

CW 3.1 onderbouwing van de duurzame inzetbaarheidsagenda

Doelstellingen

In oktober 2024 is het Kabinet met de sociale partners tot een 'gezond naar het pensioen' akkoord gekomen. Een van de afspraken uit dit akkoord is het uitwerken van een gerichte en doeltreffende duurzame inzetbaarheidsagenda (DI-agenda). In het akkoord werden elementen vastgelegd die de DI-agenda verder uitwerkt:

1. Verbeteren van arbeidsomstandigheden.
2. Zwaar werk minder zwaar maken, zo dicht mogelijk bij de bron van de belasting.
3. Langdurige blootstelling aan zwaar werk verminderen.
4. Een gerichte aanpak om mensen, waar mogelijk, tijdig van zware naar lichtere functies te begeleiden, zowel binnen als tussen sectoren.
5. Een positieve stimulans voor werkgevers en werknemers om minimaal tot de AOW-leeftijd door te werken.
6. Ondersteuning van werkgevers in het MKB in relatie tot deze agenda.
7. Communicatie-instrumenten die de uitvoering van de agenda ondersteunen.
8. Verkenning inzet resterende middelen duurzame inzetbaarheid uit Pensioenakkoord, gebruikmakend van ervaringen MDIEU.

Ten opzichte van de MDIEU zet de DI-agenda dus richter in op zwaar werk. Daarbij ligt de nadruk meer op het niveau van de sector of werkgever dan het niveau van het individu. Zo kunnen we met incidenteel geld meer structurele impact hebben op de zwaarte van het werk.

Samenvattend is de afspraak om de resterende MDIEU-middelen te gebruiken om de langdurige blootstelling aan zwaar werk¹ te verminderen via (1) verbetering van arbeidsomstandigheden zodat zwaar werk minder zwaar wordt; en (2) stimulering van een tijdige overgang van zwaar naar lichter werk; met bijzondere ondersteuning voor het mkb.

De DI-agenda moet bijdragen aan:

- *Minder* mensen die vinden dat ze (fysiek of mentaal) zwaar werk hebben
- *Meer* gezond werk
- *Minder* gebruik van RVU
- *Minder* verzuim en uitstroom naar arbeidsongeschiktheid vanuit zwaar werk
- *Meer* mobiliteit vanuit zwaar werk naar minder zwaar werk
- *Meer* scholing van mensen met zwaar werk
- *Meer* cao-afspraken gericht op mensen met zwaar werk
- *Meer* mensen die gezond en werkend hun pensioen halen

Het gaat hierbij om een beweging in de goede richting. De doelen zijn niet kwantitatief vast te stellen binnen de (relatief korte) termijn van de agenda. Het beleidsdoel vraagt namelijk om een cultuurverandering, een traject van lange adem, waaraan de DI-agenda een tijdelijke impuls geeft. De directe impact van de DI-agenda ligt dus vooral in het bereiken van de doelgroep en het aanzetten tot gedragsverandering. Als door de DI-agenda kennis, structuren en innovaties worden ontwikkeld voor de twee genoemde speerpunten en een significant deel van de bedrijven in branches met zwaar werk hiermee aan de slag gaan, is de gewenste cultuurverandering in gang gezet en kunnen we op termijn effect op de genoemde doelen verwachten.

Voor het subdoel kennisontwikkeling zetten we in op een intensivering van de Expeditieregeling. Deze regeling is gestart als onderdeel van de afspraken uit het Pensioenakkoord. Het uitgangspunt was dat er al veel praktijk- en wetenschappelijke kennis is op het gebied van DI en LLO, maar deze kennis nog niet overal bekend of goed toepasbaar is. Een van de speerpunten van de regeling is het bevorderen van gezond, veilig en vitaal werken. Met de aanvullende middelen beogen we meer ruimte te bieden voor initiatieven voor het verlichten van zwaar werk en een tijdige overstap naar lichter werk.

¹ We sluiten aan bij de vijf belastende factoren zoals TNO die onderscheidt: belastende werktijden; psychosociale belasting; cognitieve belasting; fysieke belasting en omgevingsbelasting.

Ook het werk van TNO als Expertisecentrum zwaar werk, dat de RVU-afspraken valideert en een kennisprogramma uitvoert, draagt bij aan kennisontwikkeling, maar dan op centraal niveau.

Voor het subdoel innovatie sluiten we aan bij een opschalingsplan van EZ voor subsidie voor regionale sectorlabs. Er is afgelopen jaren ervaring opgedaan met een transdisciplinaire aanpak die leidt tot arbeidsbesparende en mensgerichte innovaties die direct aansluiten op de werkpraktijk, en werk aantrekkelijker, gezonder en productiever maken. Via regionale sectorlabs kan deze aanpak op grotere schaal worden toegepast met en bij het mkb. Deze subsidie is een belangrijke stimulans om zwaar werk zo dicht mogelijk bij de bron te voorkomen of verlichten.

Voor het subdoel activeren van bedrijven zetten we in op een modulaire subsidieregeling. Deze subsidie bevordert de inzet van bedrijven, branches en regio's op duurzame inzetbaarheid, met de focus op het voorkomen of verlichten van zwaar werk en een tijdige overstap naar lichter werk. Het doel is dat een significant deel van de bedrijven op deze manier de eerste stap van het traject van het verbeteren van DI zet.

