

Vergaderjaar 1999–2000

**27 046**

## **Bevordering arbeidsdeelname oudere werknemers**

**Nr. 1**

### **BRIEF VAN DE MINISTER EN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 14 maart 2000

Hierbij doen wij u toekomen het standpunt van het kabinet over de bevordering van de arbeidsdeelname van oudere werknemers. Hierin is een reactie opgenomen op het door de Sociaal Economische Raad op 17 december 1999 vastgestelde advies 99/18 Bevordering arbeidsdeelname ouderen.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
K. G. de Vries

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
J. F. Hoogervorst

## **KABINETSTANDPUNT BEVORDERING ARBEIDSDEELNAME OUDERE WERKNEMERS**

*Paragraaf 1. Inleiding en samenvatting*

### **Verhoging van de arbeidsdeelname van oudere werknemers is gewenst**

De afgelopen twee decennia is in Nederland geleidelijk de situatie gegroeid dat van de bevolking tussen 55 en 65 jaar nog slechts één op de drie personen werkt. De arbeidsdeelname van oudere werknemers ligt daarmee internationaal gezien op een laag niveau.

Terwijl de levensverwachting voortdurend stijgt, heeft zich dit niet vertaald in een toename van de periode waarin mensen deelnemen aan betaalde arbeid.

Het omgekeerde is het geval. Via beter en langduriger onderwijs is het moment van toetreding tot de arbeidsmarkt uitgesteld. Daarnaast heeft vervroegde uittreding een hoge vlucht genomen en is in de beleving van velen uitgegroeid tot een normale situatie. In de jaren tachtig is de dreiging dat een generatie jongeren langdurig langs de kant van de arbeidsmarkt zou komen te staan, door het bevorderen van vroegtijdige uittreding van oudere werknemers met succes afgewend. Het probleem van de jeugdwerkloosheid is in ons land echter opgelost. In toenemende mate wordt nu de keerzijde zichtbaar van het lage aantal oudere werknemers dat (nog) aan het arbeidsproces deelneemt. Die keerzijde is zowel van sociale als van financieel-economische aard.

Oudere werknemers beschikken vaak over ruime kennis en ervaring. Door verkorting van de arbeidsperiode worden die kwaliteiten op dit moment te vroeg afgeschreven. Een beter gebruik van die kennis en ervaring is mogelijk en gewenst. Werknemers die langer op de arbeidsmarkt actief willen blijven moeten daar meer dan nu de kans voor krijgen.

Als mensen enerzijds steeds ouder worden en anderzijds steeds korter werken, kunnen zij langer genieten van hun pensioen. De financieringslast van dat pensioen wordt daardoor wel verzwaard. Dit is des te relevanter nu de komende jaren het aantal ouderen sterk zal toenemen. Verhoging van de arbeidsdeelname van 55- tot 65-jarigen is dus ook gewenst om voldoende draagvlak voor ons stelsel van sociale zekerheid te kunnen behouden, en om een blijvende economische groei te kunnen garanderen. Deze groei is ook nodig om bijvoorbeeld de oplopende kosten in de zorg te kunnen blijven financieren.

Om bovengenoemde redenen is een verhoging van de arbeidsdeelname van oudere werknemers dringend noodzakelijk.

### **Een zaak van lange adem voor sociale partners en overheid**

De arbeidsdeelname van oudere werknemers kan niet van de ene op de andere dag op een hoger niveau worden gebracht. Het gaat hier om veranderingsprocessen waarmee tijd gemoeid is en die een mentaliteitsverandering vragen van alle belanghebbenden, met name van individuele werkgevers en werknemers. Overheid en sociale partners kunnen een stimulerende rol vervullen door een consequente en eenduidige beleidslijn uit te dragen, en maatregelen te treffen die daarmee overeenstemmen. De effecten van zo'n beleid zullen pas op termijn zichtbaar worden. Door monitoring kan worden getoetst of beleidsinspanningen voldoende vruchten afwerpen en of extra inspanningen nodig zijn. Het kabinet vindt het van belang dat bevordering van de arbeidsdeelname van

oudere werknemers, inclusief de daarvoor benodigde maatregelen, een vast agendapunt wordt op het voor- en najaarsoverleg met sociale partners.

Voor individuele werkgevers is het nu nog te weinig gangbare praktijk om in de employability van oudere werknemers, het op peil houden van hun kennis en vaardigheden, te investeren. Het besef dat investeren in oudere werknemers vanuit bedrijfseconomisch oogpunt lonend kan zijn moet nog groeien. Ook bij werknemers is een mentaliteitsverandering nodig. Het voortijdig verlaten van de arbeidsmarkt is een gewoonte geworden, waarbij nauwelijks een eigen afweging tussen inkomen en vrije tijd plaatsvindt. Het besef zal moeten groeien dat aan vervroegde uittreding voor de individuele werknemer een prijskaartje hoort te hangen. In een vergrijzende samenleving kunnen de kosten van vervroegde uittreding niet langer onbeperkt op jongere generaties worden afgewenteld.

Overigens neemt de aandacht van centrale werkgevers- en werknemersorganisaties voor de participatie van oudere werknemers wel toe. De publicaties van de Stichting van de Arbeid, zoals «Werkend ouder worden» uit 1993 en «Leeftijd en Arbeid» uit 1997 zijn daarvan voorbeelden.

Een structurele verhoging van de arbeidsdeelname vergt een structurele aanpak. De verantwoordelijkheid daarvoor ligt in belangrijke mate bij sociale partners. Door middel van een leeftijdsbewust personeelsbeleid, het verbeteren van de employability van werknemers, de omzetting van VUT in prepensioenregelingen of flexibele pensioenregelingen en het voeren van een goed arbeidsomstandighedenbeleid, hebben werkgevers en werknemers zelf veel instrumenten in handen om de uitstroom van oudere werknemers te beperken en de instroom te bevorderen.

Vanwege het grote belang van sociale partners bij het onderwerp heeft het kabinet aan de SER advies gevraagd over een samenhangend pakket van denkbare maatregelen. Het kabinet heeft daarbij de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- de doelgroep bestaat primair uit de 40–55-jarigen; het is belangrijk dat voorkomen wordt dat deze groep in dezelfde mate uittreedt uit het arbeidsproces als de huidige 55–65-jarigen;
- de arbeidsparticipatie van de 55–65-jarigen zal over een reeks van jaren met jaarlijks ca. 0,75 procentpunt moeten toenemen;
- een mentaliteitsomslag bij individuele werkgevers en werknemers is noodzakelijk;
- het moet voor oudere werknemers mogelijk en aantrekkelijk(er) worden gemaakt om langer te blijven werken;
- beleid dat vervroegd uittreden stimuleert moet worden herzien;
- onvrijwillig uittreden moet zoveel mogelijk worden voorkomen;
- vrijwillig uittreden moet mogelijk blijven, maar daaraan dient een individueel prijskaartje te hangen; afwenteling op het collectief dient zoveel mogelijk te worden voorkomen.

### **SER-advies**

Op 17 december 1999 heeft de SER zijn advies uitgebracht. Het kabinet beschouwt het advies als een ondersteuning van de lijnen die het kabinet in de adviesaanvraag heeft uitgezet. Met het kabinet onderschrijft de SER de noodzaak van een hogere arbeidsdeelname in de groep van 55 tot 65 jaar. De SER erkent dat dit dwingt tot extra inspanningen. De SER roept overheid, sociale partners, werkgevers en werknemers op tot een effectief participatiebevorderend ouderenbeleid. Daarbij heeft de raad de door het kabinet geformuleerde uitgangspunten en doelstellingen onderschreven. Een structurele verhoging van het aantal oudere werknemers dat aan het arbeidsproces deelneemt, zal in de ogen van het kabinet langs meerdere

wegen moeten worden bereikt. Sociale partners kunnen hieraan een belangrijke bijdrage leveren. De rol van de overheid zal voornamelijk ondersteunend en voorwaardenscheppend zijn, maar daarom niet minder belangrijk. Via een samenhangend pakket van maatregelen, gericht op alle actoren, kunnen positieve effecten optreden die elkaar onderling versterken. Het beleid zal zich dan ook richten op zowel de vraag- als de aanbodzijde van de arbeidsmarkt, op werkgevers en werknemers en evenzeer op het bieden van positieve prikkels als op het wegnemen van belemmeringen.

### **Hoofdpijnen van het kabinetsbeleid**

Om de arbeidsdeelname van oudere werknemers te bevorderen heeft het kabinet al beleid in gang gezet en wetgeving gerealiseerd. De Wet op de reïntegratie van arbeidsgehandicapten (Rea), de sluitende aanpak, de scholingsaftrek voor werkgevers waarbij een extra accent is gelegd op oudere werknemers en wijzigingen in de Werkloosheidswet, zoals de herziening van de dagloonregelingen en de mogelijkheid om te experimenteren vanuit de WW zijn hiervan voorbeelden. In het Convenant over de arbeidspensioenen is met sociale partners afgesproken om knelpunten in de pensioensfeer voor de arbeidsparticipatie van 55- tot 65-jarigen zoveel mogelijk weg te nemen. Ook het intrekken van de ouderenrichtlijn (1995) en de invoering van een inschrijvingsplicht voor nieuwe werklozen van 57,5 jaar en ouder per 1 mei 1999, zijn voorbeelden van overheidsbeleid om de arbeidsdeelname van oudere werknemers blijvend te vergroten. Bij het ondersteunende beleid van overheidswege is de invoering van het wetsvoorstel leeftijdsdiscriminatie van groot belang. De mogelijkheid om via vormen van premiedifferentiatie in de WW een bijdrage te leveren is nog onderwerp van nadere analyse. Hierover kan de Tweede Kamer, mede in reactie op de motie Wilders (Kamerstukken 26 800 XV, nr. 44), een standpunt van het kabinet tegemoet zien. Op het reeds in gang gezette beleid, gericht op of mede gericht op de bevordering van de arbeidsdeelname van oudere werknemers, wordt in bijlage 1 nader ingegaan.

In aanvulling op de reeds getroffen maatregelen is een verdere intensivering van beleidsinspanningen gewenst. Deze richt zich op beperking van de uitstroom van oudere werknemers uit het arbeidsproces én op het bevorderen van de instroom in het arbeidsproces. Mede op basis van de aanbevelingen van de SER stelt het kabinet de volgende maatregelen voor.

### **Het wettelijk recht op een knipbepaling in pensioenen**

Als werknemers een stap terug willen doen in hun loopbaan, mogen pensioenrechten over de verstreken periode niet verloren gaan. Door een recht te creëren op een zogenaamde knipbepaling, die overigens al in veel pensioenregelingen is ingevoerd, kan dit worden gerealiseerd.

