

Maatschappelijke participatie

Het begrip *maatschappelijke participatie* heeft in de loop van de laatste jaren een belangrijke plek gekregen in gemeenteland. Zo ook in Hoogeveen.

In onze gemeente bedoelen we met *maatschappelijke participatie* dat de mens zich actief gedraagt in zijn omgeving. Veel mensen doen dat door middel van een baan of bedrijf. Daarnaast verrichten veel mensen *vrijwilligerswerk*. Vrijwilligerswerk (onbetaalde arbeid) wordt ook door menig werkzoekende gedaan.

Veel mensen redden zichzelf wel als het gaat om *maatschappelijke participatie*. Voor hen hoeft de gemeente eigenlijk niets te regelen. Het faciliteren van vrijwilligerswerk beschouwt de gemeente wel als zijn taak. In de beleidsnota Vrijwilligerswerk wordt dit uitgewerkt. *Maatschappelijke participatie* is meer dan alleen vrijwilligerswerk. De Wet werk en bijstand (WWB)¹ geeft de gemeente de mogelijkheid om een “tegenprestatie” te eisen van degene die een WWB-uitkering ontvangt². Het element ‘vrijwillig’ is daarmee niet meer aan de orde. Om die reden spreken we dan ook liever van *onbetaalde arbeid*.

In deze nota wordt het beleid dat de gemeente voorstaat ten aanzien van onbetaalde arbeid nader beschreven. Bij de ontwikkeling daarvan is nauw samengewerkt met de Cliëntenraad Sociale Zekerheid.

Het belang van maatschappelijke participatie .

De gemeente vindt het belangrijk dat iedere inwoner ‘meedoet’; dat wil zeggen dat iedereen een actief aandeel heeft in de samenleving. Niet voor niets is *het stimuleren van de inwoners om maatschappelijk te participeren* een speerpunt in het gemeentelijk beleid.

Maatschappelijke participatie is een breed begrip. Om praktische redenen beperken we ons in deze beleidsnota tot de volgende omschrijving van **maatschappelijke participatie**.

Maatschappelijke participatie vindt plaats op twee niveaus.

Op de eerste plaats is dat het deelnemen aan het gewone leven van alledag, op gebied van school of werk³, zorg voor je naasten en vrije tijd.

Op de tweede plaats is dat het leveren van een actieve bijdrage aan de maatschappij door dingen te doen ten behoeve van anderen, zonder dat daar tegenover een materiële beloning staat. Dit noemen we doorgaans ‘vrijwilligerswerk’.

Maatschappelijke participatie maakt de samenleving leefbaarder. Het is een win-win voor de persoon en de samenleving:

- door deel te nemen aan het maatschappelijk leven wordt voorkomen dat mensen in een isolement raken;
- de vrijwilliger of uitkeringsgerechtigde heeft zelf baat bij maatschappelijke participatie. Het is leerzaam, leuk en geeft voldoening om actief deel te nemen aan de maatschappij. Door maatschappelijke participatie kan de vrijwilliger (weer) iets

¹ De verwachting is dat in de loop van 2013 deze wet zal opgaan in de nieuwe Participatiewet.

² Sinds de aanscherping van de wet per 1 januari 2012

² Sinds de aanscherping van de wet per 1 januari 2012

³ In deze nota laten we betaalde arbeid verder buiten beschouwing

voor z'n omgeving betekenen, 'je bent iemand'. Dat versterkt het gevoel van eigenwaarde;

- voor sommige mensen betekent maatschappelijke participatie uiteindelijk een opstap naar de reguliere arbeidsmarkt, ongeacht of dat een volledige baan betreft of een in omvang beperkte baan;
- de samenleving heeft baat bij de werkzaamheden die onbetaald worden verricht. Zonder maatschappelijk participatie zouden deze werkzaamheden niet worden verricht. De maatschappelijke waarde overstijgt de arbeidsmarktwaarde.

Het NIET meedoen aan de maatschappij veroorzaakt allerlei kosten, zoals een groter beroep op de (gezondheids- en maatschappelijke) zorg. Maatschappelijke participatie kan ertoe leiden dat die kosten verminderen of verdwijnen.

