

Werken met Flextensie

Onderzoek naar werken met
behoud van uitkering via de
Flextensie-constructie

Projectnummer P0050

Onderzoek in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Auteurs: Saskia Peels | Mirjam Engelen

© 31 augustus 2017 | De Beleidsonderzoekers | www.beleidsonderzoekers.nl

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt via druk, fotokopie of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming.

Inhoud

Samenvatting	5
1 Het concept van Flexensie	15
1.1 Achtergrond	15
1.2 Hoe werkt Flexensie?	17
1.3 Doel onderzoek en onderzoeksvragen	18
1.4 Onderzoeksverantwoording	19
1.5 Leeswijzer	21
2 Redenen om deel te nemen	23
2.1 Gemeenten	23
2.2 Bijstandsgerechtigden	26
2.3 Bedrijven	28
2.4 Conclusie	31
3 Organisatie en uitvoering binnen gemeenten	33
3.1 Organisatie van Flexensie binnen de gemeenten	33
3.2 Criteria voor de kandidaten	36
3.3 Criteria voor de banen	38
3.4 Selectie, begeleiding en nazorg voor kandidaten	39
3.5 Acquisitie van vacatures	39
4 Verdringing	41
4.1 Onderzoek naar verdringing	41
4.2 Het vastleggen van beleid rond verdringing	42
4.3 Hoe voorkomen gemeenten verdringing bij werken met Flexensie?	42
4.4 Overige discussiepunten	45
4.5 Conclusie	46
5 Resultaten	49
5.1 Gebruik van het instrument	49
5.2 Resultaten van het instrument	56

Samenvatting

Achtergrond

Werken met behoud van uitkering is één van de re-integratie-instrumenten die gemeenten kunnen inzetten om bijstandsgerechtigden te activeren en uit te laten stromen naar regulier werk. Door bijstandsgerechtigden met een grote(re) afstand tot de arbeidsmarkt tijdelijk werk met behoud van uitkering aan te bieden krijgen zij de kans actuele werkervaring op te doen in een gewone werkomgeving. Naar schatting van de onderzoekers heeft ongeveer een kwart van de bijstandsgerechtigden baat bij werken met behoud van uitkering.¹

Het bedrijf Flextensie heeft eind 2014 een concept ontwikkeld waarbij zij de gemeente ondersteunt bij het plaatsen van bijstandsgerechtigden bij bedrijven en het administreren van de uren dat met behoud van uitkering is gewerkt. Eind 2016 maken 40 gemeenten – sommigen zelfstandig, andere samenwerkend binnen de regio – gebruik van het concept van het bedrijf Flextensie.

Werken met behoud van uitkering kan leiden tot verdringing van reguliere medewerkers. Het risico op verdringing ontstaat óók bij deze constructie (verdringing van reguliere arbeidskrachten door kandidaten die werken via het instrument Flextensie). Na specifieke Kamervragen van verschillende leden over Flextensie, heeft de Staatssecretaris in het Algemeen Overleg van de Commissie SZW op 26 januari 2017 toegezegd nader onderzoek te doen naar deze constructie.

Doel en onderzoeksvragen

Het doel van het onderzoek dat ten grondslag ligt aan dit rapport is het beschrijven van de inzet van Flextensie door gemeenten en de resultaten voor deelnemers en gemeenten. Het onderzoek was gericht op de gemeenten die met ondersteuning van Flextensie bijstandsgerechtigden laten werken met behoud van uitkering en bedrijven daarvoor een uurtarief laten betalen. Dit rapport beschrijft de overwegingen van gemeenten, bedrijven en bijstandsgerechtigden om Flextensie toe te passen. Het beschrijft ook de wijze waarop

¹ Deze schatting is gebaseerd op een uitvraag bij gemeenten die hebben meegewerkt aan dit onderzoek en de gegevens uit onderzoek van Divosa van 2010 (Participatie-ontwikkeling in perspectief, Over de klanten van de sociale dienst). We zijn er bij de schatting vanuit gegaan dat een groot deel van de klanten die op trede 3 (20% van het klantenbestand) en trede 4 (10% van het klantenbestand) zijn ingedeeld van de participatieladder, waarschijnlijk het meeste baat hebben bij een werkervaringsplaats.

het instrument wordt ingepast binnen het kader van wet- en regelgeving en hoe verdringing van reguliere arbeid wordt voorkomen.

Twee zaken zijn van belang om vooraf op te merken:

1. Op basis van dit rapport kunnen we geen uitspraken doen over de mate waarin kandidaten zonder de Flex tensie constructie door een uitzendbureau dan wel de gemeente hadden kunnen worden gematchd. Het deadweight loss (iemand wordt aangenomen met overheidsmiddelen, terwijl hij of zij ook zonder de overheidsmiddelen was aangenomen) is daarom op basis van dit onderzoek niet vast te stellen.
2. Een tweede uitspraak die op basis van dit onderzoek niet te doen is, is wat het verschil is tussen het inkomen dat mensen die via Flex tensie werken ontvangen en de reguliere lonen in de bedrijven waar kandidaten werken.

Onderzoeksverantwoording

Het onderzoek was vooral kwalitatief van aard. Er zijn interviews uitgevoerd met alle gemeenten die Flex tensie toepassen². Bij vier van deze gemeenten zijn we de diepte ingegaan. Daarbij is een gesprek gevoerd met medewerkers op beleids- en uitvoeringsniveau. We hebben ook bedrijven die via het concept van Flex tensie mensen hebben geplaatst op tijdelijk werk, gesproken en met mensen die via Flex tensie in een bedrijf aan het werk zijn gegaan.

Naast het kwalitatieve deel hebben we kwantitatieve gegevens uitgevraagd bij gemeenten die werken met het concept Flex tensie en hebben we ook van Flex tensie kwantitatieve informatie verkregen.

Bij de gekozen onderzoeksopzet moeten we een kanttekening plaatsen. Wij hebben geen gemeenten gesproken die ervoor gekozen hebben om niet met Flex tensie te werken. In het onderzoek zijn negatieve overwegingen daarmee wellicht ondervertegenwoordigd. Verder hebben gemeenten zelf namen en telefoonnummers doorgegeven van deelnemende bedrijven en bijstandsgerechtigden. Het is mogelijk dat gemeenten de meest positieve bedrijven en de meest positieve en/of succesvolle deelnemers hebben geselecteerd. Ook daardoor zijn negatieve ervaringen wellicht ondervertegenwoordigd.

² Er heeft geen onderzoek plaatsgevonden bij gemeenten die de inzet van Flex tensie wel hebben overwogen, maar uiteindelijk besloten hebben niet te gaan werken met het instrument.

De constructie

Flexensie is een vorm van werken met behoud van uitkering die gemeenten kunnen inzetten om bijstandsgerechtigden te activeren en uit te laten stromen naar regulier werk. Kandidaten doen met dit instrument externe werkervaring op bij een organisatie. Voor de verrichte arbeid betaalt de organisatie de gemeente een tarief per uur, meestal gelijk aan of iets hoger dan kosten voor het WML plus werkgeverslasten. De kandidaat behoudt de bijstandsuitkering en ontvangt daarbovenop een premie van € 1,50 of € 2 per uur, tot een bepaald maximum. Het doel is om de bijstandsgerechtigden met een afstand tot de arbeidsmarkt de kans te geven onder begeleiding actuele werkervaring op te doen in een gewone werkomgeving, met als doel hun mogelijkheden tot uitstroom naar reguliere arbeid te laten toenemen.

Redenen inzet Flexensie

Gemeenten en deelnemers

De belangrijkste reden dat gemeenten Flexensie inzetten is dat het volgens hen een aantrekkelijk instrument is voor moeilijk plaatsbare bijstandsgerechtigden. Het gaat volgens gemeenten om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt die niet regulier bemiddelbaar zijn. Gemeenten zien Flexensie als een extra re-integratie-instrument waarmee mensen werkervaring en arbeidsritme op kunnen doen. De geïnterviewde gemeenten en uitkeringsgerechtigden hebben aangegeven dat een plaatsing via Flexensie voor uitkeringsgerechtigden een manier biedt om tijdelijk aan het werk te gaan en daarbij een financieel extraatje te verdienen in de vorm van de premie. Deelname is vrijwillig.

De meeste geïnterviewde kandidaten hebben aangegeven dat zij, door deel te nemen, werkervaring hebben opgedaan, weer onder de mensen zijn gekomen en hun netwerk hebben uitgebreid, zodat zij hun kans op uitstroom naar reguliere arbeid is vergroot. Dat de uitkering behouden blijft, geeft volgens de meeste geïnterviewden stabiliteit in het inkomen. Eén kandidaat die in het kader van het onderzoek is gesproken, heeft een tegenovergestelde mening: die persoon gaf aan niet verder te zijn gekomen door de plaatsing en achteraf gezien liever niet te hebben meegedaan.

Een tweede reden voor gemeenten om te werken met Flexensie, is dat de constructie de administratieve rompslomp voorkomt die normaal gezien voor gemeenten en bijstandsgerechtigden ontstaat bij werk vanuit een uitkeringspositie. Als bijstandsgerechtigden tijdelijk werk accepteren, lopen zij namelijk het risico dat de uitkering tijdelijk wordt gestopt

en/of worden de inkomsten verrekend met de uitkering. In sommige gevallen dienen bijstandsgerechtigden als het werk stopt opnieuw een aanvraag voor de uitkering te doen. Daardoor kiezen de meeste bijstandsgerechtigden er normaal gesproken niet voor om kortdurend tijdelijk werk te accepteren. Die risico's zijn er bij werken met Flexpensie niet, wat door gemeenten en uitkeringsgerechtigden als een voordeel wordt ervaren.

Een derde reden voor de inzet van Flexpensie door gemeenten zijn de financiële voordelen. Het instrument is volgens gemeenten financieel aantrekkelijk omdat bedrijven gemeenten een tarief per uur betalen voor inzet van de kandidaat. Gemeenten ervaren daarnaast dat het instrument gepaard gaat met een relatief grote kans op uitstroom voor moeilijk plaatsbare bijstandsgerechtigden, hetgeen leidt tot een besparing op uitkeringslasten. Ten slotte vinden gemeenten het praktisch dat het bedrijf Flexpensie de constructie faciliteert door de administratie voor de gemeente over te nemen en de betalingen te doen.

Bedrijven

De bedrijven die wij gesproken hebben, werken om verschillende redenen mee aan een plaatsing via Flexpensie. Een argument dat de geïnterviewde bedrijven gebruiken, is dat zij mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt een kans willen geven en door middel van een plaatsing via Flexpensie in de gelegenheid worden gesteld om zonder verdere verplichtingen na te gaan of een duurzame arbeidsrelatie mogelijk is tussen het bedrijf en de kandidaat. Kandidaten die via Flexpensie werken zijn volgens bedrijven bovendien erg gemotiveerd.

Een ander argument dat bedrijven hanteren, is dat een kandidaat plaatsen met de Flexpensie-constructie meestal goedkoper is dan een kandidaat aannemen op een tijdelijk contract of inschakelen via een uitzendbureau. Dat kan twee verschillende oorzaken hebben. Op de eerste plaats betaalt het bedrijf voor de kandidaat het Wettelijk Minimumloon (WML) inclusief werkgeverslasten. In veel cao's bestaat er echter geen loonschaal op WML-niveau. Op de tweede plaats is het inleentarief dat bedrijven betalen wanneer zij een kandidaat via een uitzendbureau inschakelen beduidend hoger dan het WML inclusief werkgeverslasten.

Bij dit kostenvoordeel plaatsen bedrijven ook een kanttekening. Kandidaten hebben door hun relatief grote afstand tot de arbeidsmarkt een verminderde arbeidsproductiviteit en meer begeleiding nodig, waardoor dat het financiële voordeel (ten dele) wegvalt. De kandidaat is misschien goedkoper dan een reguliere werknemer, maar door de lagere productiviteit en de grotere begeleidingsvraag, niet gelijk geschikt.

Ten slotte hebben sommige geïnterviewde bedrijven naar eigen zeggen te maken met krapte op de arbeidsmarkt, waardoor zij via allerlei kanalen kandidaten proberen te vinden.

Uitvoering

Inbedding in beleid en organisatie

De inbedding van Flex tensie in gemeentelijke verordeningen en beleidsregels verschilt van gemeente tot gemeente. Bij de meeste gemeenten wordt Flex tensie op dit moment in Pilotvorm uitgevoerd en is het instrument daarom nog niet opgenomen in verordeningen of beleidsregels. In gemeenten waar de Pilot goed bevallen is en Flex tensie is toegevoegd aan het bestaande pakket aan re-integratie voorzieningen, is Flex tensie genoemd in de beleidsregels als één van de re-integratievoorzieningen.

De mate van inbedding in de organisatie van de gemeenten loopt ook uiteen. Bij sommige gemeenten is het instrument Flex tensie bekend in de gehele organisatie: het instrument is bij alle accountmanagers en klantmanagers goed bekend en wordt ingezet naast andere re-integratie-instrumenten. Het bedrijf Flex tensie vervult voor die gemeenten alleen nog een rol bij de administratieve afhandeling. Bij andere gemeenten die recenter met het instrument Flex tensie zijn gestart, heeft het bedrijf Flex tensie een grotere rol. Bij die gemeenten is het bedrijf Flex tensie nauw betrokken bij de advisering over de inrichting van een infrastructuur binnen de gemeente. Driekwart van de gemeenten die Flex tensie gebruiken, werken ook met de software die ontwikkeld is door Flex tensie. De rest gebruikt deze software niet.

In een minderheid van de gemeenten zijn één of meer "Flex tensie consultanten" aangesteld die zich in hun werkzaamheden helemaal concentreren op het instrument Flex tensie. Bij de andere gemeenten zijn één of enkele reguliere medewerkers voor beleid en uitvoering de vaste contactpersonen voor Flex tensie binnen de gemeente, maar werken in principe alle betrokken gemeentelijke medewerkers met het instrument.

Conditie s voor toepassing

Gemeenten hanteren verschillende conditie s voor toepassing van het instrument. Het overgrote deel van de gemeenten hanteert in haar criteria voor kandidaten géén minimale duur van de uitkering. De vrijwilligheid van de plaatsing is voor alle gemeenten wel een belangrijk criterium, evenals het hebben van een bepaalde afstand tot de arbeids-

markt. De plaatsing met Flex tensie moet positief bijdragen aan de mogelijkheid tot arbeidsinschakeling. Een betaalde baan mag nog geen optie zijn. Plaatsing op een reguliere vacature, indien mogelijk, gaat altijd vóór.

Wat betreft de criteria voor banen: bijna alle gemeenten volgen de richtlijnen die het bedrijf Flex tensie zelf hanteert voor de tijdelijke duur van de plaatsing. Volgens die richtlijnen mag één kandidaat maximaal drie maanden op een functie geplaatst worden bij een inzet van meer dan 28u per week en maximaal zes maanden wanneer het gaat om minder dan 28u per week. De meeste gemeenten zetten het instrument Flex tensie in wanneer het werk tijdelijk is en niet structureel. Het gaat in het merendeel van de gevallen om reguliere typen werk en niet om additioneel werk. Het type werkzaamheden kan men dan kort samenvatten als “piek en ziek” of als “klussen”. Met piek en ziek wordt bedoeld het opvangen van pieken tijdens grote drukte of het vervangen van een zieke werknemer.

Sommige gemeenten zetten Flex tensie in als een soort proefplaatsing. De kandidaat wordt met Flex tensie geplaatst op een reguliere vacature, als het van beide kanten bevalt volgt er een regulier dienstverband. In tegenstelling tot de proefplaatsing betaalt het bedrijf wel het tarief per uur voor de kandidaat, maar bij geen enkele gemeente hoeft het bedrijf vooraf vast te leggen dat er wordt overgegaan tot het aannemen van de kandidaat wanneer de plaatsing bevalt.

Voorkomen van verdringing

Een belangrijk vraagstuk bij werken met behoud van uitkering is hoe verdringing wordt voorkomen. Allereerst valt op, in lijn met een eerder rapport van de Inspectie SZW, dat een minderheid van gemeenten beleid vast heeft gelegd over het voorkomen van verdringing. In ons onderzoek had een kwart van de gemeenten dat gedaan. Driekwart van de gemeenten heeft géén dergelijk beleid vastgelegd. Dat betekent niet dat deze gemeenten niets doen. De geïnterviewde gemeenten zeggen dat zij zich bewust zijn van het risico op verdringing en proberen daar in de praktijk oplossingen voor te bedenken.

