

Vergaderjaar 2017–2018

29 544

Arbeidsmarktbeleid

Nr. 843

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 september 2018

Inleiding

Sinds 1992 bevat de Ziektewet (ZW) een no-riskpolis. Dit houdt in dat bepaalde groepen werknemers met een arbeidsbeperking bij ziekte recht hebben op ziekengeld. Omdat de werkgever dit ziekengeld in mindering mag brengen op zijn loondoorbetalingsverplichting, wordt diens financiële risico bij ziekte van de werknemer verminderd. Dit moet werkgevers over de streep trekken om werknemers met een arbeidsbeperking in dienst te nemen of te houden. De onderzoeksbureaus De Beleidsonderzoekers en SEO Economisch Onderzoek hebben in opdracht van mijn ministerie¹ onderzoek gedaan naar de bekendheid met en de effectiviteit van de no-riskpolis². De belangrijkste conclusies zijn de volgende.

- Ten eerste komt in 75% van de gevallen al tijdens of voorafgaande aan de sollicitatie aan de orde dat een werknemer die onder de doelgroep van de no-riskpolis valt, een arbeidsbeperking heeft.
- Ten tweede weet slechts 16% van de werknemers met een arbeidsbeperking dat ze onder de no-riskpolis vallen; 60% daarvan meldt dat aan de werkgever voor of tijdens de sollicitatie. Met andere woorden, in ongeveer 10% van de gevallen weet een werkgever op deze manier dat een sollicitant met een arbeidsbeperking bij ziekte recht heeft op ziekengeld.³
- Ten derde: in 25% van de gevallen heeft die wetenschap ertoe geleid dat een werkgever de betreffende sollicitant in dienst heeft genomen. Anders gezegd, zonder no-riskpolis zouden deze personen met een arbeidsbeperking de baan niet hebben gekregen. Driekwart van de

¹ Handelingen II 2016/17, nr. 56

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

³ Daarnaast weet de werkgever in een onbekend aantal gevallen langs andere weg, bijvoorbeeld via een intermediair, dat een sollicitant met een arbeidsbeperking onder de no-riskpolis valt.

sollicitanten met een arbeidsbeperking die wordt aangenomen, zou ook zijn aangenomen als zij geen no-risk polis zouden hebben.

De opbouw van deze brief is als volgt. Eerst wordt kort ingegaan op de geschiedenis, de inhoud en het doel van de no-riskpolis. Daarbij worden ook enkele kerncijfers gegeven over het beroep dat jaarlijks wordt gedaan op de no-riskpolis. Daarna worden de hiervoor genoemde drie hoofdconclusies achtereenvolgens toegelicht. Daarbij wordt meer in het bijzonder ingegaan op de verschillen tussen enerzijds personen met een arbeidsbeperking die zijn opgenomen in het Doelgroepregister banenafpraak en anderzijds personen met een arbeidsbeperking die een WIA-uitkering hebben aangevraagd. Tot slot komt aan de orde hoe de effectiviteit van de no-riskpolis kan worden vergroot.

Achtergrond, geschiedenis, inhoud en doel van de no-riskpolis

Eén van de doelstellingen van het kabinetsbeleid is dat personen met een arbeidsbeperking aan het arbeidsproces deelnemen. De arbeidsdeelname van personen met een arbeidsbeperking is echter ruim lager dan van gezonde personen, ook als wordt gecorrigeerd voor verschillen in achtergrondkenmerken.⁴ Bovendien is de arbeidsdeelname van personen met een arbeidsbeperking tussen 2009 en 2014 gedaald, terwijl de arbeidsdeelname van gezonde personen gelijk is gebleven. Dit duidt erop dat er voor personen met een arbeidsbeperking drempels bestaan om een baan te vinden en/of te behouden.

