



# Dienstverbanden en arbeidsvoorwaarden doelgroep Participatiewet



# Dienstverbanden en arbeidsvoorwaarden doelgroep Participatiewet

Een verkenning in opdracht van SBCM

Aukje Smit  
Jo Scheeren

M.m.v.  
Devorah van den Berg  
Karin Jettinghoff



CAOP

Postbus 556  
2501 CN Den Haag

T 070 3765765  
E [info@caop.nl](mailto:info@caop.nl)  
W [www.caop.nl](http://www.caop.nl)

Den Haag, september 2018

## Inhoudsopgave

<b>Samenvattende conclusies en aanbevelingen .....</b>	<b>1</b>
<b>Hoofdstuk 1. Inleiding .....</b>	<b>11</b>
1.1 Aanleiding .....	11
1.2 Onderzoek.....	12
1.3 Leeswijzer .....	14
<b>Hoofdstuk 2. Dienstverbanden .....</b>	<b>15</b>
2.1 Hoofdpijnen bevindingen .....	15
2.2 Rechtstreekse dienstverbanden .....	15
2.3 Detachering en payroll .....	16
2.4 Omvang dienstverbanden .....	18
2.5 Rechtsvormen bij intermediaire organisaties .....	18
<b>Hoofdstuk 3. Arbeidsvoorwaarden.....</b>	<b>20</b>
3.1 Hoofdpijnen bevindingen .....	20
3.2 Cao's .....	21
3.3 Eigen arbeidsvoorwaardenregeling.....	24
<b>Hoofdstuk 4. Duurzaamheid dienstverbanden .....</b>	<b>27</b>
4.1 Hoofdpijnen bevindingen .....	27
4.2 Tijdelijke dienstverbanden .....	28
4.3 Follow up na tijdelijke contract.....	29
4.4 Vaste dienstverbanden .....	30
<b>Hoofdstuk 5. Voor- en nadelen voor werkgever, werknemer en gemeente .....</b>	<b>33</b>
5.1 Hoofdpijnen bevindingen .....	33
5.2 Voor- en nadelen vanuit het perspectief van de werkgever .....	34
5.3 Voor- en nadelen vanuit het perspectief van de doelgroep .....	36
5.4 Voor- en nadelen vanuit het perspectief van de gemeente .....	40
<b>Hoofdstuk 6. Beschut werk.....</b>	<b>43</b>
6.1 Hoofdpijnen bevindingen .....	43
6.2 Dienstverbanden beschut werk.....	43
6.3 Arbeidsvoorwaarden beschut werk.....	44
6.4 Tijdelijke en vaste dienstverbanden bij beschut werk .....	45
6.5 Voor- en nadelen.....	46
Bijlage 1. Kenmerken publieke en private intermediairs in dit onderzoek.....	47
Bijlage 2. Aanstellingen op basis van de CAR UWVO bij een G4 gemeente.....	50
Bijlage 3. Literatuur .....	52
Bijlage 4. Respondenten .....	54

# CAOP

## Samenvattende conclusies en aanbevelingen

### *Achtergrond*

Dit rapport gaat over de dienstverbanden en arbeidsvoorwaarden van mensen die met loonkostensubsidie aan de slag gaan vanuit de Participatiewet. Sinds de invoering van de Participatiewet is de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) afgesloten voor nieuwe instroom en kunnen mensen geen dienstverband meer krijgen conform de cao Sociale Werkvoorziening (SW). Gemeenten hebben een aantal instrumenten om te zorgen dat mensen met een arbeidsbeperking zo regulier mogelijk kunnen werken. De belangrijkste instrumenten zijn loonkostensubsidie en beschut werk.

Werkgevers hebben in de banenafspraken beloofd om tot 2026 in totaal 125.000 banen te realiseren voor mensen met een arbeidsbeperking die niet zelfstandig het wettelijk minimumloon (WML) kunnen verdienen. De doelgroep die met loonkostensubsidie vanuit de Participatiewet aan de slag gaat, valt daar ook onder mits ze een indicatie heeft voor het doelgroepregister.

Gemeenten moeten zelf werkplekken realiseren voor degenen die zijn aangewezen op beschut werk. Voor deze mensen is ook loonkostensubsidie beschikbaar, maar zij vallen niet onder de banenafspraken. Er is ook geen cao voor deze doelgroep. Uit een verkenning bij gemeenten door de heer Roel Bekker (2017) blijkt dat voor een cao vooralsnog onvoldoende draagvlak is. Hij adviseert om de ontwikkelingen te volgen én op korte termijn na te denken over hoe op een verantwoorde wijze vorm gegeven kan worden aan een aantal ongewenste hiaten in de huidige arbeidsverhoudingen.

Het is op dit moment onduidelijk welke dienstverbanden en arbeidsvoorwaarden zich allemaal voordoen voor de groep mensen die voorheen kon instromen in de Wsw.

### *Onderzoek*

SBCM heeft CAOP en Aukje Smit opdracht gegeven om een verkennend onderzoek te doen naar de dienstverbanden en arbeidsvoorwaarden van mensen die met loonkostensubsidie aan de slag gaan vanuit de Participatiewet. Doel van het onderzoek is inzicht geven in de dienstverbanden en rechtsvormen en de daaraan verbonden arbeidsvoorwaarden die er zijn als alternatief voor de SW-contracten die sinds 2015 niet meer afgesloten kunnen worden. SBCM wil in de breedte zicht krijgen op wat er op dit vlak en dit moment speelt.

### *Vraagstelling*

1. Welke vormen van dienstverbanden en rechtsvormen worden op dit moment door werkgevers gebruikt om invulling te geven aan dienstverbanden voor de doelgroep van de Participatiewet (zoals: vast en tijdelijk dienstverband bij/via reguliere werkgever, detachering, uitzending, arbeidspool, coöperatie, etc.)?
2. Welke arbeidsvoorwaarden worden hierbij gehanteerd?
3. Wat is bekend over de duurzaamheid van de verschillende dienstverbanden uit onderzoek en monitors (onder meer banenafspraken), mede in relatie tot de Wwz, wat is bekend over de follow up na tijdelijke contracten, en hoe kunnen we het voorgaande in de toekomst blijven of gaan volgen?
4. Welke voor- en nadelen zitten er aan de verschillende dienstverbanden en rechtsvormen vanuit het perspectief van de werkgever, de werknemer en de gemeente (inclusief arbeidsvoorwaarden en de financiële kosten en baten). Hoe worden deze dienstverbanden en rechtsvormen 'beleefd' door de verschillende partijen?

## *Aanpak*

Het onderzoek is in de eerste helft van 2018 uitgevoerd aan de hand van een deskresearch, 11 face-to-face en telefonische interviews met vertegenwoordigers van landelijke organisaties en experts, 31 telefonische interviews met publieke en private intermediairs, werkgevers, inleners en overige personen en 10 face-to-face interviews met medewerkers uit de doelgroep.

## *Doelgroep*

Het onderzoek is gericht op de dienstverbanden van mensen waarvoor structureel loonkostensubsidie (LKS) nodig is. In dit onderzoek maken we daarbij onderscheid in de doelgroepen LKS-banenafpraak en LKS-beschut werk.

## *Antwoord onderzoeksvragen*

1. Welke vormen van dienstverbanden en rechtsvormen worden op dit moment door werkgevers gebruikt om invulling te geven aan dienstverbanden voor de doelgroep van de Participatiewet (zoals: vast en tijdelijk dienstverband bij/via reguliere werkgever, detachering, uitzending, arbeidspool, coöperatie, etc.)?

Schema 1 geeft een globaal overzicht van de vormen van dienstverbanden gebaseerd op de huidige situatie bij de geïnterviewde werkgevers en intermediaire organisaties.

**Schema 1. Vormen dienstverbanden bij geïnterviewde werkgevers en intermediairs**

	Vormen van dienstverbanden doelgroep LKS-banenafspraken en LKS-beschut werk		
Dienstverband	Rechtstreeks in dienst	Via intermediaire organisatie	
Type werkgever	Reguliere werkgever privaat of overheid	Private intermediair	Publieke intermediair
Doelgroep	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vooral LKS-banenafspraken</li> <li>• Weinig LKS-beschut werk</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alleen LKS-banenafspraken</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• LKS-banenafspraken</li> <li>• LKS-beschut werk</li> </ul>
Contractvorm	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vooral tijdelijk contract</li> <li>• Soms ook al vast contract</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alleen tijdelijk contract</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vooral tijdelijk contract</li> <li>• Soms vast contract (met name beschut werk)</li> </ul>
Vorm flexcontract	<ul style="list-style-type: none"> <li>• n.v.t.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Detachering</li> <li>• Payroll</li> <li>• Uitzendbeding komt heel weinig voor</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Detachering</li> <li>• Payroll</li> <li>• Uitzendbeding komt heel weinig voor</li> </ul>
Arbeidsvoorwaarden	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Meestal cao</li> <li>• Eenmaal eigen arbeidsvoorwaarden bij private werkgever</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Meestal uitzend-cao</li> <li>• Eenmaal eigen arbeidsvoorwaarden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Meestal eigen voorwaarden</li> <li>• Soms cao (uitzend en Sociaal Werk)</li> </ul>

**Mensen uit de doelgroep LKS-banenafspraken komen meestal rechtstreeks in dienst bij een werkgever, maar detachering en payroll komen ook voor**

Mensen uit de doelgroep LKS-banenafspraken hebben vaker een rechtstreeks dienstverband bij een werkgever dan dat zij werken op basis van een uitzendcontract of detachering. Van de extra banen die zijn gerealiseerd in het kader van de banenafspraken is zo'n 70% op basis van een regulier dienstverband en zo'n 30% op basis van een inleenverband. Dit betreft de *brede* doelgroep van de banenafspraken, waaronder mensen met loonkostensubsidie (Ministerie van SZW, juli 2018).

Uit onze interviews blijkt dat het bij de inleenverbanden voor de groep LKS-banenafspraken gaat om detachering of payroll via een publieke of private intermediaire organisatie. Dienstverbanden op basis van detachering komen vaker voor dan payroll. Bij payroll zou echter geen sprake van klassieke payroll zijn omdat de intermediair ook contact heeft met de doelgroep en voor de werkgever subsidies aanvraagt.

Uitzendovereenkomsten met een uitzendbeding (werk kan zonder opzegtermijn worden beëindigd als de inlener of werknemer dat wil) komen in verband met de kwetsbaarheid van de doelgroep niet of nauwelijks voor.

Detachering en payroll vinden meestal plaats bij een reguliere werkgever (inlener). Maar via sommige publieke intermediairs zijn er ook plaatsingen bij het sociaal werkbedrijf. Dit betreft meestal mensen met bijkomende problematiek die geen (vast) dienstverband bij een reguliere werkgever kunnen krijgen.

## **Omvang dienstverbanden loopt zeer uiteen**

De omvang van de dienstverbanden loopt bij de geïnterviewde werkgevers en intermediairs uiteen van 12 tot 40 uur in de week. Dit is in elk geval afhankelijk van de mogelijkheden van de persoon uit de doelgroep en de behoefte van de werkgever. Maar ook het beleid van de gemeente kan van invloed zijn. Gemeenten sturen op de omvang van de dienstverbanden om ervoor te zorgen dat mensen uit de uitkering komen en om ervoor te zorgen dat de loonkostensubsidies betaalbaar blijven.

De omvang van dienstverbanden is bij plaatsingen in het sociaal werkbedrijf vaak kleiner dan bij werkgevers.

## **De meest gebruikte rechtsvormen bij detachering of payroll zijn stichting en bv**

Als er sprake is van detachering of payroll dan heeft de doelgroep een dienstverband bij een publieke of een private intermediaire organisatie. De gesproken publieke intermediairs hebben vaker de stichting als rechtsvorm en de private intermediairs zijn vaker een bv. We hebben geen coöperaties, arbeidspools of andere organisatorische constructies gevonden waar mensen met loonkostensubsidie of beschut werk in dienst komen.

## **De diversiteit en indirectheid van de contracten van personen die geen rechtstreeks dienstverband hebben, zijn een gevolg van de decentralisatie en het ontbreken van een landelijk alternatief voor de cao SW**

De belangrijkste reden waarom mensen die (nog) niet rechtstreeks bij een werkgever in dienst kunnen komen een dienstverband bij een intermediair krijgen, is dat er sinds de invoering van de Participatiewet geen SW-contracten meer afgesloten kunnen worden. Als gevolg van de decentralisatie moet elke gemeente nu op zoek naar een eigen alternatief.

## **Publieke intermediairs bieden meestal dienstverbanden LKS-banenafpraak én LKS-beschut werk, private intermediairs bieden alleen LKS-banenafpraak**

De meeste gesproken publieke intermediairs bieden dienstverbanden aan zowel mensen met loonkostensubsidie die onder de banenafpraak vallen als in beschut werk. De private intermediairs bieden alleen dienstverbanden aan de groep LKS-banenafpraak.

## **Mensen in beschut werk werken meestal via een publieke intermediair bij het sociaal werkbedrijf, maar soms ook rechtstreeks of via detachering bij een reguliere werkgever**

Veel personen in beschut werk komen in dienst bij een publieke intermediair en werken op basis van detachering of payroll bij het sociaal werkbedrijf. Vaak spreekt men hierbij van intra-concern detacheren of een interne plaatsing. De rechtstreekse dienstverbanden zijn in dit onderzoek bij slechts twee werkgevers gevonden, echter het gaat in die gevallen wel om relatief veel mensen. Waarschijnlijk is dit uitzonderlijk en komt de doelgroep in beschut werk met name aan de slag in het sociaal werkbedrijf.

## 2. Welke arbeidsvoorwaarden worden hierbij gehanteerd?

Schema 2 geeft een globaal overzicht van de arbeidsvoorwaarden zoals die naar komen uit het onderzoek. Het schema is gebaseerd op de huidige situatie bij de geïnterviewde werkgevers en intermediaire organisaties.



**Schema 2. Arbeidsvoorwaarden bij geïnterviewde werkgevers en intermediairs**

	Inhoud arbeidsvoorwaarden doelgroep LKS-banenafpraak en LKS-beschut werk		
Arbeidsvoorwaarden	Cao werkgevers en intermediairs	Eigen arbeidsvoorwaarden	
		Private werkgevers en intermediair	Publieke intermediairs
• Salaris	<ul style="list-style-type: none"> <li>• WML of meer</li> <li>• Wel of geen groeimogelijkheden tot bijvoorbeeld 120% WML</li> <li>• Gebaseerd op een 36-, 38- of 40-urige werkweek</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• WML of meer</li> <li>• Gebaseerd op een 40-urige werkweek</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• WML</li> <li>• Gebaseerd op een 36- of 40-urige werkweek</li> </ul>
• Vakantie	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Naar burgerlijk recht of meer</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Naar burgerlijk recht of meer</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Naar burgerlijk recht</li> </ul>
• Reiskostenregeling	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vrijwel altijd</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vrijwel altijd</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ja</li> </ul>
• Pensioenregeling	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ja</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nee</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nee (één intermediair is ermee bezig)</li> </ul>
• Extra's	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Varieert (soms is er bijvoorbeeld een individueel keuzebudget of een eindejaarsuitkering)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nee</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nee</li> </ul>

### **Cao of eigen veelal sobere arbeidsvoorwaarden**

Bij de gesproken werkgevers en intermediairs zijn mensen met loonkostensubsidie óf werkzaam onder een cao óf onder een eigen veelal sobere arbeidsvoorwaardenregeling. De eigen arbeidsvoorwaarden doen zich vooral voor bij de publieke intermediairs, maar soms ook in de markt. De cao zien we vooral bij werkgevers en private intermediairs. Maar ook sommige publieke intermediairs hanteren een cao (ABU, NBBU, Sociaal Werk). Intermediairs die voor meer dan vijftig procent van de totale loonsom mensen ter beschikking stellen aan derden zijn gebonden aan de ABU- of NBBU-cao.

### **De doelgroep LKS-banenafpraak is qua arbeidsvoorwaarden vaak beter af dan LKS-beschut werk omdat ze vaker onder een cao werkt**

Mensen met loonkostensubsidie die onder de banenafpraak vallen, werken vaker onder een cao dan mensen in beschut werk. Tussen de cao's doen zich soms grote verschillen in arbeidsvoorwaarden voor, zoals wel of geen mogelijkheid voor salarisgroei (bijvoorbeeld tot 120% WML), bovenwettelijke vakantiedagen, een eindejaarsuitkering en/of een individueel keuzebudget. Bij de gesproken bedrijven is er vrijwel altijd een reiskostenregeling en in alle gevallen is er sprake van een pensioenregeling.

Mensen in beschut werk hebben bij de werkgevers en intermediairs in dit onderzoek vaker sobere arbeidsvoorwaarden naar burgerlijk recht, veelal aangevuld met een reiskostenregeling. Een reiskostenregeling betekent echter niet dat mensen ook altijd een vergoeding krijgen. De eerste tien kilometers zijn namelijk vaak voor eigen rekening. Bij de gesproken werkgevers en intermediairs met eigen arbeidsvoorwaarden is er ook geen pensioenregeling (bij één intermediair wordt daar wel aan gewerkt).

## **Soms zijn er extra's die niet in de cao of arbeidsvoorwaardenregeling staan**

Sommige geïnterviewde werkgevers bieden extra's die niet in de cao of arbeidsvoorwaardenregeling staan, zoals een personeelskorting, een winstuitkering of gratis fruit in de pauze. Mensen uit de doelgroep krijgen soms extra bijzonder verlof bij privéproblemen. Daarnaast hebben werkgevers en intermediaire organisaties (zowel publiek als privaat) in meer of mindere mate aandacht voor scholing van de doelgroep.

## **Lage loonschalen in de cao worden soms gemist, maar als ze er zijn worden ze niet altijd gebruikt**

Niet alle cao's hebben een lage loonschaal (of minimum jeugdloon). Dat kan bijvoorbeeld tot problemen leiden als iemand uit de doelgroep eerst een jaar onder de WML schaal van de ABU-cao werkt en daarna de bij de inlener geldende beloning moet krijgen. Als die inlener geen lage loonschaal heeft dan is het verschil in salaris soms groot. De inlener kan dat te veel vinden en daardoor afhaken.

In veel cao's zijn al wel speciale loonschalen voor de doelgroep opgenomen op WML niveau. Uit onze interviews blijkt echter dat werkgevers daar lang niet altijd gebruik van maken en soms ook meer betalen.

## **Publieke intermediairs overwegen hun sobere arbeidsvoorwaardenregeling uit te breiden**

De meeste publieke intermediairs in dit onderzoek met een sobere arbeidsvoorwaardenregeling gaan er vanuit dat de regeling tijdelijk is. Zij hebben, veelal in overleg met de OR of een medezeggenschapsorgaan, een sober pakket afgesproken in de verwachting dat er een landelijke cao komt met betere arbeidsvoorwaarden. Mocht die cao er niet komen dan wil men veelal de eigen arbeidsvoorwaardenregeling verbeteren. Daarbij overweegt men ook een pensioenregeling.

3. Wat is bekend over de duurzaamheid van de verschillende dienstverbanden uit onderzoek en monitors (onder meer banenafspraken), mede in relatie tot de Wwz, wat is bekend over de follow up na tijdelijke contracten, en hoe kunnen we het voorgaande in de toekomst blijven of gaan volgen?

## **Wet werk en zekerheid vaak bepalend voor de contracten die mensen krijgen**

In het derde kwartaal van 2017 was 18% van de verloonde uren van de mensen uit de groep LKS-banenafspraken op basis van een contract voor onbepaalde tijd (Uwv, 22 mei 2018). Uit ons onderzoek blijkt dat vaste contracten nog steeds weinig voorkomen. De interviews vonden plaats in de eerste helft van 2018, drie jaar na invoering van de Participatiewet en veel werkgevers maken maximaal gebruik van de mogelijkheid die de Wwz biedt. Dat betekent dat mensen uit de doelgroep in principe maximaal drie contracten met een gezamenlijke duur van twee jaar mogen krijgen. Bij detachering of payroll onder de ABU- of NBBU-cao zijn maximaal 5,5 jaar tijdelijke contracten toegestaan.

Het komt voor dat werkgevers beginnen met een rechtstreeks dienstverband en na verloop van tijd het contract omzetten in een payrollovereenkomst zodat ze de doelgroep langer tijdelijk kunnen inzetten.

## **Mensen in beschut werk krijgen soms minder tijdelijke contracten en eerder een vast contract**

Mensen uit de groep LKS-banenafpraak en LKS-beschut werk beginnen in alle gevallen met een tijdelijk contract. Bij sommige geïnterviewde publieke intermediaire organisaties krijgen mensen in beschut werk minder tijdelijke contracten en eerder een vast contract. Dit gebeurt soms ook bij mensen met LKS-banenafpraak en bijkomende problematiek.

## **UWV gaat de duur van dienstverbanden van de groep LKS-banenafpraak volgen in de tijd**

UWV brengt op basis van gegevens uit de polisadministratie en het doelgroepregister in kaart hoeveel personen LKS-banenafpraak hun baan hebben behouden, verloren of gevonden. Daarbij gaat het om rechtstreekse dienstverbanden en uitzendconstructies (waaronder detacheringen). Tot nu toe hield UWV alleen bij of mensen nog aan het werk waren, maar niet of dat in dezelfde baan is. Vanaf 2018 gaat men ook na of dit in dezelfde baan is.

