

Noodzaak van integratie en participatie

‘Een onderzoek gericht op het vaststellen van de rechtspositie van vluchtelingen met een lichamelijke handicap bij toetreding tot de arbeidsmarkt en het beschouwen in hoeverre de gemeenten Nijmegen en Tilburg deze groep kan faciliteren bij het verkrijgen van een reguliere baan.’

Masterthesis: Arbeidsrecht
Master: Rechtsgeleerdheid
Naam: Chahrazad El Bouchaibi
Studentennummer: u1268479
Begeleider: S. J. Rombouts

VOORWOORD

Mijn dank gaat uit naar meneer X, zijn levensverhaal vormt de aanleiding voor het onderwerp van deze scriptie. Meneer X is een vluchteling afkomstig uit Syrië. Meneer X heeft afwijkende aangelegde ledenmaten, ook wel congenitale dysplasie genoemd. Ondanks zijn lichamelijke conditie wist hij te vluchten uit het oorlogsgebied Syrië. Dit heeft hij deels gedaan met de hulp van twee jonge heren, deze heren hebben hiertoe ingestemd met een reactie op zijn Facebook bericht. In het bericht omschreef meneer X zijn wens om te vluchten en daarbij deed hij een beroep op zijn landgenoten om hem daarbij te assisteren. Deze heren hebben de vlucht voor meneer X mogelijk gemaakt. Vanwege zijn lichamelijke conditie is het vluchten uit een oorlogsgebied 'op eigen kracht' zeer riskant dan wel onmogelijk. Uit de praktijk blijkt overigens ook, dat vluchtelingen met een handicap een kwetsbare groep vormt en ondersteuning nodig heeft bij de vlucht naar een veilig onderkomen.¹ Na een vermoeide en onprettige vlucht weet meneer X een veilig onderkomen in Duitsland te machtigen. Binnen de opvang krijgt hij nog niet de mogelijke hulp aangeboden om te integreren in de Duitse samenleving. Zo verkreeg hij nog geen professionele hulp bij het leren van de Duitse taal, maar gebruikte hij de app. YouTube om de Duitse taal eigen te maken. De voorzieningen sloten naar zijn zeggen niet aan op hetgeen hij ambieerde te verwezenlijken in het nieuwe thuisland. Kortom het hebben van een gedegen menswaardig bestaan ontbrak voor zijn gevoel. Voor mij rijzen hier de vragen: is het ontbreken van een menswaardig bestaan voor lichamelijke gehandicapte vluchtelingen een gevolg van het hebben van een beperking, van een complex migratiesysteem, van inefficiënte participatievoorzieningen of wellicht van een combinatie van die drie? In deze scriptie ga ik onderzoeken of vluchtelingen met een lichamelijke handicap in Nederland toekomen aan bepaalde rechten waaronder het recht op arbeid.

¹ Zie: Oproep brief van de Dutch Coalition on Disability and Development (DCDD) aan de betrokken Kamercommissie van de Tweede Kamer, 27 januari 2016.

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord	2
Inhoudsopgave	3
1. Inleiding	5
1.1 Introductie onderwerp en onderzoeksdoel	5
1.2 Onderzoeksvraag en deelvragen	6
1.3 Relevantie onderzoek	6
1.4 Methodologie	7
1.5 Afbakening en verantwoording	8
1.5.1 Afbakening onderwerp	8
1.5.2 Keuze van gemeenten	8
1.5.3 Beperking van het onderzoek	8
1.6 Leeswijzer	9
2. De rechtspositie van statushouders op de arbeidsmarkt	10
2.1 Inleiding	10
2.2 Als vluchteling door de Nederlandse asielprocedure	10
2.2.1 Vreemdeling, asielzoeker, vluchteling en statushouder	11
2.2.2 Asielstroom en herkomstland	12
2.2.3 Wachtijd in de asielprocedure	13
2.3 Integratie	14
2.4 Traject azc naar een baan	14
2.4.1 Voorfase inburgering	15
2.4.2 Arbeid tijdens de asielprocedure	15
2.4.3 Projecten en initiatieven	17
2.5 Het traject binnen een gemeente naar een baan	17
2.5.1 Huisvesting in gemeenten Nijmegen en Tilburg	18
2.5.2 Inburgeringsplicht	18
2.5.3 Vrije toegang tot de arbeidsmarkt	20
2.5.4 Bijstandsafhankelijk	21
2.6 Conclusie	22
3. De rechtspositie van gehandicapten op de arbeidsmarkt	26
3.1 Inleiding	26
3.2 Lichamelijke handicap en arbeidshandicap	26
3.3 Inclusieve samenleving	28
3.4 Historische ontwikkeling	28
3.5 Wettelijke kader	30
3.5.1 VN-verdrag voor gehandicapten	30
3.5.2 Participatiewet	31
3.5.3 De Wet Banenafspraken	32
3.5.4 Ondersteuningsmaatregelen	33
3.6 Rechtspositie op de arbeidsmarkt	33
3.7 Conclusie	35
4. De instrumenten van de gemeenten Nijmegen en Tilburg	37
4.1 Inleiding	37
4.2 Rol van de gemeenten	37

<u>4.3 Instrumentarium van de gemeenten</u>	<u>38</u>
<u>4.4 Loonkostensubsidie</u>	<u>39</u>
<u>4.4.1 Loonkosten subsidie in de gemeente Tilburg</u>	<u>40</u>
<u>4.4.2 Loonkostensubsidie in de gemeente Nijmegen</u>	<u>41</u>
<u>4.5.2 Beschut werk</u>	<u>42</u>
<u>4.5.2.1 Beschut werk in de gemeente Tilburg</u>	<u>42</u>
<u>4.5.2.2 Beschut werk in de gemeente Nijmegen</u>	<u>43</u>
<u>4.6 Experimenten Participatiewet</u>	<u>44</u>
<u>4.7 De arbeidsmarkt</u>	<u>45</u>
<u>4.8 Conclusie</u>	<u>46</u>
<u>5. Conclusie en aanbeveling</u>	<u>50</u>
<u>5.1 Conclusie</u>	<u>50</u>
<u>5.2 Aanbevelingen</u>	<u>51</u>
<u>6. Literatuurlijst</u>	<u>52</u>