Een drempel is het loondoorbetalingsrisico bij ziekte voor een werkgever. Als een werknemer door ziekte de bedongen arbeid niet kan verrichten, dan dient de werkgever gedurende maximaal 104 weken het loon door te betalen. Op grond van de wet dient de werkgever 70% van het loon door te betalen maar bij cao is meestal bepaald dat de werkgever een hoger percentage moet doorbetalen, althans gedurende een bepaalde periode. De werkgever loopt dit risico weliswaar ook bij gezonde werknemers, maar het ziekteverzuim van arbeidsgehandicapte werknemers is aanzienlijk hoger dan van gezonde werknemers.⁵ Met andere woorden, het loondoorbetalingsrisico bij ziekte van een werknemer met een arbeidsbeperking is – onder verder gelijke omstandigheden (qua loon, leeftijd, enz.) – groter dan van een gezonde werknemer.

Om de kans op arbeid voor personen met een arbeidsbeperking (hierna ook wel: arbeidsgehandicapten) te vergroten is in 1992 de no-riskpolis ingevoerd.⁶ Dit is als volgt vormgegeven. Op grond van de ZW heeft een werknemer met een arbeidsbeperking bij ziekte recht op ziekengeld.⁷ De werkgever kan dit ziekengeld vervolgens in mindering brengen op zijn loondoorbetalingsverplichting. Langs deze weg wordt het loondoorbetalingsrisico bij ziekte voor werkgevers beperkt, althans verminderd. Oorspronkelijk gold deze no-riskpolis alleen als de betreffende werknemer als arbeidsgehandicapt werd aangemerkt bij aanvang van de dienstbetrekking. De no-riskpolis beoogde aanvankelijk dan ook om werkgevers over de streep te trekken om arbeidsgehandicapten *in dienst te nemen*. De strekking van de no-riskpolis is eind 2005 echter aanzienlijk verruimd. Sindsdien kan daar – onder bepaalde voorwaarden – ook een beroep op

⁴ In 2014 was de arbeidsparticipatie 35% van mensen met een arbeidshandicap en 80% van mensen zonder arbeidshandicap en zonder arbeidsongeschiktheidsuitkering. Zie SCP (2016), *Beperkt in functie. Trendrapportage ziekteverzuim, arbeidsongeschiktheid en arbeidsdeelname van mensen met gezondheidsbeperkingen*, Den Haag, p. 75–76

⁵ SCP (2016), p. 26–27

⁶ Kamerstuk 22 228, nr. 3, p. 42–43

⁷ In sommige gevallen bestaat hier alleen recht op als de werknemer ziek wordt binnen vijf jaar na aanvang van de dienstbetrekking.

worden gedaan als een werkgever een arbeidsgehandicapte werknemer *in dienst houdt*. De belangrijkste voorwaarde is dat de betreffende werknemer recht heeft op een WIA-uitkering.⁸ Omdat deze werknemer de bedongen arbeid niet meer kan verrichten, betekent «in dienst houden» dan ook niet dat de arbeidsovereenkomst wordt voortgezet, maar dat deze zal worden gewijzigd. De no-riskpolis beoogt in dit geval dus werkgevers te stimuleren (over de streep te trekken) om passende arbeid aan te bieden.

Doelgroepen

Er valt een groot aantal subdoelgroepen te onderscheiden tussen degenen die onder de reikwijdte van de no-riskpolis vallen. Voor de overzichtelijkheid zijn deze hierna in twee hoofdgroepen onderverdeeld. De eerste hoofdgroep (WGA-ers) bestaat uit werknemers en ZW-gerechtigden (vangnetters) die 104 weken ziek zijn geweest en een WGA-uitkering hebben aangevraagd. Daarbij maakt het niet uit of zij daadwerkelijk recht hebben gekregen op een WGA-uitkering, dat wil zeggen meer of minder dan 35% arbeidsongeschikt zijn verklaard. In beide gevallen vallen zij namelijk onder de reikwijdte van de no-riskpolis. De tweede hoofdgroep bestaat uit personen die in het Doelgroepregister banenafspraken (hierna: Doelgroepregister) zijn opgenomen. Hieronder vallen onder meer degenen met recht op een Wajong-uitkering die arbeidsvermogen hebben, degenen uit de gemeentelijke populatie van de Participatiewet die niet zelfstandig het wettelijk minimumloon (WML) kunnen verdienen en degenen die zijn aangewezen op beschut werk. Ook deze personen hebben bij ziekte recht op ziekingeld.

