

No-riskpolis langdurig bijstandsgerechtigden

Verkenning naar een mogelijke opzet voor een pilot

1 NOVEMBER 2023

Projectnummer P0305

Onderzoek in opdracht van de het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

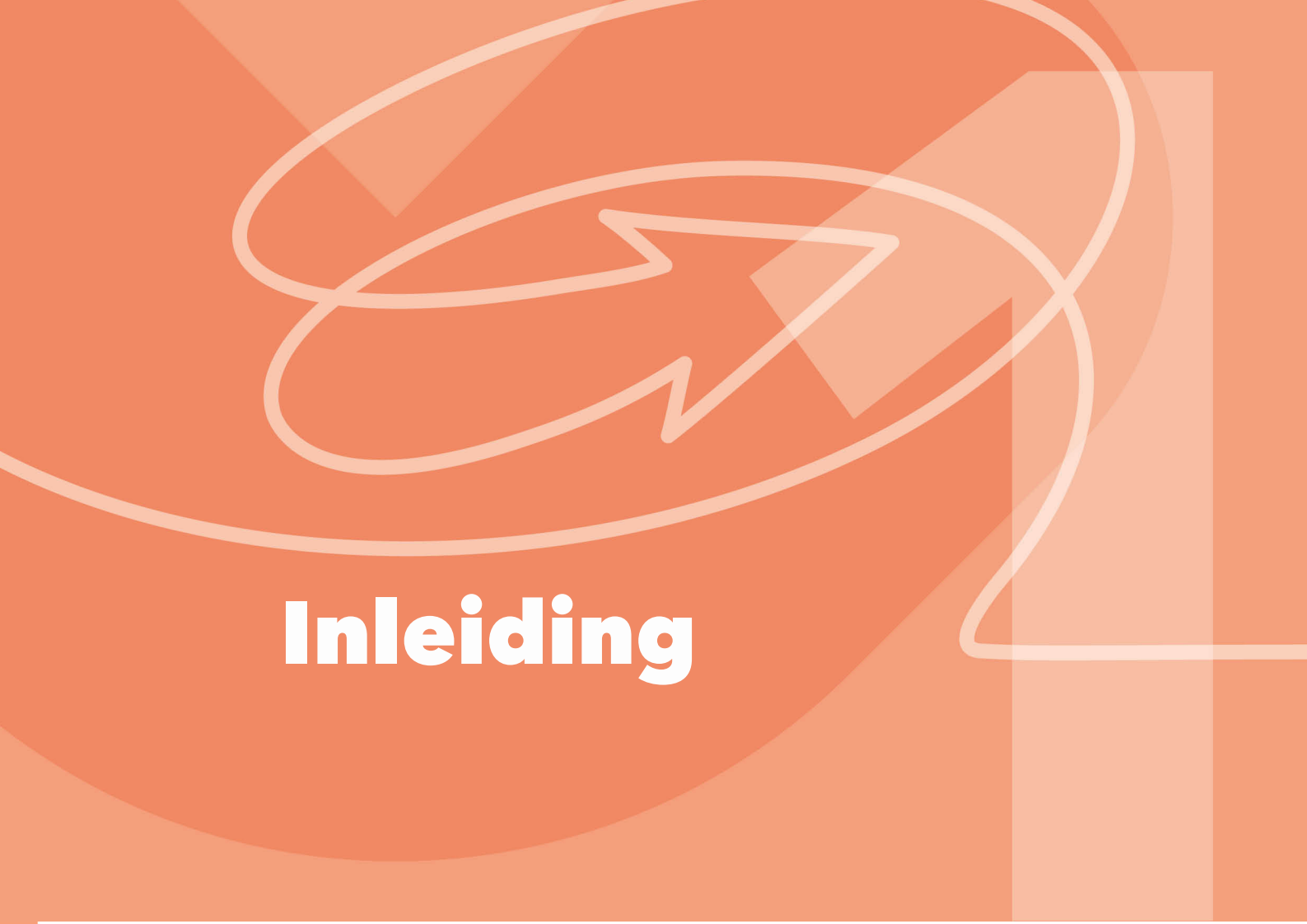
Auteurs: Lennart de Ruig, Sonja van der Kemp

© 1 november 2023 | De Beleidsonderzoekers | www.beleidsonderzoekers.nl

Inhoud

1.	Inleiding	5
1.1	Aanleiding voor de verkenning	5
1.2	Doelstelling	6
1.3	Onderzoeksverantwoording	7
2.	Doelgroep en duur van de no-riskpolis	9
2.1	Argumenten voor een no-riskpolis voor langdurig bijstandsgerechtigden	9
2.2	Doelgroep	10
2.3	Geldigheidsduur no-riskpolis	14
3.	Uitkomstmaten en onderzoeksdesign	15
3.1	Kennis die de pilot moet opleveren en uitkomstmaten	15
3.2	Verwachte effectgrootte	17
3.3	Uitgangspunten bij het onderzoeksdesign	19
3.4	Twee onderzoeksdesigns voor de pilot	24
3.5	Data	27
4.	Uitvoering en kosten van de pilot	29
4.1	Benodigd aantal deelnemers en gemeenten	29
4.2	Uitvoeringsaspecten voor experimentele en niet-experimentele opzet	31
4.3	Organisatie van de pilot	33
4.4	Geschatte kosten	36
5.	Overzicht varianten pilot	38
Bijlage 1: Voorbeeldbrief experiment UWV		41
Bijlage 2: Schatting kosten		42





Inleiding

Dit rapport bevat een concrete uitwerking van een pilot waarin het instrument no-riskpolis kan worden ingezet voor langdurig bijstandsgerechtigden. Op basis van die uitwerking kan het ministerie van SZW in samenspraak met UWV en gemeenten een besluit nemen over het al dan niet uitvoeren van de pilot.

1.1 Aanleiding voor de verkenning

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 gecompenseerd. De voorwaarden 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. Ook individuele gemeenten pleiten voor een no-riskpolis voor langdurig bijstandsgerechtigden.

In het Wetgevingsoverleg Breed Offensief in de Tweede Kamer van 27 juni 2022 hebben ook enkele partijen gepleit voor het uitwerken van een pilot waarin de no-riskpolis kan worden ingezet voor langdurig bijstandsgerechtigden. Deze optie is betrokken bij de uitwerking van de motie De Kort over de het begeleiden van langdurig bijstandsgerechtigden, waarover de Tweede Kamer per brief van 28 november 2022 is geïnformeerd. De stand van zaken op dat moment was dat een mogelijke pilot nog veel uitwerking vraagt en dat verder overleg met gemeenten en UWV nodig was. Er is daarom bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid behoefte aan een concrete uitwerking van hoe een pilot eruit moet komen te zien waarin het instrument no-riskpolis kan worden ingezet voor langdurig bijstandsgerechtigden. Hoofddoel van deze pilot is vast te stellen of inzet van de no-riskpolis voor langdurig bijstandsgerechtigden daadwerkelijk leidt tot meer uitstroom uit de bijstand richting werk.

1.2 Doelstelling

Dit rapport bevat een concrete uitwerking van hoe een pilot eruit moet komen te zien waarin het instrument no-riskpolis kan worden ingezet voor langdurig bijstandsgerechtigden. Op basis van die uitwerking kan het ministerie van SZW in samenspraak met UWV en gemeenten een besluit nemen over het al dan niet uitvoeren van de pilot. Het doel van de pilot is te onderzoeken of de no-riskpolis de baankans van de langdurig bijstandsgerechtigden vergroot, de duurzaamheid van werk voor deze doelgroep vergroot en of de kosten van het instrument opwegen tegen de baten van de eventuele extra uitstroom naar werk en/of duurzaamheid van werk.

De doelstelling van de verkenning naar de pilot is tweeledig.

- Vaststellen of en hoe de effectiviteit en kostenbatenverhouding van de no-riskpolis is te meten binnen de kaders¹ van de pilot.
- Vaststellen of en hoe de pilot is uit te voeren door gemeenten en UWV.

Het pilotvoorstel geeft inzicht in de volgende aspecten:

- Het design van de pilot: experimenteel, quasi-experimenteel? Eén pilotaanpak met uniforme interventies voor alle gemeenten of verschillende pilots/interventies per gemeente? Verplichte of vrijwillige deelname?
- De manier waarop de doelgroep voor de pilot wordt afgebakend.
- Hoeveel bijstandsgerechtigden (kunnen) deelnemen aan de pilot.
- Hoeveel gemeenten (en van welke grootte) en/of regio's (moeten) meedoen met de pilot.

¹ De kaders zijn: (1) uitvoerbaar voor gemeenten en UWV; (2) totale kosten onder de 5 miljoen euro; (3) effectiviteit is goed meetbaar; (4) pilotgemeenten kunnen aan UWV doorgeven wie onder doelgroep valt.

- De manier waarop gemeenten tot een pilotdoelgroep komen, welke handelingen zij verrichten richting deze doelgroep en richting de werkgevers.
- Hoeveel bijstandsgerechtigden (totaal en per gemeente) moeten deelnemen aan de pilot om met voldoende statistische power uitspraken te kunnen doen over de effectiviteit.
- Hoe gemeenten zorg kunnen dragen dat werkgevers weten dat de no-riskpolis van toepassing is.
- Hoe een vergelijkbare controlegroep kan worden samengesteld van bijstandsgerechtigden die geen no-riskpolis ontvangen.
- Hoe de gemeente de no-riskstatus kan toekennen en op welke manier UWV deze informatie kan gebruiken bij het toekennen van een ZW-uitkering.
- Welke informatie wordt uitgewisseld tussen gemeenten, werkgevers en UWV en hoe deze informatie-uitwisseling verloopt.
- De overige uitvoeringsconsequenties voor gemeenten, inclusief eventuele uitvoeringskosten.
- De uitvoeringsconsequenties van de pilot voor het UWV, inclusief eventuele uitvoeringskosten.
- Een inschatting van de aantallen bijstandsgerechtigden die onder de pilot vallen, en het aantal waarbij UWV tot een ZW- of WIA uitkering zal komen.
- De manier waarop lessen zijn getrokken uit (opzet van) de pilot die eerder is uitgevoerd met de inzet van de no-risk polis binnen de Ziektewet.
- De manier hoe wordt omgegaan met gevallen waarin een persoon binnen de pilot-periode toetreedt tot de doelgroep banenafpraak, of op andere gronden binnen de huidige doelgroep van de no-riskpolis komt te vallen.
- De benodigde data om de effectiviteit vast te stellen en de dataleveranciers.

1.3 Onderzoeksverantwoording

Voor het onderzoek zijn twee methoden ingezet: interviews en bureaustudie.

Voor de bureaustudie is de volgende informatie bestudeerd:

- Ramingen van de directie FEZ van het ministerie van SZW over de kosten van de pilot.
- CBS-cijfers over de uitstroomkans van langdurig bijstandsgerechtigden.
- Analyse van rapporten over de opzet, ervaringen en uitkomsten van vergelijkbare pilots in het verleden (o.a. tijdelijke no-riskpolis Ziektewet, experimenten Participatiewet, experimenten netto-effectiviteit re-integratie).

Geïnterviewd zijn de volgende gesprekspartners:

- Vertegenwoordigers van vijf gemeenten/sociale diensten die interesse hebben getoond in de pilot. In iedere gemeente is een mix van vertegenwoordigers geïnterviewd, waaronder beleidsmedewerkers, directeuren, informatie- en privacyspecialisten, onderzoekers, teamleiders en afdelingsmanagers, accountmanagers en andere uitvoerend professionals.
- Twee onderzoekers van CPB die betrokken waren bij onderzoek naar de experimenten in de Participatiewet.

- Twee medewerkers van UWV die betrokken zijn bij beleid en uitvoering omtrent de Ziektewet.

Op basis van de bureaustudie en een eerste verkennende ronde interviews is een globaal ontwerp voor de pilot opgesteld. Dat ontwerp is besproken met vertegenwoordigers van het ministerie van SZW, UWV en gemeenten. Dit heeft geleid tot enkele aanpassingen in het onderwerp en de keuze om enkele varianten voor de pilot voor te leggen aan gemeenten. Daarna is een tweede ronde interviews uitgevoerd. De resultaten daarvan zijn verwerkt in dit rapport.



Doelgroep en duur van de no-riskpolis

In dit hoofdstuk bakenen we de doelgroep voor de pilot en de geldigheidsduur van de no-riskpolis af. Eerst zetten we op een rij welke argumenten worden aangevoerd om de no-riskpolis te laten gelden voor langdurig bijstandsgerechtigden.