Hoofdstuk 1: Inleiding

Dit hoofdstuk begint met de introductie van het onderwerp en het onderzoeksdoel (paragraaf 1.1). Paragraaf 1.2 beschrijft de onderzoeksvraag en de deelvragen. Vervolgens worden de relevantie (paragraaf 1.3) en de methodologie van het onderzoek (paragraaf 1.4) toegelicht. Daarna volgt een afbakening van het onderwerp in paragraaf 1.5. Verder wordt de keuze van de gemeente Nijmegen en Tilburg toegelicht (paragraaf 1.5.2) en tevens zal worden stil gestaan bij de beperkingen van dit onderzoek (paragraaf 1.5.3). Tot slot volgt een leeswijzer in paragraaf 1.6.

1.1 Introductie onderwerp en onderzoeksdoel

Een ieder heeft recht op arbeid en op bescherming tegen werkloosheid.² Nederland heeft dit recht erkent in het verdrag Universele Verklaringen van de Rechten van de Mens.³ De Nederlandse grondwet daarentegen noemt dit recht niet expliciet, maar kent een verplichting tot bevordering van voldoende werkgelegenheid.⁴ Deze verplichting is in internationale verdragen verder uitgewerkt, namelijk dat de staat een werkgelegenheidsbeleid dient te voeren, zodat er voldoende (kwalitatieve) banen zijn voor iedereen. De staat kent dus geen directe verplichting tot het verlenen van arbeid, maar een afgeleide verplichting tot het bevorderen van de werkgelegenheid.⁵ Ondanks het bestaan van deze verplichting, waren er in het jaar 2018 maar liefst 354 duizend mensen werkloos.⁶ De overheid komt deze mensen tegenmoet met de mogelijkheid om een bijstandsuitkering, in de zin van de Participatiewet, aan te vragen. Zodoende kan een rechthebbende over de middelen beschikken om in de noodzakelijke kosten van zijn of haar bestaan te voorzien.⁷ Daarbij staat terugkeren of toetreden tot de arbeidsmarkt natuurlijk voorop.⁸ Dit is echter voor bepaalde groepen niet vanzelfsprekend, bijvoorbeeld voor vluchtelingen en voor gehandicapten. Vluchtelingen ondervinden een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Dit heeft voornamelijk te maken met het feit, dat vluchtelingen de Nederlandse taal onvoldoende beheersen. De Nederlandse taal vormt een cruciale vereiste voor bemiddeling tot arbeid. Bovendien hebben vluchtelingen een lage arbeidsmarktparticipatie en een hoge uitkeringsafhankelijkheid.⁹ Uit onderzoek naar de arbeidsmarktintegratie van voorgaande vluchtelingen blijkt, dat veel statushouders langdurig in de bijstand blijven.¹⁰ Een grote afstand tot de arbeidsmarkt is voor gehandicapten ook een gegeven. Dit vanwege het feit dat mensen met een arbeidshandicap vaak aanpassingen op hun werkplek of extra begeleiding nodig hebben.¹¹ Voor vluchtelingen met een lichamelijke handicap is het denkbaar, dat een combinatie van die belemmerende factoren mogelijk negatief van invloed is op de afstand tot de arbeidsmarkt. Sterker nog vluchtelingen met een handicap worden vaak vergeten en het begint al bij de vlucht naar een veilig onderkomen.¹² Dit onderzoek is dan ook toegespitst op het

² Art. 23 Universele Verklaringen van de Rechten van de Mens

³ Art. 6 Internationale Verdrag Inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten en art. 1 Europees Sociaal Handvest

⁴ Art. 19 lid 1 Grondwet

⁵ Vlg. D. Ashiagbor, 'The Right to Work' in Grainne De Burca & Bruno De Witte (reds.) Social Rights in Europe Oxford University Press 2005, p. 248

⁶ <<https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-arbeidsmarkt/werklozen>> geraadpleegd op 2-10-2019

⁷ Om als rechthebbende te kunnen worden aangemerkt moet voldaan worden aan de voorwaarden zoals gesteld in art. 11 Participatiewet

⁸ Kamerstukken II 2011/12, 33161, nr. 3 p. 4-5

⁹ <www.rmu.nu/vluchtelingen> laatst geraadpleegd op 2-10-2018

¹⁰ Bakker, L. 'Seeking Sanctuary in the Netherlands; Opportunities and obstacles to refugee integration', Proefschrift Erasmus Universiteit Rotterdam, 2015.

¹¹ <www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/werken-met-arbeidsbeperking> laatst geraadpleegd op 3-10-2018

¹² <www.lightfortheworld.nl/2016/06/28/gehandicapte-vluchteling-wordt-vergeten/> laatst geraadpleegd op 11-11-2018

vaststellen van de positie van lichamelijke gehandicapten statushouders op de Nederlandse arbeidsmarkt.

Het onderzoeksdoel ziet o.a. op het in kaart brengen van de rechtspositie van zowel vluchtelingen als lichamelijke gehandicapten. Tevens wordt onderzocht welke instrumenten de gemeenten gebruiken om deze specifieke groep te kunnen faciliteren bij toetreding tot de arbeidsmarkt. Relevant daarbij is om te achterhalen met welke obstakels gemeenten worden geconfronteerd en of gemeenten een eigen beleid voeren dat onderscheidend is.