Volgens gemeenten liggen in de Flex tensie-constructie zelf twee waarborgen besloten waarmee verdringing kan worden voorkomen. Dat zijn de eisen dat het om kortlopende werkzaamheden gaat en dat kandidaten zich vrijwillig aanmelden. In de meeste gevallen (maar niet alle) wordt Flex tensie alleen ingezet voor tijdelijk werk. Hierbij is verdringing niet uit te sluiten: immers de Flex tensie kandidaat komt mogelijk in plaats van een andere - nog aan te stellen - tijdelijke medewerker zoals een uitzendkracht.

Een derde waarborg is volgens gemeenten het type kandidaten dat wordt geplaatst. Het gaat om bijstandsgerechtigden met een afstand tot de arbeidsmarkt die niet regulier bemiddelbaar zijn. Tijdens de Flexensie-klus hebben deze kandidaten méér begeleiding nodig dan een reguliere medewerker. Die begeleiding kan plaatsvinden in de vorm van een jobcoach, maar ook door een "mentor" op de werkvloer aan te wijzen (een collega die de kandidaat waar nodig helpt), en/of extra contactmomenten met de werkgever en de gemeentelijk consulent. De extra begeleiding is geen voorwaarde die wordt gesteld door Flexensie of de gemeenten. De Flexensie kandidaten zijn volgens de geïnterviewde gemeenten en bedrijven over het algemeen minder productief dan reguliere medewerkers.

Gemeenten zeggen dat het tarief dat wordt gevraagd van bedrijven óók een waarborg is om verdringing te voorkomen. Volgens sommige gemeenten is dat tarief "marktconform", omdat het gelijk is aan het WML inclusief de werkgeverslasten. Andere gemeenten vinden het tarief "reëel". Zij zeggen dat een Flexensie kandidaat meestal goedkoper is voor een bedrijf dan een reguliere kandidaat, maar de lagere prijs van de arbeid wordt gecompenseerd door de grotere begeleidingsvraag en de verminderde arbeidsproductiviteit van deze kandidaten. Met andere woorden, de geïnterviewde gemeenten zeggen dat het bedrijf misschien minder betaalt, maar er ook minder voor terug krijgt.

De vijfde waarborg die door gemeenten wordt genoemd, is dat zij de ontwikkeling van de kandidaat tijdens de Flexensie werkzaamheden volgen. Dat wil zeggen dat de gemeentelijke consulent regelmatig contact heeft met de kandidaat tijdens de plaatsing. Zodra de kandidaat volgens de consulent bemiddelbaar is naar regulier werk, wordt op zoek gegaan naar regulier werk. Een aantal gemeenten focust specifiek op het langere termijnperspectief van de kandidaat bij het betreffende bedrijf: is doorstroom naar betaald werk mogelijk? In dat geval is werken met Flexensie een soort verlengde, betaalde proeftijd.

Gemeenten noemen ten slotte dat zij de bedrijven bij wie mensen op een Flexensie constructie geplaatst worden in de meeste gevallen goed kennen. Zij denken er daardoor op te kunnen vertrouwen dat het bedrijf geen misbruik maakt van de situatie.

In hoeverre deze manieren van gemeenten om verdringing tegen te gaan realistisch en voldoende zijn, kunnen wij in het kader van dit onderzoek niet vaststellen. We weten ook niet hoe deze overwegingen van gemeenten in de uitvoeringspraktijk precies uitpakken. Wij hebben immers niet gekeken naar individuele plaatsingen en kandidaten.

Sommige gemeenten geven overigens aan dat het gevaar van verdringing altijd aanwezig is in de uitvoering van de Participatiewet. Maatregelen die de arbeidskansen voor een

moeilijk plaatsbare doelgroep vergroten, gaan altijd mogelijk ten koste van een andere doelgroep (werkzoekenden, dan wel werkenden).

Gebruik en resultaat instrument³

Een belangrijke vraag is natuurlijk wat het gebruik van het instrument is en welke resultaten er zijn behaald. In totaal zijn er sinds de start van Flex tensie 856 unieke kandidaten geplaatst op in totaal 1.096 verschillende plaatsingen. Plaatsingen verschillen sterk van elkaar in aantal uren per week en in de duur van de opdracht. Bijna driekwart van de plaatsingen duurde korter dan drie maanden. Een kwart van de plaatsingen duurde tussen de drie en de zes maanden. Bijna de helft van de plaatsingen is voor drie dagen in de week (24 uur) of minder. Iets meer dan een kwart van de plaatsingen is voor méér dan 24 uur in de week.

Kandidaten zijn bij allerlei soorten bedrijven geplaatst. Sectoren die vaak zijn genoemd zijn de agrarische sector, de zorg en de detailhandel. 23% van de plaatsingen is bij een uitzendbureau. De kandidaten verrichten vooral ongeschoold of laaggeschoold werk. Veelvoorkomend zijn productiewerk (zoals inpakwerk) en schoonmaakwerk. Verder worden regelmatig genoemd: hulp aan een hovenier en chauffeurswerkzaamheden.

Gemiddeld over alle gemeenten zijn 33% van de kandidaten na inzet van Flex tensie naar werk uitgestroomd. Mogelijkerwijs zijn sommige van deze kandidaten niet *volledig* uitgestroomd (dus men heeft een parttime baan met een aanvullende uitkering). De duurzaamheid van de uitstroom is ook niet bekend. In totaal is er ruim 144.000 uur gewerkt met Flex tensie. Dat komt neer op een gemiddelde van 169 gewerkte uur per geplaatste kandidaat. De netto omzet voor gemeenten is gelijk aan de totale opbrengst uit de tariefomzet (i.e. het geld dat de inlener betaald heeft) minus de premies van de kandidaten en directe kosten gemaakt voor de kandidaten (meestal: reiskosten, werkkleding). Deze omzet ligt meestal tussen de € 8 en 9 per gewerkt uur. Het gemiddelde voor alle gemeenten is € 8,64. De kosten voor gemeenten bestaan uit implementatiekosten die aan het begin gemaakt worden en als een voorinvestering beschouwd kunnen worden, en lopende kosten. Onder de lopende kosten vallen kosten voor (de software van) Flex tensie en diverse

³ De informatie is gebaseerd op 16 gemeenten/regio's: Zaanstreek, WerkSaam, Leeuwarden, Utrecht, Waterland, Emmen, Almere, ISD Noordoost, BAR-organisatie, Ooststellingwerf, Groningen, Lekstroom, WSP Zeeuws-Vlaanderen, GR De Bevelanden, Oisterwijk, en Alphen aan de Rijn. De 17^e regio, ISD Noorderkwartier is in de lente van 2017 begonnen en heeft nog geen plaatsing gerealiseerd. Sommige informatie is op basis van 13 of 14 gemeenten (drie gemeenten hebben de informatievraag niet of onvolledig ingevuld). De gemeenten zijn op verschillende momenten gestart: Zaanstad is bijvoorbeeld op 1 januari 2015 gestart, maar Lekstroom op 1 september 2016. De cijfers gaan dus over variabele periodes.

kosten voor uitvoering en afwikkeling. De gemiddelde lopende kosten per uur bedragen € 3,60. De lopende kosten per gewerkt uur liggen meestal tussen € 2 en € 4 per uur. De meeste gemeenten hebben een positief resultaat per gewerkt uur (netto omzet - lopende kosten) dat ligt tussen € 4 en € 6 per uur, dit resultaat neemt toe naarmate het aantal plaatsingen van de gemeente toeneemt. Het gemiddelde resultaat per uur is € 5,04.

1 Het concept van Flex tensie

1.1 Achtergrond

1.1.1 Werken met behoud van uitkering

In het kader van de Participatiewet hebben gemeenten een grote vrijheid om het participatie- en re-integratiebeleid en de daarbij horende instrumenten vorm en inhoud te geven. Op dat niveau kan het in te zetten instrumentarium immers zo optimaal mogelijk worden toegesneden op de omstandigheden van de individuele werkzoekende, met andere woorden: maatwerk worden geleverd.

Werken met behoud van uitkering is één van de re-integratie-instrumenten die gemeenten kunnen inzetten om bijstandsgerechtigden te activeren en uit te laten stromen naar regulier werk. Door bijstandsgerechtigden met een grote(re) afstand tot de arbeidsmarkt tijdelijk werk met behoud van uitkering aan te bieden krijgen zij de kans actuele werker-
varing op te doen in een gewone werkomgeving. Een goede begeleiding is daarbij van belang en steeds zal getoetst moeten worden of de activiteiten nog wel bijdragen aan het vergroten van de kansen van de bijstandsgerechtigde op uitstroom.

Werken met behoud van uitkering is aan regels gebonden:

- Re-integratietrajecten in het kader van arbeidsinschakeling mogen de concurrentieverhoudingen niet onverantwoord verstoren. Bij de uitoefening van de arbeidsinschakeling is artikel 5 van de Wet sociale werkvoorziening van toepassing, namelijk: Het college bedingt voor de door zijn werknemer verrichte arbeid dan wel voor ten gevolge van zijn arbeid geleverde goederen of diensten een vergoeding, die de concurrentieverhoudingen niet onverantwoord mag beïnvloeden (Participatiewet, artikel 7 lid 9).
- Het is mogelijk om een bijstandsontvanger een premie arbeidsinschakeling te verstrekken. Deze is ten hoogste € 2.392 per kalenderjaar en kan slechts op maximaal twee betaalmomenten worden verstrekt (Participatiewet, artikel 31, lid 2 onderdeel j).
- Werken met behoud van uitkering is tijdelijk van aard (gewoonlijk enkele maanden). Het is maatwerk om de kans te vergroten dat iemand een reguliere baan (met loon) krijgt. Uit jurisprudentie blijkt bovendien dat bij een periode van langer dan circa zes

maanden al snel sprake kan zijn van een reguliere arbeidsrelatie met de daaraan verbonden rechten en plichten.⁴

- De gemeente stelt bij verordening regels op m.b.t. het ondersteunen bij arbeidsinschakeling en het aanbieden van voorzieningen gericht op arbeidsinschakeling (Participatiewet, artikel 8a, lid 1).

Naast de in de Participatiewet expliciet vastgelegde voorwaarden is in de brief aan de Tweede Kamer van 19 juni 2015 (Kamerstukken 29 544, nr. 624) ook een aantal modaliteiten uitgeschreven waarmee geborgd kan worden dat werken met behoud van uitkering reguliere arbeid niet verdringt.

Naar schatting van de onderzoekers heeft ongeveer een kwart van de bijstandsgerechtigden baat bij werken met behoud van uitkering.⁵ In de toekomst wordt werken met behoud van uitkering mogelijk belangrijker als instrument. Nu de arbeidsmarkt aantrekt zullen meer bijstandsgerechtigden op eigen kracht of met hulp van de gemeenten weer werk kunnen vinden. Om degenen, die in de gemeentelijke bestanden overblijven, óók naar werk toe te leiden, zullen gemeenten meer moeite moeten doen. Dit zullen bijstandsgerechtigden zijn met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt en een grotere begeleidingsvraag.

1.1.2 Het risico van verdringing

Werken met behoud van uitkering kan leiden tot verdringing van reguliere medewerkers. De Inspectie SZW heeft in 2015 een kwalitatief onderzoek uitgevoerd waarin de onderzoekers zijn nagegaan hoe gemeenten in beleid en uitvoering verdringing proberen te voorkomen.⁶ De staatssecretaris heeft, mede naar aanleiding van dit onderzoek, in de Verzamelbrief gemeenten nogmaals aangespoord om beleid ter voorkoming van verdringing explicieter in hun re-integratieverordening op te nemen. Het ministerie van SZW heeft begin 2016 ook een landelijke wethoudersbijeenkomst georganiseerd, waarin besproken is wat gemeenten kunnen doen om te voorkomen dat de inzet van re-integratieinstrumenten betaald werk verdringt, terwijl er toch zoveel mogelijk mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt naar werk worden begeleid. Bij die gelegenheid hebben gemeenten hun ervaringen gedeeld. Voorts is Divosa gevraagd om een werkwijzer te ontwikkelen over de juiste invulling van de randvoorwaarden aan werken met behoud van

⁴ Zoals in hoofdstuk 5, paragraaf 5.1.5 is beschreven duurde een klein deel van de plaatsingen (3% van 1096 plaatsingen) langer dan 6 maanden. Dit zijn oudere plaatsingen uit de periode waarin Flexensie voor het eerst werd gebruikt. Nu wordt de maximale termijn van 6 maanden door alle gemeenten gehanteerd.

⁵ Deze schatting is gebaseerd op een uitvraag bij gemeenten die hebben meegewerkt aan dit onderzoek en de gegevens uit onderzoek van Divosa van 2010 (Participatie-ontwikkeling in perspectief, Over de klanten van de sociale dienst). We zijn er bij de schatting vanuit gegaan dat een groot deel van de klanten die op trede 3 (20% van het klantenbestand) en trede 4 (10% van het klantenbestand) zijn ingedeeld van de participatieladder, waarschijnlijk het meeste baat hebben bij een werkervaringsplaats.

⁶ Inspectie SZW, *Gemeentelijke aandacht voor verdringing door bijstandsgerechtigden*, 2015.

uitkering en over het tegengaan van verdringing. De werkwijzer is bijvoorbeeld relevant voor beleidsmakers, en uitvoeringsprofessionals, maar ook voor sociale partners en re-integratiebedrijven.

Een aantal gemeenten heeft bovendien afspraken gemaakt met de FNV om verdringing zoveel mogelijk te voorkomen, onder andere door het instellen van een digitaal meldpunt voor onwenselijke werksituaties. Ook op andere manieren implementeert een aantal gemeenten beleid om verdringing tegen te gaan. Op dit moment ligt er ten slotte een initiatiefvoorstel van het Tweede Kamerlid Karabulut voor een Wet Verdringingstoets bij de Eerste Kamer. Deze wet verplicht gemeenten tot het uitvoeren van een toets aan de hand van verschillende criteria, om verdringing tegen te gaan voorafgaand aan elk traject. Gemeenten maken zich zorgen over de eventuele invoering van deze verdringingstoets, omdat dat volgens hen betekent dat zij hun opdracht om de participatiewet uit te voeren, niet goed meer kunnen vervullen. Ook Divosa heeft zeer terughoudend gereageerd.⁷

1.1.3 Flex tensie

Het bedrijf Flex tensie heeft eind 2014 een concept ontwikkeld waarbij zij de gemeente ondersteunt bij het plaatsen van bijstandsgerechtigden bij bedrijven en het administreren van de uren dat met behoud van uitkering is gewerkt. Ook bij dit concept ontstaat, net als bij veel andere re-integratieinstrumenten, een kans op verdringing van andere werknemers.

Eind 2016 maken 40 gemeenten - sommigen zelfstandig, andere samenwerkend binnen de regio - gebruik van het concept van het bedrijf Flex tensie. Na specifieke Kamervragen van verschillende leden over Flex tensie, heeft de Staatssecretaris in het Algemeen Overleg van de Commissie SZW op 26 januari 2017 toegezegd nader onderzoek te doen naar deze constructie.

1.2 Hoe werkt Flex tensie?

Flex tensie beschrijft de constructie als volgt:

1. Bijstandsgerechtigden zijn niet verplicht deel te nemen, maar mogen zich vrijwillig als belangstellende opgeven bij de gemeente. Gemeenten kunnen hen daarna plaatsen bij bedrijven (Flex tensie levert de matchingsoftware) en Flex tensie neemt de financiële administratie van de gewerkte uren voor haar rekening.

⁷ De reacties van de VNG en Divosa zijn te downloaden op https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20170404/voorlopig_verslag_2/meta

2. Gemeenten bepalen wat de hoogte is van het tarief dat bedrijven per uur moeten betalen en dat is tenminste het minimumloon. Het tarief is met ingang van 1 januari 2017 minimaal 12,30 euro per uur.
3. Bijstandsgerechtigden die via Flexensie werken hebben géén dienstverband en géén loon. Zij ontvangen een 'premie voor arbeidsinschakeling' bovenop hun uitkering.
4. Bijstandsgerechtigden nemen deel, omdat dat hun kansen op uitstroom naar regulier werk vergroot: het is dus een re-integratie instrument. Mensen met een uitkering mogen maar een beperkte periode werken met behoud van uitkering. Deze periode is maximaal 3 maanden fulltime en maximaal 6 maanden 28 uur per week of minder.⁸

1.3 Doel onderzoek en onderzoeksvragen

Het onderzoek beschrijft de overwegingen van gemeenten, bedrijven en bijstandsgerechtigden om Flexensie toe te passen, hoe gemeenten dat inpassen binnen het kader van wet- en regelgeving (in het bijzonder de Participatiewet) en hoe gemeenten verdringing van reguliere arbeid trachten te voorkomen. Onder verdringing verstaat het kabinet oneerlijke concurrentie die leidt tot *baanverlies* van de één ten gunste van de ander. Het onderzoek richt zich op de gemeenten die met ondersteuning van Flexensie bijstandsgerechtigden laten werken met behoud van uitkering en daarvoor een uurtarief laten betalen. Tegen de hierboven beschreven achtergrond heeft het ministerie van SZW de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

Reden inzet instrument

1. Op welke wijze hebben gemeente de inzet van Flexensie afgewogen? Wat is daarbij de rol van de gemeenteraad?
2. Wat zijn de overwegingen van gemeenten, uitkeringsgerechtigden en bedrijven om dit instrument te gebruiken/hieraan mee te werken?

