

# vast werk met detacheren

een verkennend onderzoek naar toekomstbestendige detachering van  
mensen met een arbeidsbeperking

Jan Dirk Gardenier

Aart van Bochove

Rob Manders

Jurre Rass

in opdracht van de SBCM en Cedris

januari 2020



CAB fundeert beleid





# Vast werk met detacheren

een verkennend onderzoek naar  
toekomstbestendige detachering  
van mensen met een arbeidsbeperking

in opdracht van SBCM en Cedris

Jan Dirk Gardenier (CAB)

Aart van Bochove (bureau Blaauwberg)

Rob Manders (bureau Blaauwberg)

Jurre Rass (CAB)

januari 2020

## Inhoud

<b>1</b>	<b>Aanleiding en vraagstelling onderzoek .....</b>	<b>5</b>
1.1	Aanleiding.....	5
1.2	Vraagstelling.....	5
1.3	Leeswijzer .....	6
1.4	Detacheringsfaciliteit.....	6
1.5	Regionale expertbijeenkomsten.....	7
<b>2</b>	<b>Waar gaat het over? De huidige arbeidsmarkt en beleid, de doelgroep en het instrument.....</b>	<b>9</b>
2.1	De onderkant van de arbeidsmarkt.....	9
2.2	Beleidsdebat.....	10
2.3	De doelgroep .....	12
2.4	Detachering: het instrument .....	12
<b>3</b>	<b>Perspectief uit de regionale expertbijeenkomsten.....</b>	<b>17</b>
3.1	Tweedeling op de arbeidsmarkt .....	17
3.2	Waarom zien werkgevers mensen met een arbeidshandicap als een risico .....	18
3.3	Hoe kan detachering dat risico verkleinen? .....	18
3.4	Regionale verschillen.....	19
3.5	Analyse van de vraag.....	20
<b>4</b>	<b>Een toekomstbestendige detacheringsfaciliteit .....</b>	<b>22</b>
4.1	Oproep: geen extra regels, niet één landelijk model .....	22
4.2	Verschillende proposities .....	22
4.2	Uitwerken van de regionale proposities .....	24
<b>5</b>	<b>Doelgroep, voorwaarden en valkuilen.....</b>	<b>26</b>
5.1	De doelgroep .....	26
5.2	Voorwaarden.....	27
5.3	Valkuilen .....	28
<b>6</b>	<b>Conclusies en overwegingen.....</b>	<b>29</b>
6.1.	De hoofdvraag .....	29
6.2.	De deelvragen.....	30
6.3.	Overwegingen .....	33
	<b>Bijlage 1: Overzicht van de deelnemers aan de expertsessies en hun werk.....</b>	<b>35</b>

# 1 Aanleiding en vraagstelling onderzoek

motto:

*“Niets is nieuw. Oplossingen liggen niet in regelingen, maar in goede wil: werkfitte kandidaten of kandidaatfitte bedrijven”*

Arjen Edzes, op de regionale expertbijeenkomst in Groningen.

## 1.1 Aanleiding

In 2015 is de Participatiewet ingevoerd. Het doel van de wet is om meer mensen aan het werk te krijgen, bij voorkeur in het reguliere bedrijfsleven. Gemeenten hebben de beschikking over een aantal instrumenten om de afstand tot de arbeidsmarkt voor kwetsbare doelgroepen overbrugbaar te maken. Naast trainingen en begeleiding zijn er financiële instrumenten om het voor werkgevers aantrekkelijker te maken mensen met een arbeidshandicap in dienst te nemen. De belangrijkste daarvan zijn de loonkostensubsidie (LKS) en de no-risk polis. De loonkostensubsidie compenseert de werkgever voor de lagere productiviteit vanwege de arbeidsbeperking. De no-risk polis biedt de werkgever looncompensatie bij ziekte.

SBCM – het AO-fonds voor sociale werkgelegenheid - heeft in 2018 onderzoek laten uitvoeren naar de soorten dienstverbanden die personen met een arbeidshandicap uit de Participatiewet krijgen als zij met loonkostensubsidie aan het werk gaan. Het gaat dan specifiek om de doelgroep LKS-banenafpraak en LKS-beschut werk. Dit is de groep die voor 2015 in aanmerking kwam voor een dienstverband onder de cao van de Sociale Werkvoorziening. SBCM heeft naar aanleiding van dat onderzoek de zorg uitgesproken dat duurzaamheid van werk voor en/of de duurzame inzetbaarheid van mensen in kwetsbare posities onder druk staat. De analyse is dat deze groep zich moet handhaven op een deel van de arbeidsmarkt waar sprake is van een grote dynamiek en onzekerheid. Door tijdelijke- of oproepcontracten, een beperkt aantal uren, wisselende werkgevers, minimale arbeidvoorwaarden (geen pensioen, geen middelen voor ontwikkeling) is hun positie slecht en kwetsbaar.

Het is dus duidelijk heel lastig om mensen met een arbeidsbeperking een vast contract te geven, met voldoende en normale arbeidvoorwaarden en ontwikkelingsmogelijkheden. Gezien deze omstandigheden en de kwetsbaarheid van de doelgroep is het risico op uitval groot. De vraag is naar voren gekomen of een detachingsfaciliteit – met de mogelijkheid van contracten voor onbepaalde tijd – een oplossing kan bieden voor dit vraagstuk.

Het doel van dit onderzoek is om inzicht te verkrijgen in zowel de behoefte als de mogelijke vormgeving van een toekomstbestendige detachingsfaciliteit.

## 1.2 Vraagstelling

In dit onderzoek verkennen we *hoe stakeholders in het werkveld de mogelijkheden zien om met behulp van detachering mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt duurzaam te laten uitstromen, tegen betere arbeidvoorwaarden dan nu en met een grotere zekerheid van werk (minder korte contracten).*

Meer specifiek leggen we de stakeholders de volgende onderzoeksvragen voor:

1. *Welke meerwaarde zou een detachingsfaciliteit moeten hebben om voor alle betrokken actoren (doelgroep, inlener, uitlener en gemeente) zinvol en interessant te zijn?*
2. *Hoe zou een detachingsfaciliteit er uit moeten zien wil het voldoen aan voorgaande meerwaarde, inclusief financiële randvoorwaarden?*
3. *Hoe ziet de doelgroep eruit voor wie een dergelijk detachingsinstrument nodig is om duurzaam betaald werk te blijven verrichten?*
4. *Welke vormen van detachering (individueel, groep) bieden voor welke type medewerkers de beste waarborgen voor duurzaam werk en arbeidsontwikkeling?*

### 1.3 Leeswijzer

We beginnen deze rapportage met een kort overzicht van de context. Hoe ziet de arbeidsmarkt voor de kwetsbare populatie eruit anno 2019, maar ook wie is de doelgroep en wat is detacheren wel en wat is het niet, komen daarbij aan de orde? En wat is de stand van het beleidsdebat? Na deze compacte inleiding gaan we over tot een weergave van de inhoud uit de gesprekken.

In hoofdstuk 3 gaan analyseren we de opbrengsten van de vier regionale expertbijeenkomsten. Is een toekomstbestendige detachingsfaciliteit mogelijke en zo ja, hoe ziet die er dan uit.

In hoofdstuk 4 sommen we de randvoorwaarden op waar aan een toekomstbestendige detachingsfaciliteit moet voldoen. Daarbij bespreken we ook benoemde risicofactoren.

In het laatste hoofdstuk formuleren we de conclusies en een set aanbevelingen voor Cedris/SBCM.

### 1.4 Detachingsfaciliteit

Het is nog best lastig om een volledige definitie te geven van het begrip detachingsfaciliteit. Detacheren wordt voor veel verschillende situaties gebruikt. Die verschillen komen o.a. tot uitdrukking in twee publicaties: de door een consortium van overheidspartijen uitgebrachte Detachingswijzer (2016) en een Cedris verkenning uit 2017.<sup>1</sup>

In de Detachingswijzer wordt uitgegaan van een publieke detachingsfaciliteit uitgevoerd door SW-bedrijven (of gemeentelijke afdelingen). Er worden verschillende 'modellen' geschetst; elk met weer andere arbeidsvoorwaarden, formele arbeidsrelaties en regie over de detachering (publiek of private uitvoering). In alle gevallen is het financiële plaatje licht negatief tot net neutraal. Een bijdrage voor de begeleidingskosten uit het Participatiebudget is zowel voor het SW-bedrijf als de werkgever noodzakelijk om de businesscase sluitend te krijgen.

In de Cedris verkenning van 2017 wordt een striktere definitie gegeven: een publiek-privaat detachingsbedrijf. Idealiter participeren ongeveer vijf tot tien werkgevers in het bedrijf waaronder in ieder geval de overheid. De werknemers worden in eerste instantie tijdelijk gedetacheerd, bij één van de partners of een andere werkgever. Bij goed functioneren krijgen zij na afloop van het tijdelijk contract een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd. De detachingsfaciliteit moet op deze

---

<sup>1</sup> Detachingswijzer: publiek detacheren onder de Participatiewet; ongewenst of juist noodzakelijk? (2016) & Detacheren met impact, een verkenning naar het publiek-private detachingsbedrijf (2017)

wijze bijdragen aan een duurzame uitstroom van personen met een arbeidsbeperking naar het reguliere bedrijfsleven.

In elk geval is duidelijk dat het bij detacheren gaat om een bedrijf (de uitlener) dat werknemers die zij in dienst heeft detachert bij een ander bedrijf (de inlener) om daar activiteiten uit te voeren. Dit wordt allemaal 'detachering' genoemd; ook in de vier regionale expertbijeenkomsten. Formeel is er echter sprake van verschillende contractvormen, uitzenden en (groeps)detacheren, maar ook om payrolling, contracting (hierbij worden geen specifieke werknemers 'geleverd', maar wordt een opdracht (resultaat) aangenomen), proefplaatsing/uitlenen met behoud van uitkering. In het volgende hoofdstuk gaan we hier verder op in.

De verschillende definities van wat men onder 'detacheren' verstaat heeft de toon van dit onderzoek bepaald. Onvermijdelijk heeft de reukelijkheid van het begrip geleid tot een zeer diverse, soms ook weinig convergerende, opbrengst. Daar komt de bestaande systeemcomplexiteit, met tal van regelingen en subsidies, nog eens bovenop. Niettemin hebben we getracht in deze notitie een heldere, koersvaste toon te betrachten.

## 1.5 Regionale expertbijeenkomsten

Voor het verkrijgen van inzichten en indrukken 'uit het veld' zijn een viertal regiobijeenkomsten georganiseerd. De vier regio's zijn: Noord (Friesland, Groningen, Drenthe), Zuid (Limburg, Brabant en Zeeland), Oost (Overijssel, Gelderland en Flevoland) en West (Utrecht, Noord- en Zuid-Holland).

Er is gekozen voor deze regionale opzet omdat er arbeidsmarkt per regio verschilt. Maar nog belangrijker, in de Participatiewet zijn arbeidsmarktregio's ingericht die decentraal beleid en uitvoering moeten ontwikkelen en coördineren. De regionale aanpak brengt de stakeholders uit de regio bij elkaar om met hen de mogelijkheden van een toekomstbestendige detacheringsfaciliteit te verkennen. We denken daarmee een rijker beeld te krijgen dat beter aansluit bij de regionale wensen en behoefte dan als we een landelijke exercitie hadden gedaan.

Met vier afzonderlijke regionale expertbijeenkomsten kunnen we een aardig palet schetsen van de huidige praktijk inclusief de – eventueel verschillende – behoeften en ideeën die er leven rondom een mogelijke detacheringsfaciliteit.

In de vier bijeenkomsten zijn experts uit bestuur, uitvoering, beleid en wetenschap uitgenodigd; deze mix van specialisaties hebben we nadrukkelijk gekozen om een integraal beeld te kunnen schetsen. Het gaat om stakeholders uit de volgende groepen:

- SW-bedrijven en sociale / inclusieve detachering- en uitzendbureaus (in de rol van uitleners)
- Regionale werkgevers (in de rol van inleners)
- Gemeenten (in de rol van opdrachtgevers P-wet)
- Regionale vertegenwoordigers van werknemers en vakbonden (doelgroep, cliëntenperspectief)
- Wetenschappers met kennis van de onderkant arbeidsmarkt en vormen van arbeidsrelaties en overeenkomsten tussen werkgever en werknemer

De deelnemers zijn nadrukkelijk uitgenodigd te reageren als 'denktank'. De bijeenkomsten zijn niet bedoeld om overeenstemming te bereiken over een nieuwe vorm van detachering of om een

eindproduct vanuit hun organisaties te ondertekenen. Door de gevarieerde samenstelling van de deelnemers zijn de verschillende perspectieven waarmee tegen dit vraagstuk kan worden aangekeken goed vertegenwoordigd.



