Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

> Retouradres Postbus 90801 2509 LV Den Haag

De Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Binnenhof 1 A
2513 AA S GRAVENHAGE

2513AA22XA

Postbus 90801
2509 LV Den Haag
Parnassusplein 5
T 070 333 44 44
www.rijksoverheid.nl

Onze referentie
2017-0000164524

Uw referentie
Onderzoeksrapport Werken met Flextensie

Bijlagen
Onderzoeksrapport Werken met Flextensie

Datum 24 oktober 2017
Betreft Aanbieding onderzoeksrapport Werken met Flextensie

Hierbij bied ik uw Kamer het onderzoek *Werken met Flextensie* aan. Flextensie is een constructie waarbij mensen tijdelijk werken met behoud van uitkering en in aanvulling op hun uitkering een premie ontvangen voor het verrichte werk. Verschillende fracties hebben vragen gesteld over Flextensie: schriftelijk door het lid Kerstens (PvdA), door het lid Klein (Klein) en door het lid Karabulut (SP) en daarna in het Algemeen Overleg over de Participatiewet van 26 januari. In reactie daarop heb ik toegezegd onderzoek te doen naar de wijze waarop gemeenten gebruik maken van deze constructie en onder welke condities dit gebeurt[1].

In het onderzoeksrapport wordt beschreven hoe de constructie eruit ziet, wat gemeenten, bedrijven en bijstandsgerechtigden aandragen als argumenten om de constructie toe te passen, hoe gemeenten omgaan met het kader van wet- en regelgeving en specifiek hoe zij verdringing van reguliere arbeid voorkomen.

Samenvatting van de bevindingen

Het instrument Flextensie
Werken met behoud van uitkering is één van de re-integratie-instrumenten die gemeenten kunnen inzetten. Bijstandsgerechtigden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt krijgen van gemeenten door tijdelijk te werken met behoud van uitkering de mogelijkheid om relevante (leer)werkervaring op te doen. Dit om de kans op uitstroom naar een betaalde baan te vergroten. Flextensie is een vorm van werken met behoud van uitkering. Het bedrijf Flextensie heeft eind 2014 een concept ontwikkeld waarbij zij gemeenten ondersteunt bij het plaatsen van bijstandsgerechtigden bij bedrijven, bij de urenadministratie en uitbetaling.

Nieuw aan het concept van Flextensie is dat werkgevers aan gemeenten een bedrag betalen, waarvan een deel in de vorm van een stimuleringspremie wordt uitgekeerd aan de uitkeringsgerechtigde. Bij Flextensie betaalt de werkgever de gemeente een uurtarief dat meestal gelijk is aan of iets hoger is dan de kosten voor het Wettelijk minimumloon plus werkgeverslasten. Dit tarief ligt vaak wel onder het inleentarief of de laagste loonschaal van de cao. Daar staat volgens gemeenten tegenover dat de kandidaten ook minder productief zijn en meer begeleiding nodig hebben. De bijstandsgerechtigde ontvangt één à twee keer per jaar een belastingvrije stimuleringspremie die op uurbasis wordt berekend.

[1] Kamerstukken II 2016-2017, 1047

Eind 2016 maken 40 gemeenten gebruik van het concept van het bedrijf Flextensie. Diverse gemeenten geven aan dat het handig is dat Flextensie de administratie voert. Bovendien heeft Flextensie een netwerk van potentiële bedrijven, aanvullend op het netwerk dat gemeenten zelf hebben.

Er zijn sinds de start 856 kandidaten met Flextensie aan de slag gegaan op in totaal 1.096 verschillende plaatsingen. Bijna driekwart van de plaatsingen duurde korter dan drie maanden en een kwart van de plaatsingen duurde drie tot zes maanden. In totaal is er ruim 144.000 uur gewerkt. Dat komt neer op een gemiddelde van 169 gewerkte uren per geplaatste kandidaat. Sectoren waarin Flextensie vaak actief is, zijn de agrarische sector, zorg en detailhandel. Kandidaten verrichten bijvoorbeeld productie- of schoonmaakwerk, helpen een hovenier of werken als chauffeur. Bijna een kwart van de trajecten vindt plaats via een uitzendbureau.

Bij veel van de gemeenten die met Flextensie werken is nog sprake van een pilot. Om die reden zijn er vaak nog geen aparte verordeningen of specifieke beleidsregels voor Flextensie opgesteld. Gemeenten die het tijdelijk werken met behoud van uitkering duurzaam gaan inzetten, nemen het instrument in hun beleidsregels op.