Beleidsinstrumenten

Voorgaande laat zien hoe de verschillende subdoelen met verschillende instrumenten beïnvloed worden. Zo vullen deze instrumenten elkaar aan tot een totaalpakket dat impact heeft op duurzame inzetbaarheid. Bij het kiezen van invulling voor de DI-agenda, hebben we in eerste instantie gekeken hoe we kunnen aansluiten bij bestaand beleid. Zo kunnen de subdoelen kennisontwikkeling (Expeditieregeling) en innovatie (regionale sectorlabs) ingevuld worden door een intensivering van bestaande of in opbouw zijnde instrumenten.

Voor het activeren van zo veel mogelijk bedrijven, is nog geen beleidsinstrument actief. We zochten een manier om een tijdelijke impuls te bieden aan aanpassingen in de werkomgeving (niet de privésfeer) met een positieve invloed op de duurzame inzetbaarheid van mensen met zwaar werk, aanvullend op verplichtingen uit de Arbwet. In de praktijk worden bepaalde aspecten van de arboregeling niet volledig nageleefd, door onvoldoende kennis van de regels of een gebrek aan gevoelde urgentie bij werkgevers.² Extra regelgeving ligt daarom niet voor de hand als beleidsinstrument voor de DI-agenda. De gevoelde urgentie kan ook toenemen als werkgevers positieve ervaring opdoen met het nemen van effectieve maatregelen, zodat ze zien dat het impact heeft om de regels na te leven.

Vanuit de Arbovisie 2040 is onderzoek gedaan naar mogelijke financiële prikkels voor preventie. Een subsidie voor samenwerkingsverbanden en individuele bedrijven komt hieruit naar voren als een realistische optie. Onze ervaring leert echter ook dat subsidie juist vaak wordt aangevraagd door partijen die al actief bezig zijn met het onderwerp. Een subsidie als stimuleringsinstrument kan dus alleen werken als de drempel voor deelname zo laag mogelijk ligt en de gesubsidieerde activiteiten echt iets extra's bieden.

Dit vullen we in met een modulaire subsidieregeling specifiek voor zwaar werk. De subsidie komt beschikbaar voor een aantal vastomlijnde activiteiten, die een doorlopend effect hebben op de duurzame inzetbaarheid binnen een bedrijf. Om te bepalen welke activiteiten de meest doelmatige impuls geven, maken we gebruik van de kennis die TNO de komende jaren ontwikkelt en van de ervaringen met de subsidie. Daarom is gekozen voor een modulaire opzet, waarbij gaandeweg de precieze aanvraagmogelijkheden worden bepaald en het lerende vermogen optimaal is. Om kleine bedrijven goed te kunnen bereiken, hanteren we in ieder geval twee tactieken. De eerste is om samenwerkingsverbanden (bijvoorbeeld op branche-niveau) te subsidiëren om gerichte ondersteuning te bieden aan de kleine bedrijven in hun achterban. De tweede is om voor de subsidiemogelijkheid aan te haken bij de verplichte risico-inventarisatie en evaluatie (RI&E), zodat het vanuit de verplichte taak makkelijk is voor bedrijven om door te pakken. Ook communicatie-inzet zal onderdeel zijn van de aanpak.

De DI-agenda wordt dus ingevuld met het volgende pakket aan instrumenten:

1. Kennisopbouw door intensivering van de Expeditieregeling

² [Arbovisie 2040 – deel 2](#)

De Expeditie subsidieert gezamenlijke projecten van onderzoeksinstellingen met partijen uit de praktijk, bijvoorbeeld werkgevers- en werknemersorganisaties, brancheverenigingen en O&O-fondsen, om praktijk- en wetenschappelijke kennis (door) te ontwikkelen. Interventies en vernieuwde aanpakken kunnen met de regeling in de praktijk getoetst worden. Ook kan wetenschappelijke kennis worden gevalideerd in de projecten. De uit het project verkregen inzichten moeten na afloop overdraagbaar en toepasbaar zijn voor andere sectoren of werkgevers om zo meer werkenden te bereiken. De intensivering richt zich op de ontwikkeling van nieuwe oplossingen voor zwaar werk

De regeling staat om het jaar open voor aanvragen van samenwerkingsverbanden, bestaande uit minimaal een partij uit de praktijk (o&o fonds, werkgevers-, werknemersorganisatie of een branchevereniging) en een onderzoeksinstelling. De regeling stimuleert zo meerjarige projecten die interventies, instrumenten, werkwijzen of methodieken in het kader van DI en LLO onderzoeken. Zo zijn er in het eerste tijdvak door aanvragers projecten gestart over inzet van leerambassadeurs en hoe bedrijven te kunnen helpen bij de transitie naar een skillsgerichte arbeidsmarkt. De gesubsidieerde projecten leveren aan het eind van de project periode een effectevaluatie van de door hen uitgevoerde activiteiten en voeren ook een realistische evaluatie en procesevaluatie uit. De tussentijdse evaluatie vanuit SZW ziet op het evalueren van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de regeling. De conclusies bieden ons voorlopige inzichten daarover en aanbevelingen nemen we mee richting een nieuw tijdvak in 2026. De eind effectevaluatie SZW is voorzien in 2027.