Uitvoering

3. Hoe zijn de wettelijke kaders en de beleidsregels geborgd in de uitvoering?
4. Onder welke condities wordt het instrument toegepast?

Voorkomen verdringing

5. Wat maakt dat de activiteiten niet worden aangeboden als reguliere vacature?

⁸ In bijna alle gevallen hielden gemeenten zich aan deze termijn, zie paragraaf 3.3 en paragraaf 5.1.5. Enkele plaatsingen waren langer dan 6 maanden, dit zijn oudere plaatsingen, uit de beginperiode van het gebruik van Flexensie.

6. Wanneer en op welke wijze toetst de gemeente op verdringing?

Gebruik instrument

7. Wat is het feitelijk gebruik van het instrument? Denk daarbij aan aantal personen, kenmerken deelnemers, aantal gewerkte uren, looptijd/duur opdracht, aantal bedrijven, type werkzaamheden/opdracht etc.

Resultaat instrument

8. Wat is het resultaat voor de gemeente en bijstandsgerechtigde? Denk daarbij aan de doorstroom naar regulier werk (al dan niet naar hetzelfde bedrijf), maar ook aan opbrengsten en besparingen voor gemeenten.

Het betreft vooral een vraag naar het "hoe" en het "waarom". Hoe werkt het en wat zijn de beweegredenen van de betrokken partijen, c.q. deelnemers (bijstandsgerechtigden en bedrijven)?

Twee zaken zijn van belang om vooraf op te merken:

1. Op basis van dit rapport kunnen we geen uitspraken doen over de mate waarin kandidaten zonder de Flexensie constructie door een uitzendbureau dan wel de gemeente hadden kunnen worden gematchd. Het deadweight loss (iemand wordt aangenomen met overheidsmiddelen, terwijl hij of zij ook zonder de overheidsmiddelen was aangenomen) is daarom op basis van dit onderzoek niet vast te stellen.
2. Een tweede uitspraak die op basis van dit onderzoek niet te doen is, is wat het verschil is tussen het inkomen dat mensen die via Flexensie werken ontvangen en de reguliere lonen in de bedrijven waar kandidaten werken.

1.4 Onderzoeksverantwoording

Het onderzoek was vooral kwalitatief van aard. Belangrijk om te vermelden is dat we geen juridische toetsen hebben gedaan om te bepalen of een betrokken gemeente in individuele gevallen de wet- en regelgeving (kan) overtreden. Wel geven we een beschrijving of en de wijze waarop gemeenten de wettelijke voorwaarden voor de toepassing van het instrument Flexensie in verordeningen, beleidsregels en/of uitvoeringsprotocollen hebben vastgelegd.

Er zijn interviews uitgevoerd met alle gemeenten die Flexensie toepassen⁹. Bij vier van deze gemeenten zijn we meer de diepte ingegaan. Daarbij is een gesprek gevoerd met

⁹ Er heeft geen onderzoek plaatsgevonden bij gemeenten die de inzet van Flexensie wel hebben overwogen, maar uiteindelijk besloten hebben niet te gaan werken met het instrument.

medewerkers op beleids- en uitvoeringsniveau. We hebben ook bedrijven die via het concept van Flex tensie mensen hebben geplaatst op tijdelijk werk gesproken en daarnaast die mensen die via Flex tensie in een bedrijf aan het werk zijn gegaan. Wij hebben geen gemeenten gesproken, die ervoor gekozen hebben om niet met Flex tensie te werken. Daarmee zijn negatieve overwegingen wellicht in het onderzoek ondervertegenwoordigd. De namen van bedrijven en bijstandsgerechtigden zijn verkregen via de gemeenten (die de respondenten eerst om toestemming hebben gevraagd). Het is mogelijk dat gemeenten de meest positieve bedrijven en de meest positieve en/of succesvolle deelnemers hebben geselecteerd (in sommige gevallen gaven gemeenten aan dat zij dit inderdaad gedaan hadden). Dat geeft wellicht ook een positieve *bias* aan het onderzoek.

Het kwalitatieve onderzoek is nuttig om bepaalde tendensen te schetsen. Gezien het kleine aantal respondenten achten we het echter *niet* zinvol om de antwoorden te kwantificeren (wij schrijven bijvoorbeeld: “het overgrote deel van de gemeenten zegt ...” in plaats van “87% van de gemeenten zegt ...”).

Naast het kwalitatieve deel hebben we kwantitatieve gegevens uitgevraagd bij gemeenten die werken met het concept Flex tensie en hebben we ook van Flex tensie kwantitatieve informatie gekregen.

De gemeenten die met Flex tensie werken of hebben gewerkt zijn telefonisch benaderd. Er hebben tot nu toe 40 gemeenten gewerkt met Flex tensie. Omdat veel gemeenten regionaal samenwerken zijn er minder (17) contactpersonen dan gemeenten die het concept van Flex tensie toepassen. We hebben deze 17 contactpersonen gesproken. Wanneer er in het rapport gesproken wordt over een mening van, of andere informatie over een “gemeente” kan dit ook een op een dergelijk cluster regionaal samenwerkende gemeenten slaan.¹⁰ Met behulp van een semigestructureerde vragenlijst hebben de onderzoekers bij de gemeenten informatie ingewonnen over alle onderzoeksvragen. Meestal was één gesprek met de gemeente voldoende om alle vragen beantwoord te krijgen.

Het doel van de casestudies was te komen tot verdieping per gemeente. De selectie van de gemeenten voor de casestudies heeft plaatsgevonden op basis van de ervaring met Flex tensie. Twee gemeenten die al vrij lang werken met Flex tensie zijn in de cases betrokken en ook twee gemeenten die relatief kort geleden van start zijn gegaan met Flex tensie. Per case zijn persoonlijke gesprekken gevoerd met een beleidsverantwoordelijke en een uitvoerder en zijn telefonische interviews gevoerd met drie deelnemende bedrijven en drie (ex-) bijstandsgerechtigden.

¹⁰ Waar het onderscheid tussen een gemeente die alleen werkt en een cluster van samenwerkende gemeenten interessant lijkt, zijn resultaten voor deze twee groepen uitgesplitst (dit geldt met name voor hoofdstuk 5).

Het doel van de gesprekken met bedrijven en (ex-) bijstandsgerechtigden was vooral om een aanvulling te verkrijgen vanuit een ander perspectief dan van de gemeente zelf. De verhalen geven een bruikbare illustratie van de wijze waarop Flextensie past in de manier van werken van bedrijven en wat Flextensie heeft betekend voor (ex-) bijstandsgerechtigden.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstukken 2 t/m 5 worden de onderzoeksvragen achtereenvolgens beantwoord. Hoofdstuk 2 gaat in op de redenen voor de inzet van het instrument. We kijken naar de initiële afwegingen van gemeenten om Flextensie in te gaan zetten, en de motivaties van gemeenten nu, en van bedrijven en bijstandsgerechtigden om dit instrument te gebruiken of eraan mee te werken. In hoofdstuk 3 kijken we uitgebreid naar de inbedding van Flextensie binnen gemeenten, en de uitvoering. Welke werkwijze volgen gemeenten precies, bijvoorbeeld met betrekking tot het selecteren van kandidaten, het acquireren van vacatures en het vervolg voor de kandidaat na afloop van de plaatsing? Hoofdstuk 4 zoomt in op het verdringingsvraagstuk. Wat maakt Flextensie werkzaamheden verschillend van reguliere vacatures? En wanneer en op welke wijze toetst de gemeente op verdringing? In hoofdstuk 5 bespreken we ten slotte het gebruik en de resultaten van het instrument. In dit hoofdstuk wordt vooral een kwantitatief beeld gegeven van de kenmerken van kandidaten, werkzaamheden en opdrachtgevers; en van de inkomsten, kosten, resultaten en besparingen voor gemeenten.

2 Redenen om deel te nemen

Dit hoofdstuk beschrijft achtereenvolgens de overwegingen van gemeenten (paragraaf 2.1), bijstandsgerechtigden (paragraaf 2.2) en bedrijven (paragraaf 2.3) om Flextensie toe te passen. Zoals eerder vermeld bij de onderzoeksverantwoording in hoofdstuk 1, hebben wij geen gemeenten of bedrijven gesproken, die ervoor gekozen hebben om niet met Flextensie te werken. Daarmee zijn negatieve overwegingen wellicht in het onderzoek ondervertegenwoordigd. Verder hebben gemeenten zelf deelnemers geselecteerd voor de interviews, wat het waarschijnlijk maakt (en in sommige gevallen gaven gemeenten dit ook zelf aan) dat gemeenten de meest positieve en/of succesvolle deelnemers hebben geselecteerd. Daardoor zijn negatieve ervaringen wellicht ondervertegenwoordigd.

2.1 Gemeenten

2.1.1 De introductie van Flextensie

We hebben bij alle geïnterviewde gemeenten allereerst het proces van introductie van Flextensie uitgevraagd.

Gemeenten zijn op verschillende manieren op de hoogte geraakt van het concept. Sommige gemeenten hebben een presentatie van Flextensie op een symposium bijgewoond of er iets over gelezen en zijn daarna geïnteresseerd geraakt. Andere gemeenten werden erop gewezen door gemeenten die al met het instrument Flextensie werkten of ervan gehoord hadden. Soms heeft Flextensie het eerste contact gelegd en het concept aan de gemeente voorgelegd. Een enkele gemeente had al contacten met de oprichters van Flextensie en is zo in aanraking gekomen met het concept.

Bij de afwegingen die gemeenten hebben gemaakt om te zien of Flextensie interessant zou zijn, was de belangrijkste vraag: wat is de meerwaarde van Flextensie ten opzichte van de re-integratie instrumenten die de gemeente al had? De gemeenten, die hebben besloten om Flextensie te gaan gebruiken, zagen in Flextensie een “innovatief idee” waarmee men de klantgroep beter zou kunnen bedienen, kosten zou kunnen besparen en méér bijstandsgerechtigden zou kunnen plaatsen. Op deze motivatie gaan wij in de volgende paragraaf dieper in. We beschrijven hier eerst de verdere besluitvormingsprocessen.

In de meeste gevallen heeft men eerst onderzocht hoe Flex tensie binnen de Participatiewet en andere regelgeving kunnen worden ingebed. Voor de meeste gemeenten geldt dat het afdelingshoofd van het Team Werk heeft besloten om Flex tensie te gaan inzetten, vaak in eerste instantie in Pilotvorm. In die gevallen heeft de afdeling Werk en Inkomen de beleids- en uitvoeringsvrijheid om met nieuwe instrumenten te experimenteren. In sommige gevallen is het besluit gevallen bij het managementteam van de gemeentelijke uitvoeringsorganisaties. Meestal was het dan wél belangrijk om de plannen goed door te spreken met een wethouder, om het plan politiek draagvlak te geven. In een minderheid van de gemeenten is er een besluit geweest door het College van B&W. De deelnemende gemeenten hebben allemaal aangegeven dat de gemeenteraad niet heeft (mee)beslist, maar is geïnformeerd, aangezien de raad vaak alleen op hoofdlijnen over het re-integratiebeleid beslist en niet over individuele instrumenten. Meer informatie over de inbedding van het instrument is te vinden in hoofdstuk 3.

2.1.2 Motivatie voor gebruik van Flex tensie nu

De voordelen van Flex tensie *overlappen* volgens gemeenten deels met die van de andere re-integratie-instrumenten. Flex tensie is volgens gemeenten een manier om bijstandsgerechtigden werkervaring en arbeidsritme op te laten doen en om ze te laten kennismaken met bedrijven. Deelname activeert de kandidaten zoals ook andere re-integratie instrumenten dat doen. Flex tensie heeft volgens de deelnemende gemeenten ook een meerwaarde ten opzichte van andere re-integratie-instrumenten. Gemeenten noemen hiervoor een aantal redenen.

1. Vanuit het oogpunt van het bedienen van de klantgroep:

Flex tensie is volgens gemeenten aantrekkelijk voor de moeilijk bemiddelbare kandidaat ten opzichte van andere re-integratie instrumenten, ten eerste door het financiële voordeel voor de kandidaat. Zij geven aan dat de kandidaat erop vooruitgaat door werkervaring op te doen en dat instrument daarmee voldoet aan het principe dat "werk moet lonen".¹¹ Ten tweede verdwijnt de administratieve rompslomp die normaal gesproken ontstaat bij tijdelijk werk in een uitkeringssituatie. Als bijstandsgerechtigden tijdelijk werk accepteren, lopen zij het risico dat de uitkering tijdelijk wordt gestopt en/of worden de inkomsten verrekend met de uitkering. In sommige gevallen moet men als het werk stopt opnieuw een aanvraag voor de uitkering doen. Daardoor kiezen de meeste bijstandsgerechtigden er normaal gesproken voor om geen kortdurend tijdelijk

¹¹ Zie de website van Flex tensie, www.flex tensie.nl voor rekenvoorbeelden.

werk te accepteren. Die risico's zijn er bij werken met Flex tensie niet. Dat zien gemeenten als een voordeel voor de bijstandsgerechtigden. Ten derde is de vrijwillige basis belangrijk. Deze drie voordelen van de constructie helpen de gemeente kandidaten te motiveren om deel te nemen.

2. Vanuit financieel oogpunt:

Het instrument Flex tensie is volgens sommige gemeenten kostenbesparend. Inkomsten verkregen met Flex tensie (dat wil zeggen, het tarief dat werkgevers betalen aan gemeenten minus de kosten die gemeenten aan het instrument hebben) vormen een nuttige aanvulling op het re-integratiebudget. De inkomsten die verkregen worden door inzet van Flex tensie worden volgens deze gemeenten namelijk weer geïnvesteerd in re-integratie en zo kunnen gemeenten hun re-integratietask beter uitvoeren. Echter, niet alle gemeenten ervaren Flex tensie als kostenbesparend.¹²

3. Vanuit oogpunt van het plaatsen van kandidaten:

Gemeenten zijn zeer positief over de uitstroomcijfers, ofwel het percentage kandidaten dat na werken via Flex tensie uitstroomt uit de uitkering. Dat is gemiddeld 33%.¹³ Wanneer het gebruik van Flex tensie nog in de kinderschoenen staat zeggen gemeenten dat de cijfers van andere gemeenten die er mee werken veelbelovend zijn. Een van de redenen daarvoor volgens gemeenten is dat Flex tensie flexibele arbeid voor de bijstandsgerechtigden gemakkelijker maakt. Juist in dat deel van de arbeidsmarkt zitten veel mogelijkheden voor deze doelgroep als opstap naar een regulier dienstverband. Echter, voorheen was het door administratieve complexiteit (verrekening met de uitkering) voor bijstandsgerechtigden zeer onaantrekkelijk om tijdelijk werk te doen. Bovendien raakten deze kandidaten ook vaak niet inschreven bij de uitzendbureaus en kwamen zij ook daardoor moeilijk aan tijdelijk werk. Uitzendbureaus willen deze kandidaten namelijk vaak niet inschrijven, omdat ze weinig kansrijk worden geacht. Als deze kandidaten al worden ingeschreven, worden ze alsnog niet snel voor werk gevraagd. Doordat bijstandsgerechtigden via Flex tensie wél geplaatst kunnen worden op tijdelijk werk, worden hun kansen op de arbeidsmarkt / uitstroom vergroot.

¹² In hoofdstuk 5 worden de financiële kosten en baten voor gemeenten preciezer uiteen gezet. Uit dat deel van het onderzoek blijkt dat voor de meeste gemeenten de baten hoger zijn dan de kosten; echter, sommige kostenposten, zoals personeelskosten, zijn niet meegenomen omdat de aan Flex tensie bestede tijd per klantmanager vaak niet goed te kwantificeren is.

