

Vergaderjaar 2021–2022

25 883

Arbeidsomstandigheden

32 043

Toekomst pensioenstelsel

Nr. 433

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR ARMOEDEBELEID, PARTICIPATIE EN PENSIOENEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 mei 2022

1. Aanleiding

Op 17 november 2021 heeft toenmalig Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid uw Kamer een brief gestuurd over de eerste bevindingen van de Maatwerkregeling Duurzame Inzetbaarheid en Eerder Uittreden (hierna: MDIEU) die vorig jaar van start is gegaan.¹ Daarin is toegezegd dat uw Kamer in het voorjaar van 2022 zou worden geïnformeerd over de uitkomsten van het herhaalonderzoek naar cao-afspraken over regelingen voor vervroegd uittreden (hierna: RVU's) en het onderzoek naar niet-deelname aan RVU's waartoe is verzocht in de motie van de leden Gijs van Dijk en Maatoug.² Over de uitkomsten van deze onderzoeken informeer ik uw Kamer in deze brief. Ook ga ik in deze brief in op de RVU-deelname in 2021 en maak ik van de gelegenheid gebruik om u op hoofdlijnen te informeren over het verloop van het tweede aanvraagtijdvak voor de MDIEU, dat open stond van 10 januari tot en met 31 maart 2022.

Deze brief gaat achtereenvolgens in op de subsidieaanvragen in het tweede aanvraagtijdvak voor activiteitenplannen MDIEU (paragraaf 2), de uitkomsten van het herhaalonderzoek naar cao-afspraken over RVU's (paragraaf 3), de RVU-deelname in 2021 (paragraaf 4), het onderzoek naar niet-deelname aan RVU's (paragraaf 5), en de conclusies die het kabinet trekt ten aanzien van de onderzoeken (paragraaf 6).

2. Aanvragen tweede aanvraagtijdvak activiteitenplannen MDIEU

In het tweede tijdvak zijn bij het Ministerie van SZW 40 subsidieaanvragen ingediend voor activiteitenplannen op het gebied van duurzame inzetbaarheid en eerder uittreden voor in totaal € 140 miljoen euro aan subsidie. 21 sectoren hebben een aanvraag ingediend voor zowel

¹ Kamerstukken 25 883 en 32 043, nr. 422.

² Kamerstuk 32 043, nr. 569

activiteiten op het gebied van duurzame inzetbaarheid als eerder uittreden. De overige 19 sectoren richten hun activiteiten uitsluitend op duurzame inzetbaarheid. In totaal is grofweg een derde van de subsidie aangevraagd voor activiteiten betreffende duurzame inzetbaarheid en grofweg twee derde van de subsidie voor eerder uittreden. De aanvragen worden op dit moment beoordeeld.

Na de zomer van 2022 informeer ik uw Kamer nader over dit tweede aanvraagtijdvak, evenals over de eerste voortgangsrapportage van het monitorings- en evaluatieonderzoek van onderzoeksbureau SEOR.

3. Herhaalonderzoek naar cao-afspraken over RVU

Uw Kamer is in juli 2021 geïnformeerd over cao-afspraken over RVU's en de eerste signalen van het gebruik tot eind maart 2021.³ Dit onderzoek, dat door mijn ministerie wordt uitgevoerd, is begin 2022 herhaald. Het onderzoek laat zien dat per eind december 2021 voor ten minste 43% van alle werknemers die onder een cao vallen een collectieve afspraak is gemaakt over RVU (ongeveer 2,5 miljoen werknemers).⁴ Eind maart 2021 gold dit nog maar voor 27% van alle cao-werknemers. Voor driekwart (76%) van deze 2,5 miljoen werknemers is de afspraak eind december 2021 omgezet in een uitgewerkte regeling en in bijna alle gevallen is die regeling al gestart. Voor de resterende werknemers wordt de regeling nog uitgewerkt of worden de mogelijkheden tot een regeling nog verkend. De meeste cao-partijen bakenen af welke werknemers gebruik mogen maken van RVU. Dit geldt voor 82% van de werknemers met een RVU-afpraak. Zij gebruiken daarvoor vaak (een combinatie van) bepaalde functies die als zwaar worden ervaren en een bepaald aantal dienstjaren. Voor slechts 5% van de werknemers is de RVU niet afgebakend maar staat hij voor alle medewerkers, mogelijk afgebakend met de voorwaarde dat de werknemer onder de cao moet vallen. De overige cao-partijen weten nog niet hoe de afbakening eruitziet (12%), omdat de RVU-afpraak nog nader moet worden vormgegeven.