## 2 Waar gaat het over? De huidige arbeidsmarkt en beleid, de doelgroep en het instrument

Omdat detacheren een instrument is in de regionale arbeidsmarkt, voor een specifieke doelgroep, verkennen we in dit hoofdstuk achtereenvolgens, de (regionale) arbeidsmarkt, de doelgroep voor wie detacheren bedoeld is en gaan we verder in op welke vormen van detacheren er zijn. In dit onderzoek verkennen we, met andere woorden, of het arbeidsmarktinstrument ‘detacheren’ een beleidsinstrument kan worden.

In de regiobijeenkomsten is meermaals gerefereerd aan bredere ontwikkelingen binnen het sociaal domein die van belang zijn in dit kader. Wij constateren dat in de verkenning naar een toekomstbestendige detacheringsfaciliteit twee niveaus van argumenten zijn. Op het eerste niveau gaat het om de detacheringsfaciliteit zelf; hoe ziet die eruit en voor wie is die bedoeld? Op het tweede niveau gaat het om de bredere context van de arbeidsmarkt; de vraag naar laaggekwalificeerd werk, de vraag naar flexibele arbeid, regionale verschillen op de arbeidsmarkt, beelden over lastige regelingen of de weerstand tegen het herstellen van de oude werkvoorziening.

Het tweede niveau gaat in feite over de levensvatbaarheid van een toekomstbestendige detachering. Beide bepalen de mogelijkheden voor een toekomstbestendige detacheringsfaciliteit. De mogelijkheden voor een detacheringsfaciliteit worden door de omgeving bepaald.

### 2.1 De onderkant van de arbeidsmarkt

Er is voldoende laaggekwalificeerd werk. Maar de perspectieven van dat werk zijn maar matig, om uiteenlopende redenen:<sup>2</sup>

- Laaggekwalificeerd werk wordt vaak in zware omstandigheden verricht of is routinematig van karakter, bijvoorbeeld in de tuinbouw. Het is daarom niet populair, ook niet bij laaggeschoolden.
- Het is vaak werk met een piekbelasting of seizoensbinding, bijvoorbeeld oogst- of inpakwerkzaamheden. De continuïteit is onzeker.
- Er zijn vaak ‘schopstoelen’ voor het werk in zicht: outsourcing naar een goedkoper buitenland, of robotisering.
- De maatschappelijke waardering en de daarmee verbonden koopkrachtige vraag naar dit werk zijn vaak beperkt. Dat is goed zichtbaar in bezorgdiensten. Er is in de tarifiering in de bezorgingsindustrie stellig een ‘race to the bottom’ ontstaan.

Deze factoren hebben een zelfversterkend effect, het optreden van de één zet de ander in werking. Zo scheidt de impopulariteit van laaggekwalificeerd werk een vacuüm. Dat vacuüm wordt vaak gevuld met arbeidsmigranten. De tarifiering van het werk blijft navenant laag. Of het werk wordt volledig overgenomen door robots en machines.

Hoewel instabiel, is er wel degelijk een volume aan laaggekwalificeerd werk. Maar ‘werk’ staat in dit segment van de arbeidsmarkt niet per se gelijk aan ‘banen’. Het zijn vaak ‘taken’: afgebakende pakketten waar alleen basisvaardigheden voor nodig zijn; acties op zeer concreet instructieniveau.

---

<sup>2</sup> Voor een meer uitgebreide analyse verwijzen we naar onder andere de SCP essaybundel ‘Perspectief op de onderkant van de arbeidsmarkt’ van 2016.

Om van een combinatie van taken banen te maken, zijn tenminste drie dingen nodig. Ten eerste voldoende beschikbaarheid van taken. Bij een permanente en berekenbare vraag naar taken, ontstaan er veel meer mogelijkheden om die taken als een vaste baan te gaan organiseren. Maar omgekeerd, kunnen banen ook uiteen gevlochten worden tot afzonderlijke taken, jobcarving. Ten tweede coördinatie. Om de 'losse taken' zo te organiseren dat ze dezelfde productiviteit hebben als een baan, is begeleiding en coördinatie nodig, weer beroepsvaardigheden. En ten slotte logistiek en planning. De mensen die de taken of banen uitvoeren hebben vaak, vanwege hun arbeidsbeperking een lagere productiviteit, er zijn dus meer mensen nodig, en omdat er vaak sprake is van seizoensafhankelijkheid (groen en agrarisch) of bepaalde momenten op de dag dat werk kan worden gedaan (schoonmaak) moeten medewerkers ook goed gepland worden op beschikbaarheid, geschiktheid.

Naar de vraagstelling terug geredeneerd analyseren we het volgende:

- Het werk waarvoor gedetacheerd kan worden bestaat niet alleen uit banen, maar voor een aanzienlijk deel uit afzonderlijke, vaak 'kleinere' taken. De vraag naar dit soort taken is blijvend aanwezig, maar tevens hoogst instabiel.
- Er is ook een vraag naar detachering uit sociale ondernemingen of vanwege 'social return', die juist mensen met arbeidsbeperking een baan willen bieden. Daar hoort vaak de vraag naar begeleiding bij; die is voor de meeste bedrijven zelf moeilijk uit te voeren en is daarom vaak wordt 'ingekocht' bij SW-bedrijven en intermediairs.
- Door te 'detacheren' kan theoretisch een pakket van taken tot één of meer banen worden gemaakt en kan tijdelijke werk bij verschillende bedrijven gecombineerd worden tot een baan bij de detacheerder.
- De doelgroep van mensen met een arbeidshandicap voor deze vorm van toekomstbestendige detachering beschikt in veel gevallen niet over het vermogen om zelfstandig het werk te kunnen organiseren. Daarvoor is een detacheerder noodzakelijk
- Het samenstellen van een pakket aan taken aan sich lijkt vooral van toepassing op bedrijven of organisaties van enige omvang. In een klein bedrijf zijn er simpelweg minder afzonderlijke taken af te bakenen. Of het moet zijn dat meerdere kleine bedrijven nauw met elkaar gaan samenwerken om een pakket aan taken af te bakenen. Een detacheerder kan deze verschillende taken combineren door een goede en passende inzet van kandidaten. De complexiteit zal daarmee wel toenemen. Niet alleen in de samenstelling van een takenpakket, maar ook in de begeleiding en het omgaan met verschillende werkomgevingen.

## 2.2 Beleidsdebat

Bij de bespreking van het beleidsdebat rondom SW-bedrijven en het functioneren van de Participatiewet beperken we ons tot drie observaties die in het licht van dit onderzoek interessant zijn:

1. Er is veel gesproken over de afschaffing van de oude Sociale Werkvoorziening. De deelnemers onderschreven weliswaar dat de oude SW financieel onhoudbaar was; maar in termen van arbeidsmarktkansen bleek eigenlijk niemand enthousiast over de mogelijkheden

van de Participatiewet. De wet was een 'fact of life', geen vooruitgang. Nog tijdens de looptijd van dit onderzoek kwamen zelfs maatschappelijke geluiden – tot en met geluiden uit coalitiepartij CDA – dat de afschaffing van de SW een fout was die teruggedraaid moet worden.

Het kantelen van het politieke klimaat is zeker op middellange termijn van invloed op de kansen van een detachingsfaciliteit. Een snelle omvangrijke politieke draai, en volledig herstel van de oude SW, is niet te verwachten. De publieke herwaardering van de oude SW tekent in ieder geval de nadruk die in het domein wordt gelegd op bescherming van de kwetsbare doelgroep. Het gaat daarbij naast het bieden van voldoende zekerheid via een vast contract ook om adequate begeleiding en bieden van een berekenbare werkomgeving. Zaken waarover ook bij de vormgeving van een detachingsinstrument zal moeten worden nagedacht.

2. Tijdens de regionale expertbijeenkomsten gaf Arjen Edzes van de RUG aan dat de grote verschillen in het realiseren van de banenafspraken in de periode 2015-2017 niet gezocht moet worden in economische verschillen tussen regionale arbeidsmarkten, maar vooral in de wijze waarop werkgelegenheid vóór deze periode was georganiseerd en in de wijze en het tempo van implementatie van de Participatiewet. (UWV (2019) Regionale verschillen in banengroei, Den Haag).
3. Als klap op de vuurpijl verscheen tijdens het schrijven van dit rapport de evaluatie van de participatiewet van het SCP (*SCP, Eindevaluatie van de Participatiewet. Den Haag, 2019*). Die evaluatie is voor dit onderzoek relevant. Het SCP concludeert dat de Participatiewet:
  - voor jonggehandicapten met arbeidsvermogen een grotere kans op werk oplevert, maar tegen lagere lonen en met minder baan zekerheid
  - en voor de WSW doelgroep een kleinere kans op werk.

Het SCP stelt de vraag naar de beleidstheorie achter de Participatiewet: welke aannames, veronderstellingen en kennis – mogelijk gebaseerd op onderzoek, ervaring of verwachtingen en wensen - hebben het beleid aangedreven? Als we weten wat de aannames zijn, kunnen we ook beter beoordelen of inschatten waarom het wel of niet, of voor sommigen wel en anderen niet, of op bepaalde momenten wel en op andere tijdstippen niet heeft gewerkt. Het SCP onderscheidt vier aannames:

1. Mensen uit de doelgroep zijn in staat om te werken en doen dit ook graag
2. Instrumenten als loonkostensubsidie en jobcoaching werken als stimulans en dragen bij aan een match tussen aanbod en vraag
3. Eén regeling is eenvoudig, duidelijk en verhoogt daarmee de kansen voor de doelgroep
4. Verplichtingen en financiële prikkels werken stimulerend

Vervolgens constateert het SCP dat deze aannames niet kloppen:

ad 1. De meeste mensen willen wel werken, maar niet iedereen kan of lukt dat. 50% van de SW-doelgroep en 40% van de jonggehandicapten geeft aan dat zij dat niet kunnen.

ad 2. Het gaat niet alleen om beschikbaarheid van instrumenten; men moet ook weten dat ze er zijn en hoe ze werken. En de instrumenten moeten vertrouwd worden, plausibel zijn en bij de behoefte en de 'mindset' van de werkgever passen.

ad 3. Naast loonkostensubsidie, een no-risk polis zijn er veel andere instrumenten: begeleiding, training, proefplaatsingen en dergelijke, die maken dat het er niet één regeling bestaat, maar tenminste een mix van veel en verschillende ingrediënten. Die mix is niet geland als een welkome en veelzijdige instrumentenkoffer, maar als een warboel van regels en verplichtingen.

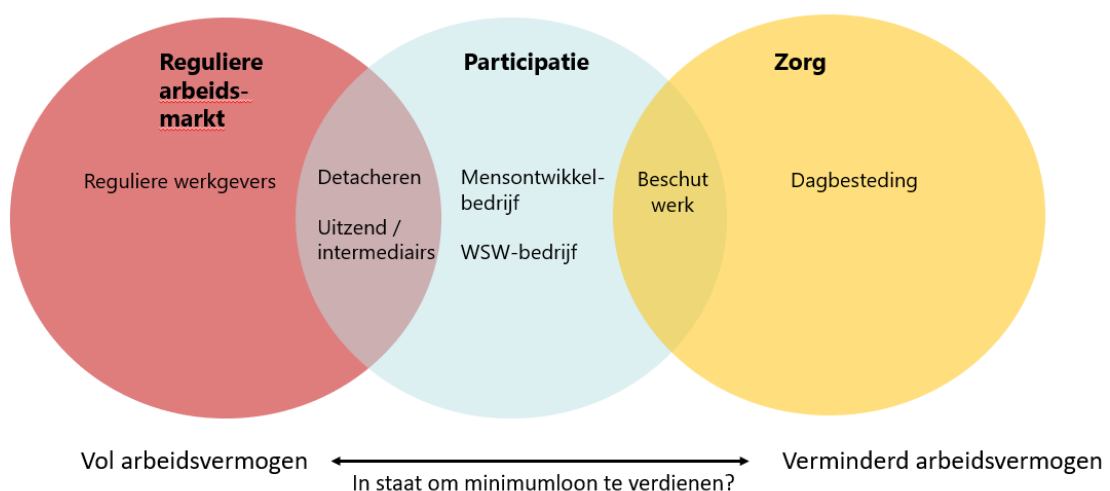
ad 4. Geld doet er toe, maar op een andere manier dan gedacht. Werkgevers vinden het normaal dat ze gecompenseerd worden voor lagere loonwaarde, maar geld alleen is niet voldoende om een arbeidsgehandicapte aan te nemen. Er wordt teveel uitgegaan van een homo economicus, zowel bij de gemeente, als bij de werkgever, als bij de arbeidsgehandicapte.

