

Vergaderjaar 2005–2006

28 170

Gelijke behandeling op grond van leeftijd bij arbeid, beroep en beroepsonderwijs (Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd bij de arbeid)

Nr. 45

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 16 februari 2006

De vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid¹ heeft over de brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties d.d. 30 november 2005 betreffende aanvullende informatie over leeftijdsgrenzen in BZK-regelgeving (28 170, nr. 44) de navolgende vragen ter beantwoording aan de regering voorgelegd.

Deze vragen, alsmede de daarop op 15 februari 2006 gegeven antwoorden, zijn hieronder afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Smits

De griffier van de commissie,
Nava

¹ Samenstelling:

Leden: Noorman-den Uyl (PvdA), Bakker (D66), De Vries (VVD), De Wit (SP), Van Gent (GL), Verburg (CDA), Hamer (PvdA), Bussemaker (PvdA), Vendrik (GL), Mosterd (CDA), Smits (PvdA), Voorzitter, Örgü (VVD), Weekers (VVD), Rambocus (CDA), Ferrier (CDA), Ondervoorzitter, Huizinga-Heringa (CU), Varela (LPF), Eski (CDA), Koomen (CDA), Smeets (PvdA), Douma (PvdA), Stuurman (PvdA), Kraneveldt (LPF), Hirsi Ali (VVD), Van Hijum (CDA), Van der Sande (VVD) en Vacature (algemeen).
Plv. leden: Depla (PvdA), Koşer Kaya (D66), Blok (VVD), Kant (SP), Halsema (GL), Smilde (CDA), Verbeet (PvdA), Timmer (PvdA), Azough (GL), Omtzigt (CDA), Meijer (PvdA), Nijs (VVD), Visser (VVD), Algra (CDA), Vietsch (CDA), Van der Vlies (SGP), Hermans (LPF), Van Oerle-van der Horst (CDA), Van Dijk (CDA), Van Dijken (PvdA), Blom (PvdA), Kalsbeek (PvdA), Van As (LPF), Aptroot (VVD), Hessels (CDA), Van Egerschot (VVD) en Vacature (algemeen).

1

Waarom hanteert men in het overzicht van leeftijdsgrenzen (28 170, nr 39) verschillende leeftijdsgrenzen, bijvoorbeeld voor de Raad van State en de Ombudsman?

Het verschil in ontslagleeftijd tussen leden van de Raad van State en de Nationale ombudsman is historisch te verklaren. De leden van de Raad van State worden op grond van artikel 74, tweede lid, van de Grondwet voor het leven benoemd. In artikel 3, tweede lid, van de Wet op de Raad van State is invulling gegeven aan de grondwettelijke opdracht om bij wet een leeftijd te bepalen waarop de leden worden ontslagen. Daarbij heeft de wetgever gekozen voor de leeftijd van 70 jaar. Die leeftijd sluit aan bij de leeftijd waarop leden van de rechterlijke macht worden ontslagen. Ook leden van de rechterlijke macht worden op grond van de Grondwet voor het leven benoemd. De ontslagleeftijd van de leden van de Raad van State ligt vijf jaar na het bereiken van de AOW-gerechtigde leeftijd en geeft daarmee nadruk aan de benoeming voor het leven.

De grondwettelijke bepalingen over de Nationale ombudsman schrijven geen benoeming voor het leven voor. Artikel 78a Grondwet bepaalt dat de benoeming geldt voor een bij wet te bepalen termijn. De wetgever heeft die termijn in artikel 2, derde lid, van de Wet Nationale ombudsman vastgesteld op zes jaren. Vervolgens bepaalt artikel 3 Wet Nationale ombudsman dat de ombudsman bij het bereiken van de leeftijd van 65 jaar wordt ontslagen. Deze leeftijd sluit aan bij de AOW-gerechtigde leeftijd en is derhalve niet willekeurig.