Niet alle kosten die worden gemaakt voor de inzet van het instrument zijn inzichtelijk genoeg om te verrekenen met het resultaat; dit geldt met name voor de uren die gemeenten zelf besteden aan de inzet van het instrument. Om iets te zeggen over de financiële resultaten van Flextensie hebben de onderzoekers de omzet en de kosten die gemeenten maken met de inzet van Flextensie in kaart gebracht. Flextensie levert de meeste gemeenten een positief resultaat op per gewerkt uur. Dit resultaat komt voort uit het verschil tussen de vergoeding die werkgevers betalen aan gemeenten en de stimuleringspremie die wordt uitgekeerd door gemeenten, de kosten voor software, implementatie en afwikkeling. De begeleiding en uitkering zijn hierin bijvoorbeeld nog niet verrekend. Het resultaat bedraagt dan gemiddeld zo'n €5 per uur. Er zijn ook gemeenten die een negatief resultaat behalen. Dit zijn gemeenten die recent zijn gestart met Flextensie. Het lijkt erop dat deze gemeenten nog niet uit de opstartkosten zijn. Gemeenten geven aan een positief resultaat te investeren in hun re-integratietaak. Gemiddeld bedraagt het resultaat €38.317 per gemeente.

Gemeenten die Flextensie toepassen zijn enthousiast en voornemens om het instrument in te blijven zetten, zo blijkt uit het onderzoek. Er zijn daarentegen ook gemeenten die niet kiezen voor de inzet van Flextensie en die andere werkwijzen of methoden kiezen om bijstandsgerechtigden te ondersteunen. Deze laatste gemeenten zijn geen onderwerp van het beschreven onderzoek.

<u>Argumenten voor toepassing van Flextensie</u>
Gemeenten
Het tijdelijk werken met behoud van uitkering, gefaciliteerd door Flextensie, vinden gemeenten een geschikte vorm om mensen te ondersteunen die nog niet regulier bemiddelbaar zijn. In de vrijwillige trajecten doen mensen leerwerkervaring en arbeidsritme op en maken zij kennis met bedrijven. Dit leidt tot een relatief grote kans op uitstroom; over alle gemeenten stroomde gemiddeld 33% van de uitkeringsgerechtigden die werkervaring opdeden via Flextensie uit naar betaald werk. Een andere reden voor gemeenten om te werken met Flextensie is, dat de constructie administratieve rompslomp voorkomt die normaal gezien voor gemeenten en bijstandsgerechtigden ontstaat bij flexibel werken

vanuit een uitkeringspositie. Als bijstandsgerechtigden werk accepteren worden de inkomsten verrekend met de uitkering, met diverse onzekerheden van dien voor bijvoorbeeld toeslagen. Dit is bij Flextensie niet het geval, wat door gemeenten en uitkeringsgerechtigden als voordeel wordt gezien.

Deelnemers
Bevraagde kandidaten zien tijdelijk werken met behoud van uitkering als een investering in zichzelf en een manier om extra kansen te creëren voor zichzelf. Kandidaten zeggen dat zij de mogelijkheid krijgen om het CV aan te vullen met relevante en recente leerwerkervaring, kennis te maken met potentiële bedrijven en een positieve referentie te verwerven. Deelname aan Flextensie is op basis van vrijwilligheid. De kandidaten waarderen aan Flextensie dat er geen sprake van dwang is en dat er ruimte wordt geboden om klussen niet te aanvaarden. Het tijdelijk werken met behoud van uitkering geeft hen het gevoel weer onderdeel van de maatschappij uit te maken en om interactie met collega's te hebben. Bovendien kunnen zij een stap richting uitstroom maken met behoud van de maandelijkse uitkering en eventuele toeslagen. De aanvullende premie levert een (klein) financieel voordeel op.