### 2.3 De doelgroep

Voor wie is de toekomstbestendige detachering bedoeld? In feite gaat het om de mensen die voor op 1 januari 2015 een indicatie voor de Wsw of de Wajong zouden hebben gekregen en nu onder de Participatiewet vallen. Het gaat nadrukkelijk niet over de doelgroep van SW-medewerkers, maar om mensen met een arbeidshandicap, die daardoor niet in staat zijn om een zelfstandig inkomen te verdienen op de reguliere arbeidsmarkt. Sinds 2015 vallen deze mensen onder de Participatiewet, die ook voor hen bedoeld is om zoveel mogelijk regulier te werken. Daarvoor zijn instrumenten beschikbaar als loonkostensubsidie (LKS), job coaching en de no-riskpolis. Het blijkt dat dat echter nog onvoldoende is om hen duurzaam te laten werken. Daarom wordt onderzocht hoe detacheren kan helpen om hen juist wel duurzaam – toekomstbestendig – te laten werken.

In het schema hieronder, dat dr. Arjen Edzes, assistant professor aan de RUG, presenteerde op de regionale expertbijeenkomst in Groningen, is het de groep tussen de reguliere arbeidsmarkt en dagbesteding. Ze vallen in dit schema binnen de groep ‘participatie’ en wel aan de linkerkant, waar deze overlapt met de ‘Reguliere arbeidsmarkt’.

Overlappende domeinen waarbij belangen niet gelijk lopen...



### 2.4 Detachering: het instrument

Op de regionale expertbijeenkomst in Leiden, presenteerde Peter Donker van Heel een schema waarin de verschillende vormen van wat in het algemeen spraakgebruik ‘detachering’ wordt

genoemd. Het gaat daarbij altijd over een uitlenende organisatie of **intermediair** (rechtsonder), deze kan de mensen in zelf in dienst hebben of uitzenden. De mensen die uitgezonden of gedetacheerd worden hebben een contract met de **inhurende organisatie** (in ons onderzoek vaak als bedrijven benoemd) via het intermediair. Er zijn dus twee contracten: één tussen de medewerker en het intermediair en de andere tussen de inhurende organisatie en het intermediair.



De verschillen tussen de verschillende vormen zijn:

- Uitzenden: werving en selectie door intermediair en met uitzendbeding
- Payrollen: werving en selectie door inlener
- **Detacheren: zonder uitzendbeding**
- Contracting: aannemen van een opdracht in plaats van selectie van medewerker

Wat in de oude SW-bedrijven (groeps)detachering werd genoemd was vaak contracting.

In het onderstaande schema gaan we dieper in op de verschillen en voor- en nadelen voor werknemer en voor de werkgever die de mensen inhuurt.

	Definitie rechtspositie <sup>3</sup>	Voor- en nadelen werknemer	Voor- en nadelen werkgever
--	--------------------------------------	----------------------------	----------------------------

<sup>3</sup> In dit onderzoek gaan we ervan uit de medewerkers in dienst zijn bij het SW-bedrijf of de detacheerder.

<p><b>Uitzenden</b></p>	<p>Contract tussen uitzender en werkgever. De detacheerder stelt de werknemer ter beschikking aan de werkgever. In een uitzendbeding wordt bepaald onder welke omstandigheden de arbeidsrelatie wordt beëindigd. Begeleiding en toezicht in principe door werkgever (inlener?).</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ Flexibel, op elk moment kan werknemer besluiten te stoppen</li> <li>- Veelal beperkte duur, werk stopt als opdracht voldaan is</li> <li>- Werk stop ook bij ziekte van werknemer</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ Flexibel instrument, goed inzetbaar bij piekbelasting</li> <li>+ Bij ziekte stopt het contract, geen sprake van doorbetaling</li> <li>- Instabiliteit, werknemer kan zonder aankondiging stoppen-verantwoordelijkheid voor begeleiding</li> </ul>
<p><b>Detacheren</b></p>	<p>Formele arbeidsrelatie tussen persoon en werkgever. In contract staat einddatum en urenafspraken. Veelal wordt werknemer begeleid door de detacheerder.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ Continuïteit en zekerheid, doorbetaling bij ziekte en/of geen werk voorradig</li> <li>- Opzegtermijn, werknemer kan niet zomaar stoppen</li> <li>- Na einddatum van overeenkomst kan werk stoppen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ Berekenbaarheid, contract inclusief opzegtermijn</li> <li>+ Bij ziekte betaalt detacheerder door en zorgt voor vervanging</li> <li>+ Begeleiding jobcoach (niet standaard)</li> <li>- Beperkte flexibiliteit, bij tegenslag is contract leidend</li> </ul>

<p><b>Groepsdetachering</b></p>	<p>de groepsdetacheerder gaat contractuele verplichting aan met bedrijf voor uitvoering van een opdracht. Selectie en inzet van werknemer is verantwoordelijkheid groepsdetacheerder.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ Continuïteit en zekerheid geboden door detacheerder</li> <li>+ Begeleiding door detacheerder</li> <li>- Na afronden opdracht stopt het werk</li> <li>- Geen 'onderdeel van bedrijf'</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ Verantwoordelijkheid voor kwaliteit product en dienst ligt bij detacheerder</li> <li>+ Verantwoordelijkheid voor begeleiding en toezicht ligt bij detacheerder</li> <li>- Vaak beperktere interactie met werknemers, daarmee is overgang naar individuele detachering of begeleid werken lastiger</li> </ul>
<p><b>Payrolling</b></p>	<p>De werknemer is in dienst van het payrollingbedrijf. Zij betalen het salaris. Functioneel en hiërarchisch is de werknemer bij de opdrachtgever aan het werk.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ Tijdens het project is er sprake van zekere continuïteit, vaak langer dan bij uitzend-contracten</li> <li>- Werknemer voelt zich minder verbonden met bedrijf</li> <li>- 'dubbele leiding, opdrachtgever en payroller</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ Werving en selectie door de inlener</li> <li>+ Flexibiliteit, als er geen werk meer is, hoeft de opdrachtgever geen salaris meer te betalen</li> <li>- Ondernemer blijft verantwoordelijk voor bepaalde zaken, zoals</li> <li>- Werknemer voelt zich minder verbonden met bedrijf</li> </ul>

In al deze vormen kunnen de volgende instrumenten worden ingezet:

<b>Loonkosten- subsidie en jobcoaching</b>  <b>No risk</b>	Mensen met arbeidshandicap door bedrijf in dienst genomen. Lagere arbeidsprestaties worden dan gecompenseerd door loonkostensubsidie. Maar ook kosten voor begeleiding vallen daar onder en een no-risk polis.  Deze instrumenten zijn zowel voor werkgevers (opdrachtgevers) als detacheerders beschikbaar.	+ Continuïteit en zekerheid + Begeleiding jobcoach Langere termijncontract	+ Compensatie van lagere arbeidsprestaties door LKS en ook scholings-subsidies/premiekortingen en + Vergoeding ziektekosten via no-risk polis + Begeleiding jobcoach  - Meer regelgeving
--	--	--	--

Uit onderzoek van Peter Donker, blijkt dat er verschillende motivaties zijn om mensen in de ene of andere vorm van flexibel werk in te zetten:

**Detachering:** aard van het werk, volatiliteit van het werk (werk is bijvoorbeeld seizoensgebonden), beschikbaarheid van personeel. Werving is niet belangrijk en kwaliteit personeel ook niet. De behoefte aan snelle beschikbaarheid en inzetbaarheid is lastig voor een deel van de doelgroep.

**Uitzenden:** volatiliteit van het werk. Ook hier geldt dat snelle beschikbaarheid en inzetbaarheid voor een deel van de doelgroep lastig is.

**Vast contract:** kwaliteit personeel. De meeste mensen uit de doelgroep komen hier niet voor in aanmerking. Vanwege hun arbeidsbeperking zijn zij beperkt inzetbaar voor de werkgever.

**Payrolling:** vooral de kosten en volatiliteit zijn leidend.



### 3 Perspectief uit de regionale expertbijeenkomsten.

We hebben in het vorige hoofdstuk de situatie aan de onderkant van de arbeidsmarkt kort verkend. De algemene analyse luidt dat de perspectieven voor mensen in laaggeschoold werk in ons land matig zijn, dat geldt zowel voor mensen met arbeidshandicap als zonder arbeidshandicap.

#### 3.1 Tweedeling op de arbeidsmarkt

We leven in tijden van economische hoogconjunctuur. Dat is op de arbeidsmarkt meer dan zichtbaar, het personeel is zeker in bepaalde sectoren niet aan te slepen. De grote tekorten doen zich voornamelijk voor in het hoger en middelbaar gekwalificeerde beroepenveld. Maar de druk is inmiddels zo hoog dat bedrijven hun zoekprofiel hebben uitgebreid naar de lager geschoolden.

Arbeidsmarktdeskundigen wijzen op het tijdelijke karakter van die arbeidsvraag. De vraag naar laaggeschoold werk is niet robuust door de toenemende complexiteit van onze werkomgeving. Er zijn veel 'losse klussen' die gedaan moeten worden in het bedrijfsleven, maar de optelsom van die klussen leidt niet perse tot een permanente vraag naar laaggeschoolde arbeid.

In de diverse regionale expertbijeenkomsten wordt dat beeld bevestigd.

De deelnemers constateren, net als onderzoek van SCP, WRR en CBS uit de afgelopen jaren, dat er sprake is van een tweedeling op de arbeidsmarkt. Er zijn mensen met vaste banen en goede arbeidsvoorwaarden en mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt, die vanwege hun opleiding geen vaste banen kunnen krijgen en afhankelijk zijn van flexibele dienstverbanden en lagere en slechtere arbeidsvoorwaarden. Op dit deel van de arbeidsmarkt – flexibel en lage lonen – moeten mensen met een arbeidshandicap hun plek vinden. Dat is ook de aanleiding van dit onderzoek. Detachering, waarbij mensen in dienst zijn van een detacheerder, die de verschillende taken of flexibele banen combineert tot een arbeidsovereenkomst, zou mensen met een arbeidshandicap kunnen helpen om economisch zelfstandig te zijn, zekerheid te hebben en zich te kunnen ontwikkelen.

Prof. Wendy Smits, van het ROA/UM liet op de regionale expertbijeenkomst in Eindhoven de volgende tabel zien. Daarin wordt de tweedeling heel duidelijk. Mensen met een lagere opleiding, dat geldt voor veel mensen met een arbeidshandicap, hebben contracten korter dan een jaar of zijn oproepkracht.

### Wie zijn de flexibele werknemers?

<b>Uitzicht op vast</b>		25-35 jaar	hoog opgeleid
<b>Jaar of langer</b>	vrouw	15-35 jaar	hoog opgeleid
<b>Korter dan een jaar</b>	vrouw	15-25 jaar	laag opgeleid
<b>Oproep-/invalkracht</b>	vrouw	15- 25 jaar (scholieren en studenten)	laag opgeleid
<b>Uitzendkracht</b>	man	25-35 jaar	laag en middelbaar opgeleid

### 3.2 Waarom zien werkgevers mensen met een arbeidshandicap als een risico

De vraag naar laaggeschoolde arbeid vindt, aldus het CBS, vooral een uitlaatklep in tijdelijke contracten. Daar komt nog bij dat de mensen met een arbeidsbeperking concurrentie hebben, van laaggeschoolde mensen zonder arbeidsbeperking, scholieren, statushouders en arbeidsmigranten. In de regioessies bleek dat mensen met een arbeidsbeperking last hebben van deze concurrentie. Loonkostensubsidie en de no-risk polis helpen om mensen met een arbeidsbeperking toch een arbeidscontract te geven, vaak gebeurt dat al in de vorm van detachering via een SW-bedrijf. De krapte op de arbeidsmarkt in de meeste regio's maakt dat werkgevers nu ook mensen met een arbeidsbeperking aannemen of via detachering of contracting inhuren. De indruk die ontstaat is dat mensen met een arbeidshandicap pas bij een grote krapte worden overwogen. Een aantal keren wordt ook aangegeven dat de regelingen ingewikkeld en complex zijn. Ook Arjen Edzes verwijst hiernaar op basis van onderzoek van UWV. De vraag is echter of het echt zo ingewikkeld is of dat werkgevers dat als argument gebruiken omdat ze mensen met een arbeidshandicap risicovol zien, vanwege vermeend hoger ziekteverzuim, onzekerheid over productiviteit en inzetbaarheid. Dat blijkt ook uit onderzoek van CBS, waarin werkgevers aangeven wel mensen met afstand tot de arbeidsmarkt te willen aannemen, maar dat in de praktijk veel minder doen.<sup>4</sup>

Exact om deze redenen heeft de overheid aanvullende instrumenten ingericht om het werkgeversrisico te verlichten bij het aannemen van mensen met een arbeidsbeperking of ziekte. De no-riskpolis compenseert werkgevers bij ziekte van een werknemer. Het loon wordt doorbetaald maar de ziektewet uitkering die 70 tot 100% van het dagloon uitmaakt wordt aan de werkgever overgemaakt voor iedere ziektedag. In de regio Zuid komt naar voren dat met name de no-riskpolis, meer nog dan loonkostensubsidie, door werkgevers wordt gezien als een instrument dat het risico voor hen verkleint.