### **Omzetting van VUT in prepensioenen**

In een aantal sectoren zijn afspraken gemaakt over de omzetting van VUT in prepensioenregelingen of flexibele pensioenregelingen. Een aantal sectoren dreigt achter te blijven, terwijl de overgangsregelingen die getroffen zijn een lange doorlooptijd hebben, soms nog tot 40 jaar na nu. De SER heeft de aanbeveling gedaan om nieuwe VUT-regelingen op termijn niet langer fiscaal te faciliteren. Dit laat de vraag naar de keuze van het geschikte moment open. Het kabinet vindt het gewenst om duidelijkheid te scheppen dat VUT-regelingen in een vergrijzende samenleving structureel geen optie zijn. De overgangsregelingen zouden moeten zijn

geëxpireerd op het moment dat het tempo van de vergrijzing versnelt. Dit zal rond 2020 het geval zijn. Nu het economisch klimaat goede voorwaarden heeft geschapen lijkt de tijd rijp om nieuwe stappen te zetten. Dit kan van overheidswege worden bevorderd door vanaf 1 juli 2002 eventuele nieuwe VUT-regelingen niet voor fiscale facilitiëring in aanmerking te laten komen.

Volgens het vernieuwde fiscale stelsel kunnen nog tot 2009 fiscaal gefaciliteerde prepensioenregelingen worden afgesproken. Het ligt daarom in de rede om bestaande VUT-regelingen vanaf dat moment nog slechts fiscaal te faciliteren wanneer zij – uiterlijk vanaf 2009 – het karakter hebben van een overgangsregeling als onderdeel van een prepensioenregeling.

Tenslotte zou besloten kunnen worden vanaf circa 2022 in het geheel geen VUT-overgangsregelingen meer fiscaal te faciliteren.

Sociale partners wordt daarnaast gevraagd om te overwegen om de huidige VUT-regelingen nu al zodanig aan te passen dat hierdoor het langer doorwerken minder wordt ontmoedigd. Te denken valt bijvoorbeeld aan deeltijd-VUT of een minder stringente anticumulatieregeling met arbeidsinkomsten. Dit vanwege de al optredende vacatureknelpunten op de arbeidsmarkt.

Een definitieve beslissing over de fiscale facilitiëring van de VUT die van grote psychologische betekenis is, en overigens ook consequenties heeft voor de regelingen voor overheidspersoneel, zal na de evaluatie in 2001 van het pensioenconvenant met sociale partners worden genomen.

### **Financiële stimulansen voor werkgevers**

Het beleid gericht op reïntegratie van ouderen in het arbeidsproces dient te worden geïntensiveerd. Dit kan door het bereik van de regeling afdrachtvermindering langdurig werklozen (VLW) te vergroten. Voorgesteld wordt om voor ouderen de huidige eis van een minimale werkloosheidsduur van 6 tot 12 maanden te laten vervallen en het salarisniveau waarvoor deze regeling geldt voor deze groep te verhogen van 130% WML naar 150% WML. Dit is in lijn met de voorstellen die de SER naar voren gebracht om de arbeidsmarkt-positie van oudere werknemers met specifieke instrumenten te normaliseren.

### **Herziening van de arbeidsverplichtingen voor oudere werklozen**

Geconstateerd kan worden dat de arbeidsmarktpositie van ouderen geleidelijk verbetert. Het aantal vacatures stijgt. Op de arbeidsmarkt doen zich steeds frequenter vacatureknelpunten voor. Anticiperend op komende wetgeving accepteert Arbeidsvoorziening geen niet-functionele leeftijds-criteria meer. Voorts kan de opkomst van een specifiek werkgelegenheids-circuit voor oudere werknemers worden gesignaleerd en neemt het aantal plaatsingen van ouderen sterk toe. Aangenomen mag worden dat de arbeidsmarktpositie van oudere werknemers met de hierboven genoemde maatregelen verder wordt versterkt. Het regeerakkoord stelt dat indien oudere werknemers reële kansen op de arbeidsmarkt hebben, de huidige ontheffing voor de sollicitatieplicht voor deze groep kan worden opgeheven. Ook de SER is die mening toegedaan, maar noemt geen termijnen noch criteria op basis waarvan keuzes kunnen worden gemaakt.

Er zijn sterke indicaties, maar geen hard cijfermateriaal, dat de kansen voor ouderen op de arbeidsmarkt zich in de gewenste richting ontwikkelen. Het kabinet overweegt daarom voor de huidige 55-jarigen vanaf 1 juli 2002 geen vrijstelling van de sollicitatieplicht meer te verlenen op het moment dat zij werkloos worden. De huidige werklozen in de groep van 57,5 tot 65 jaar die vrijstelling hebben van de sollicitatieplicht worden door dit voornemen niet geraakt. Alvorens definitief te beslissen zal het kabinet de kansen van werklozen van 57,5 jaar en ouder op de arbeidsmarkt laten onderzoeken. De effecten van de per 1 mei 1999 ingevoerde

inschrijf- en acceptatieplicht voor nieuwe werklozen in de groep van 57,5 jaar tot 65 jaar zullen daarbij worden betrokken, evenals de toepassing van het begrip passende arbeid. Daarna zal worden beoordeeld of aan de voorwaarde uit het regeerakkoord is voldaan.

### **De samenhang met bovenwettelijke maatregelen**

Door herinvoering van een sollicitatieplicht voor 57,5- tot 65-jarigen zal het beroep op uitkeringsregelingen door deze groep naar verwachting afnemen. Ook het beroep op bovenwettelijke uitkeringen zal hierdoor afnemen. Het verlenen van ontslag zonder objectieve redenen zal verminderen. Ook dat zal het beroep op bovenwettelijke uitkeringen doen dalen. Verder wordt verwacht dat de oproep van de SER aan sociale partners om bovenwettelijke aanvullingen opnieuw te overwegen effect zal sorteren. In dat licht bezien is er geen aanleiding tot maatregelen die het samengaan van wettelijke en bovenwettelijke regelingen tegengaan, nog los van de nadelen die daaraan vanuit uitvoeringstechnische overwegingen kleven. De ontwikkelingen zullen niettemin nauwlettend worden gevolgd. Bij onvoldoende voortgang zal dit onderwerp opnieuw worden geagendeerd.

### **Aanpassing van de pensioenopbouw bij arbeidsongeschiktheid**

Drempels voor reïntegratie moeten zo snel en zo veel als mogelijk worden verlaagd. In dat kader wijst het kabinet op de premievrije voortzetting van pensioenopbouw bij arbeidsongeschiktheid en werkloosheid. Hiervan kunnen prikkels uitgaan die de deelname aan het arbeidsproces belemmeren. Reïntegratie is als gevolg van premievrije voortzetting niet altijd lonend, omdat pensioenopbouw hierna vaak op een lager niveau plaatsvindt. Het kabinet heeft de Stichting van de Arbeid opgeroepen om binnen drie jaar met een oplossing voor dit probleem te komen. Voor het geval deze oproep onvoldoende effect sorteert, wil het kabinet snel een wettelijke maatregel treffen. Met de voorbereiding daarvan zal worden gestart, zodat introductie zonodig spoedig na afloop van de driejaarsperiode kan plaatsvinden.

### **Verbetering van de informatievoorziening**

Een omslag in het denken over langer werken bij individuele werkgevers en werknemers is een geleidelijk proces. Overheid en sociale partners kunnen hieraan bijdragen door het voeren van duidelijk beleid, gekoppeld aan een samenhangend pakket van maatregelen en het geven van voorlichting. Om zoveel mogelijk effect te sorteren is afstemming van de voorlichtingsactiviteiten van overheid en sociale partners gewenst. Voor wat betreft de werkgevers kan worden gedacht aan informatievoorziening in de vorm van bijeenkomsten, een informatiesteunpunt en individuele ondersteuning van adviseurs op regionaal en sectoraal niveau. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van «good practices» en een brochure met tips en adviezen voor het voeren van een leeftijdsbewust personeelsbeleid in ondernemingen. Het gaat erom werkgevers te laten zien wat leeftijdsbewust personeelsbeleid inhoudt, hoe het kan worden ingevoerd en op welke wijze het zijn vruchten afwerpt.

Leeftijdsbewust personeelsbeleid, employabilitybeleid en arbobeleid zijn als onderdelen van sociaal beleid in ondernemingen uiterst belangrijke voorwaarden voor de beperking van uitstroom van oudere werknemers uit het arbeidsproces. Hier ligt dan ook een grote verantwoordelijkheid voor sociale partners. De SER heeft gewezen op het belang van de verdere ontwikkeling van sociaal beleid in ondernemingen, waarbij de positie van oudere werknemers zoveel mogelijk genormaliseerd wordt. Door blijvend te investeren in werknemers zal het leer- en aanpassingsvermogen van oudere werknemers vergroot worden. Om ook de instroom

van oudere werknemers naar de arbeidsmarkt te bevorderen, wijst het kabinet op het belang van sectorbeleid en intersectorale initiatieven. Het kabinet zal de genoemde onderwerpen vanuit zijn ondersteunende en voorlichtende taak agenderen voor het voor- en najaarsoverleg en de daarin gemaakte afspraken vervolgens monitoren.

In de volgende paragrafen worden de door het kabinet voorgestelde maatregelen nader belicht. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen maatregelen die tot doel hebben voortijdig vertrek van de arbeidsmarkt tegen te gaan (paragraaf 3) en maatregelen die zijn gericht op reïntegratie in het arbeidsproces (paragraaf 4). Eerst wordt echter in paragraaf 2 dieper ingegaan op de achtergronden van de vergrijzingsproblematiek en op de inzet van het kabinet.

### *Paragraaf 2. Analyse en doelstelling*

Uit diverse recente studies, zowel nationaal als internationaal, komt naar voren dat de vergrijzing van de bevolking de westerse landen voor een zware opgave stelt. De kernvraag die steeds wordt gesteld is: hoe kunnen de lasten van een sterk groeiende groep ouderen worden opgebracht door een steeds kleinere groep jongeren en hoe kan desondanks de groei van onze welvaart in stand blijven? Eén van de maatregelen die daarbij zeer frequent wordt genoemd is een verhoging van de arbeidsdeelname van ouderen. Zo laat het OESO-rapport «Maintaining Prosperity in an Ageing Society» zien in welke mate de arbeidsdeelname van oudere werknemers in een aantal landen zou moeten toenemen om te voorkomen dat de werkgelegenheid als percentage van de totale bevolking gaat dalen.

Ook in het recente rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeeringsbeleid «Generatiebewust beleid» wordt gepleit voor een verhoging van de arbeidsdeelname van ouderen. De WRR besteedt daarbij veel aandacht aan de huidige mogelijkheden om vervroegd uit te treden. Een bewuster beleid van flexibel uittreden voor eigen rekening is naar het oordeel van de WRR gewenst.

