aan de voorlichting.

8. Individueel maatwerk, sector-gewijs denkwerk.

Het aandacht besteden aan active aging door overheidswerkgevers betekent dat rekening gehouden moet worden met zeer veel uiteenlopende wensen en belangen. Rechtspositieregelingen dienen faciliterend te zijn aan een goed personeelsbeleid gericht op het langer doorwerken van ambtenaren. De inhoud van de rechtspositieregeling kan daarbij sturend en inspirerend werken, maar voorkomen moet worden dat er op centraal niveau een keurslijf bedacht wordt dat onvoldoende aansluit bij de uiteenlopende omstandigheden, die zich bij de verschillende overheidswerkgevers voor kunnen doen. Op sectorniveau moet het denkwerk verricht worden, instrumenten ontwikkeld worden die goed gebruikt kunnen worden op het decentrale niveau. Wil leeftijdsbewust personeelsbeleid daadwerkelijk slagen, dan zullen echter in de individuele relatie tussen overheidswerkgever en overheidswerknemer afspraken gemaakt moeten worden gericht op het langer doorwerken. Afspraken totstandgekomen met behulp van de nodige instrumenten uit een ruim gevulde gereedschapskist, die CAO-partijen kunnen aanreiken.

Literatuurlijst

-I.P.Asscher-Vonk en A.C.Hendriks, *Gelijke behandeling en onderscheid bij de arbeid*, Monografieën Sociaal Recht 26, Deventer 2006, p. 318-325.

-A.Baris en E.Verhulp, Scholing en ontslag:Flexibiliteit en werkzekerheid, *SMA* 2006-2, p. 46-56.

-S.Bekker, P.Ester en A.C.J.M.Wilthagen, De oudere en de jongere werknemer: (onder-) zoek de verschillen, *Arbeid Integraal* 2006/1, p. 5-16.

-M.v.d.Bogaard, W. de Lange en J. van Poppel, *De wenselijkheid van het maken van onderscheid naar leeftijd*, IVA, Tilburg, februari 2005.

-E.L.J. Bruyninckx en C.S. Kehrer-Bot, Verboden onderscheid op grond van leeftijd bij toepassing sociaal plan, *Arbeidsrecht* 2006/42.

-Vittorio Busato, *Van loyaliteit naar mobiliteit, verandermanagement in de praktijk: de afbouw van UWV Divisie werkgevers*, Pearson Education Benelux/UWV 2006.

H.P.M. van Bijnen, A.L.Bovenberg, P.J.Lonneman, G.J.B.Dietvorst, F. Leijnse en M. de Wildt, manifest 'Naar een effectievere levensloopregeling', 23 augustus 2006, te vinden op <http://www.uvt.nl/faculiteiten/frw/ccp/levensloop0806.pdf>.

-Commissie Gelijke Behandeling: *Advies inzake seniorenregeling als onderdeel van leeftijds(fase) bewust personeelsbeleid*, CGB-advies 2006/04, Utrecht, 30 maart 2006.

-Ecorsys/SEOR, *Vraag en aanbod van personeel in de collectieve sector tot 2013*, Rotterdam 2006.

-Y. van Gemerden, Age ain't nothing but a number: hoever strekt de reikwijdte van het verbod op leeftijdsonderscheid, *Arbeidsrecht* 2004/32.

-G.J.J.Heerma van Voss en J.M. van Slooten, Kroniek van het sociaal recht, *NJB* 2006, p. 1763-1770.

-L.Jansen, Oudere werknemers en de Wet VPL, *Arbeid Integraal*, 2006-1, p. 17-26.

-S.F.H. Jellinghaus, Interne flexibiliteit, een juridische benadering, *SMA* 2004-3, p. 132-139.

-K. van Kranenburg-Hanspians, Leeftijdsdiscriminatie en ontslagrecht, *Arbeidsrecht*, 2005, 61.

-A.G.Nagelkerke, W.G.M.Plessen en A.J.C.M.Wilthagen, Interne flexibilisering: wie trekt er aan de touwtjes?, *SMA* 2003-7/8, p. 297-306.

-C.R.Niessen, Flexibilisering van de arbeid voor de topmanagementgroep bij de rijksoverheid', *SMA* 2003-9, p. 390-395.

Organisatie voor Strategisch Onderzoek, *Regelingen voor oudere werknemers, Checklist voor de Commissie Gelijke Behandeling*, Tilburg, najaar 2005.

- Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid, *Vluchten kan niet meer. Leeftijdsbewust personeelsbeleid bij de overheid een noodzaak*, adviesnummer 26, Den Haag, 15 september 2005.

-Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid, *Doorwerken na 65 jaar*, Den Haag 3 november 2005;

-Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid, *Arbeidsmarktknelpunten overheid en onderwijs, naar een krachtig publiek werkgeverschap*, adviesnummer 28, Den Haag 10 juli 2006.

-Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt, J. van Loo, A. de Grip, R.Mondriaan: *Active aging bij overheid en onderwijs, vernieuwend omgaan met vergrijzing*, juni 2006.

-SER, *Wegnemen belemmeringen voor het doorwerken na 65 jaar*, SER-advies 2006/03, Den Haag 17 maart 2006,.

-SER, *Voorkomen arbeidsmarktknelpunten collectieve sector*, SER-advies 2006/04; Den Haag 19 mei 2006

Stichting van de Arbeid: *Arbeid & Leeftijd, aanbevelingen ter bevordering van de arbeidsdeelname van ouder wordende werknemers*, publicatienummer 1/06,. 20 januari 2006.

-Trendnota Arbeidszaken Overheid 2006, *Kamerstukken II*, 2005-2006, 30301, nrs. 1-2.

-Trendnota Arbeidszaken Overheid 2007, *Kamerstukken II*, 2006-2007, 30801, nrs. 1-2.

-F.H.Tros, C.W.G.Rayer, E.Verhulp, *Flexibiliteit en zekerheid in sociale plannen. Naar meer activering?*, *SMA* 2005 11/12, p. 528-537.

-A.G.Veldman, *De oudere werknemer en pensioenontslag*, *Arbeid Integraal*, 2006-1, p. 33-46.

-VSO, Kenniskring LBP, *Levensfasebewust personeelsbeleid* VSO 06/0190, Den Haag juni 2006.

-Werkgroep leeftijdsbewust personeelsbeleid van het sectoroverleg rijksperoneel, *Leeftijdsbewust personeelsbeleid bij de Rijksoverheid*, Den Haag 1992.