1.2 Onderzoeksvraag en deelvragen

In deze scriptie zal de volgende onderzoeksvraag leidend zijn: *wat is de rechtspositie van statushouders met een lichamelijke handicap op de arbeidsmarkt en in hoeverre zijn de instrumenten loonkostensubsidie en beschut werk in de gemeenten Nijmegen en Tilburg bevorderend voor de rechtspositie van deze groep?*

Om uiteindelijk antwoord te kunnen geven op de hoofdonderzoeksvraag worden de volgende deelvragen gesteld:

1. Wat is de rechtspositie van zowel statushouders als gehandicapten op de arbeidsmarkt en welke probleemanalyse vloeit hieruit voort? (Hoofdstuk 2 & 3)
2. In hoeverre faciliteren de instrumenten loonkostensubsidie en beschut werk de gemeenten bij toetreding van statushouders met een lichamelijke handicap tot een reguliere baan en welke belemmerende factoren doen zich voor in de gemeenten Nijmegen en Tilburg? (Hoofdstuk 4)
3. Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan ter versterking van de positie van statushouders met een lichamelijke handicap op de arbeidsmarkt? (Hoofdstuk 5)

1.3 Relevantie van het onderzoek

Het onderzoek heeft zowel een theoretische als maatschappelijke relevantie. Het onderzoek is van theoretisch belang, omdat voor de gemeenten Nijmegen en Tilburg wordt, onderzocht hoe de praktijk rondom het participatiebeleid van bijstandsgerechtigden statushouders met een lichamelijke handicap eruitziet. Ook wordt onderzocht welke belemmerende factoren een rol spelen bij bemiddeling tot arbeid en welke aanbevelingen hierover kunnen worden gedaan. De aanbevelingen dienen aan de gemeenten inzichten en mogelijkheden te bieden om de praktijk te verbeteren. Verder wordt door middel van een literatuuronderzoek getracht inzicht te verkrijgen in de rechtspositie van statushouders met een lichamelijke handicap bij toetreding tot en op de Nederlandse arbeidsmarkt. Het is van belang om een duidelijke afbakening te maken van deze rechtspositie om vervolgens in kaart te kunnen brengen wat de belemmerende factoren zijn. Vervolgens wordt onderzocht in hoeverre deze factoren invloed hebben op het re-integratie beleid van de gemeenten Nijmegen en Tilburg. Kortom de positie van statushouders met een lichamelijke handicap, op de Nederlandse arbeidsmarkt, wordt in kaart gebracht. Vervolgens worden aanbevelingen gedaan, deze hebben het doel de afstand tot de arbeidsmarkt te verkleinen en daarmee de positie van deze groep te versterken.

Het onderzoek is mede van maatschappelijk belang, omdat eventuele inzichten kunnen bijdragen aan de implementatie van het VN-Verdrag voor de rechten van personen met een handicap. Het

verdrag heeft tot doel o.a. de maatschappelijke positie van personen met een handicap te bevorderen.¹³ Op basis van hetgeen uit de praktijk wordt waargenomen, kan mogelijk worden geconcludeerd, dat de positie van lichamelijke gehandicapten vluchtelingen met de komst van de Participatiewet is versterkt dan wel gelijk is gebleven of integendeel is verslechterd. Hetgeen dat wordt geconstateerd uit dit onderzoek, dient bij te dragen aan de arbeidsparticipatie van zowel lichamelijke gehandicapten als statushouders. Daarnaast dient het onderzoek vast te leggen welke factoren bepalend zijn voor het voorkomen van uitkeringsafhankelijkheid bij lichamelijke gehandicapte vluchtelingen. De overheid streeft namelijk naar het verwezenlijken van de participatie van deze groep, zodat zij effectief kunnen bijdrage aan onze samenleving.¹⁴ Het meedoen aan onze samenleving is een doel van zowel het VN-Verdrag voor de rechten van personen met een handicap als van de Participatiewet. In dit oogpunt hebben beide groepen behoefte aan mogelijkheden, die kunnen resulteren in deelname aan onze maatschappij. Mede hierdoor is het relevant om te achterhalen of voor de groep 'vluchtelingen met een lichamelijke handicap' de bestaande instrumenten toereikend zijn om de arbeidsparticipatie voor hen te verwezenlijken.

1.4 Methodologie

Het onderzoek begint met een inventarisatie van de positie van zowel vluchtelingen als van gehandicapten in de Participatiewet. Bij het vaststellen van deze positie wordt geput uit de literatuur. Vervolgens wordt vastgesteld, welke instrumenten de gemeenten inzetten om de positie van deze groep op de arbeidsmarkt te kunnen bevorderen. Wederom wordt hier geput uit de literatuur. In dit onderzoek wordt getracht een beeld te schetsen van de wijze waarop er in de gemeenten Nijmegen en Tilburg invulling wordt gegeven aan dit onderwerp. Eventuele problemen waarmee gemeenten worden geconfronteerd, bij bemiddeling tot arbeid, worden eveneens uit de literatuur geput. Indien de grote afstand tot de arbeidsmarkt van deze groep wordt bevestigd, wordt onderzocht hoe de praktijk verbeterd kan worden en welke aanbevelingen hierover kunnen worden gemaakt. Rechtsvergelijking tussen de gemeenten Nijmegen en Tilburg biedt wellicht aanknopingspunten.

Voor de beantwoording van de onderzoeksvraag wordt gebruik gemaakt van een literatuuronderzoek. Vanwege de specifieke groep zijn functionarissen benaderd met het doel om aanvullende informatie te vergaren over de werkwijze van de gemeenten Nijmegen en Tilburg omtrent vluchtelingen met een lichamelijke handicap in de bijstand. De volgende functionarissen zijn hiervoor benaderd: een raadslid van de fractie GroenLinks in Tilburg, een strategische accountmanager Arbeidsmarkt in Tilburg en een beleidsmedewerker Afdeling Werk & Inkomen in de gemeente Tilburg. Deze functionarissen bekommeren zich over de arbeidsparticipatie van bijstandsgerechtigden. De ondervraagde personen dragen bij aan het in kaart brengen van de gemeentelijke instrumenten en de belemmerende factoren in het traject vanuit de bijstand naar een reguliere baan voor vluchtelingen met een lichamelijke handicap. Het voeren van gesprekken in dit onderzoek is relevant, omdat er weinig informatie beschikbaar is omtrent vluchtelingen met een handicap. Zo is er bijvoorbeeld geen statistische informatie bekend over het aantal vluchtelingen met een handicap en de afstand van deze groep tot de arbeidsmarkt.¹⁵ Het doel is dan ook om door middel van gesprekken meer informatie te vergaren over deze specifieke groep.