Aanleiding voor het onderzoek

Ondanks dat de no-riskpolis al vijftientig jaar bestaat, zijn geen onderzoeken bekend naar de effectiviteit ervan. Wel blijkt uit een recent ervaringsonderzoek onder werkgevers in het kader van de monitor en evaluatie Participatiewet dat van alle instrumenten de financiële instrumenten, zoals loonkostensubsidie en de no-riskpolis, de intenties van de werkgevers om werk te bieden aan mensen uit de doelgroep het sterkst beïnvloeden. Daarbij heeft de no-riskpolis volgens werkgevers de meest positieve invloed op hun intenties om mensen aan te nemen: 68% van de werkgevers noemt de invloed van dit instrument «sterk» of «zeer sterk.»⁹ Er is echter nog geen onderzoek gedaan naar de effectiviteit van het instrument. Effectiviteit wil in dit geval zeggen dat de werkgever een arbeidsgehandicapte in dienst heeft genomen of gehouden, omdat het loondoorbetalingsrisico is «weggenomen» door de no-riskpolis van de ZW. Anders gezegd, zonder de no-riskpolis zou de werkgever de betreffende arbeidsgehandicapte niet in dienst hebben genomen of gehouden. Wel bestaat enige informatie over het beroep dat wordt gedaan op de no-riskpolis. Uit de kwantitatieve informatie van het UWV blijkt dat op grond van de no-riskpolis in de periode 2011–2015 jaarlijks ruim 35.000 keer ziekingeld is toegekend,¹⁰ terwijl de gemiddelde uitkeringsduur ongeveer 10 weken bedroeg. Voorts blijkt uit de januarinota's van het UWV dat dit in dezelfde periode jaarlijks leidde tot 7.000 á 8.000 uitkeringsjaren (dat is 7 tot 9% van het totale aantal uitkeringsjaren ZW) en

⁸ Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat een werknemer die na twee jaar ziekte minder dan 35% arbeidsongeschikt is, ook onder de no-riskpolis valt, indien hij bij een andere werkgever in dienst treedt.

⁹ Zie Kamerstuk 34 352, nr. 76

¹⁰ In 2016 is dit gestegen naar ruim 45.000 en in 2017 naar ruim 56.000.

ruim € 100 miljoen¹¹ uitkeringslasten per jaar (dat is bijna 7% van het totale aantal uitkeringslasten ZW).

Het voorgaande is aanleiding geweest om een onderzoek te laten doen naar de effectiviteit van dit instrument. Daar komt bij dat door verschillende maatschappelijke belangenorganisaties regelmatig wordt gepleit voor uitbreiding van de doelgroep. Dat is echter alleen zinvol als de no-riskpolis werkgevers daadwerkelijk over de streep trekt om personen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen. Hierna worden de resultaten toegelicht van het door De Beleidsonderzoekers en SEO Economisch Onderzoek uitgevoerde onderzoek naar de bekendheid met en de effectiviteit van de no-riskpolis. Daarbij wordt een drieslag gehanteerd:

- Komt tijdens de sollicitatieprocedure aan de orde dat een sollicitant een arbeidsbeperking heeft?
- Komt tijdens de sollicitatieprocedure aan de orde dat een sollicitant onder de no-riskpolis valt?
- Zo ja, wordt de werkgever daardoor over de streep getrokken om de betrokkene in dienst te nemen?

Dat heeft de volgende achtergrond. De no-riskpolis kan enkel effectief zijn als aan twee noodzakelijke voorwaarden is voldaan. Ten eerste dient de werkgever te weten dat een bepaalde sollicitant een arbeidsbeperking heeft op het moment dat hij beslist welke sollicitant hij zal aannemen. Immers, als hij daarvan niet op de hoogte is, dan is de arbeidsbeperking geen reden om die sollicitant niet aan te nemen. Een no-riskpolis is dan niet nodig om de werkgever over de streep te trekken om de betreffende persoon aan te nemen. Ten tweede dient de werkgever te weten dat de sollicitant met een arbeidsbeperking onder de no-riskpolis valt op het moment dat hij beslist welke sollicitant hij zal aannemen. Immers, als hij dat niet weet, dan kan die no-riskpolis hem niet over de streep trekken. Pas als aan deze twee voorwaarden is voldaan, kan de no-riskpolis effectief zijn. Dat wil zeggen dat de sollicitant met een arbeidsbeperking zonder die no-riskpolis niet zou zijn aangenomen maar met die no-riskpolis wél.