Definities

Maatschappelijke participatie kent diverse vormen.

Vrijwilligerswerk: onbetaald werk dat niet verplicht is en dat is gericht op de medemens of op de samenleving in het algemeen. Het wordt verricht in georganiseerd verband, veelal binnen de sport, in de (eigen) buurt, in de culturele sector, in het welzijnswerk, de zorgsector, bij levensbeschouwelijke organisaties e.d.

Participatieplaatsen: zijn niet per definitie op vrijwillige basis. Werken op een participatieplaats gebeurt in het kader van de *tegenprestatie* die wordt verlangd van mensen met een WWB-uitkering. De werkzaamheden vinden plaats in dezelfde sectoren als het vrijwilligerswerk.

Informele zorg: heeft drie vormen, namelijk *mantelzorg*, *vrijwillige thuishulp* en *lotgenotenhulp*. In de *Uitwerkingsnotitie Mantelzorgondersteuning en Vrijwillige Thuishulp* (december 2009) is het beleid m.b.t. informele zorg diepgaand uitgewerkt.

Het gaat bij maatschappelijke participatie om onbetaalde arbeid. Er zijn dus partijen welke die arbeid aanbieden. Het begrip *werkgever* past hier echter niet omdat dat wordt geassocieerd aan reguliere arbeid met arbeidsovereenkomst en beloning. Daarom hanteren wij bij maatschappelijke participatie het begrip *werkbiedende*.

Werkbiedende: de onderneming of organisatie die een werkervaringsplaats of een participatieplaats beschikbaar stelt.

Onbetaalde arbeid

Zoals reeds is aangegeven, geven we de voorkeur aan het gebruik van de term *onbetaalde arbeid*. Enerzijds is dat omdat wij van mensen die een WWB-uitkering ontvangen een tegenprestatie verlangen. Dan kan niet meer worden gesproken van 'vrijwillig'; de term *vrijwilligerswerk* voldoet daarmee ook niet meer hoewel de activiteiten en de voorwaarden gelijk zijn. Anderzijds is het gebruik van de term *onbetaalde arbeid* de erkenning van het feit dat de verrichte werkzaamheden waardevol zijn voor de samenleving (het is niet "maar" vrijwilligerswerk).

In het beleid van de gemeente gaat het bij *onbetaalde arbeid* om werkzaamheden die nooit regulier zullen of kunnen worden uitgevoerd. *Onbetaalde arbeid* is dus **niet** 'regulier werk waarvoor niet wordt betaald'.

Maatschappelijke participatie en de WWB

De gemeente heeft ervoor gekozen om twee sporen te bewandelen als het gaat om het *activeren* van werkzoekenden (Beleidsnota re-integratie en participatie 2011 tot en met 2014)⁴.

Het ene spoor is gericht op het verwerven van betaalde arbeid, bijvoorbeeld met een zodanige verdienste dat de betrokken persoon niet meer van een (aanvullende) uitkering afhankelijk is. Dat is het spoor van **re-integratie**.

Het tweede spoor is gericht op het actief deelnemen aan onze maatschappij, waarbij het geheel of gedeeltelijk afhankelijk zijn van een uitkering geaccepteerd wordt. Dat is het spoor van **maatschappelijke participatie**. Dit spoor is met name bedoeld voor die uitkeringsgerechtigden waarvan objectief is vastgesteld dat hun kans op het verwerven van betaalde arbeid zeer gering tot nihil is. Daarnaast is maatschappelijke participatie een onderdeel van (zeer) langdurige re-integratietrajecten.

Bij re-integratie kan het tijdelijk onbetaald werken een middel zijn om het gestelde doel (betaalde arbeid) te bereiken. Daarvoor is de **werkervaringsplaats** ingesteld.

Het uiteindelijke doel van re-integratie is dat de klant een betaalde baan krijgt. Soms is de wettelijke proeftermijn niet voldoende om de potentiële werkgever over de streep te trekken. In dat geval is de **proefplaatsing** een goed middel.

