

Den Haag, juni 2025

Reactie van de Kamer Inclusieve Arbeid op het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit allocatie arbeidskrachten door intermediairs in verband met een afwijking van het voorschrift inzake gelijke of gelijkwaardige arbeidsvoorwaarden voor mensen met een arbeidsbeperking.

Inleiding

De Kamer Inclusieve Arbeid (KIA) treedt namens gemeenten op als werkgeversvertegenwoordiger. De KIA sluit met de vakbonden cao's voor mensen die vanwege een fysieke of psychische beperking en verminderde verdien capaciteit niet in staat zijn om zelfstandig het wettelijk minimumloon te verdienen. Het gaat om de cao's Sociale Werkvoorziening (SW) en Aan de slag. De KIA treedt op als sociale partner.

Verantwoordelijkheid

Gemeenten hebben, op basis van de Participatiewet, de verplichting om mensen die niet in staat zijn zelfstandig het wettelijk minimumloon te verdienen te begeleiden naar werk. De voorzieningen die gemeenten daarvoor in kunnen zetten zijn opgenomen in artikelen 10a – 10h van de Participatiewet. De uitvoering van de begeleiding is vaak, maar niet altijd, neergelegd bij een gemeentelijk sociaal ontwikkelbedrijf. Vanwege de beleidsvrijheid kunnen, hoe en wanneer de voorzieningen worden ingezet, verschillen tussen gemeenten optreden. Sinds 2017 is in artikel 10b van de Participatiewet opgenomen dat voor werknemers die worden geïndiceerd voor 'beschut werk' een dienstverband moet worden aangeboden.

In 2021 hebben gemeenten ervoor gekozen om de begeleiding voor de andere groepen inwoners met een arbeidsbeperking, net als bij beschut werk, ook in te vullen door als werkgever op te treden en een cao af te sluiten. Vanwege de verschillende organisaties die betrokken zijn bij de uitvoering (gemeenten, gemeentelijke afdelingen en samenwerkingsverbanden (sociaal ontwikkelbedrijven)) en de wet op de cao is naast de VNG ook Cedris, namens de samenwerkingsverbanden, toegetreden tot de groep van sociale partners.

Kenmerk van de doelgroep

Mensen die werken in het kader van de Wet Sociale Werkvoorziening of de Participatiewet hebben één ding gemeen. Zij zijn vanwege een psychische of fysieke beperking niet in staat om zelfstandig het wettelijk minimumloon te verdienen. Zij hebben een Wsw-indicatie, een positief advies beschut werk of zijn opgenomen in het doelgroepenregister. Om ervoor te zorgen dat ze kunnen werken en het voor

werknemers interessant te houden deze mensen een plek te geven worden de verschillende voorzieningen ingezet. Over het algemeen kan worden vastgesteld dat het wegvallen/stoppen van de voorzieningen betekent dat deze mensen niet meer zelfstandig het afgesproken werk kunnen doen. Ze zullen uiteindelijke uitvallen en weer terugvallen op de voorzieningen. Hun verdien capaciteit is immers niet gelijk aan mensen die in de reguliere arbeidsmarkt.

Een instrument dat bijzonder goed werkt en al jaren succesvol wordt ingezet door gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven is de detachering (uitlenen aan reguliere werkgever). Het biedt de mensen waardering en werkgelek met de mogelijkheid om uiteindelijk uit te stromen naar een regulier werkgever.

Mede vanwege het grote aantal detacheringen dat wordt ingezet in het kader van begeleiding naar regulier werk kan een reactie van de gemeentelijke werkgeverskant op het de wijziging van *Besluit allocatie arbeidskrachten door intermediairs* niet achterwege blijven.

Aanleiding

Aanleiding voor het ontwerpbesluit is de reactie van Cedris geweest op het wetsvoorstel *Meer zekerheid voor flexwerkers*. In die reactie heeft Cedris enkele redenen aangedragen waarom voor deze speciale groep werknemers en hun werkgevers een afwijking van het voorschrift van gelijke of gelijkwaardige arbeidsvoorwaarden noodzakelijk is.

Het voorliggende ontwerpbesluit is tot stand gekomen na een intensief traject en meerdere overleggen tussen het Ministerie van SZW, de vakbonden, Cedris en de VNG.