Net als bij de meting van eind maart 2021 nemen sociale partners in grote meerderheid het maximale van RVU-heffing vrijgestelde uitkeringsbedrag over in hun regeling (maximale uitkering tot een bedrag van € 22.488 per jaar in 2022, gelijk aan de netto AOW-uitkering). Dit geldt overigens niet voor deeltijders. In de meeste cao's is voor werknemers die in deeltijd werken de hoogte van de uitkering naar rato van de deeltijdfactor. Terwijl ook voor deze groep het volledige RVU-bedrag is vrijgesteld van heffing. De RVU is immers gebaseerd op de netto AOW-uitkering, en dat is ook voor iedereen hetzelfde. In een beperkt aantal cao's geldt dat deeltijdwerkers de volledige uitkering ontvangen.

Wettelijk geldt de RVU-vrijstelling enkel in de periode tot 3 jaar voor de AOW-leeftijd. Het onderzoek laat zien dat voor 45% van de werknemers de maximale duur van de uitkering gelijk is aan deze wettelijke termijn, voor 11% is de duur onbekend. Voor de overige werknemers is de maximale duur van de RVU-uitkering bepaald op 1 of 2 jaar (15 respectievelijk 6%) of op een andere manier afgebakend. Afspraken met een langere uitkeringsduur dan drie jaar komen nauwelijks voor.

De cao-partijen met een inwerking getreden RVU-regeling is gevraagd naar het gerealiseerde gebruik van de regeling ten opzichte van hun oorspronkelijke verwachting. Een reden die door een cao-partij wordt genoemd voor een hoger gebruik dan verwacht, is dat het een goede regeling is en werknemers door een goede pensioenregeling de

³ Kamerstuk 29 544, nr. 1072.

⁴ Dit betekent niet dat 43% van de werknemers in het onderzoek aanspraak kan maken op een RVU-regeling. De leeftijd van de werknemer en nadere afspraken in de cao (zoals de afbakening van de doelgroep) bepalen of een werknemer hier recht op heeft.

mogelijkheid hebben om hun pensioen naar voren te halen om zo de RVU-uitkering aan te vullen. De voornaamste verklaring die wordt gegeven voor lager gebruik, is dat de regeling financieel niet haalbaar of aantrekkelijk (genoeg) is voor werknemers. Ook wordt genoemd dat er andere regelingen beschikbaar zijn die aan de behoefte voldoen. Of dat de bekendheid van de regeling nog moet toenemen onder werknemers. Tot slot is cao-partijen gevraagd of signalen over redenen voor het wel of niet gebruiken van een RVU-regeling door werkgevers en werknemers hen hebben bereikt. Van de cao-partijen die aangaven een dergelijk signaal te hebben ontvangen⁵ noemen de meesten als knelpunt voor gebruik van een RVU-regeling vanuit werknemersperspectief de financiële gevolgen voor de werknemer. Vanuit werkgeversperspectief is de huidige arbeidsmarktkrapte ook een belangrijke reden om geen gebruik te maken van een RVU-regeling. Aanvullend worden met name voor kleinere cao's de kosten van de regeling voor de werkgever als knelpunt genoemd.

4. Uitkomsten analyse RVU-uitstroom

Vanaf 1 januari 2021 moet een werkgever of uitvoerende instelling het in de loonaangifte aangeven als een uitbetaling een RVU betreft. UWV is op basis van deze registraties in de Polisadministratie nagegaan hoeveel werknemers in 2021 met RVU zijn gegaan.⁶ Eind december 2021 waren dat 5.101 werknemers. Per eind april 2021 waren dit nog 1.703 werknemers.⁷ Dit zijn overigens niet alleen werknemers die onder een cao vallen. Ook zonder cao kunnen werkgevers en werknemers onderling een RVU afspreken.