## **Follow up na een tijdelijk contract is lang niet altijd bij dezelfde werkgever**

Volgens UWV (22 mei 2018) heeft 78% van de personen LKS-banenafpraak die in het derde kwartaal 2016 aan het werk waren een jaar later nog steeds werk. Het is niet bekend of dit bij dezelfde werkgever is.

Van degenen die nog geen werk hadden maar in het vierde kwartaal 2015 tot en met het derde kwartaal 2016 gestart zijn met een baan heeft 66% na een jaar nog steeds werk. Bij de *gehele* doelgroep banenafpraak is dit 64%, waarvan 34% bij dezelfde werkgever (in dezelfde inkomstenverhouding). In de rapportage van UWV staat niet of dit percentage ook geldt voor de groep LKS-banenafpraak. Het is aannemelijk dat dit wel het geval is.

Uit onze interviews blijkt dat mensen uit de doelgroep LKS-banenafpraak vaak meerdere contracten bij dezelfde werkgever krijgen, maar zeker niet altijd. Bij plaatsing via een intermediair kunnen zij na een half jaar ook bij een andere werkgever worden geplaatst.

4. Welke voor- en nadelen zitten er aan de verschillende dienstverbanden en rechtsvormen vanuit het perspectief van de werkgever, de werknemer en de gemeente (inclusief arbeidsvoorwaarden en de financiële kosten en baten). Hoe worden deze dienstverbanden en rechtsvormen 'beleefd' door de verschillende partijen?
--

Uit het onderzoek komen een aantal zaken naar voren die belangrijk zijn voor de verschillende partijen en die voor- en/of nadelen met zich meebrengen. Onderstaand overzicht is niet volledig, maar geeft een eerste indruk.

## **Werkgevers maken niet dezelfde afwegingen bij dienstverbanden voor de doelgroep**

Uit onze interviews blijkt dat werkgevers van elkaar verschillen in de afwegingen die ze maken. Enerzijds zijn er werkgevers die veel geschikt werk voor mensen uit de doelgroep hebben en/of hen niet in een uitzonderingspositie willen plaatsen. Zij geven de doelgroep dezelfde soort contracten als het overig personeel en dat kunnen na verloop van tijd ook vaste contracten zijn. De arbeidsvoorwaarden vloeien daar logisch uit voort. Deze werkgevers vinden dat vanzelfsprekend en/of profileren zich graag als inclusieve werkgever.

Anderzijds zijn er werkgevers die veel moeite hebben met de (financiële) risico's en/of administratieve rompslomp die zij verwachten bij het in dienst nemen van mensen uit de doelgroep. Deze werkgevers zien als voordelen van detachering en payroll dat zij ontzorgd worden, minder risico's hebben en de doelgroep 5,5 jaar tijdelijk kunnen inzetten (bij een uitzend-cao). Hoewel werkgevers meerkosten hebben als zij de doelgroep via een intermediair inzetten, blijkt uit dit onderzoek niet dat zij dit als een nadeel zien.

## **Voor de doelgroep zijn aard en omvang van het contract en de arbeidsvoorwaarden belangrijk, maar men weet vooral bij de arbeidsvoorwaarden vaak niet hoe het zit**

De geïnterviewde mensen die vallen onder LKS-banenafspraken en LKS-beschut werk willen allemaal graag een vast contract en hebben voorkeur voor een rechtstreeks dienstverband. Bij de groep LKS-banenafspraken valt het op dat vrijwel iedereen meer uren wil werken. Zowel de groep LKS-banenafspraken als LKS-beschut werk staat positief tegenover het volgen van scholing, afhankelijk van het aanbod. De gesproken personen zijn slecht op de hoogte van hun arbeidsvoorwaarden. Ze vinden het wel belangrijk, maar ingewikkelde materie. Dit geldt nog het meest voor de groep in beschut werk. Een paar medewerkers weten ook niet wie hun formele werkgever is.

Volgens de gesproken vakbondsvertegenwoordigers en sommige intermediairs komt het voor dat mensen uit de doelgroep er financieel op achteruitgaan als zij een baan krijgen, dat ze moeite hebben met hun uitzonderingspositie en/of dat er spanningen op de werkvloer zijn als gevolg van verschillen in dienstverband en arbeidsvoorwaarden.

## **Publiek detacheren heeft veel voordelen voor de gemeente**

Publiek detacheren heeft als voordeel dat gemeenten invloed kunnen uitoefenen op het dienstverband, op de arbeidsvoorwaarden en mensen ook rechtstreeks kunnen plaatsen in het sociaal werkbedrijf. Kosten-baten overwegingen spelen volgens veel gesproken publieke intermediairs een belangrijke rol en daarom zouden veel gemeenten voor een sobere arbeidsvoorwaardenregeling kiezen. Sobere arbeidsvoorwaarden zijn ook minder bewerkelijk dan een uitgebreide regeling (Cedris, 2016). Nog een voordeel is volgens sommige publieke intermediairs dat mensen uit de doelgroep er bij een sobere regeling alleen maar op vooruit kunnen gaan, hetgeen ook stimulerend zou zijn om uit te stromen.

De voor- en nadelen voor gemeenten van privaat detacheren komen niet naar voren uit dit onderzoek.

## *Aanbevelingen*

Dit onderzoek geeft inzicht in de huidige diversiteit en duurzaamheid van de dienstverbanden en de arbeidsvoorwaarden van mensen die met loonkostensubsidie aan het werk gaan vanuit de Participatiewet. Ook het perspectief van de verschillende betrokken partijen komt daarin aan bod. Over de gevolgen van de nieuwe situatie voor de doelgroep op de langere termijn, met name voor hun werkzekerheid en duurzame inzetbaarheid, is nog weinig bekend. Daarom bevelen wij aan om de gevolgen van de nieuwe situatie op de langere termijn te monitoren en nader te onderzoeken. Daarbij vragen wij aandacht voor de volgende vraagstukken.

## **1. Welke gevolgen hebben opeenvolgende tijdelijke contracten bij verschillende werkgevers, sobere arbeidsvoorwaarden en verlies van werk voor mensen uit de doelgroep?**

Voorheen konden mensen uit de doelgroep instromen in de sociale werkvoorziening en al snel een vast contract krijgen onder de cao SW. Nu komt dezelfde kwetsbare doelgroep terecht in tijdelijke contracten, soms steeds bij een andere werkgever en gaan mensen er financieel soms zelfs op achteruit. Bovendien kunnen zij hun werk verliezen en via de WW (weer) in de bijstand terechtkomen. Nader onderzoek bij mensen in deze situaties is daarom van belang. Relevante onderzoeksvragen zijn:

- Wat zijn de ervaringen en behoeften van mensen uit de doelgroep bij opeenvolgende tijdelijke contracten bij verschillende werkgevers, sobere arbeidsvoorwaarden en verlies van werk?
- Wat is het beleid van gemeenten en intermediairs (publiek en privaat) bij uitval of aflopen van het dienstverband?
- Is er sprake van continuïteit in de begeleiding? Hoe kunnen mensen uit de doelgroep (beter) ondersteund worden?

## **2. Zijn sobere arbeidsvoorwaarden voor de groep LKS-banenafsprak een stimulans om door te stromen?**

Omdat er geen cao is als vervanging voor de cao SW hebben een aantal gemeenten in dit onderzoek zelf een arbeidsvoorwaardenregeling opgesteld. In de praktijk blijkt deze regeling niet alleen te worden gebruikt voor de doelgroep LKS-beschut werk, maar ook voor mensen die vallen onder de groep LKS-banenafsprak. Dit terwijl gemeenten deze groep zo nodig ook kunnen detacheren via een intermediair met een uitzend-cao. Mensen uit de doelgroep zijn dan voor wat betreft de arbeidsvoorwaarden beter af (meer kans op salarisgroei, meer vakantiedagen, pensioenregeling). In dit onderzoek komt een paar keer naar voren dat sommige gemeenten veronderstellen dat een sobere arbeidsvoorwaardenregeling mensen met loonkostensubsidie stimuleert om door te stromen. Met andere woorden zij zouden sneller in dienst komen bij een externe werkgever. De vraag is of dit echt zo werkt, zeker als mensen een (vast) contract krijgen bij het sociaal werkbedrijf. Nader onderzoek kan uitwijzen of en zo ja onder welke voorwaarden sobere arbeidsvoorwaarden de doelgroep stimuleren om door te stromen.

## **3. Waarom hebben niet alle cao's een WML schaal voor de doelgroep en wat zijn de consequenties daarvan voor mensen met loonkostensubsidie?**

Uit dit onderzoek blijkt dat werkgevers niet altijd gebruik maken van lage loonschalen voor de doelgroep LKS-banenafsprak, als deze zijn opgenomen in de cao. Dit staat hen vrij en het kan gunstig zijn voor de mensen uit de doelgroep. Het is echter wel belangrijk dat in alle cao's een lage loonschaal wordt opgenomen. Voor de arbeidsparticipatie en duurzaamheid van dienstverbanden kan het ontbreken van een lage loonschaal namelijk een belemmering zijn. Eind 2016 was pas in 46% van de cao's sprake van een loonschaal op WML niveau. De vraag is hoe het er nu voorstaat en wat de redenen en consequenties zijn als sociale partners ervoor kiezen om geen WML schaal op te nemen ten behoeve van de doelgroep.

## **4. Welke mogelijkheden worden mensen uit de doelgroep geboden om zich te ontwikkelen en scholing te volgen en hoe wordt dit aangeboden?**

Vrijwel alle gesproken mensen uit de doelgroep LKS-banenafsprak en LKS-beschut werk geven aan dat zij positief tegenover scholing staan. Vaak zeggen zij daarbij dat het er

wel van afhangt wat voor scholing het is aangezien leren niet hun sterkste kant is. Er is op dit moment veel aandacht voor leven lang ontwikkelen, zie bijvoorbeeld de Kamerbrief Leven lang ontwikkelen (Ministerie van SZW, 12 maart 2018). Praktisch opgeleide mensen hebben vaak minder goede ervaringen met (theoretisch) onderwijs in een schoolse omgeving. Diverse werkgevers en intermediairs in ons onderzoek bieden scholing aan, veelal werkgerelateerd. Het is de vraag of zij daarbij rekening houden met de manier van leren van de doelgroep en hun ondersteuningsbehoefte. Nader onderzoek is van belang aangezien het een kwetsbare groep is in precare arbeid en dus extra gevoelig voor veranderingen op de arbeidsmarkt.

## **5. Hebben mensen die met loonkostensubsidie aan het werk gaan vanuit de Participatiewet baat bij tijdelijke leerwerkplekken?**

Uit het onderzoek blijkt dat sommige werkgevers er bewust voor kiezen om de doelgroep alleen werkervaring te laten opdoen of alleen leerwerkplekken te bieden. Dan kunnen mensen met loonkostensubsidie bijvoorbeeld twee jaar blijven en moeten ze daarna doorstromen. De werkgever neemt vervolgens weer nieuwe mensen aan uit de doelgroep. Het is onduidelijk in welk opzicht deze tijdelijke leerwerkplekken in het belang zijn van de doelgroep. Daarom bevelen we aan om te onderzoeken hoe vaak het voorkomt dat werkgevers alleen tijdelijke leerwerkplekken bieden, wat de ervaringen zijn van de mensen met loonkostensubsidie, of deze aanpak aansluit bij hun (leer)behoefte en vooral wat het effect is op de kans op duurzame arbeidsinpassing.

## Hoofdstuk 1. Inleiding

### 1.1 Aanleiding

#### *Participatiewet*

Sinds de invoering van de Participatiewet zijn dienstverbanden conform de cao Sociale Werkvoorziening (SW) niet meer mogelijk. Wsw-werknemers met een dienstbetrekking houden wel hun rechten en plichten.

Gemeenten hebben een aantal instrumenten om te zorgen dat mensen met een arbeidsbeperking een plek op de arbeidsmarkt krijgen. De belangrijkste instrumenten zijn loonkostensubsidie (LKS) en beschut werk.

Werkgevers hebben in de banenafspraken beloofd om tot 2026 in totaal 125.000 banen te realiseren voor mensen met een arbeidsbeperking die niet zelfstandig het wettelijk minimumloon (WML) kunnen verdienen. De doelgroep die met loonkostensubsidie vanuit de Participatiewet aan de slag gaat, valt daar ook onder mits ze een indicatie heeft voor het doelgroepregister.

Beschut werk is bedoeld voor personen die door hun lichamelijke, verstandelijke of psychische beperking een zodanige mate van begeleiding en aanpassingen van de werkplek nodig hebben, dat niet van een reguliere werkgever verwacht mag worden dat hij deze mensen in dienst neemt. Voor deze groep is ook loonkostensubsidie beschikbaar. Mensen in beschut werk komen in principe in dienst van de gemeente. Een dienstbetrekking bij een reguliere werkgever die deze begeleiding en aanpassingen kan bieden, is echter ook mogelijk. Mensen in beschut werk vallen niet onder de banenafspraken.

#### *Cao onderkant arbeidsmarkt*

De VNG heeft in 2017 de heer Roel Bekker gevraagd om een verkenning te doen naar de wenselijkheid van een cao voor de groep mensen die niet zonder externe ondersteuning en begeleiding in staat is tot het vervullen van een volwaardige arbeidsplaats (Bekker, 2017). De aanleiding was dat er signalen van verschillende gemeenten waren dat centrale regie door de VNG op het gebied van arbeidsvoorwaarden voor deze groep gewenst is. De heer Bekker concludeerde echter dat er vooralsnog onvoldoende draagvlak bij gemeenten is voor een aparte cao voor de onderkant van de arbeidsmarkt. Er wordt onderkend dat de huidige situatie onbevredigende kanten heeft, echter men zit nog volop in de vormgeving van lokaal en regionaal beleid. Tevens bestaat een grote beduchtheid ten aanzien van eventuele budgettaire consequenties van algemene regels. De heer Bekker adviseerde wel om de ontwikkelingen in kwantitatieve en kwalitatieve zin te volgen én op korte termijn na te denken over hoe op een verantwoorde wijze vorm gegeven kan worden aan een aantal ongewenste hiaten in de huidige arbeidsverhoudingen. Daarbij wijst hij expliciet op het advies dat prof. Paul de Beer in opdracht van SBCM gaf inzake een centrale afspraak over scholing en het vraagstuk van het ontbreken van een pensioenregeling voor de doelgroep (De Beer, 2016). Hierdoor ontstaat volgens de heer Bekker wellicht een goede basis voor algemene afspraken of richtlijnen, die te zijner tijd eventueel in een CAO kunnen worden verwerkt. De VNG heeft deze lijn overgenomen.

Het is niet bekend welke dienstverbanden en arbeidsvoorwaarden zich op dit moment allemaal voordoen voor de groep mensen die voorheen kon instromen in de Wsw. SBCM heeft daarom het CAOP en Aukje Smit gevraagd om hier onderzoek naar te doen.

## 1.2 Onderzoek

### *Doel*

Het onderzoek dient inzicht te geven in welke vormen van dienstverbanden, arbeidsvoorwaarden en rechtsvormen er zijn als alternatief voor de SW-contracten die sinds 2015 niet meer afgesloten kunnen worden. SBCM wil in de breedte zicht krijgen op wat er op dit vlak en dit moment speelt. In het onderzoek moeten verschillende perspectieven, in ieder geval het werknemers- en werkgeversperspectief naar voren komen. Omdat het om de doelgroep van de Participatiewet gaat, hoort hier ook het perspectief vanuit gemeenten bij.

De resultaten van het onderzoek kunnen door SBCM/Cedris, bestuur, partijen en andere organisaties gebruikt worden in de zoektocht om (bezien vanuit de verschillende perspectieven) zo optimaal en duurzaam mogelijk invulling te geven aan sociale werkgelegenheid.

### *Vraagstelling*

1. Welke vormen van dienstverbanden en rechtsvormen worden op dit moment door werkgevers gebruikt om invulling te geven aan dienstverbanden voor de doelgroep van de Participatiewet (zoals: vast en tijdelijk dienstverband bij/via reguliere werkgever, detachering, uitzending, arbeidspool, coöperatie, etc.)?
2. Welke arbeidsvoorwaarden worden hierbij gehanteerd?
3. Wat is bekend over de duurzaamheid van de verschillende dienstverbanden uit onderzoek en monitors (onder meer banenafpraak), mede in relatie tot de Wwz, wat is bekend over de follow up na tijdelijke contracten, en hoe kunnen we het voorgaande in de toekomst blijven of gaan volgen?
4. Welke voor- en nadelen zitten er aan de verschillende dienstverbanden en rechtsvormen vanuit het perspectief van de werkgever, de werknemer en de gemeente (inclusief arbeidsvoorwaarden en de financiële kosten en baten). Hoe worden deze dienstverbanden en rechtsvormen 'beleefd' door de verschillende partijen?

### *Aanpak van het onderzoek*

Het onderzoek is uitgevoerd op basis van een aantal stappen. De eerste stap was een gerichte deskresearch om na te gaan wat er vanuit onderzoek en publicaties bekend is over de bovenstaande vragen.

Vervolgens hebben we elf face-to-face en enkele telefonische interviews uitgevoerd bij vertegenwoordigers van landelijke organisaties en experts. Doel van deze interviews was nagaan wat er bij deze partijen bekend is over de bovenstaande onderzoeksvragen, inzicht krijgen in relevante aandachtspunten voor het onderzoek en praktische tips.

Daarna hebben we 31 telefonische interviews uitgevoerd met vertegenwoordigers van in totaal 25 publieke en private intermediaire organisaties, werkgevers en inleners (zie kader 1). Ook hebben we tien mensen uit de doelgroep face-to-face geïnterviewd: zes personen die onder de banenafpraak vallen en vier personen in beschut werk. Daarbij was in vijf gevallen ook een jobcoach of trajectbegeleider aanwezig.

Tot slot hebben we de verkregen informatie geanalyseerd en een conceptrapport opgesteld.



## *Achtergrond respondenten*

Kader 1 geeft een samenvatting van de werkgevers en intermediaire organisaties die zijn geïnterviewd voor dit onderzoek. Gezien de complexiteit van de indirecte dienstverbanden geeft bijlage 1 een gedetailleerder overzicht van de diverse geïnterviewde publieke en private intermediaire organisaties.

## **Kader 1. Achtergrond geïnterviewde werkgevers en intermediaire organisaties**

### *Werkgevers*

In dit onderzoek zijn twaalf werkgevers geïnterviewd. Negen werkgevers hebben mensen uit de doelgroep rechtstreeks in dienst. Het zijn grote en kleine werkgevers uit uiteenlopende sectoren, zoals de overheid (gemeenten, provincie), onderwijs, schoonmaak, levensmiddelenbranche, woonbranche, schoenenbranche en de milieusector.

Het aantal mensen uit de doelgroep dat deze werkgevers in dienst hebben, loopt uiteen. Zo heeft een werkgever in de levensmiddelensector (zo'n 100.000 personeelsleden) begin 2018 driehonderd medewerkers met loonkostensubsidie, een werkgever in de schoenenbranche (ruim 140 personeelsleden) heeft zeven medewerkers met loonkostensubsidie en een werkgever in de woonbranche (25 personeelsleden) heeft drie medewerkers met loonkostensubsidie. Soms is het aantal medewerkers uit de doelgroep onbekend omdat de werkgever alleen bijhoudt hoeveel mensen er werken in het kader van de banenafpraak. Zij zijn toch betrokken in het onderzoek omdat zij zeker weten dat daar ook mensen bij zijn met loonkostensubsidie.

### *Publieke intermediaire organisaties*

We hebben negen publieke intermediairs geïnterviewd die dienstverbanden uitvoeren voor de doelgroep loonkostensubsidie banenafpraak en/of beschut werk. In totaal gaat het daarbij om 1231 dienstverbanden, waarvan 516 plaatsingen bij het sociaal werkbedrijf. Sommige publieke intermediairs zijn speciaal opgericht om uitvoering te geven aan dienstverbanden voor mensen met loonkostensubsidie en/of in beschut werk. Anderen bestaan al langer en hebben uiteenlopende achtergronden. Zo is een intermediair opgericht om uitvoering te geven aan dienstverbanden van het ambtelijk en SW-personeel van het werkvoorzieningsschap van een aantal gemeenten. Een andere intermediair verzorgt al sinds jaar en dag de flexibele schil voor gemeenten uit een gemeenschappelijke regeling.

Naast de doelgroepen LKS-banenafpraak en/of LKS-beschut werk bemiddelen sommige intermediairs ook andere doelgroepen en/of voeren ze re-integratietrajecten uit.

### *Private intermediaire organisaties*

We hebben vier private intermediairs geïnterviewd die mensen uit de doelgroep loonkostensubsidie banenafpraak inzetten op basis van een detacherings- of payrollovereenkomst met een inlener. Het gaat om drie commerciële uitzendbureaus met onder andere een speciale eenheid of focus op dienstverlening rond de doelgroep banenafpraak of mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. De vierde intermediair is speciaal opgericht om dienstverbanden voor schoolverlaters VSO en PRO in het primair onderwijs uit te voeren in het kader van tweejarige BBL leerwerktrajecten. De vier private intermediaire organisaties hebben met elkaar zo'n 1380 mensen LKS-banenafpraak in dienst.