¹³ <www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/33992_goedkeuring_verdrag> laatst geraadpleegd op 20-10-2018.

¹⁴ <www.rmu.nu/vluchtelingen> laatst geraadpleegd op 2-10-2018.

¹⁵ CBS, *Arbeidsparticipatie en de afstand tot de arbeidsmarkt in Nederland*, januari 2017.

1.5 Afbakening en verantwoording

1.5.1 Afbakening onderwerp

Dit onderzoek gaat over de toetreding tot de arbeidsmarkt door, maar ook de positie op de Nederlandse arbeidsmarkt van vluchtelingen met een lichamelijke handicap en de rol van de gemeenten Nijmegen en Tilburg in dit proces. Het onderzoek beperkt zich tot de re-integratievoorzieningen van de Participatiewet en de re-integratievoorzieningen van de gemeentelijke verordeningen, van de gemeenten Nijmegen en Tilburg, met als doelgroep lichamelijke gehandicapte statushouders in de bijstand. Dit onderzoek gaat niet in op re-integratievoorzieningen van het UWV in het kader van de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wajong).¹⁶ Dit onderzoek focust zich op de instrumenten die (re-)integratie in de Nederlandse arbeidsmarkt tot doel hebben, zoals loonkostensubsidie en beschut werk. Instrumenten die niet dit doel hebben, worden buiten beschouwing gelaten.

1.5.2 Keuze van gemeenten

Dit onderzoek richt zich voornamelijk op de gemeenten Nijmegen en Tilburg. Deze gemeenten hebben ingestemd met de totstandkoming van mogelijkheden tot experimenten met de Participatiewet en dit sinds september 2015.¹⁷ Deze experimenten bieden o.a. de gemeenten Nijmegen en Tilburg de mogelijkheid te onderzoeken hoe de Participatiewet met betrekking tot arbeidsinschakeling doeltreffender uitgevoerd kan worden.¹⁸ Dit experiment komt voort uit het Tijdelijk besluit experimenten Participatiewet, die op 1 april 2017 inwerking is getreden.¹⁹ Gemeenten Nijmegen en Tilburg krijgen met andere woorden de bevoegdheid om op onderdelen en voor een bepaalde periode af te wijken van de Participatiewet. Deze bevoegdheid komt alleen toe aan gemeenten waarvan de, bij Participatiewet verplicht voor geschreven, verordeningen in procedurele en inhoudelijke zin in overeenstemming zijn met de wet. Dit maakt het mogelijk om het beleid, zoals voorgeschreven bij Participatiewet, te toetsen aan de praktijk in de gemeenten Nijmegen en Tilburg. Dit experiment kan eventueel bijdrage aan het vaststellen van mogelijke toekomstige oplossingen, die ook relevant kunnen zijn voor andere gemeenten. De gemeenten Groningen, Utrecht en Wageningen hebben eveneens de bevoegdheid toegekend gekregen door de Rijk om te experimenteren.²⁰ Ik beperk me echter in dit onderzoek enkel tot de gemeenten Nijmegen en Tilburg.

1.5.3 Beperking van het onderzoek

Deze scriptie onderzoekt de praktijk in de gemeenten Nijmegen en Tilburg enkel vanuit het perspectief van de Nederlandse autoriteiten en betrokkene organisaties die zich bekommeren over de arbeidsparticipatie. Om een vollediger beeld te krijgen, kan in een vervolgonderzoek de ervaringen van statushouders met een lichamelijke handicap mede in ogenschouw genomen worden. Daarnaast vereist een succesvolle integratie door participatie enerzijds dat vluchtelingen bereid zijn te integreren en anderzijds is het aan de Nederlandse autoriteiten en de samenleving om

¹⁶ Art. 2:15 Wet Wajong.

¹⁷ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, verzamelbrief aan gemeenten, december 2016.

¹⁸ *Kamerstukken II 2016/17*, 34352, nr. 39.

¹⁹ Stb. 2017, 69.

²⁰ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, verzamelbrief aan gemeenten, december 2016.

dit mogelijk te maken.²¹ Dit onderzoek beperkt zich tot de rol van de Nederlandse autoriteiten, meer specifiek de rol van de gemeenten Nijmegen en Tilburg, bij het faciliteren van vluchtelingen met een lichamelijke handicap tot het verkrijgen van een reguliere baan. Zowel de bereidheid van vluchtelingen als de bereidheid van de samenleving om participatie van deze groep mogelijk te maken, zijn eveneens van belang. In dit onderzoek worden deze elementen van participatie buiten beschouwing gelaten vanwege de complexiteit en de omvang van deze scriptie.

1.6 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 en 3 wordt deelvraag 1 opgesplitst en afzonderlijk behandeld. In hoofdstuk 1 staat de positie van statushouders op de Nederlandse arbeidsmarkt centraal en in hoofdstuk 2 de positie van lichamelijke gehandicapten op de Nederlandse arbeidsmarkt. Hoofdstuk 4 en 5 behandelen achtereenvolgend de deelvragen 2 en 3. Ieder hoofdstuk start daarbij met een inleiding en zal worden af gesloten met een conclusie. Op deze wijze wordt de onderzoeksvraag stapsgewijs behandeld en beantwoord. In hoofdstuk 5 wordt afgesloten met een algemene conclusie en aanbevelingen.