2.1 Argumenten voor een no-riskpolis voor langdurig bijstandsgerechtigden

Tijdens onze verkenning zijn door de gemeenten de volgende argumenten aangedragen om een no-riskpolis voor langdurig bijstandsgerechtigden in te willen zetten:

- Sommige werkgevers die (langdurig) bijstandsgerechtigden in dienst (willen) nemen, vragen bij de gemeente of de no-riskpolis van toepassing is. Sommige werkgevers snappen niet dat de no-riskpolis wel geldt voor de ene groep met afstand tot de arbeidsmarkt (bijvoorbeeld WIA-gerechtigden en werknemers uit het doelgroepregister) en niet voor de andere groep met afstand tot de arbeidsmarkt (zoals langdurig bijstandsgerechtigden die niet zijn opgenomen in het doelgroepregister). Onbekend is hoe vaak werkgevers dit vragen en hoe vaak het ontbreken van een no-riskpolis een reden is voor werkgevers om een langdurig bijstandsgerechtigde geen kans te geven. Tijdens onze gesprekken met gemeenten is één voorbeeld gegeven van een werkgever die alleen bereid was om een bijstandsgerechtigde aan te nemen als de no-riskpolis gold. Er is toen besloten om meteen een loonwaardemeting in te zetten en geen forfaitaire loonkostensubsidie te verstrekken,

zodat de bijstandsgerechtigde zo snel mogelijk in het doelgroepregister opgenomen kon worden.

- Volgens de vertegenwoordigers van de vijf door ons onderzochte gemeenten is het risico op uitval en verzuim hoger bij langdurig bijstandsgerechtigden. Verschillende onderzoeken naar deze doelgroep laten ook zien dat mensen in de bijstand vaker gezondheidsproblemen hebben. Zo bleek uit analyses van het SCP dat mensen met een bijstandsuitkering ruim twee keer zo vaak een slechte gezondheid hebben als mensen zonder bijstandsuitkering. Bovendien ervaren zij vaak problemen op verschillende levensdomeinen.² Een groot deel van de bijstandsgerechtigden (60%) was in 2019 naar eigen zeggen niet in staat om te werken, vaak vanwege lichamelijke en geestelijke gezondheidsklachten.³ Dat duidt erop dat de kenmerken van langdurig bijstandsgerechtigden lijken op die van mensen met een arbeidsbeperking of ziekte, de huidige doelgroepen voor de no-riskpolis.

2.2 Doelgroep

2.2.1 Afbakening criterium 'niet in doelgroepregister opgenomen'

De no-riskpolis in de pilot is bedoeld voor langdurig bijstandsgerechtigden die niet in het doelgroepregister zijn opgenomen. Wanneer deze groep wel in het doelgroepregister is opgenomen, kunnen werkgevers immers al aanspraak maken op de no-riskpolis. Dat betekent met andere woorden dat de pilot er in de praktijk is voor langdurig bijstandsgerechtigden die zonder loonkostensubsidie zelfstandig het wettelijk minimumloon kunnen verdienen.

In de vijf gemeenten die interesse hebben getoond in de voorgenomen pilot, wordt het instrument loonkostensubsidie steeds vaker ingezet voor langdurig bijstandsgerechtigden. In twee van de onderzochte gemeenten gaat op dit moment naar eigen zeggen 80%-90% van de bijstandsgerechtigden met loonkostensubsidie aan het werk. Het gaat dan om inzet van forfaitaire loonkostensubsidie, om plaatsingen met loonwaardebepaling bij het begin van de plaatsing of om inzet van de Praktijkroute waarbij de loonwaardemeting op een later moment na plaatsing wordt uitgevoerd. Bij de andere drie gemeenten is men bezig om het instrument loonkostensubsidie ook vaker in te gaan zetten voor deze doelgroep van langdurig bijstandsgerechtigden. Onze voorzichtige conclusie op basis van de aangeleverde cijfers is dat de uitstroom uit de langdurige bijstand met LKS bij de deze drie gemeenten minder dan 10% is.

Via deze routes worden langdurig bijstandsgerechtigden die gaan werken na enige tijd opgenomen in het doelgroepregister en kunnen werkgevers bij ziekte aanspraak maken op de no-riskpolis. Er zijn ook gemeenten – die niet tot de vijf gemeenten behoren die interesse hebben getoond in de voorgenomen pilot – waar loonkostensubsidie nog relatief weinig wordt

² SCP (2023). Een brede blik op bijstand.

³ SCP (2019). Eindevaluatie van de Participatiewet.

ingezet en waar de toegevoegde waarde van de no-riskpolis mogelijk groter is. Deze gemeenten waren geen onderwerp van onderzoek.

- *Implicatie voor de pilot:* In twee van de vijf onderzochte gemeenten wordt een groot deel van de langdurig bijstandsgerechtigden die geplaatst worden op een baan na enige tijd in het doelgroepregister opgenomen en kunnen werkgevers zodoende aanspraak maken op de no-riskpolis. Ook in de andere drie onderzochte gemeenten zal dit aandeel naar verwachting toenemen doordat zij hier meer op gaan inzetten.
- *Implicatie voor de pilot:* De toegevoegde waarde van de no-riskpolis voor langdurig bijstandsgerechtigden zal in sommige van de vijf onderzochte gemeenten beperkt zijn omdat een groot deel van de bijstandsgerechtigden die naar werk worden bemiddeld of via de praktijkroute op den duur op grond van hun opname in het doelgroepregister recht krijgen op de no-riskpolis.
- *Implicatie voor de pilot:* De toegevoegde waarde van de no-riskpolis voor langdurig bijstandsgerechtigden zal waarschijnlijk groter zijn bij gemeenten die zelden (forfaitaire) loonkostensubsidie inzetten.

Pilot vervroegde inzet no-riskpolis bij forfaitaire loonkostensubsidie?

In de periode tussen plaatsing tot opname in het doelgroepregister geldt de no-riskpolis niet. Een aantal van de onderzochte gemeenten heeft daarom behoefte aan een vervroegde inzet van de no-riskpolis voor langdurig bijstandsgerechtigden waarbij de werkgever forfaitaire loonkostensubsidie ontvangt. Deze vervroegde inzet maakt het mogelijk om de periode te overbruggen totdat de bijstandsgerechtigde in het doelgroepregister is opgenomen. De pilot die het ministerie van SZW voorstelt is hier echter niet voor bedoeld, omdat deze zich juist richt op de groep bijstandsgerechtigden die niet in aanmerking komt voor het doelgroepregister.

De meeste gemeenten bieden verschillende trajecttypen aan gericht op de (arbeids)participatie van bijstandsgerechtigden. Deze zijn gebaseerd op de inschatte afstand tot de arbeidsmarkt en de behoeften van de doelgroep. Sommige bijstandsgerechtigden doorlopen verschillende trajecttypen totdat ze klaar zijn voor betaald werk. Andere bijstandsgerechtigden blijven binnen een trajecttype. In de weg naar werk kunnen bijstandsgerechtigden ruwweg de volgende typen trajecten tegenkomen:

1. Zorg en ondersteuning voor mensen die niet bemiddelbaar zijn naar werk en problemen hebben op meerdere leefgebieden.
2. Activeringstrajecten voor mensen die niet bemiddelbaar zijn naar werk maar wel maatschappelijk nuttige activiteiten kunnen uitvoeren.
3. Werken met behoud van uitkering (zoals werkfittrajecten, werkleertrajecten) voor mensen die niet werkfit zijn maar mogelijk op langere termijn wel bemiddelbaar zijn naar regulier werk.
4. Werken met een voorziening zoals loonkostensubsidie voor mensen die bemiddelbaar zijn naar regulier (aangepast) werk maar een arbeidsbeperking hebben en/of niet zelfstandig het wettelijk minimumloon kunnen verdienen.
5. Werken zonder voorziening voor werkfitte mensen met een korte afstand tot de arbeidsmarkt (bijna altijd met een uitkeringsduur van minder dan een jaar; het gaat dan om kortdurende ondersteuning zoals sollicitatietraining en matchen op vacatures).

De grootste groep langdurig bijstandsgerechtigden bevindt zich in trajecttype 1 of 2. We schatten dat het gaat om minstens de helft van alle bijstandsgerechtigden die meer dan twee jaar een uitkering ontvangen. Deze mensen hebben vaak te maken met complexe en meervoudige problemen (taal, sociaal, psychisch, schulden) waardoor ze waarschijnlijk niet in staat zijn om betaald werk uit te voeren en daarbij zelfstandig het wettelijk minimumloon te verdienen. Deze groep is in veel gemeenten ook niet in beeld bij de professionals die trajecten van type 3, 4 en 5 uitvoeren. Bovendien worden de competenties, mogelijkheden en belemmeringen van langdurig bijstandsgerechtigden niet in alle gemeenten systematisch, regelmatig vastgesteld.⁴ Ook de vijf door ons onderzochte gemeenten kunnen niet precies inschatten hoeveel en welke van hun langdurig bijstandsgerechtigden onder de doelgroep van de pilot zouden vallen. Het zou hierbij moeten gaan om bemiddelbare langdurig bijstandsgerechtigden uit de groepen 3 en 4 die desondanks zonder voorzieningen zelfstandig het wettelijk minimumloon kunnen verdienen.

Verder ontbreekt in de meeste gemeenten de uitvoeringscapaciteit om langdurig bijstandsgerechtigden in trajecttype 1 of 2 te screenen en te begeleiden naar werk in type 3, 4 of 5. De meeste gemeenten hebben (nog) geen standaard werkproces waarbij alle langdurig bijstandsgerechtigden regelmatig gescreend worden en op grote schaal toegeleid naar trajecten. De meeste trajecten voor de groep 'werken met een voorziening zoals loonkostensubsidie' bestaan uit enkele tientallen tot honderden deelnemers per jaar. Bij de vijf onderzochte gemeenten is naar schatting 10-25 procent van de langdurig bijstandsgerechtigden bemiddelbaar naar werk en/of participeert in een traject in type 3, 4 of - in een zeldzaam geval - 5.

Op basis van de verkregen informatie van de vijf gemeenten concluderen wij dat deze vijf gemeenten de groep langdurig bijstandsgerechtigden waarvan te verwachten is dat deze zonder voorzieningen het wettelijk minimumloon kan verdienen, niet (goed) kunnen identificeren zonder aanvullende inzet van capaciteit en diagnose- en screeningsinstrumenten. De no-riskpolis kan in de pilot dus niet ingezet worden voor een specifieke groep. Alleen een generieke inzet voor alle langdurig bijstandsgerechtigden lijkt praktisch haalbaar.

- *Implicatie voor de pilot:* Er is in de vijf onderzochte gemeenten vooraf geen duidelijke groep langdurig bijstandsgerechtigden in de systemen te identificeren waarvan is te verwachten dat deze zelfstandig het wettelijk minimumloon kan verdienen en niet in het doelgroepregister is/wordt opgenomen.
- *Implicatie voor de pilot:* In de meeste gemeenten is de huidige uitvoeringscapaciteit ontoereikend om langdurig bijstandsgerechtigden op grote schaal te screenen op bemiddelbaarheid en toe te leiden naar werk.
- *Implicatie voor de pilot:* De no-riskpolis kan in de pilot niet ingezet worden voor een specifieke groep. Alleen een generieke inzet voor alle langdurig bijstandsgerechtigden lijkt praktisch haalbaar. Dat betekent ook dat in de pilot wel is vast te stellen of de no-riskpolis effectief is voor langdurig bijstandsgerechtigden, maar niet voor specifieke subgroepen.

⁴ Zie ook SCP (2019). Eindevaluatie Participatiewet. P. 53: "het [is] lastig (...) een objectief beeld te krijgen van de belemmeringen en afstand tot de arbeidsmarkt van de doelgroep. (...) gemeenten [gebruiken] elk hun eigen methodiek om de afstand tot de arbeidsmarkt vast te stellen, en deze methoden zijn niet zonder meer vergelijkbaar. Daarnaast bestaat er ook binnen gemeenten niet altijd een helder overzicht van de mogelijkheden en belemmeringen van de klanten."

2.2.2 Afbakening overige criteria: uitkeringsduur en werk

Bij de afbakening van de doelgroep voor de pilot is het van belang om vast te stellen bij welke uitkeringsduur de doelgroep onder de no-riskpolis komt te vallen en of daarbij nog aanvullende selectiecriteria worden gehanteerd, zoals het al dan niet hebben van werk.

Op basis van onze verkenning stellen we voor de pilot in te zetten voor bijstandsgerechtigden die minimaal 24 maanden *aaneengesloten* een uitkering ontvangen. De overweging hierbij is dat de toegevoegde waarde van de no-riskpolis groter is bij een relatief lange, aaneengesloten uitkeringsperiode dan bij langdurig bijstandsgerechtigden met relatief recente werkervaring. Ook is een aaneengesloten uitkeringsperiode naar verwachting gemakkelijker voor gemeenten om de doelgroep te selecteren dan een onderbroken uitkering.

➤ *Implicatie voor de pilot:* De no-riskpolis wordt in de pilot ingezet voor bijstandsgerechtigden die minimaal 24 maanden aaneengesloten of langer een uitkering ontvangen.

Een andere vraag is of de no-riskpolis ook geldt voor langdurig bijstandsgerechtigden die tijdens de pilot al parttime werken. De argumenten voor opname van deze groep zijn:

- De no-riskpolis zou in theorie kunnen bijdragen aan het uitbreiden van het aantal uren of aan baanbehoud.
- Het is lastig uit te leggen aan werkende bijstandsgerechtigden en hun werkgevers als zij geen aanspraak maken op de no-riskpolis, terwijl niet-werkende bijstandsgerechtigden en hun toekomstige werkgevers in dezelfde gemeente wel recht krijgen op een no-riskpolis.
- Het ontzeggen van de no-riskpolis voor werkende bijstandsgerechtigden zou ongewenst gedrag kunnen uitlokken bij werkgevers of werknemers. Mogelijk wordt de deeltijdbaantijdelijk opgezegd om de bijstandsgerechtigde daarna opnieuw aan te nemen zodat de no-riskpolis geldt.