Inmiddels lopen er 13 meerjarige projecten met 70 deelnemende partijen die een waardevol netwerk vormen voor (sectoroverstijgende) kennisdeling. En door uitvoering is de DI beweging al wel in gang gezet.

2. Innovatiestimulering en financiering door subsidie voor transdisciplinaire innovatielabs

Om zwaar werk te verlichten, zijn innovaties nodig die niet alleen arbeid besparen, maar ook de kwaliteit van werk verbeteren. Met deze subsidie kunnen bestaande regionale samenwerkingen (bedrijven, kennisinstellingen, sectororganisaties, regionale overheden, innovatiehubs, fieldlabs) transdisciplinaire innovatielabs opzetten. In deze labs werken vakmensen en experts uit verschillende disciplines samen aan innovaties die werk lichter, veiliger en aantrekkelijker maken, en daarmee bijdragen aan duurzame inzetbaarheid. Het volledige proces – van probleemverkenning tot toepassing op de werkvloer – wordt daarbij doorlopen volgens de beproefde transdisciplinaire aanpak van het beleidsexperiment 'Shaping the future of work' van EZ. Doel is de opzet van 5–7 sectorlabs met landelijke spreiding. De keuze van regio's en sectoren kan in overleg met sociale partners worden gedaan. In totaal nemen 300–500 mkb-bedrijven direct deel aan deze labs; samen met onderzoekers en ketenpartners ontwikkelen zij nieuwe innovaties. Via regionale netwerken, brancheorganisaties en de kennisinfrastructuur worden deze vervolgens opgeschaald naar 12.000–15.000 bedrijven.

Deze voorgestelde subsidie is een opschalingsplan gebaseerd op het huidige beleidsexperiment 'Shaping the future of work', dat binnen twee sectoren wordt uitgevoerd. Met het opschalingsplan wordt de aanpak breder in Nederland toegepast in en met het mkb. Dit gaan we financieren vanuit de DI-agenda. Als deze middelen beschikbaar komen, zijn er verder geen voorbehouden meer voor EZ om dit plan uit te voeren, behalve hooguit bijsturen als het tweede deel van het beleidsexperiment niet naar wens verloopt. Het plan is al behoorlijk uitgewerkt, omdat EZ ook al een klimaatfondsaanvraag had gedaan voor dit plan. Komende tijd staat in het teken van het leggen van contacten met regionale ecosystemen die innovatielabs kunnen gaan trekken en het concreet inregelen dat de subsidie van start kan.

Het plan bestaat uit subsidie enerzijds voor de innovatielabs en anderzijds voor het onderzoeksconsortium FRAIM die de innovaties begeleidt, structuren opzet en kennis ontwikkelt en verspreidt. Voor dit onderzoeksconsortium is ook een subsidieaanvraag bij de NWO ingediend, dus dit wordt mogelijk via die route gefinancierd, met een beperkte bijdrage vanuit de DI-agenda. De innovatielabs dragen zelf ook financieel bij, in de vorm van cofinanciering. Ook wordt nog gekeken of EZ en VWS (voor innovatielabs in zorg en welzijn) financieel bij kunnen dragen.

3. Implementatie van opgedane kennis door middel van nieuwe modulaire subsidieregeling, Subsidie wordt om te beginnen opengesteld voor (onder voorbehoud van uitwerking):

- a) Samenwerking binnen branches, op het gebied van:
 - Alle activiteiten waarvoor individuele mkb bedrijven subsidie kunnen ontvangen (zie hieronder bij b).
 - Het maken en herzien van branche-RI&E's waaruit risico's voor de gehele branche naar voren komen.
 - Het maken en herzien van Arbocatalogus en/of Veiligheid en Informatiebladen (VIB)
 - Het maken van een stoffenregister op brancheniveau.
 - Het opzetten van een DI-team dat advies geeft aan kleine bedrijven (bijvoorbeeld door het opstellen van een uitgebreidere bedrijfsscan, met werkplekonderzoeken)
 - Het ontwikkelen op sector- of brancheniveau van een goede aanpak die DI een onderdeel maakt van stages of leer-werkplekken.
 - Activiteiten gericht op voorkomen van psychosociale arbeidsbelasting binnen de sector of branche met als doel dat tijdig het gesprek wordt aangegaan tussen werkgever en werknemer om psychosociale gezondheidsklachten door werk te voorkomen of het veranderen van een cultuur op de werkvloer.
 - Het ontwikkelen van een structuur waarmee werknemers worden gefaciliteerd om over te stappen van zwaar naar lichter werk.
- b) Implementatie van maatregelen uit de RI&E om zwaar werk lichter te maken (voor het MKB):
 - Taakrotatie en/of taakdifferentiatie: systeem opzetten en implementeren om met taakrotatie en/of taakdifferentiatie medewerkers minder zwaar werk te laten verrichten.
 - Slim roosteren: systeem opzetten en implementeren om werktijden zo goed mogelijk te laten aansluiten op een gezonde, gewenste, situatie.
 - Persoonlijke werkplekscan: stapje bovenop de RI&E, waarbij een kerndeskundige beoordeelt of aanpassingen van werkplekken mogelijk zijn om het werk lichter te maken. Dit kan zowel fysiek als mentaal werk lichter maken.
 - Trainingen voor leidinggevenden: gespreksvaardigheden op het gebied van duurzame inzetbaarheid ('het goede gesprek' over gezondheid, vaardigheden en mobiliteit) en cultuur (actief vragen naar en aanspreken op duurzame inzetbaarheid).
 - Trainingen specifiek gericht op zwaar werk: niet voor kunnen uitvoeren van het werk, maar echt voor extra bekwaamheid in het uitvoeren van het werk met zo min mogelijk belasting (bijvoorbeeld 'omgaan met agressie' of ergonomische werkhoudingen).
 - Trainingen veiligheidsambassadeurs: medewerkers die binnen het bedrijf andere werknemers coachen om gezond en veilig te werken.
- c) Analyse van zwaar werk, mogelijke beheersmaatregelen en classificering van functies door sectoren of bedrijven.

