



Nieuwe doelgroepen, geijkte instrumenten

Detacheren als instrument voor gemeente, werkgever en
werkzoekende in de Participatiewet

Inhoudsopgave

Voorwoord >>	3
Leeswijzer >>	4
1. Detacheren in de Participatiewet: perspectief voor de doelgroep >>	5
2. Het perspectief werkgevers van werkgevers >>	6
3. Het perspectief van de werkzoekende >>	10
4. Het perspectief van de gemeente >>	11
5. Procesinrichting >>	13
6. Een sluitende businesscase >>	15
7. Werkgeverschap >>	18
8. Hoe ga je om met (mogelijke) marktverstoring? >>	21
Checklist >>	24

© Dit rapport is geschreven door Berenschot in opdracht van Cedris., december 2017



Uoorwoord

Met de invoering van de Participatiewet begin 2015 kwamen gemeenten voor een forse uitdaging te staan als het gaat om het naar werk begeleiden van mensen met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt. Inmiddels zijn we zo'n 1.000 dagen verder, en nog steeds is de puzzel niet af. Er wordt nog volop geëxperimenteerd en uitgeprobeerd: wat is de beste manier om de doelgroep Participatiewet een zo regulier mogelijke werkplek te bieden?

Eén van de instrumenten die wordt ingezet, is detacheren. Onderzoek naar ervaringen van werkgevers met de Participatiewet geven telkens weer aan dat zij behoefte hebben aan flexibele instrumenten zoals detacheren. Ook de SER pleit daarvoor.

Binnen het sociaal werkbedrijf is daar in het verleden al ruime ervaring mee opgebouwd, en heeft het instrument zijn waarde bewezen. Die praktijkervaring moeten we benutten, zal de meer pragmatisch ingestelde bestuurder zeggen. Hoe kan dit instrument ingezet worden om de bredere doelgroep in te zetten in werk?

Detacheren kan helpen om mensen uit de doelgroep op een reguliere werkplek aan de slag te laten gaan en aan te sluiten bij de behoefte van werkgevers. Zij hebben belang bij een flexibel instrument waarbij de bureaucratie en extra begeleiding wordt georganiseerd door een sociale detacheerder.

18 werkbedrijven hebben samen met Berenschot hun ervaringen gedeeld over hoe medewerkers via detachering hun plek op de arbeidsmarkt vinden. Hetzij op een vaste plek bij een reguliere werkgever of duurzaam in dienst bij een detacheerder. Cedris heeft deze ervaringen ter inspiratie in deze handreiking gebundeld met als doel mensen in de Participatiewet aan een duurzame plek op de arbeidsmarkt te helpen.

Sociale infrastructuur kwetsbare groepen binnen de Participatiewet

SER Verkenning, juni 2016

De SER duidt op basis van ervaringen van werkgevers en andere partijen betrokken bij het werken met kwetsbare groepen de in alle 35 arbeidsmarktregio's benodigde functionaliteiten als volgt:

- werkgevers adviseren en helpen bij aanpassing van werkprocessen op maat
- bieden van een voorziening voor beschermt werk
- bieden van goede matching en begeleiding: het in kaart brengen van vraag en aanbod met de daarbij behorende competenties, alsmede inzet job-coaches en banenmakelaars
- ontwikkelen van werknemersvaardigheden: startklaar maken van mensen
- inspelen op en samenwerken met lokale en regionale werkgeversnetwerken
- **bieden van detacheringsfaciliteiten naar reguliere werkgevers**

Leeswijzer

Totstandkoming van deze handreiking

Met de invoering van de Participatiewet ontstond ook de discussie over geschikte instrumenten om mensen uit de doelgroep naar werk te begeleiden. Een van die instrumenten – waar bovendien al veel ervaring mee was opgedaan in de Wsw – is detacheren.

In 2016 publiceerden de Programmaraad en Cedris al over het thema detacheren onder de Participatiewet. Zo kwam de Programmaraad met een detacheringswijzer, en werkte Cedris een aantal arbeidsvoorwaardelijke modellen voor detachering onder de Participatiewet uit.

Deze handreiking borduurt voort op deze eerdere publicaties. De toegevoegde waarde van deze handreiking is de meegenomen praktijkervaring van een aantal organisaties die detacheren inzetten als instrument om de doelgroep Participatiewet naar werk te begeleiden.

De genoemde praktijkervaringen zijn gedeeld en aangescherpt in een drietal werkateliers georganiseerd door Cedris, in samenwerking met Berenschot. Hier hebben in totaal 20 verschillende organisaties aan deelgenomen, waarvan het merendeel sociale werkbedrijven.

Inhoudelijk

Na een korte introductie op de vraag 'waarom detacheren voor de doelgroep Participatiewet' (hoofdstuk 1) gaan we nader in het perspectief van werkgevers (hoofdstuk 2), werkzoekenden (hoofdstuk 3) en gemeenten (hoofdstuk 4). Deze hoofdstukken bevatten vooral de beleidsmatige argumenten en aandachtspunten. In de volgende hoofdstukken gaan we in op de meer praktische uitwerking, waarbij we aandacht besteden aan de procesinrichting (hoofdstuk 5) de businesscase (hoofdstuk 6), werkgeverschap (hoofdstuk 7) en omgaan met mogelijke marktverstoring (hoofdstuk 8).

1

Detacheren in de Participatiewet: perspectief voor de doelgroep

Waarom detacheren voor de doelgroep Participatiewet?

Detachering is een veel ingezet instrument in de Wsw. Veel gemeenten en sociale werkbedrijven overwegen of, en in welke mate publiek detacheren een passend antwoord is op de uitdagingen van de Participatiewet. Die uitdagingen zijn afhankelijk van de stakeholder:

- Werkgevers zoeken naar flexibele instrumenten.
- Gemeenten zoeken instrumenten om meer arbeidsbeperkten naar werk te begeleiden.
- De doelgroep Participatiewet zoekt duurzaam werk met passende ondersteuning.

De keuze voor welke (prioritaire) doelgroepen de gemeente welke instrumenten inzet is uiteindelijk politiek. De volgende overwegingen om wel/niet te detacheren worden vaak genoemd:

Redenen om wel te detacheren:

- Biedt de doelgroep een grotere kans aan het werk te komen in een reguliere omgeving.
- Besparing op de uitkering en verhoogde uitstroomkans.
- Werkgevers hebben behoefte aan een dergelijke faciliteit.
- Marge/winst op dienstverlening valt vrij in het publieke domein ter investering in doelgroep.
- Overhead wordt doorbelast; aldus ontstaat er een derde geldstroom ter dekking van de kosten van de infrastructuur van het social werkbedrijf.