Bij maatschappelijke participatie is onbetaald werken ook een goed middel, echter onder andere condities dan de werkervaringsplaats. Daarvoor is de **participatieplaats** ingesteld.

Op geen van de beide sporen mag onbetaald werken er toe leiden dat betaalde banen worden verdrongen. Wanneer bij een bedrijf of organisatie banen komen te vervallen mogen op *die* arbeidsplekken nooit uitkeringsgerechtigden onbetaald worden ingezet.

⁴ Daarnaast is er nog een derde spoor: zorg. Dit is voor degenen van wie ook geen actieve inzet op maatschappelijke participatie kan worden verwacht. Bij deze mensen is *activeren* geen primair doel.

Voor inzet in maatschappelijke participatie komen in aanmerking de uitkeringsgerechtigden met een vastgesteld arbeidsvermogen.

Dat betekent dat

- mensen die een (lang) re-integratietraject⁵ ingaan, als onderdeel van dat traject maatschappelijke participatie-activiteiten verrichten; dat kan in een bepaalde fase van het traject zijn maar het kan ook parallel lopen aan andere trajectonderdelen
- mensen die voldoende capaciteiten voor betaald werk hebben maar die op grond van andere factoren waarschijnlijk niet meer betaald aan het werk komen, ingezet worden voor maatschappelijke participatie.
- mensen die wel kunnen werken maar die **structureel** te weinig capaciteiten hebben voor betaald werk, ingezet worden voor maatschappelijke participatie.

Een klein deel van de uitkeringsgerechtigden heeft dermate beperkte capaciteiten en/of zoveel andere belemmerende factoren dat ook inzet voor maatschappelijke participatie-activiteiten geen kans van slagen zal hebben. Deze mensen worden vrijgesteld van de plicht tot maatschappelijke participatie.

Bij mensen die zich nieuw melden voor een uitkering wordt bij de intake vastgesteld

1. of zij naar re-integratie gaan of naar maatschappelijke participatie, dan wel dat zij worden vrijgesteld
2. welke frequentie en omvang de inzet voor maatschappelijke participatie **minimaal** en **maximaal** kan hebben.

Zowel de werkervaringsplaats als de participatieplaats moet zijn afgestemd op de persoon. Niet de aangeboden werkplek is maatgevend maar degene die wordt geacht die werkplek in te vullen. Dat betekent dat de *werkervaringsplaats* zodanig van omvang en inhoud is dat daarmee het einddoel van de re-integratie, zoals dat is vastgelegd in het re-integratieplan, kan worden gerealiseerd. Bij een *participatieplaats* betekent het dat de aangeboden onbetaalde arbeid past bij degene die wordt geacht die arbeid te verrichten. Onbetaald werken mag geen belemmering vormen voor het vinden en aanvaarden van betaalde arbeid.

Vormen van maatschappelijke participatie: inhoud en voorwaarden

Maatschappelijke participatie kan dus verschillende vormen hebben en verschillende doelen dienen. Dat betekent dat er per vorm passende voorwaarden gesteld worden.

Werkervaringsplaats:

- Verplicht karakter
- Opdoen van relevante werkervaring in een reguliere arbeidsomgeving
- Met behoud van uitkering
- Vergoeding van extra kosten die aan de uitoefening van het werk zijn verbonden
- Per werkervaringsplaats gemaximeerde periode (3 maanden)

⁵ Re-integratie leidt uiteindelijk tot het vinden van betaald werk. Deze trajecten behoren tot het beleidsdomein Re-integratie (programma Ondernemen en werken)

- Opvolging van werkervaringsplaatsen mogelijk (maximale totaalperiode = 12 maanden, per werkzoekende), mits bij steeds een andere werkgebiedende
- Maximaal 32 uur per week + 1 dag per week aanvullende re-integratieactiviteiten
- Mag niet verdringend werken op de reguliere werkgelegenheid!

Uitzondering: Een werkervaringsplaats in de zorgsector mag één keer aansluitend worden verlengd bij dezelfde instelling.