Het idee van de modulaire subsidieregeling is dat we in een later tijdvak modules met subsidiabele activiteiten kunnen toevoegen of verwijderen, en ook actief zoeken naar mogelijkheden daartoe (om de regeling steeds zo effectief mogelijk te maken). Dus de subsidiabele activiteiten die we ten tijde van de voorjaarsbesluitvorming op het oog hebben, zullen later waarschijnlijk weer wijzigen. Belangrijke input voor de verdere invulling van de modulaire regeling is de kennisontwikkeling door TNO. Welke andere modules nog volgen, bepalen we op basis van ervaringen en geleerde lessen, in afstemming met sociale partners en IRF. Het globale tijdpad hiervoor ziet er als volgt uit.

- Q2 2026: TNO levert inventariserend onderzoek DI-kennis op, gezamenlijk bepalen onderzoeksinzet DI tweede helft 2026.
- Q3-4 2026: SZW werkt in afstemming met sociale partners het tweede aanvraagtijdvak van de modulaire regeling uit, voor individuele werkgevers (zie voorlopige beschrijving activiteiten hierboven bij 3.b).
- Q1 2027: Eerste aanvraagtijdvak regeling gaat open, voor samenwerkingsverbanden.

- Q1 2027: TNO levert onderzoeksresultaten op over DI-maatregelen.
- Q2 2027: SZW, sociale partners en IRF bepalen invulling modulaire regeling in 2028, op basis van resultaten TNO en verdere beleidsinzichten.
- Q3-4 2027: SZW werkt in afstemming met sociale partners derde aanvraagtijsdvak modulaire regeling uit.
- Q4 2027: Tweede aanvraagtijsdvak regeling gaat open, voor individuele werkgevers
- Etc.

4. Centraal budget

Tot slot wordt een beperkt budget gereserveerd voor begeleiding, kennisdeling en communicatie, gecoördineerd door SZW. Ook de validering van RVU-afspraken en monitoring van RVU en DI door TNO wordt vanuit de beschikbare middelen bekostigd. Dit sluit aan bij de afspraken uit het akkoord Gezond naar het pensioen.

De grote posten zijn TNO en SPDI van beide circa € 4 miljoen. Evaluatieonderzoek kost hooguit een half miljoen. Communicatie kost waarschijnlijk minder, tenzij echt een grootschalige campagne zou worden opgezet, maar dat lijkt op dit moment niet de meest effectieve inzet van middelen te zijn. Tot slot reserveren we een paar miljoen voor de nog in te vullen post incidentele activiteiten.

In het totale budget voor dit onderdeel (€ 15 miljoen) is ook rekening gehouden met middelen voor de arbeidsinspectie. Hoewel er niet is gekozen voor extra inzet van inspecteurs als afzonderlijk spoor, is het goed denkbaar dat op bepaalde onderdelen een samenwerking met de arbeidsinspectie behulpzaam kan zijn in het kader van de DI-agenda. Bijvoorbeeld in de vorm van extra onderzoek, communicatie of afstemming. In een eerdere pilot met DI-adviseurs is bijvoorbeeld gebleken dat bedrijven meer toegewijd zijn om aan de slag te gaan als er controles door de arbeidsinspectie aangekondigd zijn.

Financiële gevolgen voor het Rijk

Voor de agenda duurzame inzetbaarheid bij zwaar werk zijn de middelen beschikbaar die resteren uit de Maatwerkregeling Duurzame Inzetbaarheid en Eerder Uittreden (MDIEU). Bij de voorjaarsnota is uitgegaan van €200 mln.

Bestedingsdoel	Voorstel budget
1. Expeditieregeling	€ 16 mln
2. Regionale sectorlabs	€ 30 mln
3. Modulaire subsidieregeling; inclusief uitvoeringskosten	€ 139 mln
4. Centraal budget	€ 15 mln

De inschatting van het benodigd budget per spoor is zoveel mogelijk gebaseerd op ervaringen uit het verleden, zoals eerdere tijdvakken van de Expeditieregeling en het nu lopende beleidsexperiment voor innovatie 'Shaping the future of work' vanuit EZ. Voor de Expeditieregeling willen we in twee tijdvakken het budget met 50% (€ 8 miljoen per tijdvak) ophogen om ruimte te creëren voor meer aanvragen rond het thema zwaar werk. Voor de sectorlabs is al een uitgebreidere begroting beschikbaar. Het budget van € 30 miljoen is nodig voor 4 regionale sectorlabs, wat wordt beschouwd als het minimum om de aanpak goed op te zetten en synergie te krijgen.

