SEOR
Erasmus School of Economics

BELEIDSTHEORIE MAATWERKREGELING DUURZAME INZETBAARHEID EN EERDER UITTREDEN

Eindrapport

Arie Gelderblom
Jaap de Koning
Arie-Jan van der Toorn
Elisa de Vleeschouwer

COLOFON

DIT IS EEN UITGAVE VAN

SEOR BV

© SEOR BV / ROTTERDAM, DECEMBER 2020

Niets van deze uitgave mag op welke wijze dan ook worden verveelvoudigd zonder de voorafgaande toestemming van de uitgever en andere auteursrechthebbenden. SEOR is niet aansprakelijk voor gegevens die door derden werden verstrekt.

INHOUDSOPGAVE

SAMENVATTING EN CONCLUSIES I

1 INLEIDING 2

1.1 Maatwerkregeling duurzame inzetbaarheid en eerder uittreden 2

1.2 Doel van het onderzoek en onderzoeksvragen 3

1.3 Onderzoeksactiviteiten 3

1.4 Leeswijzer 4

2 BELEIDSTHEORIE 6

2.1 Inleiding 6

2.2 Duurzame inzetbaarheid 7

2.3 Eerder uittreden 13

2.4 Reflectie 18

3 INDICATOREN 21

3.1 Algemeen 21

3.2 Duurzame inzetbaarheid 21

3.3 Eerder uittreden 25

4 INFORMATIEVOORZIENING, MONITORING EN EVALUATIE 29

4.1 Visies op noodzaak monitoring en evaluatie 29

4.2 Reeds beschikbare gegevens 30

4.3 Additionele gegevensverzameling 31

4.4 Conclusies 36

LITERATUURLIJST 38

I BESTAANDE LITERATUUR 42

II METING GEZONDHEID 49

III BESTAANDE DATABESTANDEN 52

SAMENVATTING EN CONCLUSIES

De *maatwerkregeling duurzame inzetbaarheid en eerder uittreden* is gericht op het faciliteren van sectorale maatwerkafspraken rondom duurzame inzetbaarheid en eerder uittreden. De regeling is een uitvloeisel van het pensioenakkoord. Eén van de afspraken uit dit akkoord is onder meer dat een werkgever tijdelijk en onder bepaalde voorwaarden niet langer de RVU-heffing verschuldigd is bij vertrekregelingen met oudere werknemers. De maatwerkregeling houdt in dat sociale partners in sectoren in gezamenlijk overleg subsidieaanvragen kunnen indienen met als doel het duurzaam inzetbaar houden van werkenden, en het wegnemen van knelpunten bij werkgevers voor het realiseren van regelingen rond eerder uittreden. Binnen het budget van 1 miljard euro voor de periode van 2021 tot en met 2025, is maximaal 75% beschikbaar voor maatregelen gericht op het wegnemen van knelpunten rond eerder uittreden en minimaal 25% voor investeringen in duurzame inzetbaarheid. Uiteindelijk doel van de regeling is dat werkenden zoveel mogelijk gezond en werkend hun pensioen bereiken.

Het doel van dit onderzoek is een basis te leggen voor de monitoring en evaluatie van de subsidieregeling, en in het bijzonder voor de effectevaluatie hiervan. Daartoe zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Wat is de beleidstheorie van de te evalueren subsidieregeling?
2. Hoe kan een geoperationaliseerde beleidstheorie van de subsidieregeling eruitzien?
3. Welke gegevens zijn geschikt voor de evaluatie van de subsidieregeling?

In het kader van dit onderzoek is gebruik gemaakt van deskresearch en interviews met beleidsmedewerkers, vertegenwoordigers van sociale partners (zowel centraal als van specifieke sectoren) en experts.

Hieronder gaan we nader in op de onderzoeksvragen. Dit gebeurt apart voor beide onderdelen van de regeling, omdat ieder een geheel eigen karakter kent.

Duurzame inzetbaarheid

Dit onderdeel heeft tot doel om een impuls te geven aan het beleid gericht op duurzame inzetbaarheid. Dit moet leiden tot een cultuuromslag, zodat er structureel aandacht is voor het thema en in de toekomst meer werkenden de AOW-leeftijd gezond en werkend bereiken. Voor de ***beleidstheorie*** wordt het bovenstaande nader ontleed in een keten van opeenvolgende schakels:

- De keten begint met *activiteiten* die door de regeling worden ondersteund. Dit varieert van voorlichting en communicatie, kortdurende trainingen, het opzetten van een infrastructuur om duurzame inzetbaarheid te bevorderen, concrete instrumenten, tot monitoring en evaluatie.
- De volgende stap is dat bedrijven en werknemers deelnemen die dit het meeste nodig hebben, en zonder de regeling niet waren bereikt met beleid op dit terrein (*netto bereik* of *output*).
- Bij deze groep dienen de bewustwording en kennis vergroot te worden over gezond leven en werken en vaardigheden verder ontwikkeld te worden om regie te nemen over de eigen loopbaan (*outcome*).
- Dit dient zich in een volgende stap concreet te vertalen in gedrag, zoals een meer ontwikkeld personeelsbeleid en betere werkomstandigheden (bedrijven), of toename van mobiliteit en scholing en gezonder leven en werken (werknemers) (*impact*). Belangrijk is dat deze

veranderingen in gedrag vanzelfsprekend worden en blijvend verankerd raken (cultuuromslag).
- Het uiteindelijke doel is dat door deze gedragsveranderingen meer werkenden gezond en werkend de AOW-leeftijd halen.

Cruciaal in deze keten is dus dat:

1. Personen en werkgevers bereikt worden die dit het meeste nodig hebben en anders niet of veel minder bereikt zouden zijn met beleid op dit terrein.
2. De gekozen beleidsinstrumenten daadwerkelijk bewustwording, kennis en gedrag beïnvloeden. Met andere woorden: dat de instrumenten effectief zijn.

Punt 1 kan worden bereikt door een nulmeting te doen naar hoe het momenteel zit met bewustwording, kennis en vaardigheden ten aanzien van duurzame inzetbaarheid bij verschillende groepen werknemers en typen bedrijven. Op grond hiervan kunnen dan centraal binnen sectoren zodanige criteria voor deelname aan activiteiten worden geformuleerd dat daadwerkelijk die bedrijven en werkenden worden bereikt bij wie bewustwording, kennis en vaardigheden nog onvoldoende zijn. Het is niet aan te bevelen om het vaststellen van deelnamecriteria verder binnen sectoren door te decentraliseren, omdat er dan geen zicht is op de uitvoering. Het risico is dan groot dat in de praktijk veel bedrijven en werkenden zullen deelnemen waarvoor dit geen meerwaarde heeft. Bij een sterk gedecentraliseerde aanpak zijn uitvoerders geneigd om deelnemers te selecteren die gemotiveerd zijn. De kans op optisch succes is dan groot, maar dit doet juist afbreuk aan het netto-bereik.

Punt 2 kan worden bereikt door bij de keuze van activiteiten te rade te gaan bij de kennis over effectieve maatregelen uit bestaande studies. Het is daarom belangrijk dat deze kennis ter beschikking wordt gesteld aan sectoren en bedrijven. Sectoren worden hierin ondersteund door het MIP (via een quickscan van de bestaande kennis en een platform voor kennisdeling). Wel is zo dat deze kennis de nodige leemtes kent. Daarom zou het verstandig zijn om de maatwerkregeling te monitoren en ook tussentijds te evalueren zodat de ervaringen in de eerste jaren kunnen worden gebruikt om de uitvoering in de jaren daarna zo nodig te verbeteren.

Voor de ***operationalisering*** van de beleidstheorie dienen geschikte indicatoren te worden bepaald en de daarvoor benodigde ***gegevens*** te worden gespecificeerd. Als gegevens beschikbaar zijn uit bestaande bronnen dan heeft dit de voorkeur. Op voorhand is echter duidelijk dat over bewustwording, kennis en vaardigheden met betrekking tot duurzame inzetbaarheid heel weinig bekend is uit bestaande bronnen. Wat gezondheid betreft is het twijfelachtig of op voldoende schaal betrouwbare gegevens beschikbaar zijn uit bestaande bronnen. Enquêtes onder werkenden en bedrijven zullen daarom nodig zijn. De uitvoering van enquêtes vereist dat sectoren een registratie bijhouden van contactgegevens van bedrijven en werkenden die deelnemen aan activiteiten in het kader van de maatwerkregeling. Voor het meten van de effecten van de activiteiten is verder vereist dat een vergelijking kan worden gemaakt met niet-deelnemers. Ook daarvoor moet bekend zijn wie er deelnemen.

Gegevens over mobiliteit en banen, relevant voor gedragseffecten, zijn wel op voldoende schaal beschikbaar uit bestaande (administratieve) bronnen. Maar om bruikbaar te zijn zouden deze gekoppeld moeten worden aan de enquêtegegevens. Dit kan het handigst op basis van BSN-nummers. Een alternatief is om deze gegevens ook via de enquêtes te verkrijgen, maar dat leidt dan wel tot omvangrijke vragenlijsten. Verder zijn administratieve gegevens betrouwbaarder.

Als geen registratie van deelnemers bijgehouden wordt, zullen zelfs elementaire vormen van monitoring en evaluatie lastig worden.

Eerder uittreden

Het andere onderdeel van de regeling richt zich op het wegnemen van knelpunten bij werkgevers om werknemers eerder te laten uittreden die daar vanwege hun gezondheid behoefte aan hebben. Uit de interviews blijkt dat bij de sociale partners dit onderdeel meer leeft dan duurzame inzetbaarheid.

De ***beleidstheorie*** van dit onderdeel start met de aard van de maatregel en de invulling hiervan in sectoren. De tijdelijke versoepeling van de RVU-heffing heeft als doel de werknemers die zich niet voldoende hebben kunnen voorbereiden op de verhoging van de AOW-leeftijd en die niet in staat zijn gezond werkend de AOW-leeftijd te bereiken, de mogelijkheid te bieden vervroegd uit te treden. Niet voor alle werkgevers is het financieel haalbaar om alle werknemers die hier behoefte aan hebben een RVU aan te bieden. Zeker in sectoren waar zwaar werk veel voorkomt of veel kleinere bedrijven zijn, kunnen financiële knelpunten optreden. In dit knelpunt voorziet de subsidie. Werkgevers kunnen maximaal 25% subsidie krijgen voor de RVU's die zij afspreken met werknemers.

Ook bij dit onderdeel is aan te bevelen dat sectoren centraal doelgroep-criteria vaststellen. Hiermee houdt men zicht op de uitvoering en wordt voorkomen dat in de praktijk de regeling ook gebruik wordt voor groepen die veel minder knelpunten ondervinden in hun werk. De sectoren die wij gesproken hebben zijn dit ook van plan. Bij de doelgroep-criteria voor deelnemers denken zij aan objectieve criteria zoals functie. Maatwerk moet dan ook vooral zo geïnterpreteerd worden dat sectoren eigen criteria kunnen formuleren, bijvoorbeeld welke functies in aanmerking komen. In de praktijk zijn de groepen die in aanmerking kunnen komen voor de regeling relatief groot binnen de betreffende leeftijdscategorie. Het gaat dan bijvoorbeeld om alle meer uitvoerende functies.

De volgende stap in de beleidstheorie is dat de deelnemers dankzij de regeling gezond de AOW-leeftijd bereiken, terwijl ze dat anders niet of in mindere mate hadden gedaan. Dit betekent dat voor de effectiviteit cruciaal is dat deelnemers:

1. Zonder de regeling niet waren uitgetreden.
2. Werkend niet gezond de AOW-leeftijd zouden hebben bereikt.
3. Een betere (of minder slechte) gezondheid hebben dankzij de uittreding in vergelijking met de situatie dat ze hadden blijven werken. Verondersteld wordt dus dat de uittreding een gunstig effect heeft op de gezondheid, of in ieder geval een verslechtering (deels) voorkomt.

Deze randvoorwaarden zullen zeker niet altijd opgaan:

- In de gesprekken wordt aangegeven dat voor een deel van degenen die via de regeling uittreden geldt dat zij dat anders ook wel zouden doen. Deze uittreding zou dan deels via andere routes verlopen, zoals de WW, ziektewet en WIA. Denkbaar is dat uittreding via de maatwerkregeling door betrokkenen wel als prettiger wordt ervaren ("vertrek door de voordeur", geen controle door instanties) dan dergelijke andere routes, maar dit is niet zeker en zal ook afhangen van de financiële condities (randvoorwaarde 1).
- Of mensen de AOW-leeftijd niet gezond zullen bereiken is drie jaar van tevoren niet helemaal in te schatten, waardoor moeilijk te vermijden is dat personen deelnemen die zonder deelname gezond de AOW-leeftijd bereiken (randvoorwaarde 2).
- Verder blijkt uit de literatuur dat voor de gezondheid eerder uittreden lang niet altijd gunstiger is dan (door)werken (randvoorwaarde 3).

Voor de ***operationalisering*** betekent dit dat informatie over de kenmerken van de deelnemers en de gezondheid cruciaal is. Wanneer dit voor een belangrijk deel via koppeling met bestaande ***gegevens*** kan worden vastgesteld, is het tegelijkertijd ook mogelijk om een vergelijking te maken met zoveel mogelijk vergelijkbare niet-deelnemers. Dit is cruciaal voor de effectiviteitsmeting. Waarschijnlijk zullen voor dit onderdeel van de regeling wel individuele gegevens worden geregistreerd, waarmee de koppeling met CBS-microdata kan worden uitgevoerd. De enige onzekerheid is dan nog of deze data

voldoende betrouwbare gezondheidsdata bevatten. Zo niet, dan zou deze informatie uit een andere bron (bijvoorbeeld enquêtes) verkregen moeten worden. Daarvoor zijn ook contactgegevens nodig.

Slot

De belangrijkste conclusies kunnen als volgt worden samengevat.

- Uit de interviews blijkt dat eerder uittreden bij sectoren meer leeft dan duurzame inzetbaarheid. Er moet dus voor worden gewaakt dat dit niet het “ondergeschoven kindje” wordt van de maatwerkregeling. Dit wordt deels opgevangen doordat sectoren in ieder geval moeten investeren in duurzame inzetbaarheid om voor subsidie in aanmerking te komen. Belangrijk is dat ook de invulling van dit onderdeel voldoende aandacht krijgt.
- Cruciaal startpunt voor de effectiviteit van de regeling is de selectie van deelnemers die de maatregelen uit de regeling het meeste nodig hebben. Daarvoor is aan te bevelen dat sectoren centraal doelgroep-criteria vaststellen.
- Voor een goede monitoring en evaluatie van de regeling is een combinatie nodig van het benutten van bestaande gegevens en aanvullende dataverzameling via enquêtes.
- Voor beide is een adequate deelnemersregistratie een noodzakelijke voorwaarde.

1 INLEIDING

1 INLEIDING

1.1 MAATWERKREGELING DUURZAME INZETBAARHEID EN EERDER UITTREDEN

Het kabinet heeft op 5 juni 2019 een akkoord bereikt met sociale partners over de vernieuwing van het pensioenstelsel. Een van de maatregelen die hieruit voortvloeit, is een tijdelijke subsidieregeling gericht op het faciliteren van sectorale maatwerkafspraken rond duurzame inzetbaarheid en eerder uittreden. Sociale partners in sectoren kunnen in gezamenlijk overleg subsidieaanvragen indienen om daarmee een stevige impuls te geven aan beleid en maatregelen gericht op duurzame inzetbaarheid, langer doorwerken en een goede overgang van werk naar pensioen. Uiteindelijk doel is dat werkenden zoveel mogelijk gezond en werkend hun pensioen halen. Om dit te bereiken, moet een cultuuromslag worden bewerkstelligd voor wat betreft duurzame inzetbaarheid.

De Maatwerkregeling Duurzame Inzetbaarheid en Eerder Uittreden (MDIEU) bestaat uit twee onderdelen. Het onderdeel duurzame inzetbaarheid (DI) heeft tot doel om duurzame inzetbaarheid te stimuleren en er op die manier voor te zorgen dat meer mensen gezond werkend de AOW-leeftijd halen. Maar niet iedereen is in de gelegenheid geweest om zich voor te bereiden op de hogere AOW-leeftijd en voor niet iedereen is het nog zinvol om, zo aan het einde van de loopbaan, te investeren in de eigen duurzame inzetbaarheid. Daarom ondersteunt het onderdeel eerder uittreden (EU) van de regeling werkgevers om een regeling voor vervroegde uitreding aan te bieden aan de groep oudere werknemers die moeite hebben om gezond werkend hun pensioen te bereiken. Samenwerkingsverbanden binnen sectoren stellen een integraal activiteitenplan op, dat is gebaseerd op een analyse van de meerjarige opgaven waarvoor de betreffende sector staat. Activiteitenplannen die enkel gericht zijn op eerder uittreden van werknemers komen niet voor subsidie in aanmerking; activiteitenplannen die enkel of grotendeels gericht zijn op duurzame inzetbaarheid wel.

Het totale budget van de maatwerkregeling bedraagt 1 miljard euro voor de periode van 2021 tot en met 2025. Er is in totaal 960 miljoen euro beschikbaar voor sectorale activiteiten op het gebied van duurzame inzetbaarheid (minimaal 25%) en eerder uittreden (maximaal 75%). Daarnaast is er 4 miljoen euro beschikbaar voor de sectoranalyses. Het resterende bedrag is bedoeld voor bovensectorale initiatieven, die geen onderdeel zijn van dit onderzoek.

Duurzame inzetbaarheid

Maatregelen voor duurzame inzetbaarheid kunnen zich richten op de volgende thema's:

1. Het bevorderen van gezond, veilig en vitaal werken
2. Het bevorderen van goed werkgeverschap en goed opdrachtgeverschap
3. Het stimuleren van leven lang ontwikkelen en arbeidsmobiliteit van werkenden
4. Het bevorderen van bewustwording en eigen regie van werkenden op hun loopbaan

Binnen de bovengenoemde thema's zijn de volgende activiteiten subsidiabel:

- Het ontwikkelen en toepassen van sectorale instrumenten, methoden of werkwijzen, inclusief het uitvoeren van onderzoek in verband hiermee.
- Activiteiten op maat voor individuele arbeidsorganisaties.
- Het opzetten van infrastructuur om structureel duurzame inzetbaarheid te bevorderen.
- Communicatie- of voorlichtingsactiviteiten.

- Kortdurende trainingen van of workshops voor groepen.
- Monitoring en evaluatie.

Er zal een zogenaamde menukaart beschikbaar worden gesteld, waarin per thema voorbeelden van subsidiabele activiteiten zijn opgenomen.

Eerder uittreden

Werkgevers kunnen van 2021 tot en met 2025 gebruik maken van een fiscale drempelvrijstelling voor regelingen voor vervroegd uittreden (Wetsvoorstel bedrag ineens, RVU en verlofsparen). De maatwerkregeling biedt sociale partners in sectoren ruimte om knelpunten bij het realiseren van regelingen voor eerder uittreden, die vrijgesteld zijn van de RVU-heffing, te verlichten. De subsidiabele activiteit is een regeling voor eerder uittreden. Samenwerkingsverbanden dienen de keuze voor een specifieke groep oudere werknemers in hun sector die in aanmerking komt voor de regeling te onderbouwen met een analyse.

Daarnaast moeten de regelingen aansluiten bij de wettelijke voorwaarden die worden gesteld aan de vrijstelling van de RVU-heffing. De aanvangsdatum van de regelingen mag bijvoorbeeld niet eerder dan drie jaar voor de AOW-leeftijd zijn. Op een aantal vlakken zijn de voorwaarden voor de subsidie strenger dan die voor de vrijstelling van de RVU-heffing. Zoals we hierboven al hebben beschreven, mogen de regelingen niet integraal op de hele doelgroep worden toegepast. Voorts geldt dat, als er in een sector collectieve afspraken over RVU's zijn gemaakt, er alleen subsidie mogelijk is als deze op de drempelvrijstelling zijn geijkt.[1]

1.2 DOEL VAN HET ONDERZOEK EN ONDERZOEKSVRAGEN

Op dit moment is het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (hierna: SZW) bezig om de subsidieregeling verder te ontwerpen. In december 2020 wordt de subsidieregeling gepubliceerd. Vanaf medio januari 2021 kan subsidie worden aangevraagd voor een sectoranalyse, vanaf 1 juni 2021 kunnen sectoren een aanvraag indienen voor een subsidie voor het activiteitenplan. In de jaren daarna zal SZW nog meerdere tijdvakken openstellen voor het indienen van subsidieaanvragen voor activiteitenplannen. Monitoring en evaluatie zal onderdeel uitmaken van de regeling. Het doel van dit onderzoek is een basis te leggen voor de monitoring en evaluatie van de subsidieregeling, en in het bijzonder voor de effectevaluatie hiervan. Daartoe zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Wat is de beleidstheorie van de te evalueren subsidieregeling?
2. Hoe kan een geoperationaliseerde beleidstheorie van de subsidieregeling eruitzien?
3. Welke gegevens zijn geschikt voor de evaluatie van de subsidieregeling?

