

Vergaderjaar 2020–2021

29 544

Arbeidsmarktbeleid

Nr. 1069

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 juli 2021

Met deze brief geef ik uitvoering aan de motie van de leden Bruins en Peters c.s. die werd ingediend bij de behandeling van de Begroting SZW 2021 in uw Kamer. De motie verzocht om een verkenning te doen naar de maatschappelijke kosten en baten van uitbreiding van de no-riskpolis naar mensen die langdurig een bijstandsuitkering hebben, en bij netto positieve effecten te komen met scenario's voor uitbreiding van de no-riskpolis¹. Toenmalig Staatssecretaris Van 't Wout gaf in zijn reactie op de motie aan de verkenning voor de zomer van 2021 te willen uitvoeren als een technische verkenning.

Hierna wil ik eerst de bredere beleidscontext schetsen. Daarna ga ik in op de uitgevoerde verkenning. De uitgevoerde verkenning is in concept voorgelegd aan betrokken partijen (sociale partners, gemeenten, UWV en de Landelijke Cliëntenraad). Hun commentaar is meegenomen bij het opstellen van deze brief.

Bredere beleidscontext

De Participatiewet heeft tot doel dat mensen zoveel mogelijk worden toegeleid naar werk, bij voorkeur regulier werk, en als dat niet mogelijk is naar beschermt werk of andere vormen van participatie. De Participatiewet geeft gemeenten de wettelijke taak arbeidsdeelname te bevorderen. Het belang van deze taak is nog steeds groot: veel mensen zijn nu nog afhankelijk van een bijstandsuitkering en zouden graag aan de slag willen. Het is dus van belang steeds goed te kijken naar instrumenten die daarbij kunnen helpen.

De huidige no-riskpolis stimuleert werkgevers om iemand met een ziekteverleden of arbeidsbeperking een kans te geven op werk, doordat de financiële risico's van uitval van de medewerker door ziekte worden

¹ Kamerstuk 35 570 XV, nr. 65.

gecompenseerd. De voorwaarden (doelgroepen en criteria) zijn geregeld in de Ziektewet, de uitvoering berust bij UWV. Uitgangspunt is dat de no-riskpolis alleen bedoeld is voor mensen die vanwege een arbeidsbeperking of ziekte(verleden) een mogelijk verhoogd risico op verzuim hebben. Daarom behoren tot de doelgroep van de no-riskpolis mensen met recht op een arbeidsongeschiktheidsuitkering (WIA, WAO, Waz, Wajong) van UWV, werknemers en Ziektewet-gerechtigden die 104 weken ziek zijn geweest en een WIA-uitkering hebben aangevraagd, mensen die behoren tot de gemeentelijke doelgroep van de banenafpraak of beschut werken op grond van de Participatiewet en mensen die vanwege een ziekte of beperking problemen hebben (gehad) bij het volgen van onderwijs.

Vanuit gemeentelijke kring wordt al enige tijd gepleit voor een no-riskpolis voor langdurig bijstandsgerechtigden. Cedris heeft hiervoor gepleit in een brief aan de Kamer naar aanleiding van het wetsvoorstel tot wijziging van de Participatiewet Uitvoeren Breed Offensief (hierna: Breed Offensief). Ook individuele gemeenten pleiten voor een no-riskpolis voor langdurig bijstandsgerechtigden².

De uitgevoerde verkenning

Deze verkenning naar de maatschappelijke kosten en baten van de uitbreiding van de no-riskpolis naar mensen die langdurig een bijstandsuitkering hebben is ambtelijk uitgevoerd. Als uitgangspunt voor de verkenning is gekozen voor een afbakening van de doelgroep tot alle bijstandsgerechtigden die langer dan twee jaar een bijstandsuitkering hebben. Dit zijn circa 300.000 mensen. Ook wordt de duur van de no-riskpolis gemaximeerd op vijf jaar.