Ook de sociale ondernemers op de regiobijeenkomsten zeggen dat, ondanks het feit dat zij principieel mensen met een arbeidshandicap in dienst willen nemen, loonkostensubsidie en jobcoaching noodzakelijk zijn om dat te kunnen doen. Ook voor hen geldt aan het einde van de dag een economische afweging.

Feit is dat werkgevers mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt (mensen met een arbeidshandicap) in dienst willen nemen, het zij direct met een dienstverband of indirect via detachering. Daarbij moet echter in acht worden genomen, dat dat alleen geldt in krappe arbeidsmarkten en met eenvoudige instrumenten, die voor werkgevers effectief zijn (de loonkosten verlagen). Voor werkgevers is het ook aantrekkelijk om mensen met een arbeidsmarktbeperking via detachering te laten werken omdat ze daarmee flexibiliteit krijgen die nodig is voor de taak- en klusseneconomie, die het voor hen lastig maakt om mensen altijd een vast dienstverband te geven.

### 3.3 Hoe kan detachering dat risico verkleinen?

Uit de bijeenkomsten komt een beeld naar voren van een botsing tussen de 'systeemwereld' van regelingen en premies enerzijds, en de marktvrage van werkgevers anderzijds. De vraag naar laaggeschoolde arbeid bestaat wel degelijk – zij het vrijwel altijd tijdelijk en met beperkt perspectief.

---

<sup>4</sup> SCP (2019), Arbeidsmarkt in kaart, werkgevers-editie 2, Den Haag.

Precies hier kan detachering of contracting (dat wat bij veel gemeenten en SW-bedrijven vaak 'groepsdetachering' wordt genoemd) het risico van de werkgevers verkleinen. Werkgevers zien het tijdelijke karakter van hun vraag naar arbeid, ook vanwege de WAB, als een risico. Als een detacheerder, een SW-bedrijf of een andere intermediair dit risico kan wegnemen, door de werknemers die worden gedetacheerd in dienst te nemen en werkzaamheden met een tijdelijk karakter bij verschillende bedrijven te koppelen, zodat mensen met een arbeidshandicap een 'hele baan' kunnen krijgen, zijn veel werkgevers bereid mensen met een arbeidshandicap in te huren; dit blijkt uit de expertbijeenkomsten. Gemeenten en SW-bedrijven zijn daarbij serieuze partijen, omdat zij veel mensen kunnen detacheren en veel ervaring hebben in het begeleiden van deze mensen op de werkplek; de zogenaamde jobcoaching.

Een ander veelgenoemd punt in vrijwel alle bijeenkomsten is het ingewikkeld ervaren systeem van loonwaardemeting. Zoals eerder aangegeven maakt een werkgever bij de inhuur van mensen met een arbeidsbeperking aanspraak op compenserende loonkostensubsidie. De hoogte van die subsidie is afhankelijk van de loonwaarde van de werknemer. Deze loonwaarde wordt bepaald aan de hand van het algehele arbeidsvermogen van een werknemer. Dat is echter vaak lastig, als het om taken gaat in plaats van banen. Dan komen er extra coördinatiekosten bij die niet in de loonwaarde zijn verrekend. Een ander punt dat naar voren kwam, was dat mensen met een arbeidsbeperking, niet een steeds gelijke loonwaarde hebben. Dat wisselt vanwege de aard van hun arbeidsbeperking. Soms hebben ze een hoge loonwaarde en op andere momenten een veel lagere. Iemand noemde een bandbreedte van de loonwaarde van één persoon die varieert tussen de 30% en 80%.

### 3.4 Regionale verschillen

We gebruiken in dit rapport veelvuldig het begrip 'regio'. Daarmee bedoelen we dat verschillen op de regionale arbeidsmarkten van invloed zouden zijn op de vraag naar een detacheringsfaciliteit. Maar ook dat de arbeidsmarktregio's juist in het leven zijn geroepen op regionale arrangementen te maken. Deze moeten aansluiten bij de arbeidsmarkt, vraag en aanbod van werk. Maar ook bij de regionale stakeholders. In de expertbijeenkomst in Noord bleek dat er grote publieke detacheerders zijn, de voormalige SW-bedrijven. Maar ook dat de vraag naar arbeid niet op dezelfde plek was als het aanbod. Dat maakt dat ook mobiliteit een issue is, om mensen met een arbeidsbeperking een baan te geven.

Zo merkte een bedrijf tijdens de gesprekken op geen vraag naar detacheringen vanuit het bedrijfsleven te signaleren of te kunnen mobiliseren, maar er wel de mensen voor in huis te hebben. Terwijl een ander bedrijf precies het tegenovergestelde signaleerde: wel vacatures of vraag, maar niet de geschikte mensen in huis.

Tijdens de expertbijeenkomsten kwam een voorbeeld aan de orde, waarbij de economische, culturele en organisatorische context van de regio een kans boden voor mensen met een arbeidshandicap. Hierin komen de vraag naar arbeid (economie), de bereidheid om ook 'andere' mensen aan te nemen (cultuur) en de specifieke organisatie van de detacheerder samen. In het boek 'Slimme Streken' beschrijft sociaal geograaf en city marketeer Gertjan Hospers een gebied dat ver van de economische centra ligt en toch goed functioneert, dankzij een sterk samenwerkingsklimaat, met een grote gunfactor, veel innovatie en met een cluster van bedrijven dat de regio op sleeptouw neemt. Hieruit blijkt dat regiospecifieke factoren, zoals cultuur en sociale verhouding vaak belangrijker zijn dan wet- en regelgeving als het gaat om werk voor mensen met arbeidshandicap.

Ook een minder politiek-gestuurde omgeving, zoals wel het geval is in een SW-bedrijf of een gemeentelijke organisatie, kan het gemakkelijker maken om mogelijkheden bij werkgevers te benutten. Slimme 'financial engineering', een pragmatisch arrangement uit de verschillende regelingen kan dan een passend pakket van maatregelen creëren.

### 3.5 Analyse van de vraag

Uit de regionale expertbijeenkomst blijkt dat financiële instrumenten zoals loonkostensubsidie en de no-risk polis weliswaar drempelverlagend kunnen werken, maar het onvoldoende zijn om werkgevers over de streep te trekken. Ook het SCP rapport constateert dit

Aan de hand van de vier regiobijeenkomsten komen we tot onderstaand overzicht.

	Analyse van de markt <span>vraag</span>	Ervaren problematiek	Wat moeten we in ieder geval niet doen?	Wat kan wel werken?
<b>Oost</b>	Veel kansrijke vacatures, genoeg kansen, sterke netwerken tussen bedrijven en gemeenten (SW-bedrijven)	Complexiteit systeem, te tijdrovend.  Individuele werkgevers kunnen geen vaste banen geven vanwege seizoenskarakter	Systeemoplossingen of blauwdrukken ontwerpen.  Werkgevers verplichten om mensen met arbeidshandicap aan te nemen.	Slimme oplossingen vinden om losse taken te combineren tot banen.  Banen met tijdelijk karakter combineren tot 'vaste banen'.  Publiek-private combinaties van detachingsbedrijven
<b>West</b>	Grote vraag, waarbij ook mensen met arbeidshandicap nodig zijn.  Vraag en aanbod van werk dicht bij elkaar.  SW-bedrijven worden als serieuze partij gezien	Complexiteit systeem.  Interne cultuur van SW-bedrijven die mensen vaak wil beschermen, en daardoor kans op uitstroom verkleint.	Systeeminterventie	Cultuurinterventie, vereenvoudigen systeem, professionaliseren detachering

<b>Noord</b>	<p>Veel vacatures, maar geografische verschillen, het aanbod is in de regio, de vraag in de stad.</p> <p>Traditioneel grote SW-bedrijven, vaak grootste werkgevers in de regio.</p>	<p>Beperkte mobiliteit van werknemers.</p> <p>Regionale samenwerking tussen gemeenten onderling en tussen gemeenten en bedrijven lastiger dan elders in het land.</p>	<p>Afgedwongen publieke samenwerking.</p> <p>Werkgevers verplichten mensen met arbeidshandicap aan te nemen</p>	<p>Verschillende routes bewandelen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 'open hiring',</li> <li>- verlonen uitkeringen,</li> <li>- inkoop overheid bij sociale ondernemingen</li> </ul>
<b>Zuid</b>	<p>Grote krapte op de arbeidsmarkt.</p> <p>Sterke regionale netwerken tussen gemeenten en bedrijven.</p>	<p>Risico van WAB, waarbij detacheren moeilijker (duurder) wordt.</p> <p>Opleiding en begeleiding op de werkplek.</p>	<p>Allemaal verschillende arrangementen en regelingen bedenken.</p>	<p>Simpel basisarrangement met mogelijkheden voor maatwerk in individuele gevallen.</p> <p>Externe begeleiding organiseren</p>

Het schema laat zich lezen als een kleine samenvatting van vier groepsbijeenkomsten exclusief alle opmerkingen over de detacheringsfaciliteit – deze komen in de volgende hoofdstukken aan bod.

In de laatste kolom treffen we door de deelnemers aangedragen 'andere oplossingen' aan. Wat daarin opvalt is de nadrukkelijk oproep tot pragmatische, regionale oplossingen in plaats van nog meer systeem. Nu kan een detacheringsfaciliteit worden opgevat als nog een systeemregeling, maar ook als een pragmatische oplossing die een match tussen werkgever en werknemer kan bevorderen. We verkennen in het volgende hoofdstuk hoe er vanuit de regiobijeenkomsten daarover wordt geoordeeld.

## 4 Een toekomstbestendige detachingsfaciliteit

Detachering van mensen bestaat al lang, ook voor mensen met een arbeidsbeperking. De SW-bedrijven deden dit ook voor 2015, de introductie van de Participatiewet, al lang. Waar wij in dit onderzoek vooral in geïnteresseerd zijn, is of detachering niet alleen als proefperiode kan dienen, maar een structurele oplossing kan bieden om mensen uit de Participatiewet met een arbeidshandicap of grote afstand tot de arbeidsmarkt, vanuit een vast dienstverband bij een publieke of private detacheerder uit te lenen aan reguliere werkgevers, tegen normale arbeidsvoorwaarden.

Op verschillende plekken in het land wordt geëxperimenteerd met nieuwe vormen van detachering voor mensen uit de Participatiewet. De vraag is of die verschillende praktijken kunnen leiden tot een toekomstbestendig concept inzetbaar over het hele land. Een 'detachingsfaciliteit' als leading practice.

We beantwoorden die vraag in een aantal korte subparagrafen.

### 4.1 Oproep: geen extra regels, niet één landelijk model

Om te beginnen moeten we vaststellen dat er geen behoefte aan het omschrijven van een detachingsfaciliteit in regels. Vrij nadrukkelijk wordt in alle vier de bijeenkomsten opgeroepen om de systeemdruk te beperken en waar mogelijk zelfs te verminderen. De huidige regels laten in ieder geval genoeg ruimte om zelf te experimenteren met detachering door SW-bedrijven. Dat laat de praktijk ook zien. Dat dit experimenteergedrag op regionale schaal leidt tot elke keer net weer een andere vorm wordt niet als belemmerend ervaren. Sterker, er is meermaals meegegeven dat er moet worden afgezien van de ontwikkeling van één systeem.