1.3 ONDERZOEKSACTIVITEITEN

In het kader van dit onderzoek is gebruik gemaakt van deskresearch en interviews. Bij de deskresearch gaat het dan om beleidsstukken en literatuur rondom duurzame inzetbaarheid en eerder uittreden. Daarnaast zijn 19 interviews uitgevoerd met:

- Beleidsmedewerkers die betrokken zijn (geweest) bij de totstandkoming van de regeling (4)

[1] In het wetsvoorstel wordt uitgegaan van een drempelvrijstelling van 21.200 euro. Dit bedrag moet nog definitief worden vastgesteld en wordt jaarlijks geïndexeerd.

- Vertegenwoordigers van centrale sociale partners die betrokken zijn geweest bij overleg rondom de totstandkoming van de regeling (4)
- Brancheorganisaties die zich beraden op de mogelijke toepassing van de regeling voor hun eigen sector (5)
- Experts op het terrein van duurzame inzetbaarheid, eerder uittreden en de beschikbare data rondom deze thema's (6).

1.4 LEESWIJZER

Dit rapport is als volgt opgebouwd:

- In hoofdstuk 2 bespreken we de beleidstheorie van beide onderdelen van de regeling. Daarbij gaan we ook in op een aantal aandachtspunten bij de veronderstelde mechanismen.
- In hoofdstuk 3 operationaliseren we de beleidstheorie in meetbare indicatoren.
- In hoofdstuk 4 gaan we in op de monitoring en evaluatie van de maatwerkregeling: welke data zijn hiervoor beschikbaar, welke aanvullende gegevens moeten nog worden verzameld en hoe kun je dit het beste doen?

Tevens zijn een aantal bijlagen opgenomen over relevante onderwerpen in de bestaande literatuur (I), de meting van gezondheid (II) en bestaande databestanden (III).

2 BELEIDSTHEORIE

2 BELEIDSTHEORIE

2.1 INLEIDING

Het onderdeel duurzame inzetbaarheid heeft een geheel ander karakter dan het onderdeel eerder uittreden. Daarom stellen we aparte conceptuele kaders voor beide onderdelen op. Het onderdeel duurzame inzetbaarheid heeft tot doel om een impuls te geven aan het beleid gericht op duurzame inzetbaarheid. Dit moet leiden tot een cultuuromslag, waardoor de aandacht voor dit thema verder toeneemt en op een hoog peil blijft – zodat in de toekomst nog meer werkenden de AOW-leeftijd gezond en werkend bereiken. Het onderdeel eerder uittreden wil bevorderen dat oudere werknemers voor wie dit doel niet meer haalbaar is, eerder kunnen stoppen met werken.

Het stimuleren van eerder uittreden (zowel de fiscale vrijstelling als deze maatwerkregeling) is tijdelijk. Door de gelijktijdige inzet op duurzame inzetbaarheid, moeten werknemers na deze periode in staat zijn om (1) door te werken tot de AOW-leeftijd of (2) zelf beslissingen te nemen en voorzieningen te treffen om eerder te stoppen.

Kortom: het onderdeel duurzame inzetbaarheid heeft een brede doelgroep en doelen met een lange-termijnkarakter, waarvan pas ruim na de looptijd van de maatwerkregeling volledig duidelijk zal zijn of deze bereikt worden. Het onderdeel eerder uittreden is juist bedoeld voor een relatief kleine groep (een deel van degenen die drie jaar voor hun AOW-leeftijd zitten) en hier zal al tijdens de looptijd grotendeels nagegaan kunnen worden of het doel bereikt is.

Om te realiseren dat zoveel mogelijk mensen gezond (en werkend) hun pensioen bereiken, zijn twee zaken van belang. Deze zaken kunnen gezien worden als randvoorwaarden voor het bereiken van de beleidsdoelen:

1. Het bereik van instrumenten voor duurzame inzetbaarheid en eerder uittreden moet worden vergroot (ten opzichte van de huidige situatie). Dit kan door de toepassing van instrumenten te vergroten, het instrumentarium uit te breiden en het bestaande beleid te bestendigen.
2. De toegepaste instrumenten moeten effectief zijn.

De hoogte en de verdeling van de subsidies via de maatwerkregeling zijn bepalend voor het bereik en zullen ook van invloed zijn op de effectiviteit. In kader 2.1 beschrijven we de visie van respondenten op de hoogte en de verdeling van de subsidiemiddelen. Daaruit komt naar voren dat het budget van bijna 1 miljard euro hoog is, maar verdeeld moet worden over een grote groep werkenden. De doelstelling van het ministerie is om de middelen zo te verdelen dat elke sector die een impuls wil geven aan duurzame inzetbaarheid en/of knelpunten rond eerder uittreden wil oplossen hiervan gebruik kan maken. Hoe het bereik en de verdeling hiervan in de praktijk uit zullen pakken, is een belangrijk aandachtspunt. Dit wordt bevestigd door eerdere ervaringen met sectorale ESF-subsidies. Hierbij was het bereik lager dan beoogd en bleven een aantal sectoren (met name de dienstensector) achter qua deelname (zie ook bijlage I.2).

Kader 2.1 Visies op hoogte en verdeling subsidiemiddelen

Oorspronkelijk is ingezet op een 50/50 verdeling tussen beide elementen van de regeling, maar vanuit de wens van de sociale partners (vakbonden) is het deel voor eerder uittreden verhoogd. Een van de sociale partners geeft aan dat dit deels met de coronacrisis te maken had, waardoor er een grotere druk komt op sommige sectoren met veel oudere werknemers. Daarbij wijzen diverse beleidsmedewerkers er wel op dat eerder uittreden aanzienlijk "duurder" is per deelnemer dan het onderdeel duurzame inzetbaarheid. Op voorhand valt uit te rekenen dat een regeling maar een beperkt deel van de totale groep die niet meer dan drie jaar voor de AOW-leeftijd zit, kan bereiken. Per traject zijn de kosten (maximaal) 25%*€ 21.200*3 jaar = € 15.900 per persoon. Er kunnen dan in totaal ongeveer 50.000 trajecten bekostigd worden.

Enkele beleidsmedewerkers wijzen erop dat de bijna € 250 miljoen die voor duurzame inzetbaarheid wordt gereserveerd, aanzienlijk hoger is dan het budget dat bijvoorbeeld voor duurzame inzetbaarheid beschikbaar was binnen het ESF-programma (€ 101 miljoen voor de gehele programmaperiode 2014-2020). Maar volgens een van de sociale partners is ook bijna € 250 miljoen uitgesmeerd over de gehele werkzame bevolking een beperkt bedrag. Een belangrijk doel van dit onderdeel van deze subsidieregeling is dan ook dat niet iedereen in hele omvangrijke interventies deelneemt, maar om een soort 'cultuuromslag' te veroorzaken, waarbij zowel werknemers als werkgevers het belang zien van inzetten op duurzame inzetbaarheid.

De doelstelling van SZW is: subsidiemiddelen optimaal verdelen, zodat iedere sector of branche die een impuls wil geven aan duurzame inzetbaarheid en knelpunten rond eerder uittreden wil oplossen ervan gebruik kan maken. Dat houdt in dat elke sector krijgt wat voor die sector (zoveel mogelijk) proportioneel is. In de "potloodschets" die SZW nu maakt over de verdeling van middelen wordt in eerste instantie uitgegaan van een verdeling over sectoren op basis van een aantal mogelijke criteria.

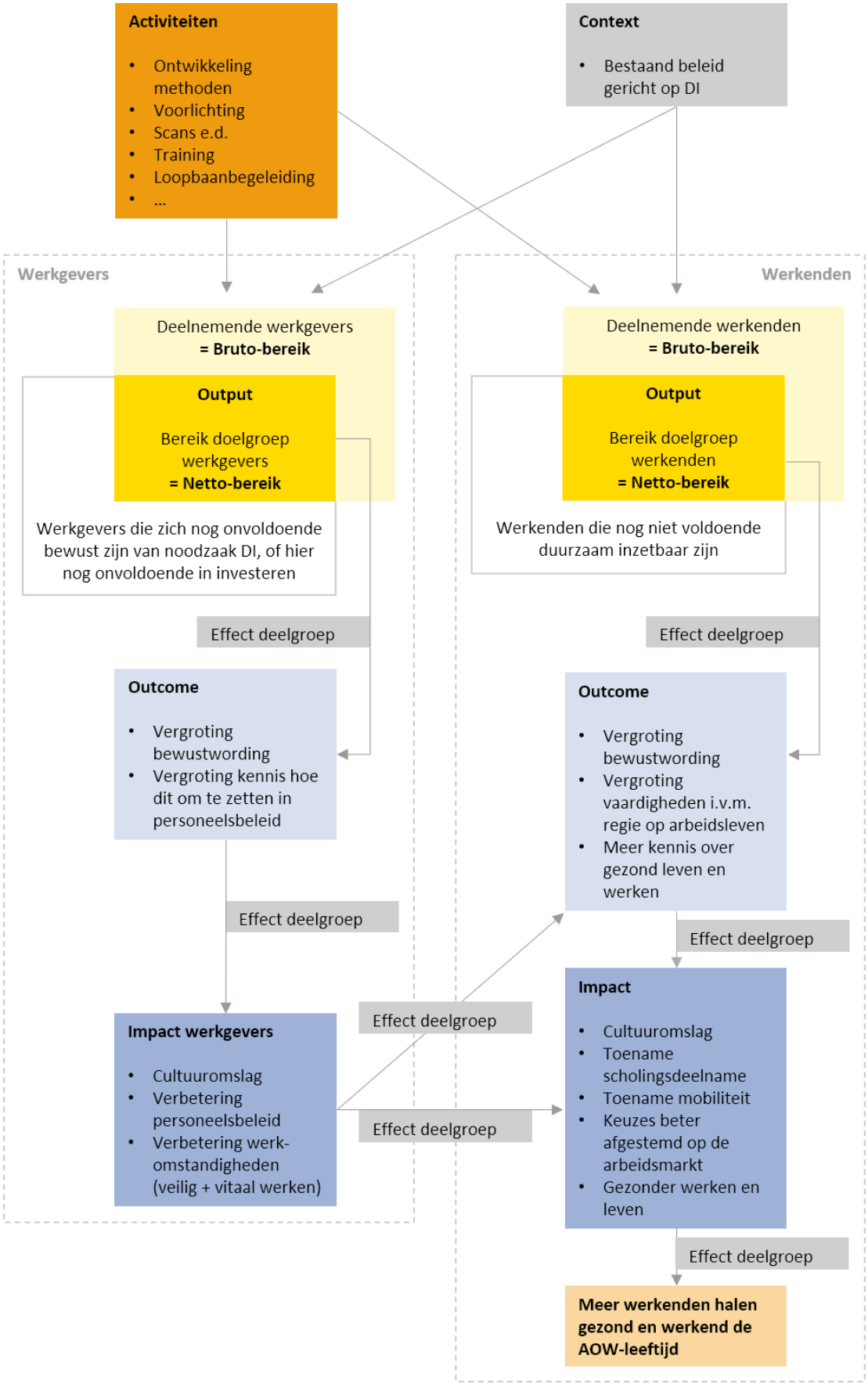
Veel respondenten (zowel beleidsmedewerkers als sociale partners) vinden de verdeling over sectoren zowel belangrijk als spannend hoe dit uit gaat pakken. Centrale sociale partners brengen naar voren dat de kans groter is dat met name sectoren van de regeling zullen profiteren die zelf een infrastructuur op sectorniveau hebben. Samenwerking op sectorniveau is immers een voorwaarde. Bovendien is cofinanciering vereist waardoor sectoren ook zelf flink moeten investeren, wat makkelijker is als sectoren reeds (veel) ervaring hebben met middelen op sectorniveau vrijmaken. Hierbij is volgens een van de centrale sociale partners wel de vraag of daarmee niet sectoren gemist zullen worden die juist een impuls aan duurzame inzetbaarheid goed zouden kunnen gebruiken, omdat het beleid nog minder ver gevorderd is. Daar staat tegenover dat een andere respondent van een sector benadrukt dat een sector niet "gestraft" dient te worden als men in het verleden juist al veel heeft geïnvesteerd in duurzame inzetbaarheid. Verder wordt nog genoemd dat de eis van cofinanciering tot een scheve verdeling kan leiden nu een aantal sectoren hard geraakt zijn door de coronacrisis, en lastiger deze financiering tot stand kunnen brengen.

Bron: interviews met beleidsmedewerkers, centrale sociale partners en sectoren en beleidsdocumenten

2.2 DUURZAME INZETBAARHEID

Het onderdeel duurzame inzetbaarheid heeft als hoofddoel dat in de toekomst meer mensen gezond en werkend de AOW-leeftijd halen. In Figuur 2.1 geven we de beleidstheorie voor dit onderdeel weer. We lichten de figuur eerst kort toe, waarbij we focussen op de beleidsintentie: welke mechanismen worden er verondersteld door beleidsmakers? Vervolgens bespreken we een aantal aandachtspunten bij deze mechanismen.

Figuur 2.1 Schematische weergave van de beleidstheorie voor duurzame inzetbaarheid



2.2.1 Beleidstheorie

Een kwart van het budget van de maatwerkregeling wordt geïnvesteerd in **activiteiten** op het gebied van duurzame inzetbaarheid. Werkgevers en werknemers binnen sectoren stellen een activiteitenplan op, dat is gebaseerd op een analyse van de meerjarige uitdagingen waar de betreffende sector voor staat. Als inspiratie voor de activiteitenplannen wordt een menukaart ontwikkeld, waarin voorbeelden van subsidiabele activiteiten worden opgenomen.

De activiteiten worden ingezet bij deelnemende werkgevers en werkenden. In beginsel vallen alle werkgevers en werkenden onder de doelgroep van dit onderdeel van de maatwerkregeling. Er kan binnen een sector of op werkgeversniveau gekozen worden voor een verdere afbakening hiervan. Deelnemende werkgevers en werkenden vormen het **bruto-bereik** van dit onderdeel van de regeling. Voor een deel kan gelden dat zij ook zonder de maatwerkregeling voldoende investeren in duurzame inzetbaarheid of duurzaam inzetbaar zijn, bijvoorbeeld omdat ze bereikt zouden worden door andere regelingen (zoals ESF of SLIM) of omdat de sector of werkgever zelf al zou inzetten op duurzame inzetbaarheid ("deadweight loss"). Als de maatwerkregeling niet leidt tot extra activiteiten, worden zij niet meegenomen in het **netto-bereik** (**output**).

De activiteiten moeten vervolgens leiden tot een toename in bewustwording, kennis en vaardigheden op het gebied van duurzame inzetbaarheid (**outcome**). Denk bijvoorbeeld aan kennis van werkgevers over hoe zij ervoor kunnen zorgen dat werkomstandigheden niet ten koste gaan van de gezondheid en kennis van werknemers over waar mogelijkheden liggen als ze van beroep willen veranderen. Dit zorgt bij werkgevers voor verbeteringen op aspecten als personeelsbeleid en werkomstandigheden, en bij werknemers (zowel direct als indirect, via de werkgevers) voor effecten op het gebied van werk en gezondheid – oftewel de **impact** van de regeling. Denk daarbij aan een structurele cultuurverandering op de werkvloer, een grotere scholingsdeelname,[2] meer arbeidsmobiliteit en werkenden die gezonder werken en leven.

Via deze stappen moet uiteindelijk het hoofddoel van dit onderdeel van de maatwerkregeling worden bereikt: meer werknemers die gezond en werkend de AOW-leeftijd halen. Bij iedere stap kan een deel van de effectiviteit of impact verloren gaan, omdat slechts een deelgroep de vervolgstap in de keten maakt. Juist omdat het om veel stappen gaat, kan door de cumulatie van het verlies van effectiviteit bij elke stap, de effectiviteit voor de uiteindelijke doelvariabele aanzienlijk beperkt worden.

Er zijn ook een aantal neveneffecten denkbaar. Als werkenden langer doorwerken, zou dit de kansen voor jongeren kunnen verminderen (al vinden de meeste studies geen aanwijzingen voor een dergelijk effect, zie bijlage I.5). Andere mogelijke neveneffecten zijn vermindering van de zorgkosten en een lagere instroom in uitkeringen.

2.2.2 Aandachtspunten

We gaan dieper in op de beleidstheorie aan de hand van de volgende stappen:

1. Van activiteiten naar output (netto-bereik van werkgevers en werkenden)
2. Van output naar outcome (toename bewustwording, kennis en vaardigheden op het gebied van duurzame inzetbaarheid)

[2] Hiermee doelen we op een breed spectrum van vormen van scholing, variërend van non-formeel leren tot regulier onderwijs.

3. Van outcome naar impact (gedragsveranderingen bij werkgevers en werkenden, die leiden tot een toename van het percentage werkenden dat gezond en werkend het pensioen haalt)

Bij elke stap gaan we in op een aantal kernpunten die bepalend zijn voor de effectiviteit, aan de hand van inzichten uit de literatuur en gesprekken met beleidsmedewerkers, sociale partners en experts.

Stap 1: Van activiteiten naar output

Eerder hebben we het verschil tussen bruto-bereik en netto-bereik beschreven. Het netto-bereik van werkenden en werkgevers vormt de output. Om een zo hoog mogelijke output te realiseren, is het van belang dat de activiteiten zoveel mogelijk worden ingezet bij groepen die anders onvoldoende bereikt zouden worden. Hier spelen twee randvoorwaarden: (1) additionaliteit t.o.v. bestaande regelingen en initiatieven en (2) de selectie van deelnemers die het meeste baat hebben bij de regeling.

Additionaliteit ten opzichte van bestaande regelingen

De eerste randvoorwaarde is dat overlap met bestaande regelingen en initiatieven zoveel mogelijk wordt vermeden. Als er activiteiten worden uitgevoerd die anders toch wel via een bestaand initiatief tot uitvoering waren gekomen, levert dit maatschappelijk gezien niet meer output op. In de regeling is geprobeerd overlap te vermijden door bijvoorbeeld scholing (met uitzondering van kortdurende trainingen of workshops) hier niet in op te nemen. Sommige beleidsmedewerkers en centrale sociale partners vragen zich af of enige overlap wel zo erg is. Men hoopt een impuls te geven aan duurzame inzetbaarheid, wat ook kan betekenen dat bestaande initiatieven worden opgeschaald. Een risico hierbij is dat het extra bereik dan betrekking heeft op groepen waarvoor de maatwerkregeling weinig meerwaarde heeft. Als binnen de bestaande initiatieven een probleem is om de juiste doelgroep te bereiken en de opschaling is er specifiek op gericht om dit te veranderen, ligt dit uiteraard anders. Een vergelijkbaar risico speelt bij het bestendigen van bestaand beleid, waar de regeling ruimte voor biedt. Als beleid al bestaat en goed werkt, is er bovendien een gerede kans dat dit zonder maatwerkregeling ook wel was doorgegaan.

De selectie van deelnemers die het meeste baat hebben bij de regeling

De tweede randvoorwaarde is het selecteren van deelnemers die het meeste baat hebben bij de activiteiten. Dit blijkt in de beleidspraktijk echter lastig. Zo blijkt deelname aan scholingsmaatregelen onder lager opgeleiden – die scholing het meest nodig hebben – aanzienlijk lager dan onder hoger opgeleiden (Ecorys, 2016).[3] Ook bij het type maatregelen in deze regeling kunnen dezelfde selectiemechanismen optreden. Een mogelijkheid om dit te vermijden is om de doelgroep te beperken tot groepen waaronder duurzame inzetbaarheid nog weinig bekend is en/of weinig prioriteit krijgt, zowel bij werkenden als bij bedrijven. Een nulmeting kan uitwijzen welke groepen dit zijn.

Hieronder bespreken we twee aspecten die van invloed zijn op de selectie van deelnemers, en dus op de output: (1) de mate van decentralisatie in de uitvoering en maatwerk en (2) de deelname van twee specifieke doelgroepen, namelijk mkb-bedrijven en zzp'ers.

Decentralisatie van de uitvoering en maatwerk

Een belangrijk uitvoeringsaspect is de mate van decentralisatie en – daarmee samenhangend – de mate waarin rekening wordt gehouden met individuele verschillen tussen bedrijven en werkenden. In beginsel is het zinvol om zoveel mogelijk rekening te houden met die verschillen. Toepassing van de activiteiten zal immers bij lang niet alle werkenden nodig zijn. In theorie kun je bij een decentrale aanpak precies die personen identificeren waarvoor toepassing zinvol is. Daarmee wordt deadweight loss vermeden en kan beter worden bepaald welk type activiteit het meest effectief is voor wie.

