

Diner-pensant 19 mei 2005

Vergrijzing en vervanging

Verslag

**Raad voor Werk en Inkomen
8 juli 2005**

Inleiding

Eind 2004 is door de Raad voor Werk en Inkomen (RWI) de publicatie “Vergrijzing en vervanging” uitgebracht. In deze publicatie wordt ingegaan op de vervangingsvraag die naar verwachting tot 2008 op de arbeidsmarkt te zien zal zijn als gevolg van de uitreding uit het arbeidsproces van oudere werknemers.

In de publicatie wordt geconstateerd dat de mate waarin de uitreding van ouderen en de invulling van de daaruit voortvloeiende vervangingsvraag tot knelpunten aanleiding gaan geven, verschilt per sector, beroepsgroep en regio. Sectoren waar een relatief grote vervangingsvraag naar verwachting gepaard zal gaan met knelpunten zijn voornamelijk de overheid, het onderwijs, de kwartaire dienstverlening (waaronder de gezondheidszorg) en de chemie. Beroepen waar knelpunten verwacht worden, zijn onder meer leraren, ambtenaren, therapeuten, verpleegkundigen en procesoperators.

Kijkend naar de prognoses met betrekking tot de vervangingsvraag noemt de RWI in de publicatie “Vergrijzing en vervanging” een drietal meer generieke beleidsopties: een verhoging van het scholingsniveau van de beroepsbevolking, een verdere vergroting van de arbeidsparticipatie en een uitbreiding in uren van deeltijdbanen. Omdat de gevolgen van de uitreding van ouderen naar verwachting per sector, beroepsgroep en regio zullen verschillen, geeft de RWI echter tegelijkertijd aan dat met de knelpuntenproblematiek als gevolg van een oplopende vervangingsvraag niet alleen op generieke wijze kan worden omgegaan. Deze problematiek vraagt even zozeer om een beleid dat sectoraal, functioneel en regionaal gedifferentieerd van aard is.

Tegen deze achtergrond is de RWI in overleg getreden met een aantal van de bovengenoemde knelpuntsectoren. Daarbij hebben de volgende vragen centraal gestaan:

- herkennen de sectoren zich in het in de RWI-publicatie “Vergrijzing en vervanging” geschetste - sectorale- beeld?;
- welke maatregelen zijn in de sectoren in uitvoering/in voorbereiding/in overweging om in kwantitatieve of kwalitatieve zin op de toenemende vervangingsvraag in te spelen¹?

Over de situatie in de overheidssectoren en het onderwijs heeft in dit kader een contact plaatsgevonden met het secretariaat van de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid (ROP) en van het Sectorbestuur Onderwijsarbeidsmarkt (SBO).

In het overleg met het ROP-secretariaat is de gedachte ontstaan het vraagstuk van de vergrijzing en vervanging in de overheidssectoren inhoudelijk wat meer diepgaand te bespreken in een daarvoor te beleggen expertmeeting met zo’n dertigtal deelnemers.

Deze expertmeeting is in de vorm van diner-pensant georganiseerd door de RWI, samen met het Centrum Arbeidsverhoudingen (CAOP), en heeft plaatsgevonden op 19 mei 2005.

Aan de bijeenkomst is deelgenomen door werkgevers- en werknemersvertegenwoordigers uit de sectoren Rijk, Provincies, Gemeenten, Politie, Defensie, Rechterlijke Macht en Onderwijs (zie ook bijlage 1 bij dit verslag).

De aftrap van het diner-pensant werd verzorgd door de voorzitter van de RWI, de heer J.P.C.M. van Zijl. Na deze plenaire inleiding is doorgesproken in een viertal werkgroepen,

¹ Dit vanuit het vertrekpunt dat er op hoofdlijnen een drietal beleidsaanpakken denkbaar is: maatregelen om jong en oud personeel te behouden, maatregelen om nieuwe instroom te genereren en maatregelen om met minder mensen meer te doen door productiviteitsverhoging.

mede aan de hand van een tweetal door de RWI aan de deelnemers van het diner-pensant ter beschikking gestelde documenten². De afsluiting van het diner-pensant vond weer plenair plaats, met een presentatie van de in de werkgroepen getrokken conclusies en een aantal afrondende woorden door de voorzitter van de RWI, de heer J.P.C.M. van Zijl en de algemeen directeur van CAOP, de heer Th. M. Peperkamp.