Hoewel het bovenstaande het verschil in ontslagleeftijd kan verklaren, is het kabinet wel van mening dat de ontslagleeftijd van de Nationale ombudsman in de toekomst verhoogd kan worden naar 70 jaar. Dit mede in het licht van de ontwikkelingen rondom het wegwerken van beperkingen voor doorwerken na het bereiken van de 65-jarige leeftijd. Op dit punt zal een wetswijziging voorbereid worden.

2

Is de Wet op de Raad van State niet in strijd met de Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd bij de arbeid, gezien het feit dat de Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd bij de arbeid bepaalt dat slechts ontslag kan worden gegeven bij het bereiken van de AOW-gerechtigde leeftijd, in casu 65 jaar? Of zijn er objectieve redenen om bij staatsraden van deze leeftijd af te wijken? Zo ja, welke?

Artikel 7, eerste lid, onderdeel b, van de Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd bij de arbeid bepaalt expliciet dat het verbod van onderscheid op grond van leeftijd niet geldt bij het beëindigen van een arbeidsverhouding vanwege

- a) het bereiken van de AOW-gerechtigde leeftijd,
- b) een bij of krachtens wet vastgestelde hogere leeftijd.

De tweede uitzonderingsmogelijkheid doet zich voor in de Wet op de Raad van State. Artikel 3, tweede lid, van die wet stelt de ontslagleeftijd voor leden van de Raad vast op 70 jaar.

3

Waarom wordt dan bij extra verlofdagen, vrijstelling van de verplichting van nachtdiensten en andere maatregelen die tot doel hebben personeel te ontzien, uitgegaan van leeftijdsgrenzen in plaats van individuele keuringen conform de wet gelijke behandeling op grond van leeftijd bij de arbeid? Is de regering bereid deze maatregelen die tot doel hebben personeel te ontzien voor te leggen aan de Commissie gelijke behandeling?

Voor de goede orde, het hiernavolgende heeft betrekking op zowel de ambtenaar werkzaam bij de sector Rijk als bij de sector politie. Uit verschillende onderzoeken (Kwaliteit van Leven/Arbeid, TNO juli 2005 – over de vergrijzing in de sector politie –; De wenselijkheid van het maken van onderscheid naar leeftijd, IVA februari 2005) komt naar voren dat vanaf of rond een bepaalde leeftijd een aantal beperkingen gaan optreden. De leeftijd waarop deze beperking zich, in het bijzonder in de arbeidssituatie, manifesteert varieert per individu. Ook de ervaring in het arbeidsproces leert dat vanaf een bepaalde leeftijd meer beperkingen optreden. In de maatregelen die ten aanzien van overheidspersoneel zijn getroffen, is veelal een gemiddelde leeftijd gekozen. Voor sommige werknemers komen de maatregelen misschien voordat de behoefte is ontstaan, voor anderen kunnen de maatregelen ook te laat komen. Vanuit de bedrijfsvoering is het echter niet uitvoerbaar om op individueel niveau een moment te kiezen. Dit zou tot gevolg kunnen hebben dat er per individuele ambtenaar een grens in zijn/haar leeftijd moet worden vastgesteld om aanspraken te kunnen maken op bepaalde rechtspositionele regelingen. Met het uitvoeren van individuele keuringen wordt zeer terughoudend omgegaan, om de persoonlijke levenssfeer van de ambtenaar te beschermen. Ook zullen de te maken kosten niet opwegen met de mogelijke financiële baten.

De collectieve maatregelen zijn geformaliseerd in de rechtspositie van de ambtenaren en daarmee uiteindelijk ook arbeidsvoorwaardelijk van karakter geworden. Hierdoor kunnen de bepalingen niet eenzijdig worden gewijzigd.

In principe is BZK bereid de bepalingen met leeftijdsgrenzen te laten toetsen door de Commissie ingeval er sprake is van twijfel aan de legitimiteit of bij klachten vanuit de organisatie.