Dezelfde lijn is terug te vinden in de NYFER-studie «Lang genoeg gewerkt!? Vervroegde uittreding van oudere werknemers». In dit rapport wordt onder andere aanbevolen om de VUT-regelingen versneld om te zetten in prepensioenregelingen of flexibele pensioenregelingen. Ook doet NYFER de aanbeveling om de afdrachtskorting VLW te gebruiken om de terugkeer van ouderen in het arbeidsproces te bevorderen en bepleit zij herinvoering van de sollicitatieplicht van werklozen tussen de 57,5 en 65 jaar.

In het rapport wordt ook aandacht besteed aan de vermeende lagere productiviteit van oudere werknemers. Volgens NYFER is dit een vooroordeel, met als gevolg dat werkgevers oudere werknemers vaak geen scholing en training meer aanbieden. Daardoor roesten deze werknemers vaak vast in hun functie en krijgen ze geen kans om te laten zien dat zij nog wel degelijk productief en flexibel zijn.

Ook in Europees verband wordt gewerkt aan aanbevelingen om de arbeidsparticipatie te verhogen. De Europese Commissie heeft een document opgesteld «Towards a Europe for All Ages», document COM (1999) 221 final, Brussels 21-5-1999. In dit document, door de Commissie bedoeld om het debat in en tussen landen te stimuleren, wordt een aantal beleidsaanbevelingen gedaan.

Belangrijke elementen zijn het bevorderen van het omzetten van vervroegde uittredingsregelingen in prepensioenregelingen of flexibele pensioenregelingen, wettelijke bescherming tegen leeftijdsdiscriminatie

en het investeren in de employability van oudere werknemers. Deze elementen maken in Nederland al deel uit van voorgenomen of lopend beleid.

### **Doelstelling**

In de SER-adviesaanvraag is een analyse gepresenteerd waaruit naar voren komt dat in 2030 een participatiegraad van ruim 50 procent in de groep 55- tot 65-jarigen nodig is om de werkgelegenheid in Nederland als percentage van de totale bevolking op peil te houden. Dit betekent bijna een verdubbeling ten opzichte van de huidige situatie. Om deze participatiegraad te bereiken is een jaarlijkse stijging nodig van 0,75 procentpunt. Dit jaarlijkse groeipercentage kan als graadmeter dienen om het effect van het ingezette beleid te volgen en te beoordelen. Het is één van de uitgangspunten van het te voeren kabinetsbeleid in de komende jaren. Op deze wijze kan ook getoetst worden of sociale partners voldoende inspanningen leveren om de arbeidsparticipatie van oudere werknemers op een structureel hoger niveau te brengen. Het kabinet stelt met genoegen vast dat de SER in zijn advies de participatiedoelstelling van het kabinet deelt.

Bij het realiseren van de participatiedoelstelling zijn niet alleen de kwalitatieve, maar ook de kwantitatieve ontwikkelingen op de arbeidsmarkt van belang. De recente toename van knelpunten op de arbeidsmarkt, vormt voor het kabinet een reden te meer om reeds op korte termijn een verhoging van de arbeidsparticipatie van oudere werknemers na te streven.

Het kabinet stelt zich voor om de inspanningen met name te richten op de naoorlogse generatie die de leeftijd van 55 jaar begint te naderen, de huidige (en ook toekomstige) 40-55-jarigen. Deze groep is thans nog grotendeels actief op de arbeidsmarkt. Behoud van werk en het voorkomen van uitstroom uit het arbeidsproces voor deze leeftijdsgroep is een eerste vereiste. Daarnaast is het van belang de reïntegratie in het arbeidsproces te bevorderen. Maatregelen die daarop zijn gericht staan ook open voor de huidige 55-65-jarigen die thans geen betaalde arbeid meer verrichten. Het opleggen van nieuwe verplichtingen is echter voor de huidige oudere uitkeringsgerechtigden niet aan de orde.

*Paragraaf 3. Maatregelen die uitstroom uit het arbeidsproces kunnen beperken*

### **3.1 Voorlichting gericht op mentaliteitsverandering**

Een verandering in het denken over langer werken, zowel aan de kant van werkgevers als aan de kant van werknemers, is van groot belang. Werkgevers dienen binnen hun organisatie rekening te houden met de noodzaak tot arbeidsdeelname van oudere werknemers. Werknemers moeten zich instellen op een geleidelijke afbouw van bestaande uittredingsregelingen en een langduriger loopbaan.

Het kabinet heeft aan de SER gevraagd of een publiciteitscampagne (mede) vanuit de overheid een goede voedingsbodem voor een mentaliteitsomslag kan vormen.

Pas als het beoogde beleid is aangeslagen en het daadwerkelijk aantrekkelijk is om langer te blijven werken, kan concreter worden voorgelicht over de mogelijkheden en financiële voordelen van het langer blijven werken. Naarmate beleidsmaatregelen ter bevordering van de arbeidsparticipatie van oudere werknemers meer vruchten afwerpen, zal ook de mentaliteit van werkgevers en werknemers geleidelijk veranderen, terwijl het gericht bevorderen van een mentaliteitsomslag bij zal dragen aan de effectiviteit



van het beleid. In die zin is sprake van een wederzijdse afhankelijkheidsrelatie tussen beleidsmaatregelen en een publiciteitscampagne ter zake. De SER ziet vooral mogelijkheden om met voorlichting een op oudere werknemers afgestemd personeels- en employabilitybeleid bij de werkgevers te bevorderen. Het kabinet kan zich in deze visie vinden en wil hier samen met sociale partners aan werken. Het in beeld brengen van «good practices», ter ondersteuning van het bedrijfsleven, speelt daarbij een belangrijke rol. In dat kader wil het kabinet financiële steun verlenen aan een door het Nederlands Platform Ouderen en Europa (NPOE) op te zetten informatiesteunpunt voor werkgevers. Ter bevordering van het leeftijdsbewust personeelsbeleid in arbeidsorganisaties stelt het kabinet daarnaast voor om bijeenkomsten te organiseren, individuele advisering te bevorderen en een brochure uit te geven met praktische tips en handreikingen. Deze voornemens moeten uitdrukkelijk in samenhang worden gezien met de hierna beschreven beleidsvoornemens.

### **3.2 De positie van oudere werknemers binnen ondernemingen**

Werkend ouder worden zonder bijzondere problemen blijkt heel goed mogelijk te zijn. Planning en preventie zijn cruciale factoren voor een succesvol personeelsbeleid. Dit betekent dat al vanaf het moment dat de werknemer instroomt, met een leeftijdsbewust personeelsbeleid in ondernemingen moet worden begonnen. De SER deelt die visie van het kabinet en heeft in zijn advies dan ook gepleit voor een leeftijdsbewust personeelsbeleid, employabilitybeleid en arbobeleid dat gericht is op alle werknemers. Naast de primaire verantwoordelijkheid die ondernemingen en sociale partners op deze terreinen hebben, kan de overheid volgens de SER een ondersteunende rol vervullen. In de richting van de sociale partners wijst de SER op de aanbevelingen van de Stichting van de Arbeid over een leeftijdsbewust personeels- en employabilitybeleid. Daarnaast doet de raad specifieke aanbevelingen aan de sociale partners om te bezien:

- 1 hoe de O&O-fondsen beter zouden kunnen worden benut met het oog op de positie van oudere werknemers en
- 2 hoe eerder kan worden gestart met het op peil brengen (en houden) van de employability van loopbaanonderbrekers.

Het belang van een leeftijdsbewust personeelsbeleid, employabilitybeleid en arbobeleid kan niet genoeg worden benadrukt. In de visie van het kabinet ligt hier een grote verantwoordelijkheid bij sociale partners. Het kabinet zal vanuit zijn stimulerende en voorlichtinggevende taak ten aanzien van «good practices» en leeftijdsbewust personeelsbeleid, deze onderwerpen agenderen in het voor- en najaarsoverleg met sociale partners en de daarin te maken afspraken vervolgens monitoren. Het kabinet zal kort na het versturen van dit kabinetsstandpunt een notitie over knelpunten op de arbeidsmarkt aan de Tweede Kamer doen toekomen, waarin aandacht aan de genoemde onderwerpen wordt besteed en waarin aanvullende voorstellen door het kabinet naar voren worden gebracht.

### **3.3 Arbeidsomstandighedenbeleid**

Het kabinet wil een nadere invulling geven aan preventief arbeidsomstandighedenbeleid.

De oorzaken van vroegtijdige arbeidsuitval binnen branches zullen beter moeten worden geanalyseerd. Dit aspect is in de ogen van het kabinet op dit moment nog onvoldoende ontwikkeld.

In zijn reactie heeft de SER geadviseerd om, vanwege de hogere kans die oudere werknemers lopen op langdurig ziekteverzuim, in de af te sluiten arboconvenanten tussen overheid en sociale partners een accent te

leggen op het mogelijk en aantrekkelijk maken van langer werken door oudere werknemers.

Binnen de convenantpak geldt als primaire doelstelling de terugdringing van de blootstelling aan arbeidsrisico's. Verlenging van de arbeidsparticipatie van oudere werknemers en/of reïntegratie van oudere werknemers na ziekte vormt op dit moment geen apart agendapunt. Wel wordt in de nulmeting van risicogroepen onderscheid gemaakt naar beroep, leeftijd en geslacht. Uit de analyse kan derhalve blijken of oudere mannen en/of vrouwen al dan niet vaker zijn blootgesteld aan arbeidsrisico's die leiden tot uitval, of dat de effecten van blootstelling bij oudere werknemers ernstiger zijn dan bij jongere leeftijdscategorieën. Het kabinet wil afhankelijk van de uitkomsten uit de genoemde nulmeting afspraken maken met sociale partners over inspanningsverplichtingen ten aanzien van oudere werknemers.

Ook nu al kunnen, los van de convenantafspraken, bestaande arbo-instrumenten worden geïntensiveerd. Deze instrumenten, bijvoorbeeld periodieke arbeidsgezondheidskundige onderzoeken (PAGO) en taakanalyses, dienen ertoe om in een vroeg stadium te signaleren welke werkzaamheden gezondheidsschade kunnen veroorzaken. Zo kunnen tijdig interventies worden toegepast om (oudere) werknemers (langer) in het arbeidsproces te behouden.

Verder kunnen in Cao's afspraken worden gemaakt over reguliere toepassing van PAGO en/of taakanalyse vanaf een bepaalde leeftijd. Individuele bedrijven kunnen hun contracten met arbodiensten hiertoe uitbreiden. Deze punten zal het kabinet aan de orde stellen in het kader van het voor- en najaarsoverleg met sociale partners.