²¹ *Kamerstukken II* 2003/04, 29543, nr. 1, p. 1

Hoofdstuk 2: De rechtspositie van statushouders op de arbeidsmarkt.

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt getracht de rechtspositie van vluchtelingen op de arbeidsmarkt in kaart te brengen.²² Daarbij zal niet enkel worden ingegaan op de wettelijke rechten en plichten van de statushouder, maar ook op de rechten en plichten van vluchtelingen in het traject vanuit het azc naar een betaalde baan. Verder worden zowel juridische als praktische belemmerende factoren besproken die wellicht in de weg staan aan het slagen van de integratie van vluchtelingen op de Nederlandse arbeidsmarkt. Allereerst wordt stil gestaan bij vluchtelingen die door de Nederlandse asielprocedure gaan (paragraaf 2.2). Wie zijn vreemdelingen, asielzoekers, vluchtelingen en statushouders? Maar ook niet onbelangrijk waar komen zij vandaan en hoe worden zij opgevangen? Daarnaast wordt het integratieproces van vluchtelingen onder de loep genomen in paragraaf 2.3 en verder. Zowel het hebben van een baan als het leren van de Nederlandse taal zijn bij uitstek middelen om integratie mogelijk te maken om zodoende deel te kunnen nemen aan de Nederlandse samenleving.²³ Om een duidelijk beeld te krijgen van het integratieproces van vluchtelingen wordt in dit hoofdstuk een onderverdeling gemaakt in twee fases, namelijk: de asielzoeker in de asielzoekerscentrum (paragraaf 2.4) en de statushouder in de asielzoekerscentrum of in de gemeente (paragraaf 2.5). De fasen worden gekenmerkt door eigen wet- en regelgeving, specifieke risico en belemmeringen.²⁴ Dit hoofdstuk dient de volgende deelvraag te beantwoorden: *Wat is de rechtspositie van statushouders op de arbeidsmarkt en welke probleemanalyse vloeit hieruit voort?*

2.2 Als vluchteling door de Nederlandse asielprocedure

Honderdduizenden mensen proberen vanuit landen buiten Europa naar Europa te komen op een ongeorganiseerde manier. Dit heeft geleid tot een vluchtelingencrisis en heeft veel druk gelegd op de EU-landen.²⁵ In Nederland vroegen in het jaar 2018, 20.510 mensen asiel.²⁶ De vluchtelingenstroom was op zijn hoogst in 2015 met maar liefst 44.975 asielaanvragen in Nederland.²⁷ Om een beter beeld te krijgen, over wie vluchtelingen zijn, waar zij vandaan komen en hoe zij worden opgevangen in Nederland, wordt in de volgende sub paragrafen enkele begrippen, zoals asielzoeker, vluchteling en statushouder, nader toegelicht (paragraaf 2.2.1). Verder wordt stil gestaan bij de vragen: uit welke landen de meeste vluchtelingen komen (paragraaf 2.2.2) en hoe verloopt de asielprocedure (paragraaf 2.2.3)?

2.2.1 Vreemdeling, asielzoeker, vluchteling & statushouder

De begrippen zoals asielzoeker en vluchteling blijken vaak in kranten, wetenschappelijke artikelen en op het nieuws ten onrechte als synoniemen te worden gebruikt. Het is daarbij relevant om deze begrippen goed van elkaar te onderscheiden. Vreemdeling is een juridische benaming voor: eenieder die niet de Nederlandse nationaliteit bezit en niet op grond van een wettelijke bepaling als

²² De term 'vluchtelingen' wordt in dit hoofdstuk gebruikt als verzamelbegrip van asielzoekers (vreemdeling die een aanvraag asiel heeft ingediend) en asielstatushouder (vreemdeling die een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd hebben ontvangen op gronden van asiel). En dus niet alleen vreemdelingen die door een staat erkend zijn als vluchteling in de zin van het vluchtelingenverdrag.

²³ *Kamerstukken II* 2017/18, 29544, nr. 821 p. 1-2

²⁴ Houten, H. van & L. Lucassen, 2016. 'Voorbij Fort Europa, een nieuwe visie op migratie,' Uitgeverij: Atlas Contract.

²⁵ <www.nrc.nl/nieuws/2015/09/14/dit-is-wat-je-moet-weten-om-de-vluchtelingencrisis-te-begrijpen> laatst geraadpleegd op 17-2-2019

²⁶ <<https://www.werkwijzervluchtelingen.nl/feiten-cijfers/aantallen-herkomst.aspx>> laatst geraadpleegd op 20-01-2019

²⁷ <www.appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do> laatst geraadpleegd op 20-01-2019