Het meeste budget wordt toebedeeld aan de modulaire regeling. In de MDIEU is ruim € 400 miljoen subsidie verleend aan activiteiten voor duurzame inzetbaarheid en er is nog € 250 miljoen meer aangevraagd. De modulaire regeling zal veel preciezer afbakenen welke activiteiten wel en niet subsidiabel zijn, waardoor minder budget nodig is dan voor de MDIEU. Voor de beoogde impact is het echter wel van belang om voldoende massa te bereiken, zowel qua aantal aanvragen als qua omvang van de plannen. Met de openstelling voor het mkb ligt dat zeker in de lijn der verwachting; er zijn bijna 60.000 bedrijven in Nederland met 10 tot 250 werknemers. In de onderhandeling met sociale partners zijn we uitgekomen op een totaal budget van € 139 voor de modulaire subsidieregeling.

Zoals eerder genoemd is het goed voor de effectiviteit van de DI-agenda als we gedurende de rit in kunnen spelen op nieuwe inzichten. In het bijzonder rekenen we op inzichten vanuit het kennisprogramma van TNO. Hierbij wordt in kaart gebracht welke activiteiten al worden gedaan om zwaar werk te verlichten en welke activiteiten bewezen effectief zijn. Met deze kennis kunnen de latere tijdvakken van de modulaire regeling meer evidence based worden gericht. Mogelijke

herverdeling van het budget over de sporen zal in de loop der jaren in overleg met sociale partners worden bepaald en weer worden getoetst op doeltreffendheid en doelmatigheid. De bedoeling is om elk jaar voor de zomer de beleidsinzet voor het volgende jaar vast te stellen. Het ligt voor de hand dat elk jaar één tijdvak van de modulaire regeling opent. In latere jaren mogelijk meerdere, als er een nieuwe module opent en tegelijk een eerdere module een vervolgtijdvak krijgt. Het ligt meer voor de hand om in latere tijdvakken activiteiten toe te voegen dan te schrappen. Aanpassingen worden ook gebaseerd op het bereik en de ervaringen van aanvragers in de eerste tijdvakken, en worden helder gecommuniceerd zodat potentiële aanvragers weten waar ze aan toe zijn.

Financiële gevolgen voor maatschappelijke sectoren

Maatschappelijke sectoren kunnen gebruik maken van de subsidies die beschikbaar komen. De subsidies zullen werken met cofinanciering, dus eigen inzet van financiële middelen van sectoren en bedrijven wordt verwacht. Cofinanciering draagt eraan bij dat aanvragers alleen subsidie vragen voor activiteiten die meerwaarde hebben, omdat ze er zelf ook in moeten investeren. De subsidiepercentages moeten nog bepaald worden en liggen waarschijnlijk in het bereik van vijftig tot vijfenzeventig procent. Dit is afhankelijk van de draagkracht van de aanvragende partijen en de additionaliteit van de subsidiabele activiteit. We gaan uit van 50%, zoals het bij de MDIEU was, tenzij aannemelijk is dat voor bepaalde activiteiten meer of minder subsidie nodig is. Bijvoorbeeld bij activiteiten die vooral door goed georganiseerde sectoren zullen worden opgepakt, is het verstandiger om het subsidiepercentage lager te houden, omdat zij waarschijnlijk zelf meer bij kunnen dragen. Daarmee is er meer ruimte voor subsidieverlening aan sectoren en bedrijven die minder middelen hebben om voor DI-activiteiten in te zetten en de subsidie helpt om hen hiervoor in beweging te brengen. Voor kleine bedrijven is een hoger subsidiepercentage mogelijk nodig om hen over de streep te trekken met de gesubsidieerde activiteiten aan de slag te gaan. Bij de SLIM-mkb regeling is daarom in 2020 gestart met een subsidiepercentage voor de kleine mkb'er (minder dan 50 werkzame personen) van 80%. Sinds 2025 is dit percentage 60% subsidie geworden. Bij de MDIEU-tijdvakken voor individuele bedrijven was de cofinanciering maar voor 10% van de deelnemende bedrijven een reden om te twifelen aan deelname en voor 6% een belemmering (hoewel ze uiteindelijk dus wel hebben deelgenomen), en was de totale animo behoorlijk hoog.

Doeltreffendheid (ook wel effectiviteit)

Zoals aan het begin genoemd, is de DI-agenda bedoeld om een tijdelijke impuls te geven om sectoren en bedrijven over de streep te trekken om aan de slag te gaan met DI. De DI-agenda is doeltreffend als er genoeg kennis, structuren en innovaties worden ontwikkeld en een significant deel van de bedrijven in branches met zwaar werk hiermee in aanraking is gekomen.

De wijze waarop een impuls wordt verwacht, is met name door op de verschillende aspecten een gerichte stimulans te geven aan bedrijven en sectoren in de vorm van subsidie. Ondersteund door centrale kennisontwikkeling en -deling. Deze combinatie van instrumenten vergroot de impact naar verwachting.