## *Afbakening van het onderzoek*

- Het onderzoek is gericht op de dienstverbanden van mensen met een arbeidsbeperking die voorheen in aanmerking kwamen voor een Wsw-dienstverband. Dit zijn mensen waarvoor structureel loonkostensubsidie nodig is. In dit onderzoek maken we daarbij onderscheid in de doelgroepen LKS-banenafspraken en LKS-beschut werk.
- Het onderzoek betreft een eerste brede inventarisatie en is kwalitatief van aard. Het is geen representatief onderzoek en wij kunnen op basis van dit onderzoek geen kwantitatieve uitspraken doen over vormen van dienstverbanden, de duurzaamheid ervan en arbeidsvoorwaarden voor de doelgroep. Daarvoor moeten we eerst zicht hebben op de diverse vormen die er zijn. Het is bovendien nog maar de vraag of gemeenten en andere partijen dit eenduidig registreren.
- Het onderzoek is alleen gericht op dienstverbanden en arbeidsvoorwaarden van mensen die met loonkostensubsidie werken vanuit de Participatiewet. Constructies die daaraan voorafgaan, zoals werken met behoud van uitkering, stages en proefplaatsingen, vallen buiten de scope van het onderzoek.
- Het onderzoek brengt een aantal vaktechnische vragen met zich mee waar respondenten niet altijd goed antwoord op konden geven. Sommige respondenten waren vooral betrokken bij beleidsvorming, anderen zaten meer in de uitvoering. Desondanks denken we met onderzoek een goed beeld te kunnen geven van de huidige praktijk.

## 1.3 Leeswijzer

De opbouw van dit rapport is als volgt. Voorafgaand aan hoofdstuk 1 staan de samenvattende conclusies en aanbevelingen. Hoofdstuk 1 bevat een inleiding, de onderzoeksvragen, aanpak en afbakening van het onderzoek. De hoofdstukken twee tot en met vijf gaan in op de bevindingen voor de doelgroep loonkostensubsidie banenafspraken. Hoofdstuk 2 gaat over de dienstverbanden en rechtsvormen. Hoofdstuk 3 bespreekt de arbeidsvoorwaarden en hoofdstuk 4 de duurzaamheid van de verschillende dienstverbanden. Hoofdstuk 5 gaat over de voor- en nadelen van de verschillende dienstverbanden, rechtsvormen en arbeidsvoorwaarden vanuit het perspectief van de werkgever, werknemer en gemeente. In hoofdstuk 5 gaan we tot slot apart in op de doelgroep beschut werk.

Het rapport bevat vier bijlagen:

- Bijlage 1: Publieke en private intermediaire organisaties in dit onderzoek.
- Bijlage 2: Aanstellingen op basis van de CAR UWV bij een G-4 gemeente.
- Bijlage 3: Literatuur.
- Bijlage 4: Organisaties en respondenten die meewerkten aan het onderzoek.

## Hoofdstuk 2. Dienstverbanden

In dit hoofdstuk gaan we in op de bevindingen uit de deskresearch en interviews voor wat betreft de vormen van dienstverbanden voor de doelgroep LKS-banenaafsprak en de rol van intermediairs bij flexibele contractvormen. Allereerst geven we een globaal overzicht van de bevindingen. Daarna gaan we nader in op bijzonderheden bij respectievelijk de rechtstreekse dienstverbanden, detacheringen en payroll, de omvang van de dienstverbanden en de rechtsvormen van de intermediaire organisaties.

### 2.1 Hoofdpijnen bevindingen

#### *Vaker rechtstreekse dienstverbanden bij werkgevers dan detachering of payroll*

Werkgevers kunnen een dienstverband aangaan op basis van een directe arbeidsrelatie, een indirecte arbeidsrelatie of een oproepovereenkomst (Diebels, 2017). Bij een indirecte arbeidsrelatie werkt de persoon op basis van detachering, een payroll- of uitzendovereenkomst bij een inlenende organisatie.

De meeste personen uit de doelgroep loonkostensubsidie banenaafsprak komen rechtstreeks in dienst van een werkgever. Bij de indirecte dienstverbanden zien we vooral detacheringen, maar ook payrollovereenkomsten. Oproepovereenkomsten komen niet voor en ook uitzendovereenkomsten met een uitzendbeding komen niet of nauwelijks voor.

Mensen uit de groep LKS-banenaafsprak werken via detachering of payroll meestal bij een reguliere werkgever. Maar er zijn ook plaatsingen bij het sociaal werkbedrijf.

#### *Omvang dienstverbanden loopt zeer uiteen*

De omvang van de dienstverbanden loopt uiteen van 12 tot 40 uur in de week. Dit is in elk geval afhankelijk van de mogelijkheden van de persoon en de behoefte van de werkgever. Maar ook het beleid van de gemeente kan van invloed zijn.

#### *Gemeenten gebruiken zowel publieke als private intermediairs voor detachering en payroll*

Als er sprake is van detachering of payroll dan hebben mensen met loonkostensubsidie een dienstverband bij een publieke of een private intermediaire organisatie. Dat kunnen zowel stichtingen als bv's zijn. De publieke intermediairs zijn vaker een stichting. De private intermediairs zijn veelal een commercieel uitzendbureau (bv), maar kunnen ook een stichting zijn.

### 2.2 Rechtstreekse dienstverbanden

#### *Rechtstreekse dienstverbanden komen het meeste voor*

Uit de deskresearch blijkt dat mensen uit de doelgroep vaker een rechtstreeks dienstverband bij een werkgever hebben dan dat zij werken op basis van een uitzendcontract of detachering. Van de extra banen die zijn gerealiseerd in het kader van de banenaafsprak is 70% op basis van een regulier dienstverband en 30% op basis van een inleenverband (zie ook kader 2). Dit betreft de *gehele* doelgroep van de banenaafsprak, waaronder mensen met loonkostensubsidie.

Een aantal respondenten ziet dat de doelgroep LKS-banenafspraken nu vaker rechtstreeks in dienst komt dan bij aanvang van de Participatiewet. Als verklaring geeft men dat veel werkgevers geen ervaring hadden met het inzetten van mensen met een arbeidsbeperking. Nu ze zien dat het vaak goed gaat, durven ze eerder een rechtstreeks dienstverband aan te gaan.

## **Kader 2. Rechtstreekse dienstverbanden komen het meeste voor**

Uit de monitor van het Ministerie van SZW (juli 2018) en de trendrapportage van UWV (2018a) blijkt dat mensen uit de *gehele* doelgroep van de banenafspraken vaker een regulier dienstverband bij een werkgever hebben dan dat zij werken op basis van een inleenverband. Zo zijn er eind december 2017 25.802 extra banen via een regulier dienstverband gerealiseerd en 11.102 banen via een uitzendcontract of detachering, waaronder 5.172 Wsw-detacheringen (Ministerie van SZW, juli 2018). Andere onderzoeken laten zien dat rechtstreekse contracten ook bij mensen met loonkostensubsidie vaker voorkomen dan uitzendcontracten, zoals het klantonderzoek monitor Participatiewet (Inspectie SZW, 2017), het onderzoek jonggehandicapten onder de Participatiewet (Kok, et al, 2018) en het ervaringsonderzoek Participatiewet onder werkgevers (Adelmeijer, et al. 2017).

## 2.3 Detachering en payroll

Als een persoon uit de doelgroep LKS-banenafspraken aan het werk gaat via een intermediaire organisatie dan kan gebruik gemaakt worden van de flexibele contractvormen uitzenden, payroll en detacheren. Dit zijn juridisch dezelfde flexibele contractvormen. Kenmerkend is dat er sprake is van drie partijen: de medewerker, de intermediair en de organisatie waar de medewerker werkt (opdrachtgever of inlener). Kader 3 geeft uitleg van de verschillende flexibele contractvormen die er zijn.

## **Kader 3. Uitzenden, payroll en detacheren**

### *Uitzendovereenkomst*

Artikel 7:690 van het Burgerlijk Wetboek definieert een uitzendovereenkomst als een arbeidsovereenkomst waarbij het uitzendbureau (de feitelijke werkgever) de uitzendkracht 'ter beschikking stelt' aan de inlener om arbeid te verrichten. De uitzendkracht is dus in dienst van het uitzendbureau, maar de uitzendkracht werkt onder leiding en toezicht van de inlener.

### *Payroll*

De payrollovereenkomst valt onder de definitie van de uitzendovereenkomst. Bij payroll werft en selecteert de opdrachtgever (inlener) zelf de kandidaat. Het gaat daarbij meestal om een inschakeling voor wat langere tijd. De inlener meldt de arbeidskracht vervolgens aan bij de payroll-organisatie, die hem of haar in dienst neemt op basis van een uitzendovereenkomst. De payroll-organisatie zorgt voor de salarisbetaling en administratie en heeft niet de vrijheid deze arbeidskracht ook in te zetten bij andere bedrijven.

### *Detachering*

In het algemeen wordt detachering opgevat als een vorm van ter beschikking stellen van arbeid waarbij hoogopgeleid en specialistisch personeel door een detacherings- of

uitzendbureau wordt bemiddeld naar opdrachtgevers die schaarse kennis en vaardigheden nodig hebben. In de context van het onderhavige onderzoek gaat het echter om het in dienst nemen en ter beschikking stellen van medewerkers die recht hebben op ondersteuning krachtens de Participatiewet. In de wet of cao is geen specifieke faciliteit voor detachering opgenomen, waardoor een breed palet aan contractvormen wordt gehanteerd: van projectovereenkomsten, uitzendovereenkomsten tot reguliere arbeidsovereenkomsten. Uitzendovereenkomsten zonder uitzendbeding worden in de ABU-cao detacheringsovereenkomsten genoemd (ABU, 2016).

### *Bijna altijd zonder uitzendbeding*

Het uitzendbeding is de essentie van de flexibiliteit van de uitzendkracht. Bij een uitzendovereenkomst met uitzendbeding kan de overeenkomst zowel door de opdrachtgever als de uitzendkracht direct worden beëindigd (dus zonder opzegtermijn). Een plaatsing kan dan heel kort zijn. Ook gaat de kandidaat uit dienst als hij ziek wordt. De Wet werk en zekerheid (Wwz) laat het gebruik van het uitzendbeding door een uitzendbureau in beginsel 26 gewerkte weken toe en staat een afwijking bij cao daarvan toe tot maximaal 78 gewerkte weken.

Volgens de geïnterviewde intermediairs gaat het bij de doelgroep LKS-banenafpraak altijd of vrijwel altijd om contracten zonder uitzendbeding. Zij benadrukken het belang daarvan vanwege de kwetsbaarheid van de doelgroep en hun behoefte aan stabiliteit. Wat ook meespeelt, is dat de intermediairs bij een overeenkomst mét uitzendbeding meestal geen loonkostensubsidie kunnen aanvragen.

### *Detachering komt vaker voor dan payroll*

De termen uitzenden, payroll en detachering worden in de interviews regelmatig door elkaar gebruikt. Vaak blijkt het bij doorvragen te gaan om detachering of payroll. Payroll zou minder vaak voorkomen dan detachering. Zo gaat het bij een grote private intermediair die naar schatting 1200 personen met loonkostensubsidie aan het werk heeft, bij ongeveer 85% van de plaatsingen om detachering en bij 15% van de plaatsingen om payroll.

Vrijwel alle publieke intermediairs bieden naar eigen zeggen detacheringen, hoewel het feitelijk soms om payroll gaat. Zo stelt één van de publieke uitvoerders: "De werving en selectie wordt bij ons in de regio gedaan door de casemanagers van de gemeente en de werkgevers. Wij komen pas in beeld als de proefplaatsing goed is verlopen en men kijkt naar hoe verder."

### *Payroll van mensen met LKS zou geen klassieke payroll zijn*

Als er sprake is van payroll dan is dat volgens de gesproken intermediairs die dit aanbieden geen klassieke payroll. Er komt namelijk extra werk bij vanwege de subsidies die verwerkt moeten worden en het contact met de doelgroep. Ook spannen sommige intermediairs zich in om de doelgroep aan het werk te houden, als het contract bij de opdrachtgever stopt. Zo stelt één van deze intermediairs: "Bij klassieke payroll is het gehele proces geautomatiseerd en is er eigenlijk nooit contact met de medewerker. Ik spreek daarom ook bij payroll liever van detachering. Het is in de basis hetzelfde."

### *Alleen publieke intermediairs detacheren soms ook naar het sociaal werkbedrijf*

Zowel de publieke als de private intermediairs plaatsen mensen uit de doelgroep LKS-banenafpraak bij werkgevers in de (semi)overheid en de marktsector. In de interviews komen hierover geen bijzonderheden naar voren, behalve dat sommige publieke

intermediairs deze doelgroep ook plaatsen bij een coöperatie (samenwerking van drie sociaal werkbedrijven) en/of het sociaal werkbedrijf. Publieke intermediair: "Wij willen een sterfhuisconstructie voor het sociaal werkbedrijf voorkomen en het portfolio ook voor de oude SW'ers op peil houden." Bij detachering naar het sociaal werkbedrijf spreekt men vaak van intra-concern detacheren/uitlenen, zonder specifieke detacheringsovereenkomst of van een interne plaatsing. Het gaat meestal om personen die door bijkomende problematiek geen (vast) dienstverband bij een reguliere werkgever kunnen krijgen.

## 2.4 Omvang dienstverbanden

Uit de interviews blijkt dat de omvang van de dienstverbanden van personen uit de doelgroep LKS-banenafpraak uiteenloopt van 12 uur tot 40 uur per week. De gemiddelde omvang van de contracten is bij een grote supermarktketen in dit onderzoek bijvoorbeeld 18,57 uur in de week, terwijl bij een sociale ondernemer in de milieusector bijna iedereen fulltime werkt. De omvang hangt in elk geval af van de mogelijkheden van de persoon uit de doelgroep en de behoefte van de werkgever. Ook het beleid van de gemeente kan van invloed zijn.

Zowel de publieke als de private intermediairs hebben op de één of andere manier met het gemeentelijk beleid te maken. Zo stellen veel gemeenten volgens een private intermediair eisen aan de omvang van het contract: minimaal zes maanden en twaalf uur in de week. Dit zou verplicht zijn bij een aanvraag voor jobcoaching en loonkostensubsidie. Soms zouden deze regels echter al wat versoepeld worden en geven gemeenten ook loonkostensubsidie op basis van de gewerkte uren. Een intermediair zegt hierover: "UWV hanteert in ieder geval deze eis, en soms volgen gemeenten de UWV werkwijze. Maar zoals met alles is dat geen standaardbeleid en komen allerlei andere varianten voor."

Sommige gemeenten zouden sturen op de omvang van de dienstverbanden. Volgens een intermediair wordt er gestuurd op maximaal 32 uur. Maar de omvang van het contract wordt volgens hem soms ook per geval bekeken en fulltime is ook mogelijk. Gemeenten willen enerzijds graag dat de doelgroep uit de uitkering komt. Anderzijds kosten fulltime contracten de gemeente meer geld dan parttime contracten. Sommige respondenten geven aan dat bij plaatsingen in het sociaal werkbedrijf de contracten wat kleiner zijn (27, 28 of 30 uur) dan bij externe detacheringen. Dan hoeft men geen rekening te houden met de behoefte van de werkgever.

## 2.5 Rechtsvormen bij intermediaire organisaties

Er zijn verschillende mogelijkheden voor detachering en payroll van de doelgroep loonkostensubsidie banenafpraak. Uit publicaties (Capel & Depla, 2016; Cedris, 2016a; Cedris, 2017) komt naar voren dat mensen gedetacheerd kunnen worden door een publieke intermediair (gemeenten hebben aandeel en zeggenschap), een private intermediair (private partijen hebben aandeel en zeggenschap) of door een joint venture (publieke en private partijen verdelen aandelen en zeggenschap). Dit kan gebeuren vanuit een gemeentelijke afdeling, bv, nv, stichting of coöperatie. De dertien intermediairs in dit onderzoek zijn een stichting of een bv met een publieke of een

private aandeelhouder. Bijlage 1 geeft meer informatie over deze intermediaire organisaties.

### *Publieke intermediairs*

Bij alle publieke intermediairs in dit onderzoek wordt het bestuur gevormd door de gemeente of een gemeenschappelijke regeling (GR). Het betreft vijf stichtingen en vier bv's. Eén intermediair heeft een bv én een stichting.

### *Private intermediairs*

Bij de vier private intermediairs die meewerkten aan het onderzoek gaat het om drie bv's en één stichting. De bv's zijn commerciële uitzendbureaus en de stichting is speciaal opgericht om dienstverbanden voor de doelgroep schoolverlaters VSO en PRO in het primair onderwijs uit te voeren in het kader van tweejarige BBL leerwerktrajecten.

## Hoofdstuk 3. Arbeidsvoorwaarden

In dit hoofdstuk gaan we in op de bevindingen uit de deskresearch en interviews voor wat betreft de arbeidsvoorwaarden van de doelgroep loonkostensubsidie banenafpraak. Allereerst geven we de bevindingen op hoofdlijnen weer. Daarna gaan we in op relevante bijzonderheden bij respectievelijk de cao's en de eigen arbeidsvoorwaardenregelingen.

### 3.1 Hoofdlijnen bevindingen

#### *Wat zijn arbeidsvoorwaarden?*

Arbeidsvoorwaarden zijn de voorwaarden waaronder iemand werkt. Arbeidsvoorwaarden worden vastgelegd in een arbeidsovereenkomst. Vaak staan er ook arbeidsvoorwaarden in een cao. Bovendien staan in het burgerlijk wetboek regels op het gebied van arbeidsvoorwaarden. Iemand mag bijvoorbeeld niet minder verdienen dan het wettelijk minimumloon (WML) of minder vakantiedagen krijgen dan het aantal dat in de wet staat (= in uren vier keer het aantal uren dat iemand per week werkt). Kader 4 legt het verschil uit tussen primaire, secundaire en flexibele arbeidsvoorwaarden.

#### **Kader 4. Primaire, secundaire en flexibele arbeidsvoorwaarden**

##### *Primaire arbeidsvoorwaarden*

Primaire arbeidsvoorwaarden zijn de zaken waarover werkgever en werknemer bijna altijd afspraken maken. Zoals het salaris dat de werknemer gaat verdienen of het aantal uren dat hij of zij werkt.

##### *Secundaire arbeidsvoorwaarden*

Secundaire arbeidsvoorwaarden zijn de voorwaarden die daar bovenop komen, zoals een reiskostenvergoeding, verlofdagen en een (deels) betaalde opleiding.

##### *Flexibele arbeidsvoorwaarden*

Een werkgever kan ook flexibele secundaire arbeidsvoorwaarden aanbieden. De werknemer kan dan voor een deel zelf kiezen welke arbeidsvoorwaarden hij of zij wil. Bijvoorbeeld bovenwettelijke vakantiedagen als verlof opnemen, verkopen of deze dagen gebruiken om een studie of een fiets mee te betalen.

Bron: Diebels (2017). De kleine Gids voor het Nederlandse arbeidsrecht.

#### *Werkgevers maken niet altijd gebruik van de laagste loonschalen in cao's*

In het sociaal akkoord (2013) is afgesproken dat sociale partners afspraken maken over loonschalen aan de onderkant van de arbeidsmarkt voor mensen die met loonkostensubsidie in dienst treden bij werkgevers. Sociale partners kregen drie jaar de tijd om in alle cao's loonschalen op te nemen die starten bij 100% WML en door kunnen lopen tot 120% WML. Ultimo 2017 moesten alle cao's hieraan voldoen. Eind 2016 was in 46% van de onderzochte cao's (284 van de 622 cao's) een schaal opgenomen op het WML-niveau (Schaeps, 2017).

Uit onze interviews blijkt dat het tot problemen kan leiden als er geen lage loonschalen zijn, maar ook dat werkgevers er lang niet altijd gebruik van maken.



## *Arbeidsvoorwaardelijke modellen bij detachering onder de Participatiewet*

Cedris (2016) geeft een aantal mogelijke arbeidsvoorwaardelijke modellen voor detachering onder de Participatiewet, namelijk de CAR UWO, eigen op te stellen arbeidsvoorwaarden, ABU-cao of NBBU-cao of een speciaal voor dit bedrijf of deze sector toegesneden cao.

Bedrijven die voor meer dan vijftig procent van de loonsom mensen ter beschikking stellen aan derden zijn gebonden aan de ABU- of NBBU-cao. De geïnterviewde publieke intermediaire organisaties in dit onderzoek hanteren allemaal een eigen arbeidsvoorwaardenregeling of een cao (uitzend-cao of cao Sociaal Werk).