Toch is de vraag of “maatwerk” in de praktijk goed werkt. Het veronderstelt namelijk dat decentrale uitvoerders in staat zijn om werkenden die kwetsbaar zijn op het gebied van duurzame inzetbaarheid te identificeren en zich op deze personen te richten. In de praktijk zien we vaak dat uitvoerders geneigd zijn om deelnemers te selecteren die gemotiveerd zijn. De kans op optisch succes is dan groot, maar dit doet juist afbreuk aan het netto-bereik. Een mogelijke oplossing is het gebruik van een gevalideerd screeningsinstrument voor de selectie van deelnemers. De vraag is hoe sectoren en bedrijven dit in de praktijk zullen organiseren.[4] Een andere mogelijkheid is om op sectorniveau een doelgroep af te bakenen en uitvoerders binnen dat kader ruimte te geven voor maatwerk.

Respondenten hebben verschillende verwachtingen hoe activiteiten praktisch ingevuld zullen worden: activiteiten zouden op sector- of bedrijfsniveau worden georganiseerd (zie Kader 2.1).

Kader 2.1 Visies op organisatieniveau van activiteiten

De ideeën over de invulling van het onderdeel duurzame inzetbaarheid variëren sterk over de mate waarin dit binnen een sector wordt gedecentraliseerd of niet. Bij de centrale sociale partners gaan sommige respondenten uit van een sectorinfrastructuur die op dit terrein al bestaat en die middels de subsidie verder versterkt wordt. Hierbij worden ook de O&O-fondsen als organisator van de activiteiten genoemd. Een andere respondent verwacht daarentegen dat het budget weliswaar bij de sector ligt, maar dat individuele bedrijven vervolgens moeten beargumenteren of bewijzen waarom zij in aanmerking (willen) komen voor cofinanciering van een initiatief. Vanuit deze visie komen bijvoorbeeld voorlichting vanuit de sector en het opbouwen van een infrastructuur niet in aanmerking voor de subsidie. Ontwikkelkosten passen dan ook in deze visie niet in de subsidie.

Deze variatie zien we ook terug bij de sectoren die we hebben gesproken. Een brancheorganisatie geeft aan dat hun rol vooral zou liggen in voorlichting aan werkgevers over de mogelijkheden. In een andere sector zou de subsidie juist benut worden om de sectorinfrastructuur en de daarbinnen ontwikkelde instrumenten te versterken.

Bron: interviews met centrale sociale partners en sectoren

Deelname van specifieke doelgroepen

Zowel sociale partners als experts geven aan dat het mkb een belangrijke doelgroep is, omdat bij veel kleinere bedrijven nog te weinig wordt ingezet op duurzame inzetbaarheid. Deze doelgroep verdient dus specifiek aandacht, zodat er voldoende middelen bij hen terecht komen.

Een andere doelgroep waar de aandacht voor duurzame inzetbaarheid nog beperkt is, zijn zzp’ers. Zij vallen ook onder dit onderdeel van de subsidieregeling, dat zich richt op alle werkenden. In de praktijk kan het echter lastig zijn om deze groep te betrekken bij activiteiten rondom duurzame inzetbaarheid, volgens respondenten vanuit de centrale sociale partners en sectoren (zie Kader 2.2).

[4] Een ander aandachtspunt is het draagvlak voor screeningsinstrumenten, die veel vragen kunnen oproepen bij degenen die niet voor deelname in aanmerking komen.

Kader 2.2 Visies op deelname zzp'ers

Respondenten noemen de volgende knelpunten als het gaat om de deelname van zzp'ers:

- De faciliteiten van een sector zijn afgestemd op het aantal vaste werknemers. Als hier een grote groep zzp'ers bij zou komen om te faciliteren, ontstaat er een verplichting tegenover hen. Als de tijdelijke subsidie eindigt, loopt het betreffende sectorinstituut het risico dat ze dit financieel niet op kunnen brengen.
- Als er activiteiten via O&O-fondsen worden georganiseerd, komt dit vaak niet voor zzp'ers beschikbaar omdat alleen werkgevers en werknemers bijdragen aan deze fondsen.
- Er is ook een fiscaal risico: als werkgevers de activiteiten ook aanbieden aan zzp'ers, kan dit voor de belastingdienst een signaal zijn dat er sprake is van schijnzelfstandigheid.
- Een deel van de zzp'ers kiest er heel bewust voor om niet in loondienst te werken, omdat zij veel waarde hechten aan zelfstandigheid. Het is maar de vraag of zij mee willen doen aan activiteiten vanuit hun opdrachtgevers.

Een mogelijkheid die wordt geopperd is dat zzp'ers kunnen meedoen aan de activiteiten die worden georganiseerd binnen de sector, door deze open te stellen tegen een commercieel tarief. Zij komen dan alleen in aanmerking voor de subsidie en niet voor de cofinanciering (anders zouden werkgevers via de sector concurrenten financieren). Er wordt ook door een respondent geopperd om de zzp'ers geheel in een aparte regeling te plaatsen, met een minder groot gedeelte aan cofinanciering omdat dit voor deze groep lastiger is om op te brengen.

Bron: interviews met centrale sociale partners en sectoren

Stap 2: Van output naar outcome

De outcome bestaat uit een toename van de bewustwording, kennis en vaardigheden op het gebied van duurzame inzetbaarheid. Daartoe moeten de ingezette activiteiten effectief zijn voor werkenden en werkgevers binnen het netto-bereik. Vooraf is dus kennis vereist over welke activiteiten actief zijn voor welke groepen. Ook kennis over de randvoorwaarden waaronder de activiteiten effectief zijn, is daarbij van belang. Sectoren worden hierin ondersteund door het MIP (via een quickscan van de bestaande kennis en een platform voor kennisdeling). Een aandachtspunt hierbij is dat niet alle soorten activiteiten en uitkomstmaten in dezelfde mate of met dezelfde onderzoeksvaliditeit zijn onderzocht (zie o.a. Gezondheidsraad, 2018 en Gelderblom et al., 2017).

Stap 3: Van outcome naar impact

We spreken van impact als de toegenomen bewustwording, kennis en vaardigheden leiden tot gedragsveranderingen. Bij werkgevers gaat het dan om een toename van de investeringen in betere arbeidsomstandigheden, scholing van werknemers en ondersteuning bij hun loopbaanontwikkeling. Werkenden worden naar verwachting mobieler, meer geneigd om deel te nemen aan scholing (en hierin te investeren) en worden aangezet tot een gezonder leefpatroon. Betere arbeidsomstandigheden, een gezonder leefpatroon, betere competenties en meer mobiliteit leiden er gezamenlijk toe dat meer werkenden gezond en werkend de AOW-leeftijd halen.

Een aantal experts geeft aan dat inzetten op bewustwording, kennis en vaardigheden alleen niet voldoende is. Er moet ook *bereidheid* zijn om te investeren in duurzame inzetbaarheid. Om dit te realiseren, moeten de baten van dergelijke investeringen helderder worden.[5] Verder bestaat twijfel of werkenden uit eigen beweging voldoende zullen investeren in duurzame inzetbaarheid, omdat zij vaak geneigd zouden zijn om het investeren hierin uit te stellen. Zo kan beroepsmobiliteit gevoelig liggen,

[5] De maatwerkregeling stelt ook onderzoek (bijvoorbeeld een MKBA) subsidiabel. Dit kan hieraan bijdragen.

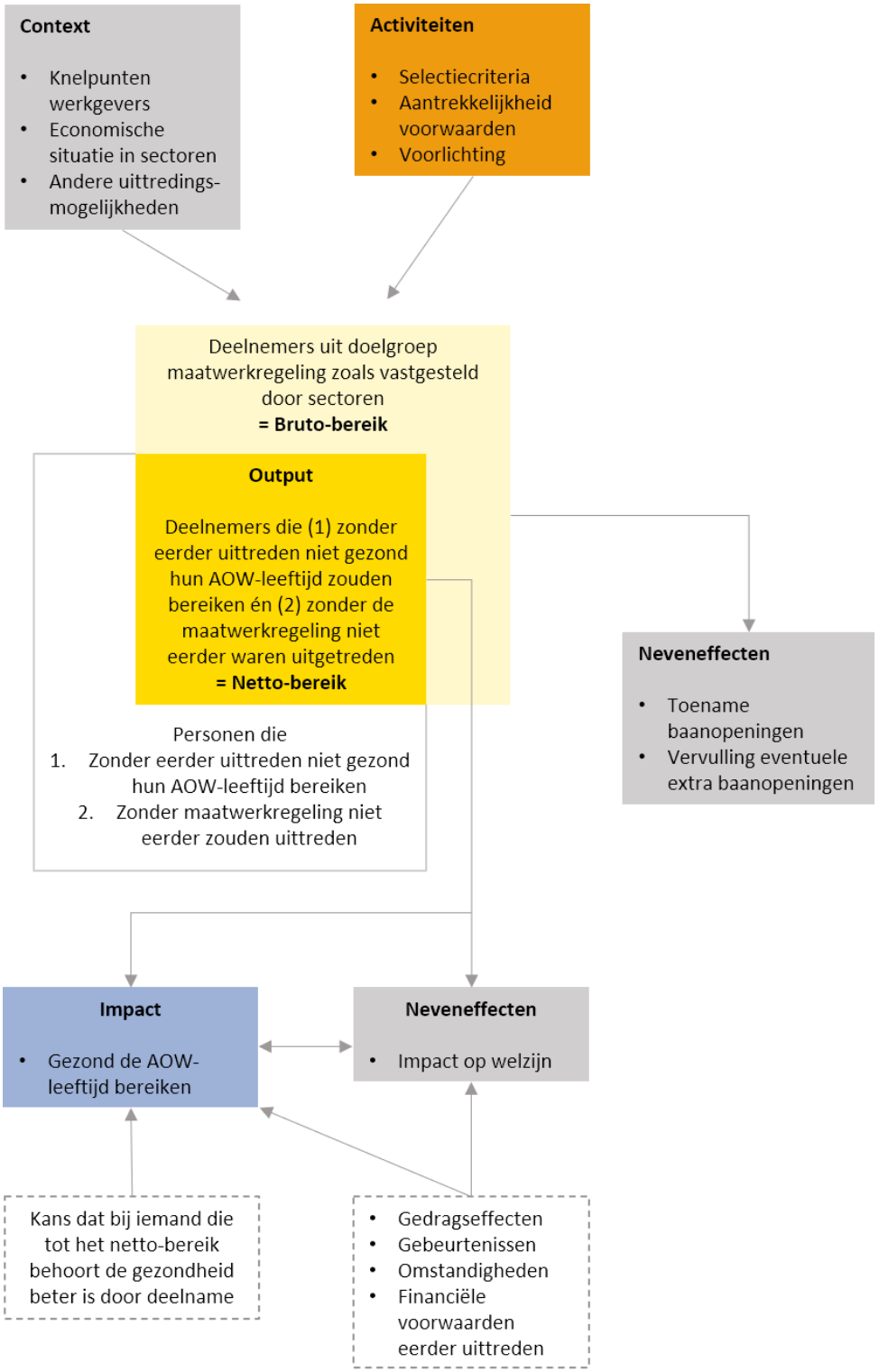
omdat werkenden trots zijn op hun werk en zich niet kunnen of willen voorstellen dat ze een ander beroep uitoefenen. Zij zouden hiertoe dan geactiveerd moeten worden door de werkgever.

Aan te nemen is dat de bereidheid om daadwerkelijk over te gaan tot investeringen ook wordt bepaald door een andere factor: een cultuuromslag. De hoop is dat de maatwerkregeling ervoor zorgt dat duurzame inzetbaarheid structureel op de agenda komt bij werkgevers en werkenden. Om dit te bereiken, moet er een cultuur ontstaan waarin de normen en waarden op het gebied van duurzame inzetbaarheid als vanzelfsprekend worden beschouwd. Daarbij spelen zowel instituties die bijdragen aan de instandhouding hiervan (zoals afspraken op sectorniveau) als bedrijfscultuur een rol. Het feit dat er in de regeling sprake is van cofinanciering en sectoren dus ook zelf moeten investeren, kan hieraan bijdragen. Verder spelen spill-over effecten een rol: mensen nemen opvattingen en gedrag van elkaar over. Cultuur wordt van generatie op generatie overgedragen. Een cultuuromslag is mede daardoor een langdurig proces, waarvan de resultaten niet op korte termijn kunnen worden gemeten.

2.3 EERDER UITTREDEN

Het onderdeel eerder uittreden heeft als hoofddoel dat meer mensen gezond de AOW-leeftijd bereiken. In Figuur 2.12 geven we de beleidstheorie voor dit onderdeel weer. We lichten de figuur eerst kort toe, waarbij we focussen op de beleidsintentie: welke mechanismen worden er verondersteld? Vervolgens bespreken we een aantal aandachtspunten bij deze mechanismen.

Figuur 2.2 Schematische weergave van de beleidstheorie voor eerder uittreden



2.3.1 Beleidstheorie

Werkgevers hebben vanaf 2021 de mogelijkheid om werknemers eerder te laten uittreden, zonder dat ze hiervoor een RVU-heffing moeten betalen. Maar niet alle bedrijven hebben ook de ruimte om een dergelijke regeling te bekostigen. Zeker in sectoren waar zwaar werk veel voorkomt of veel kleinere bedrijven zijn, kunnen financiële knelpunten optreden. Sectoren kunnen een subsidie krijgen om deze knelpunten weg te nemen. Ze moeten hiervoor een specifieke groep werknemers aanwijzen.

De invulling van de regelingen voor eerder uittreden (**activiteiten**) kan grote gevolgen hebben voor de deelname en de effecten van deze regelingen. Enerzijds gaat het dan om de criteria waar werknemers aan moeten voldoen om in aanmerking te komen voor eerder uittreden. Werknemers moeten in ieder geval maximaal drie jaar voor hun AOW-leeftijd zitten. Sectoren formuleren zelf aanvullende criteria op basis van de sectoranalyse. Voorbeelden hiervan zijn de (soort) functie die iemand uitvoert of het aantal jaar dat iemand al in het vak actief is. De feitelijke deelname is verder afhankelijk van de bereidheid van werkgevers en werknemers om deel te nemen. Dat zal onder meer afhangen van de kosten (werkgevers) en de hoogte van de uitkering (werknemers) en de beschikbaarheid van andere (gedeeltelijke) uittredingsmogelijkheden. Ook de voorlichting over uittreden via de maatwerkregeling speelt naar verwachting een rol.

Het bruto-bereik wordt gevormd door het aantal mensen dat deelneemt aan de specifieke regelingen voor eerder uittreden, waarvoor sectoren subsidie krijgen. De maatwerkregeling stelt als eis dat deelnemers bij aanvang maximaal drie jaar van de AOW-leeftijd verwijderd zijn. Sectoren kunnen dit nader inperken. De maatwerkregeling bepaalt verder dat deelname bedoeld is voor werknemers die zonder deelname niet gezond de AOW-leeftijd halen. Het is zeer waarschijnlijk dat het bruto-bereik in de praktijk ook personen zal bevatten die niet aan dit criterium voldoen.[6] Het is namelijk vooraf niet met zekerheid te bepalen of iemand de AOW-leeftijd gezond zal halen. We noemen dit deadweight loss.

Ook zonder de maatwerkregeling treden werknemers uit. Zo kan een werknemer arbeidsongeschikt of werkloos worden, of ervoor kiezen om de periode tot de AOW-leeftijd te overbruggen met eigen middelen. Een andere mogelijkheid is dat een werkgever ook zonder de subsidie een regeling voor eerder uittreden aanbiedt. Het kan dus zo zijn dat een deel van de deelnemers aan de gesubsidieerde regeling ook zonder de subsidie eerder zou zijn gestopt met werken. Ook de deelname van personen die toch wel waren uitgetreden, rekenen we tot het deadweight loss.

We beschouwen de deelname van werknemers die (1) zonder eerder uittreden niet gezond hun AOW-leeftijd zouden bereiken én (2) zonder de maatwerkregeling niet eerder waren uitgetreden als netto-bereik of **output** van dit onderdeel.

Voor het netto-bereik geldt dat de maatwerkregeling **impact** kan hebben op het gezond bereiken van de AOW-leeftijd. Dit is afhankelijk van een aantal factoren, zoals de gedragseffecten die optreden en de persoonlijke situatie van een deelnemer. Daarnaast zou het welzijn kunnen toenemen als iemand eerder uittreedt. Dit zou dan een **neveneffect** van de maatwerkregeling zijn. Welzijn is overigens een belangrijke component van mentale gezondheid (zie ook bijlage II over gezondheid). Een beter welzijn kan dus ook bijdragen aan een betere gezondheid.

Andere mogelijke **neveneffecten** gelden voor het volledige bruto-bereik en hebben betrekking op de werkgelegenheid. Als er bijvoorbeeld extra vervangingsvraag ontstaat, kan dit (in ieder geval op de korte termijn) leiden tot meer werkgelegenheid voor jongere groepen of tot personeelstekorten. Als de maatwerkregeling wordt ingezet om voor afvloeiing van werknemers op economische gronden, kan er juist een negatief effect op de werkgelegenheid van uitgaan.

Ook hier geldt dat bij iedere stap een deel van de effectiviteit of impact verloren kan gaan, omdat slechts een deelgroep de vervolgstap in de keten maakt.

---

[6] Andersom is het waarschijnlijk ook niet te vermijden dat er werknemers zijn die zonder deelname niet gezond de AOW-leeftijd halen niet kunnen deelnemen, omdat zij niet voldoen aan de criteria die sectoren stellen.

2.3.2 Aandachtspunten

We gaan dieper in op de beleidstheorie aan de hand van de volgende stappen:

1. Van activiteiten naar output: netto-bereik van de doelgroep
2. Van output naar impact: effect op de gezondheid van de doelgroep
3. Neveneffecten

Bij elke stap gaan we in op een aantal kernpunten die bepalend zijn voor de effectiviteit, aan de hand van inzichten uit de literatuur en gesprekken met beleidsmedewerkers, sociale partners en experts.

Stap 1: Van activiteiten naar output

Het netto-bereik vormt de output van dit onderdeel van de regeling. Hierbij is het van belang om deelname van de groep die ook zonder de maatwerkregeling (al dan niet via een andere manier van eerder uittreden) gezond de AOW-leeftijd zou halen zoveel mogelijk te beperken. Er zijn verschillende aspecten die invloed hebben op het netto-bereik: (1) de criteria, (2) de bereidheid van werknemers om deel te nemen, (3) de bereidheid van werkgevers om deel te nemen en, daarmee samenhangend, (4) de cofinanciering.

Criteria voor eerder uittreden

Hierboven gaven we aan dat de criteria voor eerder uittreden van grote invloed zijn op de output (het netto-bereik) van dit onderdeel van de regeling. Er is op dit moment nog geen eenduidig beeld over welke criteria zullen worden gehanteerd door de sectoren (zie Kader 2.3). Deze criteria zijn cruciaal, omdat ze ervoor moeten zorgen dat in de praktijk zoveel mogelijk deelnemers behoren tot de groep die zonder deelname niet gezond de AOW-leeftijd haalt.

Kader 2.3 Visies op criteria

De visies op de invulling van de criteria zijn verschillend tussen respondenten. Een van de respondenten uit de sectoren geeft aan dat binnen een sector functies die daarvoor in aanmerking komen afgebakend kunnen worden. Hierover zijn al afspraken gemaakt tussen sociale partners. Een beleidsmedewerker geeft aan dat een dergelijke aanpak via functies in sommige sectoren er mogelijk toe leidt dat een groot deel van de functies in aanmerking komt. Zo wordt het voorbeeld genoemd dat er in een sector gekozen kan worden voor alle functies behalve de meer administratieve functies (“kantoor”), wat niet spoort met het oorspronkelijke doel van maatwerk. Een expert geeft aan dat een criterium op basis van zware beroepen een zeker risico met zich meedraagt: als werkgevers personeel eerder kunnen laten uittreden, zijn ze misschien minder geneigd om de arbeidsomstandigheden te verbeteren.

Een sociale partner geeft aan dat een dergelijke aanpak via functies niet in alle sectoren mogelijk zal zijn. Hierbij wordt het voorbeeld genoemd dat iemand in een meer leidinggevende functie terecht is gekomen, maar daarvoor langdurig in een “zware” uitvoerende functie werkte. Die belasting neem je mee in de rest van je werkzame leven. Deze respondent vindt dat de harde kern het criterium van 3 jaar voor de AOW-leeftijd zou moeten zijn. Daarnaast kan er selectie plaatsvinden op basis van criteria zoals niet willen of nog te hard nodig zijn binnen de organisatie. Verschillende sectoren verwachten een criterium als hoe lang iemand al in een bepaald beroep of sector werkzaam is.