### **3.4 Het wettelijk recht op een knipbepaling**

Het kabinet stelt voor om in pensioenregelingen voor de individuele werknemer een wettelijk recht op een knipbepaling in te voeren. Een dergelijke bepaling houdt in dat een knip in de pensioenberekening wordt gemaakt indien het pensioengevend salaris substantieel wordt verlaagd, hetzij als gevolg van aanpassing van de arbeidsduur, hetzij als gevolg van een overstap naar een lager gesalarieerde functie. Door invoering van een knipbepaling wordt het doen van een stapje terug in de loopbaan (een lager gewaardeerde functie of minder uren) mogelijk zonder dat het risico bestaat dat pensioenaanspraken over de verstreken periode verloren gaan. Dit risico van verlies van pensioenaanspraken is in beginsel aanwezig in eindloonregelingen, waarbij het pensioen wordt gebaseerd op het laatstverdiende salaris.

De SER heeft instemmend op het kabinetsvoorstel gereageerd, omdat hiermee de zekerheid voor deelnemers wordt vergroot dat pensioenaanspraken niet verloren gaan.

Het kabinet zal de knipbepaling opnemen in het voorstel voor een nieuwe pensioenwet.

### **3.5 Ontslagbeleid**

In het verleden mochten oudere werknemers bij voorrang worden ontslagen. Met het intrekken van de ouderenrichtlijn in 1994 is deze vorm van ontslagbeleid verboden. Daarnaast geldt thans een ontslagtoets, die het gebruik van oneigenlijke uittreederoutes, bijvoorbeeld via de WW, moet tegengaan. Voordat het kabinet eventueel verdere stappen op het terrein van het ontslagbeleid zet, wil het kabinet eerst de bevindingen van de commissie Rood afwachten, die een toekomstverkenning naar het ontslag-

recht uitvoert. Deze toekomstverkenning kan in de tweede helft van dit jaar worden tegemoet gezien.

De SER heeft in zijn advies geen concrete beleidsaanbevelingen gedaan over het ontslagbeleid. Wel heeft de SER sociale partners opgeroepen om in geval van collectief ontslag nadrukkelijk rekening te houden met kansen op de arbeidsmarkt van de voor ontslag in aanmerking komende werknemers. De raad heeft zich voorstander betoond van het hanteren van het leeftijdsafspiegelingsbeginsel. Het kabinet acht het van groot belang dat sociale partners in de praktijk gevolg geven aan deze oproep van de SER. Op het gebruik van de diverse ontslagroutes en de effectieve ontslagtoets zal in het komende kabinetsstandpunt over premiedifferentiatie WW nader worden ingegaan.

### **3.6 Omzetten van VUT-regelingen in prepensioen- of flexibele pensioenregelingen**

#### *De geschiedenis van de VUT*

Vervroegde uittredingsregelingen zijn in de jaren zeventig en tachtig tot stand gekomen. Zij hadden ten doel oudere werknemers in de gelegenheid te stellen de arbeidsmarkt voortijdig te verlaten om zodoende plaats te maken voor jongeren. De dreiging dat voor een hele generatie jongeren geen plaats zou zijn op de arbeidsmarkt, moest worden afgewend. Dit is in belangrijke mate gelukt. Met instemming van en fiscale ondersteuning door de overheid, verschafte de VUT oudere werknemers die voortijdig de arbeidsmarkt verlieten, een acceptabele uitkering in afwachting van hun AOW en aanvullend pensioen. De uitkeringspercentages waren veelal hoog, tussen de 80 en 90% van het bruto loon. In de loop der jaren is de uittredingsleeftijd geleidelijk verlaagd tot gemiddeld rond de 60 jaar. Gegeven het hoge werkloosheidspercentage in de jaren 80 en begin jaren 90 was dit een verklaarbare, zij het achteraf bezien ongewenste, ontwikkeling.

#### *VUT versus prepensioen*

Bij de aanvang van het nieuwe millennium is de situatie op de arbeidsmarkt niet vergelijkbaar met die van de tachtiger jaren. Het werkloosheidspercentage bevindt zich op een historisch laagtepunt. Jongeren hebben geen problemen om toe te treden tot de arbeidsmarkt. Het tegendeel doet zich veelvuldig voor. Goed gekwalificeerde jongeren hebben na het voltooien van hun opleiding de mogelijkheid een keuze te maken tussen meerdere potentiële werkgevers. Daarnaast heeft de arbeidsmarkt eveneens behoefte aan de kennis en ervaring die oudere werknemers in de loop der jaren hebben opgebouwd. Op de arbeidsmarkt treden in toenemende mate knelpunten op bij de vervulling van vacatures voor geschoold en ervaren personeel.

Op dit moment beginnen zich derhalve de nadelen van de VUT-regelingen te manifesteren. De kosten van VUT-regelingen zijn hoog, de gemiddelde uittredingsleeftijd is laag (60 jaar) en het uitkeringsniveau is hoog, gemiddeld circa 80% van het brutoloon. Deze kosten worden grotendeels op de jongere generaties afgewenteld. VUT-regelingen bevatten over het algemeen geen enkele prikkel tot langer doorwerken. Integendeel, men kan veelal worden beschouwd als «een dief van de eigen portemonnee» indien men geen gebruik maakt van de mogelijkheid om met VUT te gaan. Daarnaast hebben VUT-uitkeringen als nadeel dat er geen sprake is van individueel opgebouwde rechten die bij verandering van werkgever kunnen worden meegenomen (geen waardeoverdracht). Dit kan een belemmering vormen voor de arbeidsmobiliteit. Als gevolg van de vergrijzing zullen de kosten van VUT-regelingen sterk stijgen. Deze kosten zullen door de jongere generaties werkenden moeten worden opgebracht.

Prepensioenregelingen kennen niet deze nadelen van VUT-regelingen. De rechten van de deelnemers zijn bij prepensioenregelingen beter beschermd, omdat elke generatie voor zichzelf betaalt. De tot nu toe afgesproken prepensioenregelingen kennen lagere uitkeringsniveau's en een hogere uittredeleeftijd dan in VUT-regelingen het geval is. Het kabinet is dan ook van mening dat omzetting van VUT-regelingen naar prepensioenregelingen gewenst is. De zekerheid van kapitaalgedekte prepensioenregelingen valt te verkiezen boven de onzekerheid van omslaggefinancierde VUT-uitkeringen. Hoewel het proces van omzetting de afgelopen jaren al op gang is gekomen, gaat het in de ogen van het kabinet niet snel genoeg. In een groot aantal Cao's zijn op dit moment nog geen concrete afspraken gemaakt. Uit een steekproef van de Arbeidsinspectie, waarbij 117 Cao's zijn onderzocht, bleek dat in 1998 in slechts 22 Cao's afspraken over een flexibele pensioenregeling zijn gemaakt, zonder dat daarbij nog sprake is van een VUT-achtige (overgangs)regeling.<sup>1</sup>

Waar afspraken zijn gemaakt, blijft de VUT-regeling vaak gedeeltelijk in stand of gelden langdurige overgangsregelingen die nog op omslagbasis worden gefinancierd. De prepensioenregelingen kennen opbouwperiodes die variëren van 20 tot 40 jaar. Alleen jonge werknemers kunnen een volledig prepensioen opbouwen. De overgangsregelingen dekken de tekorten voor de geleidelijk afnemende groep mensen die vanwege hun leeftijd geen volledige prepensioenopbouw kunnen realiseren. Daarnaast blijven echter de lasten doorlopen van de groep VUT-gerechtigden, die al is uitgetreden. Om deze dubbele lasten zoveel mogelijk uit te smeren zijn de opbouwpercentages in prepensioen- en flexibele pensioenregelingen over het algemeen laag. Vaak wordt pas na 30 à 40 jaar een volledige (vervroegd) pensioen opgebouwd. Als gevolg van de samenloop van een omslaggefinancierde- en een kapitaalgedekte regeling zijn de financieringslasten gedurende de overgangsperiode hoger dan wanneer geen omzetting in een prepensioenregeling zou hebben plaatsgevonden. De gunstige economische ontwikkelingen van de laatste jaren lijken evenwel mogelijkheden te bieden om de extra financiële lasten meer naar voren te halen. Daarmee kunnen problemen op de langere termijn, wanneer de vergrijzing zich in volle omvang manifesteert, worden voorkomen.

Ook de SER acht het van belang dat het proces van het omzetten van VUT-regelingen in prepensioen- en flexibele pensioenregelingen voortvarend wordt voortgezet. De raad heeft daarbij aangegeven dat hij het van belang acht dat deze omzetting de individuele werknemer stimuleert tot een bewuste keuze tussen eerder uittreden met een lagere uitkering of later met een hogere uitkering. Het omzetten van VUT-regelingen in prepensioen- of flexibele pensioenregelingen zal er volgens de SER toe leiden dat werknemers langer blijven deelnemen aan het arbeidsproces. Dit zal dus positief uitwerken op de arbeidsparticipatie van ouderen. De SER stelt dat afschaffing van de fiscale facilitatie van nieuwe VUT-regelingen op termijn denkbaar is. Een concreet tijdstip wordt door de SER echter niet genoemd. Voor bestaande VUT-regelingen wil de SER de beslissing over afschaffing van de fiscale facilitatie uitstellen tot na de evaluatie van het Convenant inzake de arbeidspensioenen.

Het kabinet deelt het oordeel van de SER over de positieve effecten die omzetting van de VUT op de arbeidsdeelname van oudere werknemers heeft. Het kabinet acht daarom nu reeds het moment gekomen om een signaal te geven dat een versnelling van het proces van omzetting van VUT-regelingen in prepensioen- of flexibele pensioenregelingen gewenst is. Via beperking van de fiscale facilitatie van VUT-regelingen kan dit worden bewerkstelligd.

---

<sup>1</sup> Arbeidsinspectie, Voorjaarsrapportage Cao-afspraken 1999, juni 1999.

Het kabinet stelt daarom voor om de principiële beslissing tot afschaffing van de fiscale facilitatie van VUT-regelingen al op dit moment te nemen. Het kabinet is er zich van bewust dat in het proces van omzetting van VUT naar prepensioen- en flexibele pensioenregelingen regelmatig afspraken worden gemaakt over langdurige overgangsregelingen met een VUT-achtig karakter (omslagfinanciering). Een directe en volledige afschaffing van de fiscale facilitatie zonder alternatief is naar de opvatting van het kabinet niet nodig en niet gewenst. Het volledig respecteren van al gemaakte afspraken met een doorlooptijd zonder afgrenzing in de toekomst acht het kabinet echter evenmin wenselijk.