Nederlander moet worden behandeld.²⁸ Een asielzoeker en een vluchteling zijn daarmee per definitie een vreemdeling, maar deze begrippen onderscheiden zich van elkaar. Diegenen die voldoen aan de criteria van artikel 1 onder A Vluchtelingenverdrag, namelijk gegronde vrees voor vervolging in het land van herkomst vanwege godsdienst, ras, nationaliteit, politieke overtuiging of het behoren tot een bepaalde sociale groep, worden als vluchtelingen aangemerkt. Een vluchteling is dus een asielzoeker die erkend is als vluchteling volgens het VN-Vluchtelingenverdrag.²⁹ Een vluchteling mag slechts rechtmatig in Nederland verblijven indien hij/zij dat recht heeft verkregen, door middel van een verblijfsvergunning regulier of verblijfsvergunning asiel. In dit onderzoek zal enkel worden ingegaan op de verblijfsvergunning asiel. Een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd kan worden verleend aan een asielzoeker. Een asielzoeker is iemand op de vlucht die bescherming van de Nederlandse overheid vraagt als gevolg van gebeurtenissen in zijn land van herkomst, maar wiens beroep op vluchtelingenstatus nog niet is bepaald.³⁰ Het Vluchtelingenverdrag, het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de EU Kwalificatierichtlijn schrijven voor dat Nederland asielzoekers opvangt en beoordeelt of zij recht hebben op bescherming.³¹ Het vragen van bescherming gebeurt dus middels een asielaanvraag, aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd, zoals bedoeld in artikel 28 Vreemdelingenwet 2000. Een verblijfsvergunning asiel kan worden verleend op de gronden zoals bedoeld in art. 29 en 34 Vreemdelingenwet 2000. De gronden van art. 29 Vreemdelingen 2000 komen toe aan een vreemdeling die een verdragsvluchteling is, of die aannemelijk heeft gemaakt dat hij gegronde redenen heeft om aan te nemen dat hij/zij bij uitzetting een reëel risico loopt om o.a. onderworpen te worden aan doodstraf, executie of foltering et cetera.³² Krachtens artikel 29 lid 1 sub a Vreemdelingenwet 2000 jo. artikel 1 onder A wordt diegene aangemerkt als zijnde verdragsvluchteling, die in zijn land van herkomst gegronde vrees heeft voor vervolging vanwege godsdienst, ras, nationaliteit, politieke overtuiging of het behoren tot een bepaalde sociale groep.³³ Bij een beroep op de grond uit artikel 29 lid 1 sub b Vreemdelingenwet 2000 wordt tijdens de asielprocedure de, in dit artikel genoemde, reële risico's onderzocht door het Immigratie- en Naturalisatiedienst (hierna: IND). Het IND kijkt of de vreemdeling gevaar loopt in het land van herkomst, indien dit het geval is wordt de vluchteling erkend als asielzoeker.³⁴ Het verlenen van een verblijfsvergunning asiel aan een vluchteling is daarmee des te meer relevant, omdat rechtmatig verblijf in Nederland hiermee gepaard gaat.³⁵ Een asielzoekers die als vluchteling worden erkend en in Nederland mogen blijven, worden ook wel statushouders genoemd.³⁶

2.2.2 Asielstroom en herkomstlanden

Vluchtelingen uit het Midden-Oosten en Afrika zijn al sinds 2007 op de vlucht voor oorlog, vervolging en armoede. Zij komen voornamelijk via Turkije en Libië en steken daar de Middellandse Zee over richting de Europese Unie (hierna: EU).³⁷ De vluchtelingenstroom was op zijn hoogst in 2015 met maar liefst 1.321.570 asielaanvragen in de EU, waarvan 44.975 aanvragen in Nederland.³⁸ Europese landen zijn niet voorbereid op de sterke stijging van het aantal vluchtelingen, dit heeft geleid tot een vluchtelingencrisis en heeft veel druk gelegd op de EU-landen. Het is tevens een crisis, omdat de

²⁸ Artikel 1 Vreemdelingenwet 2000.

²⁹ Artikel 1 onder A Vluchtelingenverdrag.

³⁰ Beck-Soeliman e.a. 2015, p. 212.

³¹ Artikel 1 internationaal verdrag betreffende de status van vluchtelingen

³² Artikel 29 Vreemdelingenwet 2000.

³³ Artikel 1 onder A Vluchtelingenverdrag.

³⁴ Artikel 1A Internationale Vluchteling verdrag.

³⁵ Beck-Soeliman e.a. 2015, p. 23.

³⁶ De Lange, NJB 2016/137, p. 176.

³⁷ CBS, Cohortstudie asiel, april 2018 <<https://www.cbs.nl/nl-nl/publicatie/2018/16/uit-de-startblokken>> laatst geraadpleegd op 05-01-2019

³⁸ <www.appso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do> laatst geraadpleegd op 05-01-2019

ongeorganiseerde oversteek heel veel levens heeft gekost.³⁹ In reactie hierop is in maart 2016 een akkoord gesloten tussen de EU en Turkije, ook wel bekend als de Turkije-deal. De Turkije-deal heeft een duidelijk doel, namelijk het verlagen van het aantal boten dat Turkije verlaat. Hiermee daalt het aantal irreguliere migranten in de EU en wordt de gevaarlijke oversteek vervangen door geordende hervestiging. De ordening uit zich in een wisselhandel. Syriërs die via Turkije, Griekenland bereiken en waarvan de asielaanvraag niet-ontvankelijk wordt verklaard, worden op kosten van de Europese Unie teruggestuurd naar Turkije. De Europese Unie neemt vervolgens op haar beurt één Syriër op vanuit Turkije. Alleen kwetsbare vluchtelingen, zoals gehandicapten, mogen direct doorreizen naar het vasteland.⁴⁰ In Nederland hebben in het jaar 2016, 19.370 mensen eerste asielaanvragen ingediend en in het jaar 2017, 16.145 mensen. In het jaar 2018 daarentegen vroegen maar liefst 20.510 mensen asiel.⁴¹ Gesteld kan worden, dat het aantal asielverzoeken in het jaar 2018 weer is toegenomen, na dalende aantallen asielverzoeken in het jaar 2016 en 2017. De asielzoekers die zijn toegelaten in Nederland hebben zich gevestigd in dit land. In het jaar 2016 hebben 34,250 vluchtelingen een verblijfsvergunning asiel toegekend gekregen. In het jaar 2017 is inderdaad een daling zichtbaar en hebben 25.815 vluchtelingen een verblijfsvergunning asiel toegekend gekregen. In het jaar 2018 daarentegen is de stijging in asielverzoeken niet synchroon aan de toegekende verblijfsvergunning asiel, namelijk van de 20.510 asielaanvragen ontvingen 12.445 personen een verblijfsvergunning asiel.⁴² De reden hiervoor is een stijging in het aantal eerste asielaanvragen van asielzoekers uit de door Nederland aangemerkte 'veilige landen van herkomst' (hierna: veilige landen).⁴³ De afgelopen maanden is een wijziging van de samenstelling van de groep die asielvragen, namelijk een verhoging van het aantal asielaanvragen van asielzoekers afkomstig uit veilige landen.⁴⁴ De staatssecretaris van justitie en veiligheid sluit zich bij de beoordeling, van een wel al dan niet veilig land, aan bij de werkwijze die in Canada door de IRCC (Immigration, Refugees and Citizenship Canada) is ontwikkeld. Hierbij wordt op basis van een beperkt aantal bronnen (met name de landenrapporten van het US State Departement en de rapporten van Freedom House) een aantal criteria onderzocht. In een snelle beoordeling wordt onderzocht of er een aanmerkelijke achteruitgang is op o.a. het democratisch bestuur, de bescherming van het recht op vrijheid en veiligheid van de persoon, de vrijheid van meningsuiting, de vrijheid van godsdienst en vereniging, bescherming tegen discriminatie en vervolging door derden en de toegang tot een onafhankelijke rechterlijke macht. Indien een aanmerkelijke achteruitgang is geconstateerd, volgt een uitgebreide beoordeling van het land van herkomst.⁴⁵ 'Kansrijke asielzoekers' zijn op dit moment Syriërs en Eritreeërs, omdat zij behoudens uitzonderingen een geslaagd beroep kunnen doen op verblijf op grond van humanitaire redenen.⁴⁶ Dit blijkt overigens ook uit de statistieken van de CBS, namelijk dat vanaf 2013 tot heden Syriërs veruit de grootste groep is die asielaanvragen in Nederland. De hierop volgende grootste groep betreft Eritreeërs, echter enkel tot het jaar 2017. Vanaf 2018 en begin 2019, komen er steeds meer asielaanvragen binnen van personen met de Iraanse, Nigeriaanse, Algerijnse, Marokkaanse en Turkse nationaliteit.⁴⁷ Het kabinet is overeengekomen om de asielaanvragen van personen afkomstig uit veilige landen versneld af te handelen. Asielaanvragen van personen afkomstig uit veilige landen, zoals Marokko en Algerije, krijgen binnen enkele weken een negatieve

