

Vergaderjaar 2019–2020

29 544

Arbeidsmarktbeleid

Nr. 949

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 oktober 2019

In juni 2015 is de Gezondheidsraad gevraagd het kabinet te adviseren over het vraagstuk langer doorwerken en gezondheid.

In het door de Gezondheidsraad uitgebrachte advies staat de volgende hoofdvraag centraal: wat is er vanuit gezondheidsperspectief nodig voor langer doorwerken? De Gezondheidsraad heeft hiertoe vervolgens twee aspecten nader uitgewerkt: wat is de onderlinge wisselwerking tussen gezondheid en inzetbaarheid en wat heeft opleidingsniveau hiermee te maken? En wat zijn potentiële randvoorwaarden en mogelijke maatregelen om langer doorwerken mogelijk te maken? Hierbij bied ik u, mede namens de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, het rapport van de Gezondheidsraad aan¹.

De vragen zijn onverminderd actueel voor werkgevers en werknemers, maar ook voor de overheid. In het principeakkoord over de vernieuwing van het pensioenstelsel dat op 5 juni jl. is gepresenteerd, zijn aanvullende maatregelen aangekondigd. Het betreffen een minder snelle stijging van de AOW-leeftijd, een arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen en een pakket maatregelen dat het voor eenieder haalbaar maakt om gezond werkend het pensioen te bereiken; ook voor degenen met zwaar werk.

Conclusies Gezondheidsraad

De brede vraagstelling leidt tot een breed beeld aan uitkomsten. Zeer in het algemeen concludeert de Gezondheidsraad dat een slechte gezondheid uiteraard leidt tot verminderde inzetbaarheid. Omdat de pensioengerechtigde leeftijd in Nederland pas recent is opgeschoven, is er niet veel gelegenheid geweest om te onderzoeken wat de relatie andersom is: de effecten van langer doorwerken op de gezondheid.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Daarom heeft de Gezondheidsraad haar advies gebaseerd op indirect bewijs voor verminderde inzetbaarheid, namelijk indicatoren zoals verhoogde herstelbehoefte en meer ziekteverzuim. Een van de belangrijkste aanbevelingen is dan ook te blijven inzetten op onderzoek en monitoring op dit onderwerp.

Naast deze algemene conclusies omvat het rapport van de Gezondheidsraad een groot aantal deelconclusies voor diverse verschillende groepen. De Gezondheidsraad heeft zich in het bijzonder gericht op lager opgeleiden en concludeert dat het risico op het voortijdig verlaten van de arbeidsmarkt via werkloosheid, arbeidsongeschiktheid en vroegpensioen door een slechte gezondheid hoger blijkt naarmate het opleidingsniveau lager is.

De Gezondheidsraad geeft aan dat het beperkt mogelijk is om iets te zeggen over de effectiviteit van specifieke maatregelen ter bevordering van duurzame inzetbaarheid. Volgens de Gezondheidsraad is qua type maatregelen het meeste effect te verwachten van op maat geformuleerde regelmogelijkheden op individueel of op organisatieniveau. De maatregelen die de gezondheidsraad bekeken heeft variëren van coaching door een bedrijfsarts tot sporten op het werk.

Beleidsreactie

De Gezondheidsraad komt tot een aantal aanbevelingen die ik ter harte neem ter ondersteuning van mijn beleid. Ik ga hieronder achtereenvolgens in op: maatwerk in maatregelen voor inzetbaarheid, jong beginnen met duurzame inzetbaarheid, flexibele vormen van pensioenering, inzet op arbeidsomstandigheden en kennisontwikkeling.