Macro-effecten

Bij het in kaart brengen van de kosten en baten zijn er ook enkele opmerkingen te maken over de macro-effecten van uitbreiding van de no-riskpolis naar langdurig bijstandsgerechtigden. De no-riskpolis gaat over het verdelen van het risico van het doorbetalen van het loon bij ziekte van de werknemer tussen werkgever en overheid. Met het toepassen van de no-riskpolis op langdurig bijstandsgerechtigden verschuift bij het in loondienst treden van deze groep het risico van de werkgever naar de overheid (i.e. het collectief).

Het toepassen van de no-riskpolis op langdurig bijstandsgerechtigden maakt de (potentiële) arbeidskosten van deze groep voor werkgevers lager ten opzichte van andere groepen. Hiermee neemt de aantrekkelijkheid van deze groep in potentie toe ten opzichte van andere groepen. Dit is in potentie zo, omdat de aantrekkelijkheid afhankelijk is van vele factoren, bijvoorbeeld het ervaren risico op ziekte (en de daarmee samenhangende kosten) door werkgevers en reeds bestaande mogelijkheden om het risico af te dekken. De no-riskpolis kan ertoe leiden dat meer langdurig bijstandsgerechtigden een baan krijgen en dus geen gebruik meer maken van inkomensondersteuning (bijstand, toeslagen, etc.). Aanvullend kunnen positieve tweede orde effecten ontstaan als gevolg van het werk, zoals persoonlijke en maatschappelijke baten zowel voor de mensen zelf (zoals welbevinden, erbij horen, structuur) als voor de maatschappij (gezondheidswinst, minder criminaliteit). Uit onderzoek³

² Vgl. «het goud van de participatiesamenleving» van de gemeente Den Bosch.

³ Schuring, Reeuwijk, Burdorf: Het monitoren van arbeidstoeleiding van mensen met grote afstand tot de arbeidsmarkt en gezondheidsproblemen, 2016; CPB/SCP: de brede baten van werk, 2020.

is bekend dat deze baten er zijn, maar deze baten zijn in het kader van deze verkenning niet te kwantificeren.

Uitbreiding van de no-riskpolis kent naar verwachting een zeker «deadweight-loss» doordat een deel van de nieuwe doelgroep (de langdurig bijstandsgerechtigden) ook zonder de no-riskpolis aan het werk komt. Daarnaast ontstaat er ook een potentieel verdringingseffect naar andere groepen (bijvoorbeeld reeds bestaande groepen met een no-riskpolis en reguliere werknemers). In hoeverre dit effect zich voordoet is niet vast te stellen, omdat er vele factoren zijn die de omvang van de arbeidsmarkt bepalen. Hierbij zijn de lasten op arbeid en de terugvalopties (zoals alternatief inkomen in de vorm van een uitkering) van mensen van belang. Literatuurstudie van het CPB/SCP⁴ noemt dit risico en geeft aan dat de omvang hiervan afhangt van de conjunctuur, de omvang van het beleid en de concurrentie tussen werkzoekenden in het segment van de arbeidsmarkt waarop de beleidsmaatregel zich richt. In deze studie werd ook een mogelijk risico tot stigmatisering genoemd, maar aangegeven werd dat dit minder belangrijk is voor langdurig werklozen.

Geraamde kosten en baten

Het in kaart brengen en kwantificeren van de maatschappelijke kosten en baten van de uitbreiding van de no-riskpolis naar mensen die langdurig een bijstandsuitkering hebben is geen sinecure. De belangrijkste reden is dat voor deze specifieke doelgroep nauwelijks gegevens beschikbaar zijn om een financiële inschatting op te baseren. Voor het maken van een overzicht van kosten en baten moeten daarom aannames worden gemaakt die met grote onzekerheden zijn omgeven (zie ook de technische bijlage)⁵. Zo moeten er aannames worden gemaakt met betrekking tot het verwachte verzuim, het verwachte inkomen dat mensen die gaan werken gaan verdienen en de duur van het werk.