¹³ De duurzaamheid van de uitstroom is niet bekend.

4. Vanuit het oogpunt van de ondersteuning door het bedrijf Flextensie:

Diverse gemeenten geven aan dat het heel handig is dat Flextensie de administratie voert. Bovendien heeft Flextensie een uitgebreid netwerk van potentiële bedrijven.

5. Vanuit het oogpunt van de relatie met werkgevers:

Gemeenten geven aan werkgevers beter te kunnen bedienen, omdat er een extra mogelijkheid is toegevoegd aan het al beschikbare instrumentarium voor plaatsingen.

2.2 Bijstandsgerechtigden

Inzichten in de meningen van een aantal door gemeenten geselecteerde bijstandsgerechtigden geven een aanvulling op het beeld. Wat is voor bijstandsgerechtigden de toegevoegde waarde van het werken met behoud van uitkering, in relatie tot de huidige arbeidsmarktpositie? De uitkomsten in deze paragraaf zijn beschreven op basis van gesprekken met de gemeenten, de klanten zelf en bedrijven.

De allerbelangrijkste overweging van de geïnterviewde bijstandsgerechtigden is dat zij heel graag aan het werk willen. Mensen zijn vaak gefrustreerd omdat zij al geruime tijd vergeefs solliciteren. Het lukt niet om te worden uitgenodigd voor een gesprek. Volgens de geïnterviewde bijstandsgerechtigden is leeftijdsdiscriminatie een oorzaak. De mogelijkheid om weer mee te draaien in de maatschappij en weer collega's te hebben is dan zeer welkom. Kandidaten zien werken met Flextensie daarnaast als een investering in zichzelf en een manier om extra kansen te creëren voor zichzelf. Kandidaten zeggen dat zij door Flextensie de mogelijkheid krijgen om het CV aan te vullen met relevante en recente werkervaring, kennis te maken met potentiële bedrijven en een positieve referentie te verwerven.

Bijstandsgerechtigden over werken met Flexensie:

“Flexensie draagt zeker bij aan mijn kansen om een baan te vinden. De tijdelijke projecten zijn erg prettig. Je blijft in het arbeidsritme en het geeft een boost, het gevoel dat je er weer toe doet! Door de tijdelijke projecten kun je ook testen wat er bij je past. Je leert nieuwe dingen en gebruikt ook je hoofd weer.”

“Werken met Flexensie was voor mij perfect. De buitenwereld zei wel eens: ga je nou werken voor dat kleine beetje extra. Zo zag ik het niet. Het was een investering in mezelf. Hoe vaak krijg je zo'n kans? Het was het meer dan waard. Nu heb ik een vaste baan.”

“Het was heerlijk om weer te werken. Het is gewoon goed om weer mee te draaien in de maatschappij. Het is heerlijk om sociale contacten te hebben.”

Een bijkomend voordeel volgens de geïnterviewde bijstandsgerechtigden is dat Flexensie de mogelijkheid biedt om in kleine stapjes terug te gaan naar de arbeidsmarkt. In plaats van in één keer een grote stap te zetten (meteen een echte baan), kan men zien hoe het werken bevalt en verloopt terwijl men wel de zekerheid van de maandelijkse uitkering houdt.

De tweede reden die kandidaten noemen om met Flexensie te werken is dat ze er financieel op vooruitgaan. De uitkering wordt niet stopgezet en men ontvangt de premie daarbovenop. De premie wordt niet tot de middelen gerekend en leidt niet tot een verlaging van toeslagen van de belastingdienst of van andere voorzieningen.

Bijstandsgerechtigde over werken met Flexensie:

“Ik dacht: goh, dat is een mooie optie. Het zijn tijdelijke projecten, maar het is wel werk. Zo blijft ik feeling houden met werk en het werkritme en ik kan een beetje bijverdienen bovenop mijn uitkering. Door deze combinatie van voordelen dacht ik ‘ja!’”

De derde reden die wordt gegeven door kandidaten is dat het mogelijk wordt om tijdelijk te gaan werken zonder zorgen over administratieve processen waardoor men mogelijk financieel in de problemen komt.

De geïnterviewde kandidaten waarderen het ten slotte zeer dat deelname aan Flextensie op vrijwillige basis gebeurt: men heeft zelf de ruimte om een klus wel of niet te aanvaarden, er zit geen dwang achter.

Eén kandidaat die in het kader van het onderzoek is gesproken, kijkt met een negatief gevoel terug op zijn plaatsing via Flextensie.¹⁴ Deze kandidaat had al veel recente werkervaring op het CV, maar in een bedrijfstak waar in de betreffende regio weinig werkgelegenheid is. Het werken met Flextensie heeft in de ogen van de kandidaat niets opgeleverd, omdat hij nu weer op precies hetzelfde punt staat ten opzichte van de arbeidsmarkt, en in de tussentijd geen pensioen of WW-rechten heeft opgebouwd. Hier lijkt de insteek van gemeenten dat een kandidaat met een bepaalde Flextensie ervaring wel echt geholpen moet zijn (de ervaring moet wel echt meerwaarde hebben), niet goed te hebben uitgepakt.

2.3 Bedrijven

In deze paragraaf bespreken we de overwegingen van bedrijven. De resultaten in deze paragraaf zijn gebaseerd op de interviews met bedrijven die hebben gewerkt met Flextensie-kandidaten.¹⁵

De eerste belangrijke reden voor bedrijven om mee te werken aan Flextensie is maatschappelijk verantwoord ondernemen. Net als bij andere instrumenten (proefplaatsing, werkervaringsplek) willen bedrijven mensen uit deze doelgroep graag een kans geven, maar ervaren zij verschillende drempels om deze kandidaten direct aan te nemen. Zij zijn bang om iemand met een vlekje aan te nemen, omdat de medewerker misschien niet optimaal zal functioneren, meer begeleiding nodig zal hebben en/of vaker ziek zal worden. Een plaatsing met Flextensie is een manier voor het bedrijf om te kijken of het klikt van beide kanten en of de kandidaat geschikt is om eventueel door te stromen naar een dienstverband.

¹⁴ Zoals aangegeven in de onderzoeksverantwoording (hoofdstuk 1) hebben gemeenten zelf kandidaten geselecteerd voor een interview met de onderzoekers. Ook hebben wij geen bijstandsgerechtigden gesproken, die hebben besloten om *niet* met Flextensie aan het werk te gaan. Mogelijk hebben wij daardoor juist de meer negatieve geluiden gemist.

¹⁵ Zoals aangegeven in de onderzoeksverantwoording (hoofdstuk 1) hebben gemeenten zelf kandidaten geselecteerd voor een interview met de onderzoekers. Ook hebben wij geen bedrijven gesproken, die hebben besloten om *geen* kandidaten met Flextensie te plaatsen. Mogelijk hebben wij daardoor juist de meer negatieve geluiden gemist.

Bedrijven over Flexensie:

“Flexensie kwam op ons pad en het bevalt heel goed. Deze mensen hebben allemaal een rugzakje. Niemand zit voor zijn lol in de bijstand. Het zijn de ouderen, de kansarmen. Daar gaat het om. Die mensen wil ik helpen. Ik heb laatst iemand als chauffeur aangenomen die na 35 jaar bij de bank werken, werkloos is geworden.”

“Over het algemeen zie je medewerkers gaandeweg steeds meer opbloeien. Ze voelen zich weer gewaardeerd en dat is mooi om te zien.”

Daarbij benoemen bedrijven als voordeel ten opzichte van andere instrumenten waarbij wordt gewerkt met behoud van uitkering dat de kandidaat er wat op verdient. Bedrijven geeft het een prettig gevoel dat zij voor de arbeid betalen en dat kandidaten er iets aan overhouden.

Een kandidaat plaatsen met de Flexensie-constructie is voor het bedrijf meestal goedkoper dan een kandidaat aannemen op een regulier contract. Dat kan twee verschillende oorzaken hebben. Op de eerste plaats betaalt het bedrijf voor de kandidaat het Wettelijk Minimumloon (WML) inclusief werkgeverslasten. In veel cao's bestaat er echter geen loonschaal op WML-niveau. Op de tweede plaats is het inleentarif dat bedrijven betalen wanneer zij een kandidaat via een uitzendbureau inschakelen beduidend hoger dan het WML inclusief werkgeverslasten. Hier lijkt een risico op verdringing te zijn. Anderzijds geven bedrijven ook aan dat deze kandidaten een verminderde arbeidsproductiviteit hebben en meer begeleiding nodig hebben, waardoor dat het financiële voordeel (ten dele) wegvalt. De kandidaat is misschien goedkoper dan een reguliere werknemer, maar door de lagere productiviteit en de grotere begeleidingsvraag niet gelijk geschikt.

Bedrijf over Flexensie:

“Voor de prijs die we moeten betalen willen we wel wat proberen.”

Ten opzichte van het in (tijdelijke) loondienst nemen van een reguliere kandidaat is er voor een bedrijf overigens nog een financieel voordeel: bij de Flexensie constructie loopt het bedrijf niet het risico dat de kandidaat ziek wordt en het loon moet worden doorbetaald.

Een speciaal geval doet zich voor wanneer het bedrijf een uitzendbureau is. Dan is de marge groter dan bij 'gewone' kandidaten, omdat de inlener het gangbare uitzendintarief betaalt, maar het uitzendbureau minder kosten heeft dan normaal (het Flexensie-tarief dat aan gemeenten moet worden afgedragen ligt lager dan de kosten die het uitzendbureau normaal gezien heeft voor een plaatsing). Dit kan worden gezien als een constructie, waarin een commerciële organisatie verdient aan het plaatsen van een kwetsbare groep.

Bedrijven geven verder aan dat de kandidaten die via Flexensie worden geplaatst vaak erg gemotiveerd zijn, méér dan reguliere kandidaten via een uitzendbureau. Ook wordt de kans op een goede match vergroot doordat de klantmanager van de gemeente de kandidaten goed kent en kan inschatten welk werk en welk bedrijf passend is.

Bedrijven over Flexensie:

“De ervaring is heel positief, de mensen zijn hele goede collega's. Zelf hadden we ze nooit gevonden.”

“De mensen die via Flexensie komen werken zijn over het algemeen super gemotiveerd, dat is echt fantastisch.”

“Alles bij elkaar ben ik heel tevreden. De mensen zijn boven de 50, ze hebben een goede arbeidsmoraal en zijn serieus. Het zijn geen flierefluiters. Zo lang we dit mogen doen, blijven we dit doen.”

Ten slotte is er in sommige gevallen volgens sommige bedrijven sprake van krapte op de arbeidsmarkt. Bedrijven zeggen moeite te hebben om aan personeel te komen voor specifieke (tijdelijke) klussen (bijvoorbeeld seizoenswerk in de land- en tuinbouw; productiewerk aan de lopende band). Zij zeggen alle mogelijkheden te moeten aangrijpen om aan personeel te komen, Flexensie kan een manier zijn.

Bedrijf over Flexensie:

“Het werk dat wij aanbieden is echt productiewerk. Het is moeilijk om daarvoor mensen te vinden, mensen hebben er vaak geen zin in. De bijstandsgerechtigden die via Flexensie komen werken zijn wél gemotiveerd. We werken ook weleens met uitzendbureaus, maar die kandidaten komen vaak maar één dag en geven het dan op. Werken via Flexensie is beter omdat we een duurzame relatie aangaan met de medewerker.”

“Door krapte zijn wij gedwongen om te werven aan de onderkant van de arbeidsmarkt.”

“Normaal gesproken werken we met 13,14 en 15 jarigen. Zij bezorgen de folders voor onze klanten. Maar in bepaalde wijken vinden we onvoldoende bezorgers. Via Flexensie kunnen we wel mensen vinden, dit is voor ons weliswaar duurder dan het zelf werven van jonge bezorgers, maar ze zijn wel gemotiveerd om het werk uit te voeren.”

2.4 Conclusie

Gemeenten vinden dat Flexensie voor moeilijk bemiddelbare uitkeringsgerechtigden een aantrekkelijk re-integratie-instrument is. Ook voor de gemeente is het aantrekkelijk omdat zij uitkeringskosten kunnen besparen. De kans op uitstroom na een Flexensie plaatsing is relatief groot. Een aantal gemeenten zegt dat zij het uitgespaarde geld inzetten voor re-integratie. Ten slotte faciliteert het bedrijf Flexensie de constructie door de administratie voor de gemeente te voeren en de betalingen te regelen.

De geïnterviewde bedrijven geven verschillende argumenten om kandidaten via Flexensie te plaatsen. Zij zeggen dat zij op deze manier maatschappelijk verantwoord kunnen ondernemen en door middel van een plaatsing via Flexensie in de gelegenheid worden gesteld om zonder verdere verplichtingen na te gaan of een duurzame arbeidsrelatie mogelijk is tussen het bedrijf en de kandidaat. Een kandidaat laten werken via Flexensie is voor bedrijven vaak goedkoper dan een reguliere werknemer. Dat is het geval wanneer het cao-loon in de betreffende sector boven het WML ligt. Ook een uitzendkracht is duurder, omdat het bedrijf in dat geval het uitzendtarief aan het uitzendbureau zou betalen. Kandidaten hebben over het algemeen een afstand tot de arbeidsmarkt en daardoor een verminderde arbeidsproductiviteit en meer begeleiding nodig. Dit doet mogelijk het financiële voordeel deels teniet. Het bedrijf loopt met een plaatsing via Flexensie geen risico dat een kandidaat ziek wordt en het loon moet worden doorbetaald. Kandidaten die via Flexensie werken zijn volgens bedrijven daarnaast zeer gemotiveerd. Ten

slotte hebben bedrijven soms te maken met krapte op de arbeidsmarkt, waardoor zij via allerlei kanalen waaronder de gemeente kandidaten proberen te vinden.

De geïnterviewde uitkeringsgerechtigden vinden een plaatsing via Flexensie een goede manier om op vrijwillige basis tijdelijk aan het werk te gaan, zonder de administratieve problemen die daar normaal gezien bij komen kijken, en met een financieel extraatje in de vorm van de premie. Door deel te nemen zeggen zij werkervaring op te doen, weer onder de mensen zijn en hun netwerk uit te breiden, zodat zij hun kans op uitstroom vergroten.

3 Organisatie en uitvoering binnen gemeenten

In dit hoofdstuk brengen wij in beeld op welke wijze de gemeenten werken met Flextensie. We kijken eerst in hoeverre Flextensie is ingebed in de organisatie en bespreken de rol van het bedrijf Flextensie. Vervolgens kijken we naar de criteria die gesteld worden aan kandidaten en aan de banen waarop zij worden geplaatst. De begeleiding en nazorg van kandidaten en de acquisitie van vacatures komen aan het einde van dit hoofdstuk aan bod.

3.1 Organisatie van Flextensie binnen de gemeenten

3.1.1 Re-integratie en werken met behoud van uitkering

Er zijn, naast Flextensie, verschillende re-integratievoorzieningen die uitgaan van het principe van werken met behoud van uitkering. De belangrijkste vormen zijn de proefplaatsing, werkervaringsplaats, en de participatieplaats. We zetten ze hieronder op een rij:¹⁶

- Proefplaatsing: bedoeld voor bijstandsgerechtigden die direct geschikt zijn voor de arbeidsmarkt (eventueel met loonkostensubsidie), maar moeilijk bemiddelbaar zijn. De proeftijd duurt 1 tot 3 maanden en is bedoeld om het laatste beetje twijfel bij de werkgever weg te nemen. Hierbij gaat het om een langdurige vacature: er moet de intentie zijn tot het aangaan van een regulier dienstverband.
- Werkervaringsplaats: bedoeld voor bijstandsgerechtigden die beroepsvaardigheden nog verder moeten ontwikkelen. Kandidaten kunnen productief werken, met enige begeleiding.
- Participatieplaats: bedoeld voor bijstandsgerechtigden voor wie de kans op betaald werk gering is. Kandidaten mogen maximaal twee jaar additioneel werk verrichten, met mogelijkheid tot verlenging van nog eens twee jaar.

Gemeenten ervaren als één van de verschillen tussen deze vormen van werken met behoud van uitkering en Flextensie het feit dat het bedrijf in het geval van Flextensie een tarief betaalt voor de inzet van de kandidaat. Een ander verschil is, in de ervaring van gemeenten, dat de kandidaat in het geval van Flextensie een financieel extraatje aan het werk overhoudt, in de vorm van de premie arbeidsinschakeling.