Hoe vaak komt vóór/tijdens de sollicitatie aan de orde dat een werknemer een arbeidsbeperking heeft?

Ongeveer de helft van de werknemers met een arbeidsbeperking meldt voor of tijdens de sollicitatie uit eigen beweging dat ze een arbeidsbeperking hebben. Zij vinden het belangrijk dat hun (toekomstige) werkgever dat weet, zodat deze er rekening mee kan houden. Deze openheid wordt door werkgevers gewaardeerd, omdat zij daardoor later niet voor verrassingen komen te staan. Ook relatief veel werkgevers (ongeveer 40%) vragen, al dan niet als eerste, voor of tijdens de sollicitatie of de sollicitant een arbeidsbeperking heeft. Sollicitanten met een arbeidsbeperking geven daar «gewoon» antwoord op. Een belangrijke derde bron zijn ondersteunende organisaties (intermediairs). Ook zij informeren de werkgever vaak (in ongeveer 70% van de gevallen) over de arbeidsbeperking ingeval zij een sollicitant begeleiden bij het vinden van werk.

Een en ander heeft tot gevolg dat werkgevers in 75% van de gevallen al vóór of tijdens de sollicitatie weten dat een sollicitant een arbeidsbeperking heeft. Daarbij maakt het wel uit hoe de betrokkene in contact is gekomen met de werkgever. Indien de sollicitant met een arbeidsbeperking via een ondersteunende organisatie in contact is gekomen met de

¹¹ In 2016 stegen de uitkeringslasten naar € 105 miljoen en in 2017 naar € 115 miljoen.

werkgever, dan ligt het laatstgenoemde percentage een stuk hoger (93%) dan wanneer de sollicitant geen ondersteuning heeft gehad bij het vinden van werk (49%). Hiermee hangt samen dat bij personen uit het Doelgroepregister de arbeidsbeperking vaker onderwerp van gesprek is vóór of tijdens de sollicitatie dan bij WGA'ers: in 81% respectievelijk 65% van de gevallen. Personen uit het Doelgroepregister zijn namelijk significant vaker (ruim 40%) via een ondersteunende organisatie in contact gekomen met hun huidige werkgever dan WGA'ers (ongeveer 20%).

Hoe vaak komt vóór/tijdens de sollicitatie aan de orde dat een werknemer onder de no-riskpolis valt?

Slechts 16% van de personen die onder de no-riskpolis vallen, weten dat. Personen uit het Doelgroepregister die ten tijde van het onderzoek een baan hadden, weten dat overigens significant vaker (25%) dan WGA'ers (15–16%). Degenen die weten dat zij onder de no-riskpolis vallen, zijn daar vooral van op de hoogte doordat het UWV hen daarover schriftelijk en/of mondeling heeft geïnformeerd.

Ruim de helft (62%) van de personen die weten dat ze onder de no-riskpolis vallen, meldt dat voor of tijdens de sollicitatie aan de (toekomstige) werkgever. In ongeveer 10% van de gevallen weet een werkgever langs deze weg dus dat een sollicitant bij ziekte recht heeft op ziekgeld. Hierbij is geen sprake van significante verschillen tussen de doelgroepen. Wel is ook hier van belang of een sollicitant via een ondersteunende organisatie in contact is gekomen met de werkgever, want in 65% van de gevallen meldt deze aan de werkgever dat een bepaalde sollicitant onder de no-riskpolis valt. De sollicitant is overigens «overall» de belangrijkste bron waardoor werkgevers weten dat de no-riskpolis van toepassing is (in 41% van de gevallen waarin de werkgever dat weet, heeft de sollicitant/werknemer hem daarvan op de hoogte gesteld). Daarnaast zijn intermediairs, zoals re-integratiebedrijven en het UWV, een belangrijke bron voor die informatie (37% van de gevallen waarin de werkgever dat weet).