Het vervolg van deze notitie bevat het verslag van het diner-pensant. Achtereenvolgens wordt in samenvattende zin ingegaan op de punten die in de plenaire onderdelen en in de werkgroepen aan de orde zijn geweest.

² Het betreft hier de volgende publicaties:

- Vergrijzing en vervanging; Een analyse van de gevolgen van het uitstromen van de babyboomgeneratie voor de arbeidsmarkt van 1 november 2004;
- Grijs geeft kleur aan de werkvloer; Discussiedocument voor het Najaarscongres 2004 van de RWI van 10 november 2004.

Plenaire inleiding

In zijn inleiding constateerde de voorzitter van de RWI, de heer J.P.C.M. van Zijl, dat enerzijds sprake is van een vergrijzende overheid, terwijl de overheid anderzijds behoefte heeft aan de instroom van jong nieuw talent. In het verleden is in deze situatie een beleid gevoerd dat zich kort samengevat kenmerkte door het vervroegd laten uittreden van ouderen, waardoor er jongeren kunnen worden aangetrokken.

In toenemende mate worden vraagtekens geplaatst bij de -financiële- houdbaarheid van het systeem van vervroegde pensionering. Hoewel daar op zich veel voor te zeggen valt, zou een en ander niet tot een beleidskeuze moeten leiden waarbij iedere overheidswerknemer tot 65 jaar moet doorwerken. Dat zou over 10 jaar tot een overheidspersoneelsbestand leiden waarin het aandeel ouderen enorm is gegroeid en het aandeel jongeren fors is afgenomen. Weer 10 jaar later, wanneer de ouderen wegens het bereiken van de 65-jarige leeftijd dan toch met pensioen gaan, ontstaan weer wel instroommogelijkheden voor jongeren, maar dan is er niet of nauwelijks sprake van een leeftijdscategorie daarboven om die jongeren te begeleiden of in te werken.

Een te rigoureuze wijziging van het huidige systeem van vervroegde pensionering leidt voor de overheid derhalve voor een groot aantal jaren tot een -te- onevenwichtige opbouw van het personeelsbestand en op de kortere termijn tot een ongewenste afbrokkeling van het innovatief vermogen van de overheid.

Waar de overheid wel aan zou kunnen denken, is de volgende aanpak:

- laat de uittredingsleeftijd van werknemers niet rigoureuus, maar geleidelijk oplopen tot 65 jaar;
- tref maatregelen waardoor de keus om te blijven doorwerken voor ouderen een positieve keus kan zijn;
- investeer in de employability en de mobiliteit van de werknemers in de leeftijdscategorie tussen 45 en 54 jaar. De resultante hiervan kan zijn dat een deel van deze werknemers uitstroomt naar andere werkgevers, ook buiten de overheid. Naar de mate waarin dat meer het geval is, ontstaan ook weer meer mogelijkheden voor de instroom van jongeren.

De werkgroepen

Na de plenaire inleiding is verder van gedachten gewisseld in een viertal werkgroepen. De werkgroepen zijn voorgezeten door mevrouw A. Wortman (RWI), mevrouw S. van den Heuvel (Regiegroep GrijsWerk), de heer T. van Nieuwkerk (RWI) en de heer W. Schouten (RWI).

Hoewel er kwantitatief, qua intensiteit en gezien in de tijd zeker sprake is van verschillen tussen de onderscheiden overheidssectoren, werd in de werkgroepen breed onderschreven dat de overheid geconfronteerd wordt en in toenemende mate zal worden met een vergrijzingstendens. Dit stelt enerzijds de vervangingsvraag. Anderzijds is de vraag aan de orde hoe overheids- en onderwijsinstellingen de te verrichten werkzaamheden zullen moeten organiseren als die steeds vaker door oude(re) werknemers zullen worden verricht. Omdat aan een latere uittredingsleeftijd niet te ontkomen zal zijn, is het cruciaal voor oudere werknemers flankerend beleid te ontwikkelen, zodat zij in staat gesteld worden ook daadwerkelijk langer door te werken.