Hierbij is een gegeven dat het bij de baten lastig is vooraf een inschatting te maken van het aantal langdurig bijstandsgerechtigden dat naar verwachting met een no-riskpolis extra gaat werken. In 2018 is onderzoek verricht naar de bekendheid en effectiviteit van de no-riskpolis⁶. Dit onderzoek is met een beleidsreactie naar uw Kamer gestuurd.⁷ Uit dit onderzoek blijkt onder meer dat de no-riskpolis in een kwart van de gevallen effectief is in het over de streep trekken van de werkgever om een sollicitant met arbeidsbeperking aan te nemen of in dienst te houden. Hierbij is van belang dat het de werkgever bekend is of iemand met een arbeidsbeperking onder de no-riskpolis valt⁸. De doelgroep in dit onderzoek bestond echter uit mensen met een arbeidsbeperking. Het is moeilijk in te schatten wat de resultaten zouden zijn voor de doelgroep langdurig bijstandsgerechtigden.

Voor de kosten is een aandachtspunt dat er ook additionele kosten zijn voor de groep van langdurig bijstandsgerechtigden die nu al aan het werk komt, hoewel zij niet onder de no-riskpolis vallen. Er zijn bij hen geen besparingen en evenmin werkgelegenheidseffecten; zij zijn immers al aan

⁴ Verdringing op de arbeidsmarkt, CPB/SCP, oktober 2018

⁵ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁶ Ruig, L., Heyma, A., Scholte, R. en Berg, E. van den (2018). Bekendheid en effectiviteit no-riskpolis artikel 29b ZW. De Beleidsonderzoekers en SEO Economisch Onderzoek.

⁷ Kamerstuk 29 544, nr. 843.

⁸ Het merendeel van de sollicitanten (75%) zou ook zonder no-riskpolis zijn aangenomen of in dienst zijn gehouden. De effectiviteit is hoger als een intermediair de werkgever op de hoogte heeft gesteld dat betrokkene onder de no-riskpolis valt. Verder blijkt dat ongeveer een op de zes mensen die recht hebben op een no-riskpolis dat ook weet (16%) en dat iets meer dan de helft van de werkgevers (52%) bekend is met het instrument.

het werk. Op dit moment stroomt circa 5,3% van het totaal aantal mensen dat langer dan twee jaar in de bijstand zit uit naar werk. Jaarlijks gaat het om bijna 16.000 mensen. Tevens moet er rekening mee worden gehouden dat de financiële prikkel die werkgevers nu hebben om de zieke werknemer te re-integreren vervalt als voor hen een no-riskpolis geldt. Dit is een gedragseffect waarmee in de ramingen standaard rekening wordt gehouden.

Daarnaast zijn er ook kosten en baten die in het kader van deze verkenning niet volledig kwantitatief in beeld kunnen worden gebracht. Aan de kostenkant gaan we in op de directe kosten van ziektebewijzingen op grond van de no-riskpolis die UWV moet uitbetalen plus uitvoeringskosten en aan de batenkant op de besparingen aan bijstandsuitkeringen. Uiteraard zijn er in potentie meer baten als iemand die langdurig bijstandsgerechtigd is gaat werken, zoals gezondheidswinst. Ook is er mogelijk nog sprake van extra kosten als de mensen die door deze maatregel extra aan het werk komen bijvoorbeeld een jobcoach nodig hebben. Deze andere kosten en baten kunnen in het kader van deze verkenning echter niet worden gekwantificeerd en worden dus alleen in kwalitatieve zin geduid.

Gegeven deze onzekerheden worden in onderstaande tabel enkele scenario's weergegeven. Ook is gepoogd een «omslagpunt» te berekenen. Het «omslagpunt» geeft aan hoeveel extra langdurig bijstandsgerechtigden er aan het werk moeten gaan om te komen tot een punt waar de kwantificeerbare baten hoger zijn dan de kosten. De baten worden gevormd door bespaarde uitkeringslasten (bijstand), de kosten door hogere uitkeringslasten (Ziektewet en WIA) plus de uitvoeringskosten. Welk scenario zich in de praktijk zal voordoen, valt niet op voorhand te zeggen.