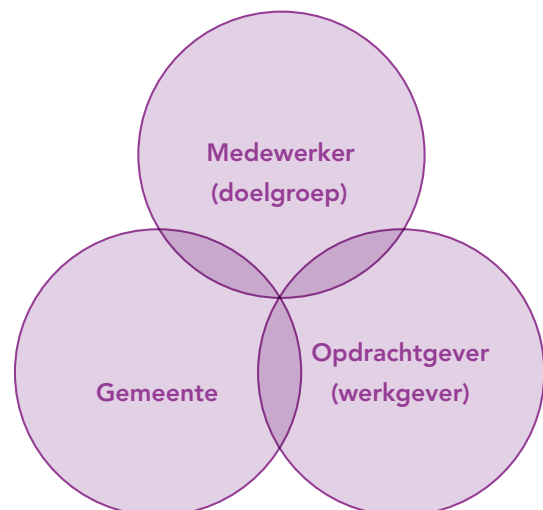
Redenen om niet te detacheren:

- Verplaatst risico's van werkgever naar overheid.
- Geen natuurlijke gemeentelijke taak, vergt andere processen.
- Risico dat werkzoekenden in de detacheringvoorziening blijven zitten.

Hoe beperk je de mogelijke negatieve effecten (genoemd als redenen om niet te detacheren), en benut je de positieve effecten (redenen om wel te detacheren) optimaal? Hoe beheers je de risico's die van werkgever naar gemeente worden verplaatst?

Dat vraagt om 'simultane belangenbehartiging': zowel werkgever (opdrachtgever), gemeente als de medewerker (doelgroep Participatiewet) moeten er baat bij hebben.

In de komende hoofdstukken gaan we in op deze drie verschillende perspectieven.



2

Het perspectief werkgevers van werkgevers

Er is een aantal redenen waarom detacheren in de ogen van werkgevers een waardevol instrument is:

- Werkgevers hebben behoefte aan flexibele instrumenten. Niet alleen voor de doelgroep Participatiewet, maar in het algemeen geldt dat er sprake is van flexibilisering op de arbeidsmarkt. Detacheren past uitstekend binnen die trend, en is voor steeds meer werkgevers een gangbaar instrument om aan arbeidscapaciteit te komen.
- Als het gaat om de doelgroep Participatiewet, geldt bovenstaande nog sterker. Werkgevers concentreren zich op ondernemen met alle risico's van dien. Risico's met betrekking tot werknemers trachten ze te beperken. Werkgevers zien bij werknemers met een beperking niet alleen een financieel risico (beperkte inzetbaarheid), ook onvoorspelbaarheid, zowel wat betreft uitval van werknemers als wat betreft loonwaardebepaling en wet- en regelgeving (zoals bijv. de no-risk polis). Dit geldt nog sterker bij niet zichtbare (psychische) beperkingen. Ervaring opdoen met de medewerker door tijdelijke detachering kan een deel van deze onzekerheden wegnemen.
- Ook gedetacheerden tellen mee voor het quotum van de banenafpraak.

Hoe overtuigen we werkgevers?

Ondanks de genoemde redenen waarom detacheren een interessant instrument is in de ogen van werkgevers, gaat het niet vanzelf. Wat hebben werkgevers nodig om daadwerkelijk hiermee aan de slag te gaan?

- *Een servicegerichte overheid*
Uit onderzoek van Berenschot blijkt dat twee factoren cruciaal zijn voor een servicegerichte overheid: de reactiesnelheid (reactietijd op vragen), en heldere communicatie over processen en doorlooptijden) van de gemeente. Dat een gemeente tijd nodig heeft om de juiste kandidaat te vinden, kan best op begrip rekenen bij werkgevers. Zolang ze maar weten waar ze aan toe zijn. Een vast aanspreekpunt voor werkgevers is belangrijk, verantwoordelijk voor match, begeleiding en administratieve afhandeling, en heel gebruikelijk bij uitzendorganisaties waarmee zij werken.
- *Hoge kwaliteit matching*
Zoals reeds aangegeven is voorspelbaarheid een belangrijke factor voor werkgevers. Bij matching moet dus duidelijk zijn wat een kandidaat wel en niet kan, zodat een werkgever niet voor verrassingen komt te staan. Van cruciaal belang hierbij is dat de 'matchmaker' de kandidaat en zijn mogelijkheden en beperkingen kent.

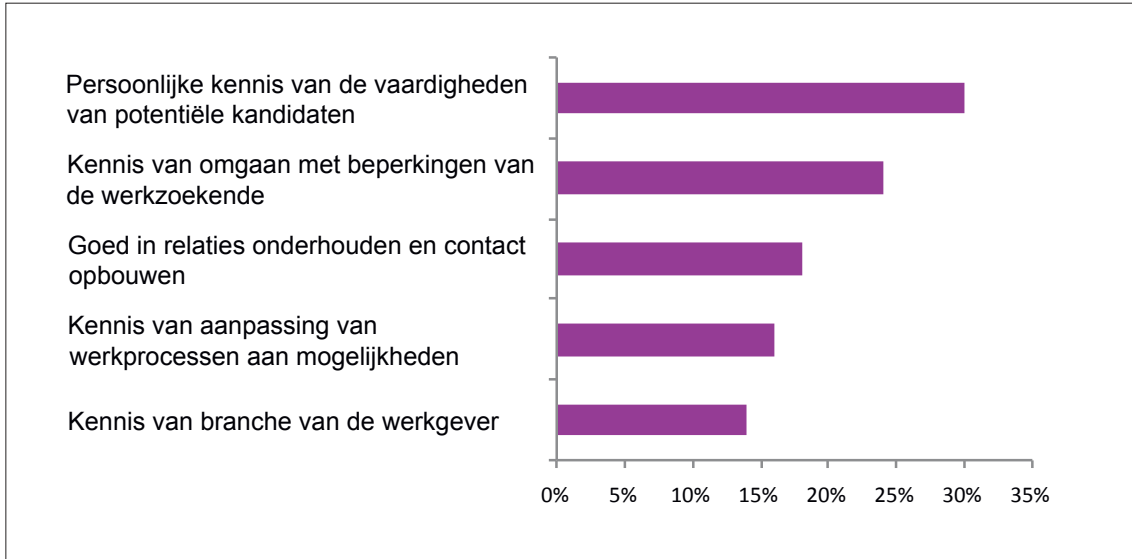
Randvoorwaarden

Het werken met de doelgroep Participatiewet vraagt om inspanning van werkgevers – óók als iemand niet in vaste dienst is maar een detacheringsovereenkomst heeft. De volgende randvoorwaarden moeten bij de werkgever aanwezig zijn om het detacheren voor deze doelgroep tot een succes te maken:

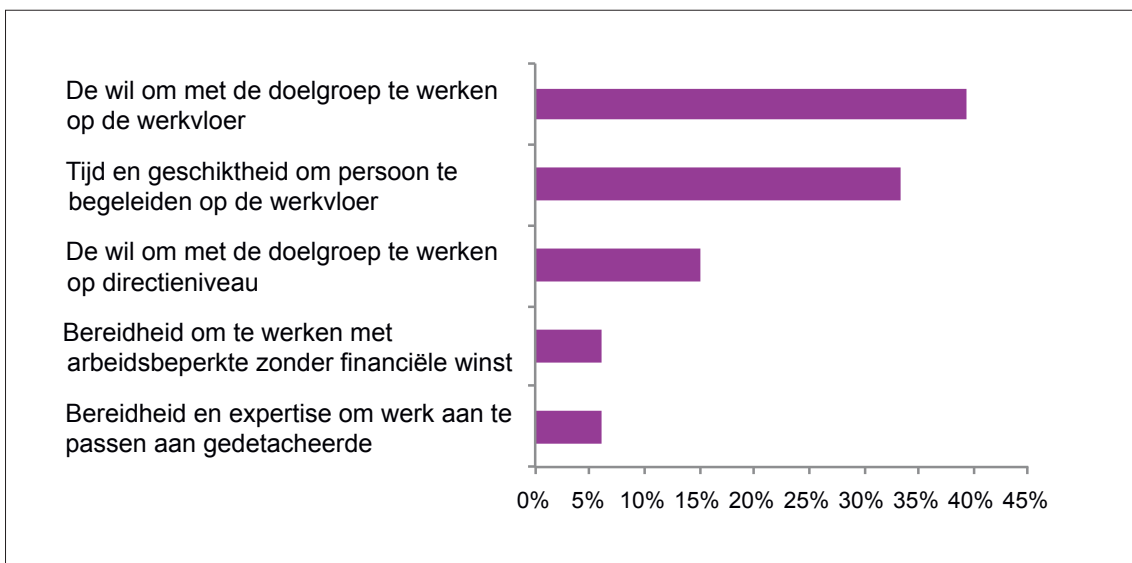
- De werkgever moet bereid zijn mensen goed te begeleiden op de werkvloer. Dat kost de nodige tijd.
- Draagvlak voor het werken met deze doelgroep is cruciaal. Niet alleen op managementniveau, maar juist ook op de werkvloer. Daar moet het namelijk gebeuren. Dat vraagt om bewustwording bij collega's. Ook begeleiding door (bijvoorbeeld) de teamleider speelt daarbij een rol.



Aan de deelnemers van het leernetwerk detacheren werd gevraagd welke expertise bij de aanbieder nodig is om goed te kunnen detacheren. Daaruit bleek dat het belangrijkste is dat de aanbieder de beperkingen en mogelijkheden van de kandidaat kent.



De deelnemers aan het werkatelier werd eveneens gevraagd wat bij een inlener aanwezig moet zijn om detacheren goed te laten verlopen voor de doelgroep Participatiewet. Daaruit bleek dat de wil, als ook de tijd en geschiktheid om de persoon op de werkvloer te begeleiden het belangrijkste is.



Tarief

Hoe verhoudt detacheren met de doelgroep Participatiewet zich tot reguliere detacheringen, én detacheringen vanuit de Wsw? En vooral: wat betekent dat voor het tarief dat de detacheerder aan een werkgever kan vragen voor de doelgroep Participatiewet?

Als antwoord op die laatste vraag hebben we hier geen uurtarief dat tot achter de komma berekend is. Wel hebben we aanbeveling: op dit vlak kunnen gemeenten best kostendekkende tarieven rekenen. Maak inzichtelijk dat goede begeleiding en zekerheid voor werkgever en werknemer bepaalde kosten met zich meebrengen, en voorkom dat detacheren per definitie voordeliger wordt dan het zelf in vaste dienst nemen van personeel.

Voor specifieke groepen kan dit anders liggen en kan de keuze zijn een lager tarief te accepteren. Zo geldt dat loonwaarde in het algemeen een goede basis vormt voor mensen met een hogere loonwaarde en voor mensen die eenvoudig werk doen in een eenvoudige omgeving. Inzet van mensen met een lage loonwaarde in een hoogwaardige omgeving vergt relatief veel coördinatie en afstemming.

Tot slot: het tarief is niet de allerbelangrijkste factor voor werkgevers voor het al dan niet werken met deze doelgroep. Werkgevers willen goede arbeidskrachten, zonder al te veel 'gedoe'. Als dat gegarandeerd kan worden, spreekt het voor zich dat daar een redelijk tarief tegenover staat.

Zie ook pagina 15 >> en verder voor de uitwerking van de businesscase.

3

Het perspectief van de werkzoekende

Voor werkgevers en gemeenten mag detacheren voor de doelgroep Participatiewet interessant zijn, in hoeverre zit de doelgroep daar zelf op te wachten?

Het uitgangspunt bij dit perspectief is dat iemand kan en wil werken – anders zouden we bij voorbaat al kunnen stellen dat om het even welke vorm van arbeid niet interessant is. Het gaat hier dus om het perspectief van iemand die ook daadwerkelijk op zoek is naar werk.

- *Ervaring*

Detacheren kan een nuttig instrument zijn om (opnieuw) werkervaring op te doen en aan het arbeidsritme te wennen. Ook kan het voor jongeren die vanuit het praktijk-onderwijs komen een goede manier zijn om zich te oriënteren op de arbeidsmarkt. Goede matching en begeleiding zijn hierbij cruciaal.

- *Stabiliteit*

Voorwaarde is wel dat er sprake is van stabiliteit voor de werkzoekende. Inkomenszekerheid is daarbij de belangrijkste factor. Dat is vooral relevant wanneer iemand dusdanig weinig werkt, dat een aanvulling vanuit de Sociale Dienst nodig is. Dat is met name het geval bij 0-uren contracten en bij part time werken, minder dan 28 uur. Vaak leidt dat tot een maandelijks wisselend inkomen met aanvulling/correctie in de opvolgende maand, wat voor veel uitkeringsgerechtigden problematisch is.

- *Perspectief*

Tot slot is het van belang dat er sprake is van duurzaamheid. Ofwel: de werkzoekende krijgt weer perspectief. Dat houdt enerzijds in dat iemand zich verder kan ontwikkelen en door kan groeien naar de juiste functie. Anderzijds gaat het er ook om dat iemand zekerheid opbouwt, met een vast contract bij werkgever of detacheerder en door pensioenopbouw.



Het perspectief van de gemeente

We concludeerden in voorgaande hoofdstukken dat het voor werkgevers én werkzoekenden uit de doelgroep Participatiewet interessant kan zijn. We schetsten daarbij een aantal randvoorwaarden en succesfactoren. Wat kan de gemeente vervolgens zelf bijdragen om succesvol te kunnen detacheren met de doelgroep Participatiewet?

Uitgangspunt: duurzaam perspectief voor werkzoekende

De kerngedachte is en blijft dat wordt gezocht naar een duurzame oplossing voor de werkzoekende. Daarbij zijn twee richtingen mogelijk:

- *Detacheren leidt tot duurzame uitstroom*
De meeste gemeenten die inmiddels detacheren met de doelgroep Participatiewet, geven aan dat dit een middel is om duurzame uitstroom te genereren. Detacheren is een nuttig instrument om een werkgever te laten wennen aan de doelgroep, en

maximaal te faciliteren om de geplaatste medewerkers uiteindelijk zelf in dienst te nemen.