Maatwerk in maatregelen voor inzetbaarheid

De Gezondheidsraad heeft gekeken naar de randvoorwaarden en andere factoren die samenhangen met de inzetbaarheid van oudere werkenden. Naast gezondheid en inkomen onderscheidt de Gezondheidsraad een drietal factoren die een rol spelen. Deze liggen op respectievelijk individueel, organisatie- en beleidsmatig niveau. Bij individuele factoren kan gedacht worden aan opleidingsniveau, vrije tijdbesteding en leefstijl. Belangrijke organisatiefactoren zijn arbeidsomstandigheden, voldoende regelmogelijkheden op het werk: zowel qua werkinhoud als qua individueel en levensfasebewust loopbaanbeleid. De Gezondheidsraad is ook ingegaan op beleidsmatige factoren zoals (financiële) prikkels voor arbeidsparticipatie of veranderingen in pensioenregelingen. Het gaat hier om potentiële randvoorwaarden, die van invloed kunnen zijn. De effectiviteit van elke maatregel afzonderlijk is volgens de Gezondheidsraad onduidelijk, echter wanneer alle maatregelen bij elkaar worden genomen is een klein gunstig effect duidelijk zichtbaar. Volgens de Gezondheidsraad zijn regelmogelijkheden (autonomie) op organisatieniveau de meest veelbelovende soort maatregelen die langer doorwerken mogelijk kunnen maken. Dit onderstreept het belang van maatwerk: maatregelen die aansluiten bij de individuele situatie van de werknemer en mogelijkheden bij de betreffende organisatie. Een herkenbaar beeld. Werkomstandigheden variëren immers tussen sector, organisatie en zelfs individuele werknemer.

Afgelopen jaren heeft SZW verschillende initiatieven ontplooid als onderdeel van het programma Duurzame Inzetbaarheid. Deze hebben verschillende aanknopingspunten opgeleverd voor passende maatregelen en het creëren van bewustwording en het bieden van handelingsperspectief door het delen van goede voorbeelden. Hierop zal worden

voortgebouwd bij het samen met werkgevers en werknemers uitwerken van het eerder genoemde pakket aan maatregelen om gezond te kunnen doorwerken aan het pensioen.

Een belangrijk doel van het programma was het vergroten van de bewustwording over de noodzaak om te investeren in duurzame inzetbaarheid in het Midden- en Kleinbedrijf, precies het organisatieniveau waarop de Gezondheidsraad veelbelovende maatregelen voor langer doorwerken ziet.

Een andere activiteit van het programma Duurzame inzetbaarheid was het stimuleren van leren en ontwikkelen bij lager opgeleide werkenden: een belangrijke manier om de positie van werkenden met een kwetsbare arbeidsmarktpositie te verbeteren. Om werkgevers en O&O-fondsen hierbij te ondersteunen heeft SZW bij zestien sectoren goede praktijkvoorbeelden in kaart gebracht.² Daarnaast is in samenwerking met AWWN een gedragsexperiment opgezet om te onderzoeken of managers hun medewerkers kunnen motiveren om te investeren in hun duurzame inzetbaarheid. De doelgroep betreft werknemers tot en met een MBO 4 niveau. Dit gedragsexperiment raakt het beleid inzake Leven Lang Ontwikkelen, waarop ik hieronder kort inga.

Jong beginnen

De Gezondheidsraad adviseert vanaf het begin van de loopbaan te beginnen met duurzame inzetbaarheid, bijvoorbeeld door loopbaanbeleid of maatregelen gericht op bewustwording voor veilig en gezond werken. Op die manier kan in een vroeg stadium rekening gehouden worden met de eventuele achteruitgang in gezondheid en inzetbaarheid op hogere leeftijd. Hoe eerder dit in het onderwijs wordt aangeleerd hoe beter dit in de praktijk kan worden gebracht wanneer men toetreedt tot de arbeidsmarkt. Zo worden toekomstige werknemers zich op jonge leeftijd al bewust van het belang van gezond en veilig werken en duurzame inzetbaarheid. Voor het middelbaar beroepsonderwijs is daarom, met ondersteuning van mijn departement, een keuzedeel ontwikkeld: «Blijvend fit, veilig en gezond werken». Met dit keuzedeel kan de student zijn vakmanschap ten aanzien van gezond en veilig werken verdiepen. In afstemming met de MBO-raad verken ik de mogelijkheid voor scholen om advies op maat te krijgen om dit keuzedeel specifiek te maken voor de betreffende beroepsopleiding.