5. Onderzoek naar niet-deelname aan RVU

Op 28 september 2021 (Handelingen II 2021/22, nr. 4, item 6) heeft uw Kamer de motie van de leden Gijs van Dijk en Maatoug aangenomen met het verzoek aan de regering om te onderzoeken of RVU's minder toegankelijk zijn voor sommige werknemers vanwege financiële knelpunten, bijvoorbeeld vanwege een laag inkomen of klein pensioen.⁸ Naar aanleiding van de motie heb ik onderzoeksbureau SEOR de opdracht gegeven bij vier sectoren die een RVU-regeling aanbieden te onderzoeken welke factoren voor werknemers een rol spelen bij de keuze om wel of niet deel te nemen aan een RVU en welke knelpunten voor deelname daarbij eventueel optreden.

Korte toelichting bij het onderzoek

Deze sectoren – schoonmaak, bouw, motorvoertuigen- en tweewielerbedrijf en politie – verschillen van elkaar wat betreft de kenmerken van de werknemers en het werk, de dienstverbanden, de vormgeving van de RVU-regeling en de verwachte deelname. In iedere sector zijn interviews gevoerd met werknemers die deelnemen aan de RVU-regeling, werknemers die in aanmerking komen voor RVU maar niet deelnemen en adviseurs die contact hebben met (potentiële) RVU-deelnemers. De

⁵ n=70 cao's, van toepassing op 0,99 mln. werknemers

⁶ Hierbij dient opgemerkt te worden dat het hier gaat om werknemers van wie de dienstbetrekking is geëindigd, en waarvan de werkgever of uitvoerende instelling heeft aangegeven dat de uitbetalingen na de beëindiging van het dienstverband een RVU betreffen. Uit de analyse blijkt dat soms niet goed wordt geregistreerd dat een uitbetaling een RVU is. Dit heeft waarschijnlijk te maken met het feit dat de RVU een startende regeling is. De verwachting is dat dit na verloop van tijd zal verbeteren.

⁷ De rapportage van juli 2021 sprak van 1.447 werknemers die per eind april 2021 met RVU waren gegaan. Naar aanleiding van nadere analyse is dit aantal bijgesteld naar 1.703 werknemers die per eind april 2021 met RVU waren gegaan.

⁸ Kamerstuk 32 043, nr. 569.

kwalitatieve onderzoeksopzet met enkele tientallen interviews bood de mogelijkheid om dieper in te gaan op de achtergrond van de keuze voor (niet-) deelname, zoals de context van het werk, het huishouden en de financiële situatie. Tegelijkertijd is terughoudendheid geboden bij het generaliseren van de uitkomsten. De focus van het onderzoek ligt meer op de vraag wat de aard is van verschillende factoren, dan hoe vaak deze voorkomen.

Uitkomsten onderzoek SEOR

Het onderzoek laat zien dat de beslissing van geïnterviewde werknemers om wel of niet met RVU te gaan afhangt van een samenspel van verschillende factoren. Veel respondenten die wél deelnemen aan de RVU geven aan dat problemen met de gezondheid, in combinatie met de ervaren zwaarte van het werk, doorslaggevend zijn in hun beslissing. Andere factoren voor deelname die RVU-deelnemers noemen zijn een vermindering van het werkplezier, evenals het vaak lange arbeidsverleden en de verwachtingen die zij hadden ten aanzien van de pensioenleeftijd. De geïnterviewde RVU-deelnemers geven daarbij aan dat de financiële haalbaarheid voor hen een randvoorwaarde is om met RVU te gaan. Factoren die vaak bijdragen aan de financiële haalbaarheid zijn bijvoorbeeld (het naar voren halen van) een goed pensioen, een partner met inkomen of een extra financiële bijdrage van de werkgever. Er zijn daarbij verschillen tussen de onderzochte sectoren. In sommige sectoren hebben veel werknemers een goed pensioen opgebouwd. Zij kunnen er dan voor kiezen om hun RVU-uitkering aan te vullen door hun pensioen naar voren te halen als zij dat nodig achten. In sectoren waarbij veel werknemers minder pensioen hebben opgebouwd, is de financiële ruimte om de RVU-uitkering aan te vullen vaak kleiner en wordt het missen van een aantal jaren pensioenopbouw vaker bezwaarlijk gevonden.