## *Arbeidsvoorwaarden lopen zeer uiteen*

De interviews laten zien dat personen uit de doelgroep loonkostensubsidie banenafpraak werkzaam zijn onder een cao of onder een eigen arbeidsvoorwaardenregeling. In de praktijk betekent dit dat de doelgroep onder zeer uiteenlopende arbeidsvoorwaarden aan het werk is. De eigen arbeidsvoorwaarden in dit onderzoek zijn naar burgerlijk recht, veelal aangevuld met een reiskostenregeling. Bij deze regelingen is er geen pensioenvoorziening (in één geval wordt daar wel aan gewerkt).

In dit onderzoek zijn mensen met loonkostensubsidie voor wat betreft de arbeidsvoorwaarden vaak beter af met een rechtstreeks dienstverband bij een werkgever of bij een private intermediair. Dan werken ze namelijk vrijwel altijd onder een cao, kunnen ze vaker boven het WML (gaan) verdienen, is er een pensioenregeling en zijn er soms extra's, zoals bovenwettelijke vakantiedagen en een eindejaarsuitkering.

## 3.2 Cao's

### *Cao's in dit onderzoek*

De gehanteerde cao's die genoemd worden in de interviews zijn de cao Grootwinkelbedrijven Levensmiddelen (VGL), cao Schoonmaak- en Glazenwassersbedrijf, cao hbo, cao Fashion, Sport & Lifestyle, CAR-UWO, cao Provincie, cao Sociaal Werk, de NBBU-cao en ABU-cao.

Eén publieke intermediair past de cao Sociaal werk toe. De betreffende gemeente wilde eigenlijk de CAR UWO hanteren maar er was iets fout gegaan. "De nieuwe stichting was per ongeluk in een verkeerde sector ingedeeld. In overleg met de accountant, het ABP en het pensioenfonds voor de welzijnssector concludeerden we dat de betreffende sectoraanduiding nog het meeste paste bij cao Sociaal Werk."

### *ABU-cao*

Intermediaire organisaties die voor meer dan vijftig procent van de loonsom medewerkers extern plaatsen zijn verplicht om de ABU- of NBBU-cao te hanteren. In dit onderzoek is dat het geval bij vijf van de dertien geïnterviewde intermediairs (drie private en twee publieke intermediairs). De ABU- en NBBU-cao komen redelijk overeen. De ABU-cao is de grootste cao voor medewerkers die via een uitzendcontract werkzaam zijn. In deze cao worden de afspraken uit de Flexwet vertaald in een fasensysteem. Dat betekent dat een uitzendonderneming maximaal 5,5 jaar flexibele contracten mag aanbieden. Hoe langer de relatie tussen uitzendonderneming en uitzendkracht duurt, hoe meer rechten de uitzendkracht krijgt.

Van belang voor dit onderzoek is ook dat bij mensen die vanuit de Participatiewet worden uitgezonden en die niet zelfstandig het WML kunnen verdienen een jaar lang het ABU-loongebouw kan worden toegepast (startend op WML-niveau). Na dat jaar moeten mensen betaald worden volgens de inlenersbeloning. Onder de inlenersbeloning vallen bijvoorbeeld ook toeslagen en de reiskostenvergoeding. Kader 5 geeft meer informatie over de ABU-cao.

## Kader 5. ABU-cao

De ABU-cao kent drie fasen: A, B en C:

- Fase A: De periode waarin het uitzendbeding gebruikt mag worden (en de ketenbepaling wordt uitgesteld) is maximaal 78 gewerkte weken. In deze periode geldt ook de uitsluiting van de loondoorbetalingsverplichting. Fase A is het meest flexibel en wordt het meest gebruikt, met of zonder uitzendbeding, in allerlei vormen.
- Fase B: Nu geldt de ketenbepaling. In twee gevallen kan er van worden afgeweken, namelijk als de aard van het werk meer flexibiliteit vereist of als er sprake is van een uitzendovereenkomst. In beide gevallen dient het in de cao te zijn geregeld. Dit is gebeurd in de ABU-cao voor fase B. Dat betekent dat de uitzendovereenkomst – zonder extra voorwaarden – verlengd kan worden naar maximaal zes contracten in maximaal vier jaar.
- Fase C: In deze fase krijgt de uitzendkracht een contract voor onbepaalde tijd bij het uitzendbureau.

### Arbeidsvoorwaarden

Uitzendkrachten verdienen vanaf de eerste dag hetzelfde als vergelijkbare werknemers die bij de inlener in dienst zijn. Dit is geregeld in de Wet WAADI (artikel 8). Je mag hier per cao van afwijken. In de ABU-cao is de inlenersbeloning nader gedefinieerd en moeten de volgende beloningselementen worden toegepast volgens de cao van de inlener:

- Beloningssysteem (zelfde functiegebouw en schalen hanteren)
- ADV
- Toeslagen
- Loonsverhogingen
- Periodieke loonsverhogingen
- Onbelaste onkostenvergoedingen (bijvoorbeeld reiskostenvergoedingen)

Er is op twee manieren een uitzondering mogelijk voor specifieke (doel)groepen (dit noemt men de allocatiegroep), waaronder mensen die vanuit de Participatiewet worden uitgezonden en niet zelfstandig het WML kunnen verdienen:

- Voor hen kan een jaar lang het ABU-loongebouw worden toegepast (startend op WML-niveau in de 3 laagste functiegroepen). Dit betekent dat de medewerker minder zou kunnen verdienen dan de inlenersbeloning is. Er zijn drie functiegroepen 1 t/m 3 op WML-niveau en drie functiegroepen daarboven. In functiegroep 4 verdient men bijvoorbeeld 18% boven het WML. Dit loongebouw kan maximaal een jaar worden toegepast. Daarna moeten mensen betaald worden volgens de inlenersbeloning. In de opdrachtovereenkomst kunnen hier al afspraken over gemaakt zijn.
- Het eigen ABU-loongebouw kan ook worden toegepast voor uitzendkrachten die werkzaam zijn op basis van een contract voor onbepaalde tijd (fase C).

De volgende zaken worden toegepast volgens de ABU cao:

- Uitzendkrachten hebben een eigen pensioenregeling. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de maximale wettelijke wachttermijn voor pensioen van 26 weken, die alleen geldt in geval van een uitzendovereenkomst (andere pensioenregelingen kennen een maximale wettelijke wachttermijn van twee maanden).
- 25 vakantiedagen bij een 40-urige werkweek.
- Loondoorbetaling bij ziekte. Bij de inlener is dit vaak in het eerste jaar 100% en in het tweede jaar 70%. Bij de ABU-cao is dit 91% in het eerste jaar en 80% in het tweede jaar.
- De ABU-cao kent geen 13<sup>e</sup> maand of eenmalige uitkeringen. Hierbij kan een verschil optreden met cao's van inleners.

Bron: Interview met Maurice Rojer, adjunct-directeur ABU.

### *Gebruik lage loonschalen*

In de meeste cao's die genoemd worden in de interviews zijn lage loonschalen afgesproken voor de doelgroep van de banenafspraken. Uit de interviews blijkt echter dat werkgevers daar lang niet altijd gebruik van maken. Als ze er geen gebruik van maken, is dat vaak een bewuste keuze omdat het beleid erop gericht is om de doelgroep zo regulier mogelijk te behandelen. Deze werkgevers willen de doelgroep hetzelfde belonen als andere medewerkers in vergelijkbare functies. Eén van de werkgevers in het onderzoek zegt hierover het volgende: "Inschaling vindt plaats in de functie die de medewerker bekleedt, dus vakkenvuller, medewerker versklaar, kassière, etc. Ons beleid is om de doelgroep zo regulier mogelijk te behandelen, gelijkwaardigheid staat voorop. De VGL is een goede cao. Mensen verdienen ruim boven het WML en hebben veel vakantiedagen."

Ook de lage loonschaal voor de allocatiegroep uit de ABU-cao wordt om deze reden niet altijd gehanteerd. Private intermediair: "We zien dat inleners bij loonkostensubsidie dan zeggen: schaal maar op naar de trede waarop wij alle medewerkers inschalen die in die functie starten. Ze zitten niet zo op dat minimum hoor."

Inleners zouden wel eerder kiezen voor de ABU-beloning in het eerste jaar, als de kosten heel bepalend zijn voor hun concurrentiepositie.

### *Grote verschillen in beloning*

Bij de beloning doen zich volgens sommige intermediairs die een uitzend-cao hanteren grote verschillen voor. Zo kennen niet alle cao's nog een minimum jeugdloon. Daardoor kan het voorkomen dat een schoolverlater van het praktijkonderwijs (19 jaar) bij de ene werkgever het volwassen WML van 1578,- verdient en bij een andere werkgever het jeugdloon van 867,-. Ook heeft niet elke cao lage loonschalen voor de doelgroep. Dan vallen personen uit de doelgroep één jaar in de schaal voor de allocatiedoelgroep in de ABU-cao en volgt daarna de inlenersbeloning. Bijvoorbeeld in de bouw en bij de hoveniers maakt de doelgroep dan direct een grote stap van WML 1578,- naar 1800,-. Publieke intermediair: "Dat is een afbreukrisico, de werkgever kan het te duur vinden. Of de medewerker uit de doelgroep stroomt door naar een andere werkgever die wel een WML schaal heeft en moet weer een stap terug doen. Dat is ook heel vervelend." Deze intermediair benadrukt het belang van lage loonschalen voor de doelgroep in alle cao's. De doelgroep kan daarin dan blijven zolang er sprake is van aangepast werk. "Als ze zich ontwikkelen en een reguliere functie kunnen vervullen dan moeten ze ook regulier ingeschaald worden. Wij doen elke keer de check of de doelgroep alle taken doet of een klein deel."

## *Speciale afspraken voor de doelgroep*

Behalve lage loonschalen staan er volgens de respondenten geen speciale afspraken in de cao's over arbeidsvoorwaarden voor de doelgroep. Hier is ook geen behoefte aan. Men wil mensen uit de doelgroep als een gewone medewerker behandelen en dezelfde arbeidsvoorwaarden bieden. Eén respondent denkt dat heel soms bepaalde elementen worden uitgesloten omdat het anders te duur wordt of omdat ze functiegebonden zijn, zoals resultaatafhankelijke beloningen. Dit zien we enigszins terug bij de CAR UWO (zie ook bijlage 2). In deze cao is bijvoorbeeld de vakantietoelage en eindejaarsuitkering tot een maximum vastgesteld (normaal is dit gerelateerd aan het salaris). In de praktijk betekent dit dat medewerkers uit de doelgroep een iets lagere uitkering krijgen.

## *Extra's die niet in de cao staan*

Somme werkgevers bieden extra's die niet in de cao staan, zoals een personeelskorting, een winstuitkering en gratis fruit in de pauze. Deze extra's zijn er dan ook voor de medewerkers uit de doelgroep. Werkgever: "Het is afhankelijk van de hoogte van de (aanvullende) uitkering of de winstuitkering terugbetaald moet worden aan de gemeente. De personeelskorting mogen ze sowieso behouden omdat dit geen onderdeel van het sociale verzekeringsloon is."

Soms worden met werkgevers speciale afspraken gemaakt om de doelgroep wat extra's te geven. Zo hebben niet alle cao's een reiskostenregeling. Een vertegenwoordiger van een gemeente praat hier dan over met de werkgever. "Het WML is geen vetpot. Het kan heel belangrijk zijn voor de kandidaat."

Een paar respondenten geven aan dat zij extra investeren in scholing van de doelgroep. Mogelijk komt dit vaker voor maar in de interviews is hier niet speciaal naar gevraagd. Bij een private intermediair kunnen mensen uit de doelgroep bijvoorbeeld via de zogenaamde Boris-aanpak certificaten en een diploma halen ([www.borisbaan.nl](http://www.borisbaan.nl)).

## 3.3 Eigen arbeidsvoorwaardenregeling

In dit onderzoek hebben we twee werkgevers, zeven publieke en één private intermediair gesproken met een eigen arbeidsvoorwaardenregeling. De eigen arbeidsvoorwaardenregelingen van de intermediaire organisaties lijken op elkaar en zijn sober. Dat betekent dat veelal het burgerlijk recht wordt gevolgd, aangevuld met een reiskostenregeling. De twee gesproken werkgevers hebben een (iets) ruimere arbeidsvoorwaardenregeling. Voor de doelgroep betekenen de eigen arbeidsvoorwaarden het volgende:

- Vrijwel alle intermediairs hanteren het WML (één schaal). Eén werkgever bepaalt per medewerker wat hij een schappelijk salaris vindt. "We krijgen loonkostensubsidie om te compenseren, dus er is geen reden om het salaris heel laag te houden."
- De meeste respondenten gaan uit van een arbeidsduur van 36 uur per week, maar 40 uur komt ook voor. Sommige intermediairs geven aan dat voor 36 uur is gekozen omdat de doelgroep in het sociaal werkbedrijf moet samenwerken met Wsw'ers die ook een standaard werkweek van 36 uur hebben.
- De opbouw van vakantiedagen is bij vrijwel alle uitvoerders volgens het wettelijk kader tenminste vier maal de overeengekomen arbeidsduur per week. Bij een volledige werkweek van 36 of 40 uur betreft dit dus 144 uur of 160 uur. Eén werkgever geeft de medewerkers 200 uur bij 40-urige werkweek.

- Bij vrijwel alle werkgevers en intermediairs in dit onderzoek is een reiskostenregeling opgenomen. In de interviews zijn bedragen genoemd van 10 cent tot 19 cent per kilometer. Soms krijgen mensen echter pas een vergoeding vanaf een bepaald aantal kilometers of alleen als zij buiten de gemeente woonachtig zijn. Eén private intermediair geeft geen reiskostenvergoeding. Volgens hem is dat niet nodig omdat alle personen uit de doelgroep op fietsafstand van hun werk wonen (BBL-leerlingen).
- Er is geen pensioenregeling.

### *Pensioenregeling*

De meeste publieke intermediairs geven aan dat ze wel een pensioenregeling voor de doelgroep willen, maar dat de hoop is gevestigd op een landelijke cao. Om eerder zelf al afspraken te maken met een pensioenfonds vindt men niet wenselijk. Eén respondent stelt dat het bij een pensioenregeling snel over veel geld gaat. "Stel dat je voor een fulltime arbeidsplaats aanvullende arbeidsvoorwaarden zou maken ter waarde van € 1000,- bijvoorbeeld een pensioenvoorziening of een paar extra vrije dagen. Dan praat je bij 500 Participatiewetmedewerkers al gauw over € 500.000,- structureel per jaar aan meerkosten. Wie gaat dit financieren?"

Eén van de werkgevers stelt dat een pensioenregeling voor de doelgroep ongunstig is. De kosten zouden voor hen niet opwegen tegen de baten. "Ik heb het serieus overwogen, maar in het belang van de werknemers niet gedaan. Als zij pensioen opbouwen, kost het hen elke maand 65 euro. Zij houden dan minder geld over per maand en dat weegt niet op tegen wat het hen uiteindelijk oplevert. Pensioenadviseurs hebben mijn berekening bevestigd."

### *Extra's waaronder scholing*

De twee werkgevers in het onderzoek met eigen arbeidsvoorwaarden geven aan dat ze scholingsmogelijkheden bieden en soepel omgaan met de vrije dagen aangezien er bij de doelgroep nog wel eens sprake is van privé-problematiek of speciale behoeften. "Wij zijn een heel sociaal bedrijf en stellen ons schappelijk op als er wat aan de hand is. Als bijvoorbeeld een oom overlijdt en dat is voor iemand heel heftig dan krijgt hij ook een bijzonder verlofdag om het te verwerken. Daar hoeft hij geen vakantiedag voor op te nemen."

Sommige publieke intermediairs die de doelgroep (ook) intern plaatsen bij het sociaal werkbedrijf investeren in scholing. Genoemd worden onder andere de VCA, opleidingen voor werk in de catering en schoonmaak, een cursus werknemersvaardigheden, een cursus taalvaardigheden, een opleiding fietstechniek en scholing op maat in samenwerking met werkgevers.

### *Betrokkenheid ondernemingsraad of medezeggenschap*

De meeste publieke intermediairs die een eigen arbeidsvoorwaardenregeling moesten opstellen, hebben de ondernemingsraad (OR) of het medezeggenschapsorgaan daarover geïnformeerd of geraadpleegd. Daarbij stelden de organen zich enerzijds constructief op omdat er iets moest gebeuren en omdat ze ervan uitgingen dat de regeling tijdelijk zou zijn. Anderzijds waren ze ook kritisch omdat het om sobere arbeidsvoorwaarden ging. De hoop is gevestigd op een landelijke cao met betere arbeidsvoorwaarden. Zo had een publieke intermediair veel discussie met het Georganiseerd Overleg (GO) over de arbeidsvoorwaarden. "De GO stemde uiteindelijk niet in met het sobere pakket, maar gedooft het in de verwachting dat er een landelijke cao komt. Dit heeft de GO ook

# CAOP

nadrukkelijk aan de VNG gevraagd. Mocht de VNG niet met een cao komen dan is de kans aanwezig dat dit arbeidsvoorwaardenpakket wordt aangepast.”

Twee intermediairs spraken over de arbeidsvoorwaarden met de OR van het sociaal werkbedrijf, ook al zijn die volgens hen formeel geen onderhandelingspartner. Beide OR'en waren blij dat er met de nieuwe stichting collega's voor de Wsw-medewerkers bijkwamen zodat er geen sprake was van een sterfhuisconstructie.

Een paar intermediairs hebben geen overleg gehad. Dat leek niet nodig of er was (nog) geen OR of personeelsvertegenwoordiging.

## Hoofdstuk 4. Duurzaamheid dienstverbanden

In dit hoofdstuk gaan we in op de bevindingen uit de deskresearch en interviews voor wat betreft de duur en de duurzaamheid van de dienstverbanden van mensen met loonkostensubsidie die vallen onder de banenafspraken.

Ook geven we aan in hoeverre het mogelijk is om de dienstverbanden van deze doelgroep te volgen in de tijd.

### 4.1 Hoofdpijnen bevindingen

#### *Doelgroep start altijd met een tijdelijke contract*

Uit het onderzoek blijkt dat de mensen uit de doelgroep LKS-banenafspraken in alle gevallen eerst een tijdelijk contract krijgen. Het aantal opeenvolgende en de duur van de tijdelijke contracten loopt uiteen, zowel bij de rechtstreekse dienstverbanden als de indirecte arbeidsrelaties. De Wet werk en zekerheid (Wwz) speelt hierbij een belangrijke rol (zie kader 6). Dat betekent dat de doelgroep in principe maximaal drie contracten met een gezamenlijke duur van twee jaar krijgt. Veel mensen uit de doelgroep werken op basis van detachering via de ABU- of NBBU-cao en dan zijn maximaal 5,5 jaar tijdelijke contracten toegestaan.

Sommige werkgevers en intermediaire organisaties bieden contracten voor maximaal 23 maanden om de transitievergoeding te ontlopen. Anderen starten met een contract voor zeven maanden om er zeker van te zijn dan de medewerker voldoet aan de eis van 26 gewerkte weken voor het recht op WW.

#### **Kader 6. Wet werk en zekerheid**

In de Wet werk en zekerheid (Wwz) is vastgelegd dat er maximaal drie bepaalde-tijdcontracten met een gezamenlijke duur van maximaal twee jaar mogen worden afgesloten. Daarna ontstaat vanzelf een dienstverband voor onbepaalde tijd als er doorgewerkt wordt. Dit heet de ketenbepaling.

Zit er een langere tijd dan zes maanden tussen de tijdelijke contracten, dan begint de telling opnieuw.

Een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd kent geen minimumduur. Als het gaat om het aangaan van één arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd is er ook geen maximumduur aan verbonden.

Tijdelijke contracten van 24 maanden of langer zijn ook mogelijk. Daarna mag nog eenmaal een contract voor drie maanden volgen, voordat een contract voor onbepaalde tijd gaat gelden (artikel 7:668a-3 BW).

Via cao-bepalingen kan van bovenstaande worden afgeweken. Dat kan alleen als het gaat om een uitzendovereenkomst (ABU, NBBU) of wanneer uit die cao blijkt dat voor die bepaalde functies of functiegroepen de intrinsieke aard van de bedrijfsvoering deze verlenging of verhoging vereist.

#### *Vaste dienstverbanden komen nog weinig voor*

In het derde kwartaal van 2017 is 18% van de verloonde uren van de mensen uit de groep LKS-banenafspraken op basis van een contract voor onbepaalde tijd. Dit is vergelijkbaar met de voorgaande meetmomenten (UWV, 22 mei 2018). Onze interviews vonden plaats in de eerste helft van 2018, drie jaar na invoering van de Participatiewet. Werkgevers maken volgens veel van de geïnterviewden maximaal gebruik van de mogelijkheid van tijdelijke contracten en daarom zou het te vroeg zijn om al iets te

zeggen over het voorkomen van vaste dienstverbanden. Echter, bij een aantal geïnterviewde werkgevers komen vaste contracten wel degelijk al voor.

### *Volgen dienstverbanden van de doelgroep LKS-banenafpraak in de tijd*

Het UWV brengt op basis van gegevens uit de polisadministratie en het doelgroepregister in kaart hoeveel personen uit de doelgroep een baan hebben behouden, verloren of gevonden. Daarbij gaat het om rechtstreekse dienstverbanden en uitzendconstructies (waaronder detacheringen). Tot nu toe hield UWV alleen bij of mensen nog aan het werk waren, maar niet of dat in dezelfde baan is. Vanaf 2018 gaat men ook na of dit in dezelfde baan is.