Effectiviteit van de no-riskpolis

Het doel van de no-riskpolis is om werkgevers over de streep te trekken om een sollicitant met een arbeidsbeperking in dienst te nemen. Dat wil zeggen dat de werkgever de betrokkene zonder de no-riskpolis niet in dienst zou hebben genomen (vanwege het hogere verzuimrisico), maar mét de no-riskpolis wel. De Beleidsonderzoekers en SEO Economisch Onderzoek hebben deze effectiviteit op twee manieren onderzocht. Ten eerste door een rechtstreekse bevraging van werkgevers die een sollicitant hebben aangenomen die valt onder de no-riskpolis. Ten tweede door een vignettenanalyse waarbij werkgevers een keuze moesten maken uit fictieve kandidaten met en zonder recht op een no-riskpolis. In beide gevallen blijkt dat de no-riskpolis in ongeveer 25% van de gevallen effectief is: één op de vier werknemers die valt onder de no-riskpolis zou zonder die no-riskpolis niet zijn aangenomen maar door die no-riskpolis wel. Anders gezegd, van de 100 werknemers die onder de no-riskpolis vallen zijn er 25 werknemers aangenomen doordat zij recht hebben op die no-riskpolis.

De Beleidsonderzoekers en SEO Economisch Onderzoek hebben verder onderzocht of, en zo ja, in hoeverre de mate van effectiviteit afhankelijk is van de omstandigheden. Daaruit blijkt het volgende:

- De no-riskpolis is effectiever voor sollicitanten met een uitkering op grond van de Participatiewet (44% van de huidige werkenden uit deze groep zou zonder de no-riskpolis niet zijn aangenomen), die na 104

weken ziekte minder dan 35% arbeidsongeschikt zijn (36%) of met een uitkering op grond van de Wajong (33%). Deze percentages zijn echter niet significant hoger dan de gemiddelde effectiviteit van de no-riskpolis.

- De no-riskpolis is *significant* effectiever voor functies waarvoor lagere opleidingseisen gelden. Bijna de helft van de werknemers met een baan op VMBO-niveau die onder de no-riskpolis vallen, heeft deze baan te danken aan die no-riskpolis.
- De no-riskpolis is effectiever als deze tegelijk wordt ingezet met andere instrumenten, zoals loonkostensubsidie. De effectiviteit is echter alleen *significant* hoger bij de combinatie van de no-riskpolis met een externe jobcoach.
- De no-riskpolis is *significant* effectiever (42%) als een intermediair de werkgever op de hoogte heeft gesteld van het feit dat de betrokkene onder de no-riskpolis valt.
- Bij sollicitanten uit het Doelgroepregister wordt ongeveer 30% van de werkgevers door de no-riskpolis over de streep getrokken om de sollicitant aan te nemen; bij WGA-ers is dat ongeveer 20% van de werkgevers.
- Bij sollicitanten van 27 jaar met een arbeidsbeperking wordt bijna 20% van de werkgevers door de no-riskpolis over de streep getrokken om de sollicitant aan te nemen; bij sollicitanten van 42 jaar met een arbeidsbeperking is dat ongeveer 33% van de werkgevers en bij sollicitanten van 52 jaar met een arbeidsbeperking is dat ongeveer 20% van de werkgevers.

Vergroting effectiviteit van de no-riskpolis

De no-riskpolis kan alleen effectief zijn als de werkgever bekend is met dit instrument en weet of een werknemer onder de no-riskpolis valt. Uit het ervaringsonderzoek onder werkgevers blijkt dat het instrument no-riskpolis behoort tot de meest bekende instrumenten onder werkgevers. In 2015 kende 45% van de werkgevers dit instrument en in 2017 was dit 47%. De bekendheid is bij grote werkgevers groter dan bij middelgrote en kleine werkgevers.

De no-riskpolis kan enkel effectief zijn als aan de volgende twee voorwaarden is voldaan. De werkgever dient op het moment dat hij beslist welke sollicitant hij zal aannemen te weten dat:

1. een bepaalde sollicitant een arbeidsbeperking heeft, en dat
2. deze sollicitant onder de no-riskpolis valt.