De mate waarin het instrumentarium bijdraagt, hangt af van de vormgeving van de regelingen. Een belangrijk uitgangspunt hiervoor zijn de geleerde lessen uit eerdere subsidieregelingen MDIEU en SLIM. Een aantal concrete inzichten zijn bijvoorbeeld:

- Subsidie zorgt ervoor dat aanvragers hun activiteiten op het gesubsidieerde thema intensiveren. Ook heeft subsidie een signaalfunctie, door aanvragers te wijzen op nuttige activiteiten. Deelnemende bedrijven hebben vaak wijzigingen doorgevoerd in de organisatie als gevolg van hun deelname.
- Subsidie wordt over het algemeen vooral aangevraagd door sectoren en bedrijven die al goed georganiseerd zijn en al actief bezig zijn met het thema duurzame inzetbaarheid.
- Het principe van maatwerksubsidie bleek bij individuele bedrijven (die nog minder actief waren met DI-activiteiten) minder goed te werken, doordat te veel het grijze gebied werd opgezocht tussen DI-activiteit en regulier HR-werk. Daarom is gekozen voor een subsidie voor specifieke activiteiten, niet opnieuw een maatwerkregeling zoals MDIEU. Een gerichtere afbakening van subsidiabele activiteiten zorgt dat de middelen daadwerkelijk worden ingezet voor de DI-activiteiten.

- Werknemers met zwaar werk zijn niet het makkelijkst te bereiken. Bij de MDIEU waren juist de werknemers met fysiek zwaar werk wat minder tevreden over de gesubsidieerde activiteiten. Van belang is dat de focus in de DI-agenda meer komt te liggen op het daadwerkelijk verlichten van zwaar werk, en niet alleen op de coping van de individuele werknemer. Ook daarom is gekozen voor een instrument expliciet gericht op (technologische) innovatie.
- Informatievoorziening is van belang, maar algemene communicatie landt vaak niet goed. Er is al veel informatie beschikbaar, maar gefragmenteerd en vaak niet automatisch vindbaar voor werkgevers. Hierbij speelt ook mee dat de term 'duurzame inzetbaarheid' niet altijd duidelijk of herkenbaar is. Communicatie via de eigen sector of regio, of mond-tot-mond werkt vaak het best.

Voor de doeltreffendheid van de DI-agenda is het essentieel dat zo veel mogelijk hoeken van de arbeidsmarkt worden bereikt. We onderscheiden drie groepen, voor wie elk een andere aanpak het meest passend is. De diverse activiteiten waarvoor vanuit de DI-agenda subsidie beschikbaar komt, sluiten hier op aan:

1. Achterblijvers zijn de sectoren zonder samenwerking en bedrijven waar het thema duurzame inzetbaarheid niet leeft. Achterblijvers kunnen niet goed worden bereikt met een algemene subsidieregeling. Actief benaderen van deze groep is nodig. Dit kan via brancheorganisaties en andere samenwerkingsverbanden. Relevant is dat niet alle bedrijven al een wettelijk verplichte RI&E hebben. Het subsidiëren van branche-RI&E's (en arbocatalogi), die niet wettelijk verplicht zijn maar wel ondersteunen bij de totstandkoming van RI&E's op bedrijfsniveau, is dus ook een belangrijke maatregel voor deze groep achterblijvers. Zie spoor 3a.
2. Het brede midden bestaat uit (mkb-)bedrijven die grotendeels voldoen aan wettelijke verplichtingen en duurzame inzetbaarheid best belangrijk vinden, maar die er weinig aan toe komen. Deze groep kan geïnspireerd worden met goede voorbeelden, betrokken worden bij het ontwikkelen van technologische innovaties en verleid worden om zelf aan de slag te gaan door subsidie voor maatregelen uit het plan van aanpak bij hun RI&E. Zie sporen 2 en 3.b.
3. Voorlopers zijn de bedrijven en sectoren die veel belang hechten aan duurzame inzetbaarheid en daar op eigen benen al aan werken. Deze groep kan gestimuleerd worden om verder (technisch) te innoveren om zwaar werk bij de bron aan te pakken en om deze kennis te delen of breder binnen sectoren te implementeren. Zie sporen 1 en 2.

Belangrijk in de uitwerking van de sporen is dus dat deze voldoende gericht worden op de betreffende doelgroep. De grootste uitdaging ligt bij de 'achterblijvers'. Bedrijven die in een goed georganiseerde sector zitten, maar nog niet actief zijn worden naar verwachting beter bereikt via andere bedrijven (uit hun sector of regio) dan rechtstreeks vanuit de overheid. In de subsidie worden voorwaarden gesteld om te zorgen dat samenwerkingsverbanden (spoor 3.a) hun activiteiten daadwerkelijk richten op deze groep. Daarom zetten we ook sterk in op activiteiten van samenwerkingsverbanden die juist de kleinere bedrijven bereiken. Nog lastiger is het om kleine bedrijven te bereiken die nog niet actief zijn op het thema én in een sector zitten die niet goed georganiseerd is. Door de subsidie voor individuele bedrijven die aansluit bij de RI&E, hopen we het voor bedrijven uit deze groep zo laagdrempelig mogelijk te maken om ook mee te doen. Daarnaast zou een mogelijkheid kunnen zijn om op landelijk niveau interventies te organiseren voor de niet georganiseerde sectoren, bijvoorbeeld in de vorm van DI-adviseurs die bij bedrijven langsgaan. Dit zou een latere module kunnen zijn binnen de subsidie. We brengen nog in kaart wat precies de niet georganiseerde branches zijn in Nederland en in hoeverre daar zwaar werk voorkomt, aan de hand van cao's, al bestaande branche-RI&E's en MDIEU-projecten.