Reactie KIA

De KIA is in eerste instantie bijzonder verheugd dat de argumenten die Cedris bij de consultatie op de wet ‘*Meer zekerheid voor flexwerkers*’ heeft ingebracht worden gedeeld door alle partijen en zichtbaar zijn in het besluit zelf en in de nota van toelichting. Mede vanwege deze uitzonderingsmogelijkheid op gelijk loon kunnen gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven hun kerntaak blijven uitvoeren zonder dat daar torenhoge extra kosten aan salaris en uitvoering tegenover staan. Die kerntaak is om zoveel mogelijk mensen die dat vanwege enige beperking niet zelfstandig kunnen te begeleiden naar zo regulier mogelijk werk.

De wens om zoveel mogelijk mensen uiteindelijk te laten doorstromen van werk bij een sociaal ontwikkelbedrijf naar een reguliere werkgever is ook de basis voor de Cao Aan de slag. De arbeidsvoorwaarden op zich mogen geen belemmering vormen om de stap naar buiten te maken.

Inhoudelijke reactie op het besluit:

1. *Organisaties die beroep kunnen doen op de uitzondering*

Het Besluit, de nota van toelichting en in het beleidskompas hebben voor enige verbazing gezorgd bij de KIA, als vertegenwoordiger van gemeentelijke werkgevers. Immers in alle documenten is opgenomen dat de uitzondering enkel zou mogen gelden voor sociaal ontwikkelbedrijven. Deze term is, zoals ook in nota van toelichting genoemd, niet als wettelijke definitie bekend. De wettelijke taak van begeleiding is belegd bij gemeenten. Op basis van de beleidsvrijheid van gemeenten kunnen ze bij de uitvoering kiezen:

- De uitvoering zelf regelen en die beleggen bij (een onderdeel van) de gemeente dat belast is met de begeleiding, dat gebeurt ook veelvuldig.
- De uitvoering onderbrengen bij een ander publiekrechtelijk rechtspersoon.
 - Orgaan dat valt onder de Wet gemeenschappelijke regelingen, dat zijn de samenwerkingsverbanden waaronder sociaal ontwikkelbedrijven vallen;
 - Ander publiekrechtelijk rechtspersoon waarvan de gemeenten voor minimaal 50% aandeelhouder is.

Deze opsomming laat zien dat enkel het benoemen van sociaal ontwikkelbedrijven als enige organisaties die een beroep kunnen doen op de afwijking te beperkt is. Die KIA verwijst graag naar de Cao Aan de slag en de daarin opgenomen omschrijving van werkgevers. Datzelfde geldt ook voor uitzondering die gaat gelden voor werknemers die onder de Cao SW vallen. Daar is enkel de gemeente als werkgever opgenomen.

- ⇒ De KIA zou graag zien dat de omschrijving van de organisaties die beroep kunnen doen op de uitzondering in alle documenten die voorliggen wordt aangepast op basis van bovenstaande informatie. De term sociaal ontwikkelbedrijf moet zoveel mogelijk worden vermeden. Beter is het om te praten over publiekrechtelijke organisaties die op basis van de Cao en de Wet zijn aangewezen als uitvoeringsorganisaties.

De KIA wil benadrukken dat publiekrechtelijke organisaties geen winstoogmerk hebben bij het uitleenen van werknemers. De detachering maakt onderdeel uit van de voorzieningen die kunnen worden ingezet om mensen te laten ontwikkelen en uiteindelijk, indien haalbaar, te laten werken in een zo regulier mogelijke (arbeids)omgeving.

2. *Inwerkingtreding en relatie met de Wet meer zekerheid voor flexwerkers*

De KIA ziet een bijzondere relatie van het besluit met de nog in te voeren wet meer zekerheid voor flexwerkers. Wij zijn daarom groot voorstander van een gelijktijdige invoering van de Wet en voorliggend Besluit.

3. *Onderscheid in groepen die worden uitgezonderd*

De wetgever kiest voor een onderscheid in verschillende doelgroepen waarvoor beroep op de uitzondering kan worden gedaan.

De KIA is vanaf het begin van het proces voorstander geweest om alle doelgroepen die vallen onder de cao's SW en Aan de slag uit te zonderen. Voor de groep werknemers die met een Wsw-indicatie werken en mensen die op basis van een positief advies beschut werk zijn geplaatst op een beschutte werkplek is

die uitzondering mogelijk. Alleen voor de groep die echt kans maakt om regulier te gaan werken, tenminste een deel van het doelgroepenregister, wordt de uitzonderingsmogelijkheid beperkt door een nog in te vullen tijdelijkheid. Toch geldt voor alle werknemers onder beide cao's een bijzondere zekerheid, namelijk een terugkeergarantie. Iets dat niet in veel cao's is geregeld.