Bron: interviews met beleidsmedewerkers, centrale sociale partners, sectoren en experts

Uit de interviews komt naar voren dat de criteria naar verwachting op sectorniveau (via de cao) zullen worden vastgesteld. Wel kan het zijn dat de werkgevers in de praktijk proberen om vooral de minder productieve werknemers tot deelname te bewegen, bijvoorbeeld door deze optie expliciet aan hen voor te stellen. Deze werknemers lopen ook zonder de regeling een grotere kans om eerder uit te treden (bijvoorbeeld omdat ze hun baan verliezen). Het effect van de regeling op de gezondheid is dan beperkt.

De bereidheid van werknemers om deel te nemen

Deelname aan de regeling hangt mede af van de bereidheid van werknemers om eerder uit te treden. Dit hangt onder andere af van de aantrekkelijkheid van de regeling ten opzichte van de alternatieven. Mensen die eerder stoppen met werken gaan er in de meeste gevallen immers op achteruit qua inkomen. Zij zullen dus een financiële afweging maken, die afhangt van de hoogte van de uitkering en van hun persoonlijke situatie (vermogen, inkomen van de partner, etc.). Waarschijnlijk speelt ook het toekomstperspectief hier een rol. Als men de kans op baanverlies hoog inschat, zal men waarschijnlijk eerder deel willen nemen aan de regeling. Respondenten kijken verschillend aan tegen de maximale hoogte van de uitkering (zie Kader 2.4).

Kader 2.4 Visie op maximale hoogte uitkering

Een van de centrale sociale partners denkt dat het plafond (deze bedraagt momenteel € 21.200) nog wel eens te laag zou kunnen liggen voor de doelgroep die men probeert te bereiken. Volgens deze respondent liggen de knelpunten vooral bij de groep tussen minimumloon en modaal inkomen, maar zorgt het huidige plafond er mogelijk voor dat alleen degenen met veel eigen vermogen gebruik kunnen maken van de regeling. Een beleidsmedewerker geeft juist aan dat de hoogte van het plafond de regeling vooral aantrekkelijk maakt voor lagere inkomens, omdat hogere inkomens er harder op achteruit gaan.

Een van de geïnterviewde sectoren geeft aan dat sectoren op andere manieren gebruik van de regeling aantrekkelijker kunnen maken, door bijvoorbeeld de voorwaarden van vroegtijdig opnemen van het pensioen te verbeteren. Enkele geïnterviewden (zowel enkele sectoren als een expert) geven aan dat er in de praktijk een afweging met andere uittredingsroutes kan optreden, zoals de WW of de ziektewet/WIA.

Bron: interviews met beleidsmedewerkers, centrale sociale partners en sectoren

Een deel van de werknemers zou ook zonder de maatwerkregeling uittreden als zij hun werk niet meer aankunnen. Zij kunnen daarbij gebruik van bestaande mogelijkheden, zoals individuele regelingen met werkgevers of een uitkering. Verder kunnen ze ervoor kiezen om minder te gaan werken, bijvoorbeeld via een generatiepact, verlofsparen, etc. Ook de partner heeft invloed op de keuze om uit te treden; veel partners stoppen tegelijkertijd met werken als één van beiden de AOW-leeftijd heeft bereikt.

De bereidheid van werkgevers om deel te nemen

Naast financiële knelpunten rondom eerder uittreden, kunnen werkgevers ook te maken hebben met een krappe arbeidsmarkt. In sectoren die veel moeite hebben om aan personeel te komen, zal men waarschijnlijk terughoudend zijn met regelingen voor eerder uittreden. Bovendien gaat er veel kennis en ervaring verloren als oudere medewerkers uittreden. Het is maar de vraag of dit voldoende kan worden opgevangen door jongere werkenden.

Anderzijds is denkbaar dat een deel van de sectoren en/of werkgevers ook zonder maatwerkregeling gebruik zouden maken van de vrijstelling van de RVU-heffing, omdat dit bijvoorbeeld al onderwerp is van de cao-onderhandelingen.

Cofinanciering

De subsidie financiert maximaal 25 procent van de kosten op het niveau van de subsidieaanvraag. De sectoren die wij hebben gesproken geven aan dat cofinanciering van de regelingen naar verwachting tenminste deels op sectorniveau zal plaatsvinden, om de lasten over alle werkgevers in de sector te verdelen. Hier profiteren vooral mkb-bedrijven van, omdat het bij hen vaak om een relatief groot deel van het personeelsbestand gaat en zij relatief veel uitvoerend personeel hebben die vallen onder de geselecteerde beroepen.

Desondanks geven sommige respondenten aan dat de cofinanciering lastig kan zijn voor werkgevers, zeker nu hun omzet onder druk staat door de coronacrisis. Anderzijds kan zo'n regeling juist ook

interessant zijn als een manier om personeel af te laten vloeien. Daarnaast is de doelgroep ook een risicogroep voor het coronavirus, wat de noodzaak om eerder uit te treden (zeker in contactberoepen) kan vergroten.

Stap 2: Van output naar impact

Bij deze stap gaat het om het effect van eerder uittreden op de gezondheid van de deelnemers. Een gunstige (of juist ongunstige) ontwikkeling van de gezondheid zegt op zich niets over de impact van de regeling. Naast het al dan niet stoppen met werken, zijn namelijk allerlei andere factoren van invloed op de gezondheid. Denk aan genetische factoren, leeftijd, levensstijl, etc. Iemand die werk doet met risicofactoren voor de gezondheid, hoeft daarom niet altijd gezondheidsproblemen te krijgen. En omgekeerd kan iemand die werk doet met weinig risicofactoren toch gezondheidsproblemen krijgen.

Het is niet gezegd dat stoppen met werken een gunstig effect heeft op de gezondheid, zelfs niet bij werknemers die moeite hebben om het werk bij te benen en/of al een gezondheidsprobleem hebben. Werk heeft namelijk ook veel positieve kanten: het geeft sociale contacten, het brengt structuur en zingeving in iemands leven en kan intrinsieke voldoening geven. Deze aspecten van werk kunnen een positief effect op de gezondheid hebben. Stoppen met werken kan dus ook negatieve consequenties hebben voor de gezondheid. A priori is de richting van het totale effect onduidelijk, zo blijkt uit de literatuur (zie bijlage I.4) en de gesprekken met experts.

Neveneffecten

Er is eerder onderzoek gedaan naar werkgelegenheidseffecten van regelingen voor eerder uittreden en de verhoging van de pensioenleeftijd. De Koning et al. (2017) geven een overzicht van deze studies (zie bijlage I.5). Verreweg de meeste studies vinden geen effect op de arbeidsmarktpositie van jongere leeftijdsgroepen. De conclusie dat eerder uittreden geen positieve werkgelegenheidseffecten geeft betreft de structurele effecten. Als door de regeling werknemers uittreden die zodanig productief zijn dat dit tot vervangingsvraag leidt, zou dit op de korte termijn wel een positief effect kunnen hebben voor jongere leeftijdsgroepen. Enkele studies vinden dergelijke korte-termijneffecten. Voorwaarde is wel dat er voldoende aanbod is met de vereiste kwalificaties om de ontstane vacatures te vervullen.

2.4 REFLECTIE

De maatwerkregeling moet ervoor zorgen dat zoveel mogelijk werkenden gezond en werkend hun AOW-leeftijd bereiken. Een ander belangrijk doel is het stimuleren van een cultuuromslag. In deze paragraaf reflecteren we op een aantal cruciale punten, die van belang zijn voor het behalen van deze doelen.

De combinatie van duurzame inzetbaarheid en eerder uittreden is vanuit beleidsoogpunt een logische keuze. Een deel van de werkenden is niet in de gelegenheid geweest om zich voor te bereiden op de hogere AOW-leeftijd. De maatwerkregeling biedt voor deze mensen een mogelijkheid om eerder te stoppen als zij niet gezond hun pensioen kunnen bereiken. Tegelijkertijd wordt er geïnvesteerd in duurzame inzetbaarheid, zodat eerder uittreden in de toekomst niet meer (of in veel mindere mate) nodig zal zijn. Sectoren komen alleen in aanmerking voor een subsidie voor eerder uittreden, als ze ook investeren in duurzame inzetbaarheid. We willen benadrukken dat duurzame inzetbaarheid, zeker met oog op de toekomst, essentieel is voor het slagen van de maatwerkregeling. Uit de interviews blijkt dat eerder uittreden meer leeft dan duurzame inzetbaarheid. Daarnaast gaat het grootste deel van de beschikbare middelen naar dit onderdeel. Hier zou een zekere signaalwerking vanuit kunnen gaan. Er moet dus voor worden gewaakt dat dit niet het “ondergeschoven kindje” wordt van de maatwerkregeling.

Een ander aandachtspunt betreft het maatwerkaspect van de regeling. Maatwerk kan op verschillende manieren worden geïnterpreteerd. De ene respondent ziet uitvoering op sectorniveau als maatwerk, terwijl de andere respondent bij maatwerk denkt aan het niveau van individuele werknemers. Het is

dus belangrijk om duidelijk te communiceren over de invulling die het ministerie aan maatwerk geeft. De selectiewijze van deelnemers en het risico op deadweight loss hangen hiermee samen en kunnen een grote invloed hebben op de effectiviteit van de maatwerkregeling. Het cruciale belang van de selectiewijze voor een zo hoog mogelijk netto bereik en lage deadweight loss speelt bij beide onderdelen van de regeling.

Als laatste willen we benoemen dat het verband tussen gezondheid en werk geen duidelijke richting kent. Op voorhand kan dus niet met zekerheid gezegd worden dat stoppen met werken een gunstig effect heeft op de gezondheid. De verwachtingen ten aanzien van de impact van het onderdeel eerder uittreden moeten daarom niet te hooggespannen zijn. Ook vanuit dit oogpunt is een cultuuromslag zo belangrijk: uiteindelijk moet dit ertoe leiden dat zowel werkgevers als werkenden zich doordrongen zijn van het belang om op tijd te investeren in duurzame inzetbaarheid en hier structureel aandacht aan besteden.

3 INDICATOREN

3 INDICATOREN

3.1 ALGEMEEN

Hieronder beperken we ons tot indicatoren die relevant zijn voor de meting van bereik en effecten. Uiteraard zijn ook andere aspecten van belang, zoals de uitvoeringspraktijk (waaronder onder meer doelgroepafbakening en mate van (de)centralisatie in de uitvoering) en methodologie. In het kader van een monitor ligt het voor de hand om naast het bereik ook een aantal uitvoeringsaspecten mee te nemen. In bijlage II wordt nader ingegaan op de definitie en meting van gezondheid.

3.2 DUURZAME INZETBAARHEID

3.2.1 Stap 1: Activiteiten en output

De activiteiten voor vergroting van duurzame inzetbaarheid zullen waarschijnlijk toegepast worden op brede groepen werkgevers en werkenden. Als een sector een doelgroep bepaalt (bijvoorbeeld een cluster van beroepen) dan is het uiteraard noodzakelijk dat de meting van het bereik zich ook op die doelgroep richt.

De regeling betreft activiteiten op het gebied van verschillende thema's (zie hoofdstuk 1). Deze zijn gericht op zowel werkgevers als werkenden. Hierbij is het belangrijk dat in elk geval die werkgevers en werkenden worden bereikt die nog onvoldoende doordrongen zijn van de noodzaak van duurzame inzetbaarheid en/of geen of te weinig mogelijkheden hebben om kennis en vaardigheden hierover op te doen. Welke indicatoren voor bereik van belang zijn, is onder andere afhankelijk van de aard van de activiteiten die worden ingezet. Gedacht kan worden aan de volgende typen activiteiten:

- Het ontwikkelen en toepassen van sectorale instrumenten, methoden of werkwijzen, inclusief het uitvoeren van onderzoek in verband hiermee. Denk hierbij bijvoorbeeld aan scans, APK (loopbaan, leren/ontwikkelen, gezondheid, etc.).
- Activiteiten op maat voor individuele arbeidsorganisaties.
- Het opzetten van infrastructuur om structureel duurzame inzetbaarheid te bevorderen.
- Communicatie- of voorlichtingsactiviteiten.
- Kortdurende trainingen van of workshops voor groepen.
- Monitoring en evaluatie.

In Tabel 3.1 is een aantal mogelijke indicatoren voor dergelijke activiteiten en het bereik hiervan op een rijtje gezet. Dit moet steeds binnen de context van een sector worden gezien.

Een deel van de activiteiten richt zich op alle werkgevers en werkenden binnen de samenwerkingsverbanden. Nadat deze activiteiten zijn uitgevoerd kan de hele doelgroep (of een aselecte steekproef hieruit) via enquêtering benaderd worden. Het bruto-bereik is dan de groep die kennisgenomen heeft van de informatie of gebruik heeft gemaakt van een instrument (zoals een training). Voor de bepaling van het netto-bereik – het deel van de groep dat eerder onvoldoende bewust of vaardig was op het gebied van duurzame inzetbaarheid – is het van belang om ook informatie te hebben voor de gehele populatie over de situatie voor de invoering van de activiteiten (nulmeting).

Waarschijnlijk zullen veel activiteiten een kleinschaliger karakter hebben. Het is wenselijk dat sectoren een registratie van dergelijke activiteiten bijhouden, zodat er gericht data verzameld kunnen worden. De indicatoren zijn dezelfde als voor de andere initiatieven.

Een laatste aandachtspunt wat betreft de indicatoren voor het meten van het bereik is dat werkgevers en werkenden deel kunnen nemen aan meerdere activiteiten, en dat activiteiten over de tijd verspreid plaatsvinden. Het is van belang om dat ook in kaart te brengen.

Tabel 3.1 Indicatoren voor activiteiten en bereik

Indicatoren

- Percentage van werkgevers/werkenden dat wordt bereikt onderscheiden naar type activiteit
- Percentage werkgevers/werknemers binnen het bereik dat zich onvoldoende bewust was van het belang van:
  o Gezond en veilig werken
  o Een leven lang ontwikkelen en arbeidsmobiliteit
  o Eigen regie van werkenden over hun arbeidsleven
- Percentage werkgevers/werkenden binnen het bereik dat onvoldoende vaardigheden heeft om gewenste veranderingen t.a.v. deze punten door te voeren
- Redenen van deelname/niet-deelname
- Kwalitatieve informatie over de aard en inhoud van de activiteiten
- Mate waarin werkgevers/werknemers zijn bereikt die onvoldoende kennis en/of vaardigheden hebben om gewenste veranderingen met betrekking tot veilig en gezond werken, een leven lang ontwikkelen en mobiliteit, en eigen regie werknemers over hun arbeidsleven
- Totale kosten per maatregel
- Uitsplitsing van indicatoren naar kenmerken van bedrijven (subsector, grootte, gerichtheid op innovatie, groei) en werknemers (leeftijd, geslacht, migratieachtergrond, opleiding, beroep)

3.2.2 Stap 2: Outcome

Om de directe effecten (outcome) in kaart te brengen, moet onderzocht worden of er daadwerkelijk verandering plaatsvindt in het bewustzijn en de kennis en vaardigheden rondom duurzame inzetbaarheid. Hoe groter het netto-bereik van een bepaalde activiteit, hoe groter de kans op effecten hiervan.

In onderstaand kader geven we een aantal concrete voorbeelden van indicatoren op het gebied van bewustwording en kennis en vaardigheden. Veranderingen kunnen echter niet zonder meer worden toegeschreven aan de maatwerkregeling. Werkgevers en werkenden kunnen deze informatie immers ook uit andere bronnen verkrijgen. Door de nameting kort na de activiteiten uit de voeren is dit laatste minder waarschijnlijk. Wel is het dan van belang om op een later moment te kijken of bewustwording, kennis en vaardigheden beklijven.

Kader 3.1 Concrete voorbeelden indicatoren rondom bewustwording en kennis en vaardigheden

Bewustwording en beschikken over benodigde kennis om beleid en gedrag mogelijk te maken zijn nog vrij abstracte begrippen. Het gaat hier om indicatoren die veel minder terug te vinden zijn in bestaande databestanden in vergelijking met indicatoren over effecten in termen van gedrag die we hierna behandelen, zoals scholing en mobiliteit.

Enkele voorbeelden van vragen/stellingen in bestaande databronnen en onderzoeken van bewustwording en kennis rondom DI zijn de volgende:

- In de NEA-enquête (gericht op werknemers) zijn de volgende stellingen opgenomen:
  - *Op mijn werk krijgen medewerkers informatie over hoe veilig en gezond te werken*
  - *Op mijn werk houdt men zich aan de regels over veilig en gezond werken*
  - *Mijn leidinggevende(n) doet er alles aan om onveilig en ongezond werken te voorkomen*
  - *Ik spreek collega's er op aan als ze onveilig of ongezond werken*
  - *Ik krijg het te horen wanneer ik zelf onveilig of ongezond werk.*

- Een onderzoek van Berenschot uit 2012 stelt in een enquête onder HR-professionals vragen over o.a. de urgentie van duurzame inzetbaarheid:
  - *"Binnen mijn organisatie is de urgentie voor duurzame inzetbaarheid hoog"*
  - *"Binnen mijn organisatie voelt directie/management zich verantwoordelijk voor duurzame inzetbaarheid"*

- Stellingen en vragen op dit terrein kunnen ook terugkomen in diverse DI-, loopbaan- en gezondheidsscans. Enkele voorbeelden zijn de volgende stellingen uit de zogenaamde DIX (Duurzame InzetbaarheidsindeX) van TNO:
  - *"Ik denk erover na hoe ik mijn werk in de toekomst zo goed mogelijk kan doen"*
  - *"Ik ben bewust bezig met mijn inzetbaarheid"*
  - *""Ik denk na hoe mijn werk de komende 5 jaar gaat veranderen"*
  - *"Ik weet hoe ik mijn inzetbaarheid kan verbeteren"*
  - *"Ik ben goed in staat te werken aan mijn inzetbaarheid"*
  - *"Ik vind dat ik zelf verantwoordelijk ben voor mijn inzetbaarheid"*

3.2.3 Stap 3: Impact

Effecten op gedrag van werkgevers en werkenden

Een volgende stap is de vertaling in feitelijk gedrag van werkgevers en werknemers. Hoe vertaalt de output zich in het personeelsbeleid en de werkomstandigheden in bedrijven enerzijds en de levensstijl, mobiliteit en scholingsdeelname van werkenden anderzijds? In onderstaande tabel geven we een aantal relevante indicatoren weer. Het is van belang dat deze door de tijd heen gemeten worden, zodat zichtbaar wordt of er een stijging optreedt.

Uit de ontwikkeling van de indicatoren alleen kunnen nog geen effecten worden afgeleid. Daarvoor moet deze worden afgezet tegen een schatting van de "counterfactual", oftewel de situatie zonder de maatwerkregeling. Hoe deze counterfactual het beste samengesteld kan worden, wordt besproken in hoofdstuk 4.

Tabel 3.2 Indicatoren voor effecten gedrag

Werkgevers	Werkenden

- Arbeidsomstandigheden
- Mate en frequentie personeelsgesprekken
- Aandacht in personeelsgesprekken voor:
  o Veilig en gezond werken
  o Gezond leven
  o Balans tussen werk en privéleven
  o Loopbaanontwikkeling
  o Type arbeidsovereenkomst
  o Regie werkenden op eigen loopbaan
- Aanbieden van scholing (naar type en duur scholing)
- Uitsplitsing naar kenmerken van bedrijven en de werkenden die er werken
	- Gebruik van loopbaanbegeleiding
	- Deelname aan scholing (naar type en duur scholing)
	- Gezond leven (beweging, voeding, mentaal actief)
	- Arbeidsmobiliteit
	  o Binnen bedrijven
	  o Tussen bedrijven in een sector
	  o Tussen sectoren
	- Uitsplitsing naar kenmerken van werkenden en de bedrijven waar ze werken

Cultuuromslag

Aan de hand van enquêtes onder werkgevers en werkenden kan een eerste indicatie gekregen worden van een ontwikkeling die duidt op een cultuuromslag, op basis van vragen over:

1. De kennis over duurzame inzetbaarheid en de beoogde doelen hiervan.
2. Erkenning van het persoonlijke en maatschappelijke belang van duurzame inzetbaarheid.
3. Feitelijk gedrag in lijn met het bereiken van duurzame inzetbaarheid, en dat vanzelfsprekend of “de norm” wordt.
4. Overdracht van bovenstaande punten van de ene naar de andere generatie.

Ook de ontwikkeling en instandhouding van instituties die dit bevorderen (bijvoorbeeld vanuit sociale partners of de overheid) is in dit kader relevant. Het valt daarom te overwegen om de regelingen en maatregelen op het gebied van duurzame inzetbaarheid in cao’s te monitoren.