Een subsidie heeft ook een adverterende functie, omdat door de subsidie partijen gewezen worden op activiteiten die ze kunnen doen om DI te verbeteren. Daarbij zetten we ook communicatie in als instrument om de bekendheid van het thema breed te vergroten en partijen te informeren over de regels en de beschikbare subsidie. Hierbij betrekken we sectororganisaties.

Om met de modulaire regeling gedragsverandering te bewerkstelligen, wordt de balans gezocht tussen subsidiabele activiteiten die verder gaan dan de basis van goed werkgeverschap en een subsidiebedrag dat aantrekkelijk genoeg is om deze extra inzet te plegen. Daarnaast worden voor de subsidie activiteiten geselecteerd die (op termijn) bijdragen aan de genoemde doelen van de DI-agenda. De modulaire regeling biedt subsidie voor activiteiten die verder gaan dan wettelijke verplichtingen, maar daar wel dicht tegenaan zitten, om het voor achterblijvers haalbaar te

maken. Bijvoorbeeld niet voor de RI&E zelf (wettelijk verplicht), maar wel voor het implementeren van activiteiten uit het plan van aanpak dat volgt uit de RI&E, of voor het opstellen van een branche-RI&E zodat individuele bedrijven makkelijker kunnen voldoen aan de wettelijke verplichting. Met het einde van de MDIEU, zou er vanaf 2026 geen subsidie meer zijn voor het verbeteren van de arbeidsomstandigheden wat betreft zwaar werk. De SLIM-regeling ziet bijvoorbeeld meer op leren en ontwikkelen en niet op fysieke of mentale belasting. Met de modulaire subsidieregeling krijgt de ingezette gedragsverandering onder de MDIEU het benodigde vervolg.

De kracht van de Expeditieregeling is de sterke component van kennisdeling. Voor een doeltreffende inzet zullen we daarom bij de beoordeling van aanvragen voor de Expeditieregeling focussen op de potentie van het initiatief om zwaar werk te verlichten en de deelbaarheid van opgedane kennis. De Expeditie-regeling is een brede regeling op het gebied van duurzame inzetbaarheid en leven lang ontwikkelen. Projecten gericht op zwaar werk vallen hieronder maar ook projecten op andere DI thema's en ook op het terrein van Leven Lang Ontwikkelen (LLO). De communicatie over de regeling is ook breed aangevlogen. In de praktijk zijn er nog niet veel aanvragen binnengekomen specifiek voor projecten die gericht zijn op zwaar werk. Om het opzetten en indienen van specifiek zwaar werk projecten te stimuleren zullen we samen met de sociale partners inzetten op het mobiliseren van relevante stakeholders. Dit in samenwerking met de directie Gezond en veilig werken van het ministerie van SZW. Door het toevoegen van meer middelen, het opnemen van een expert op zwaar werk in het beoordelingspanel en het vergroten van de aandacht voor het onderwerp zwaar werk binnen de Expeditieregeling, verwachten we meer plannen uit te lokken die zich richten op zwaar werk.

Ook de doeltreffendheid van spoor 2 met de regionale sectorlabs hangt sterk samen met de schaalbaarheid van de te ontwikkelen innovaties. Impact wordt verwacht van innovaties die een oplossing bieden voor de componenten die het werk zwaar maken. De subsidie biedt een oplossing voor de huidige mismatch tussen vraag en aanbod van innovaties. Sommige werkgevers zijn zeer geïnteresseerd in technologisering en robotisering, maar vooral de kleinere wat minder of weten niet goed waar ze moeten beginnen. Het aanbod van innovaties is daarbij vaak niet goed afgestemd op de praktijk. Het probleem is dat als innoveren enkel met het oog op productiviteitswinst wordt gedaan, het bredere perspectief van de kwaliteit van werk buiten beschouwing wordt gelaten. Daardoor worden veel innovaties uiteindelijk niet gebruikt op de werkvloer. Of leiden ze ertoe dat werk juist zwaarder of saaier wordt. Publiek geld is dus nodig zodat werkgevers innovaties ontwikkelen die ook goed zijn voor werknemers. Aangezien er zeker ook privaat geld beschikbaar is, zal deze subsidie werken met cofinanciering.

Doelmatigheid (ook wel efficiëntie)

De doelmatigheid van het gekozen instrumentarium ligt vooral in de gerichtheid en tijdelijkheid. Via verschillende subsidiemogelijkheden worden specifieke activiteiten gestimuleerd die bijdragen aan de beoogde cultuurverandering. Met de tijdelijke stimulans worden bedrijven en samenwerkingsverbanden in staat gesteld een incidentele investering te doen, waarna zij op het resultaat daarvan zelf verder kunnen voortbouwen. Ook de hoogte van de budgetten is hierop afgestemd: genoeg voor een breed bereik, dermate gericht dat geen structurele afhankelijkheid van subsidie ontstaat.