Het argument tegen opname van deze groep is dat werkgevers van de werkende groep aanspraak zullen maken op de no-riskpolis, terwijl de no-riskpolis niet bijdraagt aan de baanvindkans van deze doelgroep. De no-riskpolis is dan niet geheel doelmatig. Zoals we in het volgende hoofdstuk zullen lezen, is de baanvindkans de primaire uitkomstmaat voor de pilot. Er moeten voldoende niet-werkende bijstandsgerechtigden aan de pilot meedoen om met voldoende statistische betrouwbaarheid te kunnen vaststellen of de baanvindkans door de no-riskpolis is verhoogd. Wanneer de doelgroep uit zowel werkende als niet-werkende bijstandsgerechtigden bestaat, bestaat het risico dat de pilot te kostbaar wordt. Uit de kosteninschatting in hoofdstuk 4 blijkt dat uitbreiding van de doelgroep met parttime werkenden niet binnen het budget past.

➤ *Implicatie voor de pilot:* De no-riskpolis geldt alleen voor langdurig bijstandsgerechtigden zonder werk, omdat alleen dan het effect van de no-riskpolis op de baankans is te meten.

2.3 Geldigheidsduur no-riskpolis

Bij de geldigheidsduur van de no-riskpolis is onderscheid te maken tussen twee geldigheidsduren:

1. Er is een periode in de pilot waarin de bijstandsgerechtigde recht heeft op de no-riskpolis. Dit is de periode waarin de bijstandsgerechtigde eventueel werk vindt en de werkgever kan wijzen op de no-riskpolis.
2. Er is ook een periode waarin de werkgever een beroep kan doen op de no-riskpolis. Dit is de periode nadat de bijstandsgerechtigde een baan heeft gevonden.

Ad 1)

De periode waarin de bijstandsgerechtigde recht heeft op de no-riskpolis moet voldoende lang zijn om een deel te zien uitstromen naar een baan en de effectiviteit te meten, maar tegelijk moet de duur passen binnen het beschikbare budget en bij het doel van de pilot. Hoe langer deze periode, hoe meer bijstandsgerechtigden immers zullen uitstromen naar werk en hoe meer kosten met de no-riskpolis gemoeid zijn. Onze inschatting is dat een periode van 24 maanden past binnen de randvoorwaarden van voldoende uitstroom en beschikbaar budget.

Ad 2)

Wat betreft periode waarin de werkgever een beroep kan doen op de no-riskpolis zijn er drie opvattingen bij de vijf onderzochte gemeenten. Sommigen vinden het goed ervoor te kiezen de no-riskpolis op dezelfde manier in te zetten als voor andere doelgroepen, met een looptijd van vijf jaar gemeten vanaf het moment dat een baan wordt gevonden. Anderen vinden dat – aangezien de doelgroep langdurig bijstandsgerechtigden niet per definitie (blijvend) een verhoogd risico op verzuim heeft, maar het instrument vooral wordt ingezet om de drempel van het gepercipieerde risico bij de werkgever te overwinnen – het instrument voor deze doelgroep niet te lang moet worden ingezet. Na een jaar moet de werkgever voldoende vertrouwen hebben in de werknemer. Daarmee verminder je ook het risico op stigmatisering door te suggereren dat deze doelgroep op langere termijn een hoger risico op uitval heeft. Ten slotte zijn er mensen die pleiten voor een middenweg. Zij wijzen erop dat langdurig bijstandsgerechtigden met meervoudige problemen vaak meerdere jaren nodig hebben om een arbeidsritme op te doen en voorkomen moet worden dat de geldigheidsduur van de no-riskpolis invloed heeft op de contractduur. Een geldigheidsduur van twee jaar zou het meest passend zijn.

Wij denken dat een geldigheidsduur van twee jaar een geschikt compromis is tussen de voor- en nadelen van een kortere of langere duur.

➤ *Implicatie voor de pilot:* De no-riskpolis heeft in de pilot voor deelnemers een geldigheidsduur van 24 maanden na start van de pilot. Voor alle deelnemers geldt dezelfde periode, omdat iedereen tegelijk geïnformeerd wordt. Werkgevers kunnen 24 maanden vanaf de start van een baan gebruik maken van de no-riskpolis.



Uitkomstmaten en onderzoeksdesign

Dit hoofdstuk gaat in op onderzoeksmatige aspecten van de pilot. We bespreken de kennis die de pilot moet opleveren en bijpassende uitkomstmaten. Ook maken we een schatting van de effectgrootte. Voordat we onderzoeksdesigns presenteren, formuleren we enkele uitgangspunten daarbij. Ten slotte gaan we in op deelnemersaantallen en benodigde data.

3.1 Kennis die de pilot moet opleveren en uitkomstmaten

3.1.1 Effecten en uitkomstmaten

Het doel van de pilot is te onderzoeken of de no-riskpolis voor langdurig bijstandsgerechtigden effectief is. Effectief wil zeggen dat de no-riskpolis (1) de baankans van deze doelgroep vergroot en (2) de duurzaamheid van werk voor deze doelgroep vergroot.

De ervaring met andere pilots en experimenten leert dat de effecten van re-integratie groter zijn op lange termijn dan op korte termijn. Ons voorstel is om de effecten over een langere periode te meten, bij voorkeur gedurende 24 maanden nadat een bijstandsgerechtigde ingestroomd is in een baan. Hierover meer in de paragraaf 'looptijd' (4.2.2).

De primaire uitkomstmaat voor de pilot is de baankans van de doelgroep. Om de baankans van de doelgroep te meten, moeten we vaststellen welk deel van de doelgroep na 'verstrekking' van de no-riskpolis in de pilotperiode van 24 maanden op enig moment een betaalde baan heeft of heeft gehad. Omdat de meeste langdurig bijstandsgerechtigden niet (meteen) volledig de

uitkering uitstromen, is het van belang vast te stellen of er sprake is van een baan (ongeacht de omvang). De volgende uitkomstmaat sluit hierbij aan:

- **Baanvindkans:** Het percentage bijstandsgerechtigden uit de doelgroep dat in de pilotperiode van 24 maanden op enig moment een betaalde baan heeft.

Naast de baanvindkans is ook de baanomvang een relevante uitkomstmaat. Naar verwachting zal een klein deel van de doelgroep werk vinden en volledig de uitkering uitstromen. Bij een ander deel zal de baanomvang gedurende de meetperiode wellicht toenemen. Dat is vooral een interessante uitkomstmaat als ook al werkende bijstandsgerechtigden meegenomen zouden worden in de pilot. De volgende uitkomstmaten sluiten hierbij aan:

- **Baanomvang:**
 - Het percentage bijstandsgerechtigden uit de doelgroep dat in de pilotperiode van 24 maanden op enig moment een betaalde baan heeft gevonden én volledig is uitgestroomd uit de uitkering.
 - Het gemiddeld aantal gewerkte uren door de bijstandsgerechtigden die aan het werk zijn gegaan.

Om de duurzaamheid van werk voor deze doelgroep vast te stellen, is het nodig om te zien of de doelgroep een duurzaam contract heeft (bij dezelfde werkgever) of duurzaam werk heeft (dus verschillende banen). Dit moet op verschillende momenten gemeten worden om een ontwikkeling te kunnen zien. Ons voorstel is dit na 6, 12 en 24 maanden vast te stellen. Ook is het relevant na te gaan welk deel een vaste arbeidsovereenkomst heeft. De volgende uitkomstmaten sluiten hierbij aan:

- **Duurzaamheid van werk:**
 - Het percentage bijstandsgerechtigden uit de doelgroep dat na 6, 12, en 24 maanden nog steeds dezelfde betaalde baan heeft.
 - Het percentage bijstandsgerechtigden uit de doelgroep dat in de pilotperiode van 24 maanden een vaste arbeidsovereenkomst heeft.
 - Het percentage bijstandsgerechtigden uit de doelgroep dat na 6, 12, en 24 maanden nog steeds een betaalde baan heeft.
 - Het percentage bijstandsgerechtigden uit de doelgroep dat na 6, 12, en 24 maanden een 0-urencontract heeft.

3.1.2 Kosten en baten van de pilot

Het ministerie van SZW wil weten of de baten opwegen tegen de kosten. Het gaat hierbij om een kwalitatieve afweging van enerzijds kwantificeerbare kosten en baten en anderzijds niet-kwantificeerbare baten. Aan de kostenkant gaat het om de directe kosten van Ziektewetuitkeringen op grond van de no-riskpolis en om de kosten van WIA-uitkeringen die UWV moet uitbetalen plus uitvoeringskosten bij gemeenten en UWV. Hierbij moet ook rekening gehouden worden met *deadweight loss* (uit eerder onderzoek blijkt dat circa driekwart van de huidige doelgroep voor de no-riskpolis ook zonder no-riskpolis aangenomen zou worden). Aan de batenkant gaat het om de besparingen aan bijstandsuitkeringen. De belangrijkste baten bestaan uit de stijging van de baanvindkans. De afweging hierbij is: vinden we die stijging

voldoende substantieel? Daarnaast kunnen er ook andere niet-kwantificeerbare baten zijn, zoals verbeteringen in gezondheid of welbevinden. Dit type baten wordt vooralsnog niet meegenomen in de pilot.

Voor de kostenbatenanalyse zijn – naast informatie over de effecten van de pilot conform de hierboven besproken uitkomstmaten – de volgende informatiebronnen nodig:

- **Beroep op de Ziektewet op grond van de no-riskpolis en WIA-instroom.** Het is van belang vast te stellen wat de verzuimduur en het dagloon zijn bij bijstandsgerechtigden uit de doelgroep in vergelijking met de controlegroep (bij een experimentele opzet) en welke Ziektewetkosten hiermee gemoeid zijn.
- **Uitvoeringskosten bij UWV en gemeenten.** Het kan hierbij gaan om een berekening van de uitvoeringskosten van de pilot, geëxtrapoleerd naar een situatie van landelijke invoering.
- **Besparingen op bijstandsuitkeringen.** Hiervoor is informatie nodig over totaal verstrekte hoogte van de bijstandsuitkeringen.

3.1.3 Kennis over uitvoering en werking van de pilot

Tijdens de gesprekken met de vijf gemeenten die interesse hebben getoond in de pilot, bleek dat gemeenten het ook waardevol vinden als het onderzoek naar de pilot aanvullende, verdiepende informatie oplevert. Het gaat dan om informatie over de wijze waarop de pilot conform plan is uitgevoerd, eventuele knelpunten in de uitvoering, werkzame bestanddelen en randvoorwaarden, ervaringen van betrokkenen en lessen voor als een no-riskpolis voor langdurig bijstandsgerechtigden landelijk ingevoerd zou worden.

Zo is de bekendheid van de no-riskpolis bij werkgevers een belangrijke randvoorwaarde voor effectiviteit.⁵ Hiertoe zouden bijvoorbeeld interviews en/of enquêtes uitgevoerd kunnen worden onder bijstandsgerechtigden, werkgevers en professionals bij gemeenten en UWV. Deze informatie kan verklaringen bieden voor de gevonden effecten en handvatten geven voor gemeenten, UWV en het ministerie van SZW om de no-riskpolis voor langdurig bijstandsgerechtigden op grotere schaal uit te voeren.

➤ *Implicatie voor de pilot:* Verdiepende informatie over het uitvoeringsproces, de werkzame bestanddelen, ervaringen en lessen kan verklaringen bieden voor effecten en handvatten voor invoering van de no-riskpolis op grotere schaal.

3.2 Verwachte effectgrootte

In deze paragraaf maken we een schatting van het effect van de no-riskpolis op de primaire uitkomstmaat: Het percentage bijstandsgerechtigden uit de doelgroep langdurig

⁵ De Beleidsonderzoekers en SEO Economisch Onderzoek (2018). Bekendheid en effectiviteit no-riskpolis artikel 29b ZW.

bijstandsgerechtigden dat in de pilotperiode van 24 maanden op enig moment een betaalde baan heeft.

Allereerst gaan we na hoeveel procent van de langdurig bijstandsgerechtigden uitstroomt in de huidige situatie. Bij bijstandsgerechtigden die eind 2018 twee jaar of langer een uitkering en een re-integratievoorziening ontvangen, was de kans op volledige uitstroom uit de uitkering naar betaald werk binnen 12 maanden 5,3 procent.⁶ Te verwachten valt dat dit percentage hoger zal liggen als we een periode van 24 in plaats van 12 maanden nemen en uitgaan van volledige én parttime uitstroom. Bij gebrek aan cijfers hierover moeten we een schatting maken. We schatten dat 10 procent van de langdurig bijstandsgerechtigden na 24 maanden een betaalde baan heeft.

➤ *Implicatie voor de pilot.* Naar schatting 10 procent van de langdurig bijstandsgerechtigden heeft zonder inzet van de no-riskpolis in de pilotperiode van 24 maanden een betaalde baan.