Door ook als de loopbaan eenmaal is begonnen tijdig te investeren in scholing en ontwikkeling blijven mensen duurzaam inzetbaar op de arbeidsmarkt. Het kabinet richt zich hierop onder de noemer Leven Lang Ontwikkelen, zoals aangegeven in de kamerbrief van 27 september 2018.³ Focus ligt op het stimuleren van eigen regie van mensen op hun loopbaan en hun leven, zodat zij zich kunnen ontwikkelen, hun eigen keuzes kunnen maken en kunnen voorkomen dat zij hun baan verliezen. Het kabinet werkt in aanvulling op wat sociale partners en O&O fondsen al doen aan een uitgavenregeling voor individuele leer- en ontwikkelbudgetten.⁴ Om samen met alle betrokken partijen tot een doorbraak te komen en een sterke leercultuur te realiseren, verbetert het kabinet de randvoorwaarden

² Zie het rapport «Investeren in leren en ontwikkelen. Inzichten in succesvolle initiatieven in 16 sectoren» februari 2016. Uitgevoerd en begeleid door Capgemini Consulting. Te vinden op www.duurzameinzetbaarheid.nl.

³ Kamerstuk 30 012, nr. 92.

⁴ Het beschikbare budget voor deze uitgavenregeling is structureel ruim € 200 mln. De verwachting is dat deze regeling dit jaar kan worden gepubliceerd. Voor implementatie moet rekening worden gehouden met een tijdsbeslag van langer dan een jaar na publicatie.

via een meerjarig actiegericht programma. Daarin is onder meer veel aandacht voor het stimuleren van een leercultuur in het MKB⁵ en voor het meer flexibel maken van het onderwijsaanbod voor volwassenen.

Flexibele vormen van pensionering

Het belang van maatwerk komt ook terug in de aanbeveling van de Gezondheidsraad om te onderzoeken of flexibele vormen van pensionering beter passen bij de grote diversiteit in gezondheid op hogere leeftijd en bij de grote gezondheidsverschillen tussen laag- en hoogopgeleiden. Er bestaan reeds verschillende mogelijkheden om het aanvullend pensioen naar eigen wens in te richten. De ingangsdatum van het aanvullend pensioen kan (binnen grenzen) zelf gekozen worden, de hoogte van het aanvullend pensioen kan in de eerste jaren van pensionering hoger of lager worden vastgesteld (hoog-laag uitkering) en het aanvullend pensioen kan in deeltijd worden opgenomen. Daarnaast heeft de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid op 27 juni jl. een hoofdlijnenbrief naar de Tweede Kamer gezonden inzake het mogelijk maken van opname bedrag ineens op pensioeningangsdatum.⁶ Verbetering van de voorlichting van dergelijke mogelijkheden en inzicht in de financiële gevolgen ervan zijn belangrijke eerste stappen. Zodra mensen inzicht hebben in de mogelijkheden, kunnen zij hun pensioen naar eigen wens inrichten. Het is hierbij belangrijk om op te merken dat het handelingsperspectief afneemt naarmate het aanvullend pensioen lager is. De AOW-uitkering wordt dan een veel belangrijker inkomenscomponent.

Bij flexibele vormen van pensionering gaat het niet alleen over het inkomen, maar ook over het actief blijven op de arbeidsmarkt tot pensionering. Een geleidelijke afbouw van werk kan niet alleen voor de gezondheid, zoals de Gezondheidsraad adviseert, maar ook voor het arbeidsplezier verstandiger zijn dan pensionering in een keer. Generatiepacten, die door sociale partners afgesloten kunnen worden, kunnen hier uitkomst in bieden. Oudere werknemers kunnen ervoor kiezen minder uren te gaan werken, waarbij het salaris minder wordt verlaagd en de pensioenopbouw volledig in stand blijft. Het voordeel is dat hun kennis en kunde nog wel beschikbaar blijft voor de organisatie. Naast de afspraken uit het principeakkoord over vernieuwing van het pensioenstelsel over een minder snelle stijging van de AOW-leeftijd, arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen en een pakket maatregelen dat het voor eenieder haalbaar maakt om gezond werkend het pensioen te bereiken, is het kabinet bereid te onderzoeken of er belemmeringen worden ervaren bij het afsluiten van generatiepacten of als mensen in deeltijd willen pensioneren.

Inzet op arbeidsomstandigheden

De Gezondheidsraad vraagt in haar advies aandacht voor goede arbeidsomstandigheden als basisvoorwaarde voor langer doorwerken. Ik zet daar stevig op in. Mijn arbeidsomstandighedenbeleid is gericht op voorkomen van uitval door werk, waarbij werkenden tot hun pensioen vitaal werkzaam en productief zijn en waarbij gezondheidsschade op korte en lange termijn wordt voorkomen. Een aantal speerpunten en toekomstige aandachtsgebieden binnen arbeidsomstandigheden heb ik geschetst in mijn beleidsreactie op de Arbobalans 2018 van 14 februari dit jaar.⁷ Goede arbeidsomstandigheden zijn primair de verantwoordelijkheid van

⁵ Naar aanleiding van motie Wiersma (Kamerstuk 35 074, nr. 45) is hiervoor vanaf 2020 structureel € 48 mln beschikbaar.