¹⁶ <https://www.movisie.nl/artikel/werken-behoud-uitkering>

3.1.2 Inbedding van Flex tensie in gemeentelijk beleid

Het instrument Flex tensie is bij de gemeenten die wij gesproken hebben toegevoegd aan het bestaande pakket aan re-integratievoorzieningen. In sommige gevallen is Flex tensie expliciet genoemd in de beleidsregels als één van de re-integratie voorzieningen, zoals verduidelijkt wordt in onderstaand voorbeeld.

Inbedding Flex tensie in de Beleidsregels Participatie 2016 bij deelnemende gemeente:

“Naast de in de Participatieverordening {gemeente} 2015 verordonneerde participatievoorziening beschut werk, zoals bedoeld in artikel 10b van de Participatiewet, die slechts openstaat voor een geringe groep mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, kunnen er waar nodig, voorzieningen worden ingezet om het hoogst mogelijke participatieniveau voor de betreffende klant te bereiken. Het uiteindelijke doel is het verkleinen van de afstand tussen klant en arbeidsmarkt. Hierbij wordt uitgegaan van het principe: werken is het doel, participeren de norm. In het kader van participatiedienstverlening, maar ook wanneer er nog geen dienstbetrekking beschut werk tot stand is gekomen zoals bedoeld in artikel 8, vierde lid Participatieverordening {gemeente} 2015, kunnen de volgende op arbeidsinschakeling gerichte voorzieningen worden ingezet:

...

10) Methodiek Flex tensie

Als bemiddeling op een reguliere vacature nog niet mogelijk is en de klant wel voldoende werknemersvaardigheden en motivatie heeft om bij een werkgever ervaring op te doen kan de methodiek Flex tensie gedurende maximaal 6 maanden worden ingezet. Voorwaarden zijn een minimale leeftijd van 27 jaar en een bijstandsafhankelijkheid van minimaal drie maanden. De re-integratiemethodiek wordt ingezet om tijdelijk werk voor uitkeringsgerechtigden lonend te maken. Werkgevers betalen een marktconform uurtarief voor het uitvoeren van tijdelijke klussen. De gemeente wordt voor de doorlopende uitkeringslasten (deels) gecompenseerd vanuit het tarief dat de werkgever betaalt. De methodiek van Flex tensie voorkomt administratie- én financiële zorgen rond het stoppen en opstarten van uitkeringen en toeslagen. De klant ontvangt een premie voor elk gewerkt uur waarbij de uitkering blijft doorlopen. De premie wordt beschouwd als een premie arbeidsinschakeling o.g.v. artikel 31lid twee aanhef en onder j van de Participatiewet. Dit bedrag sluit aan bij de richtlijnen die hiervoor in wet- en regelgeving zijn opgesteld. Voor de uitkeringsgerechtigde is dit financieel voordeliger dan wanneer hij de inkomsten uit tijdelijk werk helemaal uitbetaald krijgt en worden verrekend met de uitkering.”

Eén gemeente heeft de in de Participatiewet genoemde mogelijkheid tot een premie arbeidsinschakeling (artikel 10a, onderdeel 6) opgenomen in een gemeentelijke verordening. Die stelt dat in het geval van Flextensie een premie arbeidsinschakeling wordt toegekend.

Inbedding van premie arbeidsinschakeling voor Flextensie kandidaten bij deelnemende gemeente:

“Daarnaast wordt de mogelijkheid van het toekennen van een premie arbeidsinschakeling opgenomen in de verordening. Een premie arbeidsinschakeling wordt toegekend indien een werkzoekende met behulp van de voorziening voor Flexwerken werk aanvaardt. Het flexwerken houdt in dat werkzoekenden met behoud van uitkering fulltime of parttime aan de slag kunnen bij tijdelijke en/of flexibele klussen. Zij doen werkervaring op, vergroten hun netwerk, hun werkneemersvaardigheden en andere competenties. De werknemers die dit invalwerk doen ontvangen deze premie als stimulans, als extra vergoeding bovenop de uitkering. Met de inzet van deze extra vergoeding bij dit flexwerken wordt aan dit flexibele invalwerk dezelfde financiële stimulans geboden als aan degenen die regulier parttime werk gaan doen. Bij regulier parttime werk is er een wettelijke vrijlating mogelijk van een deel van de inkomsten. Deze vrijlating houdt in dat voor een periode van zes maanden de parttime werkenden wat extra's overhouden bovenop de uitkering aan het aan het werkzijn. De beoordeling van de inzet van de voorziening “Flexwerken” is maatwerk en het resultaat van een zorgvuldige op de persoon toegesneden afweging. Van belang is de bevordering van de arbeidsmarktpositie van de werkzoekende.”

Andere gemeenten hebben het gebruik van het instrument Flextensie niet vastgelegd in een verordening of beleidsdocument. Dat heeft waarschijnlijk te maken met de fase waarin het gebruik van Flextensie zich bevindt, in de meeste gevallen is het (nog) een Pilot. Enkele gemeenten hebben om deze en eventuele andere pilots “meer beleidsborging te geven” de mogelijkheid om af te wijken van de bestaande re-integratieverordening ten behoeve van innovatie opgenomen in een raadsbesluit. Gemeenten geven aan Flextensie in een beleidsregel of verordening op te nemen wanneer na afloop van de Pilot wordt besloten om Flextensie toe te voegen aan het vaste instrumentarium.

3.1.3 Mate van inbedding van het instrument

Aangezien verschillende gemeenten op verschillende momenten zijn gestart met Flextensie, loopt de mate van inbedding uiteen. Bij sommige gemeenten is het instrument Flextensie volledig ingedaald in de organisatie: het instrument is bij alle accountmanagers en klantmanagers goed bekend en wordt ingezet naast andere re-integratie-instrumenten. Het bedrijf Flextensie vervult voor die gemeenten alleen nog een “back-office” functie en verzorgt de (financiële) administratie, verwerking van de uren en uitbetalingen van de

premies. Het bedrijf blijft wel beschikbaar voor vragen en bij behoefte aan advies van de gemeente. Bij andere gemeenten die recenter met het instrument Flextensie zijn gestart heeft het bedrijf Flextensie op dit moment een grotere rol. Bij die gemeenten is het bedrijf nauw betrokken bij de advisering over de inrichting van een infrastructuur binnen de gemeente (hoe kunnen klussen worden geacquireerd, hoe kan de pool worden ingericht etc.).

3.1.4 Het systeem van Flextensie

Driekwart van de gemeenten werkt met het administratieve systeem van Flextensie, de rest van de gemeenten geeft aan niet met het systeem te werken omdat de volumes te klein zijn. Gemeenten die met de software van Flextensie werken, geven aan dat dit vlekkeloos verloopt en dat de software gebruiksvriendelijk is.

3.1.5 Personele organisatie met betrekking tot het instrument

In een minderheid van de gemeenten zijn één of meer "Flextensie consultants" aangesteld die zich in hun werkzaamheden concentreren op het instrument Flextensie. Zij verwerven de Flextensie vacatures en selecteren kandidaten en onderhouden bijvoorbeeld ook contacten met mensen uit de pool.

Bij de andere gemeenten zijn één of enkele reguliere beleidsmedewerkers de vaste contactpersonen voor Flextensie en één of enkele medewerkers in het uitvoering zijn vaste contactpersoon voor uitvoering van Flextensie. De medewerker voert de werkzaamheden die bij een dergelijk coördinatorschap horen uit naast het bestaande takenpakket. Alle medewerkers in de uitvoering zijn op de hoogte van Flextensie, en brengen het instrument onder de aandacht bij bedrijven of kandidaten wanneer dat relevant is.

3.2 Criteria voor de kandidaten

In deze paragraaf gaan we nader in op criteria die verschillende gemeenten stellen aan kandidaten om geplaatst te worden via Flextensie. Het gaat dan bijvoorbeeld om de duur van de uitkering, de afstand tot de arbeidsmarkt, de leeftijd en het eventuele gebrek aan werknemersvaardigheden van kandidaten.

Het overgrote deel van de gemeenten hanteert géén minimale **duur van de uitkering**. Desgevraagd geven gemeenten aan dat dit niet zinvol is, omdat de situatie per kandidaat sterk verschilt en het nut van een Flextensie-plaatsing van diverse factoren afhankelijk is. Bovendien, vóór iemand in een bijstandsuitkering belandt, heeft hij of zij soms al twee of drie jaar een WW-uitkering gehad. Het kan dus al geruime tijd geleden zijn dat iemand

heeft gewerkt. Het heeft volgens de betreffende gemeenten dan geen zin om de klant eerst een minimale periode in de bijstand te laten doorlopen. De paar gemeenten die wél een minimale periode hanteren gaan uit van uiteenlopende criteria: 3 maanden, 6 maanden of langer dan 2 jaar in de bijstand.

De **vrijwilligheid** van de plaatsing is een belangrijk criterium. Kandidaten werken alléén via het instrument Flexensie als zij dat zelf willen en als zij zelf geplaatst willen worden op een bepaalde klus. Dit is overigens ook een eis die Flexensie stelt.

Gemeenten hebben vergelijkbare visies op de **arbeidsfitheid van bijstandskandidaten** die in aanmerking te komen voor een plaatsing met Flexensie. Het betreft kandidaten die niet direct bemiddelbaar zijn naar betaald werk. Zij hebben een bepaalde afstand tot de arbeidsmarkt te overbruggen, bijvoorbeeld omdat ze geen recente werkervaring hebben, of door taalproblemen en cultuurverschillen (bij statushouders). Maar het zijn wél kandidaten die in principe met wat extra begeleiding (maar niet heel veel extra begeleiding) kunnen gaan werken. Deze begeleiding kan bijvoorbeeld bestaan uit een jobcoach, extra contactmomenten met de leidinggevende, en/of contactmomenten met de gemeentelijke consulent tijdens de plaatsing.

Er wordt per geval gekeken of de plaatsing met Flexensie **positief bijdraagt aan de mogelijkheid tot arbeidsinschakeling**: de kandidaat moet er écht mee geholpen zijn. De plaatsing met het instrument Flexensie wordt gezien als de laatste stap naar betaald werk. Gemeenten gaan bovendien uit van het principe dat altijd wordt ingezet op het hoogst haalbare: plaatsing op een reguliere vacature, indien mogelijk, gaat altijd vóór.

Sommige gemeenten noemen nog **overige criteria**. Bijvoorbeeld: de kandidaat mag geen recente schoolverlater zijn of niet jonger dan 27 jaar.

In de meeste gevallen is Flexensie als re-integratie-instrument opgenomen in een algemene re-integratieverordening. De toepassing van Flexensie volgt dan de criteria gesteld in een dergelijke meer algemene verordening.¹⁷ Er is dan géén aparte verordening of beleidsregel specifiek voor Flexensie. In een enkel geval is er wel een speciale verordening die of beleidsstuk dat alleen betrekking heeft op Flexensie, waarin wordt aangegeven welke criteria gelden voor kandidaten.

¹⁷ Bijvoorbeeld, Flexensie volgt algemene richtlijnen genoemd in de re-integratie verordening met betrekking tot het re-integratiedoel (voorzieningen worden alleen ingezet als ze noodzakelijk zijn voor arbeidsinschakeling); maatwerk (op basis van de mogelijkheden, capaciteiten en wensen van de belanghebbende het meest doelmatige ingezet met het oog op arbeidsinschakeling ingezet); aansluiting bij capaciteiten (werkzaamheden moeten in overeenstemming zijn met de capaciteiten van de klant); en tijdelijkheid van de inzet van re-integratie instrumenten.

3.3 Criteria voor de banen

Bijna alle gemeenten volgen de richtlijnen die het bedrijf Flex tensie zelf hanteert voor de **tijdelijke duur van de plaatsing**. Volgens die richtlijnen mag één kandidaat maximaal drie maanden op een functie geplaatst worden bij een inzet van meer dan 28u per week en maximaal zes maanden wanneer het gaat om minder dan 28u per week. Aangezien deze richtlijnen van Flex tensie uitgaan en in het instrument zijn besloten, zijn die door gemeenten niet nog eens apart vastgelegd. Een enkele gemeente houdt strengere richtlijnen aan: een plaatsing van maximaal drie maanden, ongeacht de grootte van de klus. Eén gemeente heeft juist minder strikte criteria: de plaatsing duurt maximaal zes maanden, ongeacht het aantal uur per week.

De meeste gemeenten zetten het instrument Flex tensie in **wanneer het werk tijdelijk is en niet structureel**. Men let er bijvoorbeeld op dat een bedrijf niet de ene na de andere kandidaat middels re-integratie-instrumenten op dezelfde klus plaatst. Men staat ook niet toe dat het bedrijf voor dezelfde kandidaat en hetzelfde werk achtereenvolgens meerdere re-integratie-instrumenten toepast.¹⁸ Dan is het werk niet tijdelijk, maar is er sprake van een structurele vacature. Het gaat bij inzet van Flex tensie het vaakst om tijdelijke pieken in de vraag naar arbeid, bijvoorbeeld bij grote drukte rondom kerstdagen bijvoorbeeld ("piek") of om de tijdelijke vervanging bij ziekte ("ziek"). Sommige gemeenten vatten het type werkzaamheden daarom kort samen als "piek en ziek" of als "klussen". Het zijn werkzaamheden waar een bedrijf anders mogelijk voor een korte periode uitzendkrachten voor zou inhuren.

Bij sommige gemeenten komt het ook voor dat Flex tensie wel wordt ingezet voor een structurele vacature, als een soort **proefplaatsing**. Het bedrijf kampt met een moeilijk te vervullen vacature voor een beperkt aantal uur in de week of is aan het groeien en krijgt een Flex tensie-kandidaat van de gemeente aangeleverd. De kandidaat en het bedrijf passen bij elkaar en de Flex tensie-plaatsing wordt na een periode van een aantal maanden omgezet in een baan.

Het valt op dat Flex tensie bij de meeste gemeenten wel wordt **ingezet voor reguliere typen werk**. Een kwart van de gemeenten richt zich voornamelijk op additioneel werk. Zij omschrijven dat als extra werkzaamheden die anders zouden blijven liggen; werk waarvoor eigenlijk geen vacature beschikbaar is. *Waarom* het werk anders zou blijven liggen is niet geheel duidelijk. Volgens één gemeente gaat het om klussen die niet op de markt komen omdat het bedrijf ervan uit gaat dat er toch niemand gevonden kan worden. Het is

¹⁸ Een voorbeeld dat gegeven wordt is van een werkgever die een kandidaat eerst op een werkervaringsplek plaatste, vervolgens met Flex tensie, en daarna wilde de werkgever nog een keer dezelfde kandidaat op een werkervaringsplek; hier ging de gemeente niet in mee.

ook mogelijk dat het werk minder belangrijk is voor de onderneming en dat het bedrijf daarom niet de moeite neemt om ervoor te werven.

3.4 Selectie, begeleiding en nazorg voor kandidaten

De plaatsing van de kandidaat wordt voorbereid door de gemeente. De gemeente stelt, na acquisitie van een plaatsingsmogelijkheid, een aantal mogelijke kandidaten voor aan het bedrijf met de plek. Het bedrijf zelf selecteert de uiteindelijke kandidaat. De meeste bedrijven die we hebben gesproken zeggen dat de klantmanager, intercedent of accountmanager het bedrijf goed kennen en dat zij meestal geschikte kandidaten aanleveren.

De klantmanagers, Flexensie-intercedenten en/of accountmanagers onderhouden tijdens de plaatsing contact met de kandidaat en het bedrijf over de voortgang. In sommige gemeenten wordt heel sterk ingezet op doorstroom naar betaald werk bij hetzelfde bedrijf, de accountmanagers zijn hierover tijdens het gehele traject in gesprek met het bedrijf. In andere gemeenten is die insteek minder sterk aanwezig.

Begeleiding is maatwerk. Van het bedrijf wordt in het algemeen verwacht dat die enige begeleiding op de werkvloer biedt. De mate van begeleiding aanwezig bij het bedrijf verschilt van geval tot geval. Het kan gaan om een intensiever inwerktraject, of extra contactmomenten met de leidinggevende of een "mentor" op de werkvloer (een collega die hetzelfde werk doet). De klantmanager van de kandidaat biedt vaak ook begeleiding tijdens het traject. In sommige gemeenten wordt er een jobcoach ingezet als dat zinvol is, andere gemeenten geven aan dat zij jobcoaches in de regel niet inzetten in het geval van Flexensie, maar voor kandidaten in andere doelgroepen (bijvoorbeeld diegenen die werken met een loonkostensubsidie) met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt.