Er is geen informatie over de te verwachten extra uitstroom als gevolg van de no-riskpolis voor langdurig bijstandsgerechtigden. We moeten daarom op basis van eerder onderzoek naar andere groepen en andere instrumenten een schatting maken van de mogelijke effectgrootte. Om een indruk te krijgen van de effectgrootte, bespreken we enkele onderzoeksresultaten:

- Een pilot met een vervroegde no-riskpolis in de Ziektewet liet geen verhoging van de kans op werk zien.⁷
- Een vignettenanalyse onder werkgevers laat zien dat de no-riskpolis in een kwart van de gevallen effectief is in het over de streep trekken van werkgevers om sollicitanten met een arbeidsbeperking aan te nemen. Ongeveer driekwart van deze sollicitanten zou sowieso worden of zijn aangenomen, ook zonder dat er sprake zou zijn van een no-riskpolis.⁸ Het ging in de bovengenoemde vignettenanalyse om het netto effect van de no-riskpolis op de *aannamesbeslissing* van de werkgever, niet om de uitstroomkans van de werkzoekende. In hoeveel procent van de gevallen waarbij een sollicitant recht heeft op de no-riskpolis, trekt die no-riskpolis de werkgever over de streep? Bij de berekening van dit percentage is het uitgangspunt dat alle sollicitanten met no-riskpolis uitstromen en aangenomen worden; echter in een kwart van de gevallen worden ze aangenomen *door* de no-riskpolis. Dit betekent dus niet dat de uitstroomkans voor langdurig bijstandsgerechtigden door de no-riskpolis ook met een kwart zal toenemen. In de pilot gaat het om een andere vorm van effectiviteit, namelijk: hoeveel hoger ligt de uitstroomkans van langdurig bijstandsgerechtigden met een no-riskpolis? Die kans moet worden berekend door het percentage langdurig bijstandsgerechtigden dat uitstroomt met no-riskpolis, te delen door alle langdurig bijstandsgerechtigden uit de pilot (dus ook degenen die *niet* uitstromen).
- Het netto effect van andere re-integratieinstrumenten die zich richten op aanbodversterking van de bijstandsgerechtigde met zowel een korte als een lange uitkeringsduur is maximaal

⁶ CBS (2018). Uitstroom uit de langdurige bijstand.

⁷ UWV (2018). Vaker aan het werk met een no-riskpolis? Evaluatie experiment vervroegde toekenning no-riskpolis.

⁸ De Beleidsonderzoekers en SEO Economisch Onderzoek (2018). Bekendheid en effectiviteit no-riskpolis artikel 29b ZW.

ongeveer 7 tot 8 procentpunt. Onderzoek naar het effect van intensievere begeleiding van bijstandsgerechtigden in Utrecht (niet specifiek langdurig bijstandsgerechtigden) liet een netto effect van 8 procentpunt zien.⁹ Het experiment WerkLoont in Rotterdam voor alle bijstandsgerechtigden (niet specifiek langdurig bijstandsgerechtigden) had een netto effect van 7 procentpunt hogere uitstroom uit de uitkering binnen 12 maanden.¹⁰

Op basis van bovenstaande resultaten is een effectrange van 0 procentpunt tot maximaal 8 procentpunt te verwachten van interventies gericht op uitstroom naar werk van bijstandsgerechtigden. We schatten in dat de no-riskpolis in deze context, bij deze doelgroep over een periode van 24 maanden genomen een extra baankans oplevert van maximaal 1 procentpunt. Dit baseren we op de volgende afwegingen:

- De enige studie waarbij het effect van de no-riskpolis op de baankans van uitkeringsgerechtigden (in dit geval ZW-gerechtigden) is gemeten, laat geen effect zien. Het is op basis van dit enige beschikbare empirische gegeven dus aannemelijk dat de effectgrootte van de no-riskpolis voor langdurig bijstandsgerechtigden dicht bij de ondergrens van 0% zal liggen.
- Gemeenten zetten meestal al veel andere re-integratieinstrumenten in voor langdurig bijstandsgerechtigden als deze bemiddeld worden naar werk. Deze instrumenten hebben waarschijnlijk al een positief effect op de baanvindkans van de doelgroep, waardoor de toegevoegde waarde van de no-riskpolis relatief beperkt zal zijn.
- De uitstroomkans van langdurig bijstandsgerechtigden is zeer laag door hun grote afstand tot de arbeidsmarkt en doordat er vaak sprake is van multiproblematiek en gezondheidsproblemen. Het is niet aannemelijk dat de no-riskpolis de uitstroomkans drastisch zal verhogen, omdat dit instrument de multiproblematiek en gezondheidsproblemen niet wegneemt.
- De huidige arbeidsmarkt is krap, waardoor veel werkgevers een grotere bereidheid vertonen om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt zoals langdurig bijstandsgerechtigden aan te nemen, ook als er geen sprake is van een no-riskpolis. De toegevoegde waarde van de no-riskpolis zal daardoor relatief beperkt zijn.

➤ *Implicatie voor de pilot:* We schatten in dat de no-riskpolis in deze context, bij deze doelgroep over een periode van 24 maanden genomen een extra baankans oplevert van maximaal 1 procentpunt.

3.3 Uitgangspunten bij het onderzoeksdesign

3.3.1 Vereisten om de effectiviteit zo zuiver mogelijk vast te stellen

Om de effectiviteit van de no-riskpolis zo 'hard' mogelijk vast te stellen, is idealiter een experimentele opzet van de pilot nodig. Daarbij wordt de no-riskpolis toegekend aan een

⁹ CPB (2022). Vervolgonderzoek experimenten Participatiewet.

¹⁰ SEOR en Regioplan (2014). Uitkomsten en ervaringen experimenten netto-effectiviteit re-integratie.

willekeurige groep bijstandsgerechtigden, terwijl een vergelijkbare controlegroep geen no-riskpolis ontvangt. Dit onderzoeksdesign is methodologisch het meest verantwoord om de effectiviteit zuiver vast te stellen. Bij alternatieve onderzoeksdesigns is er een groter risico dat 'appels met peren' worden vergeleken.

➤ *Implicatie voor de pilot:* Om de effectiviteit van de no-riskpolis vast te stellen, is idealiter een experimentele opzet nodig met een interventiegroep en een controlegroep.

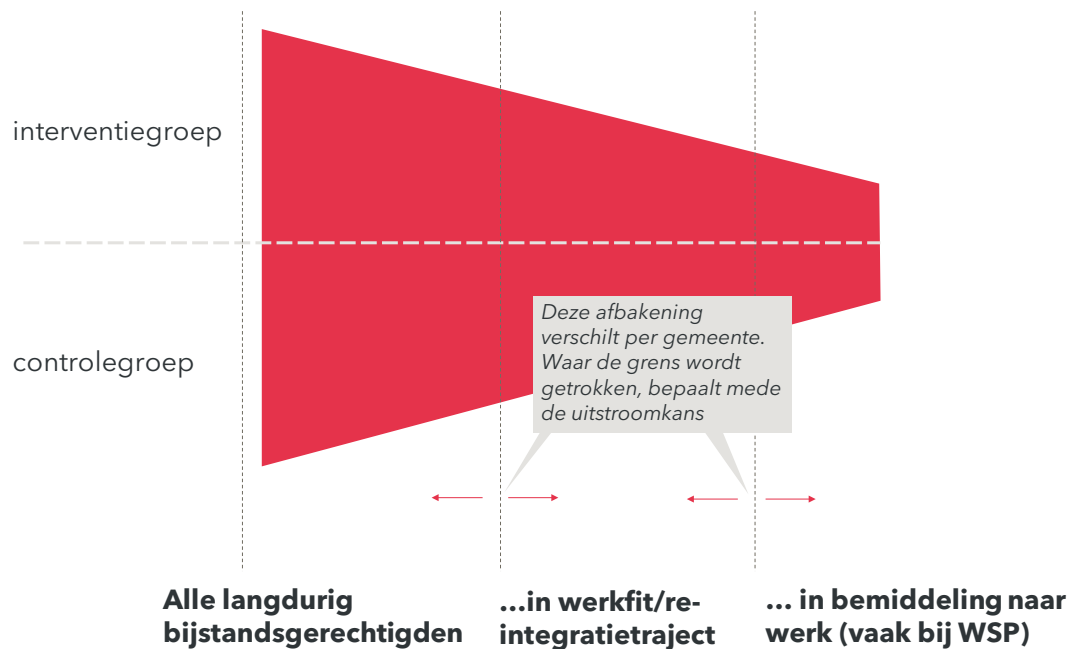
Het verdient de voorkeur om de pilot bij een experimentele opzet op een zo uniform mogelijke wijze uit te voeren, waarbij alle deelnemende gemeenten de no-riskpolis toekennen aan een doelgroep met dezelfde kenmerken, op hetzelfde moment, met behulp van dezelfde communicatiemiddelen. Hiervoor zal een protocol opgesteld moeten worden en zal regelmatige afstemming met gemeenten tijdens de pilot vereist zijn. Wanneer de pilot op een uniforme wijze wordt uitgevoerd, kunnen de effecten bij deelnemende gemeenten bij elkaar opgeteld worden ('gepooled'). Bij een onderzoeksdesign met per gemeente een verschillende pilotopzet zijn de aantallen per gemeente waarschijnlijk te klein om met voldoende betrouwbaarheid effecten te kunnen meten.

➤ *Implicatie voor de pilot:* De pilot moet op een zo uniform mogelijk wijze uitgevoerd worden bij een experimentele opzet, zodat de effecten bij deelnemende gemeenten bij elkaar opgeteld kunnen worden.

Om met de pilot de doelgroep te bereiken die daar naar verwachting baat bij heeft, is vanuit het ministerie van SZW voorgesteld om de no-riskpolis in te zetten bij langdurig bijstandsgerechtigden die bemiddeld worden naar werk. Op deze manier komt een relatief kleine groep bijstandsgerechtigden onder de pilot te vallen, is redelijk goed in te schatten hoeveel uitstromen naar werk, hoe vaak de werkgever een beroep zal doen op de no-riskpolis en welke kosten daarmee gemoeid zullen zijn.

In de figuur op de volgende bladzijde presenteren we mogelijkheden om no-riskpolis in de pilot in te zetten. De figuur laat de route naar werk zien voor langdurig bijstandsgerechtigden. Die route is weergegeven als een trechter, omdat niet alle langdurig bijstandsgerechtigden in de pilot bemiddeld zullen (of kunnen) worden naar werk. Helemaal links bevinden zich alle langdurig bijstandsgerechtigden. De no-riskpolis zou ingezet kunnen worden voor alle langdurig bijstandsgerechtigden. Een deel van de doelgroep zal op den duur een re-integratietraject volgen, bijvoorbeeld een werkfittraject. De no-riskpolis zou ook voor deze subpopulatie ingezet kunnen worden. Een deel daarvan zal op den duur bemiddeld worden naar werk, vaak via het Werkgeversservicepunt. Dat is de situatie helemaal rechts in de figuur. Ook voor deze nog kleinere subpopulatie zou de no-riskpolis ingezet kunnen worden.

Figuur 1. Waar in de route naar werk krijgt de doelgroep recht op de no-riskpolis?



Als de no-riskpolis niet voor alle langdurig bijstandsgerechtigden geldt, zullen gemeenten een eenduidige selectie moeten maken voor de groep die in bemiddeling is. Het in bemiddeling zijn of het vaststellen van de mate van bemiddelbaarheid van bijstandsgerechtigden is echter subjectief.¹¹ Er zijn geen objectieve criteria voor bemiddeling die gelijk zijn voor alle gemeenten. Het hanteren van subjectieve afbakeningcriteria heeft echter negatieve gevolgen voor de effectmeting. Gemeenten die deelnemen aan de pilot zijn daardoor niet goed met elkaar te vergelijken omdat 'in bemiddeling' of de mate van bemiddelbaarheid niet objectief vastgesteld kan worden. De uitkomsten van de gemeenten zijn daardoor niet samen te nemen in de effectmeting, waardoor de effectmeting niet bruikbaar is.

Bovendien heeft de selectie van wie wel/niet in bemiddeling is door gemeenten invloed op de uitstroom naar werk. De effectgrootte bij de interventiegroep is daardoor niet meer (alleen) het gevolg van de inzet van de no-riskpolis, maar ook van de selectie van de doelgroep en kan dan niet meer zuiver gemeten worden. Het risico bestaat dat gemeentelijke professionals een grotere groep bijstandsgerechtigden gaan aanvinken als 'in bemiddeling', om zodoende de no-riskpolis uit te kunnen delen. Dit risico speelt ook wanneer er sprake is van randomisatie, want ook dan zal het per gemeente gaan verschillen welke bijstandsgerechtigden aangevinkt zijn als 'in bemiddeling'.

We concluderen dat de no-riskpolis in de pilot om methodologische redenen niet ingezet kan worden bij mensen die in bemiddeling zijn, bijvoorbeeld omdat ze voorgedragen zijn bij het lokale Werkgeversservicepunt. We concluderen dan ook dat de no-riskpolis ingezet moet

¹¹ Zie ook SCP (2019). Eindevaluatie Participatiewet.

worden bij een doelgroep die objectief is af te bakenen. Uitkeringsduur is het meest objectief af te bakenen. De no-riskpolis zou dus ingezet kunnen worden bij alle langdurig bijstandsgerechtigden in de deelnemende gemeenten. Het nadeel daarvan is dat de no-riskpolis toegekend wordt aan een grote groep waaronder ook mensen die voorlopig niet kunnen werken.