Als met het oog op een controlegroep ook enquêtes zouden worden gehouden onder personen/bedrijven die niet deelnemen aan activiteiten via de maatwerkregeling zullen daarin naar verwachting ook respondenten voorkomen die zich meer bewust zijn geworden van het belang van DI en hun gedrag hebben veranderd of gaan veranderen wat betreft mobiliteit en scholing. In een vraag naar de bron van deze veranderingen zou dan naast deelname aan andere activiteiten dan die via de maatwerkregeling ook collega's en familie en kennissen (voor werkenden) of collega-bedrijven (voor bedrijven) als antwoordmogelijkheid kunnen worden opgenomen. Dit is een indicatie dat de regeling via spill-over effecten ook doorwerkt bij niet-deelnemers.[7]

Of gedrag vanzelfsprekend is geworden (en dus blijvend veranderd is) en vooral of overdracht tussen generaties optreedt kan pas op langere termijn worden gemeten. Je kunt daarom tijdens de looptijd van de maatwerkregeling hoogstens eerste indicaties verzamelen van een cultuuromslag, maar zeker niet definitief vaststellen of er een cultuuromslag heeft plaatsgevonden.

[7] Als je een nulmeting hebt en als zou blijken dat deze laatste antwoordmogelijkheid na de invoering van de maatwerkregeling toeneemt, zou dit een aanwijzing kunnen zijn voor een spill-overeffect.

3.2.4 Hoofddoel

In Tabel 3.3 hebben we een aantal indicatoren opgenomen die relevant zijn voor het hoofddoel van de maatwerkregeling: in welke mate leidt de gedragsverandering ertoe dat meer werkenden gezond en werkend de AOW-leeftijd halen? Ook hiervoor geldt dat, om effecten te schatten, indicatoren in de tijd moeten worden gevolgd en afgezet tegen een schatting van de counterfactual (zie hoofdstuk 4).

Tabel 3.3 Indicatoren voor doelvariabelen

Doelvariabele	Indicatoren
Werken	- Percentage werkenden naar leeftijd - Percentage werkenden dat de laatste x jaar steeds werk heeft gehad naar leeftijd - De baanfractie* over de laatste x jaar - Deze indicatoren omgerekend naar fulltime banen - Uitsplitsing naar kenmerken van werkenden
Gezondheid	- Percentage werkenden in goede of zeer goede algemene gezondheid - Percentage werkenden in goede of zeer goede fysieke gezondheid - Percentage werkenden in goede of zeer mentale gezondheid - Percentage werkenden dat geen fysieke en mentale belemmeringen heeft om het werk dat men doet naar behoren uit te voeren - Uitsplitsing naar kenmerken (inclusief leeftijdsjaar en AOW-leeftijd) van werkenden

** Gedefinieerd als de som van de duren van de banen die men over x jaar heeft gehad, gedeeld door x*

3.2.5 Additionaliteit

Als maatregelen in het kader van de maatwerkregeling effectief zijn, betekent dit niet noodzakelijk dat de regeling als zodanig ook effectief is. Het is immers mogelijk dat deze maatregelen ook zonder de maatwerkregeling waren doorgevoerd.

De ontwikkeling van de omvang van de activiteiten om duurzame inzetbaar te bevorderen en de middelen die men daaraan besteedt kan als een indicator van additionaliteit worden gezien. Het is dan noodzakelijk dat deze indicatoren ook beschikbaar zijn voor een aantal jaren voorafgaande aan de maatwerkregeling. Tegelijkertijd moet worden gesteld dat ook als blijkt dat deze activiteiten toenemen daarmee niet gezegd is dat dit toe te schrijven is aan de regeling. We zien in sommige sectoren zoals de bouw dat er toch al toenemende aandacht is voor duurzame inzetbaarheid (en ook dat er al het nodige is gebeurd). Een toename vormt dus geen bewijs voor additionaliteit.

Voorbeelden van concrete indicatoren die over de tijd gevolgd kunnen worden zijn:

- Afspraken op sector (cao-)niveau over duurzame inzetbaarheid
- De middelen die op sectorniveau worden geïnvesteerd (bijvoorbeeld via een heffing en/of uitgaven van sectorinstituten op dit terrein).

3.3 EERDER UITTREDEN

3.3.1 Stap 1 en stap 2: Output en outcome

Idealiter wil je voor een goede monitoring per maand of kwartaal informatie hebben over de in- en uitstroom van deelnemers aan de regeling om zodoende het verloop en de duur van de deelname in kaart te brengen. Verder is van belang dat deze gegevens kunnen worden uitgesplitst naar een aantal kenmerken van deelnemers (denk aan leeftijd, geslacht, inkomensniveau, opleidingsniveau). Ook kan

overwogen worden de uitgaven aan uitkeringen voor eerder uittreden te monitoren, omdat de uitkering per deelnemer kan verschillen, bijvoorbeeld doordat de omvang van het (voormalige) dienstverband verschilt. Bij een zelfde subsidiebedrag voor een samenwerkingsverband kan het aantal deelnemers dus verschillen.

Om de deadweight loss en daarmee de outcome beter in kaart te brengen, kun je monitoren waarom werkenden al dan niet deelnemen en werkgevers de regeling al dan niet uitvoeren. Op deze manier kan een indicatie worden gekregen of er mensen zijn die ook zonder de maatwerkregeling gezond de AOW-leeftijd zouden bereiken, of ook zonder subsidie eerder zouden uittreden (werkenden) of een regeling voor eerder uittreden zouden aanbieden (werkgevers). Onderstaande tabel geeft de indicatoren om de output en de outcome te meten. Om de daadwerkelijke outcome te meten is een vergelijking van deze indicatoren met een controlegroep nodig. Hier gaan we in hoofdstuk 4 dieper op in.

Tabel 3.4 Indicatoren voor output en outcome

Indicatoren
- Standcijfer aantal deelnemers per maand of kwartaal
- Standcijfer aantal personen doelgroep per maand of kwartaal
- Bereikpercentage per maand of kwartaal
- In- en uitstroom deelnemers per maand of kwartaal
- Leeftijd waarop deelnemers instromen per maand of kwartaal
- Uitsplitsing naar kenmerken van werknemers en bedrijven
- Uitgaven aan uitkeringen per maand of kwartaal
- Redenen van deelname/niet-deelname

3.3.2 Stap 3: Impact

In

Tabel 3.5 geven we indicatoren weer, waarmee de impact van dit onderdeel kan worden bepaald. Vanwege het nauwe verband tussen gezondheid en welzijn, nemen we ook dit laatste aspect mee. Zowel deelnemers als niet-deelnemers moeten gevolgd worden vanaf de situatie voor deelname tot aan de AOW-leeftijd. Echter kan uit verschillen in gezondheid tussen deelnemers en niet-deelnemers nog geen effect van eerder uittreden worden afgeleid. Daarvoor is het onder meer noodzakelijk om rekening te houden met selectie-effecten.

Tabel 3.5 Indicatoren voor effecten op doelvariabelen

Indicatoren
- Percentage werkenden in goede of zeer goede algemene gezondheid
- Percentage werkenden in goede of zeer goede fysieke gezondheid
- Percentage werkenden in goed of zeer mentale gezondheid
- Ontwikkeling cognitie
- Geen fysieke en mentale belemmeringen bij de activiteiten in het dagelijks leven
- Aantal sociale contacten
- Percentage dat aan beweging en sport doet
- Percentage met gezonde voeding
- Uitsplitsing naar kenmerken van deelnemers en niet-deelnemers

3.3.3 Additionaliteit

Het feit dat sectoren de subsidie gebruiken om specifieke groepen, die een hoog risico lopen om niet gezond de AOW-leeftijd te bereiken, de mogelijkheid te bieden om eerder te stoppen, betekent niet automatisch dat hiervan een additioneel effect uitgaat. Ook als zou blijken dat door deze regelingen meer werknemers uit de aangewezen doelgroepen eerder uittreden dan in de periode voorafgaande aan de maatwerkregeling, is dit nog niet zeker. Het is in ieder geval van belang om te monitoren welke regelingen voor eerder uittreden sectoren voor en na het ingaan van de maatwerkregeling aanbieden (zowel specifieke regelingen in het kader van de maatwerkregeling als andere regelingen). Daarnaast moet worden bijgehouden hoeveel werknemers hierbij zijn betrokken, hoe de voorwaarden eruitzien en hoeveel geld hiermee gemoeid is. Tevens dient de uitstroom via andere regeling als de WW en WIA gevolgd te worden voor eventuele substitutie-effecten[8]. Getoetst dient te worden of gebruik van de maatwerkregeling samengaat met een lagere instroom in dergelijke uitkeringen, wat op substitutie-effecten zou duiden.

[8] Een voorbeeld van een studie waarin substititie-effecten tussen verschillende uittredingsroutes zichtbaar zijn, is De Koning e.a. (2017).

4

INFORMATIEVOORZIENING, MONITORING EN EVALUATIE

4 INFORMATIEVOORZIENING, MONITORING EN EVALUATIE

4.1 VISIES OP NOODZAAK MONITORING EN EVALUATIE

Monitoring en evaluatie van de maatwerkregeling is essentieel, dat vinden ook de respondenten die we hebben gesproken. Het gaat om een fors bedrag aan publieke middelen, die goed moeten worden besteed. De voortgang van de regeling wordt door veel partijen, waaronder bijvoorbeeld de Tweede Kamer, gevolgd.

Bovendien kan de kennis en ervaring die gedurende de looptijd wordt opgedaan (via monitoring) worden gebruikt om de effectiviteit van de regeling te vergroten. Er wordt dan bijvoorbeeld gedacht aan het actualiseren van de menukaart met activiteiten in het kader van duurzame inzetbaarheid op basis van “good practices”: projecten die echt toegevoegde waarde hebben gehad. Op alle niveaus die we hebben gesproken is er sprake van kennisdeling: bij het ministerie via het MIP, bij de centrale sociale partners via het SPDI (sociale partners samen voor duurzame inzetbaarheid) en bij sectoren bijvoorbeeld door de ontwikkeling van een website over eerder uittreden.

Daarnaast moeten de bestedingen van de subsidiemiddelen verantwoord worden door de sectoren die hier gebruik van maken. Sectoren zullen op activiteitenniveau moeten verantwoorden wat ze met de subsidie hebben gedaan. Dit vraagt de nodige inspanningen van sectoren, die deze gegevens goed bij moeten houden. De gegevens die sectoren aanleveren in het kader van de verantwoording zijn (deels) ook bruikbaar voor de monitoring en evaluatie. De voorwaarden die hieraan worden gesteld, zijn nog niet volledig vastgesteld. Hier gaan we in paragraaf 4.3, over gegevensverzameling, nader op in.

Zowel vanuit de beleidsmedewerkers als vanuit de sociale partners is er behoefte aan informatie over de activiteiten en het bereik van de subsidieregeling. Het gaat dan om vragen als:

- Hoe worden de middelen verdeeld over sectoren? Een belangrijk aspect hierbij is dat sectoren die zich later aanmelden niet buiten de boot vallen.
- Hoe worden de middelen verdeeld binnen sectoren?
- Welke activiteiten worden uitgevoerd?
- Welke werkgevers en werknemers worden bereikt en zijn dit de mensen waarvoor de regeling het meest nodig is?

Cruciale vragen over de impact van de regeling zijn:

- Wat zijn de effecten van de regeling op korte en langere termijn?
- In hoeverre heeft er een cultuuromslag plaatsgevonden? Met andere woorden: heeft duurzame inzetbaarheid echt een “boost” gekregen en is er nu structureel aandacht voor vanuit sectoren, werkgevers en werknemers?

Men is daarnaast benieuwd naar de ervaringen van deelnemers en niet-deelnemers. Hoe kijken zij terug op de regeling, waarom hebben ze hier al dan niet gebruik van gemaakt en hoe hebben ze de

activiteiten beleefd? En specifiek voor mensen die niet eerder zijn uitgetreden: in hoeverre speelden ook bij hen problemen bij het doorwerken?

Er is dus een zekere eenduidigheid in de informatiebehoefte bij het ministerie en de sociale partners. Er zijn ook vragen die door de ene partij wel benoemd worden, maar door de andere partij niet. Zo wil het ministerie graag weten in hoeverre sprake is van additionaliteit, met name in het kader van eerder uittreden. Zouden de werknemers die hier gebruik van maken ook zonder de subsidieregeling eerder zijn gestopt met werken? Het ministerie is daarnaast benieuwd naar de knelpunten op het gebied van eerder uittreden en of deze worden opgelost door de regeling, en naar de mate waarin er sprake is van maatwerk en wat het effect hiervan is.

De sociale partners hebben (voorafgaand aan de subsidieregeling) behoefte aan duidelijke informatie over alle verschillende componenten van de regeling en de verschillen met andere regelingen. Zij willen ook graag weten hoe de activiteiten functioneren en welke knelpunten hierbij eventueel spelen, zodat hier snel op kan worden ingespeeld.

Alle partijen onderschrijven dus het belang van monitoring en evaluatie, waarbij in het laatste geval de effectiviteitsvraag een cruciale rol speelt. Wat wel van belang is om hierbij op te merken, is dat met name bij de sociale partners bij de vertaling naar benodigde dataverzameling vooral wordt gedacht aan geaggregeerde data over bijvoorbeeld kosten en bereik en eventueel enquêtes. Het verzamelen van bijvoorbeeld BSN-nummers van deelnemers is veel minder in beeld vanwege juridische aspecten en administratieve belasting.[9] Een dergelijke gegevensverzameling heeft echter wel een aantal voordelen voor de monitoring en evaluatie. Hierop gaan we in paragraaf 4.3 nader in.

4.2 REEDS BESCHIKBARE GEGEVENS

Om een goede monitoring en evaluatie uit te voeren, is het van belang om data te verzamelen van de indicatoren. Het ligt voor de hand om allereerst te kijken naar de mogelijkheden die reeds beschikbare data bieden. Er worden in Nederland meerdere (langlopende) enquêtes uitgevoerd waarin indicatoren op het gebied van banen, gezondheid en arbeidsomstandigheden beschikbaar zijn. We hebben een inventarisatie gemaakt van de reeds beschikbare bestanden. Daarin hebben we gelet op welke indicatoren er verzameld worden, hoe groot de steekproef is, of het panelgegevens zijn (gegevens over dezelfde personen op meerdere meetmomenten, en op welke manier de data beschikbaar zijn. In tabel BIII.1 in de bijlage III is een overzicht te vinden van deze bestanden. Een aantal van deze bestanden zijn ‘integraal’, dus beschikbaar voor de gehele populatie. Dit gaat bijvoorbeeld om informatie over banen, uitkeringen en zorgkosten. Echter is veel, meer subjectieve informatie, alleen beschikbaar via enquêtes waarbij er gebruikt wordt gemaakt van een steekproef.

Het belangrijkste punt bij deze enquêtes is of de steekproef groot genoeg is om betrouwbare uitspraken te doen over het effect van de regeling. Van belang is dan of de ‘trefkans’ op een deelnemer groot genoeg is: hoe groot is de kans dat er in de data iemand zit die uiteindelijk deel zal nemen aan de regeling.

Om dit in kaart te brengen, hebben we voor twee relevante databestanden een korte berekening gemaakt van de kans dat een persoon in de steekproef een begunstigde van de regeling is. We kiezen

[9] KvK-nummers van deelnemende bedrijven kunnen makkelijker worden gebruikt, volgens een aantal respondenten. Uit eerdere ervaringen in het kader van de evaluatie van de ESF-regeling duurzame inzetbaarheid regio’s en sectoren blijkt echter dat dit in de praktijk niet altijd eenvoudig is (zie Bijlage B1.2).

hierbij voor een bestand met een relatief grote steekproef (EBB, Enquête Beroepsbevolking met veel arbeidsmarktinformatie) en een wat kleinere steekproef (LISS; breed opgezette panel-data met onder meer gegevens over gezondheid). Binnen de steekproeven van deze bestanden maken we een schatting van het aantal deelnemer van de regeling. We schatten in dat er voor eerder uittreden 50.000 trajecten komen met een periode van 3 jaar over de subsidieduur van 5 jaar. Binnen een jaar gaat het dan om (3/5)*50.000 trajecten, wat gelijk is aan 30.000 trajecten. Dit gebruiken we om de kans te berekenen dat iemand uit de bevolking in de leeftijdsklasse 63-65 een traject krijgt. Daarnaast gebruiken we de kans dat een 63- tot 65-jarige in een (representatieve) steekproef van een enquête zit. Op basis van de vermenigvuldiging van beide kansen met de steekproefomvang zien we dat in de EBB (steekproefgrootte 65.000) ongeveer 134 personen overblijven die een traject zullen volgen, en in het LISS-panel (steekproefgrootte 7.500) slechts 16 personen.[10] Dergelijke enquêtes gebaseerd op steekproeven lenen zich dus niet voor analyses voor de evaluatie van het onderdeel eerder uittreden.

Ook bij het onderdeel duurzame inzetbaarheid zijn de verwachte aantallen deelnemers binnen de steekproeven van bestaande enquêtes beperkt. Per jaar is voor dit onderdeel 50 miljoen euro beschikbaar. Een deel daarvan wordt besteed aan activiteiten die niet zozeer vertaald kunnen worden naar deelnemers, zoals voorlichting. Stel dat 40 miljoen euro per jaar besteed wordt aan maatregelen waar dit wel het geval is en dat de subsidiebijdrage aan een maatregel gemiddeld 500 euro per deelnemer bedraagt. Dan zijn er 80 duizend deelnemers per jaar. Het geschatte aantal deelnemers in de EBB is dan 360.[11] Zodra uitsplitsingen naar sector of type maatregel worden gedaan, worden de aantallen uiteraard veel kleiner.

Conclusie uit het bovenstaande is dat bestaande databestanden die gebaseerd zijn op steekproeven al snel zodanig kleine trefkansen opleveren dat het aantal deelnemers aan de regeling in deze bestanden te klein is om analyses op uit te voeren. Zelfs voor monitoring zijn de aantallen klein. Dit ligt uiteraard anders voor databestanden die integraal beschikbaar voor de gehele bevolking. Uit de tabel BIII.1 in bijlage III blijkt dat dit met name de Sociaal Statistische Bestanden (SSB) en de gegevens over zorgkosten betreffen. Om deze informatie goed te ontsluiten voor de evaluatie is van belang dat deelnemers aan de regeling geïdentificeerd kunnen worden. Tevens dient aanvullende informatieverzameling plaats te vinden omdat deze bestanden diverse lacunes kennen wat betreft de vereiste indicatoren. Dit werken we in de volgende paragraaf verder uit.

4.3 ADDITIONELE GEGEVENSVERZAMELING

4.3.1 Duurzame inzetbaarheid

Wat willen we weten?

Het lijkt minimaal van belang dat de belangrijkste indicatoren van duurzame inzetbaarheid worden gemonitord aan de hand van de stappen in de beleidstheorie (zie hoofdstuk 2). Niet alleen is het noodzakelijk dat deze indicatoren gedurende en na afloop van de maatwerkregeling in kaart worden gebracht, ook een nulmeting voor de ingang van de regeling is nodig. Zo kan de stand van zaken op indicatoren voorafgaande, tijdens en na de regeling vergeleken worden. Liefst zou men hiervoor ook

[10] Kans op traject: 30.000 trajecten/636.870 personen in de leeftijd 63-65 = 4,7%.
Kans op 63-65 jarige in de steekproef (zowel EBB als LISS-panel neemt een steekproef onder de gehele bevolking vanaf 15 jaar): 636.870 personen in de leeftijd 63-65/14.482.909 personen vanaf 15 jaar = 4,4%.
Aantal trajecten in de EBB: 65.000 personen in de steekproef*4,7%*4,4% = 134 trajecten.
Aantal trajecten in het LISS-panel: 7.500 personen in de steekproef*4,7%*4,4% = 16 trajecten.

[11] (80.000 deelnemers/14.482.909 personen populatie EBB)*65.000 personen steekproef EBB = 360.

informatie hebben over een aantal jaren voorafgaande aan de maatwerkregeling. Het gaat hierbij om de volgende groepen indicatoren:

1) Indicatoren over de gesubsidieerde activiteiten in het kader van de maatwerkregeling;
2) Indicatoren over bewustwording, kennis en vaardigheden op het gebied van duurzame inzetbaarheid;
3) Indicatoren over arbeidsomstandigheden, gezond leven, arbeidsmobiliteit en scholing;
4) Indicatoren over banen en gezondheid.

Wat is er bekend uit integrale data van het CBS (Stelsel van Sociaal-statistische Bestanden; SSB)?