⁶ Kamerstuk 32 043, nr. 486.

⁷ Beleidsreactie op de Arbobalans 2018, 14 februari 2019. Kamerstuk 25 883, nr. 340.

werkgevers in samenwerking met werknemers. Een van de rollen van de overheid hierin is faciliteren en de samenwerking opzoeken, onder meer met het programma Eerlijk, Gezond en Veilig, en het programma Preventie Beroepsziekten met de campagne Veilig Werken met Gevaarlijke Stoffen.

Kennisontwikkeling

De Gezondheidsraad concludeert – gegeven de relatieve prilheid van aandacht voor duurzame inzetbaarheid – dat er weinig gegevens beschikbaar zijn over de effectiviteit van maatregelen die de duurzame inzetbaarheid stimuleren. De Gezondheidsraad adviseert daarom de ontwikkeling van de gezondheid in relatie tot langer doorwerken te blijven monitoren opdat op termijn beter zicht ontstaat op de effectiviteit van maatregelen. Ik onderschrijf dit en in opdracht van mij worden dan ook diverse onderzoeksprogramma's uitgevoerd waarbinnen er specifieke aandacht is voor duurzame inzetbaarheid. Daartoe werkt SZW samen met verschillende kennispartners.⁸ TNO richt zich in de lopende meerjarenprogrammering Arbeid en Gezondheid 2018–2021 op een drietal hoofdlijnen met het doel om kennis te ontwikkelen, te borgen en overzichtelijk toegankelijk te maken. Een van de hoofdlijnen betreft de vraag: hoe houden we mensen en organisaties langer gezond en productief aan het werk?

In het kader van het thema «Interventies gezond en veilig werken & gedragsbeïnvloeding» lopen verschillende projecten die gericht zijn op het ontwikkelen en evalueren van interventies bij bedrijven.

Als onderdeel van het programma Monitoring van Arbeid voert TNO longitudinaal onderzoek uit naar onder welke omstandigheden werknemers met behoud van een goede productiviteit en een goede gezondheid aan het werk kunnen en willen blijven en welke effecten dat heeft op de duurzame inzetbaarheid. Daarnaast voert TNO dit jaar een voorstudie uit naar de prioritaire risico's en risicogroepen als het gaat om fysiek zwaar werk. Waarin reeds gekeken wordt naar goede praktijken, knelpunten en behoeften. Op basis daarvan zal vanaf 2020 beleid worden ontwikkeld in het kader van het programma Preventie Beroepsziekten en uitgerold samen met branches die te maken hebben met fysiek zwaar werk en fysiek zware beroepen. Tegelijkertijd gaat er in 2020 een Europese campagne van start gericht op het voorkomen van beroepsziekten door fysiek zwaar werk.

Mede naar aanleiding van het pakket aan maatregelen om gezond te kunnen doorwerken tot aan het pensioen, zoals afgesproken in het principeakkoord, heb ik RIVM onlangs de opdracht gegeven om onderzoek te doen naar hoe de gezondheid zich rond de AOW-leeftijd op lange termijn zal ontwikkelen en waar nog kansen liggen voor verbetering van de gezondheid en duurzame inzetbaarheid. De uitkomsten hiervan moeten aanknopingspunten bieden voor preventief beleid gericht op duurzame inzetbaarheid.

Tot slot

Het advies van de Gezondheidsraad schetst de contouren van wat er nodig is om langer doorwerken mogelijk te maken. Alle partijen die betrokken zijn bij de uitwerking daarvan: bedrijven, werknemers, de overheid en vooral Nederland als geheel hebben hierin een gemeenschappelijk belang en een gezamenlijk doel. We kunnen niet zorgen dat

⁸ Een overzicht kunt u vinden in de kennisagenda SZW 2019/2020.

niemand meer uitvalt. Maar we kunnen er wel alles aan doen om iedereen in staat te stellen in goede gezondheid hun pensioen te halen en van hun oude dag te genieten.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
T. van Ark