- *Detacheren is ook een vorm van duurzaam werk*

Gemeenten kunnen ook stellen dat detacheren – zeker binnen de huidige arbeidsmarkt – eveneens een vorm van duurzaam werk is. Reguliere arbeidskrachten worden ook vaak op deze manier ingezet bij werkgevers. Belangrijk aandachtspunt is hier wel dat wordt gewerkt met een constructie die recht doet aan de kwaliteiten van de

De inzet van detacheren moet passen binnen het instrumentarium van de gemeente. Hieronder een voorbeeld uit de praktijk van de deelnemers aan het werkatelier detacheren:

Welke instrumenten zet de gemeente voor welke doelgroepen in?				
	Detacheren	Loonkosten-subsidie	Re-integratie trajecten	Sollicitatie-training e.d.
< 30%	■	■	■	■
30 – 60%	■	■	■	■
60 – 80%	■	■	■	■
> 80%	■	■	■	■

Antwoordopties: ■ ja / ■ nee / ■ beperkt
NB.: exclusief beschut nieuw

Bij het detacheren voor de doelgroep met een loonwaarde van meer dan 80% neemt het gevaar op marktverstoring toe! Lees hier meer over in hoofdstuk 8.

individuele medewerker, zowel qua werkplek als qua tarief. Deze richting mag geen excuus zijn om een nieuwe Wsw te creëren.

Welke informatie heb je nodig voor je van start kunt?

Goed detacheren vereist een goede voorbereiding. Wat moet of wil je als gemeente weten voor je van start kunt gaan?

- *Hoe ziet de omgeving eruit?*
Welke werkgevers zijn er, waar hebben die werkgevers behoefte aan en in hoeverre zijn ze bereid personen uit de doelgroep aan te nemen? Hoe staat het ervoor met de werkgelegenheid? En met welke volumes heb je als gemeente zelf te maken?
- *Wat levert het op?*
Stroomt de doelgroep hiermee daadwerkelijk uit naar regulier werk, en zo ja: hoeveel? Wat levert het op voor je klanten (zowel werkgevers als werkzoekenden)? En wat levert het financieel op?
- *Wat zijn de risico's?*
Wat zijn de financiële risico's? En hoe zit het met de veiligheid van de doelgroep? Wat gebeurt er als wet- en regelgeving verandert (zoals nu bijvoorbeeld met loonkostensubsidie)?
- *Hoe brengen we de raad in positie?*
De gemeenteraad zal graag willen weten hoe zij in positie blijven – een vraag die extra speelt als de detachingsfaciliteit is uitbesteed of binnen een GR valt. Hoe houden ze grip, hoe kunnen ze sturen en controleren op zowel plaatsingen als financiën?

Besef: dit is iets anders dan wat de gemeente altijd deed

Gemeenten moeten beseffen dat ze zich hier

op een fundamenteel ander terrein begeven dan waar ze zich altijd mee hebben beziggehouden. Zij zullen zich dan ook moeten bezinnen op de vraag wat ze zelf doen, en wat ze uitbesteden. Bij alles wat gemeenten besluiten zelf te doen, zullen ze moeten inventariseren welke kennis en expertise nodig is, en wat ze daarvan zelf al in huis hebben. In het algemeen geven we de volgende richtlijnen mee:

- Alles op het vlak van rechtmatigheid kan de gemeente prima zelf afhandelen (aanvullende uitkering, subsidies, etc.).
- Wat betreft doelmatigheid kan het verstandig zijn taken uit te besteden aan partijen waar de kennis en ervaring met zowel de doelgroep als het instrument reeds in huis is, zoals (voormalige) SW-bedrijven.
- Het kan zinvol zijn het detachingsinstrument dichtbij het WSP te houden.

Los van wat de gemeente zelf doet en uitbesteed, is het van belang dat de gemeente in elk geval de regie behoudt. Belangrijke politieke keuzes die de gemeente dient te bepalen, en waarop zij zal moeten sturen en verantwoording vragen:

- Bepalen voor welke doelgroepen detacheren wordt ingezet.
- Selecteren van geschikte kandidaten voor detachering.
- Bepalen hoe lang het instrument wordt ingezet (kan verschillen per doelgroep).
- Bepalen welke kosten in rekening worden gebracht aan de werkgever (loonwaarde, begeleiding, overhead).
- Bepalen of arbeidscontracten 1 op 1 gekoppeld worden aan inleencontracten/ hoe wordt omgegaan met leegloop.
- Vaststellen gehanteerde arbeidsvoorwaarden voor gedetacheerden.
- Wijze van samenwerking met andere overheidsdiensten in de werkgeversdienstverlening.

5

Procesinrichting

In het voorgaande hoofdstuk merkten we al op dat het belangrijk is om te beseffen dat detacheren niet bepaald een gangbare activiteit is voor gemeenten. De inrichting van detacheren vergt een inrichting van processen waar de organisatie niet noodzakelijk al ervaring mee heeft. Waar liggen de aandachtspunten?

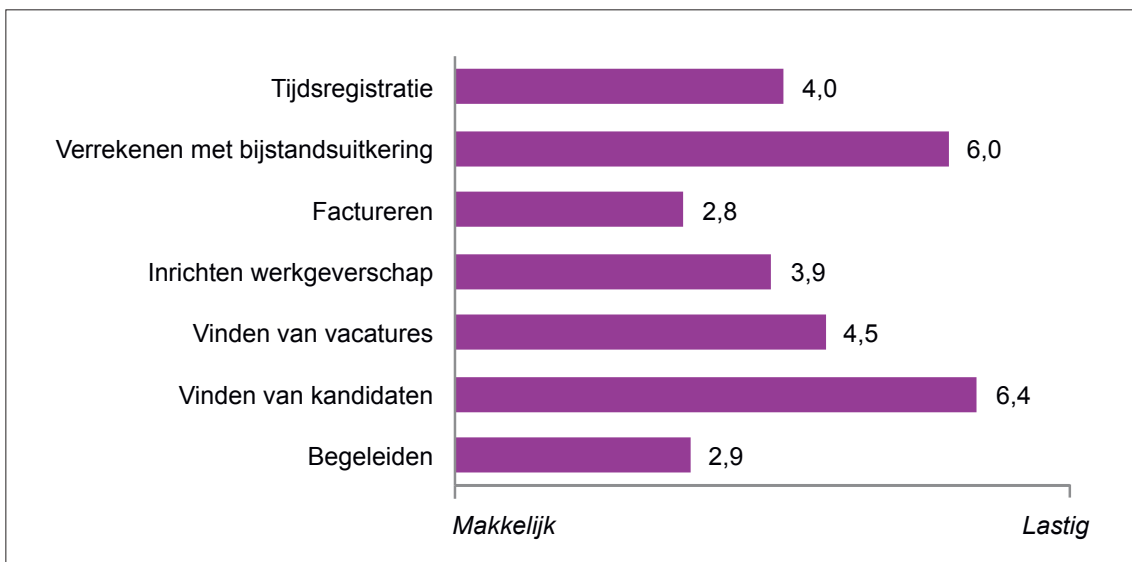
- Voor gemeenten die gaan detacheren geldt over het algemeen dat atypische processen meer aandacht vragen en lastiger zijn te organiseren. Denk daarbij specifiek aan ontzorgen van werkgevers, facturatie van inlenende werkgevers en tijdsregistratie.
- Sociale werkbedrijven hebben in het algemeen al ervaring met inrichting van die processen. Door de afstand tot de gemeente vergt bij hen met name matching en het vinden van kandidaten en het proces van verrekening met de bijstandsuitkering extra aandacht.