Als de kandidaat na afloop van de plaatsing geen regulier dienstverband aangeboden krijgt bij hetzelfde bedrijf, wordt er samen met de consultant gekeken wat de beste vervolgstap is.

3.5 Acquisitie van vacatures

De vacatures worden het vaakst geacquireerd door de accountmanagers bij het regionale Werkgeversservicepunt (WSP) waarin de gemeente deelneemt. Zij staan in nauw contact met bedrijven en bespreken klussen of vacatures samen met het hele pakket aan mogelijke re-integratie-opties. De toevoeging van het instrument Flexensie maakt dat de focus van het WSP wordt verbreed: er wordt niet alleen maar geacquireerd voor vacatu-

res voor langer dan een half jaar, maar ook “klussen” worden geacquireerd. Het instrument Flexensie wordt tijdens de reguliere acquisitie onder de aandacht gebracht van bedrijven; per geval wordt besloten of Flexensie in het betreffende geval passend is of niet. Regelmatig wordt er aan vraagombuiging of *jobcarving* gedaan. Accountmanagers worden ook wel door bedrijven zelf benaderd wanneer zij een bepaalde klus of vacature hebben. En wanneer bedrijven vacatures melden, wordt door gemeenten soms gevraagd of er ook nog “klussen” zijn en dan wordt Flexensie geïntroduceerd bij het bedrijf. Soms is er een speciale accountmanager die zich in het bijzonder op het verwerven van Flexensie-klussen richt.

In sommige gemeenten of regio's spelen uitzendbureaus een kleinere of grotere rol. Zij lenen de kandidaten uit aan inleners. Het gebeurt een heel enkele keer dat een kandidaat zelf een bedrijf heeft gevonden en daar via de Flexensie-constructie wil werken.

4 Verdringing

In dit hoofdstuk spitsen wij de vraag, hoe gemeenten omgaan met het risico van verdringing, toe op het instrument Flextensie. Welke maatregelen nemen gemeenten om oneerlijke concurrentie (verdringing) door inzet van Flextensie te voorkomen? Wat maakt dat de activiteiten niet worden aangeboden als reguliere vacature? Wanneer en op welke wijze toetst de gemeente op verdringing?

4.1 Onderzoek naar verdringing

De vraag die bij verschillende vormen van werken met behoud van uitkering rijst, is of het gebruik van het instrument leidt tot verdringing van reguliere, productieve arbeid. Over verdringing vermeldt een kamerbrief:

“Verdringing is een verschijnsel dat zich niet gemakkelijk laat definiëren. Op de arbeidsmarkt is voortdurend sprake van concurrentie tussen werkzoekenden (om banen) en werkgevers (om geschikte kandidaten). Hoewel deze concurrentie doorgaans plaatsvindt op basis van gelijke arbeidsvoorwaarden, doen zich ook situaties voor waarin er sprake is van oneerlijke concurrentie. Indien oneerlijke concurrentie leidt tot baanverlies van de één ten gunste van de ander dan is dat in mijn ogen verdringing.”¹⁹

In het door ons uitgevoerde onderzoek is niet in individuele gevallen vastgesteld of verdringing heeft plaatsgevonden. Het onderzoek richt zich op de vraag of en hoe gemeenten in hun werkproces toetsen op verdringing en op welk moment (vooraf, tijdens, na). In hoofdzaak gaat het om de vraag wat de gehanteerde criteria zijn, in hoeverre deze criteria zijn vastgelegd in een verordening, een protocol of een beleidsregel of anderszins, en hoe dit uitpakt in de praktijk van de plaatsing.

In eerder onderzoek van de Inspectie SZW begin 2015 zijn deze vragen al onderzocht voor verschillende instrumenten (proefplaatsingen, interne en externe werkervaringsplaatsen, participatieplaatsen, stageplaatsen, oriëntatieplaatsen).²⁰ Uit het onderzoek blijkt dat gemeenten in hun beleid over het voorkómen van verdringing geen of weinig aandacht besteden. In veel gevallen blijft onduidelijk, wie binnen de gemeente bekijkt of er mogelijk sprake is van verdringing, op welke momenten een dergelijke toets plaats-

¹⁹ Kamerbrief 1 oktober 2014, Reactie op verzoek tot verdringing, kenmerk 2014-00000143162.

²⁰ Inspectie SZW, *Gemeentelijke aandacht voor verdringing door bijstandsgerechtigden*, 2015.

vindt en op welke wijze dat gebeurt. Het is vaak aan een klantmanager om, bij het ontbreken van dergelijk beleid of vaste uitvoeringspraktijk, eigen criteria te bedenken of om individuele moeilijke casussen te bespreken met collega's.

4.2 Het vastleggen van beleid rond verdringing

Ongeveer een kwart van de geïnterviewde gemeenten heeft beleid vastgelegd ter voorkoming van verdringing. Dat komt overeen met het beeld uit bovengenoemd onderzoek van de Inspectie SZW, waaruit blijkt dat gemeenten in hun beleid over het voorkómen van verdringing geen of weinig aandacht besteden. Dit betekent niet dat driekwart van de gemeenten niets doet (in paragraaf 4.3 wordt dieper ingegaan op wat ze wél doen).

Wanneer gemeenten beleid hebben vastgelegd gaat het om algemene beleidsdocumenten die niet specifiek over Flextensie gaan, maar om alle re-integratie-instrumenten waarbij het risico van verdringing speelt. De gemeenten die géén beleid over verdringing hebben vastgelegd geven soms aan dat naar hun mening bestaande documenten en richtlijnen vanuit de Rijksoverheid voldoende houvast geven. Eén gemeente vindt de aantallen kandidaten waarmee men werkt te klein om beleidsvorming of de ontwikkeling van een eigen verdringingstoets zinvol te maken.

4.3 Hoe voorkomen gemeenten verdringing bij werken met Flextensie?

Gemeenten zeggen dat het instrument Flextensie en de manier waarop het wordt gebruikt voldoende waarborgen kent om te voorkomen dat er verdringing plaatsvindt. Die waarborgen zijn in het vorige hoofdstuk deels aan bod gekomen. Ze zijn vastgelegd door het bedrijf Flextensie en gelden voor alle gemeenten die het instrument Flextensie gebruiken. We herhalen ze hier: het tijdelijke karakter van de werkzaamheden en het feit dat kandidaten zich vrijwillig aanmelden.²¹ We noemen hier de criteria en werkwijzen door die gemeenten expliciet noemen als noodzakelijk om het risico van verdringing te voorkomen of beperken.

- Kortlopend karakter van de arbeid

Het belangrijkste criterium bij Flextensie dat door de meeste gemeenten expliciet wordt benoemd in de verdringingsdiscussie is de tijdelijke aard van het werk. Ten eerste volgen bijna alle gemeenten de richtlijnen die Flextensie voorstelt voor de *tijdelijke duur* van de

²¹ Vrijwillige aanmeldingen voorkomen met dwang meer mensen met behoud van uitkering te laten werken die dat niet willen, voor wie dat niet zinnig is en dor wie wel het risico op verdringing zou ontstaan.

plaatsing (een kandidaat mag maximaal drie maanden op een functie geplaatst worden bij een inzet van meer dan 28u per week en maximaal zes maanden wanneer het gaat om minder dan 28u per week). Ten tweede let men er óók op dat het inderdaad om een *tijdelijke functie* gaat. Hierbij kan de kanttekening geplaatst worden dat tijdelijkheid van een functie niet per definitie verdringing voorkomt, want het kan gaan om verdringing van een reguliere tijdelijke arbeidskracht.

Verschillende gemeenten hebben het bij de inzet van Flexensie over “klussen” of “piek en ziek” werk. Dat slaat volgens de gemeenten dan meestal weer op het kortlopende karakter van het werk dat de kandidaat verricht. Het valt op dat Flexensie bij de meeste gemeenten wel wordt ingezet voor reguliere *typen* werk (en niet voor additioneel werk): tijdelijke pieken in de vraag naar arbeid, bijvoorbeeld rondom de kerstdagen; of om de tijdelijke vervanging bij ziekte. Een kwart van de gemeenten richt zich wél meer op additioneel werk. Zij omschrijven dat als extra werkzaamheden die anders zouden blijven liggen; werk waarvoor eigenlijk geen vacature beschikbaar is. We merken op dat het risico op verdringing bij regulier werk duidelijker aanwezig is dan bij additionele arbeid. Daar staat tegenover dat kandidaten mogelijk relevantere werkervaring opdoen in regulier werk dan in additionele arbeid.

- Check op algemene instelling bedrijven

De ervaring van consulenten met het vraagstuk van verdringing in de context van re-integratie-instrumenten is het tweede meest genoemde criterium door gemeenten. De gemeenten geven aan een sterk netwerk van bedrijven te hebben die zij al lang en goed kennen en ook vertrouwen. Naar eigen zeggen weten gemeenten uit ervaring dat die bedrijven geen misbruik maken van de situatie of alleen op zoek zijn naar goedkope arbeidskrachten. Wanneer men eerder een slechte ervaring heeft gehad met een bepaald bedrijf (bijvoorbeeld als het bedrijf een aantal mensen heeft geplaatst met een re-integratie-instrument maar daarna niemand regulier in dienst heeft genomen) wordt er volgens de gemeenten met die partij geen zaken meer gedaan. Er is bij sommige gemeenten sprake van een “zwarte lijst” van dergelijke bedrijven. Bij samenwerking met nieuwe bedrijven verwachten gemeenten goed werkgeverschap. Ook zeggen gemeenten dat zij proberen het bedrijf te leren kennen en te vertrouwen op de goed ontwikkelde intuïtie of het “onderbuikgevoel”. Of deze ervaringen en intuïties van gemeente voldoende waarborgen zijn om verdringing te voorkomen kan op basis van dit onderzoek niet worden vastgesteld.

- Een “marktconform” of “reëel” tarief

Een ander belangrijk punt bij de voorkoming van verdringing is het tarief dat wordt betaald. Het gaat niet om *gratis* arbeid. Verschillende gemeenten geven aan dat dit bij Flex tensie “marktconform” is. Aangezien het tarief voor Flex tensie gebaseerd is op het WML plus werkgeverslasten, zouden we inderdaad kunnen stellen dat het “marktconform” is in die gevallen waarin een bedrijf anders een werknemer (tijdelijk) zou aannemen op basis van het minimumloon. Indien het alternatief een werknemer tegen het cao loon of een uitzendkracht is, dan is een Flex tensie kandidaat wél goedkoper en is het Flex tensie tarief dus niet “marktconform”²². We kunnen in het kader van dit onderzoek niet beoordelen wat het verschil is tussen het CAO loon en het inkomen dat kandidaten die via Flex tensie werken ontvangen.

Andere gemeenten geven aan dat het tarief “reëel” is. Daarmee bedoelen zij, dat de Flex tensie kandidaat in sommige gevallen dan wel goedkoper is (zie hierboven), maar de arbeidsproductiviteit van de kandidaat is ook lager dan die van een reguliere werknemer, en de begeleidingsvraag is groter. De aangedragen kandidaten zijn immers niet direct bemiddelbaar naar werk.

Eén gemeente geeft aan dat we er in de discussie over verdringing niet van uit moeten gaan dat bedrijven alleen gedreven worden door lage loonkosten: zij zoeken ook naar zekerheid en continuïteit.

- Check op kandidaat

Verschillende gemeenten geven aan dat zij met enige regelmaat nagaan hoe het met de plaatsing gaat. Als de gemeentelijke consulent met wie de kandidaat regelmatig contactmomenten heeft het idee heeft dat de kandidaat zover is dat hij/zij naar een reguliere functie kan doorstromen, dan gaat de gemeente op zoek naar een reguliere baan (bij hetzelfde bedrijf of een ander bedrijf). Wanneer deze gevonden is, wordt de Flex tensie constructie stopgezet.²³ Zo houdt men in de gaten dat kandidaten niet oneigenlijk concurreren met reguliere werknemers. Hier leveren gemeenten maatwerk en klantmanagers beoordelen dit zelfstandig; gemeenten formuleren geen criteria of tests aan de hand waarvan bepaald wordt welke kandidaten klaar zijn voor regulier werk.

- Perspectief voor de kandidaat

Een aantal gemeenten zetten Flex tensie in als ware het een proefplaatsing (met dat verschil dat het bedrijf bij Flex tensie wél betaalt voor de werkzaamheden). Zij voorkomen

²² We kunnen in het kader van dit onderzoek niet beoordelen wat het verschil is tussen het CAO loon en het inkomen dat kandidaten die via Flex tensie werken ontvangen.

²³ Paragraaf 5.2 geeft informatie over de doorstroom naar werk.

verdringing door te focussen op het langere termijnperspectief van de kandidaat. Aan het begin van het traject, tijdens het werken met Flexensie en/of na afloop gaat de gemeente het gesprek aan: is het bedrijf van plan om de kandidaat regulier in dienst te nemen?

- Vinger aan de pols door kandidaten zelf

Volgens twee gemeenten helpen kandidaten zelf óók mee om verdringing te voorkomen. Zij zullen naar de mening van deze gemeenten zelf signaleren wanneer er sprake is van misbruik. Bij één van die gemeenten is er een speciale commissie ingericht waar Flexensie-kandidaten aan de bel kunnen trekken wanneer zij denken dat er sprake is van misbruik; de commissie stelt dan een onderzoek in. In hoeverre dit daadwerkelijk zal gebeuren is de vraag, vooral gezien de kwetsbaarheid van de kandidaten die meedoen en hun afstand tot de arbeidsmarkt.

4.4 Overige discussiepunten

Een kwart van de gemeenten zegt dat het onmogelijk is om verdringing (helemaal) te voorkomen bij hun opdracht tot uitvoering van de Participatiewet. Men heeft bij de inzet van verschillende re-integratie instrumenten eigenlijk continu met verdringing te maken, of althans, dat gevaar ligt altijd op de loer.

Gemeente over verdringing:

“Het gaat steeds om maatregelen die de arbeidskansen voor een moeilijk plaatsbare doelgroep vergroten. Als het de ene doelgroep met behulp van een bepaalde maatregel gemakkelijker wordt gemaakt om werk te vinden, dan gaat dat ten koste van een andere doelgroep. Daaraan valt niet te ontkomen. Het enige beleid dat je kan voeren gaat over de beslissing welke doelgroep men je ondersteunen en welke doelgroep niet (of minder), dus welke vormen van gesubsidieerde concurrentie we acceptabel vinden en welke niet.”

Men is zich bewust van het feit dat verdringing altijd mogelijk in het spel is, maar kiest er dan toch voor om de moeilijk plaatsbare doelgroepen te helpen, in plaats van niets te doen. Deze observaties vanuit de interviews komen overeen met de resultaten van eerdergenoemd onderzoek van de Inspectie SZW.²⁴ Ook daar merkten de onderzoekers op, dat enige mate van verdringing door gemeenten wordt geaccepteerd.

²⁴ Inspectie SZW, *Gemeentelijke aandacht voor verdringing door bijstandsgerechtigden*, 2015.

In een bestuurlijke reactie op het rapport van de Inspectie SZW gaf Divosa aan, net als de gemeenten in dit onderzoek over Flex tensie, dat gemeenten in een spanningsveld opereren. Er is wat gemeenten betreft een spanning tussen de wens om verdringing te voorkomen en de wens om bijstandsgerechtigden naar werk toe te leiden. Gemeenten willen verdringing voorkomen, maar tegelijkertijd zijn veel bijstandsgerechtigden te zeer gebaat bij instrumenten als werken met behoud van uitkering om er dan maar mee te stoppen. Om überhaupt aan het werk te kunnen komen, zijn die instrumenten voor veel klanten nodig. Tegelijkertijd gaven gemeenten in de interviews over Flex tensie, evenals Divosa in de bestuurlijke reactie op het eerdere rapport, aan dat er een groot grijs gebied is: de scheidslijn tussen "leren" en "productief zijn" en de grens tussen "regulier" werk en "additioneel" werk is vaak onduidelijk.

Verschillende gemeenten wezen er in de interviews ten slotte op, dat zij er zelf geen enkel belang bij hebben om mensen langer in een uitkering te houden dan strikt noodzakelijk.

4.5 Conclusie

Voordat we conclusies trekken over verdringing willen we er eerst op wijzen dat we alleen gesproken hebben met gemeenten die Flex tensie toepassen. Wij hebben geen gemeenten gesproken, die ervoor gekozen hebben om *niet* met Flex tensie te werken. Daarmee ligt het voor de hand dat negatieve overwegingen in het onderzoek ondervertegenwoordigd zijn.