- *Implicatie voor de pilot:* De no-riskpolis kan in de pilot niet ingezet worden bij langdurig bijstandsgerechtigden die bemiddeld worden naar werk, omdat dit niet objectief is vast te stellen en een uniforme uitvoering hiermee onmogelijk wordt. Ook wordt de sterkte van het effect van de no-riskpolis hiermee afhankelijk van de bijstandsgerechtigden die de gemeente als 'bemiddelbaar' bestempeld.
- *Implicatie voor de pilot:* De no-riskpolis zal in de pilot ingezet moeten worden bij een doelgroep die objectief is af te bakenen.

De deelnemers aan de pilot moeten bij een experimentele opzet ongeveer gelijk verdeeld zijn over meerdere gemeenten, zodat het effect niet wordt gedomineerd door een specifieke gemeente. Het aantal gemeenten moet tegelijk niet te groot zijn, omdat dat de pilot niet goed uitvoerbaar maakt. Er zijn dan minder inspanningen nodig om te zorgen voor een uniforme uitvoering van de pilot.

- *Implicatie voor de pilot:* De deelnemers aan de pilot moeten bij een experimentele opzet ongeveer gelijk verdeeld zijn over een beperkte groep gemeenten.

3.3.2 Bezwaren bij een experimentele opzet van de pilot

Een experimentele opzet van de pilot stuit op bezwaren. Eén gesprekspartner bij een gemeente die interesse heeft getoond in de pilot, zegt dat deze gemeente wel wil meedoen aan de pilot, maar niet als de pilot een experimentele opzet heeft. Gesprekspartners in andere gemeenten wijzen erop dat er bij een experimentele opzet een bestuurlijk akkoord nodig is en weten niet zeker of bestuurders zullen instemmen met een experimentele opzet, omdat er mogelijk morele bezwaren spelen bij het toekennen van de no-riskpolis aan een deel van de doelgroep op basis van randomisatie (en dus zonder inhoudelijke beoordeling van een professional).

Een specifiek bezwaar is dat een experimentele opzet niet aansluit bij de praktijk. Om te leren van de pilot, zouden gemeenten zoveel mogelijk moeten werken zoals bij landelijke invoering het geval zou zijn. Bij een experimentele opzet kan niet – zoals bij landelijke invoering – optimaal worden gecommuniceerd over de beschikbaarheid van de no-riskpolis. Individuele bijstandsgerechtigden en werkgevers kunnen geïnformeerd worden over de beschikbaarheid van het instrument bij een specifiek persoon. Maar meer generieke communicatie richting werkgevers is minder goed mogelijk. Werkgevers kunnen er niet op rekenen dat het instrument voor alle langdurig bijstandsgerechtigden geldt, zelfs niet binnen de gemeente.

UWV-onderzoek naar een experiment met de no-riskpolis in de Ziektewet toont dat bekendheid van de no-risk polis bij werkgevers en uitkeringsgerechtigden een belangrijke voorwaarde is

voor het slagen ervan.¹² Alleen als de werkgever weet dat de no-riskpolis van toepassing is, kan de no-riskpolis de werkgever over de streep trekken. Het breed communiceren over de no-riskpolis is bij een experimentele opzet echter niet mogelijk. Alleen bij mensen uit de interventie groep kan op individuniveau door de gemeente gecommuniceerd worden dat de persoon in aanmerking komt voor de no-riskpolis.

In een experimentele opzet ontbreekt dus een belangrijke voorwaarde voor effectiviteit die in de uiteindelijke praktijk wel georganiseerd zou kunnen worden. Dit heeft als consequentie dat de effecten in de pilot mogelijk onderschat worden en de zogeheten externe validiteit niet op orde is.

➤ *Implicatie voor de pilot.* In een experimentele opzet ontbreekt een belangrijke voorwaarde voor effectiviteit: brede communicatie over het instrument richting werkgevers. De effecten van de pilot worden hiervoor onderschat en de externe validiteit van de pilot is niet op orde.

Een ander bezwaar tegen een experimentele opzet heeft te maken met het perspectief van werkgevers. Het risico bestaat dat werkgevers bij een experimentele opzet gaan shoppen tussen kandidaten en bij de deelnemende gemeenten vragen om een kandidaat met no-riskpolis (*cherry picking*). Het zal heel moeilijk zijn voor accountmanagers om dit te weerstaan, omdat ze meestal zoveel mogelijk kansen aangrijpen om kandidaten te plaatsen op werk. Mogelijk zullen bijstandsgerechtigden uit de controlegroep daardoor regelmatig toch een no-riskpolis krijgen, waardoor het experiment verstoord wordt. Dit risico zal zich vooral na verloop van tijd voordoen, als werkgevers bekend raken met de inzet van de no-riskpolis voor langdurig bijstandsgerechtigden en vaker om het instrument vragen. Specifiek zal dit spelen bij werkgevers die meerdere langdurig bijstandsgerechtigden in dienst (willen) nemen. Het kan de klantrelatie tussen gemeente en werkgever schaden als de werkgever bij de ene kandidaat wel recht heeft op de no-riskpolis en bij de andere niet.

De kans dat dit risico zich voordoet is kleiner als de juridische basis voor de pilot een AMvB is. Professionals wijken dan van het uitvoeringsbesluit af als ze de no-riskpolis verstrekken aan de controlegroep.

➤ *Implicatie voor de pilot.* In een experimentele opzet bestaat het risico dat werkgevers gaan vragen om een kandidaat met no-riskpolis en gemeentelijke accountmanagers hierin meegaan. Als de pilot wordt vormgegeven als een AMvB is dit risico mogelijk kleiner.

Met name uitvoerend professionals in gemeenten hebben kritiek op een experimentele opzet. De uitvoeringspraktijk is bij de meeste gemeenten niet ingericht op het uitvoeren van experimenten. Uitvoerend professionals hebben er bezwaar tegen om klanten een bepaalde voorziening te onthouden. Ook missen ze bij een experimentele opzet de menselijke afweging (een loting bepaalt immers of een langdurig bijstandsgerechtigde de no-riskpolis krijgt). In één van de gemeenten is de ervaring dat uitvoerend professionals zich niet altijd aan de regels van

¹² https://www.uvw.nl/imagesdxa/no-riskpolis-voor-mensen-in-de-ziectewet_tcm94-447359.pdf Deursen C van, L de Ruig. No-riskpolis voor mensen in de Ziektewet. Experiment hiermee laat geen verhoogde arbeidsparticipatie zien. UWV Kennisverslag, 2019-7.

het experiment houden. Wanneer voor een experimentele opzet wordt gekozen, zijn veel inspanningen nodig om draagvlak daarvoor bij professionals te creëren en te zorgen voor een zuivere uitvoering van het experiment.

➤ *Implicatie voor de pilot.* Het draagvlak voor een experiment is bij uitvoerend professionals niet groot.

Ten slotte is te verwachten dat een deel van de mensen uit de controlegroep op een andere manier aan het werk komt waarbij ze ook in aanmerking komen voor de no-riskpolis (bijvoorbeeld via de Praktijkroute), net zoals dat nu ook gebeurt. Dit dempt de verschillen in effecten tussen interventie- en controlegroep. Hierdoor is een zeer groot aantal deelnemers aan de pilot nodig.

➤ *Implicatie voor de pilot.* Ook in de controlegroep zullen mensen op andere gronden recht krijgen op de no-riskpolis, waardoor de verschillen in effecten tussen interventie- en controlegroep gedempt worden.

Vanwege de nadelen van een experimenteel ontwerp van de pilot stellen we voor om bij de besluitvorming over de pilot ook een niet-experimenteel ontwerp te overwegen.

➤ *Implicatie voor de pilot.* Ook een niet-experimenteel ontwerp voor de pilot moet overwogen worden.

3.4 Twee onderzoeksdesigns voor de pilot

Op basis van de hiervoor genoemde afwegingen en uitgangspunten komen we tot twee onderzoeksdesigns voor de pilot. We beschrijven ze hieronder kort. Per variant berekenen we het benodigde aantal deelnemers.

3.4.1 Variant 1: Gerandomiseerd experiment

In deze variant wordt de no-riskpolis ingezet bij de helft van de langdurig bijstandsgerechtigden in het bestand van de deelnemende pilotgemeenten. Het lot bepaalt welke bijstandsgerechtigde wel de no-riskpolis ontvangt en welke niet. Dit wordt bijvoorbeeld gebaseerd op het laatste nummer van het BSN (even getallen worden controlegroep, oneven getallen worden interventiegroep). De primaire uitkomstmaat is de baankans. Gedurende 24 maanden wordt nagegaan welke fractie van de interventiegroep en welke fractie van de controlegroep een baan vindt. Wanneer sprake is van een significant positief verschil bij de interventiegroep kan de no-riskpolis voor langdurig bijstandsgerechtigden als effectief bestempeld worden.

Om vast te stellen hoeveel deelnemers aan deze experimentele opzet van de pilot nodig zijn, gaan we uit van een onderzoeksontwerp waarbij het gemiddelde bij twee onafhankelijke studiegroepen wordt vergeleken (i.e. de interventiegroep en de controlegroep).¹³

Daarnaast gaan we uit van de baankans als primaire uitkomstmaat. In paragraaf 3.2 is vastgesteld dat naar schatting 10 procent van de langdurig bijstandsgerechtigden uit de controlegroep in de pilotperiode van 24 maanden een baan zal vinden. De verwachte extra uitstroom naar werk bij de interventiegroep bedraagt naar schatting maximaal 1 procentpunt.

Bij deze parameters moeten in totaal 29.502 langdurig bijstandsgerechtigden aan het experiment deelnemen, waarvan 14.751 in de interventiegroep (met no-riskpolis) en 14.751 in de controlegroep (zonder no-riskpolis).

We moeten echter rekening houden met uitval uit het experiment. Er zijn in ieder geval twee soorten uitval. De eerste soort is uitval omdat mensen niet willen deelnemen aan het experiment en gebruik maken van de opt-out mogelijkheid (zie hoofdstuk 4). We schatten dat circa 5% van alle uitgenodigde bijstandsgerechtigden hiervan gebruik maakt. De tweede soort is uitval is feitelijk geen uitval, maar vertroebeling van het effect van de no-riskpolis omdat mensen gedurende het experiment op andere gronden onder de no-riskpolis komen te vallen, bijvoorbeeld omdat ze (toch) verminderde loonwaarde hebben en na loonwaardemeting in het doelgroepregister opgenomen worden. Er zijn geen cijfers beschikbaar hoe vaak dit zal voorkomen. We maken een schatting op basis van CBS-cijfers. Uit een CBS-analyse blijkt dat 13 procent van de binnen een jaar naar werk uitgestroomde langdurig bijstandsgerechtigden (>2 jaar uitkering), werkte met loonkostensubsidie.¹⁴ Dat zou betekenen dat 211 van de naar werk uitgestroomde mensen uit de interventiegroep en 192 van de naar werk uitgestroomde mensen uit de controlegroep niet kunnen meetellen voor de effectmeting.¹⁵

De totale groep benodigde deelnemers aan het experiment komt daarmee op 35.000 langdurig bijstandsgerechtigden, waarvan 17.500 in de controlegroep en 17.500 in de interventiegroep. Dit is circa 12% van de 292.000 personen die in Nederland langer dan 2 jaar een bijstandsuitkering ontvangen. In de vijf geraadpleegde gemeenten samen hebben naar schatting circa 47.000 personen langer dan 2 jaar een bijstandsuitkering (zie paragraaf 4.1),

➤ *Implicatie voor de pilot.* Aan een experimentele opzet moeten **35.000** langdurig bijstandsgerechtigden deelnemen waarvan **17.500** onder de no-riskpolis komen te vallen.¹⁶

¹³ En we gaan uit van $\alpha = 0,05$, power = 80%.

¹⁴ <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2020/44/uitstroom-uit-de-langdurige-bijstand>

¹⁵ 10% uitstroom naar werk in de controlegroep van 14.751 vertaalt zich in 1.475 uitstromers. Daarvan zou 13% (=192) niet kunnen meetellen als uitstromer omdat ze op andere gronden recht hebben gekregen op de no-riskpolis. 11% uitstroom naar werk in de interventiegroep vertaalt zich in 1.623 uitstromers naar werk. Daarvan zou 13% (=211) niet kunnen meetellen als uitstromer omdat ze op andere gronden recht hebben gekregen op de no-riskpolis.

¹⁶ In het eerste kwartaal van 2023 waren er 287.080 langdurig bijstandsgerechtigden. Dat betekent dat 12% van de totale groep aan langdurig bijstandsgerechtigden moet deelnemen aan het experiment.

3.4.2 Variant 2: Niet-experimentele vergelijking van pilotgemeenten met niet-pilotgemeenten

In deze variant kunnen de pilotgemeenten de no-riskpolis inzetten voor alle langdurig bijstandsgerechtigden zonder werk in hun bestand. De primaire uitkomstmaat is de baankans. Gedurende 24 maanden wordt nagegaan welke fractie van de niet-werkende bijstandsgerechtigden in de deelnemende gemeenten een baan vindt. Dit wordt vergeleken met de baanvindkans van bijstandsgerechtigden in een selectie van vergelijkbare, niet-deelnemende gemeenten.