In een grote meerderheid van de gevallen is aan de eerste voorwaarde voldaan. In 75% van de gevallen weet de werkgever al vóór of tijdens de sollicitatie dat een sollicitant een arbeidsbeperking heeft. Dit hoge percentage geeft geen aanleiding om maatregelen te treffen om sollicitanten te stimuleren om vóór of tijdens de sollicitatie de (potentiële) werkgever te melden dat ze een arbeidsbeperking hebben. Het is aan sollicitanten zelf om te beslissen of ze zulke privacygevoelige informatie wel of niet willen verstrekken.

Aan de tweede voorwaarde is daarentegen in een klein aantal gevallen voldaan. Slechts 16% van de personen die onder de no-riskpolis vallen, weten dat. Dit lage percentage is als zodanig al aanleiding om maatregelen te treffen waardoor meer personen van hun rechten op de hoogte zijn. Daar komt bij dat de sollicitant de belangrijkste bron is waardoor de werkgever weet dat de no-riskpolis in een individueel geval van toepassing is.

Maatregelen om bekendheid bij werknemers te vergroten

Langs twee wegen wil ik de kans vergroten dat een sollicitant weet dat hij onder de no-riskpolis valt, waardoor de effectiviteit van dit instrument kan toenemen. Ten eerste heb ik met het UWV afgesproken dat degenen die door het UWV worden beoordeeld en tot de doelgroep gaan behoren, mondeling én schriftelijk worden geïnformeerd dat zij onder de no-riskpolis van artikel 29b ZW vallen en wat deze inhoudt. Ten tweede wordt momenteel gewerkt aan de bijsluiter waar het Kamerlid Van Weyenberg (D66) om heeft gevraagd. In deze bijsluiter kan de werkzoekende zien op welke (financiële) voordelen zijn toekomstige werkgever aanspraak kan maken, zoals loonkostenvoordeel, lage-inkomensvoordeel, loonkostensubsidie en no-riskpolis. Werkzoekenden krijgen via de werkmap zogenaamde tips aangeboden waarin ze de (financiële) voordelen kunnen zien die op hen van toepassing zijn en waarop door een werkgever aanspraak kan worden gemaakt als zij bij hem in dienst treden. Deze tips kunnen door de werkzoekende worden geprint en bij een sollicitatiebrief worden gevoegd. De werkzoekende kan als hij beschikt over voldoende gegevens ook een overzicht genereren met een indicatie van de te ontvangen bedragen, zodat hij de (potentiële) werkgever op de hoogte kan stellen van de financiële voordelen. Ik zal beide Kamers hierover nog voor de begrotingsbehandeling in een separate brief informeren.

Maatregelen om bekendheid bij werkgevers te vergroten.

Om de effectiviteit van de no-riskpolis nog verder te doen toenemen zal daarnaast langs twee wegen de bekendheid van werkgevers met dit instrument worden vergroot. Ten eerste heeft het UWV, naar aanleiding van zijn onderzoek naar het (niet-)gebruik van de no-riskpolis door werkgevers,¹² aangekondigd dat het de mogelijkheden zal inventariseren om de bekendheid van de no-riskpolis bij werkgevers verder te vergroten. Daar voeg ik aan toe dat werkgevers nu al via het werkgeversportaal bij het UWV kunnen nagaan of een sollicitant of werknemer onder de no-riskpolis valt. Ten tweede zal, omdat gemeenten verantwoordelijk zijn voor de gemeentelijke populatie die valt onder de banenafpraak of beschut werk, de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid via de eerstvolgende Nieuwsbrief voor gemeenten, de gemeenten informeren over (de uitkomsten van) het onderzoek. De Staatssecretaris zal gemeenten daarbij attenderen op het belang om werkgevers – in het kader van een goede ondersteuning naar werk – bijtijds te informeren dat mensen uit de Participatiewet die onder de banenafpraak of beschut werk vallen en begeleid worden naar werk, ook onder de dekking van de no-riskpolis vallen.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. Koolmees

¹² UWV (2018), *De no-riskpolis in kaart gebracht. UWV Kennisverslag 2018–9*