### *Follow up na tijdelijke contracten lang niet altijd bij dezelfde werkgever*

Volgens UWV (22 mei 2018) heeft 66% van de mensen die nog geen werk hadden maar in het vierde kwartaal 2015 tot en met het derde kwartaal 2016 gestart zijn met een baan na een jaar nog steeds werk. Voor de *brede* doelgroep banenafpraak geldt dat dit bij ongeveer 34% in dezelfde baan is. In de rapportage van UWV staat niet of dit percentage ook geldt voor de groep LKS-banenafpraak maar dat lijkt wel aannemelijk.

## 4.2 Tijdelijke dienstverbanden

### *Hoeveelheid en duur tijdelijke contracten*

Voor het type contract dat de doelgroep krijgt, maakt het niet uit of iemand rechtstreeks of via een intermediaire organisatie aan de slag gaat: dat kan in beide gevallen zowel een contract voor bepaalde als voor onbepaalde tijd zijn. In de praktijk starten werkgevers en intermediaire organisaties altijd met een tijdelijk contract. Volgens veel respondenten worden de mogelijkheden voor tijdelijke contracten vrijwel altijd maximaal benut. Dat betekent dat de doelgroep in principe maximaal drie contracten met een gezamenlijke duur van twee jaar krijgt (Wwz). Hiervan kan echter per cao worden afgeweken. Uit de interviews komen de volgende afwijkingen naar voren:

- In de cao voor provincies is de oude ketenbepaling nog van kracht (drie jaar in plaats van de twee jaar volgens de Wwz). Vanaf 2020 geldt voor de provincies ook de ketenbepaling uit de Wwz.
- De schoonmaak cao is strenger dan de Wwz en kent drie typen ketenregelingen met maximaal 18 maanden in combinatie met wel of geen proeftijd.
- In de nieuwe cao Grootwinkelbedrijven Levensmiddelen (VGL) komt de mogelijkheid om mensen een tijdelijk contract van vier jaar aan te bieden (tussenbaan).
- Bij een indirect dienstverband op basis van de ABU- of NBBU-cao zijn maximaal 5,5 jaar tijdelijke contracten toegestaan.

Het aantal en de duur van de contracten loopt uiteen. Vaak krijgen mensen drie keer een contract voor een half jaar of eerst een contract voor een half jaar en daarna een contract voor een jaar. Dit is veelal afhankelijk van de wens van de werkgever. Sommige publieke intermediairs benoemen afwijkende contractduren:

- Als de persoon uit de doelgroep al bekend is bij de werkgever, bijvoorbeeld na een stage vanuit het speciaal- of praktijkonderwijs (VSO / PRO), dan krijgt hij meestal direct een contract van een jaar.
- De contractduur kan gekoppeld zijn aan het scholingstraject waarmee de plaatsing gepaard gaat (bij een publieke intermediair is dat met een baangarantie).



- Eerst twee keer een contract van drie maanden.
- Contracten van 23 maanden in plaats van 24 maanden om de transitievergoeding te ontlopen.

### *Recht op WW*

Soms krijgt de doelgroep eerst een contract van zeven maanden in verband met het recht op WW. De reden voor een afwijking naar zeven maanden is dat wanneer een medewerker bij een contract van zes maanden één dag ziek is hij niet meer voldoet aan de eis van de WW om 26 weken gewerkt te hebben en het recht op drie maanden WW vervalt.

Een publieke intermediair geeft aan dat hij bij uitval mensen naar UWV moet verwijzen om te kijken of er een basis is gecreëerd voor een WW-uitkering. "Dat is natuurlijk niet de gewenste beweging want probeer daarna iemand maar weer te motiveren. Daarom proberen wij met de gemeenten de afspraak te maken dat wij de kandidaten eerst weer zelf opnemen om te kijken of we ze kunnen herplaatsen. Dat willen we financieel natuurlijk gedekt hebben. Ik merk dat de handen er steeds meer voor op elkaar komen zodat we dat straks structureler kunnen gaan doen."

### *Alleen leerwerkplekken*

Daarnaast zijn er werkgevers die er bewust voor kiezen om de doelgroep alleen werkervaring te laten opdoen of leerwerkplekken te bieden. Dan kunnen mensen uit de doelgroep bijvoorbeeld twee jaar blijven en moeten ze daarna doorstromen. De werkgever neemt vervolgens weer nieuwe mensen aan uit de doelgroep. Dit zou ook wel eens gebeuren omdat men van mening is dat het werk zich er niet voor leent om heel lang te doen, omdat het geen structureel werk is en/of omdat er in de toekomst sprake is van krimp.

## 4.3 Follow up na tijdelijke contract

### *Na een jaar heeft 78% van de personen die in het derde kwartaal 2016 aan het werk waren nog steeds werk*

Volgens UWV (22 mei 2018) is 78% van het totaal aantal personen dat in het derde kwartaal 2016 aan het werk was met een grondslag doelgroep Participatiewet in het derde kwartaal 2017 nog steeds (of opnieuw) aan het werk. Het is niet bekend of dit in dezelfde baan is.

Het percentage mensen dat na een jaar nog steeds of weer aan het werk is, is hoger dan in dezelfde periode vorig jaar (78% versus 71%). Dit komt enerzijds doordat het percentage mensen dat uitstroomt uit de doelgroep banenafpraak kleiner is geworden (1% versus 4%), en anderzijds doordat het percentage mensen dat een jaar later geen werk heeft, is afgenomen (20% versus 25%).

De doelgroep Participatiewet komt overeen met de doelgroep LKS-banenafpraak.

### *UWV gaat de duur van dienstverbanden volgen in de tijd*

UWV brengt op basis van gegevens uit de polisadministratie en het doelgroepregister in kaart hoeveel personen LKS-banenafpraak hun baan hebben behouden, verloren of gevonden. Het is bij UWV wel bekend of mensen die werk hebben, een jaar later nog steeds werk hebben. Maar het is tot voor kort niet bekend of dat in dezelfde baan is,

oftewel hoe duurzaam de baan is. Het is bijvoorbeeld ook mogelijk dat mensen binnen een bedrijf zijn doorgestroomd naar een andere baan of naar een andere werkgever. Eén van de onderzoeksvragen voor dit onderzoek gaat over de wijze waarop de duurzaamheid van de dienstverbanden en de follow up na tijdelijke contracten gevolgd kan worden. Uit aanvullende informatie verkregen van UWV blijkt dat het Ministerie van SZW naar aanleiding van de rapportage 'Duurzaamheid van banen binnen de banenafpraak' (UWV, 29 maart 2017) heeft gevraagd om de duurzaamheid uitgebreider in kaart te brengen en ook te kijken of de personen nog in dezelfde baan werkzaam zijn.

### *Follow up na tijdelijke contracten is lang niet altijd bij dezelfde werkgever*

De meest recente UWV-rapportage (22 mei 2018) geeft alleen nog informatie over de duur van de dienstverbanden voor de *gehele* doelgroep banenafpraak. Van de *gehele* doelgroep is 64% van de personen die in het laatste kwartaal van 2015 tot en met het derde kwartaal van 2016 gestart zijn met een baan na een jaar nog steeds aan het werk, waarvan zo'n 34% nog steeds bij dezelfde werkgever (dezelfde inkomstenverhouding). Dit betreft alleen de mensen die géén werk hadden op de laatste dag van het daaraan voorafgaande kwartaal.

Voor de groep LKS-banenafpraak geldt dat na een jaar 66% nog aan het werk is. Het is aannemelijk dat het percentage van zo'n 34% bij dezelfde werkgever ook van toepassing is op de groep LKS-banenafpraak.

Uit onze interviews blijkt dat de follow up na een tijdelijk contract veelal plaats vindt bij dezelfde werkgever (als alles goed gaat). Maar bij plaatsingen via een intermediair kan dat ook anders gaan. Een grote intermediair vertelt in het interview dat het lukt om zo'n 85% van de doelgroep langere tijd aan het werk te houden. Niet altijd bij dezelfde opdrachtgever, maar wel altijd zeker zes maanden bij dezelfde opdrachtgever. Na die zes maanden wordt het contract afhankelijk van de ervaringen verlengd. In 20% van de gevallen komen mensen daarna bij de inlener in dienst op een tijdelijk contract. In de andere gevallen krijgt men een contract bij dezelfde intermediair. Zo kunnen mensen meerdere contracten krijgen voor de duur van maximaal 5,5 jaar. Het gaat hierbij niet alleen, maar óók om de doelgroep loonkostensubsidie banenafpraak.

Het komt ook voor dat werkgevers bijna aan de twee jaar zitten en huiverig zijn om de persoon in vaste dienst te nemen. Zij vragen dan een uitzendorganisatie om de persoon over te nemen. Dan wordt de werkgever inlener en kan hij of zij nog 3,5 jaar de medewerker tijdelijk inzetten. Werkgever: "Toen de termijn van twee jaar naderde, hebben we ervoor gekozen om de dienstverbanden om te zetten in payrollcontracten. Het werk is namelijk niet structureel en we hebben te maken met krimp. Er is goed gekeken naar de gevolgen voor de medewerkers. Zij moesten hun arbeidsvoorwaarden behouden. Ze krijgen dus ook nog een eindejaarsuitkering. Nieuwe medewerkers uit de doelgroep vallen nu wel standaard onder de ABU-cao."

## 4.4 Vaste dienstverbanden

### *Vaste contracten komen nog weinig voor*

In het derde kwartaal van 2017 is 18% van de verloonde uren van de werkzame personen uit de doelgroep Participatiewet op basis van een contract voor onbepaalde tijd (UWV, mei 2018). Dit is vergelijkbaar met de voorgaande meetmomenten. Andere onderzoeken bevestigen het beeld dat vaste contracten nog weinig voorkomen (Inspectie

SZW, 2017; Kok, et al., 2018). Dit blijkt ook uit onze interviews. Voor veel respondenten is het nog te vroeg om iets te kunnen zeggen over vaste contracten. Zo zegt een sectorvertegenwoordiger: "Er wordt nog niet over gesproken. Het gaat er nu eerst om zoveel mogelijk mensen te plaatsen. Daarna zullen we bekijken hoe we het kunnen verduurzamen."

De meeste intermediairs geven aan dat er door werkgevers nog weinig vaste dienstverbanden worden aangeboden, maar dat het wel voorkomt. Bij sommige werkgevers in ons onderzoek komt het zelfs vaak voor.

### *Afwegingen die werkgevers maken*

De afwegingen om iemand een vast contract te bieden zijn volgens de respondenten in ons onderzoek grotendeels hetzelfde als bij het reguliere personeel. Genoemd worden:

- Het functioneren van de medewerker.
- De behoefte van de werkgever, soms ook in relatie tot de omvang van de flexibele schil.
- De situatie op de (lokale) arbeidsmarkt. Door de krapte worden vaker vaste dienstverbanden aangeboden, ook aan de doelgroep.
- De omvang van het bedrijf. Vooral MKB-bedrijven zouden volgens sommige respondenten met detacheringen blijven werken. Bij de twee MKB-bedrijven in ons onderzoek is dat echter niet het geval. Zij bieden ook al vaste dienstverbanden aan de doelgroep.

Daarnaast zou specifiek bij de doelgroep (soms) een rol spelen:

- De loonwaarde van de medewerker. Twee geïnterviewde werkgevers nemen mensen uit de doelgroep met een lage loonwaarde of juist een groot ontwikkelingspotentieel over het algemeen niet in vaste dienst. Zo zegt één van deze respondenten: "Voor de doelgroep met loonkostensubsidie is het werk in ons bedrijf goed geschikt als eindstation, voor mensen die meer in hun mars hebben is het meer geschikt als opstap naar de arbeidsmarkt." De andere respondent geeft ook aan dat het bedrijf mensen met een lage loonwaarde niet goed kan inzetten. "Een winkel is druk met veel prikkels. Mensen moeten daarmee kunnen omgaan."
- De afschaffing van de T+2 regel in 2018. Deze regel hield in dat mensen uit de doelgroep banenafpraak die meer gingen verdienen dan het WML niet meer meetelden voor de banenafpraak. Vanaf 2018 blijft deze groep meetellen voor de banenafpraak. Bij de provincies zien de respondenten dat werkgevers daardoor vaker een vast contract geven.
- Positieve niet-financiële baten van het inzetten van de doelgroep. Een grote werkgever stelt dat inzet van de gemeentelijke doelgroep financieel wat ongunstiger is dan die van Wajongers (kostenneutraal). Toch is positief besloten over het bieden van vaste dienstverbanden. Op andere gebieden ziet zij namelijk wel positieve baten ook al zijn die moeilijk te meten, zoals imago, MVO, sfeer in het team.
- Het financieringsmodel voor de doelgroep: op basis van de formatie of centraal / bovenformatief. Een vast contract zou lastiger zijn als de werkgever het uit de eigen formatie moet halen. Dan wordt hij er namelijk op afgerekend. Daarbij speelt de mate waarin er sprake is van structureel werk voor de doelgroep ook een rol.
- Het beleid en het leiderschap van de directie. Bij vaste dienstverbanden zal vaker sprake zijn van goed werkgeverschap of idealisme.
- Of men vertrouwen heeft in de overheid en in het beschikbaar blijven van aanvullende subsidies.

## *Afspraken over vast dienstverband na detachering of payroll*

Veel intermediairs benadrukken dat zij met werkgevers de afspraak maken dat zij de persoon uit de doelgroep na afloop van de detachering zelf in dienst nemen. "Wij werken alleen met werkgevers die het vertrouwen geven dat de plaatsing te zijner tijd voor onbepaalde tijd kan worden." Vaak worden de maximale termijnen volgemaakt, maar niet altijd. Sommige werkgevers nemen na een eerste periode van detachering de doelgroep zelf in dienst. Volgens een intermediair doen zich ook daarbij nog weinig vaste dienstverbanden voor. Een ander ziet echter dat in deze gevallen juist wel vaste dienstverbanden worden aangeboden. "Het zijn wel altijd de toppers die na een periode van detachering door de werkgever worden overgenomen. Zij krijgen over het algemeen direct een vast contract omdat de periode van detachering meetelt. Dit heet opvolgend werkgeverschap."

## *Vaste dienstverbanden bij private intermediairs*

De doelgroep loonkostensubsidie banenafpraak kan bij een paar private intermediairs ook in vaste dienst komen. Dit is echter nog niet aan de orde. Eén van hen moet hierover nog een besluit nemen. "Wij zijn aan het onderzoeken of we de doelgroep na 5,5 jaar in vaste dienst nemen. Het zou makkelijker zijn om de mensen na 5,5 jaar op een andere plek te detacheren. Onze inleners kunnen er ook voor kiezen om de medewerker in vaste dienst te nemen."

Eén van de geïnterviewde inleners heeft echter niet de intentie om de doelgroep na 5,5 jaar een vast contract te geven. Dat heeft te maken met de administratieve rompslomp en het ontbreken van de kennis en mankracht om deze mensen goed op de payroll te zetten. "We hebben er nog niet met het uitzendbureau over gesproken. Misschien kunnen de participanten overstappen naar een andere werkgever en kunnen wij nieuwe kandidaten krijgen. Misschien kunnen ze bij het uitzendbureau in vaste dienst komen en op basis van detachering bij ons blijven werken. Het gaat ons er niet om dat ze maar 5,5 jaar blijven. Het heeft alles te maken met de Wwz. Het zou jammer zijn als de detachering alleen om deze reden moet worden afgebroken."

## *Vaste dienstverbanden bij publieke intermediairs*

Twee publieke intermediairs nemen de doelgroep loonkostensubsidie banenafpraak ook zelf in vaste dienst, als dat bij een reguliere werkgever niet lukt. Meestal gaat het dan om mensen met bijkomende problematiek, zoals gedragsproblemen. Een andere intermediair (sociaal werkbedrijf) neemt alleen bij hoge uitzondering de doelgroep loonkostensubsidie banenafpraak in vaste dienst, zoals ouderen die nergens een kans op regulier werk maken. Hij zou wel meer mensen in vaste dienst willen nemen en is zich daarop aan het beraden. "Door de Wsw uitstroom verliezen we namelijk veel goede mensen voor het werk in de openbare ruimte. Mensen met een loonwaarde van 55-60% en gedragsproblemen waardoor ze niet plaatsbaar zijn bij een gewone werkgever zouden het gat kunnen opvullen."

## Hoofdstuk 5. Voor- en nadelen voor werkgever, werknemer en gemeente

In dit hoofdstuk gaan we in op de bevindingen uit de deskresearch en de interviews voor wat betreft de voor- en nadelen die aan de verschillende dienstverbanden en rechtsvormen zitten vanuit het perspectief van de werkgever, de werknemer met LKS en de gemeente (inclusief arbeidsvoorwaarden en de financiële kosten en baten). Allereerst geven we een globaal overzicht van de bevindingen. Daarna gaan we in op de relevante bijzonderheden vanuit de verschillende perspectieven. De kosten- en baten komen daarbij niet apart aan de orde. Deze worden namelijk gezien als een voor- of nadeel en komen bij de diverse andere onderwerpen aan bod.

### 5.1 Hoofdpijnen bevindingen

#### *Voor- en nadelen vanuit het perspectief van de werkgever*

Werkgevers maken verschillende afwegingen en zien niet altijd dezelfde voor- en nadelen bij de contractvormen en -duur. Sommigen hebben veel geschikt werk voor mensen uit de doelgroep LKS-banenafspraken en/of willen hen niet in een uitzonderingspositie plaatsen. Zij geven dezelfde soort contracten als het overig personeel krijgt en dat kunnen na verloop van tijd ook vaste contracten zijn. De arbeidsvoorwaarden vloeien daar logisch uit voort.

Andere werkgevers hebben moeite met de (financiële) risico's en administratieve rompslomp die volgens hen verbonden zijn aan het inzetten van mensen uit de doelgroep. Deze werkgevers zien als voordelen van detachering en payroll dat zij ontzorgd worden en dat er voor hen minder risico's zijn. Deze dienstverbanden bieden ook de mogelijkheid om de doelgroep 5,5 jaar tijdelijk in te zetten (bij hanteren van een uitzend-cao).

Hoewel werkgevers meerkosten hebben als zij de doelgroep via een intermediair inzetten, blijkt uit dit onderzoek niet dat zij dit als een nadeel zien.

#### *Voor- en nadelen vanuit het perspectief doelgroep LKS-banenafspraken*

De gesproken personen hebben het liefst een vast contract met meer uren en een rechtstreeks dienstverband. Zij vinden vooral de arbeidsvoorwaarden ingewikkelde materie en zij weten vaak niet waar zij recht op hebben (salarisgroei, vakantie, reiskosten, pensioen, scholing). Alle respondenten uit de doelgroep staan positief tegenover het volgen van een cursus, afhankelijk van het aanbod.

Volgens de gesproken vakbondsvertegenwoordigers en sommige intermediairs komt het voor dat mensen uit de doelgroep er financieel op achteruitgaan als zij een baan krijgen, dat ze moeite hebben met hun uitzonderingspositie en/of dat er spanningen op de werkvloer zijn als gevolg van verschillen in dienstverband en arbeidsvoorwaarden.

#### *Voor- en nadelen vanuit het perspectief van de gemeente*

De respondenten zien voor de gemeente een aantal voordelen aan publiek detacheren. Zo kunnen zij meer invloed uitoefenen op het dienstverband, de arbeidsvoorwaarden en de werkplek. Veel publieke intermediairs in dit onderzoek hebben een sobere arbeidsvoorwaardenregeling. Volgens de intermediairs die wij gesproken hebben, is een sobere regeling goedkoper dan een cao. Men ging ervan uit dat de regeling tijdelijk zou

zijn en dat er een landelijke cao zou komen. Een arbeidsvoorwaardenregeling naar burgerlijk recht zou dan ook praktischer zijn. Ook zien sommige publieke intermediairs als voordeel dat mensen er bij een sobere regeling alleen maar op vooruit kunnen gaan. Gemeenten kiezen bij publieke intermediairs vaker voor een stichting dan een bv als rechtsvorm vanwege de uitstraling (geen winsttoegmerk). Hoe gemeenten denken over privaat detacheren komt niet naar voren uit dit onderzoek.

## 5.2 Voor- en nadelen vanuit het perspectief van de werkgever

### *Contractvormen en -duur wijken wel en niet af van het overige personeel*

Uit de literatuur komt naar voren dat werkgevers tijdelijke contracten vaak als een verlengde proeftijd zien (ABU, 2016). De contractvormen en -duur die werkgevers bieden aan mensen met een arbeidsbeperking zouden weinig afwijken van wat zij mensen zonder arbeidsbeperking bieden, met uitzondering van SW-medewerkers (Adelmeijer, et al., 2017).