#### *Inzet van het kabinet*

Op grond van bovenstaande overwegingen komt het kabinet tot de volgende inzet. Het omzetten van VUT-regelingen in prepensioenregelingen behoeft een extra impuls. Het kabinet overweegt deze impuls vorm te geven door langs de volgende lijnen:

- per 1 juli 2002 de fiscale facilitatie te laten vervallen voor VUT-regelingen die nog na die datum tot stand zouden komen.
- per 1 juli 2002 een wettelijk regime vast te leggen voor fiscale behandeling van VUT-regelingen, prepensioenregelingen en voor overgangsregelingen die worden getroffen bij het omzetten van VUT-regelingen in prepensioenregelingen.
- het voorgestelde wettelijke regime houdt in dat vanaf 1-1-2009 bestaande VUT-regelingen niet langer fiscaal worden gefaciliteerd, tenzij het gaat om overgangsregelingen die voor 1-1-2009 zijn getroffen voor de omzetting van de VUT-regeling in een prepensioenregeling.
- voor overgangsregelingen wordt voorzien in een overgangperiode van maximaal 20 jaar, te rekenen vanaf 1 juli 2002. Dit betekent dat vanaf 1 juli 2022 geen enkele VUT-regeling meer voor fiscale facilitatie in aanmerking komt.
- het fiscale regime voor prepensioenregelingen die voor 1-1-2009 tot stand zijn gekomen als gevolg van omzetting van een VUT-regeling blijft ongewijzigd. Versnelde opbouw in minimaal 10 jaar voor een prepensioen van 85% bij een leeftijd van 60 jaar blijft daardoor mogelijk. Per regeling zullen sociale partners moeten bezien of het wenselijk is deze ruimte volledig te benutten.

Het kabinet streeft ernaar wetgeving inzake de fiscale facilitatie van VUT-uitkeringen voor 1 juli 2002 af te ronden. Een overgangperiode die gerekend vanaf 1 januari 2009 nog 40 jaar zou kunnen bedragen, is naar de opvatting van het kabinet te ruim. Het kabinet acht het gewenst dat op het moment dat de gevolgen van de vergrijzing rond 2020 hun hoogtepunt bereiken, de overgangsregelingen zijn uitgewerkt. Op dat moment zouden alleen nog de lasten van de structurele regelingen op de premiebetalers moeten drukken.

Indien sociale partners er in slagen de omzetting vóór 1 juli 2002 vorm te geven, zullen zij de overgangperiode van 20 jaar dus volledig kunnen benutten, waardoor de overgangslasten breder gespreid kunnen worden. Uitstel van het proces van omzetting betekent dat de lengte van de mogelijke overgangperiode wordt beperkt.

Met het versneld opbouwen van prepensioenen terwijl tegelijkertijd voor de oudere generaties de VUT-regeling nog in stand blijft, zijn aanzienlijke kosten gemoeid. Met deze voorstellen wordt een forse inspanning gevraagd van sociale partners. Gedurende de overgangperiode zal immers sprake zijn van financieringslasten die aanmerkelijk hoger zijn dan de kosten van de structurele prepensioenregelingen.

Juist deze tijd waarin het bedrijven financieel goed gaat, biedt echter kansen om een dergelijke stap te zetten. In de praktijk is in een aantal gevallen ook gebruik gemaakt van de overreserves waarover pensioenfondsen beschikken om de overstap van een VUT-regeling naar een prepensioenregeling mede te financieren.

Met een versnelde opbouw van prepensioenen en een versnelde afbouw van VUT-regelingen kan worden bereikt dat op het moment dat de lasten van de oudedagsvoorzieningen als gevolg van de vergrijzing gaan toenemen, de lasten van de vervroegde pensioenen afnemen. Hierdoor wordt een evenwichtiger spreiding van de lasten in de tijd bevorderd. Het kabinet is er zich van bewust dat er een verschil is in de mogelijkheden van sectoren en ondernemingen om de overstap in korte(re) tijd te maken. Zij is van mening dat met een overgangperiode van maximaal twintig jaar een goed evenwicht is gevonden tussen datgene wat wenselijk is en datgene wat financieel haalbaar moet worden geacht.

#### *Inhoudelijke criteria*

Het kabinet is van mening dat ook een kwalitatieve toets zou moeten gelden bij de fiscale behandeling van VUT, prepensioen- en flexibele pensioenregelingen. Daarbij wordt bedoeld op de opmerking van de SER dat pensioenregelingen een zodanige incentivestructuur moeten kennen dat een keuze voor al dan niet vervroegd uittreden zich adequaat, d.w.z. zoveel mogelijk op actuariael zuivere wijze, vertaalt in de hoogte van de aanspraak op de regeling. Hiertoe zullen criteria moeten worden ontwikkeld die een objectieve toets mogelijk maken.

Conform het verzoek van de SER zullen de uitkomsten van de evaluatie van het Convenant inzake de arbeidspensioenen en van de Wet fiscale behandeling van pensioenen worden betrokken bij de definitieve invulling van voorstellen tot afschaffing van de fiscale facilitering van VUT-regelingen.

#### *Cao-afspraken tijdens overgangperiode*

Zolang nog sprake is van VUT- en VUT-achtige (overgangs)regelingen roept het kabinet sociale partners op om te overwegen om ook in deze regelingen reeds prikkels tot langer doorwerken in te bouwen. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een hogere uitkering bij een latere uittredingsleeftijd, maar ook aan het verstrekken van een éénmalige bonus bij later uittreden. Ook is denkbaar dat men afspraken maakt over deeltijd-VUT of de mogelijkheid om binnen de sector een baan te accepteren zonder dat daarbij de inkomsten volledig worden geanticumuleerd met de VUT-uitkering. Deze aanpassingen kunnen mogelijk een bijdrage leveren aan een oplossing van de huidige knelpunten op de arbeidsmarkt. Sociale partners kunnen dergelijke aanpassingen zelf afspreken en regelen.

Dergelijke aanpassingen zouden bij voorkeur slechts een tijdelijk karakter moeten hebben. Dit vanwege de specifieke huidige arbeidsmarktsituatie en de aangegeven voorkeur voor algehele afschaffing van VUT-regelingen. Indien de arbeidsmarktsituatie zou omslaan, dragen de genoemde maatregelen immers niet bij aan de oplossing van de meer structurele problemen die de vergrijzing met zich meebrengt.

#### *Overige arbeidsvoorwaardelijke regelingen*

Bij de eerder genoemde kwalitatieve toets zijn ook opmerkingen van de SER relevant over de introductie van flexibele arbeidsvoorwaardelijke regelingen, waaronder pensioenregelingen. De SER spreekt in dit verband over ontziemaatregelen. De SER wijst daarbij op het belang van een duurzame financiering op een wijze die niet leidt tot een verhoging van de

arbeidskosten van oudere werknemers. De SER noemt in dat kader nadrukkelijk opbouw- en spaarsystemen. Daarmee kan binnen een collectieve regeling een meer duurzame financiering over een langer lopend deel van de loopbaan worden gerealiseerd. Bovendien constateert de SER dat op die manier individueel maatwerk beter mogelijk wordt.

Het kabinet hecht grote waarde aan mogelijkheden op maat voor oudere werknemers om via flexibele arbeidsvoorwaardelijke regelingen geleidelijk uit te treden. Daardoor kunnen oudere werknemers gedurende een langere periode inzetbaar blijven. Een «alles of niets keuze» kan zo worden vermeden. Als oudere werknemers de mogelijkheid geboden wordt om het arbeidsleven geleidelijk af te bouwen, hoeft hun kennis en kunde niet in één keer verloren te gaan. In het kader van de overgang naar meer flexibele pensioenregelingen roept het kabinet sociale partners dan ook op om de mogelijkheid van deeltijdpensionering verder uit te breiden. Ook bij deze ontsiemaatregelen moet gestreefd worden naar een vormgeving die een reële afweging van individuen vereist. Voorkomen moet worden dat ontsiemaatregelen hetzelfde karakter krijgen als de huidige VUT-regelingen waarbij men als «een dief van de eigen portemonnee» wordt beschouwd als men de mogelijkheden niet benut. Bestaande praktijkvoorbeelden, waarbij vanaf de leeftijd van 50 jaar de werktijd met 20% kan worden verminderd tegen een salarisachteruitgang die netto slechts ca. 3% bedraagt, verdienen heroverweging. Indien mocht blijken dat er in de fiscale of sociale zekerheidswetgeving belemmeringen bestaan om te komen tot deeltijdpensioen, is het kabinet bereid om na te gaan of en hoe die belemmeringen kunnen worden weggenomen.

*Paragraaf 4 Maatregelen die reïntegratie in het arbeidsproces moeten bevorderen*

#### **4.1 Reïntegratiebeleid**

Het kabinet acht het huidige generieke arbeidsmarktinstrumentarium, waarvan de «sluitende aanpak» een belangrijk element vormt, op dit moment toereikend.

Wel is het kabinet van mening dat bij de inzet van dit instrumentarium nog vooruitgang kan worden geboekt. Dit geldt niet alleen voor ouderen, maar voor werkzoekenden in het algemeen.

Daarnaast hecht het kabinet grote waarde aan het introduceren van een aantal specifieke instrumenten om de arbeidsparticipatie van oudere werknemers te verhogen. De inzet van het kabinet op dit terrein ziet er als volgt uit:

##### *1. Aanpassing regeling afdrachtvermindering langdurig werklozen (VLW)*

In de huidige regeling afdrachtvermindering langdurig werklozen (VLW) geldt een minimale werkloosheidsduur van 6 maanden (grote steden en Noorden) of 12 maanden (rest van het land) voordat een werkgever VLW kan toepassen op de nieuwe werknemer. Werkgevers die een werkzoekende in dienst nemen tegen een loon tot 130% WML komen dan gedurende maximaal 4 jaar in aanmerking voor een jaarlijkse afdrachtvermindering van f 4880 (cf. huidige VLW). Voor personen ouder dan 57,5 jaar geldt géén minimale werkloosheidsduur.

In deze regeling kunnen twee wijzigingen worden aangebracht:

- 1 de leeftijdsgrens van 57,5 jaar wordt verlaagd naar 50 jaar
- 2 de grens van 130% WML wordt voor werknemers van 50 jaar of ouder opgetrokken naar 150% WML.

Werkgevers die een werkzoekende met een leeftijd van 50 jaar of ouder in

dienst nemen tegen een loon tot 150% WML komen dan gedurende maximaal 4 jaar in aanmerking voor een jaarlijkse afdrachtvermindering van f 4880 (cf. huidige VLW). Daarbij is het gewenst als voorwaarde te stellen dat de nieuwe werkgever niet dezelfde werkgever kan zijn als degene die de betrokken werkzoekende heeft ontslagen.

## *2. Andere mogelijkheden*

### a. Specifiek afdrachtskorting voor ouderen

Naast voorstellen inzake de VLW heeft de SER een voorstel gedaan om het bereik van afdrachtverminderingen bij oudere werknemers te vergroten: een specifieke afdrachtskorting (SPAK) voor ouderen. Een dergelijke vorm van SPAK maakt het langer in dienst houden van oudere werknemers voor de werkgever aantrekkelijker. De voor- en nadelen van dit voorstel zullen nog nader worden afgewogen.