Om de pilotgemeenten zo goed mogelijk te kunnen vergelijken met niet-pilotgemeenten, wordt de ontwikkeling van de baanvindkans door middel van een *difference-in-differences* analyse vergeleken met die van niet-pilotgemeenten. Daarbij moet aan een aantal specifieke voorwaarden worden voldaan:

- Het is van belang dat pilotgemeenten geen extra maatregelen inzetten om deze groep naar werk te begeleiden dan gemeenten die de no-riskpolis niet inzetten, anders meten we het effect van deze extra inspanningen en de no-riskpolis samen in plaats van de no-riskpolis.
- Bij een *difference-in-differences* analyse moet voldaan worden aan de eis van parallelle trends. De baankans in de pilotgemeenten moet in de jaren voor de pilot dezelfde ontwikkeling doorlopen als de baankans in niet-pilotgemeenten. Er mag wel verschil zijn in de omvang van de baankans, maar niet in de richting van de trend. Dit betekent dat eerst een analyse nodig is om pilotgemeenten en vergelijkbare gemeenten te vinden met parallelle trends. Wanneer de trends niet precies gelijk lopen en veroorzaakt worden door verschillen in bijstandspopulatie, dan zijn deze door middel van inzet van matchingstechnieken mogelijk gelijk te trekken.
- Het moment waarop de no-riskpolis ingezet kan worden moet bij een *difference-in-differences* analyse gelijk zijn voor alle pilotgemeenten (geen '*staggering treatment*'). Ook de andere uitvoeringsaspecten moeten zoveel mogelijk gelijk zijn, zodat de pilotgemeenten zijn te beschouwen als één groep en hun resultaten in de analyse samengenomen kunnen worden.

Om vast te stellen hoeveel deelnemers aan de niet-experimentele opzet van de pilot nodig zijn, gaan we uit van een onderzoeksontwerp waarbij het gemiddelde bij één studiegroep wordt vergeleken met het gemiddelde van (een selectie van) de groep niet-deelnemende gemeenten.¹⁷

Opnieuw gaan we uit van de baankans als primaire uitkomstmaat: naar schatting 11 procent van de langdurig bijstandsgerechtigden uit de pilotgemeenten zal in de pilotperiode van 24 maanden een baan vinden en 10 procent uit de populatie.

Bij deze parameters moeten in totaal 7.248 langdurig bijstandsgerechtigden aan de pilot deelnemen. Maar ook hier moeten we rekening houden met circa 5% uitval omdat mensen niet willen deelnemen aan de pilot en circa 13 procent uitval omdat deelnemers op andere gronden

¹⁷ En we gaan uit van $\alpha = 0,05$, power = 80%.

onder de no-riskpolis komen te vallen. De totale groep deelnemers aan het experiment komt daarmee op 8.600 langdurig bijstandsgerechtigden zonder werk.

- *Implicatie voor de pilot.* Aan een niet-experimentele opzet moeten minimaal **8.600** langdurig bijstandsgerechtigden zonder werk deelnemen die allemaal onder de no-riskpolis komen te vallen.¹⁸

3.5 Data

In het onderstaand schema staat weergegeven welke kenmerken op deelnemersniveau verzameld moeten worden en welke organisaties deze gegevens moeten leveren. Deze gegevens zijn nodig bij zowel een experimentele als niet-experimentele opzet van de pilot. De WIA-instroom wordt niet gemeten omdat het onderzoek naar de pilot anders te lang duurt.

Gegevensleverancier	
Identificatie deelnemers pilot ➤ Uniek identificatiekenmerk (BSN) t.b.v. koppeling aan andere datasets ➤ Interventiegroep of controlegroep (indien experimentele opzet)	Gemeente
Persoonskenmerken • Leeftijd • Geslacht • Woonplaats	CBS (BRP)
Uitkeringskenmerken • Startdatum bijstandsuitkering • Bijstandsuitkering volledig/parttime/nee • Bedrag bijstandsuitkering • Type uitkering (alleenstaande, gehuwd, etc) • Einddatum bijstandsuitkering	CBS (BUS)
Baankenmerken • Startdatum baan • Einddatum baan • Type contract • Contractomvang • Inkomsten uit loondienst	CBS (Polisadministratie)

¹⁸ Dit aantal ligt om statistische redenen lager dan bij een experimentele opzet. In de niet-experimentele opzet wordt het gemiddelde van een studiegroep (=een klein deel van de bijstandspopulatie) vergeleken met een vergelijkingsgroep (= de gehele populatie langdurig bijstandsgerechtigden of een fors deel daarvan). De kans op type I en type II fouten is kleiner bij dit onderzoeksdesign waardoor de omvang van de studiegroep kleiner kan zijn.

Recht op no-riskpolis op andere gronden • Recht op no-riskpolis vanwege opname in doelgroepregister, uitkeringsachtergrond of anders?	UWV
Beroep op de Ziektewet op grond van de no-riskpolis • Datum eerste ziekte dag • Hersteldatum • Maandbedrag waarover recht bestaat	UWV
WIA-instroom • Datum instroom • WIA-maandloon	UWV



Uitvoering en kosten van de pilot

In dit hoofdstuk gaan we in op de uitvoeringsaspecten en kosten van de pilot. Eerst bespreken we het benodigd aantal deelnemers en gemeenten. Daarna gaan we in op de generieke uitvoeringsaspecten die zowel bij een experimentele als niet-experimentele opzet gelden. Ten slotte maken we een schatting van de kosten voor de pilot.

4.1 Benodigd aantal deelnemers en gemeenten

4.1.1 Bij een experimentele opzet (variant 1)

Voor de experimentele opzet zijn in totaal 35.000 langdurig bijstandsgerechtigden nodig waarvan de helft recht krijgt op de no-riskpolis. In de vijf gemeenten die interesse hebben getoond in de pilot, is dit aantal langdurige bijstandsgerechtigden aanwezig. Het grootste aantal deelnemers zal afkomstig zijn uit de G4-gemeenten, waardoor het effect ook gedomineerd zal worden door deze gemeenten (zie tabel hieronder). Dit is niet wenselijk als we een representatief beeld willen krijgen van de effecten.

Gemeente	Geschat aantal bijstandsgerechtigden met 2 jaar of langer bijstand ¹⁹	Aandeel bijstandsgerechtigden met 2 jaar of langer uitkering	Aantal te includeren bijstandsgerechtigden met 2 jaar of langer uitkering
A	3.907	9%	2.756
B	2.060	5%	1.453
C (G4)	22.800	50%	16.085
D	4.348	5%	3.067
E (G4)	14.141	31%	9.976
Totaal	47.256	100%	33.337

In paragraaf 2.2 beschreven we dat een deel van deze vijf gemeenten regelmatig (forfaitaire) loonkostensubsidie inzetten, waardoor de toegevoegde waarde van de no-riskpolis voor langdurig bijstandsgerechtigden beperkt is. In enkele gemeenten stromen bijna alle langdurig bijstandsgerechtigden uit met loonkostensubsidie. Het landelijk gemiddelde ligt volgens de Divosa Benchmark Werk en Inkomen op 6,6 procent van de totale bijstandspopulatie. De toegevoegde waarde van de no-riskpolis voor langdurig bijstandsgerechtigden zal waarschijnlijk groter zijn bij gemeenten die zelden (forfaitaire) loonkostensubsidie inzetten.

Het valt daarom te overwegen om (deels) een andere groep gemeenten actief uit te nodigen voor het experiment. Het verdient daarbij de voorkeur om voldoende *niet* G4-gemeenten te laten deelnemen aan het experiment, zodat het aantal deelnemers gelijkmatiger over de gemeenten verdeeld zou kunnen worden. Te denken valt aan het actief uitnodigen van de circa 31 gemeenten met >2.000 langdurig bijstandsgerechtigden waar relatief weinig loonkostensubsidie wordt ingezet. Wanneer in totaal ongeveer tien gemeenten uit deze groep aan het experiment deelnemen, kunnen voldoende deelnemers zonder no-riskpolis geïnccludeerd worden en is het aantal deelnemende gemeenten nog overzichtelijk. Het uniform uitvoeren van de pilot is wel lastiger naarmate het aantal gemeenten toeneemt.

➤ *Implicatie voor de pilot.* Als ongeveer tien gemeenten deelnemen die voldoen aan de voorwaarden a) >2.000 langdurig bijstandsgerechtigden en b) relatief weinig inzet van loonkostensubsidie, kunnen voldoende deelnemers zonder no-riskpolis geïnccludeerd worden en is het aantal deelnemende gemeenten nog overzichtelijk.

4.1.2 Bij een niet-experimentele opzet (variant 2)

Voor de niet-experimentele opzet zijn in totaal minimaal 8.600 langdurig bijstandsgerechtigden zonder werk nodig.

In de niet-experimentele opzet krijgen alle niet-werkende bijstandsgerechtigden in de pilotgemeenten de no-riskpolis. Dat betekent dat niet alle vijf gemeenten die interesse hebben getoond in de pilot kunnen deelnemen aan de pilot. Het aantal niet-werkende langdurig

¹⁹ Gebaseerd op CBS-data (arbeidsmarktinzicht.nl)

bijstandsgerechtigden in deze gemeenten overtreft de 8.600 immers ruimschoots. Het is niet wenselijk om een selectie van de doelgroep een no-riskpolis te verstrekken, omdat er dan niet duidelijk gecommuniceerd kan worden naar werkgevers.

Voor de pilot zouden minimaal vijf en maximaal tien andere gemeenten uitgenodigd kunnen worden. Dit aantal is gebaseerd op de afweging tussen voldoende variëteit tussen gemeenten (zodat het effect niet door specifieke gemeenten wordt gedomineerd) en uitvoerbaarheid van de pilot (bij een groot aantal deelnemende gemeenten is de pilot niet goed uitvoerbaar). Verder is het van belang dat de deelnemende gemeenten bij elkaar minimaal 8.600 niet-werkende langdurig bijstandsgerechtigden hebben en relatief weinig loonkostensubsidie inzetten, zodat de toegevoegde waarde van de no-riskpolis optimaal is.

➤ *Implicatie voor de pilot.* Bij een niet-experimentele opzet moeten vijf tot tien gemeenten deelnemen die samen minimaal 8.600 niet-werkende langdurig bijstandsgerechtigden hebben en relatief weinig loonkostensubsidie inzetten.

4.2 Uitvoeringsaspecten voor experimentele en niet-experimentele opzet

4.2.1 Bewijsstukken voor toekenning no-riskpolis en recht op Ziektewet-uitkering

Het is van belang dat gemeenten een beschikking aan bijstandsgerechtigden afgeven. Deze beschikking vormt het bewijsstuk op grond waarvan de no-riskpolis wordt toegekend aan bijstandsgerechtigden in de pilot en op grond waarvan UWV aan de werkgever de Ziektewetuitkering kan uitkeren. Hiervoor zullen UWV, gemeenten en SZW een uniform document moeten vaststellen dat vooraf door UWV formeel als bewijsstuk geaccepteerd wordt voor de gevallen waarbij werkgevers een beroep doen op de no-riskpolis bij pilotdeelnemers.

Het document dient ten minste de volgende informatie te bevatten:

- Naam bijstandsgerechtigde
- Datum van de brief, omdat dit bepalend is voor de periode waarin rechten ontleend kunnen worden.
- Toelichting op de no-riskpolis en de looptijden daarvan (zie voorbeeld hieronder).
- Opt-out mogelijkheid, zodat de bijstandsgerechtigde zich desgewenst kan afmelden voor de pilot.

Voorbeeldtekst toelichting looptijden no-riskpolis

“De no-riskpolis vergroot uw kans op werk. Want als u binnen twee jaar na de datum van deze brief aan de slag gaat bij een werkgever, dan kunt u hem met deze brief laten zien dat u recht heeft op de no-riskpolis. Wordt u binnen twee jaar nadat u bent begonnen met werken, ziek? Dan kan uw werkgever een Ziektewet-uitkering bij UWV aanvragen. Met de Ziektewet-uitkering krijgt uw werkgever een groot deel van uw loonkosten vergoed.”

De meest eenvoudige manier om dit binnen de setting van de pilot te organiseren (zonder nieuwe systemen voor gegevensoverdracht te ontwikkelen²⁰), is door een uniforme brief op te stellen en te versturen aan alle bijstandsgerechtigden die recht krijgen op de no-riskpolis. De bijstandsgerechtigde dient deze brief te bewaren en aan de (nieuwe) werkgever te overhandigen bij indiensttreding of bij de eerste ziekmelding, of er moet een manier worden gevonden om dit via de gemeente te regelen met toestemming van de bijstandsgerechtigde. De werkgever kan een kopie maken of een digitale versie van de brief toesturen aan UWV als bewijsstuk bij de eerste ziekmelding.

Wanneer een werknemer uit de doelgroep zich ziek meldt, vraagt de werkgever bij UWV een Ziektewet-uitkering aan. Bij de eerste ziekmelding moet de werkgever hiervoor de brief als bewijsstuk meegeven. UWV voert enkele controles uit op de ziekmelding, zoals een controle of de datum ziekmelding ligt na de datum indiensttreding. Daarna keert UWV de Ziektewet-uitkering uit.