De expertbijeenkomsten geven input op dit punt:

1. Het gaat uiteindelijk om individuele mensen, daarom is maatwerk noodzakelijk. Blauwdrukken werken niet. Werkgevers die zich niet aan regels en 'het systeem' willen houden zijn in potentie belangrijke organisaties om mensen met arbeidsbeperking in te huren.
2. Het zit niet in de regels, maar in goede wil; werkfitte kandidaten en kandidaatfitte werkgevers maken duurzame inzetbaarheid mogelijk.
3. Fixeer je niet te veel op nieuwe wet en regels. Wees pragmatisch en kijk naar wat wel kan. Gebruik kennis en ervaring uit het verleden, bijvoorbeeld wat wel werkte bij de WIW en ID banen (de Melkertbanen).
4. De waarde van werk is belangrijker dan de vorm. Er zijn meerdere oplossingen, er is niet één vorm van detachering die het beste is voor iedereen.

### 4.2 Verschillende proposities

We bespraken eerder al de verschillende vormen van een detachingsfaciliteit: SW-bedrijven, publiek-private constructies, sociale coöperaties van de doelgroep zelf of van groepen private werkgevers, commerciële intermediairs. Die diversiteit aan beelden weerspiegelt zich in de opbrengst van de regiobijeenkomsten. We vatten in onderstaand schema de genoemde 'proposities' samen. Sommige hebben niet of slechts indirect betrekking op de mogelijk organisatie van een detachingsfaciliteit.

Daar moet bij gezegd worden dat de expertbijeenkomsten niet als doel hadden tot een vergelijk te komen. Binnen één en dezelfde regionale bijeenkomst zijn meerdere proposities geponeerd. En in het ene geval leidt dat tot vragen, discussies, instemming. En in het andere geval komt de genoemde propositie in zijn geheel niet meer ter sprake. Onderstaande weergave heeft daarmee meer het karakter van een rijke ‘grabbelton’ aan mogelijkheden, dan een afgestemd beeld over levende voorkeuren voor één of meerdere proposities.

Propositie	Opmerkingen
<p><b>1. Privaat</b> Carrousel vormen van groep werkgevers met arbeidsvraag, als vangnet voor mensen wiens tijdelijk contract niet verlengd wordt.</p>	<p>In Enschede is dit geprobeerd, maar het bleek erg complex. Werk moet vergelijkbaar zijn. Elders wel gelukt, maar met één werknemer. Toekomstbestendige detachering is eigenlijk een carrousel, die past bij de regionale arbeidsmarkt.</p>
<p><b>2. Publiek</b> Een regionale publieke detacheringsvoorziening als terugvalbasis</p>	<p>Wordt door sommige deelnemers, maar ook door partijen die wel uitgenodigd waren, maar niet aanwezig, als herstel van ‘de werkvoorziening’ gezien. De meerderheid ziet dit als de mogelijkheid om werknemers goede arbeidsvoorwaarden te geven en vaste banen, bij een flexibele inzet bij inhuurders.</p>
<p><b>3. Publiek-private financiering</b> Publiek-private organisatie, ‘social impact bonds’ verbinden aan maatschappelijke opgaven</p>	<p>Social impact bonds zijn nog lang niet gemeengoed, ook hun effect en werkzaamheid is nog onduidelijk. Dat maakt dat partijen voorzichtig zijn om dit te gebruiken.</p>
<p><b>4. Begeleiding als sleutel</b> Begeleidingsfaciliteit, alleen begeleiding bij SW-bedrijven onder brengen</p>	<p>Begeleiding van mensen met een arbeidshandicap blijkt in alle gevallen, of het gaat om directe dienstverbanden bij werkgevers of via detachering, een belangrijke factor te zijn. Hier is veel ervaring aanwezig bij SW-bedrijven en gemeenten.</p>
<p><b>5. Inkoop selecteren op werk voor doelgroep</b> Slim inkoopbeleid van gemeenten, bij sociale ondernemingen of afspraken over ‘social return’</p>	<p>Feitelijk geen detacheringsoptie. Maar zou wel gebruikt kunnen worden door detacheerders om mensen te laten inhuren.</p>

<p><b>6. Anders selecteren en werven</b> Bedrijven stimuleren tot 'open hiring'</p>	<p>Open hiring is geen detacheringsoptie. Detachering zou wel vangnet kunnen bieden voor mensen en bedrijven als open hiring niet (meer) werkt voor werknemers of werkgevers, vanwege vraag naar werk of geschiktheid van de kandidaat.</p>
<p><b>7. Gesubsidieerd werk</b> Verlonen van uitkeringen</p>	<p>Kan als detacheringsoptie worden gebruikt. In een aantal gemeenten wordt geëxperimenteerd met basisbanen. Daarbij krijgen mensen een baan met behoud van uitkering. Als dat combinaties van kleinere banen zijn zou het vergelijkbaar zijn met detachering, zij het dat het tegen lage arbeidsvoorwaarden is.</p>
<p><b>8. Beleidsinstrument</b> Structurele no-riskpolis voor mensen die langer dan bepaalde periode in de bijstand zitten</p>	<p>Dit is geen detacheringsoptie, maar uit de expertbijeenkomsten blijkt dat dit één van de meest effectieve instrumenten is voor werkgevers om mensen met een arbeidshandicap zelf in dienst te nemen.</p>

## 4.2 Uitwerken van de regionale proposities

Er is kortom veel behoefte aan maatwerk en voldoende flexibiliteit om tot regionale oplossingen te komen. Per regio kan een propositie worden ontwikkeld – door een SW-bedrijf of coalitie van sociale ondernemingen – waarmee werkgevers kunnen worden benaderd.

We citeren achtereenvolgens uit de bijeenkomsten Oost en Zuid.

*“Het gaat meer om de juiste infrastructuur, dan om per se een ‘detacheringsoptie’ te creëren. Er is geen blauwdruk, een aanpak is niet te kopiëren, elke regio/gemeente zou daarom zijn eigen propositie moeten maken (met specifieke werkgevers, bepaalde sectoren, etc.). .... Je moet o.a. de mensen en werkgevers kennen, maar je kunt het nog wel organiseren. De arbeidsmarktregio is in meeste gevallen de juiste schaal. Een systeem voor ‘matching’ (zoals het UWV doet/gedaan heeft) is niet te bouwen.”*

*“Er is eerder een begeleidings- dan een detacheringsoptie nodig.... De bedrijven willen het (begeleiden) vaak wel, maar ze kunnen het vaak niet of weten het niet hoe het moet. Het is een vak om mensen met arbeidshandicap te begeleiden. Daarom is SW-bedrijf ooit in het leven geroepen. De cultuur bij werkgevers is vaak te hard, te rauw. Dus begeleiding moet dan ‘extern’ georganiseerd worden. Dit kan het bedrijf vaak niet zelf doen.”*



Geredeneerd vanuit de regiobijeenkomsten is er niet direct enthousiasme over het ontwerpen van een 'landelijke praktijk'. Dat betekent tegelijkertijd niet dat de regio's geen hulp nodig hebben. Uit de expertmeetings zijn veel vragen naar voren gekomen. Sommige vragen raken vooral de effectiviteit en efficiëntie van de huidige Participatiewet als geheel. Maar er zitten zeker vragen bij die hintten op de behoefte aan kennisopbouw en ervaringsuitwisseling als het gaat om detacheren.

Dat de eerste stenen voor die kennisopbouw nog moeten worden gelegd blijkt bijvoorbeeld uit onderstaand citaat uit de regiobijeenkomst Oost.

*"Kun je niet een vangnet of terugvangmogelijkheid creëren voor mensen waarvan een tijdelijk contract niet wordt verlengd, maar die wel in staat zijn om te werken? Hier zou een detacheringsfaciliteit kunnen helpen. Je zou als groep van werkgevers een carrousel kunnen vormen, als je dezelfde mindset hebt."*

In dezelfde sessie in Oost komen de deelnemers met de volgende, bijna samenvattende, conclusies en vragen terug.

*"De definitie van detachering is dus niet per definitie tijdelijk, maar er kan ook vanuit een vast dienstverband naar tijdelijke banen gedetacheerd worden.... We moeten geen nieuw SW bedrijf bouwen maar een sociaal ontwikkelbedrijf, waarbij we niet teveel op details en uitzonderingen gaan zitten. We moeten het gewoon 'plat slaan' en gaan doen. ....Maar waarom gebeurt het dan niet? Geen urgentie, andere belangen? ....Waarom lukt het in bepaalde regio's wel? Omdat mensen elkaar kennen en iets willen? En waarom komt de pragmatische houding ('we gaan het gewoon doen') in de praktijk niet van de grond, maar de bureaucratie wel?"*

Eerder kwam ook al de weerstand tegen het oude SW-bedrijf aan de orde. Dat zijn vaak meer ideologische overwegingen, dan bewezen praktijken op basis van onderzoek. Het is duidelijk dat het oude SW-bedrijf niet optimaal was, maar ook de huidige praktijk is dat niet. Vandaar de aanleiding tot dit onderzoek.

Alles wat toereikend is en in dit geval bijdraagt aan de duurzame uitstroom van de doelgroep wordt met beide handen aangenomen. Dat kan in sommige gevallen een detacheringsfaciliteit zijn, maar net zo goed een oplossing rondom de loonwaardemeting.

Groepsdetachering, in feite 'contracting', is het aannemen van een opdracht, in plaats van het plaatsen van mensen, is in veel gevallen een goede mogelijkheid om detachering toekomstbestendig te maken. Werkgevers zijn hiertoe gemakkelijker bereid omdat ze geen zorgen hebben voor de mensen en er is vaak al veel ervaring mee opgedaan voor de introductie van de Participatiewet.

## 5 Doelgroep, voorwaarden en valkuilen

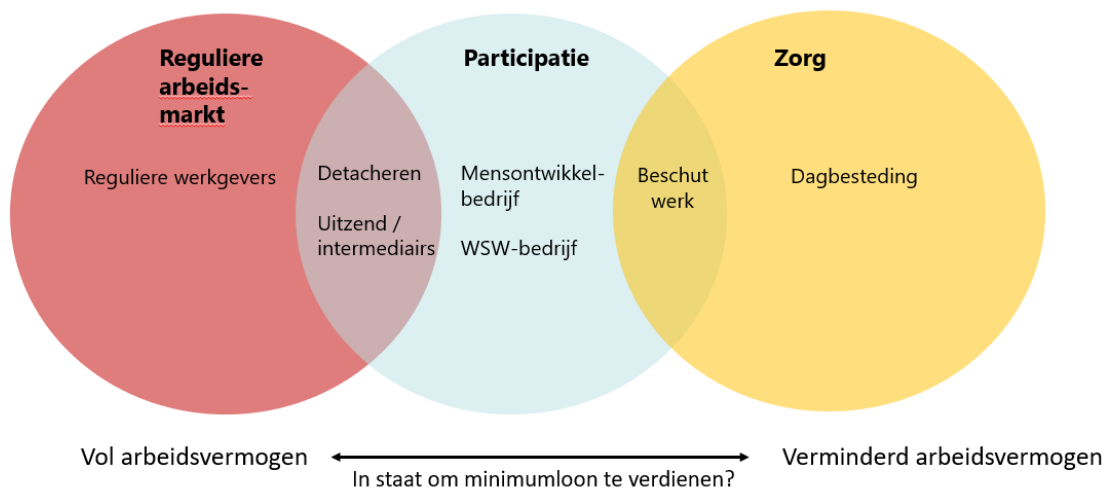
Met de belangrijke kanttekeningen uit het vorige hoofdstuk in gedachten gaan we na voor welke groepen een detachingsfaciliteit soelaas kan bieden. En vervolgens aan welke voorwaarden een faciliteit moet voldoen. We sluiten af met een weergave van de valkuilen die door deelnemers aan de regiobijeenkomsten zijn meegegeven.

### 5.1 De doelgroep

Uit de regionale expertbijeenkomsten komt niet direct een eenduidig beeld naar voren van de doelgroepen die geschikt zijn om te werken via een detachingsfaciliteit. De indruk bestaat dat het CV van de kandidaat niet meer zo belangrijk is, omdat instrumenten als loonkostensubsidie, no-riskpolis en jobcoaching die problemen compenseren.

Toch is er sprake van een groep voor wie detachering het beste geschikt is. In paragraaf 2.2. gingen we ook al in op de doelgroep. Daarbij werd onderscheid gemaakt tussen mensen die tijdelijk geen werk hebben, maar bij voldoende beschikbaar werk weer kunnen uitstromen naar een reguliere baan. Voor hen is toekomstbestendige detachering een optie. Sterker nog het belemmert hen soms om uit te stromen naar regulier werk. Vaak heeft regulier werk voor hen zelf ook meer voordelen.