Bedrijven
Werkgevers zien deze constructie als een aanvullende manier om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt een kans te bieden; een vorm van maatschappelijk verantwoord ondernemen. Zij willen graag risicovrij met kandidaten kennismaken om te bekijken of het klikt van beide kanten en of de kandidaat geschikt is om, na tijdelijk te hebben gewerkt, eventueel door te stromen naar een dienstverband. Daarnaast speelt een rol dat een kandidaat via de Flextensie-constructie meestal goedkoper is dan een kandidaat aannemen op een tijdelijk contract of via een uitzendbureau. Anderzijds voelt het voor werkgevers eerlijker om een vergoeding te betalen aan gemeenten voor de inzet van de kandidaat dan te werken met een proefplaatsing. Werkgevers merken daarbij echter ook op dat kandidaten door hun relatief grote afstand tot de arbeidsmarkt een verminderde arbeidsproductiviteit hebben en meer begeleiding behoeven, waardoor het financiële voordeel (ten dele) wegvalt.

Verdringing
Uw Kamer heeft de zorg uitgesproken dat het concept van Flextensie mogelijk leidt tot verdringing van regulier werk. De bevraagde gemeenten in het onderzoek zeggen dat toepassing van deze constructie voldoende waarborgen kent om te voorkomen dat er verdringing plaatsvindt.

De eerste waarborg is volgens gemeenten het type kandidaat dat wordt geplaatst. Het gaat om bijstandsgerechtigden met een afstand tot de arbeidsmarkt die niet regulier bemiddelbaar zijn. Zij hebben méér begeleiding nodig dan een reguliere werknemer.

Ten tweede volgen gemeenten de richtlijnen die Flextensie voorstelt voor de tijdelijke duur van de plaatsing: een kandidaat mag maximaal drie maanden op een functie geplaatst worden bij een inzet van meer dan 28 uur per week en maximaal zes maanden wanneer het gaat om minder dan 28 uur per week.

Ten derde noemen gemeenten het tarief dat wordt betaald marktconform, cq reëel. Daarmee bedoelen zij dat de kandidaat in sommige gevallen voor werkgevers dan wel iets goedkoper is, dan wanneer de werkgever via een uitzendbureau werft, 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.

Ten vierde monitoren gemeenten de ontwikkeling van de kandidaat. Wanneer deze bemiddelbaar is, wordt de constructie van het werken met behoud van uitkering beëindigd. Op die manier wordt de duur van een traject afgestemd op de ontwikkelbehoefte en de mogelijkheid tot uitstroom naar betaald werk.

Ten vijfde noemen gemeenten de ervaring van consulenten met het vraagstuk van verdringing in de context van re-integratie-instrumenten als waarborg. 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 en niet alleen op zoek zijn naar goedkope arbeidskrachten. Wanneer men eerder een slechte ervaring heeft gehad met een bepaald bedrijf 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.

Reactie

Voor een deel van de mensen die langere tijd niet actief zijn op de arbeidsmarkt, zijn het wennen aan een werkritme, het opdoen van relevante werkervaring, werknemersvaardigheden en zelfvertrouwen, belangrijke aspecten die bijdragen aan de kansen op de arbeidsmarkt (Quickscan TNO, 2015). Werken met behoud van uitkering kan, rekening houdend met de daarvoor geldende randvoorwaarden, een nuttig instrument zijn om mensen te ondersteunen bij het uitstromen naar betaald werk. De gemiddelde resultaten van het tijdelijk werken met behoud van uitkering vind ik in het geval van Flextensie hoopgevend. De kandidaten geven in het onderzoek aan dat zij heel graag weer aan het werk willen. Zij zien Flextensie als een kans om in stappen terug te gaan naar de arbeidsmarkt.

Gemeenten genieten in grote mate de vrijheid om te bepalen hoe zij mensen het best kunnen ondersteunen bij het vinden van betaald werk. Wanneer werken met behoud van uitkering wordt ingezet, is het wel belangrijk om scherp te zijn op het voorkomen van verdringing. De Participatiewet en jurisprudentie bieden daarbij kaders en houvast. In mijn brief aan uw Kamer van 19 juni 2015 (Kamerstukken TK 29544, nr 624) heb ik de kaders uiteen gezet. Het is aan gemeenten om werken met behoud van uitkering binnen de kaders van de wet toe te passen. De verantwoordelijkheid voor de juiste uitvoering van de Participatiewet ligt bij het college van burgemeester en wethouders en de controle bij de gemeenteraad.