³⁹ <www.nrc.nl/nieuws/2015/09/14/dit-is-wat-je-moet-weten-om-de-vluchtelingencrisis-te-begrijpen> laatst geraadpleegd op 19-01-2019

⁴⁰ <www.europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-16-1121_en.htm> laatst geraadpleegd op 20-01-2019

⁴¹ <<https://www.werkwijzervluchtelingen.nl/feiten-cijfers/aantallen-herkomst.aspx>> laatst geraadpleegd op 20-01-2019

⁴² <<https://www.werkwijzervluchtelingen.nl/feiten-cijfers/aantallen-herkomst.aspx>> laatst geraadpleegd op 20-01-2019

⁴³ <<https://ind.nl/nieuws/Paginas/Asielinstroom-in-januari-2019.aspx>> laatst geraadpleegd op 10-04-2019

⁴⁴ Kamerstukken II 2016/17, 19 637, nr. 2254 p. 2

⁴⁵ Kamerstukken II 2018/19, 19 637, nr. 2448 p. 1-2

⁴⁶ Kamerstukken II 2016/17, 34 334, nr. 23

⁴⁷ <<https://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=83102ned&D1=1,3&D2=0&D3=0&D4=0-3,12,15,17,19,20,26,29,34,40,42,45,47-48,52-53&D5=16,33,50,67,84,101-105&VW=T>> laatst geraadpleegd op 17-03-2019

beslissing. De IND behandelt deze asielaanvragen met voorrang met het doel om ruimte te bieden aan asielzoekers die wel in aanmerking komen voor bescherming.⁴⁸

2.2.3 Wachtijd in de asielprocedure

De Europese Unie kent voorwaarden waaraan de asielprocedure moet voldoen, deze zijn neergelegd in de Procedurerichtlijn.⁴⁹ Deze rechtsregels moeten vervolgens worden omgezet in nationaalrecht. Volgens de procedurerichtlijn moet zo spoedig mogelijk worden beslist op de asielaanvraag, in beginsel binnen zes maanden na de indiening van het asielverzoek.⁵⁰ De termijn is verlengbaar met ten hoogste negen maanden, indien complexe feitelijke en/of juridische kwesties zich voordoen of bij een verhoogde asielinstroom. Tevens kan deze termijn worden verlengd met 3 maanden, wanneer dit nodig is voor een 'behoorlijke en volledige behandeling' van de asielaanvraag. De Asielprocedure mag in geen geval langer duren dan 21 maanden.⁵¹ Naar aanleiding van de procedurerichtlijn zijn enkele wijzigingen doorgevoerd in de Vreemdelingenwet 2000 (Hierna: Vw 2000). Namelijk dat een asielprocedure 6 maanden dient te duren en in enkele gevallen is dit termijn verlengbaar.⁵² De Nederlandse wetgeving kent een aantal 'sporen' waarin de procedures kunnen verlopen. Het algemene spoor kan binnen 10 dagen worden doorlopen, tenzij dit niet lukt dan mag binnen 14 dagen worden beslist op de asielaanvraag.⁵³ Mocht dit ook niet voldoende zijn dan komt de asielzoeker in het verlengde spoor terecht. Dit mag zoals hierboven besproken niet meer dan 6 maanden duren, maar indien verlenging nodig is mag de asielprocedure ten hoogste 21 maanden duren.⁵⁴ In de regel duurt een asielprocedure korter dan 6 maanden enkel voor kansloze asielverzoeken, aanvragers afkomstig uit veilige herkomstlanden, kan beslist worden binnen 10 dagen.⁵⁵ Syriërs en Eritreeërs ontvangen hun verblijfsvergunning veel sneller dan asielzoekers uit overige landen. Ruim 90% van de Syriërs en 80% van de Eritreeërs hebben binnen 6 maanden een verblijfsvergunning. Voor Syriërs die in 2017 asiel hebben gevraagd, verlopen de procedures zelfs sneller: van hen had 79% al binnen 3 maanden een verblijfsvergunning asiel. Overige nationaliteiten krijgen minder vaak een verblijfsvergunning asiel. Reden hiervoor is dat deze groep voor een steeds groter deel bestaat uit asielzoekers afkomstig uit veilige landen.⁵⁶ De asielprocedures zijn enorm versneld. Voorheen duurde een asielprocedure veel te lang, soms vele jaren. Een asielprocedure met minder wachttijd kan positieve gevolgen hebben op de integratie van deze groep en wellicht kan de uitkeringsafhankelijkheid daarmee verminderen.⁵⁷ Vluchtelingenwerk deelt eveneens de opvatting dat de olopende wachttijden de integratie van asielzoekers in de weg staan. Zolang asielzoekers geen verblijfsstatus hebben, mogen zij niet werken, studeren en krijgen zij nog geen taallessen.⁵⁸