Het ligt voor de hand om voor de benodigde informatie over deze indicatoren in eerste instantie zoveel mogelijk bestaande informatie te gebruiken. Uit de voorgaande paragraaf 4.2 is naar voren gekomen dat bestaande informatie op basis van bestanden op steekproefbasis weinig bruikbaar is. De microdata uit SSB zijn daarentegen integraal beschikbaar voor de gehele bevolking. Deze gegevens betreffen alleen een deel van de indicatoren onder 3) en 4), namelijk arbeidsmobiliteit, banen en mogelijk gezondheid. De mogelijke indicator van gezondheid is gebruik van zorg. Voor zover wij weten is de validiteit van deze indicator echter niet nader onderzocht (zie bijlage II). Dat zou dus nog moeten gebeuren.

Met de SSB-data zijn individuen over de tijd te volgen. Per individu is een aantal kenmerken bekend zoals leeftijd, geslacht, opleiding, herkomst en type huishouden. Beroep is niet bekend. Het is dus zeer de vraag of alleen op basis van SSB-data doelgroepen van de maatwerkregeling kunnen worden geïdentificeerd. Hieruit is bijvoorbeeld niet bekend welke werknemers een zwaar beroep hebben.

Om de microdata uit SSB te kunnen gebruiken is daarom een koppeling met andere data nodig. Dit betreft in de eerste plaats registraties van deelnemende bedrijven en werkenden uit sectoren en in de tweede plaats gegevens uit enquêtes onder deelnemende en niet-deelnemende werkenden en bedrijven.

Het belang van administratieve gegevens over de activiteiten

Alleen al uit een oogpunt van verantwoording van de subsidies is het noodzakelijk dat sectoren op het niveau van individuele activiteiten een registratie opzetten van activiteiten in het kader van de maatwerkregeling. Maar ook voor monitoring en evaluatie is zo'n registratie essentieel. Daarbij achten wij minimaal noodzakelijk dat per sector en activiteit de volgende informatie wordt vastgelegd:

a) Sector waarop de activiteit betrekking heeft;
b) Nadere inperking van de doelgroep van de Maatwerkregeling die de sector heeft ingesteld (indien van toepassing);
c) Omschrijving van doel en inhoud van de activiteit;
d) Omschrijving van de doelgroep van de activiteit;
e) Voor zover er sprake is van deelnemers: aantal deelnemende bedrijven en werkenden (eventueel nog uitgesplitst naar een aantal kenmerken;
f) De hoogte van de totale kosten van de activiteit (subsidiebedrag en bijdragen van de sector (door de sectororganisatie en/of deelnemende bedrijven);
g) De vertegenwoordiger van de sector die als contactpersoon optreedt naar onderzoeksbureaus.

Punt g) is noodzakelijk om in elk geval een ingang te hebben in de sector om enquêtes te kunnen houden.

Voor zover er bij activiteiten sprake is van deelnemers (denk aan trainingen, workshops, etc.), is sterk te overwegen om voor te schrijven dat hiervan een registratie wordt bijgehouden, zodat de deelnemers benaderd kunnen worden voor enquêtes. Deelnemers kunnen werkenden of (vertegenwoordigers van) bedrijven zijn.

Als ook identificatienummers worden geregistreerd van deelnemende bedrijven en werkenden, kan een koppeling met CBS-gegevens worden gemaakt. Als deze registratiegegevens beschikbaar komen, heeft dit als groot voordeel dan een aantal cruciale variabelen, zoals arbeidsparticipatie en arbeidsmobiliteit, door te tijd heen kan worden gevolgd, ook voor en na deelname aan een activiteit. Als sectoren deze gegevens voor koppeling doorgeven aan het CBS, krijgen betrokken onderzoeksinstellingen deze nummers niet te zien.

Een stap verder is als deze registratiegegevens ook beschikbaar zouden zijn bij enquêtegegevens en het CBS deze koppelt aan microbestanden waar het over beschikt. De longitudinale gegevens die beschikbaar zijn via het CBS kunnen dan verrijkt worden met variabelen uit de enquête, en vice versa: in de enquête hoeft dan minder te worden uitgevraagd. Deze aanpak is veeleisender, maar heeft onderzoekstechnisch dus ook weer de nodige meerwaarde.

Het belang van enquêtes

Enquêtes onder deelnemende bedrijven en sectoren zijn onontbeerlijk voor monitoring en evaluatie van de maatwerkregeling. Registraties van sectoren vormen een onmisbare basis voor dataverzameling, maar bevatten zelf niet voldoende informatie voor monitoring en evaluatie. Als sectoren deelnemende werkenden en bedrijven registreren komt door koppeling met CBS microdata informatie beschikbaar over banen, mobiliteit en mogelijk ook gezondheid beschikbaar. Maar zelfs dan ontbreekt informatie over belangrijke indicatoren, zoals de ontwikkeling van bewustwording, kennis en vaardigheden op het gebied van duurzame inzetbaarheid en de mate waarin door de maatregelen knelpunten hierin worden opgelost. Is koppeling met CBS microdata niet mogelijk uit privacy-oogpunt, dan is ook informatie over arbeidsparticipatie, mobiliteit en gezondheid niet beschikbaar en is informatieverzameling hierover via enquêtes noodzakelijk. Enquêtes onder bedrijven en werkenden zijn dus een onmisbare databron. Welke vragen men hierin opneemt is dus mede afhankelijk van de gegevens die door sectoren geregistreerd worden en van de mogelijkheid om door koppeling CBS-microdata te benutten.

De waarde van informatie over cao-bepalingen

Het kan zijn dat sectoren die activiteiten uitvoeren in het kader van de maatwerkregeling in sterkere mate dan sectoren die hierin niet actief zijn, bepalingen in de cao opnemen die bedoeld zijn om duurzame inzetbaarheid te bevorderen. Daarom is het nuttig om cao's op dit punt te volgen. Om te kunnen bepalen of een toenemende rol van bepalingen op het gebied van duurzame inzetbaarheid te maken heeft met de maatwerkregeling, zou een verband moeten worden gelegd met de activiteiten in het kader van de regeling. Als zou blijken dat er een verband is, betekent dit nog niet dat de Maatwerkregeling tot meer cao-bepalingen heeft geleid; het is ook denkbaar dat sectoren die al actiever bezig zijn met duurzame inzetbaarheid ook actiever op zoek zijn naar subsidies voor dit beleid. Verder leiden cao-bepalingen niet noodzakelijk tot gedragsveranderingen bij bedrijven en werkenden. Zonder inzicht in deze gedragsveranderingen heeft informatie over cao-bepalingen dus slechts beperkte waarde.

Wat is de meerwaarde van de informatie?

Wat is het belang van al deze informatie? We kunnen dit aangeven door aan te nemen dat besloten wordt dat sectoren geen administratie bij hoeven te houden en dat geen enquêtes worden gehouden. Dan blijft over informatie uit bestaande statistische bronnen. Dan heeft dit de volgende consequenties:

1) Er is alleen een monitoring van indicatoren mogelijk op sectorniveau, waarbij verdere uitsplitsing naar kenmerken beperkt blijft tot enkele kenmerken;
2) Groepen als werkenden in zware beroepen zijn in dergelijke sectorgegevens niet te onderscheiden, omdat informatie over beroep alleen op steekproefbasis wordt verzameld en de steekproefomvang beperkt is. Wellicht is het mogelijk om een beeld te geven van het totaal aan zware beroepen;

3) Het is onzeker of er dan voldoende informatie is over gezondheid, een kernvariabele;
4) Het zal heel moeilijk worden om een overzicht te geven van de uitgevoerde activiteiten in het kader van de maatwerkregeling;
5) Het is onmogelijk om een verband te leggen tussen deze activiteiten en de ontwikkeling van de indicatoren.

Als wel per sector een registratie van activiteiten plaatsvindt en van deelnemende bedrijven, en als deze informatie beschikbaar is voor onderzoek, dan verbetert dit de mogelijkheden voor monitoring in zoverre dat:

- Een overzicht kan worden gemaakt van de uitgevoerde projecten;
- Enquêtes onder deelnemende bedrijven kunnen worden uitgevoerd die wat meer (kwalitatieve) informatie kunnen geven over de activiteiten.

Over het effect van de Maatwerkregeling op de duurzame inzetbaarheid van werknemers kan dan nog steeds niets gezegd worden. Daarvoor is nodig dat een vergelijking kan worden gemaakt tussen werkenden die door de activiteiten in het kader van de maatwerkregeling worden bereikt en vergelijkbare werkenden die niet aan deze activiteiten hebben deelgenomen. Dan kan worden bepaald of bij deelnemende werkenden bewustwording, kennis en vaardigheden op het gebied van duurzame inzetbaarheid zich gunstiger heeft ontwikkeld dan bij niet-deelnemende werkenden met vergelijkbare kenmerken. En verder kan dan bepaald worden of dit ertoe leidt dat deelnemende werkenden meer arbeidsmobiliteit gaan vertonen, meer aan scholing gaan doen en gezonder gaan leven dan niet-deelnemende werkenden. Als bekend is of werkenden werken voor een bedrijf dat deelneemt aan activiteiten in het kader van de maatwerkregeling (bijvoorbeeld maatregelen gericht op het personeelsbeleid of de arbeidsomstandigheden) kan ook worden bekeken of hiervan invloed uitgaat op genoemde indicatoren. En ten slotte kan dan nagegaan worden of deze gedragsveranderingen bij werkenden en bedrijven ertoe leiden dat de netto-arbeidsparticipatie en de gezondheid van deelnemende werkenden zich gunstiger ontwikkelen dan die van niet-deelnemende werkenden. In deze aanpak, een niet-experimentele controlegroepbenadering, gebruikt men dan informatie over niet-deelnemende werkenden om een schatting te maken van wat er met deelnemers was gebeurd als deze niet hadden deelgenomen (de counterfactual). De verschillen in uitkomsten tussen deelnemers en niet-deelnemers geven dan schattingen van de effecten van de Maatwerkregeling.

Om zo'n aanpak te kunnen uitvoeren is het noodzakelijk dat er een registratie van deelnemende bedrijven en werkenden wordt gevoerd. Door koppeling met CBS-microdata is het dan bijvoorbeeld mogelijk om deelnemers en niet-deelnemers te vergelijken op de mate waarin zij werk hebben en houden, en de omvang van hun mobiliteit. Hierbij kan rekening worden gehouden met achtergrondfactoren als sector, bedrijfsgrootte, opleiding, leeftijd en geslacht. Koppeling is mogelijk via BSN-nummers, maar kan ook via een combinatie van persoonsgegevens.

Zoals eerder is aangegeven bevatten de microdata van het CBS lang niet alle relevante indicatoren. Door middel van enquêtes zou de ontbrekende informatie verzameld kunnen worden. Als koppeling met CBS-data niet mogelijk is, zou ook informatie over banen en mobiliteit via deze enquêtes kunnen worden verzameld. Wel worden in het laatste geval vragenlijsten natuurlijk langer. Om effecten van de maatwerkregeling door middel van enquêtes op een betrouwbare manier te kunnen meten, is het noodzakelijk dat personen en bedrijven verschillende malen worden bevraagd en dat deze informatie per persoon gekoppeld kan worden. Losse enquêtes die niet aan andere data gekoppeld kunnen worden, kunnen nuttige beschrijvende data opleveren, maar zijn niet geschikt voor betrouwbare effectmeting. Zonder deze koppeling kunnen hooguit percepties op effecten worden gevraagd, waarvan bekend is dat deze onbetrouwbaar kunnen zijn. Daarom is ook bij dataverzameling door middel van enquêtes vereist dat koppeling via BSN-nummers of enkele persoonsgegevens mogelijk is.

4.3.2 Eerder uittreden

Registratie individuele gegevens deelnemers en koppeling met CBS-gegevens

Als er voor dit onderdeel een registratie van bepaalde individuele gegevens en/of BSN-nummers van deelnemers komt, kan een koppeling met CBS-gegevens worden gemaakt. Daaruit is af te leiden op welk moment iemand uittreedt. Verder is een aantal persoons-, baan- en sectorkenmerken[12] bekend. Doel van de regeling is dat bij deelnemers die voor aanvang van deelname al gezondheidsproblemen hebben, de gezondheid verbetert en dat bij deelnemers die voor aanvang van deelname nog geen (grote) gezondheidsproblemen hebben, deze door de deelname voorkomen worden. Het is op voorhand allerminst zeker dat dit gunstige effect op de gezondheid ook werkelijk optreedt (zie bijlage I.4). Informatie over gezondheid is dus cruciaal voor een evaluatie van het eerder uittreden. Eerder hebben we al aangegeven dat het onzeker is of de gezondheidsindicator van het CBS over gebruik van zorg voldoende betrouwbaar en breed is.

Constructie vergelijkingsgroepen en meting effecten op gezondheid

Het is mogelijk om op basis van genoemde koppeling een vergelijkingsgroep van niet-deelnemers te construeren. Dit kunnen onder meer niet-deelnemers uit de doelgroep zijn (die sectoren dan wel moeten registreren[13]). Ook is een vergelijking mogelijk met eerdere cohorten die nog niet in aanmerking kwamen voor de Maatwerkregeling of slechts voor een deel van de driejarige periode in aanmerking komen (omdat ze bij ingang van de regeling minder dan drie jaar voor de AOW-leeftijd zitten). Het is mogelijk om vergelijkingsgroepen te formeren die op een aantal kenmerken op de deelnemers lijken. Door de ontwikkeling van de gezondheid van de deelnemers te vergelijken met die van de vergelijkingsgroepen kan dan het effect van eerder uittreden op de gezondheid worden geschat.

Bepaling additionaliteit

Eerder uittreden komt ook voor zonder maatwerkregeling. Door eerdere cohorten te volgen kunnen we bepalen hoe groot de omvang van het eerder uittreden was en hoe zich dit heeft ontwikkeld. Door de RVU-vrijstelling zal naar verwachting sowieso een trendbreuk optreden. Als de trendbreuk bij groepen die onder de maatwerkregeling vallen groter is dan bij andere groepen bevestigt dit de additionaliteit van de regeling.

Er zullen mensen aan de maatwerkregeling deelnemen die anders via een andere route zouden uittreden, bijvoorbeeld via een uitkering, althans dat zou getoetst moeten worden. De additionaliteit van de maatwerkregeling is kleiner als deelname hieraan deels samengaat met een lagere deelname aan uitkeringen als uittrederoute. Uit de data kan deze substitutie worden afgeleid door na te gaan in hoeverre uitkeringen als uittredingsroute werden en worden gebruikt in situaties waarin de regeling wel of niet van toepassing is.

Gegevens over gezondheid mogelijk verzamelen via enquête

Zoals gezegd is er een indicator voor gezondheid (kosten van zorg verzekerd via de basisverzekering). Deze gegevens zijn integraal voor de bevolking bekend. Maar onzeker is hoe valide deze indicator is. Deze indicator kent ook weinig dimensies. Sommige sectoren verzamelen zelf informatie over de

---

[12] Denk aan leeftijd, opleidingsniveau, uurloon, aantal gewerkte uren, sector, etc.

[13] Een van de redenen van het belang van registratie van de gehele doelgroep is dat de CBS-gegevens die kunnen worden gebruikt geen informatie bevatten over beroep. Als zoals verwacht, beroep een cruciale rol speelt bij de bepaling van de doelgroep, dan kunnen de CBS-data naar verwachting maar heel beperkt gebruikt worden om de precieze doelgroep te bepalen. Als binnen de CBS-data de doelgroep geïdentificeerd dient te worden, dient ook voor de niet-deelnemers een registratie benut te kunnen worden die gekoppeld kan worden aan de CBS-data.

gezondheid van werknemers, maar waarschijnlijk geldt dit lang niet voor alle sectoren. Bovendien is het maar de vraag of ze deze informatie beschikbaar kunnen en willen stellen voor onderzoek. Daarom verwachten we dat ook hier aanvullend enquêteonderzoek nodig is. Enquêtes zijn ook nodig om andere gegevens te verzamelen, bijvoorbeeld over redenen om wel of niet deel te nemen. Dit pleit voor een eis aan sectoren om mee te werken aan enquêteonderzoek. Vooral enquêtes onder werknemers zijn van vitaal belang. Ook hier geldt dat als deze enquêtes gekoppeld kunnen worden aan BSN-nummers, beschikbare gegevens van het CBS en de enquête-gegevens elkaar wederzijds kunnen verrijken.

Tot slot

Verder is van belang dat:

- Sectoren zich bereid verklaren tot medewerking aan onderzoek;
- Per sector een contactpersoon wordt vastgelegd waarmee onderzoeksinstellingen in contact kunnen treden voor nadere informatie;
- Sectoren een beschrijving geven van de doelgroep-criteria;
- Per sector niet alleen BSN-nummers (of andere persoonsgegevens met behulp waarvan kan worden gekoppeld), maar ook het moment van uittreden wordt geregistreerd, zodat dit kan worden vergeleken met de CBS-cijfers.

4.4 CONCLUSIES

We trekken uit het voorgaande de volgende conclusies:

1) Bestaande data bevatten onvoldoende gegevens voor de monitoring en evaluatie van de maatwerkregeling. Voor een aantal indicatoren ontbreekt de informatie of zijn de steekproeven van bestaande gegevens te klein. Dit geldt voor beide onderdelen van de regeling, maar in sterkste mate voor het onderdeel duurzame inzetbaarheid. Het is onzeker of uit bestaande bronnen voldoende betrouwbare informatie beschikbaar is over gezondheid.
2) Om de effecten van de regeling te kunnen schatten, is een koppeling tussen CBS-microdata en deelnemersgegevens noodzakelijk. Het voordeel hiervan is dat daarmee bestaande informatie voor een aantal belangrijke indicatoren die wel beschikbaar is, wordt benut. Deze informatie is bovendien voor zowel deelnemers als niet-deelnemers over de tijd, dus ook voor en na deelname aan de regeling, beschikbaar. Hiertoe is een registratie van deelnemende werkenden en bedrijven vereist. Ook dit geldt voor beide sub-regelingen. Bij werkenden zijn BSN-nummers hiervoor het handigst, al is koppeling ook mogelijk op basis van enkele persoonsgegevens.
3) Ook voor het bereik heeft een dergelijke koppeling meerwaarde omdat daarmee eenvoudiger bereik in termen van aandelen van de gehele doelgroep te bepalen is.
4) Voor monitoring en evaluatie is het wenselijk dat de registratie ook een aantal basisgegevens over de uitgevoerde activiteiten bevat en dat deelnemers aan die activiteiten gekoppeld kunnen worden. Dit geldt vooral voor de sub-regeling duurzame inzetbaarheid. Dit maakt het mogelijk om te bepalen hoe de effectiviteit is van afzonderlijke activiteiten binnen deze sub-regeling.
5) Bij de sub-regeling duurzame inzetbaarheid zijn de lacunes in bestaande gegevens zodanig dat aanvullende enquêtes onder werkenden en bedrijven noodzakelijk zijn. Bij de sub-regeling eerder uittreden is dit noodzakelijk als zou blijken dat uit bestaande bronnen geen betrouwbare informatie over gezondheid kan worden afgeleid. Ook andere relevante aspecten zoals redenen voor deelname of niet-deelname aan eerder uittreden zouden overigens aan enquêtes moeten worden ontleend.
6) Wil men enquêtes gebruiken om effecten te meten dan moeten werkenden en bedrijven verschillende malen worden bevraagd. In feite is er dan sprake van panels. Losstaande enquêtes kunnen wel nuttig zijn voor monitoring, maar zijn onvoldoende voor een betrouwbare

effectmeting. Om enquêtes uit te voeren, is uiteraard contactinformatie over deelnemers nodig. Ook hiervoor is het dus noodzakelijk dat er een deelnemersregistratie is.

7) Als koppeling met CBS-microdata niet wenselijk wordt geacht zou alle benodigde informatie in beginsel uit de combinatie van enquêtes en registraties door sectoren kunnen worden gehaald. Dit leidt echter tot uitgebreide vragenlijsten, vooral bij de sub-regeling duurzame inzetbaarheid.
8) Verzameling van informatie uit cao's over bepalingen om duurzame inzetbaarheid te bevorderen is nuttig, maar zegt op zichzelf heel weinig over het effect van de Maatwerkregeling hierop. Om dat effect te kunnen schatten zou men deze informatie moeten kunnen koppelen aan de andere data.

LITERATUURLIJST

Alecci, A. (2013). *The Impact of Early Retirement Reform on Firms' Employment Adjustment* (dissertatie). Lisbon: Nova School of Business and Economics.

Banks, J., Blundell, R., Bozio, A., & Emmerson, C. (2010). Releasing jobs for the young? Early retirement and youth unemployment in the United Kingdom. In: D. A. Wise & J. Gruber (eds.), *Social Security Programs and Retirement around the world: The relationship to youth employment* (pp. 319-244). Chicago: University of Chicago Press.

Boeri, T., Garibaldi, P., & Espen, M. (2016). *Increases in the retirement age and labour demand for youth*. VoxEU.

Bolhaar, J., Dillingh, R., & van Vuuren, D. (2017). *Langer doorwerken: keuzes voor nu en later* (CPB Policy Brief No. 2017/10). Den Haag: CPB.