De onderwerpen die vanuit deze breed gedragen constatering in de werkgroepen besproken zijn, kunnen als volgt worden samengevat.

Meer aandacht noodzakelijk bij werkgevers én werknemers

De urgentie van de vergrijzingsproblematiek wordt op dit moment in veel organisaties, zowel aan de werkgeverskant als op de werkvloer, onvoldoende gevoeld.

Door werkgevers wordt de noodzaak om in te spelen op het fenomeen ouder wordende werknemer nog te vaak alleen met de mond beleden. In de praktijk van alledag overheerst het denken op de korte termijn. Daarom zitten er al te veel werknemers te lang op dezelfde functie (de zgn. fuikfuncties). Interne en externe mobiliteit komen slecht van de grond, omdat leidinggevend en alleen in hun ogen minder goede krachten willen laten rouleren en proberen de naar hun oordeel goede krachten vast te houden. Verder wordt er niet of nauwelijks meer via bijvoorbeeld scholing geïnvesteerd in werknemers van zo'n 45 jaar en ouder, waardoor veel van deze werknemers dreigen vast te lopen.

Niet alleen aan werkgeverszijde, maar ook bij werknemers zal iets moeten gebeuren. Met name moet gewerkt worden aan het vergroten van de veranderingsbereidheid en de veranderingsvaardigheid van werknemers. Dan kan op termijn ook de discussie over zaken als functioneel leeftijdsontslag anders komen te liggen. Vanuit deze filosofie moeten nieuwe medewerkers beter voorbereid worden op hun loopbaan. Het zal in steeds mindere mate (kunnen) gaan om life time employment bij één werkgever en steeds meer om loopbanen waarbij meerdere werkgevers in beeld zullen zijn. Werknemers zullen al op jongere leeftijd goed voorgelicht moeten worden over de verschillende scenario's die zich voor kunnen doen en over de eigen positie c.q. vooruitzichten daarbinnen. In het kader van het managen van loopbanen van werknemers wordt gewezen op het in Nederland ontwikkelde personeelsbeleidsmodel "Claudia" en de workability index, zoals die in sommige Scandinavische landen wordt toegepast. Dit is een model om het productiviteitsverloop van medewerkers gedurende hun loopbaan te meten en te voorspellen en is op basis daarvan ook bruikbaar om de individuele perspectieven van medewerkers op de wat langere termijn bespreekbaar te maken.

FuncTieroulatie en functiedifferentiatie

Gerichte aandacht moet hebben het uitnutten van de mogelijkheden die gelegen zijn in functieroulatie en functiemobiliteit (maatregelen om werknemers via periodiek andere functies aan de slag te houden binnen de instelling, de sector of over de sectoren heen). Daarmee kan worden ingespeeld op het gegeven dat voor veel (oudere) werknemers niet zozeer het langer doorwerken een probleem vormt, als wel het te lang (moeten) werken in één bepaalde functie. Voorts kan functioneel leeftijdsontslag daardoor worden omgebouwd tot functionele leeftijdsroulatie: enerzijds kan dan erkend blijven worden dat er nu eenmaal functies zijn waarin het vrijwel onmogelijk is om tot het 65-ste levensjaar door te werken, anderzijds leidt deze erkenning meteen tot de opdracht om voor betrokken werknemers op zoek te gaan naar nog wel bij hun capaciteiten passende functies.

Een goede toepassing van het instrument functieroulatie vereist overigens een ruime mate van flexibiliteit van én de werknemer én de werkgever. Voorts zullen overheidswerkgevers bereid moeten zijn om in voorkomende gevallen ruimhartig het instrument scholing in te zetten.