De deelnemers van het werkatelier detacheren is gevraagd aan te geven wat bij hen al goed gaat en wat nog zwakke punten zijn bij het detacheren voor de doelgroep Participatiewet, als ook welke quick wins en welke uitdagingen zij identificeren. Wat sommige detacheerders als kracht zien, is voor anderen juist nog een zwak punt – dat verklaart te overlap in deze categorieën. Onderstaand een samenvatting van de reacties:

Wat gaat goed?	Wat zijn zwakke punten?
<ul style="list-style-type: none"> • Ontzorgen van werkgevers • Voldoende kennis en expertise in huis om goed te kunnen detacheren • Goede matching en begeleiding 	<ul style="list-style-type: none"> • Ontzorgen van werkgevers • Matching lastig vanwege niet aansluiten doelgroep op binnengehaalde vacatures • Procesinrichting en automatisering
<ul style="list-style-type: none"> • Markt trekt aan, veel vacatures en meer bereidheid bij werkgevers • Meer inzetten op dienstverlening (MVO/PSO/SROI/etc.) • Proces optimaliseren 	<ul style="list-style-type: none"> • Wegvallen LKS/onduidelijk wat komen gaat • Doelgroep wordt zwakker, moeilijk om voor detachering geschikte doelgroep te vinden • Verhouding met gemeente
Welke quick wins kun je behalen?	Welke belemmeringen voor doorontwikkeling zie je?

Hoe makkelijk of lastig zijn onderstaande processen in te richten?



6

Een sluitende businesscase

In voorgaande hoofdstukken kwam al een aantal keer het financiële perspectief ter plaatse. Want hoe kom je als detacheerder tot een sluitende businesscase? In dit hoofdstuk bespreken we stap voor stap de opbouw van het tarief, als ook de keuzes die daarin gemaakt kunnen worden.

Uitgangspunt in de voorbeeldberekening is een werknemer van 56 jaar, met een loonwaarde van 55% die voor 0,8 fte inzetbaar is.

Kosten en baten van detachering voor gemeente of werkbedrijf	
Kosten	Baten
A. Kosten loonkostensubsidie (i-deel)	B. Besparing Participatiewetuitkering (i-deel)
C. Loondoorbetalingsrisico en ontslagrisico (meestal doorbelast aan werkgever; ontslagrisico geldt alleen bij detacheringen > 2 jaar)	
D. Administratiekosten (soms doorbelast aan werkgever)	
E. Loonwaardemeting, begeleiding (meestal via w-deel)	
F. Kosten overhead (wie betaalt?)	

Voor de berekening van de opbouw van het uurtarief voor inleners, vervangen we component A – loonkostensubsidie – door loonkosten, en component B – besparing Participatiewetuitkering – door de component werkgeverslasten. De opbouw van het tarief ziet er daarmee als volgt uit:

A. Loonwaarde

- De werkgever betaalt in principe alleen de loonwaarde.
- Het wettelijk minimumloon (WML) per maand, inclusief vakantietoeslag (VT) bedraagt € 1.691 per maand.

- Gecorrigeerd voor loonwaarde en fte-percentages bedragen de loonkosten excl. werkgeverslasten € 744 per maand (€ 6,6 per uur).

N.B.: voor de berekening van het maandbedrag naar het uurbedrag gaan we in dit rekenvoorbeeld uit van 1.350 werkzame uren per jaar.

B. Werkgeverslasten

- Werkgevers betalen gemiddeld 23% werkgeverslasten voor de gedetacheerde medewerkers. Per 1 januari 2018 wordt dit 23,5%.

- De werkgeverslasten (sociale lasten) bedragen € 171 per maand (€ 1,5 per uur).
- Per 1 januari 2018 wordt de premiekorting vervangen door het loonkostenvoordeel (LKV). Voor werknemers uit de doelgroep banenafpraak bedraagt het LKV € 1,01 per verloond uur (maximaal € 2.000 per jaar)¹. De werkgeverslasten per uur worden daarmee verlaagd tot € 0,5 per uur. De LIV is in dit rekenvoorbeeld buiten beschouwing gelaten.

C. Opslag loondoorbetaling

- Wanneer een werknemer ziek is, dan is de werkgever verplicht om loon door te betalen en re-integratieinspanningen te verrichten. Dit geldt zowel voor werknemers met een vast dienstverband als werknemers met een tijdelijk dienstverband.
- WeenerXL, dat ruime ervaring heeft met detacheren van mensen uit de Participatiewetdoelgroep, hanteert een opslag van 5%, dat is plusminus € 67 per maand (€ 0,7 per uur).

N.B.: in de voorbeeldberekening van WeenerXL is rekening gehouden met het feit dat alleen mensen die tot het Doelgroepenregister behoren recht hebben op een no risk polis. Voor de overige mensen uit de doelgroep zet WeenerXL een zogenoemde low-risk polis in. De kosten bedragen gemiddeld 5%.

D. Opslag administratiekosten

- De gemeente/het werkbedrijf maakt administratiekosten, onder andere voor het organiseren van de loonwaardemeting en voor het vaststellen en administreren van de loonkostensubsidie.

- Berenschot hanteert voor administratie een ervaringscijfer van € 375 per plaatsing. We vermenigvuldigen deze met een factor twee, omdat er meestal meerdere plaatsingen nodig zijn voor het bereiken van een duurzame plaatsing. Dit leidt tot een opslag van € 0,5 per uur.

E. Begeleiding en loonwaardemeting

- De kosten voor begeleiding lopen sterk uiteen en zijn zowel afhankelijk van de persoon (vaak de loonwaarde), als het type werk en de uitvoeringsorganisatie. Bovendien is de begeleiding kort na een plaatsing meestal intensiever en neemt de intensiteit in de maanden daarna geleidelijk af. Berenschot hanteert daarom een bandbreedte van € 750 tot zo'n € 3.000 per jaar (het gemiddelde bedrag is € 1,4 per uur).
- De kosten voor de jaarlijkse loonwaardemeting bedragen naar schatting € 500 per jaar (€ 0,4 per uur).