In lijn met een eerder rapport van de Inspectie SZW valt op, dat een minderheid van gemeenten beleid vast heeft gelegd over het voorkomen verdringing. In ons onderzoek had een kwart van de gemeenten dat gedaan.

Driekwart van de gemeenten heeft géén dergelijk beleid vastgelegd. Dat betekent niet dat deze gemeenten niets doen. Het is een onderwerp waar men zich van bewust is en waar men in de praktijk handen en voeten aan geeft. Ten eerste liggen in de Flex tensie constructie zelf volgens gemeenten twee waarborgen besloten waarmee verdringing kan worden voorkomen: de eisen dat het om kortlopende werkzaamheden gaat en dat kandidaten zich vrijwillig aanmelden. In de meeste gevallen (maar niet alle) wordt Flex tensie alleen ingezet voor tijdelijk werk. Inzet van Flex tensie kandidaten leidt dan dus niet tot baanverlies van vaste medewerkers. Het kan wel zo zijn dat een Flex tensie-kandidaat wordt gekozen in plaats van een nog aan te stellen andere tijdelijke medewerker (zoals een uitzendkracht). Dan kan er verdringing plaatsvinden van uitzendwerkers of mensen met een tijdelijk contract.

Een andere waarborg volgens de gemeenten die wij hebben gesproken om verdringing te voorkomen, is het type kandidaten dat wordt geplaatst. Het gaat over het algemeen om klanten met een afstand tot de arbeidsmarkt die niet regulier bemiddelbaar zijn. Tijdens de Flexensie-klus hebben deze kandidaten méér begeleiding nodig dan een reguliere medewerker. Die begeleiding kan plaatsvinden in de vorm van een jobcoach, maar ook door een "mentor" op de werkvloer aan te wijzen (een collega die de kandidaat waar nodig helpt), en/of extra contactmomenten met de werkgever en de gemeentelijk consulent. De Flexensie-kandidaten zijn over het algemeen ook minder productief dan reguliere medewerkers. Op basis van dit onderzoek kunnen we niet vaststellen of de coaching/ondersteuning in alle gevallen wordt gegeven en wat de precieze aard van de ondersteuning is.

Gemeenten geven vervolgens aan dat het tarief dat wordt gevraagd van bedrijven óók een waarborg is om verdringing te voorkomen. Volgens sommige gemeenten is dat tarief "marktconform", omdat het gelijk is aan het WML inclusief de werkgeverslasten. Andere gemeenten vinden het tarief "reëel". Zij zien dat een Flexensie-kandidaat meestal goedkoper is voor een bedrijf dan een reguliere kandidaat. Dat komt omdat in veel sectoren het cao loon boven het WML ligt, of omdat bedrijven anders voor die werkzaamheden meestal een uitzendkracht zouden inschakelen (en die is duurder vanwege het uitzendtarief). Echter, volgens deze gemeenten wordt de lagere prijs van de arbeid uitgebalanceerd door de grotere begeleidingsvraag en de verminderde arbeidsproductiviteit van deze kandidaten. Met andere woorden, de gemeenten gaven aan dat bedrijf misschien minder betaalt, maar er ook minder voor terug krijgt.

Om verdringing verder te voorkomen, wordt de ontwikkeling van de kandidaat volgens sommige gemeenten tijdens de Flexensie werkzaamheden gevolgd (dat wil zeggen, door de gemeentelijk consulent die verschillende contactmomenten met de kandidaat heeft tijdens de plaatsing). De constructie wordt volgens deze geïnterviewde gemeenten stopgezet zodra de kandidaat bemiddelbaar is naar regulier werk, en zo houden die gemeenten volgens eigen zeggen in de gaten dat Flexensie-kandidaten niet oneigenlijk gaan concurreren met reguliere medewerkers. Een aantal gemeenten focust specifiek op het langere termijnperspectief van de kandidaat bij het betreffende bedrijf: is doorstroom naar betaald werk mogelijk? In dat geval is werken met Flexensie een soort verlengde, betaalde proeftijd.

Gemeenten zeggen ten slotte dat zij de opdrachtgevers bij wie mensen op een Flexensie-constructie geplaatst worden in de meeste gevallen goed kennen. Zij denken er daardoor op te kunnen vertrouwen dat het bedrijf geen misbruik maakt van de situatie.

Een risico op verdringing bestaat omdat Flexensie meestal wordt ingezet bij reguliere werkzaamheden. Daarnaast komt het er in de praktijk waarschijnlijk vaak op neer dat bedrijven een lagere prijs betalen dan zij anders zouden doen. In hoeverre dat financiële "voordeel" teniet wordt gedaan door de grotere begeleidingsvraag en de verminderde arbeidsproductiviteit van deze kandidaten kunnen wij hier niet beoordelen.

Sommige gemeenten geven overigens aan dat het gevaar van verdringing altijd aanwezig in de uitvoering van de Participatiewet. Maatregelen die de arbeidskansen voor een moeilijk plaatsbare doelgroep vergroten, gaan altijd mogelijk ten koste van een andere doelgroep.

5 Resultaten

In dit hoofdstuk gaan we in op het gebruik van Flex tensie en de resultaten. Allereerst beschrijven we het feitelijk gebruik: de grootte van het uitkeringsbestand per gemeente en de potentiële doelgroep voor het instrument Flex tensie, de aantallen inschrijvingen, geplaatste personen en plaatsingen, de kenmerken van de deelnemers, de duur van de opdracht en het aantal uur per week, om welke opdrachtgevers het ging, de aard van de werkzaamheden en het uurtarief. Daarna gaan we in op het resultaat voor gemeenten. We bespreken de doorstroom naar regulier werk (al dan niet naar hetzelfde bedrijf) en hoeveel uren er in totaal gewerkt is, maar ook de inkomsten, kosten en besparingen voor gemeenten. Ten slotte bespreken we de resultaten in kwalitatieve zin: wat heeft het instrument voor meerwaarde, voor gemeenten en bijstandsgerechtigden?

5.1 Gebruik van het instrument

In deze paragraaf gaan we allereerst in op het gebruik van het instrument. De cijfers betreffen de periode vanaf het begin van de samenwerking per gemeente tot aan de peildatum van 15 mei 2017.²⁵ De meeste cijfers zijn afkomstig uit de centrale administratie van het bedrijf Flex tensie. Gemeenten hebben zelf extra informatie verschaft (de doorstroom en de grootte van het uitkeringsbestand en de potentiële doelgroep). Gemeenten die niet met het systeem van Flex tensie werken hebben alle cijfers zelf aangeleverd.

5.1.1 Grootte van uitkeringsbestand en potentiële doelgroep

Tabel 1 geeft het aantal bijstandsgerechtigden per gemeente in categorieën weer. De meeste deelnemende gemeenten hebben tussen de 1.000 en 2.500 of tussen de 2.500 en 5.000 bijstandsgerechtigden.

²⁵ De informatie is gebaseerd op 16 gemeenten/regio's: Zaanstreek, WerkSaam, Leeuwarden, Utrecht, Waterland, Emmen, Almere, ISD Noordoost, BAR-organisatie, Ooststellingwerf, Groningen, Lekstroom, WSP Zeeuws-Vlaanderen, GR De Bevelanden, Oisterwijk, en Alphen aan de Rijn. De 17^e regio, ISD Noorderkwartier is in de lente van 2017 begonnen en heeft nog geen plaatsing gerealiseerd. Sommige informatie is op basis van 13 of 14 gemeenten (drie gemeenten hebben de informatievraag niet of onvolledig ingevuld). De gemeenten zijn op verschillende momenten gestart: Zaanstad is bijvoorbeeld op 1 januari 2015 gestart, maar Lekstroom op 1 september 2016. De cijfers gaan dus over variabele periodes.

Tabel 1 Aantal uitkeringsgerechtigden (P-wet) per (cluster van) gemeenten

	Gemeente die alleen werkt	Cluster van samenwerkende gemeenten
Minder dan 1.000 uitkeringsgerechtigden	2	0
1.000 - 2.500 uitkeringsgerechtigden	0	3
2.500 - 5.000 uitkeringsgerechtigden	1	4
5.000 - 10.000 uitkeringsgerechtigden	1	0
Meer dan 10.000 uitkeringsgerechtigden	2	0
Totaal	n = 6	n = 7

De grootte van de *potentiële doelgroep* Flexensie is volgens verschillende gemeenten niet in een getal uit te drukken. Bijvoorbeeld omdat het om maatwerk gaat (er wordt per geval gekeken welk instrument wordt ingezet bij een match tussen kandidaat en bedrijf), of omdat het gaat om de eigen beslissing van de kandidaat om deel te nemen. Gemeenten die wel een inschatting hebben gemaakt van de potentiële doelgroep, komen meestal uit op een percentage tussen de 20% en 33% van het totale bestand uitkeringsgerechtigden (met uitschieters naar beneden tot 3% en naar boven tot 39%).

5.1.2 Inschrijvingen vanaf de start en nu beschikbaar voor matching

We geven hieronder het aantal mensen dat zich heeft ingeschreven vanaf de start van het gebruik met het instrument. In totaal hebben 2720 kandidaten zich ingeschreven.

Tabel 2 Aantal ingeschrevenen vanaf de start

	# gemeenten
1-25	3
26-50	1
51-100	3
101-200	5
200-400	2
400+	2
Totaal (n=16)	16

We zijn ook nagegaan wat de uitkeringsduur (Participatiewet) is van deze kandidaten die zich vanaf de start hebben ingeschreven. Die is van 42% niet geregistreerd. De overige kandidaten hebben meestal korter dan één jaar een uitkering (27% van het totaal). Eén op de zes kandidaten heeft tussen de één en de drie jaar een uitkering; één op de acht

langer dan drie jaar. Een enkeling heeft zich als nigger (niet uitkeringsgerechtigde) ingeschreven of vóór men in de uitkering belandt (bijvoorbeeld tijdens een WW-uitkering).²⁶

Tabel 3 Uitkeringsduur (P-wet) van ingeschreven kandidaten

	# gemeenten
(nog) geen uitkering P-wet	2%
Minder dan één jaar	27%
Tussen de één en de drie jaar	16%
Langer dan drie jaar	13%
Niet geregistreerd	42%
Totaal (n=2720)	100%

Welk aandeel is op dit moment beschikbaar voor matching? Twaalf gemeenten werken met het systeem van Flexensie. Dan is bekend welk deel van de kandidaten op dit moment beschikbaar is voor matching (in de "pool" zit). Vier gemeenten werken niet met de pool, en voor die gemeenten is niet bekend hoeveel kandidaten op dit moment beschikbaar zijn voor matching. In totaal weten we van **1.438** kandidaten dat zij op dit moment beschikbaar zijn voor matching.

Tabel 4 Nu beschikbaar voor matching

# kandidaten	# gemeenten
1-25	1
26-50	2
51-100	3
101-200	4
200-400	2
400+	-
Niet bekend	4
Totaal (n=16)	16

²⁶ Diverse gemeenten herinneren de interviewer er tijdens het telefonisch gesprek aan, dat vóórdat iemand in een bijstandsuitkering belandt, er vaak al een periode met een WW-uitkering aan vooraf is gegaan. Iemand die minder dan een jaar in de bijstand zit, heeft daarvoor misschien al 2 jaar in de WW gezeten en dus al geruime tijd niet gewerkt.

5.1.3 Hoeveelheid geplaatste personen en hoeveelheid plaatsingen

In totaal zijn er **856** unieke kandidaten geplaatst. Er waren **1.096** verschillende plaatsingen. De reden dat er meer plaatsingen zijn dan kandidaten is dat één kandidaat soms meerdere malen achter elkaar op een (korte) opdracht geplaatst wordt. Soms doen kandidaten twee keer een opdracht van een week en daarna een opdracht van twee maanden, terwijl een andere kandidaat meteen start op een parttime opdracht van vier maanden en dit zijn of haar enige Flexensie-ervaring is. Daar is veel variatie in.

5.1.4 Kenmerken van geplaatste personen

In totaal zijn er 856 unieke personen geplaatst. Daarvan was 48% man en 39% vrouw. Van 13% is het geslacht niet geregistreerd.

De meeste deelnemers zitten in de leeftijdscategorie tussen 45 en 55 jaar oud (één op de drie). Bijna evenveel deelnemers waren tussen de 25 en 34 jaar oud. Iets meer dan een kwart is tussen de 35 en 44 jaar oud. Eén op de tien is ouder dan 55 jaar.

Tabel 5 Leeftijd geplaatste kandidaten

	% van totaal
Jonger dan 25 jaar	1 %
25 t/m 34 jaar	29 %
35 t/m 44 jaar	26 %
45 t/m 55 jaar	31 %
Ouder dan 55 jaar	10 %
Niet geregistreerd	2 %
Totaal (n=856)	100 %

Het opleidingsniveau van 521 van in totaal 856 kandidaten is niet bekend, dat is 61%. Eén op de twintig heeft alleen basisschool (5%), één op de negen heeft ook de middelbare school doorlopen (VMBO: 8%, HAVO of VWO: 3%). Een vijfde van alle kandidaten heeft een MBO opleiding. Eén op de twintig is hoger opgeleid (HBO: 4%; WO: 1%).

Tabel 6 Opleidingsniveau geplaatste kandidaten

	%
Basisonderwijs	5 %
VMBO	8 %
HAVO of VWO	3 %
MBO	20 %
HBO	4 %

WO	1 %
Niet geregistreerd	61%
Totaal (n= 856)	100%

Ten slotte bespreken we de uitkeringsduur van de geplaatste kandidaten. Van iets meer dan de helft van de kandidaten is de uitkeringsduur niet bekend. Bijna een vijfde deel van de kandidaten zit tussen de één en de drie jaar in een uitkeringssituatie (P-Wet). Een ongeveer gelijk aandeel heeft minder dan een jaar een uitkering. Tien procent heeft al meer dan drie jaar een bijstandsuitkering. In vergelijking met de uitkeringsduur van *ingeschreven* kandidaten (Tabel 3), hebben relatief veel *geplaatste* kandidaten (Tabel 7) tussen één jaar en drie jaar een uitkering. Ingeschreven kandidaten die korter dan een jaar of langer dan drie jaar een uitkering hebben, zijn relatief vaak geplaatst met Flexensie.

Tabel 7 Uitkeringsduur (P-wet) geplaatste kandidaten

	%
Minder dan één jaar	18 %
Tussen de één en de drie jaar	19 %
Langer dan drie jaar	10 %
Niet bekend	53 %
Totaal (n=856)	100 %

5.1.5 Kenmerken van de plaatsingen

Bijna driekwart van de plaatsingen duurde korter dan drie maanden. Een kwart van de plaatsingen duurde tussen de drie en de zes maanden. Plaatsingen van meer dan zes maanden kwamen bijna niet voor. Dat heeft te maken met de richtlijnen die Flexensie hanteert: maximaal drie maanden bij een plaatsing van meer van 28 uur per week, of maximaal zes maanden bij een plaatsing van minder dan 28 uur per week. Vrijwel alle gemeenten volgen deze richtlijnen, die door gemeenten essentieel worden gevonden bij het voorkomen van verdringing. Vandaar dat plaatsingen van meer dan zes maanden zeldzaam zijn.

Tabel 8 Plaatsingsduur

	%
Korter dan drie maanden	72 %
Drie tot zes maanden	25 %
Langer dan zes maanden	3 %
Totaal (n=1096)	100 %

Bijna de helft van de plaatsingen is voor drie dagen in de week (24 uur) of minder. Iets meer dan een kwart van de plaatsingen is voor méér dan 24 uur in de week. Eén op de acht plaatsingen heeft een variabel aantal uur per week. Voor de overige plaatsingen is er geen informatie bekend over het aantal uren per week.

Tabel 9 Aantal uren per week

	%
Tot en met 24 uur in de week	48 %
Meer dan 24 uur in de week	27 %
Variabel aantal uren in de week	12 %
Niet bekend	13 %
Totaal (n=1096)	100 %

5.1.6 Opdrachtgevers en uitzendbureaus

Gemeenten doen meestal zaken met elf tot dertig organisaties, soms met méér dan dertig verschillende organisaties, soms met tien of minder organisaties. Kandidaten zijn bij allerlei soorten bedrijven geplaatst: van thuiszorg tot drukkerij en van winkel tot fruitteler.