Naast aandacht voor functieroulatie, is ook het instrument van functiedifferentiatie naar zowel de boven-, als de onderkant van het functiegebouw, van betekenis. Daarbij wordt overigens aangetekend dat de toepassing van dit instrument ook begrenzungen kent, al was het alleen maar omdat in sommige sectoren de mogelijkheden van dit instrument al deels of zelfs voor een belangrijk deel zijn uitgenut.

Intersectorale mobiliteit

Er is een breed gedragen gevoel dat oplossingen niet alleen binnen de eigen sector gezocht moeten worden, maar dat ook gekeken moet worden naar sectoroverstijgende maatregelen (zoals de samenwerking tussen de sectoren Politie en Defensie). Het verdient in dit verband overweging een studie te doen naar de haalbaarheid van een intersectorale werknemerspool. Een belemmering voor intersectorale mobiliteit kan overigens gelegen zijn in het gegeven dat de rechtspositieregelingen in de onderscheiden overheidssectoren (aanzienlijk) van elkaar verschillen. Het is daarom van belang te inventariseren welke arbeidsvoorwaardelijke afspraken en regelingen een knelpunt vormen voor een aanpak over de grenzen van de sectoren heen en te bezien welke oplossingen voor deze knelpunten kunnen worden gevonden.

Een genuanceerde benadering, het ontslagbeleid en de financiering

In een aantal overheidssectoren moet het beleid niet eenzijdig gericht worden op het behoud van ouder wordende werknemers en een verhoging van de uitredingsleeftijd. Die sectoren hebben op dit moment al zo veel oudere werknemers in dienst dat dit een belemmering gaat vormen voor een voldoende instroom van nieuwe, jonge medewerkers. Dit noopt tot een genuanceerde benadering, waarbij voortdurend in het oog moet worden gehouden dat een evenwichtige leeftijdsopbouw van het personeelsbestand moet worden bereikt en behouden. Overigens kan om die situatie bereiken in sommige situaties juist ook gedacht worden aan het in dienst nemen van oudere werknemers en het benutten van de werkervaring waarover die werknemers beschikken.

Het is gewenst het ontslagbeleid nog eens goed te doordenken in het licht van de toekomstige arbeidsmarktontwikkelingen. Vooral het lifo-systeem zou dan moeten worden heroverwogen.

De kosten die verbonden zijn aan het ontwikkelen van flankerend beleid gericht op het laten blijven werken van oudere werknemers, behoeven niet alleen ten laste te komen van de betrokken afzonderlijke werkgevers. Ook sectorale financiering via een vereveningssystematiek is een denkbare aanpak.

De vervangingsvraag

Ook als werknemers langer blijven doorwerken, gaan ze een keer met pensioen en komt voor overheidswerkgevers derhalve de vervangingsvraag aan de orde. In dit verband wordt onder meer gewezen op de mogelijkheid om deeltijders (weer) langer te laten werken en het belang van een aanpak waarbij arbeidspotentieel wordt betrokken uit tot op heden niet of minder gebruikelijke wervingsbronnen.

Meer in het algemeen zijn niet alle overheidssectoren ervan overtuigd dat hun wervingskracht op de arbeidsmarkt groot genoeg zal zijn om voldoende vakbekwaam personeel te vinden dat aan de vervangingsvraag zal kunnen voldoen. Dit betekent dat de overheidssectoren er zich met elkaar van bewust moeten zijn dat blijvend geïnvesteerd moet gaan worden in de loopbaanontwikkeling van werknemers, in de inhoud en de kwaliteit van het werk en in de preventie van ziekteverzuim. Alleen op die manier kan de overheid een zodanig aantrekkelijke werkgever blijven dat de concurrentieslag op de arbeidsmarkt met het bedrijfsleven niet verloren gaat.

Ook activiteiten gericht op een betere aansluiting tussen het onderwijs en de overheidsarbeidsmarkt verdienen in dit verband de aandacht.