Dit komt deels ook naar voren uit het onderhavige onderzoek, met name als werkgevers de doelgroep rechtstreeks in dienst nemen en een vast contract bieden. Zij doen dit omdat zij het vanzelfsprekend vinden. Er zijn voor hen zelf geen speciale voor- of nadelen aan verbonden (wel voor de doelgroep), behalve de uitstraling van goed werkgeverschap of inclusieve werkgever. Eenmaal komt naar voren dat rechtstreeks in dienst nemen voor de werkgever transparanter is in verband met de kosten.

Als werkgevers medewerkers uit de doelgroep inzetten op basis van detachering of payroll dan doen zij dat veelal om andere redenen dan bij het overige personeel. Bij de doelgroep heeft dat meer te maken met de voordelen van ontzorging en risicobeheersing. Risicobeheersing is bijvoorbeeld als motief aan de orde als de werkgever onbekend is met de doelgroep of eigenrisicodrager is voor de WW. Ook kan een rol spelen dat de werkgever wel aan de banenafpraak wil voldoen maar geen structureel werk voor de doelgroep heeft, bijvoorbeeld als gevolg van krimp. Een voordeel van detachering of payroll via een uitzendorganisatie is dan dat de werkgever 5,5 jaar de doelgroep tijdelijk kan inzetten. Bij het overige personeel spelen veelal andere motieven om te kiezen voor uitzendconstructies, zoals de behoefte om fluctuaties in de personeelsomvang te kunnen opvangen of opvang van ziekte en verlof van het vaste personeel (Verbiest, et al, 2016).

Uit onze interviews blijkt overigens dat de keuze voor detachering of payroll ook tijdelijk kan zijn omdat werkgevers de doelgroep, net als hun reguliere personeel, het liefste rechtstreeks in dienst nemen. Uit onbekendheid of onzekerheid kiezen werkgevers er dan voor om mensen eerst via een intermediair in te zetten. Als blijkt dat het goed gaat, kan de medewerker uit de doelgroep rechtstreeks in dienst komen.

Tabel 1 geeft een overzicht van de voor- en nadelen van de contractvormen zoals die naar voren komen uit de interviews en deskresearch.

**Tabel 1. Voor- en nadelen contractvorm**

Voor- en nadelen	Rechtstreeks dienstverband	Detachering / payroll
<b>Voordelen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Goed werkgeverschap, imago als inclusieve werkgever, geen uitzonderingspositie voor de doelgroep.</li> <li>• Transparantie wat betreft de kosten.</li> <li>• Geen speciale voordelen, het is vanzelfsprekend. Alle medewerkers krijgen deze contracten.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De doelgroep langer tijdelijk kunnen inzetten en 'uitproberen' (uitzend-cao).</li> <li>• Ontzorgd worden.</li> <li>• Minder risico's.</li> <li>• Werving en selectie uit handen geven (bij detachering) of juist zelf kunnen doen (bij payroll).</li> <li>• Geen speciale voordelen. Ook reguliere medewerkers krijgen deze contracten.</li> </ul>
<b>Nadelen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zelf alle premiekortingen en loonkostensubsidies moeten aanvragen, administratieve rompslomp</li> <li>• Risico's en extra kosten indien de plaatsing niet goed gaat.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kosten van dienstverlening intermediair.</li> <li>• Mogelijk niet profiteren van de volledige loonkostensubsidie.</li> <li>• Uitzonderingspositie doelgroep.</li> </ul>

### *Voordelen ontzorgen bij detachering en payroll*

De geïnterviewde intermediairs benadrukken de voordelen van ontzorgen bij detachering en payroll voor de werkgever. "Wij vragen de no-riskpolis aan en stoppen direct de facturatie aan de werkgever als een medewerker ziek is. Soms zit er wel een kwartaal tussen de uitbetaling maar de werkgever heeft daar geen last van. Dat geldt ook voor de loonkostensubsidie die soms pas drie tot vijf maanden na de aanvraag binnenkomt. Wij verrekenen dit in de factuur voor de detachering en financieren het voor. Als werkgevers deze mensen zelf in dienst hebben dan vergeten ze nog wel eens zaken aan te vragen waardoor ze geld mislopen". Het salarissysteem van werkgevers zou ook niet zijn ingericht op mensen die minder dan het WML verdienen. "De foutgevoeligheid in reguliere systemen is groot. Bij fluctuaties in het inkomen hebben zowel de werkgever als de doelgroep er last van als het niet goed gaat."

Met name MKB bedrijven zouden graag met detacheringen voor de doelgroep werken. "Zij kunnen de administratieve rompslomp niet overzien. Ze weten niet wat er moet gebeuren als iemand ziek of arbeidsongeschikt wordt of ontslagen moet worden. Ze kennen de subsidieregels niet."

### *Zijn extra kosten bij detachering en payroll een nadeel?*

Volgens sommige intermediaire organisaties kunnen de extra kosten van detacheren en payroll een nadeel zijn. Zij vragen zich echter af of een intermediair duurder is dan rechtstreeks in dienst nemen. In het laatste geval moet je als werkgever alles zelf

uitzoeken en regelen en daar zijn ook kosten aan verbonden. Uit de interviews blijkt wel dat de kosten van intermediairs kunnen verschillen, bijvoorbeeld als gevolg van de mate waarin zij de loonkostensubsidie doorgeven aan de inlener. Gemeenten berekenen de loonkostensubsidie altijd op basis van het WML of jeugdloon (indien van toepassing). Intermediairs geven de loonkostensubsidie gedeeltelijk of volledig door aan de inlener en sommigen geven zelfs nog meer als de inlenersbeloning boven WML is.

In de interviews benoemen de inleners de kosten overigens niet als een nadeel. Volgens één van de geïnterviewde inleners is de werkwijze met de intermediair kostendekkend. "Dat is te danken aan de subsidies die erbij komen." Een ander stelt dat bij de keuze voor detacheren of payroll de kosten en baten geen rol spelen. Kortom het onderzoek geeft geen uitsluitsel of de extra kosten bij detachering en payroll een nadeel zijn voor inleners.

### *Inschaling cao is meestal geen issue, maar soms wel*

Uit de interviews blijkt dat over het algemeen de arbeidsvoorwaarden voor werkgevers geen issue zijn. De arbeidsvoorwaarden horen als vanzelfsprekend bij het contract dat zij de medewerker bieden (rechtstreeks dienstverband of payroll/detachering). Alleen de speciale loonschaal voor de doelgroep kan een voordeel zijn als de cao nog geen lage loonschalen had. Echter niet alle werkgevers maken daar gebruik van. Deze werkgevers zien lage loonschalen voor de doelgroep dus niet als een voordeel of hebben er geen behoefte aan (zie ook paragraaf 3.2).

Soms maken werkgevers voor de doelgroep gebruik van een intermediair met een eigen arbeidsvoorwaardenregeling omdat zij de eigen cao te duur vinden. Uit dit onderzoek krijgen we niet de indruk dat dit vaak voorkomt. Een voorbeeld is de private intermediair die BBL-leerwerktrajecten organiseert voor schoolverlaters van het praktijkonderwijs. Bij de start van dit initiatief bleek dat scholen in het primair onderwijs de doelgroep niet zelf in dienst wilden nemen in verband met de kosten. Hier speelde onder andere een rol dat de cao van het primair onderwijs geen minimum jeugdloon kent. De intermediair besloot vervolgens om de doelgroep zelf in dienst te nemen voor de duur van de opleiding en te detacheren naar de scholen.

De kosten spelen soms ook een rol bij gemeenten als werkgever. In dit onderzoek hebben we vier gemeenten geïnterviewd over de dienstverbanden die zij bieden als werkgever in het kader van de banenafspraken. Al deze gemeenten maken gebruik van een publieke intermediair bij externe detacheringen vanuit de Participatiewet en/of beschut werk. Eén van hen doet dat ook voor plaatsingen in de eigen ambtelijke organisatie: "Deze groep inschalen als ambtenaar brengt grote risico's met zich mee, bijvoorbeeld als iemand ontslagen moet worden. De gemeente moet als eigen risicodrager dan wel de WW betalen. De constructie via de intermediair biedt veel meer flexibiliteit. Het is financieel ook gunstiger. Hierdoor kan de gemeente meer massa maken." De drie andere geïnterviewde gemeenten hanteren bij plaatsingen in de eigen organisatie de CAR UWO. Daarbij gaat het bij twee kleinere gemeenten in totaal om 18 plaatsingen LKS-banenafpraak en bij een G-4 gemeente om 350 plaatsingen LKS-banenafpraak en LKS-beschut werk.

## 5.3 Voor- en nadelen vanuit het perspectief van de doelgroep

In het onderzoek hebben we zes medewerkers uit de doelgroep LKS-banenafpraak gevraagd wat voor arbeidscontract en arbeidsvoorwaarden zij hebben en wat voor hen in



dat kader belangrijk is. Het betreft een gevarieerde groep met uiteenlopende contracten en arbeidsvoorwaarden. Daarnaast hebben we literatuur geraadpleegd en de andere respondenten (niet-doelgroep) gevraagd of zij zicht hebben op het perspectief van de doelgroep.

### *Achtergrond respondenten doelgroep*

We hebben zes medewerkers LKS-banenafpraak geïnterviewd. Drie personen in de leeftijd van 19 – 22 jaar en drie personen in de leeftijd van 48 – 56 jaar. Eén medewerker heeft een rechtstreeks dienstverband, drie medewerkers zijn gedetacheerd via een private intermediair, één medewerker is gedetacheerd via een publieke intermediair en één medewerker werkt op basis van payroll via een publieke intermediair.

Slechts één medewerker heeft een vast contract. Vijf mensen werken tussen de 16 – 24 uur in de week en één persoon werkt 28 uur. Vijf medewerkers werken onder een cao (ABU en provincies) en één persoon werkt onder een eigen arbeidsvoorwaardenregeling.

### *Arbeidscontract*

Uit de literatuur blijkt dat 91% van alle werknemers een vast contract (heel) belangrijk vindt (Verbiest et al, 2016). Tijdelijke contracten geven veel onzekerheid met als gevolg onrust, financiële stress, een onvoorspelbare levensloop en gebrek aan erkenning (Kremer, 2017). Specifiek voor detachering en payroll geldt daarnaast dat er meer kans is op een uitzonderingspositie en onduidelijkheid over het contract en minder kans op scholing en andere extra's (Stavenuiter, van der Klein & Aussems, 2016; Donker en van Heel, et al., 2013). Voordeel van een flexibel contract is wel dat het een opstap naar de arbeidsmarkt kan zijn (ABU, 2016).

Volgens de geïnterviewde vakbondsvertegenwoordigers zijn medewerkers uit de doelgroep bij verlies van werk vaak slechter af dan voordat ze aan het werk gingen. Dan zijn zij bijvoorbeeld hun eerdere contacten uit vrijwilligerswerk kwijt omdat alle energie in het werk ging zitten. Ook komt het voor dat zij geen aanspraak meer maken op extra toeslagen die zij daarvoor wel kregen (zie ook kader 7).

### **Kader 7. Schuldenproblematiek**

Uit onderzoek bij mensen met een licht verstandelijke beperking en schulden blijkt dat flexwerk kan leiden tot fluctuaties in het inkomen. Dit heeft gevolgen voor de hoogte van de toeslagen die mensen krijgen en op de verrekening van het inkomen met de uitkering als ze niet volledig uit de uitkering komen. Teveel ontvangen toeslagen moeten achteraf worden terugbetaald en/of achteraf vinden verrekeningen met de uitkering plaats. Voor mensen met een toch al laag inkomen die dit niet goed overzien, draagt dit al snel bij aan (verergering van) schuldenproblematiek.

Bron: Jungmann, e.a. (2018). LVB, schulden en werk.

Bovenstaande bevindingen komen deels ook naar voren in de interviews met de doelgroep LKS-banenafpraak. Het is voor hen echter ingewikkelde materie en moeilijk om een afweging te maken van eventuele voor- en nadelen. De medewerkers weten over het algemeen wel wat voor contract zij hebben (vast, tijdelijk), hoeveel uur zij werken en wie hun formele werkgever is. Iedereen wil graag een vast contract en vijf van de zes medewerkers wil een grotere omvang van de werkweek (meer uren). De meeste

respondenten die via een intermediair werken, zeggen dat zij er nu geen moeite mee hebben maar uiteindelijk wel liever rechtstreeks bij een werkgever in dienst komen. Of het ook mogelijk is om een vast contract te krijgen, meer uren te werken en/of rechtstreeks in dienst te komen, is in de meeste gevallen bij hen niet bekend.

## *Salaris*

Vier geïnterviewde personen uit de doelgroep kunnen goed rondkomen van hun inkomen. Drie van hen wonen nog bij hun ouders en hebben geen woonlasten. Twee respondenten zijn er financieel op achteruit gegaan en twee personen krijgen een aanvulling op hun inkomen. Dat laatste maakt het er niet inzichtelijker op. "Ik kreeg samen met mijn man € 1500,- bijstand en dat verdien ik nu met 20 uur werken niet. Maar mijn man krijgt ook nog aanrechtgeld<sup>1</sup>. Ik weet niet of we samen nu meer hebben dan eerst."

Een aanvulling van de gemeente brengt ook rompslomp en soms fouten met zich mee (zie ook kader 7). "Ik moet elke maand een formulier invullen en naar de gemeente sturen. Ik weet niet precies hoe het zit. In het begin zijn er fouten gemaakt. Ik kreeg drie of vier maanden volledige bijstand uitbetaald én mijn salaris terwijl ik erover gebeld had. Wat ik teveel had gekregen moest ik terug betalen."

De respondenten weten niet of ze meer kunnen gaan verdienen in hun huidige baan. Daar is niets over gezegd en zij hebben er zelf ook niet naar gevraagd.

## *Reiskosten*

Volgens de gesproken vakbondsvertegenwoordigers komt het regelmatig voor dat de doelgroep geen reiskostenvergoeding krijgt. In de arbeidsvoorwaarden en cao's waaronder de respondenten uit dit onderzoek vallen, is bij vijf van de zes personen wel sprake van een reiskostenregeling. Echter in de praktijk betekent dat niet altijd dat de medewerker ook een vergoeding krijgt. Het komt voor dat de eerste tien kilometers voor eigen rekening zijn of dat alleen een vergoeding wordt verstrekt aan medewerkers die buiten de gemeente wonen.

Drie respondenten uit de doelgroep weten niet of zij een reiskostenvergoeding krijgen. Bij twee van hen is dat wel het geval volgens de jobcoach die aanwezig is bij het interview. Eén van deze medewerkers heeft bijvoorbeeld een busabonnement van € 118,- in de maand. Volgens zijn jobcoach krijgt hij daarvan iets minder dan de helft vergoed.

Vrijwel alle respondenten vinden een reiskostenvergoeding belangrijk. Echter voor vier respondenten is het op dit moment naar eigen zeggen niet zo belangrijk omdat zij met de fiets of lopend naar hun werk gaan.

## *Vakantiedagen*

De meeste respondenten weten niet hoeveel vakantiedagen zij hebben. Vaak is het de leidinggevende die de vakantiedagen voor hen bijhoudt. Vier medewerkers nemen weinig dagen op omdat ze er geen behoefte aan hebben. Twee medewerkers kunnen wel wat meer vakantiedagen gebruiken.

## *Pensioen*

De meeste respondenten weten niet of zij een pensioen opbouwen bij hun huidige werkgever. Sommigen denken zij dat ze pensioen opbouwen terwijl dat niet zo is. En één medewerkster denkt ze geen pensioen opbouwt omdat ze via een uitzendbureau werkt,

---

<sup>1</sup> Aanrechtgeld is een algemene heffingskorting voor de minst verdienende partner.

terwijl dat wel het geval is (na 26 weken). Eén respondent kwam er toevallig de dag voor het interview achter dat zij geen pensioen opbouwt en is verontwaardigd. "Er klopt iets niet. Waar werk ik dan voor? Bij mijn aanstelling hebben ze hier niets over gezegd. Dat houden ze mooi stil."

Alle respondenten vinden een pensioenregeling belangrijk. Drie medewerkers denken er wel eens over na. De nog jonge medewerkers zijn er niet mee bezig. "Voor later is het wel heel praktisch. Maar het is nog zo ver weg, nog wel 45 jaar."

### *Scholing*

De meeste respondenten hebben in hun huidige baan nog geen cursus of opleiding gevolgd en zij weten ook niet of dat mogelijk is. Alleen de medewerkster met een vast contract heeft twee cursussen gevolgd. Zij is schoonmaakster en deed een cursus microvezeldoekjes en vloeronderhoud (met certificaat).

Alle respondenten staan positief tegenover het volgen van een cursus. Sommigen maken wel een voorbehoud omdat ze niet goed kunnen leren. "Het ligt eraan wat." Slechts één medewerker kan ook al aangeven wat hij graag zou willen doen, namelijk iets met computervaardigheden.

### *Het is ingewikkeld*

Vrijwel alle respondenten geven aan dat ze hun arbeidscontract en arbeidsvoorwaarden ingewikkeld vinden. Eén van de medewerkers geeft de tip om de cao eenvoudiger op te schrijven voor mensen die het niet snappen.

Volgens sommige overige respondenten (niet-doelgroep) begrijpen medewerkers met een detachings- of payrollcontract niet altijd bij wie ze moeten zijn met welke vraag (bij de inlener of intermediair). De respondent van een gemeente die de doelgroep inzet via een publieke intermediair zegt hierover: "Voor de doelgroep is de constructie niet ideaal omdat er een schakel tussen zit. Doordat er een derde partij bij betrokken is, krijg je eerder ruis op de lijn. Er is geen binding met de partij die het salaris betaalt, dat zie je ook bij uitzendkrachten."

### *Uitzonderingspositie*

Volgens enkele intermediairs en werkgevers komt het voor dat mensen met LKS-banenafpraak moeite hebben met het 'label banenafpraak / subsidie'. De speciale lage loonschaal zou soms ook het gevoel geven in een uitzonderingspositie te zitten. Het komt ook voor dat medewerkers uit de doelgroep minder gunstige contracten en/of arbeidsvoorwaarden hebben dan collega's die hetzelfde werk doen. Niet iedereen zou dit door hebben, maar als ze zich er wel van bewust zijn dan kan dat tot spanningen leiden. Dat is bijvoorbeeld het geval bij inzet in het sociaal werkbedrijf en op sommige locaties van één van de inleners in dit onderzoek. Zo zegt een inlener: "Vragen over de arbeidsvoorwaarden zijn dagelijkse kost. De verschillende regelingen zijn lastig uit te leggen." Een publieke intermediair ziet geen problemen, maar verwacht dat deze zich mogelijk wel gaan voordoen. "We kunnen er nu nog naar verwijzen dat in de cao SW de eerste vijf jaar ook het WML geldt."

Uit onze interviews met de doelgroep blijkt niet dat zij moeite hebben met het 'label banenafpraak' of met verschillen in arbeidsvoorwaarden op de werkvloer. Echter, drie van de zes respondenten weten niet dat zij een garantiebaan of Participatiebaan hebben. De enkeling die het wel doorheeft, lijkt daar geen moeite mee te hebben.

Volgens een trajectbegeleider die aanwezig is bij één van de interviews komt het wel voor dat er over verschillen wordt gepraat. "Ze kletsen wel eens over de

eindejaarsuitkering die niet iedereen krijgt, maar SW'ers wel. We hebben een keer een bijeenkomst georganiseerd om het uit te leggen, maar dat bleek erg moeilijk."

### *Wat is het belangrijkste?*

We hebben de respondenten uit de doelgroep gevraagd of ze van alles wat in het interview besproken was drie dingen konden noemen die voor hen heel belangrijk zijn. Deze vraag vonden veel mensen moeilijk om te beantwoorden. Degenen die reageerden, noemden meestal het salaris, voldoende uren en een vast contract. Daarnaast benadrukten zij echter ook andere aspecten van hun werk. Doordat zij nu werken, is hun eigenwaarde gestegen, hebben zij meer structuur in het leven en meer sociale contacten. "Je eigenwaarde stijgt als je niet meer afhankelijk bent van een instantie. Uit de bijstand komen is belangrijk." Ook benadrukten sommige medewerkers het belang van passend werk, goede begeleiding en begrip.

## 5.4 Voor- en nadelen vanuit het perspectief van de gemeente

### *Voorkeur voor rechtstreekse dienstverbanden bij een werkgever*

De vorm van het dienstverband is voor gemeenten van belang vanwege financiële overwegingen en de maatschappelijke opdracht vanuit de Participatiewet. Het beleid van een aantal gemeenten in ons onderzoek is daarom als volgt:

- Mensen uit de doelgroep komen rechtstreeks in dienst bij een reguliere werkgever. Dat is het primaire doel waar maximaal op wordt ingezet.
- Lukt dat niet dan kunnen medewerkers gedetacheerd worden bij een reguliere werkgever. De doelgroeper komt dan in dienst bij publieke intermediair.
- Lukt dat ook niet dan gaat de medewerker aan de slag bij het sociaal werkbedrijf.

We hebben in dit onderzoek geen gemeenten gesproken die samenwerken met een private intermediair of een joint venture. De voor- en nadelen daarvan vanuit het perspectief van gemeenten kunnen we dan ook niet weergeven.