### b. Premiedifferentiatie in de WW

De mogelijkheid om via vormen van premiedifferentiatie in de WW een bijdrage te leveren is nog onderwerp van nadere analyse. Hierover kan de Tweede Kamer, mede in reactie op de motie Wilders (Kamerstukken 26 800 XV, nr. 44) een standpunt van het kabinet tegemoet zien.

### c. Specifieke arbeidskorting voor ouderen

Het blijven deelnemen aan het arbeidsproces zou voor ouderen verder aantrekkelijker kunnen worden gemaakt door de invoering van een specifieke arbeidskorting voor ouderen. Daarmee zou, bovenop de arbeidskorting voor alle werkenden, voor ouderen een extra stimulans worden geïntroduceerd om aan het werk te blijven. Het kabinet beraadt zich hier nog over.

## **4.2. Sectorbeleid**

Het kabinet ziet sectorbeleid en intersectorale bemiddeling als een uitstekend (preventief) instrument om bij te dragen aan de oplossing van knelpunten op de arbeidsmarkt. Het kabinet refereert bij sectorbeleid aan een NEI studie waarin wordt voorgesteld vraagknelpunten te bestrijden door werving binnen niet-traditionele groepen, waaronder ouderen. Bij intersectorale bemiddeling gaat het er om medewerkers die zijn ontslagen of met ontslag worden bedreigd omscholing aan te bieden, zodat betrokkenen in een andere sector aan de slag kunnen. De SER heeft in haar advies sociale partners opgeroepen sectorale initiatieven te ondersteunen. De knelpunten op de arbeidsmarkt geven daar alle aanleiding toe. Evenals bij andere hiervoor genoemde onderwerpen wil het kabinet het sectorbeleid agenderen in het voor- en najaarsoverleg met sociale partners. Bij die gelegenheid kan tevens worden gezien of en op welke wijze de overheid in deze sfeer een bijdrage kan leveren.

## **4.3 Premievrije voortzetting van pensioenopbouw bij arbeidsongeschiktheid**

Het merendeel van de pensioenregelingen kent premievrije voortzetting van de pensioenopbouw bij arbeidsongeschiktheid. Deze voortzetting gebeurt doorgaans op het niveau van het voorheen verdiende salaris. Reïntegratie bij een nieuwe werkgever zal echter vaak plaatsvinden op een lager salarisniveau dan het voorheen verdiende inkomen. De pensioenopbouw zal dan bij de nieuwe werkgever over het algemeen gebaseerd zijn op dat lagere salaris. Ook kan het voorkomen dat de nieuwe werk-



gever een minder gunstige pensioenregeling heeft. Als de nieuwe werkgever geen pensioenregeling kent vindt zelfs in het geheel geen pensioenopbouw meer plaats.

Indien iemand gedeeltelijk reïntegreert bij een nieuwe werkgever, kan zich daarnaast het probleem voordoen dat bij twee pensioenregelingen een franchise wordt toegepast.

Beide aspecten leiden ertoe dat voor arbeidsongeschikten die geheel of gedeeltelijk reïntegreren bij een nieuwe werkgever nadelige effecten kunnen optreden bij de pensioenopbouw.

Het kabinet vindt dat eventuele drempels voor reïntegratie zo snel mogelijk moeten worden opgeruimd. Het kabinet heeft de Stichting van de Arbeid drie jaar de tijd gegeven om het pensioenprobleem bij gedeeltelijke reïntegratie op te lossen. Voor het geval deze oproep onvoldoende effect sorteert, wil het kabinet zo spoedig mogelijk een wettelijke maatregel effectief kunnen maken. Met de voorbereiding hiervan zal nu al worden gestart. Introductie kan dan eventueel spoedig na afloop van de driejaarsperiode plaatsvinden. De strekking van de maatregel zal zijn dat daar waar afspraken gemaakt worden over premievrije voortzetting van de pensioenopbouw bij arbeidsongeschiktheid, tevens moet worden gewaarborgd dat bij reïntegratie geen achteruitgang in pensioenopbouw plaatsvindt. Indien sprake is van reïntegratie bij een werkgever met een andere pensioenregeling, dan zal de pensioenuitvoerder van de oude werkgever de regeling moeten aanvullen tot het niveau van de pensioenopbouw tijdens de periode van arbeidsongeschiktheid. Zo wordt voorkomen dat er extra kosten voor de nieuwe werkgever ontstaan die reïntegratie mogelijk zouden kunnen ontmoedigen.

De suggestie van de SER om de mogelijkheid te creëren dat voor de extra kosten een beroep kan worden gedaan op REA-gelden, wordt door het kabinet van de hand gewezen. De REA-budgetten zijn bedoeld om mensen met een arbeidshandicap in staat te stellen betaalde arbeid te verrichten. Bij de hier gesignaleerde problemen gaat het niet om het probleem van de arbeidshandicap maar om belemmeringen die worden opgeworpen door arbeidsvoorwaardelijke regelingen. Deze problemen kunnen worden opgelost door het aanpassen van de arbeidsvoorwaardelijke regelingen zelf. Het is niet wenselijk om hiervoor een vergoeding uit overheidsmiddelen toe te kennen; die zijn daarvoor niet bedoeld.

Pensioenopbouw is niet het enige element dat een rol speelt bij de vraag voor een arbeidsongeschikte of reïntegratie loont, maar het is wel degelijk van belang.

Het kabinet heeft niet het voornemen om premievrije voortzetting van pensioenopbouw bij arbeidsongeschiktheid te verbieden. Dit zou ook niet in overeenstemming zijn met de verantwoordelijkheidsverdeling tussen sociale partners en overheid op pensioenterrein. Het kabinet acht het echter wel zinvol om de sociaal economische gevolgen, inclusief de kosten, van deze vorm van pensioenopbouw in beeld te brengen. Op die manier kan de vraag of ongeclausuleerde premievrije voortzetting van pensioenopbouw bij arbeidsongeschiktheid wenselijk is, mede op basis van feitelijke gegevens, worden geantwoord. Op basis van een dergelijke inventarisatie zal de problematiek andermaal onder de aandacht van sociale partners worden gebracht.

#### **4.4 Bijdrageregeling pensioenopbouw werkloze werknemers**

Bij de pensioenopbouw bij werkloosheid kan zich een vergelijkbaar probleem voordoen als bij arbeidsongeschiktheid. Een werknemer van 40 jaar of ouder die werkloos wordt, kan gedurende de looptijd van de loongerelateerde WW-uitkering een financiële bijdrage krijgen voor de voort-

zetting van zijn pensioenopbouw. Deze voortzetting geschiedt op basis van de bijdrageregeling van de Stichting Financiering Voortzetting Pensioenverzekering (FVP).

Indien deze persoon vervolgens voor het einde van de maximale duur van de WW-uitkering een nieuwe functie aanneemt bij een werkgever die geen of een kwalitatief mindere pensioenregeling kent, ondervindt hij daarvan een financieel nadeel. Dit kan de reïntegratie van werklozen belemmeren.

Aan de SER is de vraag voorgelegd of het denkbaar is de bijdrageregeling van het FVP voort te zetten voor maximaal de duur en de hoogte die bij niet-reïntegreren zou hebben gegolden.

De SER reageert hierop negatief. De raad twijfelt aan de noodzaak voor een dergelijke maatregel en meent dat een en ander ook niet binnen de bijdrageregeling van het FVP valt te realiseren. Wel geeft de raad in overweging om ten behoeve van werklozen die een baan accepteren, een herlevingsregel te introduceren. Die zou erop neerkomen dat in geval van nieuwe werkloosheid de nog «openstaande» rechten zouden herleven. Het kabinet vindt het spijtig dat de SER zich geen voorstander betoont van de voorgelegde optie. Het voorstel voor het introduceren van een herlevingsregel wordt niettemin door het kabinet als positief beschouwd en zal op de agenda worden gezet voor het overleg met sociale partners.

#### **4.5 Sollicitatieplicht**

##### *Achtergrond huidige ontheffing*

De ontheffing van de sollicitatieplicht voor werklozen in de groep van 57,5 tot 65 jaar is ingevoerd in de tijd dat oudere werklozen nauwelijks kansen hadden op de arbeidsmarkt. Tegelijkertijd verlieten oudere werknemers massaal het arbeidsproces om plaats te maken voor jongeren. Vasthouden aan de sollicitatieplicht zou dat proces, dat alom wenselijk werd geacht, slechts hebben gefrustreerd. Een strikte naleving van de sollicitatieplicht zou oudere werklozen in die tijd hebben verplicht tot het verrichten van zinloze en daardoor frustrerende handelingen. Ontheffing van de sollicitatieplicht moet dan ook met name in de context van de tachtiger jaren worden gezien.

Het regeerakkoord stelt dat indien 57,5- tot 65-jarigen reële kansen op de arbeidsmarkt hebben, de huidige ontheffing voor de sollicitatieplicht voor deze categorie kan worden opgeheven. Aan de SER is gevraagd op welke wijze kan worden bepaald of aan de voorwaarde van het regeerakkoord is voldaan. De raad heeft op deze vraag geen eenduidig antwoord gegeven. Wel heeft de SER de stelling uit het regeerakkoord unaniem onderschreven.

##### *De situatie in 2000*

Het kabinet stelt vast dat de arbeidsmarktsituatie aan het begin van de nieuwe eeuw sterk afwijkt van die in de jaren tachtig van de vorige eeuw. Op de arbeidsmarkt doen zich steeds frequenter knelpunten voor. Werkgevers in steeds meer sectoren hebben in toenemende mate en voor steeds meer (soorten) vacatures moeite om personeel aan te trekken.

Per 1 mei 1999 is voor nieuwe werklozen in de groep van 57,5 tot 65 jaar de inschrijf- en acceptatieplicht weer ingevoerd. Dit is een eerste stap op weg naar gelijke behandeling van werklozen ongeacht hun leeftijd. Het kabinet is voornemens een onderzoek te laten verrichten naar de kansen van werklozen van 57,5 jaar en ouder op de huidige arbeidsmarkt. Daarbij zullen de effecten van deze maatregel worden betrokken, evenals de toepassing van het begrip passende arbeid. Bij het onderzoek zal

aandacht worden besteed aan de rol van Arbeidsvoorziening, van de uvi's en van gemeenten.

In het bestuurlijk overleg met Arbeidsvoorziening, het Landelijk Instituut voor Sociale Verzekeringen en de Vereniging voor Nederlandse gemeenten zullen deze organisaties ook nadrukkelijk worden gewezen op wat van ieder van hen wordt verwacht met betrekking tot deze maatregel.