4

Wordt er onderscheid gemaakt naar functies bij de vaststelling van maatregelen die tot doel hebben het personeel te ontzien? Zo ja, op welke wijze en met welke maatregelen?

In de rechtspositie van de rijksambtenaar wordt uitgegaan van de omstandigheid waarin de ambtenaar zich bevindt in plaats van functies. Dit komt enerzijds voort uit de veelheid van functies binnen het rijk, anderzijds worden hiermee mensen in dezelfde functie maar in andere omstandigheden uitgesloten. Bepalingen rond nachtarbeid en onregelmatige diensten hebben echter slechts betrekking op een beperkt aantal functies. In het kader van de afbouw van het functioneel leeftijdsontslag en ontslag uit substantieel bezwarende functies gelden wel functiegebonden leeftijdsgrenzen.

In de politieregelgeving wordt in algemene zin wel onderscheid naar functies gemaakt, waarbij leeftijd echter geen rol speelt. Bijvoorbeeld een toelage voor bezwarende functies voor executieven in uitvoering.

Een uitzondering op de algemene regel is de Tijdelijke ouderenregeling. De TOR maakt het voor de oudere politieambtenaar (op 15 maart 1999 tenminste 49 jaar) mogelijk om vanaf zijn 58 jaar en 3 maanden tegen inlevering van salaris op non-actief te worden gesteld. De leeftijdsgrens is hier meer bedoeld om aan te geven dat de doelgroep beperkt is en dat er op een gegeven moment geen aanspraak meer hierop wordt gemaakt. Daarenboven heeft de TOR ook meer en meer een arbeidsvoorwaardelijk karakter gekregen.

5

Zijn er gegevens over ziekteverzuim onder de verschillende leeftijdsgroepen en functies en zijn de verschillen te verklaren? Welke specifieke maatregelen worden daarbij genomen? Zijn deze maatregelen te onderbouwen in verband met de legitimiteit van het doel (bescherming) en in

differentiatie in de regeling naar aspecten als zwaarte van het werk en duurbelasting?

De verschillen in het ziekteverzuim tussen de leeftijdsgroepen bestaan vooral uit verschil in verzuimpatroon. Frequent kortdurend verzuim komt vaker bij jongeren; ouderen vertonen vaker langdurig verzuim. Deze verschillen hebben meestal een strikt medische verklaring (de kans op chronische aandoeningen neemt toe met een stijgende leeftijd). Deze verschillen doen zich voor ondanks de maatregelen om de herstelperiode voor ouderen te verlengen. Aangezien de maatregelen op alle ambtenaren betrekking hebben, ontbreken gegevens over het mogelijke verzuim zonder deze maatregelen.

De wettelijke beperking van de loondoorbetaling na het eerste ziektejaar zal vooral de oudere ambtenaren treffen.

In de sector Politie worden de verzuimgegevens vanaf het jaar 2003 geregistreerd op basis van uniforme definities en berekend op één voorgeschreven wijze. Op basis van deze uniforme werkwijze is het mogelijk om ten behoeve van verzuimanalyses diverse relevante indicatoren (verzuimmaten of ziekteverzuimgrootheden) te berekenen. Uit analyse van deze gegevens kan worden geconcludeerd dat leeftijd, geslacht, functie/kennisseniveau en bezwarende omstandigheden van het werk van invloed zijn op de omvang van het verzuim.

De maatregelen ten aanzien van arbeidsgerelateerd ziekteverzuim richten zich niet direct op onderscheid naar leeftijd, maar eerder op het vinden van een balans tussen fysieke en mentale gezondheid.

6

Op welke wijze wordt bij het aannamebeleid van nieuw personeel bij brandweer en ambulancepersoneel rekening gehouden met de periode van 20 jaar en op welke wijze wordt voorkomen dat er (indirecte) leeftijdsdiscriminatie plaatsvindt die in strijd is met de Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd bij de arbeid?