Een beperkt deel van de gemeenten heeft ervoor gekozen om gebruik te maken van het concept Flextensie. Het totaal van 856 kandidaten heeft, sinds de start van Flextensie begin 2015, bij elkaar ruim 144.000 uur gewerkt met behoud van uitkering. Uit het onderzoek komt naar voren dat gemeenten verschillende maatregelen hebben genomen om verdringing te voorkomen. Zij benoemen de waarborgen die Flextensie en klantmanagers toepassen, zoals de tijdelijke duur van het traject en het feit dat werkzoekenden deelnemen die nog niet regulier bemiddelbaar zijn. Het rapport laat zien dat gemeenten aandacht hebben voor het tegengaan van verdringing. Die aandacht mag wat mij betreft niet verslappen, omdat een verkeerde toepassing van werken met behoud van uitkering de uitstroom juist in de weg kan staan.

Datum
24 oktober 2017

Onze referentie
2017-0000164524

Verdringing voorkomen
De belangrijkste uitgangspunten, waarvoor ik gemeenten om blijvende aandacht vraag, zijn als volgt.

Volwaardig werk verdient een volwaardig loon
Op de arbeidsmarkt blijft het uitgangspunt dat een volwaardig loon moet worden betaald op basis van een arbeidsovereenkomst wanneer men volwaardig werk verricht. Wanneer een kandidaat in staat is om een volwaardige functie te vervullen, zijn er immers ook re-integratie-instrumenten die het vinden van betaald werk vergemakkelijken en waarbij loon conform de cao wordt betaald op basis van een arbeidsovereenkomst. Daarbij valt bijvoorbeeld te denken aan het verstrekken van een (tijdelijke) loonkostensubsidie. Werk op basis van een arbeidsovereenkomst verdient waar mogelijk de voorkeur boven werk met behoud van een uitkering. Indien een uitzendbureau een regulier uitzendtarief kan rekenen voor de inzet van een bijstandsgerechtigde en op die manier een hogere marge kan rekenen, vind ik niet dat er nog kan worden gesproken van een re-integratietraject. Het toepassen van de combinatie van werken met behoud van uitkering en de belastingvrije stimuleringspremie mag wat mij betreft geen alternatief zijn voor regulier deeltijdwerk waarvan de inkomsten worden verrekend met de bijstand.

In artikel 7, lid 9 van de Participatiewet wordt artikel 5 Wsw van toepassing verklaard. Artikel 5 Wsw regelt dat bij werken met behoud van uitkering concurrentieverhoudingen niet mogen worden verstoord, er moet een marktconforme prijs voor worden betaald. Van de gemeenteraad mag worden verwacht dat men hierop toeziet.

Selectiviteit
Werken met behoud van uitkering is een geschikt instrument voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Waar het instrument niet voor bedoeld is, is om het verrekenen van deeltijdwerk met de bijstand te omzeilen door geen volwaardig loon voor volwaardig werk te verstrekken. Ik ben daarom van mening dat gemeenten heel selectief moeten zijn, wanneer zij overwegen werken met behoud van uitkering in te zetten. Selectief, door te kijken welke werkzoekende werken met behoud van uitkering werkelijk nodig heeft als opstapje richting betaald werk.

Behoefte werkzoekende is leidend
Een werkzoekende die baat heeft bij werken met behoud van uitkering is bijvoorbeeld minder productief, of heeft extra begeleiding nodig. De werkgever zal in dat geval een passende plek moeten bieden. Wanneer er bijvoorbeeld sprake is van werk dat kan worden getypeerd als “piek en ziek”, moet de prestatie-eis worden afgestemd op de capaciteiten van de uitkeringsgerechtigde. Zijn of haar ontwikkelbehoefte staat immers voorop. En als een gemeente met een tussenpersoon werkt, verdient goede begeleiding en monitoring extra aandacht.

Zoals het lid Kerstens in het Algemeen Overleg aandroeg moet worden voorkomen dat werkgevers trajecten aaneenrijgen, waarmee zij langere tijd gebruik kunnen maken van bijstandsgerechtigden. Werken met behoud van uitkering mag geen verdienmodel zijn voor werkgevers. Zij moeten geen significant deel van hun bedrijfsactiviteiten door uitkeringsgerechtigden laten uitvoeren.

Tot slot
Werken met behoud van uitkering is een waardevol instrument om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt meer kansen te bieden om aan het werk te komen. Dit instrument dient wel onder de juiste condities te worden toegepast, die ik in deze brief uiteen heb gezet. De kaders zijn helder, het is aan gemeenten om hier op basis van ervaring en expertise nadere invulling aan te geven.

Datum
24 oktober 2017

Onze referentie
2017-0000164524

De Staatssecretaris van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

Jetta Klijnsma