F. Eventuele opslag overhead

- Er bestaat discussie of, en zo ja, in welke gevallen gemeenten overhead in rekening brengen. Het antwoord hangt af van:
 - (a) marginale of integrale kostprijs,
 - (b) juridische overwegingen (Wet Markt en Overheid).
- Uit de Overheadbenchmark van Berenschot blijkt dat de overhead van gemeenten gemiddeld 32,9% bedraagt. Toegepast op (a) de loonwaardemeting, (b) begeleiding, (c) administratie bedraagt de overhead € 0,8 per uur.

¹ Zie <https://www.uvw.nl/werkgevers/overige-onderwerpen/wet-tegemoetkomingen-loondomein/loonkostenvoordeel-lkv/detail/hoeg-hoog-is-lkv-per-werknemer>.

Conclusie

- Afhankelijk van de vraag welke kostencomponenten wel en niet worden doorberekend in de inleenvergoeding, ontstaat er een minimale, gemiddelde en maximale variant van de inleenvergoeding.
- Bevinding Berenschot uit eerder onderzoek: bij inleentarieven van meer dan € 12,- per uur wordt het voor inleners niet meer rendabel om medewerkers met een loonwaarde van rond de 50% in te zetten.

Opbouw inleenvergoeding	
A. Loonwaarde (excl. wg-lasten)	€ 6,6
B. Werkgeverslasten	€ 0,5
C. Opslag ontslagrisico en loondoorbetalingsrisico	€ 0,7
Minimale inleenvergoeding	€ 7,8
D. Opslag voor administratie	€ 0,5
Gemiddelde inleenvergoeding	€ 8,3
E. Opslag voor begeleiding en loonwaardemeting	€ 1,8
F. Opslag voor overhead	€ 0,8
Maximale inleenvergoeding	€ 10,9



Werkgeverschap

Inzet van detacheringen betekent dat je als gemeente (of andere (semi-)publieke organisatie) werkgever wordt van de doelgroep Participatiewet. De vraag is hoe je optimaal invulling kan geven aan dit werkgeverschap. Hier bestaat geen eenduidig antwoord op, maar er zal wel altijd sprake zijn van een afweging van verschillende belangen: dat van de medewerker, dat van de inlenende opdrachtgever en dat van de detacheringsorganisatie. Bij de detacheringsorganisatie spelen op de achtergrond vaak ook nog verschillende politieke belangen mee.

Op basis van deze belangenafweging kan je een antwoord formuleren op een aantal vragen die relevant zijn bij het vormgeven aan werkgeverschap:

1. Hoe ga je om met detacheringsovereenkomsten?
2. Welk arbeidsvoorwaardenpakket wil je gebruiken?
3. Voor welke organisatievorm kies je?

De detacheringsovereenkomst

Een tweetal aspecten zijn van belang bij een detacheringsovereenkomst:

- *Het uitzendbeding*

Binnen de ABU of NBBU cao bestaat de mogelijkheid om medewerkers de eerste 78 weken te verlonen met een uitzendbeding. Dit betekent dat als het werk – om wat voor reden dan ook – ophoudt, niemand gebonden is aan de overeenkomst. Het uitzendbeding biedt maximale flexibiliteit tegen minimale kosten. Opdrachtgevers zullen hier blij mee zijn, maar voor medewerkers betekent het weinig stabili-

teit en zekerheid. Voor hen zal het dus minder positief zijn. Als detacheerder kan je er voor kiezen om niet te werken met een uitzendbeding, zonder de extra kosten door te belasten. Dit is positief voor zowel de opdrachtgever als de medewerker, maar in dit geval draag je als detacheringsorganisatie weer zelf een groter financieel risico – en de vraag is of je dit risico kan en wil dragen.

- *De duur van de overeenkomst*

De wet geeft veel ruimte om zelf invulling te geven aan de mate van flexibiliteit die je wilt organiseren binnen een detacheringsorganisatie. Aan de ene kant van het spectrum zou je er bijvoorbeeld voor kunnen kiezen om mensen alleen maar op basis van uitzendbeding te laten werken. Aan de andere kant van het spectrum kan je er voor kiezen om alle medewerkers voor onbepaalde tijd op contract te nemen, zonder daarbij rekening te houden met de duur van de opdracht. In de praktijk zullen de meeste detacheringsorganisaties een

keuze maken die ergens in het midden ligt – of gebruik maken van een aantal contractvormen. De basis voor deze afweging heeft te maken met de visie die je als organisatie hebt op detacheren.

Een mogelijke visie is dat je iedereen zoveel mogelijk kans wilt geven op werk en dat detacheringen medewerkers de kans geeft om te werken. Vanuit de overtuiging dat recente werkervaring (bijvoorbeeld opgedaan in detacheringen) de kansen op de arbeidsmarkt altijd vergroten, is het een reële optie om bij detacheringen ook te werken met contracten voor onbepaalde tijd. Op deze manier biedt je werknemers stabiliteit en zekerheid en geef je ze de kans om op meerdere plekken werkervaring op te doen. Het nadeel is alleen wel dat het leeglooprisico in dit construct hoog is, wat zich vertaalt in hogere kosten óf voor de opdrachtgever, óf voor de detacheringorganisatie. Die kosten moet je wel kunnen dragen.

Een andere mogelijke visie is dat je detacheringen alleen wilt inzetten wanneer er direct uitzicht is op een dienstverband bij de opdrachtgever, bijvoorbeeld als een opdrachtgever wel de intentie heeft om de medewerker zelf in dienst te nemen, maar aan de voorkant nog enige 'drempelvrees' heeft. Binnen deze visie lijkt het logisch om alleen met dienstverbanden van maximaal drie, of bijvoorbeeld zes maanden te werken. Dit is positief voor de medewerker, omdat hij altijd uitzicht heeft op een vaste baan en het is – in termen van kosten – ook positief voor opdrachtgever en detacheringorganisatie. Het nadeel van deze visie zit hem in de beperking: er is in de markt ook veel plek voor medewerkers om tijdelijk aan de slag te gaan, en deze plekken benut je met deze visie niet, wat dus betekent dat medewerkers die hiervoor in aanmerking zouden kunnen komen thuis blijven zitten.

Op basis van deze – en vergelijkbare – afwegingen kan je een keuze maken over de manier waarop je met de duur van arbeidsovereenkomsten om wilt gaan. Natuurlijk kan je hierbij ook kiezen voor een mix van verschillende vormen.