De argumentatie hiervoor is dat het voor de cliënten van de zorginstellingen rustiger is en voor de werkzoekende leerzamer is om minder te wisselen van persoon of werkplek.

Het accepteren van betaald werk gaat echter voor alles!

Proefplaatsing:

Een proefplaatsing is nadrukkelijk verbonden aan een match naar een vacature.

Een proefplaatsing kan worden ingezet als hulpmiddel om een specifieke kandidaat naar een specifieke vacature bemiddeld te krijgen. Een proefplaatsing dient om de potentiële werkgever te bewegen de aangedragen kandidaat in dienst te nemen. Dit middel wordt alleen ingezet wanneer de werkgever ten opzichte van de aangedragen kandidaat nog twijfels heeft van een zodanig gewicht dat de match alsnog kan afbreken.

Een proefplaatsing gebeurt met behoud van uitkering en duurt maximaal zes weken. Een verlenging is **niet** mogelijk.

Participatieplaats:

- Verplicht karakter
- Gericht op actieve deelname aan het maatschappelijk leven
- Met behoud van uitkering
- De werkgebiedende mag een vrijwilligersvergoeding geven (wordt niet verrekend met de uitkering)
- Vergoeding van de extra kosten die aan de uitoefening van het vrijwilligerswerk zijn verbonden, e.e.a. in overeenstemming met de regelgeving in de WWB en de fiscale wetgeving
- Maximaal 8 uren per week c.q. 33 uren per maand als verplichting
- Op vrijwillige basis extra uren is toegestaan
- Geen maximering van de periode
- Begeleiding is in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van de werkgebiedende
- Te verrichten werk moet voor de uitkeringsgerechtigde passend zijn
- Mag niet verdringend werken op de reguliere werkgelegenheid!
- Niet toepassen in het bedrijfsleven (dus alleen non-profit en daaraan gelijk te stellen)
- Geen participatieplaatsen bij organisaties waar de gemeente niet achter staat!

Qua werkzaamheden bestaat er niet per definitie verschil tussen een werkervaringsplaats en een maatschappelijke participatie-plaats. Het onderscheid zit in de voorwaarden zoals hierboven beschreven. Eenzelfde werkplek kan dan ook in het ene geval worden ingevuld als werkervaringsplaats en in het andere geval als een maatschappelijke participatie-plaats, met uitzondering van werkplekken in het bedrijfsleven.

Primair is de gemeente verantwoordelijk voor het aanbieden van een geschikte werkervaringsplaats of participatieplaats. Dat neemt niet weg dat het de voorkeur verdient dat de klant zelf een arbeidsplaats vindt. Het is echter de gemeente die beslist of die arbeidsplaats aan de eisen voldoet.

Er is niets op tegen dat bedrijven en maatschappelijke organisaties respectievelijk werkervaringsplaatsen en participatieplaatsen aanbieden. De gemeente beslist wie daarop worden geplaatst. Er wordt geen garantie gegeven dat de aangeboden arbeidsplaatsen kunnen worden bezet en wanneer; de situatie van de beschikbare klanten is het uitgangspunt.

Mantelzorg: kan worden beschouwd als een participatieplaats mits de werkzaamheden voldoen aan de eisen die worden gesteld aan een participatieplaats. In de *Uitwerkingsnotitie Mantelzorgondersteuning en Vrijwillige Thuishulp*⁶ wordt mantelzorg gedefinieerd als een activiteit die tenminste 3 maanden duurt en tenminste 8 uren per week omvat.

Mantelzorg kan niet in de plaats komen van een werkervaringsplaats. Wanneer een klant wordt geacht op een werkervaringsplaats aan de slag te gaan, wordt er gezocht naar een goede modus met de mantelzorg die de klant verricht, op een wijze zoals die ook zou zijn toegepast bij iemand met een betaalde baan (maatwerk).

Vrijwilligerswerk:

Het kan gebeuren dat de klant al vrijwilligerswerk verricht nog voordat een werkervaringsplaats of maatschappelijke participatieplek aan de orde is gekomen. Dat is niet per definitie een probleem.