Overlappende domeinen waarbij belangen niet gelijk lopen...



Aan de andere kant van het spectrum is er de arbeidsmatige dagbesteding. Ook hier is een dunne grens en bewegen mensen heen en weer. Mensen met een arbeidshandicap, kunnen vanwege hun handicap soms steeds minder werken, waardoor ze in dagbestedingstrajecten terecht komen. Omgekeerd kunnen mensen uit de arbeidsmatige dagbesteding zich ook ontwikkelen, zodat ze bijvoorbeeld via detachering toch veel meer regulier werk zouden kunnen doen. De grootste groep mensen die in aanmerking komt voor arbeidsmatige dagbesteding heeft echter teveel begeleiding of aanpassing van de werkplek nodig, waarbij te weinig arbeidsproductiviteit tegenover staat. Dit verschil kan ook met behulp van loonkostensubsidie niet overbrugd worden. Voor hen is detachering dan ook niet een passend instrument.

De doelgroep voor toekomstbestendige detachering bestaat dus uit mensen met een arbeidshandicap die – met begeleiding en loonkostensubsidie en andere instrumenten zoals

jobcoaching – voldoende productiviteit hebben om hen in te zetten bij reguliere werkgevers. Dat geldt ook voor sociale ondernemingen en coöperaties, zij het in iets mindere zin, maar ook daar gelden uiteindelijk economische wetten, blijkt uit de expertbijeenkomsten, waardoor er toch voldoende verdien capaciteit moet zijn.

Individuele detachering, waarbij persoonlijke kenmerken van de kandidaat belangrijk zijn, lijkt voorbehouden aan werknemers met een behoorlijke loonwaarde. Er zijn geen harde uitspraken gedaan over een minimale loonwaarde, maar algemeen wordt erkend dat groepen onder de 50% vrijwel onbemiddelbaar zijn naar het reguliere bedrijfsleven op individuele detacheringsbasis. In een groepsconstructie kan dat wel. Maar misschien is het beter om dan van contracting te spreken. Het SW-bedrijf of de intermediair heeft mensen in dienst en neemt opdrachten aan die door hen worden uitgevoerd.

## 5.2 Voorwaarden

Hieronder benoemen wij de belangrijkste voorwaarden voor een toekomstbestendige detachering die uit de regionale expertbijeenkomsten zijn gekomen. Wij gaan er vanzelfsprekend vanuit dat de detacheringsfaciliteit moet aansluiten bij de beleidsdoelstelling van de P-wet, dat mensen zo regulier mogelijk moeten werken. Dat betekent voor de werknemer wat meer risico's, voor de detacheerder een goed oog voor ontwikkelingsmogelijkheden van de mensen die worden gedetacheerd.

### **Financiële haalbaarheid**

Er was sprake van één evergreen als randvoorwaarde voor een detacheringsfaciliteit: de financiële haalbaarheid. Ook hier heeft het weer alles te maken met de productiviteit, en daarmee de loonwaarde, van werknemers. Duurzame inzetbaarheid, betekent dat er extra financiële middelen nodig zijn, zeker in economisch wat slechtere tijden.

### **Duurzaam karakter en wederkerigheid**

Het werk voor de mensen die worden gedetacheerd kan wel verschillend zijn per keer, maar moet toch enigszins vergelijkbaar zijn. Wederkerigheid tussen werkgever en werknemer is belangrijk, mensen moeten wat voor elkaar over hebben.

### **Lange adem**

Om echt toekomstbestendig te zijn moeten de partijen een lange adem hebben, ze moeten ook in slechtere tijden, met minder werk of met minder geschikte kandidaten moet men toch willen en kunnen doorgaan.

### **Meer regelvrijheid voor bedrijfsvoering**

Het probleem van de oude SW-bedrijven was de politiek-bestuurlijke sturing op de bedrijfsvoering. Toekomstbestendig kan alleen bestaan als detacheerders in eerste instantie economisch gestuurd worden binnen de set van voorwaarden zoals hier genoemd. Directe politieke sturing staat dat in de weg. Uit de expertbijeenkomsten blijkt dat tegenwoordig ook bij publieke – gemeentelijke organisaties – steeds meer de economische bedrijfsvoering centraal staat en dat de politieke sturing steeds meer naar de achtergrond verdwijnt. Daardoor kan sneller op markt vragen worden gereageerd en kunnen pragmatische arrangementen worden ontwikkeld die passen in de regionale arbeidsmarktsetting.

## Beschikbaarheid van publieke middelen

Detacheren voor deze groep mensen kan alleen met extra publieke middelen, deze bestaan al; loonkostensubsidie, no-riskpolis, jobcoaching. Maar deze staan bij veel gemeenten onder druk vanwege het beschikbare budget voor de Participatiewet. Toekomstbestendig detachering kan allen met structureel beschikbare publieke middelen.

### 5.3 Valkuilen

Tegelijkertijd zijn vanuit de regionale expertbijeenkomsten risico's en valkuilen genoemd.

#### 1. Duidelijk beeld van de doelgroep

Goede selectie van de kandidaten. Toekomstbestendig detachering is niet bedoeld voor mensen die wel kunnen uitstromen naar reguliere arbeidscontracten. Voor hen kan tijdelijke detachering, bijvoorbeeld als proefperiode, wel goed werken.

#### 2. Te lage tarieven

Detachering moet wel tegen goede en eerlijke tarieven om de gedetacheerden goede arbeidsvoorwaarden en ontwikkelingsmogelijkheden te geven. Hiernaar wordt onderzoek gedaan door Adlasz dat parallel aan dit onderzoek loopt.

#### 3. Sociale veiligheid op de werkplek

In het oude SW bedrijf werden gewone werkorganisaties als 'het vrije bedrijf' getypeerd. Voor een aantal mensen geldt echter nog steeds dat reguliere banen andere omgangsvormen hebben dan men gewend is en een grote nadruk op productiviteit kennen. De opdrachtgever en de detacheerder moeten ook deze meer softere factoren meenemen in de beoordeling om mensen te plaatsen. Voor een deel van de mensen die worden gedetacheerd is dit een risico.

#### 4. Leegloop

Leegloop, te weinig beschikbaar werk om mensen naar te detacheren, is een groot risico voor toekomstbestendige detachering. Detacheerders moeten ook slechtere periodes kunnen overbruggen.

## 6 Conclusies en overwegingen

In dit onderzoek hebben we verkend hoe stakeholders in het werkveld de mogelijkheden zien om met behulp van detachering mensen uit de Participatiewet met een grote afstand tot de arbeidsmarkt duurzaam te laten uitstromen, tegen betere arbeidsvoorwaarden dan nu en met een grotere zekerheid van werk (minder korte contracten).

In de regionale expertbijeenkomsten zijn de volgende onderzoeksvragen beantwoord. voor:

1. Welke meerwaarde zou een detacheringsfaciliteit moeten hebben om voor alle betrokken actoren (doelgroep, inlener, uitlener en gemeente) zinvol en interessant te zijn?
2. Hoe zou een detacheringsfaciliteit eruit moeten zien wil het voldoen aan voorgaande meerwaarde, inclusief financiële randvoorwaarden?
3. Hoe ziet de doelgroep er uit voor wie een dergelijk detacheringsinstrument nodig is om duurzaam betaald werk te blijven verrichten?
4. Welke vormen van detachering (individueel, groep) bieden voor welke type medewerkers de beste waarborgen voor duurzaam werk en arbeidsontwikkeling?

De vraag is of een detacheringsfaciliteit een nuttig hulpmiddel is om de kansen van deze groep te versterken.

### 6.1. De hoofdvraag

Tijdens de vier regionale gesprekken bleek deze vraag om tenminste twee redenen lastig te beantwoorden:

- Veel SW-bedrijven en ook hun partners in de directe omgeving (gemeenten) benaderen de vraag niet vanuit de arbeidsmarkt – mogelijkheden van kandidaten en mogelijkheden van werkgevers, maar vanuit de regelgeving en vanuit de financiële risico's. Op zich begrijpelijk: de status van de bedrijven onder Participatiewet is nog lang niet uitgekristalliseerd. En er is weinig financiële ruimte voor experimenten. Er is enig ongemak bij het instrument. De moraal in de sector is: zekerheid bieden aan kwetsbare mensen. Achter de vraag: zou het kunnen? – doemt snel dé vraag op: moeten we het willen? In een aantal bijeenkomsten werd de interne cultuur van publieke detacheerders om mensen te beschermen door hen 'binnen' te houden genoemd.
- Tegelijkertijd deelt iedereen op de expertbijeenkomsten dat de Participatiewet niet voldoende helpt om mensen met een arbeidsbeperking zo regulier mogelijk te laten werken. Er is iets nodig voor deze doelgroep. Wat en hoe daarover zijn de meningen nog zeer verdeeld, ook over wat echt helpt voor de doelgroep en wat niet. Er is wel overeenstemming dat er geen systeemverandering nodig is, maar slimme regionale arrangementen.

Detachering – begrepen als een plaatsing in tijdelijk werk bij een externe opdrachtgever van werknemers die in dienst zijn van een detacherende organisatie – is een volkomen geaccepteerde en waarschijnlijk ook onmisbare arbeidsrelatie op de Nederlandse arbeidsmarkt. Er is geen reden waarom dat in de kwetsbare categorie anders zou zijn. Een krachtige onderstreping van dit uitgangspunt was tijdens de gesprekken afkomstig van de woordvoerders vanuit de vakbeweging: uitzendarbeid en detachering zijn legitieme instrumenten, het gaat om de manier waarop.

Bij dit onderzoek was de vraag vooral hoe detachering toekomstbestendig vaste banen bij publieke of private detacheerders kan realiseren, zodat mensen die gedetacheerd worden vaste banen, goede arbeidsvoorwaarden en ontwikkelingsmogelijkheden kunnen krijgen. De vraag naar flexibel werk en de match tussen vraag en aanbod, die vanzelfsprekend wel belangrijk zijn om voldoende mensen toekomstbestendig te detacheren waren nadrukkelijk niet de hoofdvraag.

## 6.2. De deelvragen

### 1. Welke meerwaarde zou een detacheringsfaciliteit moeten hebben om voor alle betrokken actoren (doelgroep, inlener, uitlener en gemeente) zinvol en interessant te zijn?

De detacheringsfaciliteit moeten aansluiten bij de belangen van de verschillende partijen:

- voor de doelgroep, vaste banen tegen normale arbeidsvoorwaarden, maar ook werk dat past of is aangepast (jobcarving) aan hun mogelijkheden en begeleiding. Een deel van de deelnemers benadrukt dat het nodig is om de banen zo regulier mogelijk te laten zijn, anderen zijn juist voor nieuwe vormen van gesubsidieerd werk. Detachering is niet dé oplossing voor de doelgroep, het kan beter gebruikt worden dan tot nu toe door meer zicht op (on)mogelijkheden van de kandidaten en (on)mogelijkheden voor aanpassing werk bij inhuurders.
- voor inlener, voldoende productiviteit en loonkostensubsidie, jobcoaching en andere instrumenten om het productiviteitsverschil te compenseren.
- voor de uitlener, goede tarieven om de loonkosten van de doelgroep (de gedetacheerden en een deel van de begeleiding en andere arrangementen, maar ook leegloop, uit te kunnen betalen. Vaste relaties en wederkerigheid. Maar er moet ook mogelijkheid zijn voor (betaald) werk als er tijdelijk geen inhuurders zijn waar mensen gedetacheerd kunnen worden. Een aantal bedrijven kan deze perioden overbruggen met eigen werk. Dat blijkt in de praktijk noodzakelijk te zijn.
- voor de gemeente, als dit dezelfde is als de uitlener, gelden de punten hierboven. Als de uitlener een andere partij is dan de gemeente geldt dat gemeente ook belang heeft bij de lange duur van de detachering en bij de passendheid van het werk. Als mensen te vaak niet gedetacheerd kunnen worden of uitvallen omdat het werk toch niet geschikt is of omdat zij niet passen bij het werk, zijn de investeringen in het instrument te hoog voor de gemeente.

### 2. Hoe zou een detacheringsfaciliteit er uit moeten zien wil het voldoen aan voorgaande meerwaarde, inclusief financiële randvoorwaarden?

In feite is de detacheringsfaciliteit daarmee al grotendeels beschreven. Er is geen exacte blauwdruk voor een toekomstige detacheringsfaciliteit, noch in organisatievorm, noch in financieel arrangement, noch in werkzaamheden. Uit de regionale expertbijeenkomsten blijkt dat er behoefte is aan regionale regelvrijheid om eigen arrangementen te ontwerpen. Dat sluit aan bij de logica van de arbeidsmarktregio's die in feite daarvoor bedoeld zijn.