In het onderhandelaarsakkoord in de sector Gemeenten d.d. 6 december 2005 is de hervorming van de FLOregeling een belangrijk onderwerp geweest. Uitgangspunt was dat de nieuwe FLO-regeling niet in strijd zou zijn met de Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd bij de arbeid (WGLB). Deze wet verbiedt een leeftijds onderscheid bij ontslag anders dan de AOW-gerechtigde leeftijd, tenzij er een objectieve rechtvaardiging voor dat onderscheid is. De nieuwe FLO-regeling bepaalt dat nieuwe medewerkers, die werkzaam zullen zijn in bezwarende functies, een aanstelling krijgen voor onbepaalde tijd maar zij zullen maximaal twintig jaar werkzaam zijn in de desbetreffende bezwarende functie. Deze periode van twintig jaar kan, onder voorwaarden, worden verlengd. Na deze periode zal de medewerker zijn loopbaan elders, binnen of buiten de gemeentelijke organisatie, voortzetten. Ik acht in deze afspraken geen onderscheid naar leeftijd aanwezig omdat er geen leeftijdsgrenzen zijn aangebracht, alleen is de afspraak gemaakt dat de medewerker niet langer dan twintig jaar in dezelfde bezwarende functie werkzaam is. Hij zal daarna, met steun van zijn werkgever, elders zijn carrière voortzetten. Werkgever en werknemer verplichten zich in dit kader onder meer tot uitvoering van een individueel overeengekomen loopbaanplan.

7

Op grond van welke argumenten is men van mening dat de leeftijds-grenzen in het VPL-akkoord gerechtvaardigd zijn? Zijn deze gerechtvaardigd met objectieve gegevens? Wordt de Kamer in kennis gesteld van het gevraagde commentaar van de Commissie gelijke behandeling en de reactie hierop van de regering hierop?

Sociale partners zijn van mening dat het in het VPL-akkoord gehanteerde onderscheid naar leeftijd de in de wet gestelde grenzen niet overschrijdt omdat het leeftijds onderscheid in de bij dit akkoord horende overgangsbepalingen objectief is gerechtvaardigd. In het oordeel van de CGB over het eigen handelen, zoals dat is neergelegd in haar Oordeel 2005-219¹, acht de Commissie het in het VPL-akkoord gemaakte leeftijds onderscheid objectief gerechtvaardigd. De Commissie acht het doel van het VPL-akkoord, nl. het streven naar een betaalbaar en stabiel pensioensysteem, dat binnen bepaalde leeftijdsgrenzen flexibel inzetbaar is en dat voorziet in een inkomensniveau dat in redelijke verhouding staat tot het inkomen tijdens het arbeidsleven en de duur daarvan, legitiem. Het middel van leeftijds onderscheid acht de Commissie passend omdat het eerder genoemde doel in zijn totaliteit zal kunnen worden bereikt. Verder acht de Commissie het middel noodzakelijk bij gebrek aan betere alternatieven ter bereiking van dat doel. Ik sluit een afschrift van het oordeel van de Commissie bij. Het kabinet voelt zich niet geroepen een reactie op dit oordeel te geven anders dan dat het met tevredenheid constateert dat het door sociale partners gerealiseerde VPL-akkoord de door de wet gestelde grenzen niet overschrijdt.

8

Hoe verhoudt de conclusie uit onderzoeken om een pro-actief leeftijdsbewust personeelsbeleid te zich tot het stellen van leeftijdsgrenzen, te meer daar uit het aangehaalde onderzoek blijkt dat de individuele verschillen groot kunnen zijn?

Het pro-actief leeftijdsbewust personeelsbeleid is relatief nieuw (na 1990 ontstaan) en richt zich met name op de gevolgen van anciënniteit in de functie. Het stellen van leeftijdsgrenzen richt zich vooral op de gevolgen van biologische veroudering. Hoewel individuele verschillen groot kunnen zijn, blijkt statistisch bij de gestelde leeftijden het omslagpunt te liggen.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.