Borghouts-van de Pas, I., Bosmans, M., Verschoor, J., Wilthagen, T. (2019). *Overstappen op de arbeidsmarkt. Een onderzoek naar Van Werk Naar Werk-beleid en -trajecten*. Weert: Celsus.

Börsch-Supan, A., & Schuth, M. (2014). Early Retirement, Mental Health, and Social Networks. In: D. A. Wise (ed.), *Discoveries in the Economics of Aging Volume*. Chicago: University of Chicago Press.

Busch, M. C. M., Storm, I., & Uiters, A. H. (2014). *Health Impact Assessment Vitaliteitspakket potentieel kwetsbare groepen* (RIVM Briefrapport No. 2014–0030). Bilthoven: RIVM.

Celidoni, M., dal Bianco, C., Rebba V., & Weber, G. (2020). Retirement and Healthy Eating. *Fiscal Studies, 41*, 199–219.

Van Dam, K., van Vuuren, T., & van der Heijden, B. I. J. M. (2016). De duurzame inzetbaarheid van oudere werknemers: een overzicht. *Gedrag & Organisatie, 29*(1), 3–27.

Ecorys (2015). *Evaluatie ESF-programma 2007-2013 actie E2-regeling, eindrapport*. Rotterdam: Ecorys.

Ecorys (2016). *Verkenning scholingspremie en nationaal scholingsfonds*. Rotterdam: Ecorys.

Eibich, P. (2015). Understanding the effect of retirement on health: Mechanisms and heterogeneity. *Journal of Health Economics*, *138*, 1-15.

Fouarge, D., & de Grip, A. (2014). *Gaan 50-plussers meer investeren in hun scholing?* (NEA Papers No. 54). Tilburg: Netspar.

Fouarge, D., & Schils, T. (2009). The Effect of Early Retirement Incentives on the Training Participation of Older Workers. *Labour, 23*(1), 85-109.

Gelderblom, A., Gravesteijn, J., de Koning, J., & Driessen, T. (2017). *Evaluatie ESF-regeling duurzame inzetbaarheid Regio's en Sectoren. Eerste tussenrapport.* Rotterdam: SEOR/Ockham IPS.

Gelderblom, A., Prince, Y., Verbruggen, E., Buiskool, B. J., & Hudepohl, M. (2020). *Evaluatie ESF-regeling duurzame inzetbaarheid Regio's en Sectoren. Eindrapport tweede fase*. Rotterdam: SEOR/Ockham IPS.

Gezondheidsraad (2018). *Gezondheid en langer doorwerken*. Den Haag: Gezondheidsraad.

Giesecke, M., & Kind, M. (2013). *Bridge Unemployment in Germany: Response in Labour Supply to an Increased Early Retirement Age* (Ruhr Economic Papers No. 410). Essen: RWI.

Gruber, J., Milligan, K., & Wise, D. A. (2009). *Social security programs and retirement around the world: The relationship to youth employment, introduction and summary* (NBER Working Paper No. w14647). Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.

Hairault, J. O., Sopraseuth, T., & Langot, F. (2010). Distance to retirement and older workers' employment: The case for delaying the retirement age. *Journal of the European Economic association, 8*(5), 1034-1076.

Jousten, A., Lefèbvre, M., Perelman, S., & Pestieau, P. (2010). The effects of early retirement on youth unemployment: The case of Belgium. In: D. A. Wise & J. Gruber (eds.), *Social Security Programs and Retirement around the world: The relationship to youth employment*. Chicago: University of Chicago Press, pp. 47-76.

Kalwij, A.S., Kapteyn, A., & Vos, K. de (2010). Retirement of older workers and employment of the young. *De Economist*, *158*(4), 341-359.

Kapteyn, A., Vos, K. de, & Kalwij, A.S. (2010). Early Retirement and Employment of the Young in the Netherlands. In: D. A. Wise & J. Gruber (eds.), *Social Security Programs and Retirement around the world: The relationship to youth employment*, pp. 243-259. Chicago: University of Chicago Press.

Kok, L., Lammers, M., Soest, A. van, & Weel, B. ter (2018). Vroegpensioenregelingen voor zware beroepen. *Economische Statistische Berichten*, *103*(4758), 78–81.

Kondo, A. (2016). Effects of increased elderly employment on other workers' employment and elderly's earnings in Japan. *IZA Journal of Labor Policy, 5*(1).

Koning, J. de, Gravesteijn, J. Vleeschouwer, E. de, Hamburg, Y. van, & Berrevoets, A. (2018). *Werkbelasting en baantevredenheid bij de politie: wijkagenten, teamchefs C en HSM-Medewerkers*. Rotterdam: SEOR.

Koning, J. de, Gelderblom, A., Gravesteijn, J. & Vleeschouwer, E. de (2017). *Kosten en opbrengsten terugbrengen AOW-leeftijd naar 65 jaar*. Rotterdam: SEOR.

Lee, Y., Chi, I., & Palinkas, L. A. (2019). Retirement, Leisure Activity Engagement, and Cognition Among Older Adults in the United States. *Journal of Aging and Health*, *31*(7), 1212–1234

Lefèbvre, M. (2012). Unemployment and retirement in a model with age-specific heterogeneity. *Labour, 26*(2), 137-155.

Martins, P. S., Novo, A. A., & Portugal, P. (2009). *Increasing the Legal Retirement Age: The Impact on Wages, Worker Flows and Firm Performance* (IZA Discussion Paper No. 4187). Bonn: Institute for the Study of Labor.

Montizaan, R., Cörvers, F., & Grip, A. de (2009). *The Effects of Pension Rights and Retirement Age on Training Participation: Evidence from a Natural Experiment* (IZA Discussion Paper No. 4462). Bonn: Institute for the Study of Labor.

Munnell, A. H., & Wu, A. Y. (2012). *Are aging baby boomers squeezing young workers out of jobs?* (Working Paper No. 1218). Boston: Center for Retirement Research.

Nielsen, N. F. (2019). Sick of retirement? *Journal of Health Economics*, *65*, 133-152.

Oshio, T., & Kan, M. (2017). The dynamic impact of retirement on health: Evidence from a nationwide ten-year panel survey in Japan. *Preventive medicine, 100*, 287-293.

Picchio, M., & van Ours, J. C. (2013). Retaining through training even for older workers. *Economics of Education Review, 32*(1), 29–48.

Schaap, R., de Winda, A., Coenen, P., Proper, K., & Boot, C. (2018). The effects of exit from work on health across different socioeconomic groups: A systematic literature review. *Social science and medicine*, *198*, 36-45.

Van Vuuren, T., Caniëls, M. C. J., & Semeijn, J. H. (2011). Duurzame inzetbaarheid en een leven lang leren. *Gedrag & Organisatie, 24*(4), 357–374.

Van der Werff, S., Kans, K., Zwetsloot, J., Wagemakers, S., Tadema, J., & Heyma, A. (2019). *De opbrengst van de sectorplannen. Eindevaluatie Regeling Cofinanciering Sectorplannen.* Amsterdam: SEO/ECBO.

Wetzel, M. & Huxhold, O. (2016). Are leisure activity and health interconnected after retirement: Educational differences. *Advances in Life Course Research, 30*, 43-52.

BESTAANDE LITERATUUR

I BESTAANDE LITERATUUR

I.1 INLEIDING

In deze bijlage zijn een aantal onderwerpen die van belang zijn voor de beleidstheorie en dataverzameling uitgewerkt via bestaande literatuur. Deze onderwerpen zijn in hoofdstuk 2 soms al kort aangestipt, maar worden hier wat breder uitgewerkt. Hierbij is onder meer gebruik gemaakt van overzichtsstudies.

Achtereenvolgens gaan we in op evaluaties van ESF-programma's en sectorplannen omdat deze een enigszins vergelijkbare opzet hebben met het onderdeel duurzame inzetbaarheid in de subsidieregeling (I.2). Tevens gaan we in op enkele studies in het kader van de eerdere discussie over de (generieke) afbakening van zware beroepen (I.3). Vervolgens gaan we in op studies over de relatie tussen eerder uittreden en gezondheid (I.4) en neveneffecten van eerder uittreden voor de werkgelegenheid van andere groepen (I.5).

I.2 ERVARINGEN ESF EN SECTORPLANNEN

Voor wat betreft subsidies voor vergelijkbare maatregelen, is ervaring opgedaan via ESF-subsidieregelingen gericht op duurzame inzetbaarheid. Bovendien zijn bij een deel van deze programma's ook sectoren aanvragers, wat in die zin sterk parallel is aan de maatwerkregeling. Dit geldt ook voor de sectorplannen, al was hier maar een deel van projecten gericht op duurzame inzetbaarheid.

Voor ESF-regelingen gericht op duurzame inzetbaarheid in sectoren is een programma over 2007-2013 geëvalueerd door Ecorys (2015). De evaluatie van een later programma gericht op duurzame inzetbaarheid in Regio's en sectoren loopt nog, maar er zijn daarvan wel twee tussenevaluaties beschikbaar (Gelderblom et al., 2020; Gelderblom et al. 2017).

Parallel in beide onderzoeken is dat een hoog bereik van een dergelijke regeling niet op voorhand verzekerd is. In Ecorys (2015) wordt aangegeven dat veel minder gebruik gemaakt is van de regeling dan gehoopt en beoogd. Relatief veel O&O-fondsen hebben destijds besloten om geen gebruik te maken van de regeling. Enerzijds had dit te maken met de administratieve lasten en praktische voorwaarden (zoals voorfinanciering), en anderzijds dat er onduidelijkheid was welke inhoudelijke projecten wel en niet voor subsidie in aanmerking kwamen. Ook in het latere ESF-programma 2014 2020 is in de eerste tranche minder dan de helft van het aanvankelijk beschikbare budget aangewend. Een belangrijke oorzaak hiervan is dat het aangevraagde budget van de oorspronkelijke projectaanvragen maar net iets groter was dan het beschikbare budget, waardoor afwijzingen en terugtrekking van projecten, lagere kosten en kortingen in de einddeclaratie de feitelijk goedgekeurde subsidie kleiner maakt dan het budget. Het restant van het budget kan in volgende tranches worden aangewend. In termen van sectoren die achterblijven in de deelname, betreft dit met name de dienstensector. Het karakter van de problematiek in termen van duurzame inzetbaarheid heeft hier deels een wat ander karakter, bijvoorbeeld burn-out, wat nog minder vaak in projecten terugkomt.

Wat betreft de resultaten van de programma's zijn beide evaluaties vrij positief. In de eerste fase van de evaluatie van het programma 2014-2020 komt naar voren dat veel projecten niet zouden zijn

uitgevoerd zonder de subsidie (additionaliteit). In het meer recente tussenrapport blijkt voor het merendeel van de projecten dat de beoogde resultaten in ieder geval grotendeels zijn behaald en hiermee ook stappen zijn gezet binnen de beleidsketen, en ook verdergegaan wordt met de resultaten.

Hierbij past wel de kanttekening dat veel van de resultaten zijn gebaseerd op percepties van betrokkenen. Er zijn weinig “harde” effectmetingen, zeker wat betreft effecten op werknemers meer aan het einde van de keten, zoals daling van ziekteverzuim en verhoging van arbeidsmobiliteit. Dergelijke metingen passen meer op lange termijn en worden dus bemoeilijkt door de beperkte termijn van de projecten.

Dergelijke effectmetingen op meer lange termijn worden ook bemoeilijkt doordat er geen integrale registratie beschikbaar is van deelnemende werkgevers en/of werkenden voor onderzoek. In het lopende ESF-onderzoek van SEOR bleek dat de opdrachtgever van mening was dat er pas na toestemming van de projectleiders gebruik gemaakt kon worden van contactgegevens van deelnemende bedrijven. Vervolgens zijn veel projectleiders terughoudend om gegevens van deelnemende bedrijven af te geven. Zij hebben vaak een voorkeur om deze eerst zelf te benaderen met de vraag of de contactgegevens kunnen worden doorgegeven. Dit geeft in de praktijk de nodige restricties op de beschikbare aantallen deelnemende bedrijven voor onderzoek.

De evaluatie van de sectorplannen (Van der Werff et al., 2019) kent een aantal parallellen met het hierboven genoemde ESF-onderzoek. Volgens de projectleiders zouden de meeste maatregelen niet, later of in mindere mate zijn uitgevoerd zonder het bestaan van de sectorplannen. Tevens wordt aangegeven dat de sectorplannen over het algemeen voor de deelnemers positieve effecten lijken te hebben gehad. Tegelijkertijd wordt opgemerkt dat het niet is te zeggen wat de situatie zou zijn geweest als zij niet zouden hebben deelgenomen aan de maatregelen, of als de sectorplannen niet zouden hebben bestaan. Ook uit dit onderzoek kunnen dus geen sluitende conclusies over de omvang van netto-effectiviteit worden geformuleerd.

In de evaluatie van de sectorplannen hadden de onderzoekers beschikking over registratiegegevens van deelnemers via Uitvoering van Beleid (SZW) en de gegevens over de arbeidsmarktpositie van deelnemers (via UWV). Deze gegevens zijn met name gebruikt voor informatie over bereik en de arbeidsmarktpositie van deelnemers. Er is niet gebruik gemaakt van een vorm van controlegroep.

I.3 DE AFBAKENING VAN ZWARE BEROEPEN

Een cruciale veronderstelling in de regeling is dat een generieke afbakening van zware beroepen niet mogelijk is, en maatwerk in sectoren vereist is. Deze veronderstelling komt voort uit eerder onderzoek (zie bijvoorbeeld Kok et al., 2018). Een algemene afbakening van zware beroepen is niet mogelijk, omdat een goede registratie ontbreekt van wie welk beroep uitoefent. Ook stoppen na 40 of 45 jaar werken is simpelweg niet uitvoerbaar, omdat het arbeidsverleden pas vanaf 1999 centraal wordt bijgehouden. Koppelen van de AOW-leeftijd aan een lager opleidingsniveau kan ook niet omdat een betrouwbare registratie ontbreekt. Ook zou het oneerlijk zijn voor zware beroepen met hogere opleidingseisen, zoals verpleegkundigen.

Het CPB (Bolhaar et al., 2017) bevestigt dit probleem van de indeling, maar legt daarnaast ook de nadruk op een aantal nadelige prikkels die uitgaan van het afbakenen van zware beroepen. Zij geven aan dat een zware beroepenregeling de prikkel vermindert voor zowel werkenden als werkgevers om zich in te zetten voor brede en duurzame inzetbaarheid van deze groep, bijvoorbeeld door te investeren in technologische aanpassingen die het werk lichter maken en in scholing. Het voorkomen van arbeidsongeschiktheid komt minder hoog op de agenda te staan voor werkenden die gebruik kunnen maken van een zwareberoepenregeling. Ten slotte maakt een dergelijke regeling zware

beroepen relatief aantrekkelijk, waardoor economische activiteit wordt verschoven in de richting van minder gezond en minder geschoold werk.

De maatwerkregeling is erop gericht om een aantal van deze mogelijke ongunstige prikkels tegen te gaan door het tijdelijke karakter van de regeling rondom eerder uittreden en het tegelijkertijd stimuleren van maatregelen in duurzame inzetbaarheid. In het onderstaande kader worden enkele andere kanttekeningen geplaatst.

Kader I.1 Enkele kanttekeningen bij veronderstelde prikkels rondom regelingen van zware beroepen

Belasting is pas een probleem als deze de belastbaarheid overtreft. Dat is op twee manieren te voorkomen, namelijk door de belasting te verminderen of door de belastbaarheid te vergroten. Bij de overheid is bij sommige onderdelen sprake van een tekort aan personeel, waardoor de belasting zo toeneemt dat deze leidt tot vermindering van de belastbaarheid, wat het probleem van de overbelasting verergert. Het is dus lang niet altijd zo dat de oorzaak (alleen) ligt bij een te geringe belastbaarheid. Vergroting van belastbaarheid is dan dus niet of niet alleen de oplossing. In het laatste SEOR-rapport over de politie (De Koning e.a. 2018) wordt hierop uitgebreid (zowel theoretisch als empirisch) ingegaan. Dit geeft ook aan dat personeelsbeleid niet altijd de oplossing is voor het langer gezond doorwerken van werknemers.

De politie is ook een voorbeeld van een beroep waar eerder uittreden het probleem verergert doordat het de werkdruk bij de overblijvende agenten verder verhoogt. Als eerder uittreden een beroep aantrekkelijker maakt en meer aanbod oplevert, zoals het CPB beweert dan is dat in deze situaties juist goed (en niet negatief wat het CPB suggereert).

Zware lager geschoolde arbeid (denk aan slachterijen) wordt vaak uitgeoefend door buitenlandse werknemers waarvan een deel voor langere tijd in Nederland verblijft. Deze mensen zijn over het algemeen vrij jong en zullen niet aan de maatwerkregeling deelnemen (en komen daarvoor waarschijnlijk ook niet in aanmerking). Het is heel goed denkbaar dat eerder uittreden van de nog in deze sectoren werkende Nederlandse werknemers leidt tot het aantrekken van nog meer buitenlandse werknemers in dergelijke functies. Het is de vraag of er op den duur nog veel Nederlandse werknemers in deze sectoren en beroepen zullen werken. Meer in algemene zin is de vraag of de preventieve maatregelen in het kader van de maatwerkregeling ook op buitenlandse werknemers is gericht. Of eerder uittreden voor zware lager geschoolde arbeid de effecten heeft die het CPB noemt is daarom twijfelachtig. Misschien in sommige sectoren/beroep wel en in andere niet.

I.4 DE RELATIE TUSSEN EERDER UITTREDEN EN GEZONDHEID

Er is een uitgebreide literatuur over de effecten van eerder uittreden op de gezondheid en het welzijn. Wat betreft gezondheid wordt daarbij onderscheid gemaakt tussen mentale gezondheid en cognitie, fysieke gezondheid en ervaren (subjectieve) gezondheid. Nielsen (2019) concludeert in een recente studie dat ondanks het vele onderzoek er geen duidelijkheid is over de richting en de omvang van het effect van eerder uittreden over de gezondheid. We zien de diversiteit in uitkomsten ook terug in de literatuurinventarisatie die wij zelf hebben gemaakt.

Omdat eerder uittreden over het algemeen vrijwillig is of deels vrijwillig, is het meten van de effecten ervan lastig. Factoren die het eerder uittreden bepalen zijn namelijk deels dezelfde factoren die gezondheid en welzijn bepalen of zijn zelfs direct afhankelijk van de laatste twee. Voor een deel kunnen dit factoren zijn die niet waargenomen worden, wat kan leiden tot selectie-effecten. Als gezondheid wordt gemeten door middel van enquêtevragen moet er verder rekening mee worden gehouden dat personen die niet meer werken hun gezondheid slechter voorstellen dan deze is om hun inactiviteit te rechtvaardigen. Al deze punten leiden ertoe dat het zuiver meten van het effect van eerder uittreden op de gezondheid sterk afhankelijk wordt van geavanceerde econometrische methoden en van data over factoren (‘instrumenten’) die identificatie van dit effect mogelijk maken.

Studies variëren in de kwaliteit van de gebruikte methoden en data. Verder verschillen zij in de gehanteerde indicator(en) voor gezondheid en de lengte van de periode waarover effecten worden gemeten. Verschillen in uitkomsten kunnen ten dele aan deze verschillen te wijten zijn.

Het is niet alleen van belang wat het effect van eerder uittreden is, maar ook welk mechanisme het effect oproept. Börsch-Supan & Schuth (2014) kunnen het negatieve effect van eerder uittreden dat zij vinden op de mentale gezondheid en de cognitieve vermogens in hun modelanalyse verklaren uit een vermindering van sociale contacten dat zij bij eerder uittreden constateren. Een negatief effect van eerder uittreden op cognitie wordt ook gevonden door Lee, Chi & Palinkas (2019). Eibich (2015) vindt juist een positief effect op de mentale gezondheid (en ook op de ervaren gezondheid) en kunnen dit verklaren uit onder andere vermindering van stress en meer slaap na eerder uittreden. Celidoni, Dal Bianco, Rebba & Weber (2020) vinden bij mannen dat na eerder uittreden het eetgedrag minder gezond wordt en dat dit de kans op obesitas verhoogt. Bij vrouwen vinden ze geen effect. Oshio & Mari Kan (2017) vinden dat eerder uittreden voor mannen positieve effecten heeft op de ervaren en de mentale gezondheid en dat dit samenhangt met een toename van fysieke vrijetijdsactiviteiten; bij vrouwen is er geen gezondheidseffect. Uit deze studies blijkt dus dat ook de gevonden gedragseffecten bij eerder uittreden niet eenduidig zijn. De afhankelijkheid van gedrag van de sociale omgeving en de cultuur leidt tot verschillen tussen landen en in de tijd. Mogelijk vormt dat mede een verklaring voor de gevonden diversiteit in effecten van eerder uittreden.