In de nota van toelichting wordt gesproken over 'zich hebben ontwikkeld naar een reguliere baan, ten onrechte onder de Cao Aan de slag blijven vallen in plaats van onder de cao van de inlener'.

De KIA is het volledig eens met de stelling dat werknemers die zich dusdanig hebben ontwikkeld zodat zij de stap naar buiten kunnen maken die stap ook maken. Helaas zijn werknemers en werkgevers daarbij afhankelijk van de bereidheid van de externe werkgever. Die werkgever kan allerlei overweging hebben om een werknemer niet in dienst te nemen. Als diezelfde werknemer, die hetzelfde werk blijft doen, vervolgens als gevolg van het wegvallen van de uitzondering duurder wordt zal die werkgever zich mogelijk bedenken. De kans is reëel dat de detachering vervolgens stopt en de werknemer moet terugkeren naar het bedrijf. Dat werkt niet motiverend. Of en op welke gronden die werkgever dat besluit neemt is lastig te voorspellen.

Door geen algemene uitzondering te maken voor alle werknemers die vanwege een psychische of fysieke beperking niet in staat zijn om zelfstandig het wettelijk minimumloon te verdienen vanwege een beperkte arbeidscapaciteit voorziet de KIA dat het aantal succesvolle detacheringen dat leidt tot definitieve uitstroom zal teruglopen. Daar zijn werknemers, gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven en ook de reguliere werkgevers niet bij gebaat. Voor werknemers komen een stabiel en voorspelbaar inkomen en zekerheid van werk in gevaar.

⇒ De KIA is voorstander van het beschikbaar stellen van de uitzondering, zonder condities, voor alle groepen werknemers onder beide cao's.

De KIA erkent dat dit standpunt niet wordt gedeeld door de vakbonden en dat sociale partners lijnrecht tegenover elkaar staan. In de volgende opmerking gaan we in op de rol die de wetgever heeft opgelegd aan sociale partners.

4. Tijdelijkheid en de rol van sociale partners

De wetgever stelt dat, om de groep werknemers die arbeidsbeperkt is als bedoeld in artikel 38b van de Wet financiering sociale verzekeringen ook uit te zonderen, afspraken tussen sociale partners noodzakelijk zijn. Afspraken die gaan over het invullen van de tijdelijkheid van de uitzondering. De KIA mist bij deze omschrijving handvatten van de wetgever. Waar denkt de wetgever zelf aan?

De KIA verwacht dat vanwege de standpuntverschillen tussen werkgevers en werknemers niet op korte termijn, voor eind 2025, overeenstemming zal worden bereikt over de invulling.

De KIA stelt zich op het standpunt dat gelijk of vergelijkbaar werk in vergelijkbare omstandigheden slechts een kant van de beoordeling is of iemand moet worden beloond volgens de cao van de inlenende partij. Een tweede beoordeling is die of de voorzieningen die aangeboden worden blijven doorlopen of niet en of

de werknemer zonder die voorzieningen nog steeds gelijk of vergelijkbaar werk in vergelijkbare omstandigheden kan uitvoeren.

Net als Cedris heeft de KIA meermaals aangegeven dat de een tijdelijke uitzondering problematisch is voor deze werknemers, de uitvoering en de inlenende werkgevers.

Alternatief

De KIA dringt aan om bij het toepassen van tijdelijkheid aan te sluiten bij de huidige praktijk: een apart regime zolang het moet en een regulier regime zodra het kan. Er is altijd sprake van maatwerk en aangezien de werknemers verschillen is het inzetten van de voorziening detachering soms korter nodig, maar vaak ook langer. Het op voorhand maximeren van de duur van de tijdelijkheid zou het maatwerk doorkruisen en het past ook niet om die in handen te leggen van de cao-partijen.

Samenvatting van de punten:

- ⇒ Aanpassen van de teksten die betrekking hebben op de organisaties die een beroep kunnen doen op de uitzondering en daarbij aan te sluiten bij de omschrijving van de definitie van werkgevers in beide cao's;
- ⇒ Zorg voor een gelijktijdige inwerkingtreding van de Wet en dit voorliggend besluit, bij voorkeur per 1 januari 2027;
- ⇒ Geen onderscheid te maken tussen de verschillende groepen werknemers onder beide cao's en voor alle groepen een algemene uitzondering te maken zonder condities;
- ⇒ De tijdelijkheid te koppelen aan de daadwerkelijke duur van de ondersteuning en die koppeling in handvatten (eventueel in wet – en regelgeving) te borgen en niet in handen te leggen van sociale partners.

Den Haag, 13 juni 2025