De arbeidsvoorwaarden

Voor wat betreft de arbeidsvoorwaarden zijn er een aantal opties:

- *ABU cao*
 - Een uitgewerkte en algemeen geaccepteerde cao.
 - 5,5 jaar flexibel detacheren.
 - Loon 1 jaar WML (allocatie doelgroep Participatiewet), daarna inlenervolgend.
 - Inclusief pensioenvoorziening (Stipp).
 - Onderhoud van de cao in overleg met vakbonden en werkgeversorganisaties.
- *Eigen arbeidsvoorwaardenregeling*
 - Op maat in te vullen.
 - Intensiever in uitwerking en onderhoud.
- *Geen regeling (burgerlijk wetboek)*
 - De goedkoopste oplossing: minimum loon, weinig tot geen secundaire arbeidsvoorwaarden.
 - Minder flexibiliteit dan binnen de ABU cao.
- *CAR-UWO*
 - Medewerkers worden ambtenaar, en voelen zich volledig deel van de ambtelijke organisatie.
 - Met name goede secundaire arbeidsvoorwaarden. Dit brengt ook een risico met zich mee: medewerkers gaan er financieel op achteruit wanneer ze in dienst gaan bij inlener.

De organisatievorm

Voor wat betreft de organisatievorm zijn er grofweg vier mogelijkheden te onderscheiden:

- Gemeentelijke afdeling
- Dochteronderneming (BV/NV/Stichting)
- Joint venture met externe partij
- Uitbesteden aan marktpartij

Welke aspecten spelen een rol in de afweging?

- *Efficiëntie en effectiviteit*
De urenregistratie moet op orde zijn, gekoppeld aan een salarisadministratie en factuuradministratie. Je gegevens over medewerkers en inleners moeten altijd 100% op orde zijn. Dat is makkelijker gezegd dan gedaan gezien het aantal mutaties dat er plaatsvindt, het doorvoeren van indexaties en wetswijzigingen. Een payroll-organisatie kan hier uitkomst bieden.

- *Praktische haalbaarheid*
Welke kennis en expertise is al binnen je eigen organisatie aanwezig? En welke beperkende factoren zijn er? (Denk aan de mogelijkheden die er zijn voor de inkoop van ICT-systemen voor urenregistratie, salaris en facturatiesysteem).
- *Principiële afweging*
Je hebt te maken met een kwetsbare doelgroep; hoe verantwoord vind je het (of niet) om het werkgeverschap voor deze doelgroep te beleggen bij een externe, commerciële partij?

Voor meer verdieping en achtergrondinformatie bij de genoemde mogelijkheden verwijzen we u naar de publicatie [Arbeidsvoorwaardelijke modellen voor detacheren onder de Participatiewet van Cedris](#).



8

Hoe ga je om met (mogelijke) marktverstoring?

Een aspect waar gemeenten rekening mee moeten houden wanneer zij detacheren inzetten voor de doelgroep Participatiewet, zijn de gedragsregels uit de Wet markt en overheid. Alhoewel de titel van deze wet anders doet vermoeden, is de Wet markt en overheid geen aparte wet, maar een hoofdstuk in de Mededingingswet (Hoofdstuk 4b). De wet beoogt het gelijke speelveld tussen overheden en ondernemingen te creëren door ongewenste concurrentie door de overheid met het bedrijfsleven te voorkomen.² Het is van belang dat de Wet markt en overheid dus géén verbod kent op economische activiteiten door de overheid, zolang de gedragsregels in de wet maar gevolgd worden.

De Wet markt en overheid is alleen van toepassing op overheden. De Wet markt en overheid bevat vier gedragsregels:

1. Integrale kosten doorberekening: overheden moeten ten minste de integrale kosten van hun goederen of diensten in hun tarieven doorberekenen.
2. Bevoordelingsverbod³: overheden mogen hun eigen overheidsbedrijven niet bevoordelen ten opzichte van concurrerende bedrijven.
3. Beperking gegevensgebruik: overheden mogen de gegevens die ze vanuit hun publieke taak verkrijgen, niet gebruiken voor economische activiteiten die niet dienen ter uitvoering van deze taak. Dit verbod geldt niet als andere overheidsorganisaties of bedrijven ook over de gegevens kunnen beschikken.
4. Functiescheiding: als een overheid op een bepaald terrein een bestuurlijke (bijvoorbeeld toetsende) rol heeft voor bepaalde economische activiteiten en ook zelf die economische activiteiten uitvoert, mogen niet dezelfde personen betrokken zijn bij de uitoefening van de bestuurlijke bevoegdheid en bij het verrichten van de economische activiteiten van de overheidsorganisatie.

In de praktijk kan met name de verplichting om de integrale kostprijs te hanteren een diepgravende analyse vergen. De integrale kostprijs is namelijk een ander begrip dan de marktprijs: de integrale kostprijs kan zowel hoger als lager zijn dan de marktprijs.

² De Wet markt en overheid zou vijf jaren na inwerkingtreding vervallen (1 juli 2017) waardoor bepalingen in de Mededingingswet weer komen te luiden zoals zij luiden voor inwerkingtreding van die wet. Met het besluit van 31 januari 2017 (Staatsblad 2017, nr. 34) wordt de werkingsduur van de Wet markt en overheid verlengd met een periode van twee jaar tot 1 juli 2019.

³ Deze gedragsregel is alleen van toepassing indien de overheid zich via een overheidsonderneming (aparte entiteit) op de markt begeeft en niet als de gemeente zelf de economische activiteit verricht.

Deze wet is niet van toepassing op de sociale werkvoorziening omdat de Wet Sociale Werkvoorziening expliciet is uitgezonderd wat betreft de gedragsregels onder 1 en 2.

Welke vorm van marktverstoring kan ontstaan?

Redenerend vanuit de gevolgen voor betrokkenen (commerciële uitzendbureaus) kunnen er twee (vermeende) marktverstoringen bestaan waardoor uitzendbureaus omzet mislopen:

- Andere (commerciële) uitzendbureaus kunnen geen 'reguliere' kracht meer detacheren op een plek waar iemand uit de doelgroep LKS is gedetacheerd; je moet ten minste de integrale kostprijs hanteren om niet oneerlijk te concurreren. Concreet betekent dit dat alle overheadkosten moeten worden meegenomen in het aan de werkgever in rekening gebrachte tarief.
- Indien alleen de gemeente en/of het sociaal werk-/Participatiebedrijf toegang krijgt tot de doelgroep en de subsidie die daarmee gepaard gaat, wordt andere uitzendbureaus deze mogelijkheid ontnomen.

Welke keuzes heb je als overheid om strijd met de Wet markt en overheid te voorkomen?

Als de Wet markt en overheid van toepassing is, is het soms mogelijk om de gedragsregels te volgen en heeft deze oplossing de voorkeur. In de praktijk leidt met name het doorberekenen van de integrale kostprijs niet tot de door de gemeente gewenste uitkomst. In dat geval kan een 'algemeen belang besluit' of het uitbesteden van de activiteiten aan de markt uitkomst bieden.