In bijlage 1 staat ter illustratie de brief die UWV heeft verstuurd aan deelnemers in het experiment vervroegde toekenning no-riskpolis.²¹

➤ *Implicatie voor de pilot.* De bijstandsgerechtigde en werkgever kunnen via een uniforme brief rechten ontlenden aan de no-riskpolis. UWV accepteert deze brief vooraf formeel als bewijsstuk.

4.2.2 Looptijd

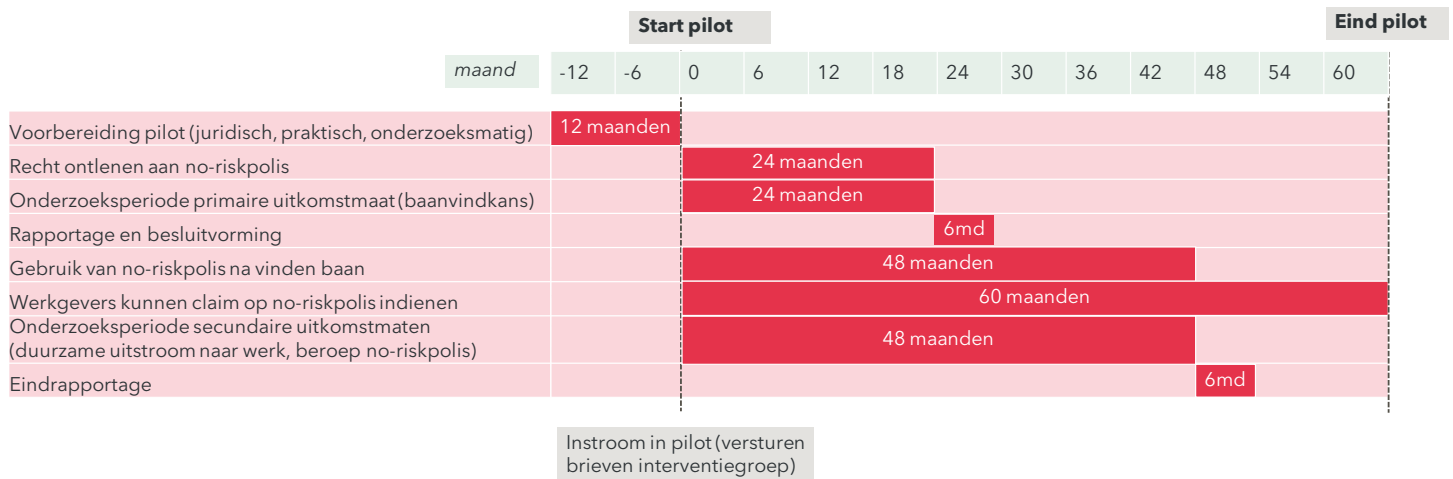
De looptijd van de pilot bestaat uit meerdere periodes.

- Er is een periode waarin de pilot voorbereid wordt. Voor deze periode is waarschijnlijk meer dan een jaar nodig, in verband met de uitwerking in een AMvB.
- Er is een periode waarin de groep die recht krijgt op de no-riskpolis, per brief geïnformeerd wordt en rechten kan ontlenden aan de no-riskpolis. Deze periode duurt 24 maanden (zie paragraaf 2.3). Zowel in de experimentele opzet als in de niet-experimentele opzet wordt deze groep in één keer geïnformeerd en is er dus geen geleidelijke instroom in de pilot.
- Er is een onderzoeksperiode van 24 maanden waarin de baanvindkans onderzocht wordt. Op basis van de resultaten van dit deel van het onderzoek kan het ministerie van SZW een besluit nemen over landelijke invoering.
- Er is een periode van in totaal maximaal 48 maanden waarin werkgevers gebruik mogen maken van de no-riskpolis. Bij de werkgevers van de bijstandsgerechtigden die meteen na de start van de pilot uitstromen is dit 24 maanden en bij de werkgevers van de bijstandsgerechtigden die na 24 maanden uitstromen is dat ook nog eens 24 maanden.
- Werkgevers kunnen tot een jaar na ziekmelding een claim op de no-riskpolis indienen. Claims kunnen dus nog 12 maanden langer binnenkomen, in totaal maximaal 60 maanden.

²⁰ Dit is een wens van UWV. Er is bij UWV geen budget of capaciteit om ICT-systemen ten behoeve van deze pilot aan te passen.

²¹ https://www.uwv.nl/imagesdxa/vaker-aan-het-werk-met-een-no-riskpolis-evaluatie-experiment_tcm94-447356.pdf

- Er is een onderzoeksperiode van 48 maanden waarin ook de onderzoekers (retrospectief) kijken naar de effecten op de secundaire uitkomsten en naar de kosten en baten van de pilot. Daarop volgt een periode voor de eindrapportage.



➤ *Implicatie voor de pilot.* De totale looptijd bedraagt 60 maanden na de start van de pilot. Na 24 maanden kan een besluit worden genomen over landelijke invoering. Bij een start van de pilot op 1 juli 2024 is er in de eerste helft van 2027 besluitvorming mogelijk en in de eerste helft van 2029 een eindrapport beschikbaar.

4.3 Organisatie van de pilot

4.3.1 Activiteiten

De organisatie en uitvoering van de pilot bestaat ten minste uit de volgende activiteiten:

	Gemeente	UWV	SZW
Vorbereiding	• Aanstelling lokale pilotcoördinator die de gemeente ondersteunt bij de uitvoering van de pilot, en deelneemt aan landelijke voortgangsoverleggen en informatiesessies georganiseerd door SZW. • Informeren teamleiders en uitvoerend professionals over pilot. • Vaststellen van de uniforme brief no-riskpolis (zie kolom SZW) • Aanpassen klantvolg-systemen zodat pilotdeelnemers zijn te identificeren (incl. BSN). • Ontwikkelen communicatiemateriaal voor werkgevers (<i>bij niet-experimentele opzet</i>). • Afspraken maken over gegevensoverdracht met CBS en onderzoeksbureau t.b.v. onderzoek.	• Akkoord brief als bewijsstuk (zie kolom SZW) • Eventueel extra capaciteit inschakelen voor verwerking ziekmeldingen pilotdoelgroep. • Afspraken maken over gegevensoverdracht t.b.v. onderzoek.	• Opstellen AMvB en coördineren voorhang/nahang-procedure en politieke besluitvorming. • Aanstelling coördinator die de pilot vanuit SZW landelijk coördineert en als vraagbaak functioneert voor gemeenten. • Aanbesteden onderzoek naar pilot. • Analyse of sprake is van parallele trends bij potentiële pilot- en niet-pilotgemeenten. • Uitnodigen gemeenten voor pilot. • Organiseren informatiesessies voor gemeenten. • Opstellen concept-brief no-riskpolis. • Opstellen protocol randomisatie (<i>bij experiment</i>). • Afspraken maken over gegevensoverdracht t.b.v. onderzoek met CBS en onderzoeksbureau.
Selecteren doelgroep	• Random verdelen bijstandsbestand >2 jaar zonder LKS in interventie- en controlegroep (<i>bij experiment</i>). • Selecteren alle niet-werkende langdurig bijstandsgerechtigden (<i>bij niet-experimentele opzet</i>)		

	Gemeente	UWV	SZW
Informereren doelgroep	• Versturen brieven aan doelgroep. • Verwerken afmeldingen. • Beantwoorden vragen n.a.v. brief.		
Informereren werkgevers	• Informeren potentiële werkgevers over pilot (<i>bij niet-experimentele opzet</i>). • Informeren werkgevers van interventiegroep bij start baan (<i>bij experiment</i>)		
Looptijd pilot	• Beantwoorden van vragen van deelnemers • Deelname aan onderzoek naar pilot.	• Verwerken ziekmeldingen • Beantwoorden van vragen van werkgevers • Deelname aan onderzoek naar pilot.	• Beantwoorden van vragen van gemeenten. • Begeleiden onderzoek naar pilot. • Besluitvorming n.a.v. onderzoek.

4.3.2 Gegevensuitwisseling ten behoeve van onderzoek

In paragraaf 3.5 is beschreven welke data nodig is voor het onderzoek naar de pilot. De gegevens kunnen bij CBS gekoppeld worden. Daartoe zouden de gemeenten aan UWV een lijst met BSN's van pilotdeelnemers moeten leveren, zodat UWV deze gegevens kan verrijken met informatie over ZW-gebruik en het eventueel bestaan van recht op de no-riskpolis op andere gronden. Vervolgens kan UWV de verrijkte lijst met BSN's van pilotdeelnemers aan CBS aanleveren. CBS versleutelt deze voor de onderzoekers. Hier moeten afspraken over worden gemaakt met CBS. Vervolgens kunnen de onderzoekers alle gegevens koppelen en nagaan wat de effecten van de no-riskpolis zijn op de uitkomstmaten.

4.3.3 Randvoorwaarden

Naast deze onderdelen van de uitvoering, moet een aantal randvoorwaarden gerealiseerd worden:

- Een goede analyse van privacy-risico's, en de bijbehorende maatregelen om dit te regelen. Denk daarbij aan een goede onderbouwing van de selectiecriteria voor de doelgroep, duidelijke afspraken over de uitvoering en verwerkersovereenkomsten voor benodigde gegevensuitwisseling.
- Het is wenselijk om een procesbegeleider aan te stellen per gemeente en vanuit het ministerie van SZW, die de implementatie van de no-riskpolis coördineert en monitort, en zorgt dat de juiste gegevens beschikbaar komen ten behoeve van de evaluatie.
- ICT-systemen bij gemeenten en mogelijk ook UWV zullen aangepast moeten worden. In de systemen moeten aangemerkt worden wie deelneemt aan de pilot en wie tot de

controlegroep behoort indien van toepassing. Ook moeten brieven/beschikkingen geautomatiseerd verstuurd kunnen worden.

- De juridische grondslag voor de pilot is te baseren op het experimenteerartikel in de Participatiewet.

4.4 Geschatte kosten

De kosten voor de pilot zijn hieronder kort benoemd. Bijlage 2 bij dit rapport bevat een uitgebreidere toelichting.

- **De kosten voor de no-riskpolis.** Deze bestaan uit uitgaven voor de Ziektewet bij deelnemers die werk vinden en zich ziekmelden. Daarnaast moet rekening gehouden worden met instroom in de WIA bij een klein deel van de ziekmelders. In totaal zijn deze kosten bij 17.500 deelnemers met recht op no-riskpolis in de experimentele opzet € 5.699.146. Bij de niet-experimentele opzet met 8.600 deelnemers bedragen deze kosten € 2.800.723.
- **De uitvoeringskosten voor UWV.** Het ministerie van SZW schat deze op 233 euro per ziekmelding.²² Bij een totaal aantal van 5.291 meldingen bij de experimentele opzet resulteert dit in € 1.232.690 en bij een totaal aantal van 2.447 meldingen bij de niet-experimentele opzet resulteert dit in € 570.089.
- **De kosten voor procesbegeleiding.** Voor de begeleiding van de pilot gedurende 30 maanden (voorbereiding zes maanden en looptijd 24 maanden) zou in totaal gemiddeld 2,75 fte ingezet moeten worden. De werkgeverslasten bedragen € 584.375.
- **Kosten aanpassing IT.** In iedere gemeente en mogelijk bij UWV zijn kleine IT-aanpassingen nodig. De kosten bedragen naar schatting € 200.000.
- **Onderzoekskosten.** De geschatte onderzoekskosten bedragen € 250.000. Hierbij is rekening gehouden met effectiviteitsonderzoek en aanvullend verklarend/verdiepend onderzoek onder gemeenten, UWV deelnemers en werkgevers. En daarnaast is uitgegaan van CBS-kosten.
- **Kosten communicatie.** Inbegrepen zijn de kosten voor verzending van brieven aan deelnemers, beantwoording van vragen van deelnemers en informering van werkgevers.

	Variant 1: experimenteel	Variant 2: niet-experimenteel
Aantal deelnemers zonder werk bij start pilot	17.500	8.600
Kosten no-riskpolis incl. WIA	€ 5.699.146	€ 2.800.723
Uitvoeringskosten UWV	€ 1.232.690	€ 570.089
Kosten procesbegeleiding	€ 584.375	€ 584.375
Kosten aanpassing IT	€ 200.000	€ 200.000
Onderzoekskosten	€ 250.000	€ 250.000
Kosten communicatie	€ 100.000	€ 100.000
Totaal	€ 8.066.211	€ 4.505.187

²² Bron: <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-83187798-518e-4a9b-b63d-194ccec6de68/pdf>

Overzicht varianten pilot

In dit hoofdstuk zetten we de twee pilotvarianten naast elkaar. Daarbij vergelijken we zoveel mogelijk parameters en beschrijven we voor- en nadelen.