Scenario's: aantal extra langdurig bijstandsgerechtigden jaarlijks aan het werk	0	1000	2880	3000	5000
Inschatting saldo budgettaire gevolgen (x mln. euro)	-69,9	-45,6	0,0	3,0	51,6

Op basis van de gemaakte aannames wordt het «omslagpunt» bereikt wanneer er ieder jaar tenminste 2.880 extra langdurig bijstandsgerechtigden aan het werk gaan. Dit is een stijging van ruim 18% ten opzichte van het aantal langdurig bijstandsgerechtigden dat nu aan werk gaat (jaarlijks ca. 16.000). Als dit ten koste gaat van andere banen (verdringen), ligt het omslagpunt in de praktijk hoger. Bij het «omslagpunt» zijn zowel de te verwachten kosten als de te verwachten baten jaarlijks ca. 76,7 miljoen. In een scenario, waarbij er bij voorbeeld 1.000 mensen extra aan het werk gaan, zijn de kwantificeerbare kosten hoger dan de baten. In een scenario waarbij er bij voorbeeld 3.000 mensen extra aan het werk gaan, zijn de kwantificeerbare baten hoger dan de kosten.

De kosten slaan neer bij het Rijk (extra kosten no-riskpolis en WIA die worden uitgevoerd door UWV). De baten in de vorm van een ingeboekte besparing op uitkeringslasten slaan ook neer bij het Rijk (daling van het macrobudget Participatiewetuitkeringen).

Beleidsmatige overwegingen en resultaten van onderzoek

Met betrekking tot dit onderwerp zijn ook beleidsmatige overwegingen van belang. Met het wetsvoorstel Breed Offensief⁹ zijn voorstellen gedaan om te bevorderen dat meer mensen uit de Participatiewet met een arbeidsbeperking aan het werk gaan en blijven.

Naar aanleiding van schriftelijke vragen op het wetsvoorstel is in de nota naar aanleiding van het verslag van het wetsvoorstel Breed Offensief aangegeven dat de regering geen aanleiding ziet om de no-riskpolis uit te breiden naar langdurig bijstandsgerechtigden. De no-riskpolis is bedoeld voor mensen die door een ziekte(verleden) of een arbeidsbeperking mogelijk een verhoogd risico op ziekteverzuim hebben. Uitbreiden van de doelgroep van de no-riskpolis naar langdurig bijstandsgerechtigden stuit op serieuze bezwaren. Bij deze groep hoeft er geen ziekteverleden of aandoening te zijn die ervoor zorgt dat er een verhoogd risico op ziekteverzuim is. Uitbreiding zou voorts de hoofdregel ondergraven dat de werkgever primair verantwoordelijk is voor de kosten van loondoorbetaling en re-integratie bij ziekte en precedentwerking hebben naar andere groepen voor wie de no-riskpolis niet is bedoeld. Het brengt het risico van verdringing van de groep mensen die wel een verhoogd risico op ziekteverzuim hebben met zich mee.

Ook is het goed om bij verdere politieke besluitvorming rekening te houden met recent verricht onderzoek naar de no-riskpolis. Hierover heb ik uw Kamer op 2 juli jl. een separate brief gestuurd.

Scenario's voor uitbreiding van de no-riskpolis

De motie-Bruins c.s. vroeg voorts bij netto positieve effecten te komen met scenario's voor uitbreiding van de no-riskpolis. Zoals hiervoor is aangegeven, moesten voor de verkenning van kosten en baten aannames worden gemaakt die met grote onzekerheden zijn omgeven. De uitkomsten hiervan laten zien dat niet op voorhand valt te zeggen of de uitbreiding van de no-riskpolis naar langdurig bijstandsgerechtigden een netto positief effect zal hebben. Op basis van onderzoek kan immers niet worden gezegd hoeveel langdurig bijstandsgerechtigden door uitbreiding van de no-riskpolis zullen gaan werken. Daarom is in de tabel op blz. 4 aangegeven wat het effect op kosten en baten zou zijn bij verschillende scenario's.