De gemeente heeft de volgende mogelijkheden:

- *De (economische) activiteiten overlaten aan de markt*
Er is geen sprake van strijd met de Wet markt en overheid indien toegang tot de doelgroep, jobcoaching, tegemoetkoming werkgevers en eventueel voor eigen rekening nemen van administratiekosten aangeboden worden aan alle daarin geïnteresseerde werkgevers en uitzendbureaus. Het aanbestedingsrecht is in dit verband overigens een belangrijk aandachtspunt.
- *Deelnemen aan het economisch verkeer en de volledige kostprijs doorberekenen*
De gemeente (of een uitvoeringsorganisatie van de gemeente) detacheert en voldoet aan de Wet markt en overheid door de volledige kosten daadwerkelijk in rekening te brengen aan inleners, dus inclusief alle overheadkosten én daarnaast de drie andere gedragsregels na te leven.
- *De economische activiteiten in een besluit aanmerken activiteiten zijnde in het 'algemeen belang'*
Het belang om selectie, matching en begeleiding in overheidshanden te houden en zo zorgvuldigheid en duurzaamheid te borgen (bijvoorbeeld voorkomen cherry picking) kan, mits zorgvuldig gemotiveerd, opwegen tegen de belangen van commerciële uitzendbureaus. Een algemeen belang besluit dient zorgvuldig te worden beargumenteerd. Het ligt voor de hand dat een algemeen belang is te beargumenteren voor de doelgroep met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt. Deze redenering gaat echter niet zonder meer op voor de doelgroep met een relatief kleine afstand tot de arbeidsmarkt.

Waarborgen voor aanmerken algemeen belang

Het aanmerken van een economische activiteit zijnde in het algemeen belang vergt een besluit van de gemeenteraad.⁴ In dit besluit (vormingsproces) moet met name gelet moet worden op: zorgvuldige motivering, een expliciete belangenafweging en inspraak. Bovendien is van belang dat het algemeen belang besluit getoetst kan worden door een onafhankelijke rechter.

Een zorgvuldige motivering vereist in ieder geval beantwoording van de volgende vragen: Welk concreet algemeen belang is aan de orde, hoe wordt dit belang daadwerkelijk gediend door de economische activiteit (in dit geval detacheren)? Wat zijn de gevolgen voor betrokkenen (commerciële uitzendbureaus)? Hoe valt de belangenafweging uit tussen de nadelige gevolgen voor de betrokkenen en het te beschermen algemeen belang? Het is vanzelfsprekend niet mogelijk om tot een zorgvuldige belangenafweging en motivering van het algemeen belang te komen zónder dat betrokkenen de gelegenheid hebben gehad om hun belangen toe te lichten (inspraak).

Wat betreft de rechtsbescherming van ondernemingen tegen 'lichtvaardig' genomen algemeen belang besluiten, is het bestuursrecht soms bijzonder complex waar het gaat om de bevoegde rechter en het moment waarop rechtsmiddelen kunnen worden

ingesteld. Voor het eindresultaat zijn al die complexiteiten echter irrelevant: op een of andere manier is (uiteindelijk) altijd rechterlijke toetsing van het algemeen belang 'besluit' mogelijk. Indien de rechter het algemeen belang besluit vernietigt⁵, heeft dit verstrekende consequenties en kunnen mogelijk hoge schadeclaims volgen. Daarnaast kan Autoriteit Consument & Markt ook zonder dat sprake is van een uitspraak van de rechter een eigen, onafhankelijk, onderzoek starten en bij overtreding boetes opleggen.

Met name voor de groep mensen met een relatief kleine afstand tot de arbeidsmarkt zal het lastiger zijn afdoende te onderbouwen dat het algemeen belang zo groot is dat een uitzondering op de Wet markt en overheid gerechtvaardigd is.

Ten slotte is van belang dat het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat op dit moment een aanscherping van de Wet markt en overheid voorbereidt, met name op het punt van de (motivering van) algemeen belang besluiten.⁶ Ook het regeerakkoord kondigt een wijziging van de Wet markt en overheid aan.⁷ Het is daarom zaak om de ontwikkelingen nauwgezet te volgen en alleen na grondige analyse te besluiten om bepaalde activiteiten aan te merken zijnde in het algemeen belang.

⁴ Zie ook: <https://europadecentraal.nl/onderwerp/europees-mededingingsrecht/gedragsregels-wet-markt-en-overheid/het-algemeen-belang-besluit/>

⁵ <http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RBROT:2017:6538>

⁶ Zie: <https://www.internetconsultatie.nl/wijzigingmarktenoverheid>

⁷ https://www.kabinetformatie2017.nl/documenten/publicaties/2017/10/10/regeerakkoord-vertrouwen-in-de-toekomst_zie_pagina_34

Perspectief werkgever, gemeente en werkzoekende

- Biedt werkgevers een flexibel instrument met één aanspreekpunt voor match, begeleiding en administratie
- Detacheren levert naar verwachting duurzaam werk op voor de doelgroep (al dan niet via uitstroom)
- Inkomenszekerheid voor werknemers in relatie tot aanvullende uitkering (let specifiek op 0-uren contracten en deeltijd aanstellingen)
- Businesscase vanuit perspectief gemeente gemaakt
- De risico's voor de gemeente zijn in kaart gebracht
- Er is duidelijkheid over de positie van de raad en de sturing die de gemeente kan uitoefenen op de hierna genoemde stappen

Werkgeverschap

- Besluit over voor welke doelgroepen detacheren wordt ingezet
- Besluit over de duur van de inzet van detacheren
- Besluit over te hanteren arbeidsvoorwaarden

Businesscase

- Uitwerken realistische businesscase
- Besluit over welke kosten worden doorberekend aan inleners
- Besluit over hoe om te gaan met mogelijke marktverstoring

Organisatievorm

- Inventariseren aanwezige kennis en expertise t.a.v. detacheren bij gemeente (en sociaal werkbedrijf)
- Besluit over organisatievorm
- Taken worden dusdanig belegd dat een efficiënte, betrouwbare en servicegerichte detacheringorganisatie ontstaat

Werkgever in beeld

- Er is bij de inlenende partij (werkgever) draagvlak op zowel directieniveau als op de werkvloer
- Goede begeleiding van zowel kandidaat als collega's en directe leidinggevende worden mogelijk gemaakt

Werkzoekende in beeld

- Degene die de match maakt kent de werkzoekende en weet wat diens mogelijkheden en beperkingen zijn



Bezoekadres:

Koningin Wilhelminalaan 3
3527 LA Utrecht

Postadres:

Postbus 8151
3503 RD Utrecht

Telefoon: 030 - 290 68 00

info@cedris.nl

www.cedris.nl

Cedris is de landelijke vereniging voor sociale werkgelegenheid en re-integratie. De leden van Cedris zorgen voor een goede match op de arbeidsmarkt tussen werkgevers en mensen met een vergrote afstand tot de arbeidsmarkt. Hiervoor maken ze gebruik van de zes instrumenten voor een succesvolle uitvoering van de Participatiewet en de banenafpraak.