Veel geïnterviewde werknemers die niet deelnemen aan de RVU geven aan dat financiële overwegingen een hoofdrol spelen in hun beslissing om door te werken. Veel niet-deelnemers benoemen het verschil tussen het netto-inkomen en de RVU-uitkering. Bij deeltijders kan de RVU bovendien lager uitvallen doordat cao-partijen hebben afgesproken dat de hoogte van de RVU-uitkering afhankelijk is van de deeltijdfactor. Of de RVU-uitkering hoog genoeg wordt geacht, hangt samen met de persoonlijke omstandigheden van de werknemer. Niet-deelnemende respondenten geven vaak aan minder pensioen te hebben opgebouwd en het niet haalbaar vinden om dat eerder in te laten gaan. Ook zijn niet-deelnemers vaak alleenstaand, alleenverdiener of hoofdkostwinner en noemen ze andere financiële factoren als de vaste lasten van een huurhuis of privéomstandigheden zoals een scheiding. Net als de werknemers die wél met RVU gaan, ervaren ook niet-deelnemers problemen met hun gezondheid.

Sommige respondenten geven aan af te zien van eerder uittreden omdat zij plezier hebben in het werk. Ook geven sommige niet-deelnemers aan gedeeltelijk te willen blijven werken naast de RVU.

Dit is vaak niet mogelijk omdat cao-partijen een RVU-regeling hebben afgesproken waarin volledig stoppen met werken verplicht is. De subsidieregeling MDIEU gaat ook uit van beëindiging van het dienstverband; een RVU waarnaast gedeeltelijk wordt doorgewerkt komt niet voor subsidie in aanmerking.

Tot slot toont het onderzoek aan dat financieel inzicht voor werknemers een belangrijke factor is voor de afweging om wel of niet deel te nemen aan een RVU-regeling. Wanneer werknemers de financiële consequenties van hun keuze niet goed kunnen overzien, lijken zij ook minder geneigd om met RVU te gaan. Het verschilt per sector in hoeverre werknemers hulp krijgen bij het inzichtelijk maken van financiële mogelijkheden en consequenties. Daarnaast laat het onderzoek zien dat in sommige

sectoren de informatievoorziening over de RVU nog beperkingen kent. Hierdoor zijn werknemers soms niet op de hoogte van het bestaan van de RVU-regeling.

6. Conclusies n.a.v. de onderzoeken

De afspraken uit het Pensioenakkoord (Kamerstuk 32 043, nr. 520) tussen het kabinet en sociale partners geven niet alleen een forse impuls aan de duurzame inzetbaarheid van werkenden, maar bieden ook ruimte voor eerder uittreden. Met de tijdelijke fiscale drempelvrijstelling voor RVU's en de subsidieregeling MDIEU geeft het kabinet werkgevers en werknemers tot 2025 de mogelijkheid om afspraken te maken over duurzame inzetbaarheid en eerder uittreden voor werknemers die het niet volhouden om gezond door te werken tot hun pensioen, bijvoorbeeld vanwege de zwaarte van hun werk of omdat er in het verleden onvoldoende is geïnvesteerd in hun duurzame inzetbaarheid.

De onderzoeken laten zien dat met de ruimte voor afspraken over eerder uittreden kennelijk in een behoefte wordt voorzien. Er worden in cao's steeds meer afspraken gemaakt over eerder uittreden. Ook is er een duidelijke toename te zien in het aantal personen dat met RVU gaat. De subsidieregeling MDIEU biedt sectoren financiële ondersteuning bij het aanbieden van RVU's, en vraagt tegelijkertijd een flinke inzet van sectoren in de duurzame inzetbaarheid. De toename in het aantal MDIEU-subsidieaanvragen laat zien dat sectoren bereid zijn om te investeren in de duurzame inzetbaarheid van hun werkenden.