Mocht het gezien de vele onzekerheden waarmee de voorgaande verkenning is omgeven wenselijk geacht worden de no-riskpolis uit te bereiden, dan is denkbaar dat eerst door een aantal gemeenten en UWV wordt geëxperimenteerd met een no-riskpolis voor langdurig bijstandsgerechtigden. Zo kan verkend worden wat de daadwerkelijke effecten hiervan zijn in de praktijk. Daarbij kan ook aandacht worden besteed aan relevante uitvoeringsaspecten. Een belangrijk aspect is dat UWV als uitvoerder van de no-riskpolis moet weten wie er langer dan twee jaar recht heeft op een bijstandsuitkering. Dit vergt dat dit gegeven op betrouwbare en controleerbare wijze beschikbaar gesteld wordt door gemeenten.

De gegevensuitwisseling vergt dus goede samenwerking tussen gemeenten en UWV. Als voor een experiment wordt gekozen kan daarbij ook aandacht worden besteed aan de vraag hoe voor een werkgever kenbaar is welke (voormalig) bijstandsgerechtigde een beroep kan doen op de no-riskpolis.

⁹ Kamerstuk 35 394, nr. 2.

Een dergelijk experiment kan worden begeleid met onderzoek. Op basis daarvan kan worden gezien wat de effecten van het uitbreiden van de no-riskpolis voor langdurige bijstandsgerechtigden zijn.

Voor de goede orde merk ik daarbij op dat in 2018 reeds een experiment heeft plaatsgevonden met de inzet van de no-riskpolis voor mensen in de vangnetgroep van de Ziektewet. Dit is een andere groep mensen dan langdurig bijstandsgerechtigden. Het ging om een experiment met het vervroegd inzetten van de no-riskpolis, na één in plaats van na twee jaar Ziektewet. Dit experiment heeft niet tot aantoonbaar positief resultaat geleid. Mensen met een vervroegde no-riskpolis kwamen niet vaker en ook niet duurzamer aan het werk dan mensen zonder deze no-riskpolis. Zowel het onderzoek als het experiment wezen erop dat de effectiviteit van de no-riskpolis verweven is met de bekendheid ervan bij betrokken partijen, met name werkgevers en werknemers. Indien wordt gekozen voor een experiment kunnen de lessen uit het eerdere experiment daarin worden meegenomen.¹⁰

Voor het mogelijk maken van een experiment dient op grond van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (Wet SUWI) een algemene maatregel van bestuur te worden getroffen. Daarbij dient rekening te worden gehouden met bepaalde criteria die de wet stelt. Voorts dient toetsing op uitvoerbaarheid plaats te vinden door UWV en door de VNG omdat het de gemeentelijke populatie betreft¹¹.

Tot slot

Met het voorgaande heb ik zo goed mogelijk de verkenning naar kosten en baten van uitbreiding van de no-riskpolis naar langdurig bijstandsgerechtigden uitgevoerd en tevens relevante andere aspecten benoemd. Het is, gezien de demissionaire status van het kabinet, niet aan mij om voorstellen te doen over de vervolgstappen. Daarbij wil ik benadrukken dat het aangewezen is om bij eventuele besluitvorming over dit instrument oog te hebben voor het bredere instrumentarium en een integrale aanpak voor bijstandsgerechtigden.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. Koolmees

¹⁰ Van Deursen, C., Schreuder, F. (2018). Vaker aan het werk met een no-riskpolis? UWV.

¹¹ Voor uitbreiding van de no-riskpolis naar langdurige bijstandsgerechtigden zelf is wetswijziging nodig.