Schaap et al. (2018) zetten de uitkomsten van 22 studies op een rijtje die aparte effecten berekenen voor de effecten van uittreding uit het arbeidsproces van werknemers in functies met een hogere sociale status en werknemers met een lagere sociale status. Sociale status is gerelateerd aan het opleidingsniveau, het beroepsniveau en het loon. Deze studie betreft niet alleen regelingen voor eerder uittreden, maar ook uittreden bij werkloosheid, arbeidsongeschiktheid en het bereiken van de pensioenleeftijd. Bij 12 van deze studies is het effect op de gezondheid voor werknemers met een functie van een lagere sociale status minder gunstig, bij één studie is dit juist gunstiger en bij de overige studies is er geen significant verschil. Voor werknemers met een lagere SES is het effect van uittreden uit het arbeidsproces dus overwegend ongunstig. Dit betekent niet dat het effect op de gezondheid voor deze groep negatief is; daarin verschillen de studies.

Aan te nemen is dat deelnemers aan de regeling voor eerder uittreden waarvoor SZW subsidie geeft tot de groepen met een lagere sociaaleconomische status behoren. In veel studies wordt bepleit om juist voor die groepen eerder uittreden te begeleiden met activiteiten gericht op actiever en gezonder leven. Wellicht kan dit gecombineerd worden met soortgelijk beleid voor werkenden.

I.5 WERKGELEGENHEIDSEFFECTEN EERDER UITTREDEN

In hoofdstuk 2 zijn we kort ingegaan op de mogelijke werkgelegenheidseffecten van duurzame inzetbaarheid en eerder uittreden van ouderen op andere groepen. Een hogere of lagere arbeidsparticipatie van ouderen kan doorwerken op de arbeidsmarktpositie van jongere groepen. Onderstaande tabel geeft een systematisch overzicht van de literatuur op dit gebied.

Tabel I.1 Overzicht van studies naar de werkgelegenheidseffecten van veranderingen arbeidsparticipatie ouderen op die van jongere groepen

Aspect	Studie en type analyse	Uitkomst
Werkgelegenheids-effecten jongeren	Gruber et al. (2009) - 12 verschillende landen Meerlandenanalyse waaronder een panel regressie schatting van de relatie tussen de arbeidsparticipatie van ouderen en jongeren in 12 landen	Geen indicatie van verdringing jongeren gevonden. De resultaten geven juist een tegenovergesteld beeld weer. Meer arbeidsparticipatie van ouderen wordt gerelateerd aan minder jeugdwerkloosheid
	Kalwij et al. (2010) - 22 OECD-landen Paneldata analyse van 22 OECD-landen van 1960 tot 2008	Veranderingen in de werkgelegenheid van personen van 55-64 jaar hebben gemiddeld een (klein) positief effect op de werkgelegenheid van jongeren (15-24 jarigen). Zij zijn eerder complementair dan substituten van elkaar
	Kapteyn et al. (2010) - Nederland Paneldata analyse voor Nederland van invloed arbeidsparticipatie ouderen op arbeidsparticipatie jongeren en jeugdwerk-loosheid. Effect arbeidsparticipatie oudere mannen wordt apart getoetst	Geen aanwijzing voor een negatief effect van arbeidsparticipatie ouderen op arbeidsparticipatie jongeren of dat toegenomen arbeidsparticipatie leidt tot meer jeugdwerkloosheid. Eerder is sprake van het tegendeel
	Banks et al. (2010) - UK Invloed van arbeidsparticipatie van ouderen op die van jongeren geanalsyeerd met behulp van paneldata (1968-2005)	Geen aanwijzing voor een negatief effect van arbeidsparticipatie ouderen op arbeidsparticipatie jongeren. Over de gehele periode genomen wordt zelfs een positief verband gevonden
	Jousten et al. (2010) - België Onderzoek aan de hand van paneldata naar potentiële substitutie tussen de werk-gelegenheid van ouderen en jongeren	Geen positief verband gevonden tussen de werkgelegenheidsgraad van ouderen en jeugdwerkloosheid
	Lefèbvre (2012) - 12 OECD-landen Analyse waarbij de relatieve aantrekkelijk-heid om vroegtijdig uit te treden als verklarende factor wordt gebruikt voor de werkloosheidsgraad van andere groepen	Hoe hoger de aantrekkelijkheid voor ouderen om vervroegd uit te treden, hoe hoger de werkloos-heid van andere leeftijdsgroepen (waaronder ook jongeren)
	Munnell & Wu (2012) - VS Combinatie cross-sectie en tijdreeksanalyse van verschillende staten in VS	Stijgende “employment rates” van ouderen hebben geen invloed op werkgelegenheid en loonhoogte van andere leeftijdsgroepen
	Kondo (2016) - Japan Effecten regelgeving dat bedrijven hun oudere werknemers langer moeten behouden via paneldata bedrijven	Groei aantal oudere werknemers gaat niet ten koste van jongeren, maar wel enigszins ten koste van middelbare vrouwelijke parttimers. Na hervorming is loonprofiel 60-plussers meer dalend (aanpassing deels via lonen)
	Alecci (2013) - Portugal Effecten verlaging VUT-leeftijd in 1999, gebruik gekoppelde werkgevers-werknemers data	Bedrijven met relatief meer werknemers in doelgroep vervangen openvallende plaatsen amper door andere (jongere of middelbare) werknemers
	Boeri et al. (2016) - Italië Analyse op bedrijfsniveau van instroom jongeren aan de hand van variatie verlengde pensioenleeftijd	In bedrijven die meer te maken hebben met verhoging pensioenleeftijd bij hun personeel is de instroom van jongeren lager
	Martins et al. (2009) - Portugal Analyse op bedrijfsniveau (gekoppelde data) n.a.v. pensioenleeftijdsverhoging vrouwen	In bedrijven met relatief veel oudere vrouwen uit doelgroep is de instroom van jongeren (met name vrouwen) lager. Lonen en werktijd van vrouwen uit doelgroep onveranderd

Aspect	Studie en type analyse	Uitkomst
	Vestad (2013) – Noorwegen Herhaalde cross-sectieanalyses met administratieve data. Gaat om analyse op micro-niveau (gemeenteniveau) en effecten op korte termijn	Voor iedere oudere die met vervroegd pensioen gaat, komt een baan vrij voor een intreder
	Vestad (2012) - Noorwegen Analyse regio's waarbij verband wordt gelegd tussen instroomkans in werk en mate van vervroegde uittreding	Vervroegde uittreding leidt tot hogere instroomkansen, ook voor jongeren (1 jongere voor 5 uittreders)
Werkgelegenheidseffecten op iets minder ouderen	Hairault et al. (2010) - Frankrijk Kans op werk in jaren net onder leeftijd waarop men vol pensioen heeft (varieert door verband met arbeidsverleden)	Hoe groter de afstand tot volledige pensioenleeftijd, hoe groter kans op werk. Hogere pensioenleeftijd leidt dus tot hogere kans dat men werkt
	Giesecke & Kind (2013) - Duitsland Verandering herintredekans oudere werkzoekenden naarmate (vervroegde) pensioenleeftijd stijgt (vergelijking in de tijd van cohorten)	Herintredekans oudere werkzoekenden wordt groter naarmate (vervroegde) pensioenleeftijd stijgt.
Anticiperen/ voorsorteren: scholingsinspanningen groep ouderen onder (oude) pensioenleeftijd	Fouarge & Schils (2009) - Europa Scholingsdeelname in Europees Huishoudpanel	Scholingsdeelname ouderen is lager als men te maken heeft met relatief gunstige VUT-regelingen
	Montizaan et al. (2009) - Nederland Scholingsdeelname ouderen	Scholingsdeelname is hoger bij oudere werknemers in publieke sector die te maken hebben met verlaging pensioenrechten in vergelijking met degenen die hier (net) niet mee te maken hebben
	Fouarge & de Grip (2014) - Nederland Verschil in scholingsdeelname leeftijdsgroepen in de tijd	Ondervertegenwoordiging ouderen bij scholing neemt af, met name bij middelbaar en hoger opgeleiden en in publieke sector

Bron: Ontleend aan De Koning, Gelderblom, Gravesteijn & de Vleeschouwer (2017)

METING GEZONDHEID

II METING GEZONDHEID

II.1 DEFINITIES

De WHO definieert gezondheid als een toestand van volledig fysiek, geestelijk en sociaal welbevinden. Vooral het woord “volledig” in deze definitie roept kritiek op. Het lijkt beter om gezondheid als een grootheid te zien die gradueel kan verschillen tussen mensen. Als mensen hun gezondheid als ‘goed’ of ‘zeer goed’ ervaren, kan dit dan als een bevredigende situatie worden gezien. Verder komt in de definitie niet tot uiting dat gezondheid geen momentopname is. Zoals een bepaald klimaat samengaat met veranderingen in het weer, zal er ook in de gezondheid enige fluctuatie zijn. Als iemand een verkoudheid heeft, zal deze persoon zichzelf niet ongezond achten. Maar net als bij het klimaat kunnen er in de gezondheid ook structurele veranderingen optreden.

Dat fysiek, geestelijk en sociaal welbevinden alle bepalend zijn voor gezondheid wordt breed onderschreven. Daarbij wordt onderkend dat deze drie aspecten van gezondheid elkaar onderling beïnvloeden. Bijvoorbeeld als iemand grote fysieke belemmeringen krijgt kan hij daardoor gedeprimeerd raken. Dit neemt niet weg dat het mogelijk is om aparte indicatoren voor fysieke gezondheid, geestelijke gezondheid en sociaal welbevinden te construeren. Daarbij is het gebruikelijk om te spreken van fysieke en geestelijke (of mentale) gezondheid. Sociaal welbevinden gaat over hoe mensen zich voelen wat betreft sociale relaties. Dit wordt ook wel als een onderdeel van mentale gezondheid gezien. In de literatuur over eerder uittreden is dit bijvoorbeeld het geval. Wij nemen dit over.

Een alternatieve benadering is gezondheid af te lezen aan de mate waarin mensen zich in het dagelijks leven kunnen redden. Dit geldt dan voor alle levenssferen, zoals relaties, sport, school, werk, etc. Hierbij wordt dus een relatie gelegd tussen gezondheid en concrete activiteiten. Voor het doel van het onderzoek is het voordeel van deze benadering dat deze een directe relatie legt tussen gezondheid en werk. In feite is deze benadering ook de basis voor keuringen in het kader van arbeidsongeschiktheid (AO). Maar in het kader van de maatwerkregeling gaat het erom dat mensen gezond hun AOW-leeftijd halen. Als je voldoet aan de AO-normen is dat niet meer zo. Men wil juist voorkomen dat ouderen in die situatie komen. Het is de bedoeling dat bedrijven en werknemers zodanig gedrag gaan vertonen dat voorkomen wordt dat mensen in de AO komen. Onduidelijk is hoe gezond men wil dat mensen zijn als ze hun AOW-leeftijd bereiken. Het ligt voor de hand dat om ernaar te streven dat mensen dan nog zo gezond zijn dat zij nog plezier kunnen hebben van hun leven. Daarom ligt het voor de hand om hiervoor een breed gezondheidsbegrip te hanteren dat zowel de fysieke als de mentale gezondheid omvat, waarbij mentale gezondheid ook het sociale welbevinden omvat. Verder zijn de AO-normen verschillend naar type werk. Men wil in het kader van duurzame inzetbaarheid juist dat mensen mede met het oog op hun gezondheid veranderen van werk. Ook daarom ligt het niet voor de hand om uit te gaan van de AO-normen. Wel kan het zo zijn dat, afhankelijk van het werk, fysieke of mentale gezondheid belangrijker is.

II.2 METING VAN DE GEZONDHEID

In grote lijnen zijn er twee mogelijkheden om gezondheid te meten. De eerste mogelijkheid is dat men mensen vraagt hoe ze zich fysiek, mentaal en in hun sociale relaties voelen of in welke mate de

gezondheid in staat stelt een normaal leven te leiden met de activiteiten die daarbij horen. Dan praat men over ervaren gezondheid.

Een andere benadering is dat men vraagt naar aandoeningen, beperkingen en problemen die men heeft en op basis hiervan indicatoren construeert van bijvoorbeeld fysieke en mentale gezondheid. Op basis hiervan kunnen dan samengestelde indicatoren worden geconstrueerd voor bijvoorbeeld fysieke of mentale gezondheid. Daarvoor zijn gevalideerde indicatoren beschikbaar.

Toch kan het in onderzoek ook nuttig zijn om naar bepaalde aandoeningen te kijken. Dit is vooral ook van belang als men mechanismen wil onderzoeken die tot gezondheidsproblemen leiden. Een voorbeeld is onderzoek waarbij gekeken is of eerder uittreden leidt tot minder sociale contact als dit zo is of dit dan leidt nog vermindering van cognitieve vermogens.

De enige bron van voldoende omvang met informatie die gerelateerd is aan gezondheid is de informatie over gebruik van zorg (kosten van zorg verzekerd via de basisverzekering). Deze gegevens zijn integraal voor de bevolking bekend. Maar het is niet zeker in hoeverre gebruik van zorg een goede indicator van gezondheid is. Daarom is het aan te bevelen om dit vooraf uit te laten zoeken. Dit kan door een koppeling met gegevens uit de gezondheidsenquête. Deze enquête is te klein om voor de monitoring van de maatwerkregeling voldoende gedetailleerde informatie te verschaffen, maar is met ca. 9.000 waarnemingen groot genoeg om de correlatie met gebruik van zorg te onderzoeken. Zo nodig zou daarvoor voor verschillende jaren een koppeling kunnen worden gemaakt.

BESTAANDE DATABESTANDEN

III BESTAANDE DATABESTANDEN

In deze bijlage is een tabel opgenomen waarin bestaande databestanden zijn geïnventariseerd op informatie die aansluit op de benodigde indicatoren. Daarbij is aangegeven hoe de frequentie is, hoe groot de steekproefomvang is en of het om paneldata gaat.

Tabel III.1 Overzicht bestaande databestanden

Bestand	Soort data	Longitudinaal	Periode	Omvang	(Relevante) gegevens	Hoe beschikbaar?
Zorgkosten	Registratie	Ja	2009-2017	Integraal	Per Nederlandse ingezetene, die verzekerd is via de basisverzekering, diens kosten per jaar voor zorg die verzekerd is via de basisverzekering. De kosten zijn die kosten die daadwerkelijk vergoed zijn door de zorgverzekeraars. De kosten zijn onderverdeeld in zorgvormen, zoals huisartsenzorg, ziekenhuiszorg, fysiotherapie, etc.	CBS microdata
Sociaal Statistische bestanden (SSB)	Registratie	Ja	1999-2019	Integraal	- Persoonskenmerken (o.a. leeftijd, geslacht, opleidingsrichting en -niveau, herkomst) - Baankenmerken (o.a. baanduur, loon, aard dienstverband) - Uitkeringsgegevens (o.a. AO, AOW, bijstand, WW) - Zelfstandig ondernemers (o.a. inkomsten) - Inkomens - Gegevens over huishoudens	CBS microdata
Nationale Enquête Arbeids-omstandigheden (NEA) en Zelfstandigen Enquête Arbeid (ZEA)	Cross-sectie, Enquête	Nee	NEA: 2005-2019 (wel verschillen tussen de jaren) ZEA: 2012, 2015, 2019	NEA: 58.000 ZEA: 5.500 (2019)	-Arbeidsmarktpositie (o.a. aantal uren werk, aard dienstverband, sector, beroep) - Werkomstandigheden (fysieke belasting, emotionele belasting) - Steun van collega's - Arbeidsongevallen - Informatievoorziening rondom veilig en gezond werken - Eigen gezondheid - Ziekteverzuim - Chronische aandoening/ziekte - Inzetbaarheid - Opleiding en ontwikkeling - Verdere loopbaan (leeftijd tot waarop men denkt in staat te zijn te werken)	CBS microdata
Werkgevers-enquête (WEA)	Cross-sectie, Enquête	Nee	2008-2018 (tweejaarlijks)	Circa 4.500	- Arbeidsomstandigheden - Arbeidsverhoudingen, arbeidsvoorwaarden en arbeidsrelaties - Sociale zekerheid - Bedrijfsbeleid (technologie en innovatie, flexibilisering, robotisering, automatisering en digitalisering) - Personeel (kenmerken en opbouw personele bestand, hiërarchie) - Arbeidsmarktbeleid en sociaal ondernemerschap - Duurzame inzetbaarheid, duurzame arbeidsrelaties, autonomie, inclusiviteit en ziekteverzuim	CBS microdata
Gezondheids-enquête CBS	Cross-sectie, Enquête	Nee	1981-2020, wel forse veranderingen sinds 2014	Circa 9.500	- Vragen over gezondheid, aandoeningen, beperkingen, contacten met zorgverleners, leefstijl en preventief gezondheidsgedrag. - Arbeidsmarktpositie (o.a. aantal uren werk)	CBS microdata

Bestand	Soort data	Longitudinaal	Periode	Omvang	(Relevante) gegevens	Hoe beschikbaar?
Gezondheids-monitor	Cross-sectie, enquête	Nee	2012, 2016, 2020	Circa 400.000	- Samenvoeging van gegevens uit de CBS Gezondheidsenquête en van de gegevens uit de Volwassenmonitor (VGZ) en de Ouderenmonitor (GZO) van alle 28 GGD'en. - Gegevens over ervaren gezondheid, functiebeperkingen, langdurige aandoeningen, gedrag - Arbeidsmarkpositie (o.a. aantal uren werk)	CBS microdata
Enquête Beroeps-bevolking	Roterende panel, enquête	Deels	1996-2018	Circa 65.000	- Veel vragen over arbeidsmarktpositie (o.a. aantal uren werk, sector, beroep) - Vraag over last van langdurige ziekte, aandoening of handicap - Vraag of dit de respondent belemmert in het werk	CBS microdata
LISS	Panel, enquête	Ja	2007-2019	5.000 huishoudens, 7.500 personen	- Inschatting eigen gezondheid (nu en in de toekomst) - Gebruik van zorg - Arbeidsmarktpositie (o.a. aantal uren werk, sector, beroep (open antwoord, geen standaard indeling)) - Werkomstandigheden - Werksatisfactie	Beschikbaar voor onderzoekers via CentERdata
LASA	Panel, enquête	Ja	Drie cohorten: vanaf 1992, 2002, 2012 (tweejaarlijks)	3.000-4.000 personen	- Uitgebreide vragenlijst over welke aandoeningen personen last van hebben, ervaren eigen gezondheid etc. - Arbeidsmarktpositie (o.a. aantal uren werk, sector, beroep) - Vragen over belasting en belastbaarheid op het werk	Beschikbaar voor onderzoekers via EASY DANS
SHARE	Panel, enquête	Ja	2004-2019 (tweejaarlijks)	Circa 3.000 uit NL	- Inschatting van de eigen gezondheid - Langdurige ziekten of handicaps - Arbeidsongeschiktheid - Gedragsrisico's - Gezondheidszorg - Arbeidsmarktpositie (o.a. aantal uren werk, beroep)	Onder voorwaarden beschikbaar via SHARE
Lifelines	Panel, enquête	Ja	2006-2019	167.000 (alleen noordelijke provincies)	- Arbeidsmarktpositie (onbekend wat er precies wordt uitgevraagd) - Zeer uitgebreide medische gegevens (door metingen via bloed, urine, haar en hartfilmpjes) Daarnaast ook informatie over inschatting gezondheid o.b.v. de enquête.	Onder voorwaarden beschikbaar
Arbeidsaanbod-panel	Panel, enquête	Ja	1985-2018 (tweejaarlijks)	4.500-5.000	- Arbeidsmarktpositie (o.a. aantal uren werk, aard dienstverband, beroep) - Arbeidsomstandigheden (o.a. gevaarlijke omstandigheden, zwaar werk, onregelmatig werk) - Ervaring eigen gezondheid	Beschikbaar via CBS microdata en EASY DANS
Arbeidsvraag-panel	Panel, enquête	Ja	1989-2018 (tweejaarlijks)	Circa 3.000 bedrijven	- Samenstelling van het personeelsbestand - Personeelsbeleid - Productieproces - Arbeidsomstandigheden - Ervaren en verwachte knelpunten	Beschikbaar via CBS microdata en EASY DANS

Dit rapport doet verslag van onderzoek dat is uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij SEOR BV. Het gebruik van het materiaal in dit rapport is toegestaan, mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldiging en/of openbaarmaking in welke vorm dan ook is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van SEOR BV.

Het onderzoek is uitgevoerd door SEOR BV.

Dit rapport is een uitgave van SEOR BV - Marconistraat 16, 3029 AK Rotterdam

In opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

www.seor.nl