Bij Arbeidsvoorziening worden inmiddels geen niet-functionele leeftijds-criteria meer geaccepteerd bij vacatures. Men anticipeert op komende wetgeving. Werkgevers wordt er op gewezen dat zij met het hanteren van leeftijdscriteria hun wervingskracht beperken waardoor zij kansen missen. Consulente zijn actief als het gaat om het wegnemen van vooroordelen en het promoten van de kwaliteiten van oudere werknemers, zoals bijvoorbeeld een betere motivatie en meer ervaring. Arbeidsvoorziening signaleert de opkomst van een specifiek werkgelegenheidscircuit voor gepensioneerden en oudere WAO'ers. Er zijn bemiddelingsbureaus opgericht die zich specifiek richten op werkzoekenden van 57,5 jaar en ouder. Tot en met het derde kwartaal 1999 constateert Arbeidsvoorziening dat het aantal plaatsingen van ouderen ten opzichte van 1998 met ca. 30% is toegenomen. Van alle bemiddelingen voor werkzoekenden van 40 jaar en ouder heeft ca. 9% betrekking op personen van 55 jaar en ouder. Daarnaast blijken de speciaal opgerichte uitzendbureaus voor 65-plussers goed in staat om deze mensen een tijdelijke baan te bezorgen. Het aantal 65-jarigen dat nog betaalde arbeid verricht, vertoont dan ook een stijgende lijn.

Het wetsvoorstel Verbod op leeftijdsdiscriminatie bij arbeid (Kamerstukken II 1999/2000, 26 880) zal ook bijdragen aan een verdere verbetering van de arbeidsmarktpositie van oudere werknemers. Een werkgever mag na aanvaarding van dit wetsvoorstel geen sollicitant meer afwijzen op grond van het leeftijds criterium.

Een laatste overweging is dat de ontheffing van de sollicitatieplicht ook de uittredingsbeslissing van werkenden heeft beïnvloed. In de praktijk wordt regelmatig gesignaleerd dat een werkgever en een oudere werknemer beiden akkoord gaan met ontslag, waarna de werknemer een WW-uitkering met een bovenwettelijke uitkering ontvangt, zónder sollicitatieverplichting. Herinvoering van de sollicitatieplicht zal er naar verwachting toe leiden dat dit soort ongewenste afspraken zal afnemen. Een werknemer zal minder snel zelf instemmen met ontslag indien van hem – op straffe van een sanctie – verwacht wordt dat hij actief op zoek gaat naar een nieuwe baan.

#### *Inzet van het kabinet*

Op grond van bovenstaande overwegingen wil het kabinet herinvoering van de sollicitatie-plicht voor uitkeringsgerechtigden van 57,5 jaar tot 65 jaar op termijn overwegen.

Het kabinet wil zich daarbij richten op de doelgroep die in dit kabinetsstandpunt centraal staat, te weten de thans 40- tot 55-jarigen. Het kabinet is voornemens om de sollicitatieplicht voor 57,5- tot 65-jarigen met ingang van 1 juli 2002 opnieuw in te voeren voor de dan nieuwe werklozen. Op dat moment hebben de 55-jarigen van nu de leeftijd van 57,5 jaar bereikt. De werklozen van 57,5 jaar en ouder voor wie op dat moment al ontheffing van de sollicitatieplicht geldt zullen van het kabinetsvoorstel geen gevolgen ondervinden. De gekozen datum valt op een tijdstip waarop als gevolg van de nu aangekondigde maatregelen en van reeds eerder voorgenomen beleid de positie van oudere werknemers naar verwachting aanmerkelijk zal zijn verbeterd. Het genoemde onderzoek naar de kansen van werklozen op de arbeidsmarkt in de groep van 57,5 tot 65 jaar zal uitsluitend moeten geven over de vraag of aan de voorwaarde uit het

regeerakkoord is voldaan. Over de uitkomsten van dit onderzoek zal de Tweede Kamer in het eerste kwartaal van 2002 worden geïnformeerd. Daarna kan definitieve besluitvorming plaatsvinden.

Bij de inzet van het kabinet zullen de bestaande verschillen tussen jongere en oudere uitkeringsgerechtigden komen te vervallen. De verschillen tussen uitkeringsgerechtigden als gevolg van verschillende uitkeringsregimes (WW, IOAW/Z of bijstand) zullen evenwel worden gehandhaafd. Bij herinvoering van de arbeidsverplichtingen zal ook de centrale vrijlating van inkomsten uit arbeid voor bijstandsgerechtigden van 57,5 jaar en ouder opnieuw in beschouwing moeten worden genomen. De reden voor deze centrale vrijlating is immers dat deze groep categoriaal is ontheven van de arbeidsverplichting. Bij herinvoering van de sollicitatieplicht komt die reden te vervallen.

#### **4.6 Anti-cumulatie wettelijke en bovenwettelijke uitkeringen**

Door herinvoering van een sollicitatieplicht voor 57,5- tot 65-jarigen zal het beroep op uitkeringsregelingen door deze groep naar verwachting afnemen. Dat geldt ook voor het beroep op bovenwettelijke uitkeringen. Het verlenen van ontslag zonder objectieve redenen zal verminderen. Ook dat zal het beroep op bovenwettelijke uitkeringen doen dalen. Verder mag worden verwacht dat de oproep van de SER aan sociale partners om bovenwettelijke aanvullingen opnieuw te overwegen eveneens effect zal sorteren. In dat licht bezien is er geen aanleiding tot maatregelen die het samengaan van wettelijke en bovenwettelijke regelingen tegengaan, nog los van de nadelen die daaraan vanuit uitvoeringstechnische overwegingen kleven. De ontwikkelingen zullen niettemin nauwlettend worden gevolgd. Bij onvoldoende voortgang kan dit onderwerp opnieuw worden geagendeerd.

#### *Paragraaf 5. Slotbeschouwing*

Het kabinet heeft hiervoor zijn opvatting gegeven hoe de arbeidsdeelname van oudere werknemers kan worden bevorderd. Het kabinet stelt het op prijs op korte termijn met de Tweede Kamer van gedachten te kunnen wisselen over de hoofdlijnen van dit kabinets-standpunt, zodat concrete vervolgstappen kunnen worden ondernomen. Die zullen onder meer bestaan uit aanpassing van ministeriële regelingen en voorbereiding van wetgeving.

Daarnaast zullen in het kader van het voor- en najaarsoverleg afspraken met sociale partners kunnen worden gemaakt over de nadere invulling van een participatiebevorderend ouderenbeleid.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
K. G. de Vries

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
J. F. Hoogervorst

Het kabinet heeft op een aantal deelterreinen reeds beleid, gericht op de bevordering van de arbeidsparticipatie van oudere werknemers, in gang gezet. Daarbij kan evenals in het kabinetsstandpunt ten aanzien van nog te nemen maatregelen een onderscheid worden gemaakt tussen maatregelen die de uitstroom beperken, en maatregelen die de reïntegratie in het arbeidsproces bevorderen. De beleidsvoornemens, zoals verwoord in het kabinetsstandpunt, grijpen in een aantal gevallen aan bij maatregelen zoals die hieronder zijn genoemd, waardoor een positieve wisselwerking kan ontstaan tussen bestaand en voorgenomen beleid.

### **Maatregelen die de uitstroom uit het arbeidsproces beperken**

#### *Ontslagbeleid/uitredingsregelingen*

Met het intrekken van de ouderenrichtlijn (1995) is gebroken met het tot dan toe geaccepteerde ontslagbeleid waarin oudere werknemers bij voorrang ontslagen werden. Het huidige ontslagrecht beschermt werknemers tegen oneigenlijk ontslag. De adviescommissie Duaal Ontslagstelsel voert een toekomstverkenning naar ontslagrecht uit en zal daarover het kabinet in 2000 adviseren. Het is de bedoeling dat daarbij bijzondere aandacht wordt besteed aan de functie van het ontslagrecht voor de bescherming van werknemers in een zwakkere arbeidsmarktpositie, zoals oudere werknemers. Door ook de instroom in het arbeidsproces verder te bevorderen door invoering van de sollicitatieplicht voor 57,5-jarigen en ouder grijpt het beleid dat gericht is op de beperking van de uitstroom direct aan bij een beleid om de instroom op de arbeidsmarkt verder te bevorderen.

#### *Scholingsfaciliteiten*

Het kabinet heeft met ingang van 1 januari 1998 voor werkgevers in de profit-sector (inclusief zelfstandigen) de zogenaamde scholingsaftrek geïntroduceerd. Binnen deze faciliteit is een extra accent gelegd op oudere werknemers en op MKB-bedrijven. Met ingang van 1 januari 1999 is de scholingsaftrek uitgebreid naar de non-profit sector en zijn afdrachten aan O&O-fondsen ook aftrekbaar. Om ook de werknemers zelf financieel tegemoet te treden is bij de versoering van de spaarloonregeling het sparen voor scholing ontzien.

#### *Convenant inzake de arbeidspensioenen*

Dit convenant is in december 1997 overeengekomen tussen kabinet en de Stichting van de Arbeid.

Doel van dit convenant is te komen tot modernisering, kostenbeheersing en het voor meer mensen toegankelijk maken van de aanvullende pensioenen.

De behoefte aan kostenbeheersing vloeit onder andere voort uit de vergrijzing die zal leiden tot verhoging van de pensioenlasten.

Met dit convenant zijn de door het kabinet in de nota «Werken aan zekerheid» geopperde beleidsinstrumenten om te komen tot een kostenbeheersing, te weten beperking van fiscale facilitering van collectieve aanvullende pensioenen tot het niveau van middelloonregelingen en beperking van de verplichtstelling tot middelloonregelingen en tot het maximumdagloon, niet langer aan de orde.

In het convenant is tevens opgenomen dat het kabinet en sociale partners groot belang hechten aan een beleid gericht op de bevordering van de participatie van ouderen. Partijen zullen er dan ook naar streven om eventuele knelpunten wat betreft arbeidspensioenen in relatie tot de participatie van oudere werknemers weg te nemen.

In 2001 zal het pensioenconvenant worden geëvalueerd. Hierbij zal nadrukkelijk worden beoordeeld in hoeverre het proces van omzetting van VUT-regelingen in prepensioen- en flexibele pensioenregelingen reeds zijn beslag heeft gekregen.

#### *Vervanging van het fictief arbeidsverleden door het feitelijk arbeidsverleden*

In het Regeerakkoord is aangegeven dat overwogen zal worden om binnen de Werkloosheidswet op termijn fictief arbeidsverleden te vervangen door feitelijk arbeidsverleden. Wanneer het feitelijk arbeidsverleden (meer) bepalend zal zijn voor de duur van het loongerelateerde deel van de WW-uitkering zal het met name voor oudere werknemers van belang kunnen zijn, zo lang mogelijk in het arbeidsproces actief te blijven, bijvoorbeeld om een uiteindelijk beroep op de IOAW in de laatste jaren voor het bereiken van de 65-jarige leeftijd te voorkomen en/of om een langere loongerelateerde WW-uitkering te kunnen ontvangen. Het Lisv is gevraagd te onderzoeken vanaf welk kalenderjaar in de verzekerden-administraties voldoende betrouwbare gegevens voorhanden zijn om de duur van het feitelijk arbeidsverleden te verlengen (bijvoorbeeld van de huidige 5 jaar naar 10 jaar). Ook is het Lisv gevraagd om te onderzoeken in hoeveel gevallen verlenging van het feitelijk arbeidsverleden naar 10 jaar tot een kortere duur van de WW-uitkering zou leiden en voor welke categorieën werklozen dit vooral gevolgen heeft. De resultaten van het Lisv-onderzoek zijn inmiddels ontvangen. Het kabinet zal dit voorjaar met een nota over de geschetste problematiek komen.