Als de klant op een werkervaringsplaats geplaatst wordt zal worden bekeken of de combinatie met het bestaande vrijwilligerswerk mogelijk is. Het al hebben van vrijwilligerswerk kan nooit een reden zijn om de aangeboden werkervaringsplaats te weigeren. Een werkervaringsplaats gaat boven vrijwilligerswerk.

Als van de klant wordt verwacht dat hij een maatschappelijke participatieplaats gaat vervullen, zal worden bekeken of het bestaande vrijwilligerswerk voldoet aan de voorwaarden voor maatschappelijke participatie. Is dat het geval dan wordt het bestaande vrijwilligerswerk aangemerkt als maatschappelijke participatieplaats.

Soms is het mogelijk om het bestaande vrijwilligerswerk zo aan te passen dat het kan worden aangemerkt als maatschappelijke participatieplaats.

Vergoedingen:

In het geval van financiële vergoedingen mag er geen sprake zijn van de beruchte armoedeval. Daarom zal er bij een *werkervaringsplaats* alleen sprake zijn van een “vrij te laten”⁷ vergoeding van de werkelijke extra kosten die de klant maakt ten gevolge van die werkervaringsplaats. Eventuele andere vergoedingen worden verrekend met de uitkering. Bij een *participatieplaats* worden de werkelijke extra kosten die de klant maakt eveneens niet verrekend met de uitkering. Een eventuele andere vergoeding wordt niet met de uitkering verrekend als en voor zover deze niet meer bedraagt dan € 1 per gewerkt uur met

⁶ Deze notitie is verschenen in december 2009

⁷ ‘vrijlaten’ in de zin van artikel 31 van de WWB

een maximum van € 95,00 per maand respectievelijk € 764 per jaar⁸. Deze bedragen worden elk jaar per 1 januari door het College vastgesteld. Bij het ontbreken van dat besluit gelden de laatst vastgestelde bedragen.

Ambitie

⁸ Bedragen zijn conform WWB artikel 31, 2^e lid sub k

Elk jaar wordt vastgesteld hoeveel werkervaringsplaatsen en hoeveel participatieplaatsen ingevuld moeten zijn. Ook wordt vastgesteld hoeveel mensen vanuit een werkervaringsplaats moeten doorstromen naar een betaalde baan. **Uitvoering**

Het uitvoeren van het beleid m.b.t. onbetaalde arbeid bestaat uit drie hoofdonderdelen:

1. Het aanleggen en onderhouden van een bestand 'werknemers'⁹
2. Het aanleggen en onderhouden van een voorraad arbeidsplaatsen
3. Het maken van de match tussen vraag en aanbod en het begeleiden van de 'werknemer' en de werkbiedende.

Ad 1. Het aanleggen en onderhouden van een bestand 'werknemers'.

De basis is dat wij uitgaan van de (behoeften van) de klant¹⁰. Ook dan heeft de klant er echter belang bij dat een match zo weinig mogelijk tijd in beslag neemt. In het geval van een re-integratietraject zal dat sterker meespelen dan in het geval van maatschappelijke participatie.

In het geval van *re-integratie* (werkervaringsplaats) moet snel op essentiële parameters zoals opleiding, vaardigheden, belastbaarheid en geschikte typen werk gezocht kunnen worden.

Een proefplaatsing valt buiten dit kader omdat er dan sprake is van een reguliere baan.

In het geval van *maatschappelijke participatie* moet op essentiële parameters zoals verworven kennis en vaardigheden, belastbaarheid en interesses gezocht kunnen worden.

Het is daarom belangrijk dat de klanten direct na binnenkomst in de juiste richting worden geleid (re-integratie of maatschappelijke participatie). Het gebruiken van een goed (screen)instrument daarvoor is essentieel.

Ad 2. Het aanleggen en onderhouden van een voorraad arbeidsplaatsen

Naar mate het bestand 'werknemers' groter wordt, groeit de behoefte aan bruikbare werkervaringsplaatsen en participatieplaatsen.