De bestaande kennis bij SW-bedrijven – maar ook bij andere intermediairs - om kandidaten te begeleiden en te trainen kan breder ingezet worden en nog meer ontwikkeld, om hen ook in een reguliere werkomgeving goed te laten functioneren en te laten ontwikkelen. Er is nog te weinig aandacht om werk 'kandidaatfit' te maken. Er is veel kennis en ervaring over het 'werkfit' maken van de doelgroep, maar er zou nog veel meer mogelijk zijn als werk anders georganiseerd wordt.

Er is geen behoefte aan nieuwe wet- en regelgeving. Wat daarbij opvalt is de nadrukkelijk oproep tot pragmatische, regionale oplossingen in plaats van nog meer systeem. De klacht is dat het huidige systeem van sociale zekerheid voor alle partijen al complex genoeg is. Dat is ook één van de hoofdconclusies van de evaluatie van de Participatiewet door het SCP.

De detachingsfaciliteit hoeft niet helemaal opnieuw ontworpen te worden. Er is op onderdelen en bij de verschillende partijen, SW-bedrijven, gemeenten, intermediairs en bedrijven met ervaring in het werken met de doelgroep, veel kennis en ervaring. Als die gecombineerd wordt, zodat geschikte kandidaten worden gematcht met passend of aangepast werk met voldoende begeleiding, kan een toekomstgerichte detachingsfaciliteit kansen bieden voor mensen.

Wel is heel duidelijk dat een toekomstbestendige detachering alleen kan met voldoende publieke middelen. Bij de beschrijving van de doelgroep, die bij de volgende deelvraag uitvoering aan de orde komt, is duidelijk dat mensen die zelfstandig een reguliere baan kunnen vinden niet de doelgroep zijn voor de bedoelde detachering. De doelgroep kan zijn eigen inkomen en de kosten voor begeleiding en andere onderdelen van het arrangement niet zelf 'verdienen'. Daarmee zijn zij zonder extra geld voor werkgevers (inleners), zelfs voor sociale ondernemingen, niet geschikt.

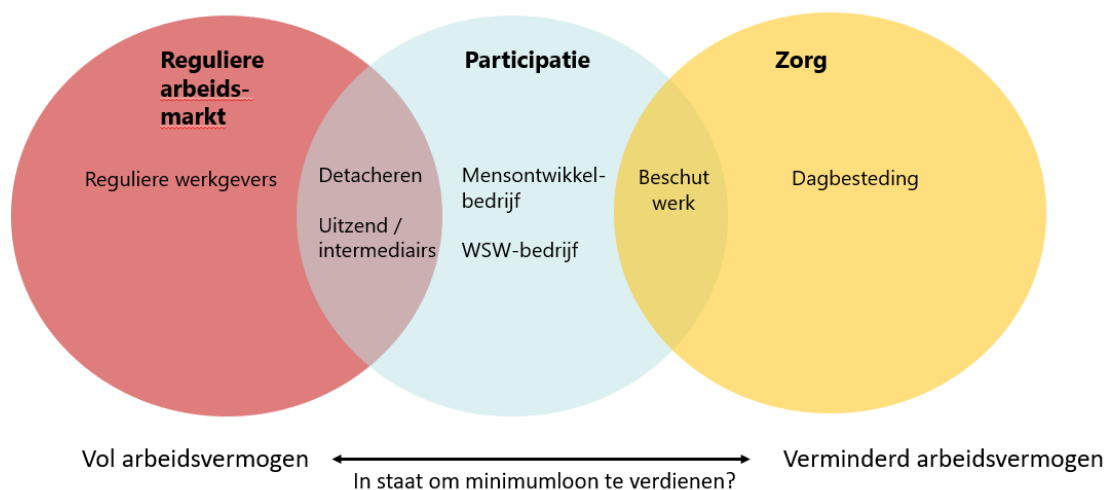
Gemeenten en uitleners kunnen dit verschil zelf niet compenseren, ook niet als de tarieven meer marktconform en kostendekkend zijn en de kostenstructuur is aangepast (hierover verschijnt rapport van Adlasz, dat parallel aan ons onderzoek loopt).

De Rijksoverheid is dus zelf toch één van de belangrijkste condities voor een toekomstbestendige detachering.

### 3. Hoe ziet de doelgroep er uit voor wie een dergelijk detachingsinstrument nodig is om duurzaam betaald werk te blijven verrichten?

De doelgroep zit tussen mensen uit de Participatiewet die wel zelfstandig, al dan niet met een loonkostensubsidie een baan kunnen vinden en behouden en mensen die gebruik maken van arbeidsmatige dagbesteding.

Overlappende domeinen waarbij belangen niet gelijk lopen...



Aan de andere kant van het spectrum is er de arbeidsmatige dagbesteding. De grootste groep mensen die in aanmerking komt voor arbeidsmatige dagbesteding heeft veel begeleiding of aanpassing van de werkplek nodig, waar te weinig arbeidsproductiviteit tegenover staat. Dit verschil kan ook met behulp van loonkostensubsidie niet overbrugd worden. Voor hen is detachering dan ook niet een passend instrument.

De doelgroep voor toekomstbestendige detachering bestaat dus uit mensen met een arbeidshandicap die – met begeleiding en loonkostensubsidie en andere instrumenten zoals jobcoaching – voldoende productiviteit hebben om hen in te zetten bij reguliere werkgevers maar om verschillende redenen niet in staat zijn om zichzelf staande te houden op het deel van de arbeidsmarkt waarop zij zijn aangewezen en dus ook niet zelfstandig in hun inkomen kunnen voorzien. Dat geldt ook voor sociale ondernemingen en coöperaties, zij het in iets mindere zin, maar ook daar gelden uiteindelijk economische wetten, blijkt uit de expertbijeenkomsten, waardoor er toch voldoende verdien capaciteit moet zijn.

#### **4. Welke vormen van detachering (individueel, groep) bieden voor welke type medewerkers de beste waarborgen voor duurzaam werk en arbeidsontwikkeling?**

Er bestaan verschillende vormen van toekomstbestendige detachering. De belangrijkste zijn individuele detachering en groepsdetachering, formeel contracting.

Individuele detachering, waarbij persoonlijke kenmerken van de kandidaat belangrijk zijn, lijkt voorbehouden aan werknemers met een behoorlijke loonwaarde. Er zijn geen harde uitspraken gedaan over een minimale loonwaarde, maar algemeen wordt erkend dat groepen onder de 50% vrijwel onbemiddelbaar zijn naar het reguliere bedrijfsleven op individuele detacheringsbasis.

In een groepsconstructie kan dat wel. Maar misschien is het beter om dan van contracting te spreken. Het SW-bedrijf of de intermediair heeft mensen in dienst en neemt opdrachten aan die door hen worden uitgevoerd. De doelgroep voor contracting heeft vanwege hun grotere arbeidshandicap meer begeleiding en aanpassing van het werk nodig dan de anderen. Via contracting kan deze (extra) begeleiding en aanpassing van het werk beter geregeld worden omdat dit via de detacheerder gaat, meestal het SW-bedrijf dat hier veel kennis van en ervaring in heeft.

Tijdens de gesprekken is vaak de suggestie gedaan om taken in een bedrijf te bundelen zodat er pakketten ontstaan, of om samenwerking tussen bedrijven die gedetacheerden delen te stimuleren. Dat is in theorie een goede optie, maar de vraag is zeer of bedrijven dat wel willen. Voor elk bedrijf is er een grens in hoever je gaat met samenwerking met anderen. En van samenwerking tussen reguliere bedrijven om schaal te maken in de vraag naar de SW-doelgroep, zijn geen voorbeelden aangetroffen. Hier ligt een kans voor een toekomstbestendige detacheringsfaciliteit.

Wellicht is het effectiever om niet een baan, maar een takenpakket als uitgangspunt te nemen bij het zoeken naar relaties met de vraagzijde van de markt. Een combinatie van taken kan voor één persoon een baan worden, of omgekeerd, een combinatie van taken door meerdere mensen kan voor één werkgever een functie worden. Het probleem is echter dat hierbij extra coördinatiekosten worden gemaakt, die niet passen bij de huidige financiële instrumenten. Er bestaat een verschil tussen de loonwaarde op basis van taken (concrete werkzaamheden onder



instructie verricht) en de loonwaarde op basis van een baan (werkzaamheden plus planning, continuïteit en zelfstandigheid).

In de bijeenkomsten werd een paar maal verwezen naar het fenomeen van ‘open hiring’, het aannemen van mensen zonder selectie op basis van CV. Dit is geen bijzondere vorm van detachering, maar zou wel onderdeel kunnen zijn van detachering. Bij bepaalde werkzaamheden, die op basis van instructie kunnen worden verricht, kan open hiring ook werk geven aan mensen die wel willen, maar geen of onvoldoende opleiding en ervaring hebben.

In de bijeenkomsten bleek dat een aantal gemeenten met een krappe arbeidsmarkt wel veel mensen bij reguliere werkgevers kon plaatsen. Zij hadden minder behoefte aan en belang bij een detacheringsfaciliteit. Andere gemeenten – met name in het Noorden - gaven juist aan dat ze veel meer heil zagen in verloning van de uitkering, omdat er te weinig regulier werk was voor de naar verhouding omvangrijke doelgroep.

### 6.3. Overwegingen

In het werken met arbeidsgehandicapten zit soms te veel goodwill en te weinig zakelijkheid. Het komt voor dat de werkgever of opdrachtgever het belangrijk vindt en zelfs actief ambassadeur is maar dat de P&O afdelingen het lastig vinden en er onder uit proberen te komen. Doorslaggevend is het hebben van een goede relatie met een bedrijf. De klacht van werkgevers is nu nog vaak dat ze nooit benaderd zijn. Je moet de mensen kennen en je moet elkaar kennen en weten te vinden.

Het motto van dit onderzoek, ontleend aan de presentatie van Arjen Edzes van de RUG,

*“Niets is nieuw. Oplossingen liggen niet in regelingen, maar in goede wil (werkfitte kandidaten of kandidaatfitte bedrijven)”.*

suggereert twee belangrijke zaken. Ten eerste, dit is geen nieuwe vraag en geen nieuw probleem. Men zou kunnen zeggen dat de SW-bedrijven ooit zijn opgericht als antwoord op deze vraag. Dat betekent dat het een ‘taai probleem’ is, ook wel ‘slow problem’ genoemd. Dat betekent dat er geen eenvoudige, snelwerkende oplossingen zijn. Het probleem is deels structureel, dat wil zeggen: het is nooit helemaal op te lossen. De oplossing zal altijd gelaagd zijn; pas na langere (inwerk)tijd effectief zijn.

Dit blijkt ook een centrale gedachte in de kritische evaluatie van de Participatiewet door het SCP.

Het tweede deel van dit motto suggereert dat er geen systeemoplossing is die door wet- en regelgeving tot stand komt. Het gaat om goede wil. Ook dat kwam nadrukkelijk naar voren in de regionale expertbijeenkomsten. Als mensen elkaar kennen (kleinere gemeenschappen of sterke netwerken hebben is dat een voordeel), als er wederzijds begrip en afhankelijkheid is, is men bereid wat voor elkaar doen en heeft men iets voor elkaar over. De relatie is dan wederkerig. Dat veronderstelt echter ook dat mensen die willen werken kunnen werken, scholing hebben gekregen, mobiel zijn om bij hun werk te komen en omgekeerd dat werkgevers moeten wennen – zeker in deze krappe arbeidsmarkt – dat ze aantrekkelijk moeten zijn voor iedereen. Dat betekent dat zij zich ook moeten aanpassen aan mensen met een arbeidshandicap.

Deze twee overwegingen lijken elkaar tegen te spreken. Toch is dat niet het geval. Bij alles gaat het namelijk wel steeds om een economische activiteit, dat betekent dat hij voor alle stakeholders

lonend moet zijn. De werknemers (de gedetacheerden) willen een vaste baan met normale arbeidsvoorwaarden. De werkgevers (de inhuurders) willen, ook als het sociale ondernemingen zijn, toch tenminste dezelfde opbrengsten of liefst iets meer dan de kosten.

Dat leidt ons tot de laatste overweging, namelijk, dat er zeker kansen liggen voor een verbetering van de huidige detacheringspraktijk, zodat meer mensen een vaste baan en normale arbeidsvoorwaarden kunnen krijgen. Dat zal echter nooit genoeg zijn om de hele doelgroep van mensen met een arbeidshandicap een vaste baan te geven. Daarvoor is meer nodig. Maar ook een ander onderzoek.