Waar MDIEU een maatwerksubsidie was, is de insteek van de DI-agenda duidelijk gericht. De bedoeling is om alleen nog zaken te subsidiëren die rechtstreeks betrekking hebben op zwaar werk. Hiervoor benutten we onder andere goede voorbeelden vanuit de MDIEU. We sluiten aan bij de vijf belastende factoren zoals TNO die onderscheidt: belastende werktijden; psychosociale belasting; cognitieve belasting; fysieke belasting en omgevingsbelasting. Tegelijkertijd geldt nog steeds dat we als overheid niet afbakenen wat wel en niet zwaar werk is. Het is dus niet mogelijk of wenselijk om op voorhand bepaalde sectoren, bedrijven of functies uit te sluiten van subsidie. De gerichtheid en daarmee doelmatigheid moet in de modulaire subsidieregeling dus komen door de omschrijving van de subsidiabele activiteiten. Dat betekent alleen subsidie voor pure DI-activiteiten met een focus op zwaar werk; geen reguliere HR-activiteiten. De MDIEU was een maatwerkregeling, dus aanvragers droegen zelf activiteiten aan die bijdroegen aan duurzame inzetbaarheid. Dat betekent dat er tientallen verschillende soorten activiteiten zijn gedaan, soms zelfs binnen een aanvraag. De genoemde activiteiten op de vorige pagina's zijn veel beperkter. We

hebben vanuit voorbeelden uit de MDIEU, suggesties van sociale partners en kennis van onze directie Gezond en Veilig Werken deze selectie gemaakt. Daarbij hebben we gefilterd op activiteiten die (1) draaien om het verlichten van zwaar werk, niet in de eerste plaats de ontwikkeling van de werknemers; en (2) niet alleen het individu bereiken, maar iets veranderen in de structuur van hoe bedrijven en sectoren omgaan met zwaar werk. Verder vragen we cofinanciering van aanvragers. De ervaring leert dat hierdoor betere aanvragen worden ingediend. Tot slot hanteren we een maximaal aanvraagbedrag, waardoor de subsidie een breed publiek kan bereiken.

Een efficiënte inzet van capaciteit vanuit de overheid draagt ook bij aan de doelmatigheid. Dit is ook een reden om te kiezen voor een modulaire subsidieregeling met vaste subsidiebedragen, wat minder uitvoeringscapaciteit vraagt. Ook sluiten we op een aantal plekken aan bij lopende of eerdere beleidsinstrumenten. Zo is voor ondersteuning en advisering van het MKB vanuit branches eerder ervaring opgedaan met de 'pilot TOPcoaches' binnen het programma preventie beroepsziekten. Uit deze pilot is bijvoorbeeld gebleken dat een verbinding van de TOP-coach-aanpak aan inspecties van de arbeidsinspectie bijdraagt aan het commitment vanuit bedrijven aan het TOP-traject en een positieve impuls geeft aan het aanpakken van knelpunten die de arbeidsinspectie heeft vastgesteld. Bekeken wordt hoe deze verbinding binnen de modulaire regeling weer gelegd kan worden.

De keuze om een nieuwe subsidieregeling op te zetten in plaats van te intensiveren binnen bestaande regelingen, heeft meerdere redenen. Een nieuwe regeling kan beter gericht worden, zoals hierboven omschreven. De ervaring leert dat bij het voortbouwen op een bestaande regeling dit in de communicatie tot verwarring leidt vanwege de beelden die men heeft bij de 'oude' regeling. Om invulling te geven aan de nieuwe regeling, wordt vanzelfsprekend gebruik van de kennis en ervaring uit eerdere regelingen. Het toevoegen van 'hoofdstukken' aan een bestaande regeling betekent eigenlijk het toevoegen van 'een regeling' aan de regeling, dus dat is uiteindelijk niet efficiënter.

Evaluatie en monitoring

De DI-agenda volgt uit het akkoord 'Gezond naar het pensioen'. De afspraken uit dit akkoord worden gemonitord en er zijn driejaarlijkse ijkmomenten om eventueel bij te sturen. Een belangrijke rol is hierin weggelegd voor TNO, die afspraken over vervroegd uittreden valideert en een kennisprogramma opzet rond duurzame inzetbaarheid en (niet) doorwerken tot het pensioen. De DI-agenda als geheel is ingebed in deze monitoring. Een aantal kerngetallen (zie onder 'Doelstellingen') worden hierin gemonitord, zoals verzuim en uitstroom naar arbeidsongeschiktheid vanuit zwaar werk, cao-afspraken over zwaar werk en het gebruik van de RVU. Relevant is wel dat verbeteringen in de arbeidsomstandigheden niet een lange periode van zwaar werk ongedaan kunnen maken voor de mensen die de komende jaren in de RVU-leeftijd komen. De verwachting is daarom dat een effect hierop niet gedurende de looptijd van de DI-agenda op geaggregeerd niveau meetbaar zal zijn.

Individuele maatregelen uit de DI-agenda zullen ook geëvalueerd worden, zoals dat regulier gebeurt bij subsidieregelingen.

Kort na sluiting van het eerste aanvraagtijdvak van de modulaire subsidieregeling vindt een procesevaluatie plaats. Op deze manier kan inzichtelijk worden gemaakt waar verbeterpunten zitten voor het tweede aanvraagtijdvak.

Na afloop vindt er een effectevaluatie plaats. Daarvoor vragen we een onderzoeksbureau een voorstel te maken voor een evaluatiekader. Een cultuurverandering is op korte termijn moeilijk te meten, wel kan bijv. worden gevraagd aan werknemers bij bereikte bedrijven, om na te gaan of na de ingreep van beleid het werk ten opzichte van eerder lichter is geworden. In de regeling wordt opgenomen dat subsidieontvangers dienen mee te werken aan het onderzoek.