	Variant 1: experimentele opzet	Variant 2: niet experimentele opzet
Onderzoeksdesign	Gerandomiseerd experiment. In deze variant wordt de no-riskpolis ingezet bij de helft van de doelgroep in het bestand van de gemeente. Loting bepaalt welke bijstandsgerechtigde wel de no-riskpolis ontvangt en welke niet.	Niet-experimentele vergelijking van pilotgemeenten met niet-pilotgemeenten. In deze variant kunnen de pilotgemeenten de no-riskpolis inzetten voor alle langdurig bijstandsgerechtigden in hun bestand.
Doelgroep	Bijstandsgerechtigden die bij de start van de pilot 24 maanden of langer aaneengesloten een uitkering ontvangen, niet werken en niet zijn opgenomen in het doelgroeppregister.	Bijstandsgerechtigden die bij de start van de pilot 24 maanden of langer aaneengesloten een uitkering ontvangen, niet werken en niet zijn opgenomen in het doelgroeppregister.
Aantal deelnemers	17.500 interventiegroep met no-riskpolis. 17.500 controlegroep.	Minimaal 8.600
Aantal deelnemende gemeenten	Circa 10 gemeenten die ieder >2.000 bijstandsgerechtigden uit de doelgroep hebben en relatief weinig loonkostensubsidies inzetten	Circa 5-10 gemeenten die in totaal minimaal 8.600 bijstandsgerechtigden uit de doelgroep hebben en relatief weinig loonkostensubsidies inzetten.
Looptijd	12 maanden voorbereiding 24 maanden recht ontlenen no-riskpolis	12 maanden voorbereiding 24 maanden recht ontlenen no-riskpolis

	Variant 1: experimentele opzet	Variant 2: niet experimentele opzet
	24 maanden recht op ZW-uitkering Totaal 60 maanden	24 maanden recht op ZW-uitkering Totaal 60 maanden
Effectmeting	Vergelijking effecten interventiegroep met controlegroep.	Vergelijking effecten bij deelnemers pilotgemeenten met deelnemers niet-pilotgemeenten d.m.v. <i>difference-in-differences</i> analyse. Voorwaarde is wel dat de baankans bij beide groepen een parallelle trend volgt in de jaren voor de pilot.
Voordelen	➤ In principe is met deze onderzoeksopzet een zuivere effectmeting mogelijk. ➤ Het is organisatorisch relatief gemakkelijk om het gehele bestand langdurig bijstandsgerechtigden te randomiseren.	➤ Deze variant sluit aan bij uitvoeringspraktijk bij gemeenten na landelijke invoering ➤ Er is geen risico op cherry picking van de doelgroep. ➤ In principe is er bij gemeenten voldoende draagvlak voor een niet-experimentele opzet.
Nadelen	➤ Past niet binnen het budget van 5 miljoen euro. ➤ Vooraf is niet bekend voor hoeveel en welke doelgroep de no-riskpolis toegevoegde waarde zou kunnen hebben omdat ze nu niet werken, zelfstandig het minimumloon kunnen verdienen en niet zijn opgenomen in het doelgroepregister. ➤ Parttime werkenden zijn (vooralsnog) uitgesloten van het experiment. ➤ Er zullen nieuwe gemeenten voor de pilot geselecteerd moeten worden. Dit kost tijd en het is niet zeker of voldoende geschikte gemeenten gevonden gaan worden. ➤ Een belangrijke voorwaarde voor effectiviteit (brede communicatie richting werkgevers) ontbreekt. De effecten van de pilot worden hiervoor onderschat en de externe validiteit van de pilot is niet geheel op orde. ➤ Risico op cherry picking van bijstandsgerechtigden met no-	➤ Past niet binnen het budget van 5 miljoen euro. ➤ Vooraf is niet bekend voor hoeveel en welke doelgroep de no-riskpolis toegevoegde waarde zou kunnen hebben omdat ze nu niet werken, zelfstandig het minimumloon kunnen verdienen en niet zijn opgenomen in het doelgroepregister. ➤ Parttime werkenden zijn (vooralsnog) uitgesloten uit de pilot. ➤ Er zullen nieuwe gemeenten voor de pilot geselecteerd moeten worden. Dit kost tijd en het is niet zeker of voldoende geschikte gemeenten gevonden gaan worden. ➤ Vooraf is niet zeker of de difference-in-differences analyse haalbaar is. Er is kans dat alleen beschrijvende statistische analyses mogelijk zijn. ➤ De re-integratieaanpak en de kenmerken van de bijstandspopulatie verschillen tussen gemeenten. Daarvoor is in

	Variant 1: experimentele opzet	Variant 2: niet experimentele opzet
	riskpolis door professionals en/of werkgevers. ➤ Mogelijk onvoldoende draagvlak bij bestuurders en/of uitvoerend professionals. ➤ Het is lastig om de authenticiteit van de verklaring voor de no-riskpolis te controleren. ➤ Het informeren van alle langdurig bijstandsgerechtigden over de pilot zal leiden tot veel vragen van personen waarvoor uitstroom uit de bijstand niet aan de orde is.	deze pilot niet volledig te corrigeren, omdat niet alle gemeenten volledige en vergelijkbare informatie hebben over trajecten en over kenmerken, competenties en belemmeringen van bijstandsgerechtigden. De effecten bij pilotgemeenten zijn niet zuiver te vergelijken met de effecten bij niet-pilotgemeenten. ➤ Het effectiviteitsonderzoek is complexer om uit te voeren dan bij een experimentele opzet. Zo moet vooraf gecontroleerd worden of er sprake is van parallelle trends. Ook zijn mogelijk aanvullende analyses nodig om te matchen. ➤ Dit onderzoeksdesign blijft blootstaan aan de kritiek dat 'appels met peren' worden vergeleken. ➤ Het is lastig om de authenticiteit van de verklaring voor de no-riskpolis te controleren.
Geschatte kosten	€ 8.066.211	€ 4.505.187

Bijlage 1: Voorbeeldbrief experiment UWV

Onderwerp

Beslissing: u krijgt een vervroegde no-riskpolis

Datum

DD maand EEJJ

Geachte mevrouw ...,

U bent geselecteerd om mee te doen aan de proef 'Vervroegde inzet no-riskpolis Ziektewet'. Dit betekent dat u een no-riskpolis krijgt. Deze brief geldt als uw no-riskpolis. Bewaar hem daarom goed.

Wat is de no-riskpolis?

De no-riskpolis vergroot uw kans op werk. Want als u binnen vijf jaar na de datum van deze brief aan de slag gaat bij een werkgever, dan kunt u hem met deze brief laten zien dat u recht heeft op de no-riskpolis. Wordt u binnen vijf jaar nadat u bent begonnen met werken, ziek? Dan kan uw werkgever een Ziektewet-uitkering bij UWV aanvragen. Met de Ziektewet-uitkering krijgt uw werkgever een groot deel van uw loonkosten vergoed.

Waarom een vervroegde no-riskpolis?

Met de proef onderzoeken wij of werkzoekenden eerder aan het werk komen als zij na één jaar ziek zijn al een no-riskpolis krijgen. Normaal is dit na twee jaar. Mensen die na 1 maart 2017 een Eerstejaars Ziektewet-beoordeling hebben gehad en die een even Burgerservicenummer (BSN) hebben, krijgen de vervroegde no-riskpolis. U behoort tot deze groep. Er doen in totaal 2.500 mensen mee. Een onderzoeksbureau volgt en evalueert de proef in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). Dit onderzoeksbureau kan contact met u opnemen om u te vragen naar uw ervaringen met de no-riskpolis.

Als u nu niet kunt werken

Bij de selectie hebben wij vanwege uw privacy niet gekeken naar uw arbeidsmogelijkheden. Mogelijk krijgt u deze brief, terwijl u niet in staat bent om te werken. Maar misschien bent u op een later moment wel in staat om weer aan de slag te gaan. De no-riskpolis blijft vijf jaar geldig na de datum van deze brief.

Hoe vraagt de werkgever een Ziektewet-uitkering aan?

Om met deze no-riskpolis een Ziektewet-uitkering te krijgen, moet de werkgever een kopie van deze brief als bijlage toevoegen aan de ziekte-aangifte. Ook moet hij op de aangifte aangeven dat u recht heeft op een no-riskpolis. Als u in aanmerking komt voor een Ziektewet-uitkering krijgt u binnen vier weken de beslissing. De werkgever ontvangt daarvan een kopie.

Heeft u nog vragen?

U vindt meer informatie over de no-riskpolis op uwv.nl. Heeft u vragen of wilt u niet meedoen aan deze proef? Of heeft u informatie waar wij geen rekening mee hebben gehouden? Neem dan contact op met UWV Telefoon Werknemers via 0900 - 9294 (kijk voor de kosten van dit telefoonnummer op uwv.nl/bellen). Vaak lost een gesprek veel op. Als u belt, houd dan deze brief bij de hand. Wij kunnen u dan beter helpen.

Nog steeds niet eens met de deelname aan de proef?

Heeft u gebeld, maar bent u het nog steeds niet eens met deze beslissing? Dan kunt u tot uiterlijk zes weken na de datum van deze brief een bezwaarschrift indienen. Dit kan ook digitaal. Ga daarvoor naar uwv.nl/bezwaarmaken. U kunt alleen zelf digitaal bezwaar maken. Uw eventuele gemachtigde kan dit dus niet namens u doen. Om digitaal bezwaar te maken, heeft u een DigiD nodig.

Schrijft u liever een brief? Richt uw bezwaar aan UWV, afdeling Bezwaar en Beroep, Postbus 6203, 1005 EE Amsterdam. Zet in uw brief wel uw telefoonnummer. Stuur ook een kopie mee van deze brief. Wij kunnen u dan sneller helpen.

Bijlage 2: Schatting kosten

Gebruikte parameters

	Variant 1	Variant 2
Aantal interventiegroep met recht op no-riskpolis	17.500	8.600
Baanvindkans na 12 maanden met no-riskpolis	5,80%	5,80%
Baanbehoudkans na 12 maanden	80%	80%
Recht op no-riskpolis	24 maanden na start pilot	24 maanden na start pilot
Recht op no-riskpolis (werkgever)	24 maanden na start baan	24 maanden na start baan
Gemiddeld loon baanvinders t.o.v. WML	103%	103%
Gemiddelde ZW-duur voor NRP groep	4 weken	4 weken
Deeltijdfactor	70,11%	70,11%
ZW-dagloon %	70%	70%
Ziekmeldingsfrequentie	1,1	1,1
Gemiddelde ZW-prijs NRP	€ 16.737	€ 16.737

Schatting kosten variant 1 experimentele opzet

Doelgroep met werk	0-12mnd	12-24mnd	24-36mnd	36-48mnd	Totaal
Baanvinders	1.015	956	geen in-stroom meer	geen in-stroom meer	
Baanbehouders van baanvinders 0-12mnd		812	650	geen recht op nrp meer	
Baanbehouders van baanvinders 12-24mnd			765	612	
Totaal recht NRP met baan	1.015	1.768	1.415	612	4.810

Kosten Ziektewet-uitkeringen	0-12mnd	12-24mnd	24-36mnd	36-48mnd	Totaal
aantal werkenden	1.015	1.768	1.415	612	
Toename ZW-meldingen	1.117	1.945	1.556	673	
Totaalbedrag ZW-uitgaven (ZW-meldingen * duur * ZW-prijs incl. deeltijdfactor)	€ 1.092.463	€ 1.903.070	€ 1.522.456	€ 658.624	€ 5.176.612

Kosten WIA	Baanvinders 0-12mnd	Baanvinders 12-24mnd	Totaal
Extra WIA-aanvragen, t.o.v. huidig aantal werkher-vatters	0,31%	0,31%	
Komt door WIA-keuring	50%	50%	
Toename WIA instroom (personen)	1,71	1,61	
Gemiddelde WIA duur in jaren	11	11	
Prijs per jaar	€ 14.337	€ 14.337	
Structurele toename WIA uitgaven	€ 269.070	€ 253.464	€ 522.534

Schatting kosten variant 2 niet-experimentele opzet

Doelgroep met werk	0-12mnd	12-24mnd	24-36mnd	36-48mnd	Totaal
Baanvinders	499	470	Geen in-stroom meer vanwege einde recht NRP		
Baanbehouders van baanvinders 0-12mnd		399	319	Werknemer heeft geen recht op NRP meer	
Baanbehouders van baanvinders 12-24mnd			376	301	
Totaal recht NRP met baan	499	869	695	301	2.364

Kosten Ziektewet-uitkeringen	0-12mnd	12-24mnd	24-36mnd	36-48mnd	Totaal
aantal werkenden	499	869	695	301	
Toename ZW-meldingen	549	956	765	331	
Totaalbedrag ZW-uitgaven (ZW-meldingen * duur * ZW-prijs incl. deeltijdfactor)	€ 536.867	€ 935.223	€ 748.178	€ 322.667	€ 2.543.935

Kosten WIA	Baanvinders 0-12mnd	Baanvinders 12-24mnd	Totaal
Extra WIA-aanvragen, t.o.v. huidig aantal werkher-vatters	0,31%	0,31%	
Komt door WIA-keuring	50%	50%	
Toename WIA instroom (personen)	0,84	0,79	
Gemiddelde WIA duur in jaren	11	11	
Prijs per jaar	€ 14.337	€ 14.337	
Structurele toename WIA uitgaven	€ 132.228	€ 124.559	€ 256.788

De Beleidsonderzoekers

Schipholweg 103
2316 XC Leiden

info@beleidsonderzoekers.nl