## Bijlage 1: Overzicht van de deelnemers aan de expertsessies en hun werk

### Enschede

*Arjen Kampman (wethouder Enschede), Tonnie van Brummen (hoofd detachering Enschede), Coloma Ebbes (beleidsmedewerker loonkostensubsidie Enschede), Lisette Put (gemeente Enschede)*

De gemeenten, in deze expertsessie Enschede en Groningen, zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de Participatiewet. De wethouder is politiek verantwoordelijk en moet verantwoording afleggen aan de gemeenteraad. De ambtenaren konden iets vertellen over de loonkostensubsidie en wat er bij het detacheren en begeleiden van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt komt kijken.

*Kees Vissers (afdelingshoofd Werken met Begeleiding Groningen)*

*Rob Houthoofd (directeur Ommen Larcom)*

Larcom ondersteunt overheden bij het invullen van de Participatiewet, helpt bedrijven aan capaciteit en biedt duurzaam perspectief voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Bij Larcom geloven ze in de waarde van werk. De eigenwaarde voor een individu, de productieve waarde voor bedrijven en de maatschappelijke waarden voor een inclusieve samenleving.

*B. Oude Egberink (Axent)*

Axent Groen is een professioneel en allround groenbedrijf met ruim 150 gemotiveerde en goed opgeleide vakmensen werken vanuit drie regio's in Oost en midden Nederland. Axent Groen werkt nauw samen met zusterbedrijf Berkelgroen en het moederbedrijf Vebego. Als sociale onderneming is er veel ervaring in samenwerking met SW-bedrijven en gemeentelijke groendiensten.

*Damiet van den Hoorn – Ter Boo (Visschedijk)*

Bij Visschedijk werken ze aan een schone en prettige werk- en leefomgeving. Ze maken gebouwen schoon zoals ze hun eigen panden schoon willen hebben. Omdat werken in een opgeruimde ruimte de productiviteit verhoogt. Toch? Ze luisteren naar wensen en vertalen deze in een schoonmaakprogramma. Zo weten de schoonmakers precies wat belangrijk is.

*Eric Minkhorst (Effektief Groep)*

Effektief biedt de zekerheid van een schoon gebouw. De sleutel tot dit succes? Maatwerk. Iedere locatie is uniek en verdient oprechte aandacht. Onze professionals maken dit waar vanaf de eerste dag. In dynamische omgevingen voelen zij zich thuis.

*Hans Hupkes (FNV)*

Bestuurder regionale arbeidsmarkten in regio Enschede.

## **Groningen**

### *Arjen Edzes (arbeidsmarktkundige RUG)*

Arjen Edzes is assistent-professor en beleidsadviseur, werkzaam aan de Rijkuniversiteit Groningen. Zijn focus ligt op het doen van (wetenschappelijk) onderzoek naar de werking van de (regionale) arbeidsmarkt, maar heeft ook een lange carrière in het adviesvak.

### *Be Schollema (wethouder Loppersum) en Meindert Joosten (wethouder Delfzijl)*

De gemeenten, in deze expertsessie Loppersum en Delfzijl, zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de Participatiewet. De wethouders zijn politiek verantwoordelijk en moeten verantwoording afleggen aan de gemeenteraad.

### *Grietje Kalfsbeek (directeur Wedeka)*

Wedeka Bedrijven heeft als opdracht de afstand tot de arbeidsmarkt voor verschillende groepen mensen te verkleinen, zodat hun kans op een baan in het bedrijfsleven toeneemt. Om dit voor elkaar te krijgen is Wedeka een bedrijf dat zich op verschillende markten beweegt, in de regio, maar ook ver daarbuiten. Ze bieden medewerkers een volwaardige plaats in de maatschappij. Daarbij besteden ze veel aandacht aan opleiding, training en begeleiding.

### *Peter Rutgers (directeur WerkPro)*

WerkPro ontwikkelt en ontplooit in Noord-Nederland activiteiten voor doelgroepen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Alle activiteiten zijn bedrijfsmatig opgezet en leveren een bijdrage aan maatschappelijk zinvolle doelstellingen. De begeleiding is gericht op ontwikkeling en uitstroom naar werk. Als betaald werk (nog) niet aan de orde is, heeft WerkPro een breed aanbod van participatie en dagbesteding. De organisatie telt ongeveer 250 medewerkers.

### *Taco v/d Berg (Shared Value Groep)*

Shared Value Groep is een resultaatgerichte coach- en re-integratie organisatie met oog voor het individu en diens omgeving. Vanuit de overtuiging dat iedereen nodig is, mee kan en mee wil doen, draagt Shared Value Groep bij aan de eigen ontwikkeling van jong tot oud in relatie tot de gestelde participatiedoelen.

### *Geert Kruize (coördinator route arbeid praktijkonderwijs Eemsdeltacollege)*

Het praktijkonderwijs van het Eemsdeltacollege is een vorm van onderwijs waar leerlingen veelal vanaf hun 12de tot hun 18de levensjaar doorbrengen. Een deel van deze leerlingen stroomt hierna door naar het mbo, anderen stromen door naar arbeid en/of dagbesteding. Voor deze categorie is praktijkonderwijs eindonderwijs. Op grond hiervan zien alle medewerkers van de afdeling praktijkonderwijs het als hun opdracht om rekening te houden met de individuele mogelijkheden van de leerlingen.

### *Wim Gebbink (USG Restart)*

USG Restart is één van de toonaangevende spelers op de markt van mobiliteit, arbeids(re)integratie, begeleid werken en sociale activering in Nederland. Al meer dan 10 jaar specialiseren zij zich op het

vlak van ontwikkeling van mens en organisatie, en leveren een bijdrage aan de benutting van het arbeidspotentieel in Nederland.

*Bob Kolsteeg (beste EHBO-doos)*

De Beste EHBO-doos verkoopt en onderhoudt BHV-verbanddozen en AED's op MVO-wijze. Ze zorgen ervoor dat uw bedrijfsverbanddozen up-to-date zijn en uw AED altijd functioneert. De enthousiaste medewerkers hebben allemaal een afstand tot de arbeidsmarkt en zijn getraind om deze werkzaamheden uit te komen voeren.

*Gerard Veugelers (DonkerGroen)*

Bij Donker Groen vindt u de oplossing voor alles wat met de realisatie en het onderhoud van uw groene buitenruimte te maken heeft. Ze zijn thuis op ieder groenterrein en helpen graag. Het fundament van de organisatie is de ijzersterke hovenierstraditie van het coördineren, aanleggen en onderhouden van groen.

*Marika Langebeek en Elanda de Boer (FNV)*

Respectievelijk vakbondsbestuurder en vakbondsbestuurder SW bij FNV.

*Gerard Kremer (voorzitter MKB-Noord) en Pieterneel Schomaker (bestuurslid VNO-NCW Noord)*

Het algemeen bestuur vertegenwoordigt de leden en is een afspiegeling van de achterban van VNO-NCW MKB Noord, zowel qua sector, bedrijfsgrootte als regio. De bestuursleden van het regiobestuur Drenthe combineren Drentse nuchterheid met een positief-kritische houding en een flinke dosis gedrevenheid. De groep bestuursleden vertegenwoordigt de Drentse achterban en voorziet het algemeen bestuur van input met betrekking tot de koers van de hele vereniging.

*Geertje v/d Werf (UWV)*

Senior-adviseur bij het UWV.

## Eindhoven

*Wendy Smits (hoogleraar universiteit Maastricht en werkzaam bij CBS)*

Wendy Smits is programmamanager bij het CBS en bijzonder hoogleraar Labour Market Flexibility: the Employers' Perspective aan de Maastricht University. Smits doet onderzoek naar de oorzaken en gevolgen van de toenemende flexibilisering van de arbeidsmarkt in Nederland.

*Ine Klijn (IBN)*

Werken geeft het gevoel ergens aan bij te dragen en ergens bij te horen. Het hebben van werk is echter niet voor iedereen vanzelfsprekend. Er zijn mensen die, om wat voor reden dan ook, een afstand hebben tot de arbeidsmarkt. Voor al deze mensen is IBN er. Al bijna 25 jaar maken ze zich sterk om mensen die het op eigen kracht niet redden aan werk te helpen.

*Sjoerd van het Erve (Weener XL)*

Weener XL is het werk- en ontwikkelbedrijf van de gemeente 's-Hertogenbosch. Ze zijn er voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Weener XL biedt een totaalpakket, waarbij passend werk en participatie voorop staan. Ze voorzien in (aanvullend) inkomen voor mensen die daarvoor een beroep op ons doen en toetsen of zij daar recht op hebben.

*Loes de Volder (MamaLoes Babysjop)*

Dagelijks maken ze bij MamaLoes Babysjop duizenden mensen blij. Daar draait alles om. Mooie babyspullen, eerlijke prijzen, een verrassend assortiment dat direct uit voorraad leverbaar is, maar ook een topservice, een goede bereikbare klantenservice en 'doen wat je zegt' dragen hieraan bij.

*Roel Korsmit (Adlasz)*

Adlasz is een bedrijf dat zich richt op het lokaal bestuur en het sociaal domein. Professionals die zich bezighouden met strategisch advies. Vakmensen wanneer het gaat om interim-management. Innovators die bezig zijn met de ontwikkeling van de tools van morgen.

*Marco Schipper (FNV)*

Marco Schipper is bestuurder in de SW in Zuid-Nederland

*Leenders Bos (Cedris)*

Cedris is de landelijke vereniging voor een inclusieve arbeidsmarkt. De leden van Cedris hebben veel ervaring om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt aan werk te helpen. Ze plaatsen mensen bij voorkeur bij een reguliere werkgever, maar als dat beter past ook bij een sociale onderneming of op een beschutte werkplek. Cedris-leden zijn daarom een belangrijke partner voor de uitvoering van de Participatiewet en de Banenafpraak.

*Arjen van de Borst (SBCM)*

SBCM is het Kenniscentrum en A&O-fonds sociale werkgelegenheid

## **Leiden**

### *Wiecher Hakse (Start Foundation)*

Start Foundation is een onafhankelijk maatschappelijk ontwikkelaar die zich hardmaakt voor een maatschappij waarin iedereen werkt en die voor iedereen werkt. Hiervoor zetten ze zelf actief projecten op, agenderen ze issues, mengen ze zich in het publieke debat en investeren ze geld in initiatieven waarin ze geloven en die passen bij de visie.

### *Elanda de Wit (USG Restart)*

USG Restart is één van de toonaangevende spelers op de markt van mobiliteit, arbeids(re)integratie, begeleid werken en sociale activering in Nederland. Al meer dan 10 jaar specialiseren zij zich op het vlak van ontwikkeling van mens en organisatie, en leveren een bijdrage aan de benutting van het arbeidspotentieel in Nederland.

### *Jack Stuijbergen (Breedweer)*

Facilitaire dienstverlening met maatschappelijke impact. Breedweer heeft inmiddels 350 medewerkers in dienst waarvan meer dan de helft een achterstand tot de arbeidsmarkt.

### *Peter van Dalen (DZB)*

DZB is het re-integratiebedrijf van de gemeente Leiden. DZB zet zich in voor een wereld waarin iedereen meedoet. Waar we oog hebben voor elkaar en elkaar zien voor wat we waard zijn. En vooral: waarin we het beste in elkaar naar boven halen.

### *Sarah Stroeve (gemeente Amsterdam)*

De gemeente is verantwoordelijk voor de uitvoering van de Participatiewet.

### *Peter Donker (de Beleidsonderzoekers)*

Peter is een zeer ervaren onderzoeker, adviseur en manager op het sociale terrein. Zijn inhoudelijke expertise ligt vooral op het terrein van de arbeidsmarkt, arbeidsvoorwaarden, arbeidsverhoudingen, beroepsonderwijs en sociale zekerheid. In 2015 is hij bij de Erasmus Universiteit gepromoveerd op een proefschrift over het definiëren en meten van vacatures.

### *Lex de Boer (Pantar)*

Pantar is het grootste werk-leerbedrijf voor de regio Amsterdam. Ze bieden werk en begeleiding aan ruim 3.000 inwoners van Amsterdam en Diemen. Dit zijn mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Bijvoorbeeld omdat ze een lichamelijke, verstandelijke of psychische beperking hebben. Of problemen hebben (gehad) of verslaafd zijn geweest. Wat de reden ook is, bij Pantar geloven ze dat iedereen waarde heeft en kan werken.