Het onderzoek over cao-afspraken laat zien dat in de meeste gevallen de RVU-regeling wordt toegespitst op een bepaalde groep werknemers, te weten mensen die het, naar het oordeel van cao-partijen, vanwege de zwaarte van hun werk en/of hun lange arbeidsverleden het meest nodig hebben om eerder uit te kunnen treden⁹. Vaak wordt gekozen voor een combinatie van aantal dienstjaren met een bepaalde functie als criteria. Generieke RVU-regelingen, waarop elke oudere werknemer een beroep kan doen, komen veel minder voor. Cao-afspraken over de RVU blijven in vrijwel alle gevallen binnen de grenzen van de drempelvrijstelling.

Een andere constatering is dat in de meeste cao's voor werknemers die in deeltijd werken de hoogte van de uitkering naar rato is van de deeltijd-factor. De hoogte van de wettelijke RVU-vrijstelling is echter niet afhankelijk van de deeltijdfactor. Het is aan cao-partijen om te bepalen of de resterende ruimte wordt gebruikt.

Het onderzoek van SEOR onder werknemers naar de keuze om wel of niet deel te nemen aan een RVU-regeling laat zien dat de beslissing om met RVU te gaan afhangt van een samenspel van factoren, zoals de gezondheid van de werknemer in combinatie met de zwaarte van het werk, het werkplezier en de financiële consequenties van eerder uittreden. Eerder uittreden is voor werknemers een belangrijke stap. Onzekerheid over de mogelijkheden en (financiële) consequenties kan ertoe leiden dat sommigen de stap niet zetten. Financieel inzicht is dus essentieel. Het is goed te benadrukken dat financiële adviesgesprekken subsidiabel zijn onder de MDIEU-regeling. Ook is het Nibud, met subsidie vanuit SZW, bezig met het ontwikkelen van een gratis, online tool dat werkenden helpt inzicht te krijgen in keuzes rondom het moment van uittreden en de (financiële) effecten daarvan. Oplevering van dit instrument wordt verwacht in het voorjaar van 2023.

Hoewel een RVU-uitkering op AOW-niveau aan iedereen dezelfde basis biedt, betekent het voor meeste mensen toch een achteruitgang in hun inkomen. Een goed pensioen, met de mogelijkheid om het pensioen naar voren te halen, helpt de stap te vergemakkelijken. Daar waar er nog

⁹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

ruimte is binnen de wettelijke kaders kunnen sociale partners kijken of zij die kunnen benutten. Uiteindelijk blijft het afspreken van een RVU iets tussen werkgever en werknemer. De overheid helpt hierbij via de fiscale drempelvrijstelling en door subsidie te geven, aandacht te vragen voor de regeling, en goede voorbeelden te delen.

7. Tot slot

De meegezonden onderzoeken geven een eerste indruk van de ontwikkelingen rond de tijdelijke maatregelen RVU en MDIEU, die vorig jaar in werking zijn getreden. Met deze brief beschouw ik de motie van de leden Gijs van Dijk en Maatoug als afgedaan. Mijn ministerie houdt de vinger aan de pols bij de uitvoering van deze maatregelen en blijft hierover in gesprek met de sociale partners in de Stichting van de Arbeid. Het vraagstuk hoe werkenden gezond werkend hun pensioen kunnen bereiken is bij uitstek een vraagstuk waar de sociale partners het verschil kunnen maken samen met de overheid. Daarbij kunnen de ervaringen met de tijdelijke maatregelen uit het pensioenakkoord als input benut worden. Op basis van de ervaringen met deze maatregelen blijf ik met sociale partners in gesprek over de vraag hoe werkenden in de toekomst gezond hun pensioen kunnen bereiken. Na de zomer van 2022 ontvangt u de eerste reguliere voortgangsrapportage van het monitorings- en evaluatieonderzoek naar de MDIEU dat SEOR uitvoert.

De Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen,
C.J. Schouten