Maatregelen

Naast functiedifferentiatie en functieroulatie zijn in de werkgroepen als nader te doordenken beleidsopties voorts de volgende zaken genoemd³:

1. het bevorderen van deeltijdpensioen (een maatregel die in de visie van nogal wat deelnemers op dit moment overigens fiscaal eerder wordt ontmoedigd dan gestimuleerd);
2. het anders inzetten van het seniorenverlof (voor bijvoorbeeld het sparen van deeltijdpensioen). Overigens kunnen seniorenregelingen in bepaalde omstandigheden ook een goed instrument zijn om oudere werknemers aan de slag te houden. Tegen deze achtergrond zou het geen goede ontwikkeling zijn als bijvoorbeeld de Commissie Gelijke Behandeling op de titel van leeftijdsdiscriminatie het sociale partners in sectoren volkomen onmogelijk zou maken dit soort instrumenten af te spreken en in te zetten;
3. geef nieuwe werknemers een contract voor een bepaalde periode (bijvoorbeeld voor vijf jaar) of tot een bepaalde leeftijd. Daardoor worden deze werknemers gestimuleerd te wennen aan het idee dat ambtenaar zijn geen “baan voor het leven” is en zich mobiel en flexibel op te stellen;
4. stel (oudere) werknemers met een zekere regelmaat in staat om -eventueel zelfs in verplichtende zin- voor een periode van zo'n drie maanden buiten de instelling stage te lopen. Dit om te voorkomen dat ze vastlopen in de eigen functie en ze de gelegenheid krijgen kennis te maken met andere werksituaties in of buiten de eigen sector;

³ Van een aantal kanten is hierbij aangetekend dat waar mogelijk zou moeten worden gekozen voor een benadering waarbij wordt geïnvesteerd in kleinschalige pilots om beleidsopties rondom de vergrijzing- en vervangingsproblematiek op hun potenties uit te testen en vervolgens aanpakken die werken/succesvol zijn breed uit te zetten.

5. geef, zoals vroeger het geval was, een onderwijsbevoegdheid aan op de Koninklijke Militaire Academie opgeleide oud-officieren, zodat zij na hun vervroegde uittreding nog een aantal jaren in het onderwijs werkzaam kunnen zijn;
6. flexibilisering van de uittredingsleeftijd (bijvoorbeeld uittredingsmogelijkheden tussen 63 en 67 jaar), waarbij langer doorwerken leidt tot een grotere pensioenopbouw;
7. geef, onder de vanzelfsprekende erkenning dat ook de werkgeversbelangen in beeld moeten blijven, oudere werknemers maximaal de ruimte om korter of flexibeler te werken, zodat zij hun werktijden en -momenten kunnen afstemmen op hun verlangens en privé-omstandigheden.

Plenaire afsluiting

Nadat door de werkgroepvoorzitters op hoofdlijnen een schets is gegeven van de zaken die tijdens de discussies in de werkgroepen aan de orde zijn geweest, wordt de bijeenkomst afgesloten door de voorzitter van de RWI, de heer J.P.C.M. van Zijl en de algemeen directeur van het CAOP, de heer Th. M. Peperkamp.

Daarbij wordt allereerst opgemerkt dat de overheidssectoren zich meer dan marktsectoren beperkt zien in hun handelingsruimte door het beleid dat door de overheid als wetgever wordt gevoerd. Voor een deel ontbreekt het bij overheidswerkgevers aan een lange termijn aanpak, omdat de politiek daarvoor niet altijd de ruimte en de mogelijkheden biedt. Voorts moet erkend worden dat “de overheid” niet bestaat en dat de situatie per overheidssector verschilt. Het te voeren beleid moet met die situatie rekening houden.

Dat neemt allemaal echter niet weg dat ook de overheidssectoren onherroepelijk en in toenemende mate geconfronteerd zullen worden met de gevolgen van vergrijzing en vervanging. Sociale partners in deze sectoren zullen daarvoor beleid moeten ontwikkelen en implementeren. De voorzitter van de RWI en de algemeen directeur van CAOP geven aan dat de bijeenkomst van heden daarvoor mede een goede basis heeft gelegd, maar dat het nu in eerste instantie aan de sectoren is om daar zowel voor zichzelf als waar mogelijk in onderlinge samenwerking een vervolg aan te geven door (verder) een beleid te ontwikkelen en dit vervolgens ook te vertalen in concrete maatregelen.