Werkervaringsplaatsen binnen een beroepsmatige omgeving (bedrijven, gezondheidszorg etc.) bieden het meeste perspectief. Er is namelijk geen sprake van een nagebootste situatie maar van een reële. Verder bestaat er altijd een kans dat de op zo'n werkervaringsplaats geplaatste klant op enig moment van de werkbiedende een arbeidsovereenkomst krijgt aangeboden.

Desnoods initieert de gemeente speciale werkervaringsprojecten. Binnen de werkingssfeer van Social Return on Investment is het mogelijk om werkervaringsplaatsen te genereren.

Er ligt veel werk te wachten dat normaal gesproken nooit zal worden gedaan. Dáár liggen de mogelijkheden voor met name participatieplaatsen maar ook wel voor

werkervaringsplaatsen. Het is in dit verband verstandig om aan te sluiten bij gemeentelijke initiatieven en diverse beleidsterreinen waarin de gemeente een financiële

verantwoordelijkheid heeft. Te denken valt aan o.a. De Smederijen, de sportsector, het WMO-werkveld en wat zich verder aandient. Ook in dit opzicht kan de gemeente speciale projecten ontwikkelen.

Een goede begeleiding van de geplaatste klanten is essentieel. Dit is in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van de werkbiedende.

⁹ Er is echter geen sprake van 'werknemer' in de zin van de wet

¹⁰ Beleidsnota re-integratie en participatie 2011 - 2014

Zolang er nog geen kandidaat is voor een werkervaringsplaats of een participatieplaats is het van belang om regelmatig contact te hebben met de werkaanbieder. Dit om de betreffende werkplek voor de toekomst te behouden.

Met name voor die gevallen waarin voor een werkzoekende een participatieplaats gezocht wordt, zijn goede contacten met organisaties die zich bezighouden met bemiddeling naar vrijwilligerswerk van groot belang. Met name de VrijwilligersVacatureBank kan een interessante partner zijn.¹¹

Ad 3. Het maken van de match tussen vraag en aanbod en het begeleiden van de 'werknemer' en de werkbiedende.

Het aanbieden van zo'n werkplek betekent **nooit** een garantie dat deze snel of zelfs ooit zal worden ingevuld; we gaan immers uit van wat goed past bij de klant.

Uitgaan van wat goed past bij de klant betekent **niet** dat de klant altijd het laatste woord heeft. Men zal immers niet snel kiezen voor iets dat men niet kent, ondanks dat zo'n participatieplaats heel goed past. Wanneer dat in het belang is van het re-integratie- of participatietraject kan de klant worden verplicht tot het aanvaarden van de aangeboden werkervarings- of participatieplaats.

Wanneer er een werkervaringsplaats of participatieplaats beschikbaar komt behandelen wij deze als ware het een 'gewone' vacature; er wordt direct gezocht naar geschikte kandidaten. Wanneer is vastgesteld dat voor een klant een werkervaringsplaats of participatieplaats nodig is, wordt direct gezocht in het beschikbare aanbod. Is daarin geen geschikte plek dan wordt direct acquisitie toegepast.

Voor de jaren 2013 en 2014 stelt het Werkplein een plan van aanpak op. Daarin is opgenomen de ambitie voor die jaren (zie pagina 7).

Ondersteuning

De bij een werkervaringsplaats horende ondersteuning wordt geregeld in het re-integratieplan (trajectplan).

Voor klanten waarvoor een participatieplaats een onderdeel is van het re-integratietraject, wordt de bijbehorende ondersteuning geregeld in het re-integratieplan.

Voor klanten die definitief zijn aangewezen op maatschappelijke participatie is de volgende ondersteuning beschikbaar:

- noodzakelijke korte training of scholing om te kunnen functioneren
- zoeken naar een passende participatieplaats
- begeleiding; dit betreft zaken als *omgaan met afspraken* en andere *'werknemersvaardigheden'*.

Begeleiding die de *inhoud* van de te verrichten activiteiten betreft is voor rekening van de werkbiedende organisatie.

¹¹ In het sociale domein worden op dit moment ideeën uitgewerkt om te komen tot een gezamenlijke bemiddeling in onbetaald werk.