Tabel 10 Aantal opdrachtgevers met wie men zaken heeft gedaan

	# gemeenten
1-10 organisaties	2
11-20 organisaties	6
21-30 organisaties	5
Meer dan 30 organisaties	3
Totaal	16

Op het totaal van 1096 plaatsingen waren er **255** bij een uitzendbureau. Dat is een gemiddelde van 23% van de plaatsingen bij een uitzendbureau van alle gemeenten samen. In onderstaande tabel geven we specifiekere weer hoeveel plaatsingen er voor rekening van een uitzendbureau komen. De meeste gemeenten hebben tussen de 0% en 20% van de kandidaten geplaatst via een uitzendbureau.

Tabel 11 Aantal plaatsingen bij uitzendbureaus op totaal aantal plaatsingen

	# gemeenten
0-10% van alle plaatsingen is bij een uitzendbureau	4
11-20% van alle plaatsingen is bij een uitzendbureau	6
21-30% van alle plaatsingen is bij een uitzendbureau	3
31-40% van alle plaatsingen is bij een uitzendbureau	0
41-50% van alle plaatsingen is bij een uitzendbureau	3
>51% van alle plaatsingen is bij een uitzendbureau	0
Totaal	16

5.1.7 Aard van de werkzaamheden

De kandidaten verrichten vooral ongeschoold of laaggeschoold werk. Veelvoorkomend zijn productiewerk (zoals inpakwerk) en schoonmaakwerk. Verder worden regelmatig genoemd: hulp aan een hovenier en chauffeur. Sectoren die vaak zijn genoemd zijn de agrarische sector, de zorg, en de detailhandel. Andere werkzaamheden komen soms voor.

5.1.8 Gevraagd uurtarief

De ondergrens van het tarief, geadviseerd door het bedrijf Flex tensie, is gelijk aan het wettelijk minimumloon vermeerderd met de werkgeverslasten. Tussen 1 januari 2015 en 31 december 2016 was dat bedrag gelijk aan € 11,75. In 2016 is dat bedrag door Flex tensie bijgesteld naar € 12,00 en per 1 januari 2017 is het verhoogd naar € 12,30²⁷. De mate waarin dit tarief afwijkt van het loon van collega's van Flex tensie kandidaten (in geval van een CAO het CAO-loon) kunnen we op basis van dit onderzoek niet aangeven. Het tarief lag in meer dan de helft van de gevallen (56%) tussen de 11 en 12 euro per uur (meestal gaat het om een tarief van € 11,75). Bij bijna vier op de tien plaatsingen (39%) ligt het tarief tussen de 12 en 13 euro per uur. In sporadische gevallen was het gevraagde tarief minder dan €10 per uur (namelijk, vijfmaal een tarief van €7,50 en zesmaal een tarief van €9,75 in twee regio's midden 2016). Een tarief van méér dan €13 per uur komt enige malen voor (namelijk, éénmaal een tarief van €13,56, elfmaal een tarief van €13,75, één keer een tarief van €14,48 en één keer € 16,20). Voor 2% van de plaatsingen is het tarief niet geregistreerd.

²⁷ Vanaf heden is het instrument Flex tensie onderdeel van de NVSI. Deze regiegroep van gemeenten heeft nu zelf bepaald dat dit het minimumtarief is, dit tarief wordt dus vanaf nu wel een minimumeis.

Tabel 12 Gevraagd uurtarief

	%
Minder dan € 10,99 per uur	1 %
Tussen € 11,00 en € 11,99 per uur	56 %
Tussen € 12,00 en € 12,99 per uur	39 %
Meer dan € 13,00 per uur	1 %
Niet geregistreerd	2 %
Totaal (n= 1096)	100 %

5.2 Resultaten van het instrument

5.2.1 Doorstroom naar reguliere baan

Gemiddeld over alle gemeenten zijn **33%** van de kandidaten na inzet van Flexpensie uitgestroomd. Dat cijfer geeft de realiteit misschien iets te rooskleurig weer. Vier gemeenten hebben in hun antwoord een onderscheid gemaakt tussen kandidaten die volledig zijn uitgestroomd, en kandidaten die een parttime baan hebben gevonden, maar nog wel deels afhankelijk zijn van een uitkering. Bij die gemeenten is het aandeel *slechts deels uitgestroomden* gemiddeld de helft van de uitgestroomde kandidaten. Mogelijkerwijs zijn sommige kandidaten van de andere gemeenten ook niet *volledig* uitgestroomd. Over deze informatie beschikken de onderzoekers echter niet. Het is ook niet bekend of kandidaten zijn uitgestroomd naar een tijdelijk of vast dienstverband en wat voor type contract zij kregen.

Tabel 13 Percentage kandidaten dat uit de uitkering is uitgestroomd na plaatsing Flexpensie

	# gemeenten
Minder dan 10%	4
10% - 25%	2
25% - 50%	4
Meer dan 50%	4
(niet bekend)	2
Totaal	n = 16

Niet alle gemeenten hebben de vraag, welk aandeel van de kandidaten is uitgestroomd naar hetzelfde bedrijf en welk aantal is uitgestroomd naar een andere werkgever correct beantwoord. Bij de acht gemeenten die de vraag wél beantwoord hebben, heeft het merendeel van de kandidaten na afloop van de Flexensie overeenkomst een contract gekregen bij het bedrijf waar men al bij werkte (60%). De overige kandidaten (40%) hebben na Flexensie een contract gekregen bij een andere werkgever.

Bij één gemeente wordt opgemerkt dat uitstroom dankzij Flexensie óók mogelijk is zonder dat de kandidaat ooit via Flexensie heeft gewerkt. Bij die gemeente is één kandidaat uitgestroomd na plaatsing via Flexensie, maar 18 andere personen in de pool ook zijn uitgestroomd. Zij waren namelijk bij de gemeente in beeld gekomen doordat zij zich hadden ingeschreven voor de pool, en zij zijn daarna doorgegeven aan een uitzendbureau door wie ze (regulier) geplaatst zijn.

5.2.2 Aantallen gewerkte uren met Flexensie

In totaal is er ruim **144.000 uur** gewerkt met Flexensie. Dat komt neer op een gemiddelde van **169** gewerkte uren per geplaatste kandidaat (staat gelijk aan 4,2 werkweken van 40u) of gemiddeld 131 gewerkte uren per plaatsing (staat gelijk aan 3,3 werkweken van 40u).

Tabel 14 Totale aantallen uren gewerkte uren met Flexensie in categorieën

	# Gemeenten die alleen werken	# Cluster van samenwerkende gemeenten
0 - 5.000 uur (= 0-125 werkweken van 40u)	4	4
5.000 - 10.000 uur (= 125-250 werkweken van 40u)	1	1
10.000 - 15.000 uur (= 250-375 werkweken van 40u)	1	2
> 15.000 uur (> 375 werkweken van 40u)	1	2
Totaal	n = 7	n = 9

5.2.3 Omzet voor gemeenten

In de onderstaande tabel geven we de totale omzet per gemeente weer. De omzet is gelijk aan de totale opbrengst uit de tariefomzet (i.e. het geld dat de inlener betaald heeft) minus de premies van de kandidaten en directe kosten gemaakt voor de kandidaten (meestal: reiskosten, werkkleding). De uren die medewerkers van gemeenten besteden aan Flexensie worden niet apart bijgehouden. We zien dat de omzet per gemeente sterk verschillend is. Dat heeft te maken met de verschillende volumes van inzet van Flexensie. De gemiddelde omzet per gemeente is **€ 77.387**.

Tabel 15 Totale omzet in categorieën

	# Gemeenten die alleen werken	# Cluster van samenwerkende gemeenten
€ 0 - 25.000	2	4
€ 25.000 - 50.000	2	0
€ 50.000 - 100.000	1	1
€ 100.000 - 200.000	2	3
> € 200.000	0	1
Totaal	n = 7	n = 9

We hebben ook de inkomsten per gewerkt Flexpensie uur berekend, om de bedragen beter met elkaar te kunnen vergelijken. De inkomsten voor gemeenten liggen meestal tussen de € 8 en 9 per gewerkt uur. Het gemiddelde voor alle gemeenten is **€ 8,64**.

Tabel 16 Omzet per gewerkt uur:

	# Gemeenten die alleen werken	# Cluster van samenwerkende gemeenten
€ 7,65 - € 8,00	1	3
€ 8,01 - € 9,00	4	3
€ 9,01 - 10,24	2	3
Totaal	n = 7	n = 9

5.2.4 Kosten voor gemeenten

In de onderstaande tabel geven we de totale kosten van gemeenten weer, ingedeeld in categorieën. Onder de totale kosten vallen kosten voor de software van Flexpensie en diverse kosten voor implementatie en afwikkeling. Kosten in uren die gemeenten maken (bijvoorbeeld voor begeleiding) zijn hierin niet meegenomen. Let op, in dit kostenoverzicht is de participatiewet uitkering van kandidaten niet meegenomen. Te zien is dat de kosten ver uiteenlopen, wat te maken heeft met de verschillende volumes van inzet van Flexpensie (omdat de kosten voor administratie een percentage zijn van de totale omzet), de duur van de samenwerking tussen de gemeente en Flexpensie (een gemeente die er al langer mee werkt, heeft in totaal al meer kosten gemaakt) en de hoeveelheid projectleiding en advies die een gemeente heeft gevraagd bij het inbedden van het instrument. De

meeste gemeenten hebben tussen de 0 en € 25.000 of tussen de € 25.000 en € 50.000 aan kosten gehad. De gemiddelde kosten per gemeente bedragen **€ 39.070**.

Tabel 17 Totale kosten in categorieën

	# Gemeenten die alleen werken	# Cluster van samenwerkende gemeenten
€ 0 - 25.000	3	3
€ 25.000-50.000	2	3
€ 50.000-100.000	2	2
> € 100.000	0	1
Totaal	n = 7	n = 9

In de kosten zit een deel implementatiekosten, die aan het begin gemaakt worden en als een voorinvestering beschouwd kunnen worden. Deze kosten liggen voor de meeste gemeenten tussen de € 10.000 en € 15.000 euro, in enkele gevallen iets daaronder of daarboven. Een enkele grote gemeente had zeer lage implementatiekosten, omdat men zelf veel mankracht had om extra aansturing te geven.

De andere kosten zijn om te slaan naar kosten per gewerkt uur Flexensie. Zo kunnen de bedragen gemakkelijker met elkaar vergeleken worden. De gemiddelde kosten per uur bedragen **€ 3,60**. De kosten per gewerkt uur liggen meestal tussen € 2 en € 4 per uur.

Tabel 18 Kosten per gewerkt uur:

	# Gemeenten die alleen werken	# Cluster van samenwerkende gemeenten
€ 1,39 - € 2	1	2
€ 2 - € 4	3	5
€ 4 - € 6	2	2
Meer dan € 6	1	0
Totaal	n = 7	n = 9

5.2.5 Resultaten van gemeenten

Het gemiddelde resultaat is **€ 38.317** euro per gemeente of regio. Drie (clusters van) gemeenten hebben op basis van deze cijfers een negatief resultaat behaald. Dat zijn twee gemeenten en een regio die Flexensie nog voor weinig uren hebben ingezet (recentelijk

zijn begonnen). Het lijkt erop dat men nog niet uit de opstartkosten is. We merken in het algemeen op dat overige kosten voor gemeenten, zoals de inzet van personeel en overige materiële kosten, in deze berekeningen niet zijn meegenomen. Verschillende gemeenten benadrukken dat zij geen "winst" maken op Flexensie, door deze diverse andere kosten waar men mee te maken heeft. Deze kosten zijn niet altijd goed te kwantificeren, bijvoorbeeld omdat er meestal geen extra fte's zullen zijn aangesteld voor het instrument Flexensie.²⁸ Daarom geven de getallen in deze paragraaf het resultaat van gemeenten niet altijd goed weer. Gemeenten die alles bij elkaar genomen wel een positief resultaat realiseren, geven aan dat zij dit weer investeren in de re-integratie middelen.

Tabel 19 Totale resultaten in categorieën²⁹

	# Gemeenten die alleen werken	# Cluster van samenwerkende gemeenten
Negatief resultaat € 0 - 10.000	2	1
€ 0 - 25.000	1	3
€ 25.000 - 50.000	3	1
€ 50.000 - 100.000	1	2
€ 100.000 - € 142.000	0	2
Totaal	n = 7	n = 9

We geven ook de resultaten per gewerkt uur weer, waarbij de implementatiekosten (als initiële voorinvestering) erbuiten blijven. De meeste gemeenten hebben een positief resultaat per gewerkt uur dat ligt tussen € 4 en € 6 per uur. Het gemiddelde resultaat per uur is **€ 5,04**.

Tabel 20 Resultaat per gewerkt uur²⁹:

	# Gemeenten die alleen werken	# Cluster van samenwerkende gemeenten
€ 0,01 - € 2	1	1
€ 2,01 - € 4	1	0
€ 4,01 - € 6	4	5
€ 6,01 of meer	1	3
Totaal	n = 7	n = 9

²⁸ Enkele gemeenten hebben inzage gegeven in de gemaakte personeelskosten sinds de start, het gaat om bedragen tussen de € 45.000 en € 80.000.

²⁹ De kosten die gemeenten maken zoals de inzet van personeel en overige materiële kosten zijn niet meegenomen in deze berekening van het resultaat, dit geldt voor tabel 19 en 20.

5.2.6 Totale besparingen

Aan gemeenten is gevraagd het bedrag te noemen dat zij jaarlijks uitsparen voor de bijstandsgerechtigden die zijn doorgestroomd naar een baan en die niet meer uitkeringsafhankelijk zijn. De helft van de gemeenten hebben deze vraag beantwoord. Sommige van deze gemeenten gaan uit van een besparing van € 13.500 euro (=uitkeringslasten) maal het aantal uitgestroomde kandidaten. Andere gemeenten gaan uit van een jaarlijkse besparing per kandidaat van ongeveer de helft van de uitkeringslasten en noemen een bedrag tussen de € 5.000 - € 7.500 per jaar per kandidaat. De daadwerkelijke besparing is moeilijk vast te stellen. Immers, een kandidaat die duurzaam uit de bijstand stroomt, levert de gemeente een grotere besparing op dan de uitkeringslasten van een jaar. Deze mogelijk baten vallen uiteraard in de toekomst.

De andere helft van de gemeenten had deze cijfers niet beschikbaar. Twee gemeenten gaven daarbij aan dat de vraag niet te beantwoorden is, aangezien uitstroom vele oorzaken kent en niet per definitie herleidbaar is naar de inzet van Flex tensie: misschien zouden de kandidaten ook zijn uitgestroomd als zij niet eerst hadden gewerkt op een plaatsing met Flex tensie.

5.2.7 Evaluatie van de resultaten door gemeenten

Gezien de opzet van het onderzoek - we hebben alleen gemeenten gesproken die hebben besloten gebruik te maken van Flex tensie - is het niet vreemd dat alle gemeenten die gesproken zijn, positief staan tegenover het gebruik van Flex tensie. De gemeenten wijzen op de effectiviteit van het instrument: de uitstroomcijfers zijn hoog ten opzichte van andere instrumenten. Na het werken met Flex tensie komen mensen aan het werk die anders nooit een baan hadden gevonden.

Verscheidene gemeenten geven aan dat zij door het gebruik van Flex tensie een besparing realiseren op de uitkering van uitgestroomde klanten. Maar vooral vindt men het een heel mooi instrument, omdat het goed is voor de kandidaten zelf. Door administratieve rompslomp zouden de bijstandsgerechtigden anders niet snel een tijdelijke baan accepteren. Met de Flex tensie constructie lukt dat wel. Zo kunnen mensen hun werkervaring opfrissen en/of nieuwe werkervaring opdoen, en hun zelfvertrouwen terugkrijgen. Ze houden er ook nog een extra zakcentje aan over en bloeien vaak op in de periode dat zij werken. Wanneer zij na afloop van werken met Flex tensie niet direct uitstromen naar betaald werk, ziet men de ervaring met Flex tensie wel als een diagnostische toets om te zien: wat moet er nu nog gebeuren voor de klant bemiddeld kan worden naar een reguliere baan?

Van alle gemeenten die met Flextensie hebben gewerkt, is er slechts één weer gestopt met het gebruik ervan, en dat had oorzaken die niet direct met Flextensie te maken hadden (te veel interne bestuurlijke onrust rondom het maken een werkbedrijf). Die gemeente wil nu weer gaan starten met werken met Flextensie. Alle andere gemeenten willen het werken met Flextensie graag voortzetten.

De Beleidsonderzoekers

Vestwal 2-4
2312 NP Leiden

071 566 59 47
info@beleidsonderzoekers.nl