### **Maatregelen die de instroom in het arbeidsproces bevorderen**

#### *Sluitende aanpak*

De sluitende aanpak is de inzet van het kabinet om mensen die werkloos worden en niet op eigen kracht een baan kunnen vinden, binnen een jaar een passend aanbod te doen om weer aan het werk te komen. Het centrale uitgangspunt is dat voorkomen beter is dan repareren. Mensen krijgen een aanbod gericht op werk, werkervaring, scholing of activering voordat zij langdurig werkloos zijn geworden. Oudere werkzoekenden behoren uitdrukkelijk tot de doelgroep van de sluitende aanpak.

#### *Werving en selectie*

Werving en selectie, als onderdeel van het sociaal beleid binnen de onderneming, is primair een verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers. De taak van de overheid is het beschermen van fundamentele rechten, in dit geval het recht op een eerlijke kans op een aanstelling en op privacybescherming. Deze overheidstaak komt onder meer tot uiting in bestaande en in voorbereiding zijnde gelijkebehandelingswetgeving. Daarnaast is per 1 januari 1998, om risicoselectie bij aanstelling te voorkomen, de Wet op de medische keuringen (WMK) in werking getreden. De wet geeft werkgevers, werknemers en representatieve belangenorganisaties 3 jaar de tijd om over deze aanstellingskeuringen afspraken te maken waaronder afspraken over een klachtenprocedure. Vanaf januari 1999 is er een meldpunt voor klachten over de WMK. Omdat werkgevers en werknemers, vertegenwoordigd in de Stichting van de Arbeid, hebben aangegeven niet tot nadere afspraken te zullen komen over de aanstellingskeuringen en een klachtenprocedure, zal de overheid zelf de WMK op deze punten door middel van AMvB's nader invullen.

### *Leeftijdscriminatie*

Leeftijdscriminatie blijkt een hardnekkig verschijnsel. Het komt – zo blijkt uit onderzoek – in hoge mate voor bij werving en selectie. Hierdoor is het met name voor oudere werknemers problematisch om (weer) toe te treden tot de arbeidsmarkt. Daarom is er een wetsvoorstel ter bestrijding van leeftijdscriminatie bij de Tweede Kamer ingediend. Het rechtstreeks verbieden van leeftijdscriminatie bij werving en selectie, scholing en arbeidsmiddeling levert een toetsbare norm op, ook voor de rechter. Hierdoor worden werkgevers en intermediairen gedwongen functie-eisen en de rechtvaardiging van leeftijdsgrenzen kritisch te beoordelen. De commissie gelijke behandeling wordt in het kader van deze wet belast met het toetsen van de gevallen waarin burgers menen op grond van hun leeftijd gediscrimineerd te zijn.

Direct onderscheid naar leeftijd bij werving en selectie, bij het aanbieden van scholing en bij arbeidsmiddeling wordt verboden, tenzij het een in de wet genoemde uitzondering betreft. Indirect onderscheid naar leeftijd kan onder omstandigheden gerechtvaardigd zijn. Ook «bevordering» valt onder het discriminatieverbod.

### *Wet Rea*

Voor oudere arbeidsgehandicapten gelden de voorzieningen in het kader van de Wet op de (reï)ntegratie arbeidsgehandicapten (Rea). In dat kader kunnen voorzieningen worden verstrekt tot behoud, bevordering of herstel van de arbeidsgeschiede voor het eigen werk. Ook proefplaatsing onder ontvangst van een reïntegratie-uitkering is mogelijk, evenals een starterskrediet voor arbeidsgehandicapten die als zelfstandige willen beginnen. Bovendien wordt op basis van de Rea in een aantal regio's geëxperimenteerd met, in plaats van de verstrekking aan betrokkene van aparte voorzieningen en uitkeringen, de verstrekking van een persoonsgebonden totaalbudget. De Rea kent ook stimulerende elementen voor werkgevers om arbeidsgehandicapten in dienst te nemen. Waar normaal geldt dat de werkgever bij ziekte van de werknemer tenminste 70% van het loon gedurende maximaal een jaar moet doorbetalen geldt ten aanzien van arbeidsgehandicapten onder bepaalde voorwaarden dat zij gedurende de eerste 5 jaar van het dienstverband ziekengeld op grond van de Ziektewet ontvangen. Hierdoor wordt het betalingsrisico voor de werkgever beperkt. Bovendien ontvangt de werkgever die een of meer arbeidsgehandicapten in dienst heeft een korting op de premie voor de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO).

### *Dagloongarantieregeling*

Om het voor oudere werknemers aantrekkelijker te maken langer door te werken is de zogenaamde dagloongarantieregeling per 1 juli 1999 uitgebreid. De doelstelling van de reeds voor die datum bestaande regeling is te voorkomen dat een werknemer die binnen een relatief korte periode na het beëindigen van zijn dienstbetrekking werk aanvaardt tegen een lager loon, bij hernieuwde werkloosheid wordt «achtergesteld bij degene die langdurig werkloos blijft (en dus uitkering blijft ontvangen naar het hogere loon). De regeling garandeert het oude (hogere) dagloon indien de werknemer binnen 12 maanden (tot 1 juli 1999: 6 maanden) na ontslag uit zijn dienstbetrekking lager betaalde arbeid aanvaard, bij werkloosheid binnen 36 maanden (tot 1 juli 1999: 30 maanden) gerekend vanaf het moment van het eerste ontslag. Voor de werknemer die op de datum van het primaire ontslag 57,5 jaar of ouder is, is de duur van de garantie verlengd tot het moment van het bereiken van de 65 jarige leeftijd. Met deze maatregel is het risico van het aanvaarden van lager betaalde arbeid door ouderen (verder) verkleind.

Naast deze regeling geldt vanaf 1 juli 1999 een regeling die het financiële risico van acceptatie van lager betaalde arbeid bij de eigen werkgever, ten einde uitval wegens arbeidsongeschiktheid te vermijden, verkleint. Als op een na aanvaarding van deze lager betaalde arbeid gelegen moment werkloosheid of arbeidsongeschiktheid intreedt, wordt het nadelige effect van de loopbaanombuiging op het recht op uitkering ingevolge de WW of de WAO (deels) ondervangen. Voorwaarde is dat de werknemer 55 jaar of ouder is en aantoonbaar dat zijn vaste loon op of na het bereiken van die leeftijd is verlaagd. Deze dagloongarantie houdt in dat het dagloon van de WW- en WAO-uitkering wordt gebaseerd op het loon voor de loonsverlaging (met een zeker aan het loon na de loonsverhoging gerelateerd maximum, om de aanzuigende werking op de WW/WAO te voorkomen). De garantie is niet beperkt tot en bepaalde periode. Dit zou tot gevolg hebben dat naarmate het einde van de periode nadert een steeds grotere financiële incentive voor de werknemer ontstaat om toch uit het arbeidsproces te stappen, terwijl de werknemer die zo lang mogelijk doorwerkt daarmee financieel slechter af zou zijn.

#### *Experimenten WW*

Daarnaast bestond reeds langer het voornemen om met betrekking tot de WW te gaan experimenteren met de sluitende aanpak, mogelijkheden tot proefplaatsing, loonsuppletie, het stimuleren om vanuit de WW als zelfstandige te gaan werken, met een verruiming van de scholingsmogelijkheden en met een mogelijkheid tot preventieve inzet van WW-gelden. In verband hiermee is medio 1999 de Wet Experimenten WW van kracht geworden.

Daarnaast is op grond van de Veegwet SZW 1998 met ingang van 1 januari 1999 artikel 69 van de WW in werking getreden. Dit nieuwe artikel geeft het Lisv de mogelijkheid om subsidies te verstrekken voor projecten, gericht op het in meer brede zin in een sector terugdringen van het beroep op de WW.

Met dit scala aan maatregelen wordt beoogd met name oudere WW-gerechtigden sneller naar ander werk te bemiddelen. Hierbij kan het gaan om de overgang van de ene naar de andere sector als gevolg van herstructurering. Vooral oudere werknemers hebben als gevolg van de omstandigheid dat zij jaren achtereen dezelfde werkzaamheden hebben verricht, moeite om op een andere plek binnen het arbeidsproces te wennen. Door instrumenten als loonsuppletie en proefplaatsing wordt het zowel voor de werkgever als de werknemer aantrekkelijker gemaakt om een zeker risico te nemen. Voorts wordt het met name voor ouderen gemakkelijker om een eigen bedrijf te beginnen. Het komt nog al eens voor dat werknemers op latere leeftijd er bewust voor kiezen om een eigen bedrijf te starten. Met de experimenten voor startende zelfstandigen kan deze stap gemakkelijker worden gezet.

#### *Intrekking van de vrijstelling voor 57,5- tot 65-jarigen van bepaalde op herintreding in het arbeidsproces gerichte verplichtingen*

Tot voor kort was het Lisv bevoegd, onder goedkeuring van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, regels te stellen waarbij bepaalde groepen van werknemers werden vrijgesteld van bepaalde op herinpassing in het arbeidsproces gerichte verplichtingen.

Tot voor kort gold in dat kader dat de groep 57,5- tot 65-jarigen was vrijgesteld van onder meer de verplichting te proberen passende arbeid te krijgen, de verplichting om aangeboden passende arbeid te aanvaarden en de verplichting om geen eisen te stellen die het aanvaarden of krijgen van passend werk belemmeren.

Dit besluit is inmiddels aangepast.



De vrijstelling van inschrijving bij het Arbeidsbureau, de vrijstelling van de verplichting aangeboden passend werk te aanvaarden en de vrijstelling van de verplichting om geen eisen te stellen die het aanvaarden of krijgen van passend werk belemmeren zijn voor zowel WW-gerechtigden als IOAW-/IOAZ-gerechtigden en bijstandsgerechtigden met ingang van 1 mei 1999 vervallen. Degenen in de groep van 57,5 tot 65 jaar, met een reële kans op de arbeidsmarkt, worden op deze manier verplicht om passend werk te aanvaarden, waardoor de instroom van oudere werknemers in het arbeidsproces wordt bevorderd.

De wettelijke bevoegdheid tot ontheffing van de arbeidsverplichting is inmiddels bij het Lisv weggehaald en neergelegd bij de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.