### *Publiek detacheren heeft voordelen voor de gemeente*

Uit de interviews met publieke intermediairs komen de volgende motieven en voordelen bij publiek detacheren naar voren:

- Doordat de gemeente eigenaar is kan ze invloed uitoefenen op hoe de dienstverbanden en arbeidsvoorwaarden worden ingevuld.
- Een publieke uitvoerder is een betrouwbare partij die er geen geld aan wil verdienen.
- Een publieke intermediair is meer gericht op duurzame plaatsingen dan een commercieel uitzendbureau.
- Er is meer continuïteit in de dienstverbanden als de doelgroep met bijkomende problematiek aansluitend bij de publieke intermediair in vaste dienst kan komen.
- Of het is een logische keuze omdat er al een publieke organisatie was die voor de gemeente of gemeenschappelijke regeling (GR) dienstverbanden van de flexwerkers of andere doelgroepen uitvoert.

### *Publiek detacheren heeft ook nadelen voor de gemeente*

- Doordat de gemeente eigenaar / aandeelhouder is, draagt die meer financieel risico dan bij een privaat detacheren.

- Eenmaal komt naar voren dat detacheren voor de gemeente iets duurder is dan een rechtstreeks dienstverband bij een werkgever omdat er meer begeleidingskosten zouden zijn.

### *Voorkeur voor stichting als rechtsvorm in verband met de uitstraling (geen winstoogmerk)*

Gemeenten kunnen bij detacheren verschillende rechtsvormen hanteren om vorm te geven aan dienstverbanden voor doelgroep (zie ook paragraaf 2.5). In ons onderzoek zijn de publieke intermediairs of een bv of een stichting. De stichting komt vaker voor dan de bv. Het is bij de respondenten niet bekend waarom er gekozen is voor een bv als rechtsvorm. De onderzochte bv's bestonden, op één na, al voordat de Participatiewet werd ingevoerd. De redenen om te kiezen voor een stichting zijn vaker bekend. Het meest genoemd is dat een stichting geen winstoogmerk heeft en dat dit beter is voor de uitstraling. Daarnaast heeft men soms meer redenen. Zo stelt een uitvoerder: "Er is gekozen voor een stichting omdat de GR al een stichting had voor kadermedewerkers van de sociale werkvoorziening. Naar analogie daarvan is onze stichting opgezet. De bestuursvorm is hetzelfde. Het voordeel daarvan was dat niet alles opnieuw uitgezocht hoefde te worden."

Ook komt als voordeel naar voren dat je onder een stichting verschillende arbeidsvoorwaardenpakketten naast elkaar kunt gebruiken.

### *Veelal voorkeur voor sobere arbeidsvoorwaarden, onder andere in verband met de kosten*

Een eigen sobere arbeidsvoorwaardenregeling komt bij de publieke intermediairs in het onderzoek het meeste voor (zie ook paragraaf 3.3). Dit heeft volgens hen de volgende voordelen:

- Het is goedkoper dan een cao of een ruime arbeidsvoorwaardenregeling met bijvoorbeeld een pensioenregeling en meer vakantiedagen, en daarmee betaalbaar. Zo stelt een publieke intermediair: "Gelet op de smalle budgettaire marges in de Participatiewet is het noodzakelijk dat dienstverbanden aangeboden worden tegen minimale kosten en dus minimale arbeidsvoorwaarden. Dit is ook waar de Rijksoverheid in al haar budgettaire berekeningen van uitgaat."
- Het is praktisch, want tijdelijk. Veel gemeenten zijn in afwachting van een landelijke cao. Men ziet de regeling veelal als tijdelijk. Het is dan niet handig om bijvoorbeeld ieder voor zich afspraken te maken met een pensioenfonds.
- De doelgroep kan er alleen maar op vooruit gaan als er een landelijke cao komt.
- Sobere arbeidsvoorwaarden stimuleren mensen met loonkostensubsidie om door te stromen en niet in het sociaal werkbedrijf 'te blijven hangen'. De arbeidsvoorwaarden zullen dan namelijk al snel beter zijn. Hierbij spelen eerdere ervaringen met de cao WIW soms ook een rol. "De les die wij daaruit leerden was dat als je zelf iets regelt je het niet te ruim moet doen. Dan kunnen mensen er alleen maar beter van worden als ze overstappen." Of dit echt zo werkt, is volgens een paar intermediairs echter nog maar de vraag. Zij signaleren namelijk dat dit niet gebeurt als de doelgroep bij de intermediair een vast contract krijgt.

De meeste publieke intermediairs willen in het belang van de doelgroep het sobere arbeidsvoorwaardenpakket uitbreiden indien er geen landelijke cao komt. Daarbij wordt bijvoorbeeld gedacht aan een pensioenregeling, enige groei in het loongebouw en opleidingen. Een publieke intermediair zegt hierover: "Niet zo luxe als de Wsw-cao maar

wel iets meer dan nu: een WML+ pakket. De kosten kunnen echter een probleem zijn. Lastig is dat het bij het sociaal werkbedrijf om arbeid gaat die economisch niet rendabel is. Als wij meer gaan betalen dan raken de financiële kosten en baten uit evenwicht". Uit de literatuur blijkt dat een ruime arbeidsvoorwaardenregeling ook intensiever in onderhoud is (Cedris, 2016a).

Tabel 2 geeft de voor- en nadelen van verschillende arbeidsvoorwaardelijke modellen zoals die naar voren komen uit de interviews en literatuur (Cedris, 2016a).

**Tabel 2. Voor- en nadelen arbeidsvoorwaardelijke modellen voor de gemeente**

Voor- en nadelen	Eigen regeling	Uitzend-cao	CAR-UWO of andere cao
<b>Voordelen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Op maat in te vullen.</li> <li>• Kan de goedkoopste oplossing zijn.</li> <li>• Praktisch.</li> <li>• Doelgroep kan er alleen maar op vooruitgaan.</li> <li>• Stimuleert (mogelijk) doorstroom.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uitgewerkte en algemeen geaccepteerde cao.</li> <li>• 5,5 jaar flexibel detacheren (uitzend-cao).</li> <li>• Pensioenregeling.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uitgewerkte en algemeen geaccepteerde cao.</li> <li>• Goede secundaire arbeidsvoorwaarden, waaronder pensioenregeling.</li> </ul>
<b>Nadelen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kan intensiever in onderhoud zijn (afhankelijk van invulling).</li> <li>• Minder flexibiliteit dan bij uitzend-cao.</li> <li>• Nadeliger voor de doelgroep (afhankelijk van de invulling).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Duurder dan een eigen sobere arbeidsvoorwaardenregeling.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Duurder dan een eigen sobere arbeidsvoorwaarden regeling.</li> <li>• Minder flexibiliteit dan bij uitzend-cao.</li> <li>• Medewerkers kunnen er op achteruitgaan als ze bij de inlener in dienst gaan.</li> </ul>

## Hoofdstuk 6. Beschut werk

Beschut werk in de Participatiewet is een nieuw instrument voor een specifieke doelgroep. Daarom gaan we in dit hoofdstuk apart in op de bevindingen over mensen in beschut werk, echter alleen voor zover deze afwijken van de groep LKS-banenafpraak. Allereerst geven we een globaal overzicht van de bevindingen. Daarna gaan we in op de relevante bijzonderheden voor wat betreft de dienstverbanden, arbeidsvoorwaarden, follow up en duurzaamheid van de dienstverbanden en de eventuele voor- en nadelen vanuit de verschillende perspectieven (werkgever, doelgroep en gemeente).

### 6.1 Hoofdpijnen bevindingen

#### *Aantallen zijn nog gering*

Het aantal dienstverbanden voor mensen uit de doelgroep nieuw beschut werk is nog gering. Eind maart 2018 werkten 1.465 personen op een beschutte werkplek (UWV, juli 2018b). Bij de werkgevers en intermediairs in ons onderzoek gaat het om zo'n 329 personen in beschut werk.

#### *Overlap LKS-beschut werk en LKS-banenafpraak*

Mensen in beschut werk zijn in dienst bij een werkgever of een publieke intermediair en werken onder een cao of een eigen arbeidsvoorwaardenregeling. Zij kunnen in principe dezelfde dienstverbanden en arbeidsvoorwaarden hebben als mensen met LKS-banenafpraak.

#### *Verskil LKS-beschut werk en LKS-banenafpraak*

In de praktijk hebben mensen in beschut werk veel vaker een dienstverband bij een publieke intermediair op basis van sobere arbeidsvoorwaarden dan dat zij werken bij een werkgever met een cao. Via de publieke intermediairs worden zij vrijwel altijd geplaatst bij het sociaal werkbedrijf. Dit brengt volgens een aantal publieke intermediairs met zich mee dat hun werkweek veelal wat korter is en dat zij eerder een vast contract krijgen dan mensen met loonkostensubsidie.

#### *Voor- en nadelen vanuit de verschillende perspectieven*

Uit het onderzoek komen weinig verschillen naar voren tussen de groepen LKS-banenafpraak en LKS-beschut vanuit de verschillende perspectieven (werkgever, doelgroep en gemeente). De doelgroep LKS-beschut is in principe kwetsbaarder en blijkt nog minder dan de groep LKS-banenafpraak op de hoogte te zijn van de arbeidsvoorwaarden. Ook weten zij minder vaak wie hun formele werkgever is. Gemeenten houden rekening met deze kwetsbaarheid, bijvoorbeeld door hen te plaatsen in het sociaal werkbedrijf en eerder een vast contract te geven.

### 6.2 Dienstverbanden beschut werk

#### *Vooraf dienstverbanden bij een publieke intermediaire organisatie*

Kader 8 geeft een beeld van de diversiteit aan dienstverbanden van mensen in beschut werk uit onderzoek van Cedris (2016). Die diversiteit komt ook naar voren in ons onderzoek. Mensen in beschut werk hebben het vaakst een dienstverband bij een

publieke intermediair (stichting of bv) en werken op basis van detachering bij het sociaal werkbedrijf (intra-concern detacheren, interne plaatsingen). Eén van de intermediairs werkt met payrollovereenkomsten. Twee intermediairs hebben ook enkele mensen bij een reguliere werkgever gedetacheerd.

In ons onderzoek hebben twee werkgevers mensen in beschut werk rechtstreeks in dienst, namelijk een grote gemeente en een sociaal ondernemer. Bij deze werkgevers gaat het om relatief veel mensen, respectievelijk 17 en zo'n 134 personen (eind 2017). Dat betekent dat in ons onderzoek bijna de helft van de mensen in beschut werk bij een werkgever in dienst is. Dit is waarschijnlijk niet het landelijke beeld.

Mensen in beschut werk hebben bij sommige intermediairs een kortere werkweek dan de groep loonkostensubsidie banenafpraak. Zij werken meestal in het sociaal werkbedrijf en daar zouden de contracten vaak kleiner zijn dan bij externe detacheringen (zie ook paragraaf 2.4).

## **Kader 8. Voorbeeld dienstverbanden beschut werk bij zeven gemeenten**

Overeenkomsten zijn dat alle gemeenten een inkomen van 100% WML bieden en starten met een dienstverband voor bepaalde tijd. De volgende verschillen komen naar voren:

- De medewerker komt in loondienst bij een werkgever, GR of stichting.
- De eisen aan de omvang van het dienstverband lopen uiteen: minimaal 16 uur, > 24 uur per week of maximaal 30 uur.
- Sommige gemeenten benoemen expliciet het streven naar een dienstverband voor onbepaalde tijd.
- Bij sommige gemeenten is de werkplek alleen bij de uitvoerder van beschut werk, bij andere gemeenten kan dat ook bij een reguliere werkgever.
- Als de doelgroep ook bij een reguliere werkgever kan werken dan is dat bij sommige gemeenten alleen op basis van groepsdetachering en bij andere gemeenten ook op basis van individuele detacheringen.
- Eén gemeente biedt de medewerkers de status van ambtenaar met aangepaste arbeidsvoorwaarden. Met de lokale bonden zijn hiervoor aangepaste arbeidsvoorwaarden afgesproken, onder andere (1) eerst een aanstelling van 12 maanden, waarna een vaste aanstelling volgt, (2) schaal A, trede 0. Dit is WML, zonder doorloop in tredes en (3) de mogelijkheid om van beschut werk naar een baan in het kader van de banenafpraak door te stromen.

Bron: Cedris (2016). Beschut werk in de praktijk.

### *Geen dienstverbanden bij private intermediairs*

Van de negen publieke intermediairs in dit onderzoek bieden acht intermediairs dienstverbanden aan mensen in beschut werk (en meestal ook aan de doelgroep LKS-banenafpraak). De private intermediairs doen dit niet. Eén van hen is hierover wel met gemeenten in gesprek. "Maar het ligt politiek gevoeliger als een commerciële partij betrokken is. Men wil dat ook een vangnet georganiseerd wordt."

## **6.3 Arbeidsvoorwaarden beschut werk**

### *Vooraf sobere arbeidsvoorwaarden*

De arbeidsvoorwaarden van personen uit de doelgroep LKS-beschut werk, lopen uiteen. De meeste mensen die via een publieke intermediair werken, hebben een sobere



arbeidsvoorwaardenregeling naar burgerlijk recht, aangevuld met een reiskostenregeling. Maar dienstverbanden onder de ABU-cao komen ook voor. Eén publieke intermediair hanteert de cao Sociaal werk. Hier werken alleen nog geen mensen in beschut werk omdat de gemeente daar nog geen actie op ondernomen heeft.

De twee werkgevers met medewerkers in beschut werk hebben verschillende arbeidsvoorwaarden. De gemeente hanteert de CAR-UWU en heeft met de vakbonden speciale afspraken gemaakt voor mensen in beschut werk (zie ook kader 8 en bijlage 2). Een belangrijk verschil met de doelgroep loonkostensubsidie banenafpraak is dat mensen in beschut werk het WML verdienen en niet kunnen doorgroeien naar 120% van het WML.

De sociaal ondernemer heeft een eigen arbeidsvoorwaardenregeling die wat ruimer is dan die van de publieke intermediairs. Meer informatie over de arbeidsvoorwaarden is te vinden in hoofdstuk 3.

### *Pensioenregeling*

Mensen in beschut werk die onder een cao werken, hebben ook een pensioenregeling. De meeste mensen werken echter niet onder een cao. Eén van de publieke intermediairs die alleen dienstverbanden aan de doelgroep beschut werk biedt, is met pensioenfonds PWRI in gesprek over een pensioenregeling. "Er zijn verschillende pensioenfondsen bekeken en dit pensioenfonds lag het meest voor de hand. Het is de bedoeling dat de regeling met terugwerkende kracht in werking treedt. De gemeente heeft een berekening gemaakt van de kosten en legt er een aanzienlijk bedrag bij."

### *Betrokkenheid medezeggenschap*

Bij sommige gemeenten is met een OR of medezeggenschapsorgaan gesproken over de arbeidsvoorwaarden. Bij de meeste publieke intermediairs ging het daarbij om zowel de doelgroep LKS-banenafpraak als LKS-beschut werk (zie ook paragraaf 3.3). Met betrekking tot beschut werk komt naar voren dat de OR soms al blij was dat de gemeente hiermee ruimhartig wilde omgaan. "Dat waren namelijk niet alle gemeenten in de regio van plan. De arbeidsvoorwaarden kwamen daarna. Er wordt nu gesproken over de mogelijkheid van een eindejaarsuitkering en een pensioen. De OR praat hier ook over met de bonden."

## 6.4 Tijdelijke en vaste dienstverbanden bij beschut werk

### *Hoeveelheid en duur contracten loopt uiteen*

Sommige publieke intermediairs geven personen LKS-banenafpraak en LKS-beschut werk dezelfde tijdelijke contracten (zie ook paragraaf 4.2). Het komt ook voor dat mensen in beschut werk minder tijdelijke contracten krijgen en eerder een vast contract, bijvoorbeeld al na het eerste contract van een half jaar of na twee tijdelijke contracten.

### *Vaste dienstverbanden komen voor*

Mensen in beschut werk kunnen bij twee van de geïnterviewde werkgevers in vaste dienst komen (een gemeente en een sociaal ondernemer) en bij zes van de negen publieke intermediaire organisaties. Bij één publieke intermediair die de ABU-cao hanteert, is dat nog niet het geval. Dat betekent dat mensen in beschut werk hier maximaal 5,5 jaar op basis van een tijdelijk contract worden ingezet. De organisatie is met de gemeente in overleg over de mogelijkheid om mensen uit de doelgroep in vaste

dienst te nemen. "Er moet wel financiering tegenover staan. Deze groep zou dan na een jaar een vast dienstverband kunnen krijgen. Ze blijven dan op onze payroll en zodra er een landelijk cao is, kunnen ze overstappen."

### *Dienstverbanden volgen in de tijd*

UWV verstrekt de bonus die gemeenten krijgen als ze beschut werk realiseren. Daarom gaat UWV deze banen ook monitoren. Het is volgens de respondent van het UWV voorsnog niet de bedoeling om mensen uit de doelgroep ook in de tijd te volgen.

## 6.5 Voor- en nadelen

Voor het onderzoek zijn vier medewerkers geïnterviewd die werken in het kader van LKS-beschut werk. Hun leeftijd loopt uiteen van 19 tot 44 jaar. Vergeleken met de geïnterviewde medewerkers LKS-banenafpraak valt het op dat zij meer uren werken. Eén persoon werkt 28 uur en de anderen werken 32 uur. Zij worden vaker ingezet in het sociaal werkbedrijf via een publieke intermediair en werken vaker onder een eigen arbeidsvoorwaardenregeling (één medewerker valt onder de ABU-cao). De geïnterviewde medewerkers LKS-beschut werk weten minder vaak dan de groep LKS-banenafpraak wie hun formele werkgever is en wat voor arbeidsvoorwaarden zij hebben. Ook hebben zij minder vaak behoefte aan een contract met meer uren. Verder zijn er weinig verschillen met de geïnterviewde medewerkers LKS-banenafpraak (zie paragraaf 5.3).

In de interviews maken de overige respondenten (niet-doelgroep) weinig verschil tussen de groep LKS-banenafpraak en LKS-beschut werk als het gaat om de voor- en nadelen van de verschillende vormen van dienstverbanden en arbeidsvoorwaarden (zie hoofdstuk 5). Dit betekent niet dat er geen verschillen kunnen zijn. De doelgroep in beschut werk is in principe kwetsbaarder dan LKS-banenafpraak. Uit ons onderzoek blijkt dat gemeenten hier rekening mee houden, bijvoorbeeld door het bieden van een vast contract via een publieke intermediair of bij de gemeente zelf. Zo koos een gemeente voor het oprichten van een stichting omdat ze de doelgroep in beschut werk niet wilde onderbrengen bij een uitzendbureau. "Dan worden medewerkers namelijk gedetacheerd bij verschillende werkgevers en kunnen zij na 5,5 jaar niet meer worden ingezet. Deze groep heeft baat bij regelmaat en een vaste aansturing."

Een andere gemeente geeft de doelgroep een ambtenarenstatus omdat de wethouder juist geen constructie met een aparte stichting wilde, waarbij beknibbeld zou worden op de arbeidsvoorwaarden. Om het voor de gemeente betaalbaar te houden is daarbij wel gekozen voor slechts één salarisschaal op het WML

(<https://www.samenvoordeklant.nl/praktijk/beschut-werk-gemeente-heeft-als-werkgever-een-voorbeeldfunctie>).

Eerder hebben we genoemd dat bij 'intern' plaatsen bij een sociaal werkbedrijf sprake kan zijn van verschil in arbeidsvoorwaarden tussen de oude SW-doelgroep en de doelgroep van de Participatiewet terwijl zij vergelijkbaar werk op dezelfde locatie doen (zie paragraaf 5.3). Mensen in beschut werk worden vaker bij het sociaal werkbedrijf geplaatst en krijgen veelal een vast dienstverband. Zij hebben daarom vaker en langer te maken met verschil in arbeidsvoorwaarden dan mensen met loonkostensubsidie die onder de banenafpraak vallen.

## Bijlage 1. Kenmerken publieke en private intermediairs in dit onderzoek

### Publieke intermediair 1

De intermediair is opgericht in 2017 en geeft voor een GR uitvoering aan plaatsingen en dienstverbanden in het kader van de banenafspraken en beschut werk. Voor beide groepen is een vast dienstverband mogelijk. Het is een stichting met eigen arbeidsvoorwaarden. Voor de groep LKS-banenafspraken zijn er 57 externe detacheringen en 266 plaatsingen bij het sociaal werkbedrijf. Voor de groep LKS-beschut werk zijn er een paar externe detacheringen en 14 plaatsingen bij het sociaal werkbedrijf. De intermediair voert niet alleen dienstverbanden uit, maar plaatst de doelgroep ook rechtstreeks bij werkgevers.

### Publieke intermediair 2

De intermediair is opgericht in 2017 en geeft voor een kleine gemeente uitvoering aan dienstverbanden van Wsw'ers die het groen verzorgen (nadat de gemeente uit de gemeenschappelijke regeling is gestapt) en aan plaatsingen en dienstverbanden voor de doelgroep LKS-banenafspraken. Beschut werk is ook mogelijk maar komt nog niet voor. De stichting biedt geen vaste dienstverbanden en hanteert de cao Sociaal werk. Voor de groep LKS-banenafspraken zijn er 4 externe detacheringen. De intermediair voert ook re-integratietrajecten uit voor mensen in de bijstand en statushouders.