Onverlet latend de primaire eigen verantwoordelijkheid van de sectoren kan daarbij een beroep worden gedaan op de RWI en de Regiegroep GrijsWerkt als de betrokken sociale partners van oordeel zijn dat een en ander kan bijdragen aan de beleidsontwikkeling of de beleidsimplementatie.

Gezien de taakopdracht van deze organisatie is hierbij vooral de Regiegroep GrijsWerkt van betekenis. De activiteiten van deze Regiegroep zijn erop gericht om samen met werkgevers(organisaties), werknemers(organisaties) en andere intermediaire organisaties leeftijdsbewust personeelsbeleid op de werkvloer te promoten om zo de problemen aan te pakken waarvoor de samenleving zich door de toenemende vergrijzing op de arbeidsmarkt gesteld ziet (zie ook de site www.senior-power.nl).

Meer specifiek kan hierbij aan de volgende activiteiten worden gedacht:

- het opstellen en verspreiden van scenario's met feiten en cijfers over de gevolgen van de vergrijzing;
- het opsporen van en bekendheid geven aan goede voorbeelden van leeftijdsbewust personeelsbeleid in de praktijk;
- het initiëren van nieuwe initiatieven en het versterken van bestaande initiatieven door contacten te leggen tussen partijen die voor elkaar iets kunnen betekenen;
- het meedenken over de manier waarop de materie van vergrijzing en leeftijdsbewust personeelsbeleid geagendeerd kan worden binnen bedrijven, instellingen, branches en sectoren en binnen die organisaties draagvlak voor concrete maatregelen kan worden gecreëerd.

BIJLAGE 1

OVERZICHT DEELNEMERS

Naam	Organisatie	Sector
Bakker, S.J.P.	Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak	Rechterlijke Macht
Brinkman, W.H.	Interprovinciaal Overleg (IPO)	Provincies
Couzy, H.A.	CMHF Sector Defensie	Defensie
Dalen, W. van	Bve Raad	Onderwijs
Debie, J.J.C.	Vakbond voor Defensiepersoneel (VBM/NOV)	Defensie
Diepenbach, F.G.	Nederlands Politie Instituut (NPI)	Politie
Duijnhouwer, J.S.	Onderwijsbond CNV	Onderwijs
Gast, J.A.	CNV Publieke Zaak	Provincies
Hovius, G.	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	Politie
Jeukens, F.	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	Rechterlijke Macht
Jong, T. de	Algemene Centrale van Overheidspersoneel (ACOP)	ROP
Kramer, D.A.	Nederlandse Federatie van Universitair Medische Centra (NFU)	Onderwijs
Levie, H.D.	Ver. van Samenwerkende Ned. Universiteiten	Onderwijs
Michielse, C.A.M.	Centrale van Middelbare & Hogere Functionarissen	ROP
Roerig, A.	Gemeente Zoetermeer	Gemeenten
Scholten, H.	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	Onderwijs
Slotboom, M.T.	Ministerie van Financiën	Defensie
Spijk, J.P.	Ministerie van Defensie	Defensie
Treu, W.B.M.	CMHF/A&O-fonds Rijk	Rijk
Velthuisen, G.A. van	ABVAKABO FNV	Rijk
Berg, W.J.	CNV Publieke Zaak	Gemeenten
Walekamp, M.	Universitair Medisch Centrum St. Radboud	Onderwijs
Wulms, P.J.F.	Ambtenaren Centrum (AC)	Rijk

INLEIDER

Zijl, J.P.C.M. van Raad voor Werk en Inkomen

WERKGROEPVOORZITTERS

Heuvel, S. van den Regiegroep GrijsWerkt
Nieuwkerk, T. van Raad voor Werk en Inkomen
Schouten, W. Raad voor Werk en Inkomen
Wortman, A. Raad voor Werk en Inkomen

TOEHOORDERS

Bruin, J. de Centrum Arbeidsverhoudingen
Krieger, R. de Raad voor Werk en Inkomen