### Publieke intermediair 3

De intermediair is in 2015 opgericht door het sociaal werkbedrijf van een middelgrote gemeente om dienstverbanden te kunnen bieden aan de doelgroep LKS-banenafspraken en LKS-beschut werk. Vaste dienstverbanden zijn alleen mogelijk voor beschut werk. De stichting heeft eigen arbeidsvoorwaarden. Voor de groep LKS-banenafspraken is er 1 externe detachering en voor de groep LKS-beschut werk zijn er 11 plaatsingen bij het sociaal werkbedrijf.

### Publieke intermediair 4

De intermediair is in 2017 opgericht door een middelgrote gemeente om uitvoering te geven aan dienstverbanden voor de groep LKS-beschut werk. Vaste dienstverbanden zijn mogelijk. De stichting heeft eigen arbeidsvoorwaarden. Er zijn 14 plaatsingen LKS-beschut werk bij het sociaal werkbedrijf.

### Publieke intermediair 5

De intermediair is tevens het sociaal werkbedrijf van een grote gemeente. Het is een stichting die onder andere dienstverbanden uitvoert voor de groep LKS-banenafspraken die niet plaatsbaar is bij een reguliere werkgever en voor de groep LKS-beschut werk. Detachering van deze groepen komt niet veel voor, maar is wel mogelijk (als onderdeel van Wsw groepsdetachering). Voor deze doelgroepen zijn er eigen arbeidsvoorwaarden. De groep LKS-beschut werk kan in vaste dienst komen en de groep LKS-banenafspraken alleen bij hoge uitzondering. Voor LKS-banenafspraken zijn er 165 plaatsingen bij het sociaal werkbedrijf en voor de groep LKS-beschut werk zijn er 25 plaatsingen.

### Publieke intermediair 6

De intermediair is onderdeel van het werkgeversservicepunt (WSP) van een GR en opgericht in 2007. Het WSP heeft een bv en een stichting om dienstverbanden uit te voeren voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt, waaronder LKS-

banenafspraken. De bv heeft sinds 2014 een uitzendlicentie. Bij de stichting gaat het om arbeidsmarktprojecten waarbij de doelgroep wordt opgeleid (detachering met baangarantie). Vaste dienstverbanden zijn niet mogelijk. De organisatie biedt (nog) geen dienstverbanden LKS-beschut werk. Voor de stichting is er een eigen arbeidsvoorwaardenregeling en voor de bv werkt men met de NBBU-cao. Voor de groep LKS-banenafspraken zijn er 20 detacheringen vanuit de stichting en 8 detacheringen vanuit de bv. Het WSP bemiddelt ook mensen uit de doelgroep banenafspraken, waaronder LKS, rechtstreeks naar werkgevers.

## Publieke intermediair 7

De intermediair is een dochteronderneming van een GR en ruim voor invoering van de Participatiewet opgericht. De bv voert dienstverbanden uit voor diverse doelgroepen, waaronder LKS-beschut werk. Vaste dienstverbanden zijn mogelijk. De intermediair heeft eigen arbeidsvoorwaarden. Voor de doelgroep beschut werk zijn er 4 externe detacheringen en 16 plaatsingen bij het sociaal werkbedrijf. De intermediair bemiddelt de doelgroep banenafspraken (waaronder LKS) rechtstreeks naar werkgevers. Deze groep komt niet in dienst.

## Publieke intermediair 8

De intermediair is in 2013 opgericht voor het ambtelijk en SW-personeel ten behoeve van het werkvoorzieningschap voor een aantal gemeenten. De bv vervult voor deze gemeenten ook de rol van werkgever voor medewerkers die onder de Participatiewet vallen (LKS-banenafspraken en voor de meeste gemeenten ook LKS-beschut werk). Sinds 2014 maakt een collega sociaal werkbedrijf van een andere gemeente ook gebruik van deze dienstverlening. Vaste dienstverbanden zijn mogelijk. De intermediair heeft eigen arbeidsvoorwaarden. Voor de bij de GR aangesloten gemeenten zijn er voor doelgroep LKS-banenafspraken 105 externe detacheringen en 195 plaatsingen binnen de eigen infrastructuur (sociaal werkbedrijf, coöperatie). De bv doet ook re-integratietrajecten voor de aangesloten gemeenten.

## Publieke intermediair 9

De intermediair is opgericht in 2005 en onderdeel van een GR. Aanleiding was de verzelfstandiging van het SW-bedrijf. Er zijn toen twee bv's opgericht: een bv voor het kaderpersoneel van het SW-bedrijf en een flex bv om de ABU-cao te hanteren. De flex bv verzorgt de flexibele schil voor gemeenten en biedt nu ook dienstverbanden voor LKS-banenafspraken en LKS-beschut werk. Er zijn geen vaste dienstverbanden mogelijk. De bv voert ook dienstverbanden voor de doelgroep LKS-banenafspraken uit voor drie gemeenten die niet onder de GR vallen.

Voor de groep LKS-banenafspraken zijn er 355 externe detacheringen en 55 plaatsingen bij het sociaal werkbedrijf. Voor de groep LKS-beschut werk zijn er 45 plaatsingen bij het sociaal werkbedrijf.

## Private intermediair 1

Een grote intermediair bemiddelde al langer mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt naar werk. Bij de invoering van de Participatiewet is een aparte eenheid opgericht met verschillende dienstverleningspakketten voor werkgevers die mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt langere tijd willen inzetten. De intermediair hanteert de ABU-cao. Een schatting is dat zo'n 1.200 personen via het bedrijf aan het werk zijn in het

kader van LKS-banenafpraak. Daarbij gaat het bij ongeveer 85% van de plaatsingen om detachering en bij 15% van de plaatsingen om payroll.

## Private intermediair 2

Een grote intermediair biedt onder andere dienstverlening op het gebied van de inclusieve arbeidsmarkt. Daaronder vallen activiteiten als jobcoaching, werving, bemiddeling en detachering. Specifiek voor de banenafpraak is een afdeling detacheren opgericht. De intermediair hanteert de ABU-cao. Begin 2018 werken er via de intermediair ongeveer 80 – 100 mensen met loonkostensubsidie.

## Private intermediair 3

Een detacheringsbedrijf annex uitzendbureau werkt met name met bijzondere doelgroepen, zoals de doelgroep banenafpraak, maar ook ongeschoolde werkzoekenden. De intermediair probeert de flexibele schil zodanig in te richten dat de inlener voldoet aan de banenafpraak en er ook nog wat aan verdient. Dat laatste kan met behulp van de loonkostensubsidie. De intermediair hanteert de ABU-cao. Sinds 2015 heeft de intermediair zo'n dertig mensen uit de doelgroep LKS-banenafpraak gedetacheerd aan het werk bij MKB-bedrijven.

## Private intermediair 4

Een intermediair organiseert tweejarige leerwerktrajecten om jonge mensen uit de doelgroep banenafpraak duurzaam naar de arbeidsmarkt toe te leiden. Dit gebeurt al langer in het primair onderwijs en vanaf april 2018 ook in de zorg. De leerlingen in het primair onderwijs zijn in dienst bij de stichting. Ze werken vier dagen gedetacheerd op een basisschool en gaan één dag naar een ROC. De stichting hanteert eigen arbeidsvoorwaarden. Begin 2018 heeft de stichting ruim 60 leerlingen in dienst. De meesten behoren tot de doelgroep LKS-banenafpraak (VSO en PRO schoolverlaters).

## Bijlage 2. Aanstellingen op basis van de CAR UWVO bij een G4 gemeente

### **Aanstellingen op grond van de banenafpraak**

#### **Artikel 1:2c**

1. In afwijking van artikel 3:3 lid 1 kan het college salarisschaal A in bijlage IIa vaststellen voor de ambtenaar die op grond van de Wet banenafpraak een aanstelling krijgt omdat hij onder de Participatiewet valt en door beperkingen niet het wettelijk minimumloon kan verdienen.
2. In afwijking van artikel 3:3 lid 1 kan het college vaststellen dat de ambtenaar die op grond van de Wet banenafpraak een aanstelling krijgt omdat hij Wajonger is met arbeidsvermogen en voor wie een loonwaarde van minder dan 100% is vastgesteld, recht heeft op een door zijn loonwaarde bepaald percentage van het salaris. Is het door het loonwaarde bepaalde percentage van het salaris lager dan het wettelijk minimumloon, dan is het salaris van de ambtenaar gelijk aan het wettelijk minimumloon.
3. Voor de ambtenaar, bedoeld in lid 1 gelden niet de in artikel 3:28 lid 2, onderdelen a, b en c genoemde minimumbedragen.
4. Voor de ambtenaar, bedoeld in lid 2 gelden als minimumbedragen, de bedragen genoemd in artikel 3:28 lid 2, onderdelen a, b en c naar rato van de loonwaarde en de deeltijdfactor.
5. Indien het college voor de in lid 2 genoemde ambtenaar loondispensatie op grond van de Wajong ontvangt, past het college deze loondispensatie toe op het salaris en de daarop gebaseerde toelagen en vergoedingen.

#### **Artikel 1:2d Aanstellingen beschut werk**

1. Dit artikel is van toepassing op de ambtenaar ten aanzien van wie door het college is vastgesteld dat hij uitsluitend in een beschutte omgeving onder aangepaste omstandigheden mogelijkheden tot arbeidsparticipatie heeft als bedoeld in artikel 10b van de Participatiewet, en die om die reden door het college is aangesteld.
2. Voor de ambtenaar geldt het volgende:
  - a. de ambtenaar wordt aangesteld op basis van een aanstelling voor een bepaalde tijd van twaalf maanden, gevolgd door een aanstelling voor onbepaalde tijd;
  - b. in afwijking van artikel 3:3, eerste lid, geldt het salaris dat behoort bij schaal A, periodiek 0, volgens de bijlage bij hoofdstuk 3;
  - c. artikel 3:4 is niet van toepassing;
  - d. artikel 7:16 is niet van toepassing, met dien verstande dat als de ambtenaar die in verband met ongeschiktheid ten gevolge van ziekte verhinderd is zijn huidige arbeid te verrichten nog wel in staat is om andere arbeid als bedoeld in het eerste lid te verrichten, de mogelijkheden daartoe worden onderzocht;
  - e. paragraaf 5 van hoofdstuk 10d en de daarmee verband houdende artikelen in het Sociaal Beleidskader Den Haag 2015 – 2018 zijn niet van toepassing, met dien verstande dat bij ontslagverlening op grond van artikel 8:3 van de Arbeidsvoorwaardenregeling gemeente Den Haag een opzegtermijn van negen maanden in acht wordt genomen en dat zodanig ontslagverlening slechts kan plaatsvinden nadat de mogelijkheid van toepassing van het vierde lid van dit artikel is onderzocht;
  - f. hoofdstuk 17 en de Regeling PVB-cyclus zijn niet van toepassing.
3. Het diensthoofd stelt nader beleid vast met betrekking tot in ieder geval:
  - a. de begeleiding van de ambtenaar bij het verrichten van werk, diens persoonlijke ontwikkeling en keuzes met betrekking tot arbeidsvoorwaarden;
  - b. het voeren van gesprekken met de ambtenaar over diens functioneren en

ontwikkeling;

c. de arbeidsomstandigheden van de ambtenaar.

4. Het college kan de aanstelling van de ambtenaar wijzigen in een aanstelling op grond van artikel 1:2c, nadat het heeft vastgesteld dat de mogelijkheden van de ambtenaar tot arbeidsparticipatie structureel zijn verhoogd waardoor hij niet meer uitsluitend in een beschutte omgeving onder aangepaste omstandigheden mogelijkheden tot arbeidsparticipatie heeft als bedoeld in artikel 10b van de Participatiewet.

## **Artikel 1:2e Aanstellingen in STiP-banen**

1. Dit artikel is van toepassing op de ambtenaar die door het college is aangesteld in een STiP-baan. Onder STiP-baan wordt verstaan een Sociaal Traject in Perspectief-baan, zijnde een additionele baan voor een bijstandsgerechtigde, die op voordracht van het college een dienstverband bij een rechtspersoon zonder winstoogmerk krijgt met behulp van subsidie op grond van de Subsidieregeling STiP-banen Den Haag 2017.

1. De aanstelling geschiedt voor een bepaalde tijd van twaalf maanden, die gevolgd kan worden door ten hoogste twee aansluitende aanstellingen, waarbij de totale aanstellingsduur ten hoogste 36 maanden bedraagt. Artikel 2:4, tweede lid, is niet van toepassing.

2. De aanstelling kan gedurende de eerste maand tussentijds worden opgezegd met inachtneming van een opzegtermijn van vijf werkdagen.

3. De aanstelling geschiedt voor ten minste vierentwintig uur per week.

4. In afwijking van artikel 3:3, eerste lid, geldt voor de ambtenaar gedurende de aanstelling het salaris dat is verbonden aan salarisschaal A, periodiek 0. Artikel 3:4 is niet van toepassing.

5. Hoofdstuk 10d, paragrafen 4 en 5, zijn niet van toepassing.

6. De ambtenaar is één werkdag per week vrijgesteld van het verrichten van werkzaamheden om zich te richten op opleiding en arbeidsmarktactiviteiten.

## Bijlage 3. Literatuur

- Adelmeijer, M., Schenderling, P., van Urk, F. & ten Hoor, J. (2017). Onderzoek Participatiewet bij werkgevers. Rapportage fase 2 (2017). Utrecht: Berenschot.
- Beer, P. de, m.m.v. Pinxteren, M. van (2016). Naar een centrale afspraak voor de brede doelgroep Participatiewet? Amsterdam: Amsterdams Instituut voor ArbeidsStudies (AIAS).
- Bekker, R. (2017). Rapportage gemeentelijk beleid onderkant van de arbeidsmarkt.
- Capel, R. & Depla, M. (2016). Detacheringswijzer. Publiek detacheren onder de Participatiewet: ongewenst of juist noodzakelijk? Utrecht: Programmaraad.
- Cedris (2016a). Arbeidsvoorwaardelijke modellen bij detachering onder de Participatiewet. Utrecht: Cedris.
- Cedris (2016b). Beschut werk in de praktijk. Utrecht: Cedris.
- Cedris (2017). Nieuwe doelgroepen, geijkte instrumenten. Detacheren als instrument voor gemeenten, werkgever en werkzoekende in de Participatiewet. Utrecht: Cedris.
- Cedris (juni 2017). Detacheren met impact. Een verkenning naar het publiek-private detachingsbedrijf. Utrecht: Cedris.
- Diebels, M. (2017). De Kleine Gids voor het Nederlandse Arbeidsrecht 2017. Deventer: Wolters Kluwer.
- Donker van Heel, P., de Wit, J. & van Buren, D. (2013). Contractvormen en motieven van werkgevers en werknemers. Rotterdam: Ecorys.
- Inspectie SZW (2017). Klantonderzoek monitor Participatiewet. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Jungmann, N., Kaal, H., den Hartogh, V., van Dam, R. & Fermin, B. (2018). LVB, schulden en werk. Verkenning van de ondersteuningsbehoefte van mensen met een licht verstandelijke beperking bij de aanpak van financiële problemen ter bevordering van hun arbeidsmarktparticipatie. Den Haag: Hogeschool Utrecht, Hogeschool Leiden, SBCM en MEE Nederland.
- Kok, L., et al. (2018). Jonggehandicapten onder de Participatiewet. Eerste rapportage januari 2018. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Kremer, M. (2017). De verschillende gezichten van onzekerheid. Flexibel werkenden over werk, familie en sociale zekerheid. In: Voor de zekerheid. De toekomst van flexibel werkenden en de moderne organisatie van arbeid. Den Haag: WRR.
- Ministerie van SZW (2018). Resultaten banenafspraken eind 2017 (drie-meting). Den Haag: Ministerie van SZW.



Schaeps (2017). Een onderzoek naar het laagste schaalbedrag in 622 cao's: stand van zaken ultimo 2016. Den Haag: Ministerie van SZW.

Stavenuiter, M., van der Klein, M. & Aussems, C. (2016). Vast en flex in vele vormen. Werkgevers, bedrijven en sectoren aan het woord over flexibele arbeidscontracten. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

UWV (mei 2018). Duurzaamheid van banen binnen de Banenafspraken 2016-2017. Analyse op basis van het doelgroepregister en de polisadministratie. Amsterdam: UWV.

UWV (juli 2018a). Regionale trendrapportage Banenafspraken. Eerste kwartaal 2018. Amsterdam: UWV.

UWV (juli 2018b). Rapportage beschut werk. Eerste kwartaal 2018. Amsterdam: UWV.

Verbiest, S., Koopmans, L., van der Torre, W., van de Ven, H. & Goudswaard, A. (2016). De flexibele schil, het kan anders. Leiden: TNO.

## Bijlage 4. Respondenten

### Werkgevers en inleners

1. Lia Bond, P&O-adviseur gemeente Hoorn
2. Walter Broek, projectleider garantiebanen provincie Noord-Holland
3. Victor Corten, manager arbeidszaken bij Jumbo
4. Alexander van Engelen, senior concernadviseur gemeente Den Haag
5. Marjan Groenhuis, teamleider stafbureau HR Hanzehogeschool
6. David Jansen, directeur Milieuwerk
7. Simone Jansen, projectmanager participatie Ahold
8. Leonore Nieuwmeijer, specialist inclusiviteit bij Asito
9. Jamy Noordhoorn, P&O-adviseur Workbrands
10. Marleen Olijslagers, personeelsmanager sector Weener XL, gemeente Den Bosch
11. Wieko Peterson, HR adviseur werkmaatschappij Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel
12. Sem Segers, HR-manager De Schoonmaak Coöperatie
13. Kees Verhulst, manager STiP banen gemeente Den Haag
14. Nadine van Voorthuijsen, personeelsfunctionaris Omoda

### Uitvoerders van dienstverbanden

15. Marleen van Arkel, directeur Randstad Participatie
16. Jannette van Blitterswijk, teamcoördinator Centraal Coördinatiepunt Doelgroepdetacheren Restart
17. Frans Hoebink, directeur Stichting Gezel
18. Bernhard Nanninga, directeur BC Group
19. Elanda de Wit, manager inclusieve arbeidsmarkt Restart

### Uitvoerders van dienstverbanden: publiek

20. John Bannenbergh, senior beleidsadviseur SW Stichting Werkgeverstaken P-wet Enschede (SWPE)
21. Kees Brugmans, manager werktrajecten Werkpartners
22. Minke Groen, HR adviseur WerkSaam Westfriesland
23. Rutger van Krimpen, directeur Pantar Amsterdam
24. Hans Leenders, concernhoofd Personeel & Organisatie Ergon Werkmakelaars
25. Ingrid Mulkens, manager Podium24
26. Karolien Réz, hoofd personeels- en salarisadministratie P-detachering/18k Flex:
27. Rob van Rijn, manager hrm DZB Leiden
28. Hans Wietsma, personeelsmanager Stichting Maatschappelijke Onderneming Achtkarspelen (MOA)

### Landelijke organisaties en experts

29. Roel Bekker, verkenner gemeentelijk beleid ten aanzien van de onderkant arbeidsmarkt
30. Jan-Jaap de Haan, directeur Cedris
31. Alie de Jonge, vakbondsbestuurder CNV Connectief, afdeling Overheid
32. Stefan Leliveld, strategisch beleidsadviseur UWV
33. Rogier van Luxemburg, secretaris Kamer Inclusieve Arbeid VNG
34. Richard van der Mast, bestuur VSO, projectleider werkgeverszaken en sectoraal projectleider provincies (IPO) VSO-werkgevers
35. Jan Mathies, jurist arbeidsrecht AWWN

- 36. Petra Oden, lector juridische aspecten van de arbeidsmarkt Hanzehogeschool
- 37. Maurice Rojer, adjunct-directeur en manager arbeidsvoorwaarden en juridische zaken ABU
- 38. Eric Vinckhof, business consultant UWV
- 39. Peter Wiechmann, bestuurder FNV Overheid

#### Overig

- 40. Annemijn Beck, directeur Match and Work
- 41. Helma van den Berg, consulent / werkbegeleider gemeente Groningen
- 42. Sjoerd van het Erve, directeur Weener XL

#### Medewerkers LKS-banenafpraak

- 43. Administratief medewerker bij een provincie
- 44. Logistiek medewerker werkzaam bij een hotel (detachering)
- 45. Schoonmaker werkzaam bij een supermarkt (detachering)
- 46. Schoonmaker werkzaam bij een supermarkt (detachering)
- 47. Schoonmaker werkzaam bij een gemeentehuis (detachering)
- 48. Medewerker post en vervoer werkzaam bij een sociaal werkbedrijf (payroll)

#### Medewerkers LKS-beschut werk

- 49. Medewerker afvalscheiding bij een sociale onderneming
- 50. Inpakmedewerker werkzaam bij een sociaal werkbedrijf (payroll)
- 51. Medewerker textiel werkzaam bij een sociaal werkbedrijf (detachering)
- 52. Productiemedewerker werkzaam bij een sociaal werkbedrijf (detachering)