⁴⁸ *Kamerstukken II* 2016/17, 34 334, nr. 23

⁴⁹ Richtlijn 2013/32/EU van het Europees parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedure voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming.

⁵⁰ Art. 31 lid 3 eerste volzin Procedurerichtlijn.

⁵¹ Art. 31 lid 3 en lid 4 Procedurerichtlijn.

⁵² *Kamerstukken II* 2013/14, 34 088, nr. 3

⁵³ Zwaan, K., e.a., *Nederlands migratierecht*, Nijmegen: Centrum voor Migratierecht 2016, p. 9-14.

⁵⁴ Art. 43 Vreemdelingenwet 2000.

⁵⁵ *Kamerstukken II*, 2016-2017 19637 nr. 2262.

⁵⁶ <<https://longreads.cbs.nl/asielenintegratie-2019/asielaanvraag-en-opvang/>> laatst geraadpleegd op 13-2-2019

⁵⁷ WRR/CSP/WODC Policy Brief Geen tijd te verliezen december 2015.

⁵⁸ <<https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/vluchtelingenwerk-nederland-wachttijd-asielaanvraag-loopt-op-tot-bijna-1-5-jaar~bef8ce64/?referer=https%3A%2F%2Fwww.google.nl%2F>> laatst geraadpleegd op 13-2-2019

⁵⁸ WRR/CSP/WODC Policy Brief, Geen tijd te verliezen, december 2015.

2.3 Integratie

De asielzoekers die een verblijfsvergunning asiel van het IND hebben toegekend gekregen, hebben zich gevestigd in dit land. Van belang is dat deze groep integreert in de Nederlandse samenleving. Over de exacte betekenis van integratie is geen consensus, omdat de betekenis context-afhankelijk is.⁵⁹ Het is echter gangbaar om een onderscheid te maken tussen een structurele integratie en een sociaal-culturele integratie. Bij structurele integratie gaat het om de positie op gebieden als werk en inkomen. De sociaal-culturele integratie ziet op hoe migranten zich verhouden tot de ontvangende samenleving, sociale netwerken, opvattingen en waardeoriëntaties.⁶⁰ In dit hoofdstuk wordt enkel aandacht besteed aan de structurele integratie, meer specifiek integratie op het gebied van arbeidsmarkt en inburgering door asielzoekers. Echter, in hoeverre is integratie vanzelfsprekend? Aan vluchtelingen kleven factoren die de integratie nadelig beïnvloeden. Zo is het bekend, dat vluchtelingen vaak halsoverkop vluchten met traumatische ervaringen kampen en een nieuw land onvoorbereid betreden. Daarnaast moeten vluchtelingen door de onzekere tijd van de asielprocedure, waarin veel vluchtelingen een blijvende mentale schade oplopen bovenop de traumatische ervaringen uit het thuisland.⁶¹ Het middel om integratie mogelijk te maken, is bij uitstek een baan, maar ook het leren van de Nederlandse taal om zodoende deel te kunnen nemen aan de Nederlandse samenleving.⁶² Wie niet meedoet aan de Nederlandse samenleving, of dit nou eigen schuld is of niet, kan zich daar ook naar gaan gedragen. De rol van de Nederlandse autoriteiten is daarbij enorm van belang en dient de integratie te bevorderen. Met andere woorden: een succesvolle integratie door participatie vereist enerzijds, dat de vluchteling bereid is te integreren en anderzijds is het aan de Nederlandse autoriteiten en de samenleving om dit mogelijk te maken.⁶³ In de volgende paragrafen zal worden onderzocht in hoeverre de Nederlandse autoriteiten de integratie van vluchtelingen mogelijk maken, zowel tijdens het verblijf in de asielzoekerscentrum als tijdens het verblijf in de gemeente?

2.4. Traject azc naar een baan

Asielzoekers die Nederland betreden kunnen asielaanvragen en tijdens de asielprocedure opgevangen worden, dit is geregeld in de Opvangrichtlijn.⁶⁴ Het Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers (hierna: COA) vangt asielzoekers op in o.a. asielzoekerscentrums, totdat ze een verblijfsvergunning hebben of Nederland moeten verlaten. Het COA biedt daarnaast ook basisvoorzieningen en begeleiding tot een toekomst in Nederland of daarbuiten.⁶⁵ De Opvangrichtlijn verlangt van de lidstaten dat de nationale opvangregelingen doeltreffend werken, dat de regelingen de zelfstandigheid bevorderen, dat er duidelijke regels zijn over de toegang tot de arbeidsmarkt en materiële steun die te verantwoorden is.⁶⁶

⁵⁹ Sigona, N. (2005). Refugee integration (s): policy and practice in the European Union. *Refugee Survey Quarterly*, 24(4), 119.

⁶⁰ J. Dagevos, Perspectief op integratie. Over de sociaal-culturele en structurele integratie van etnische minderheden in Nederland, WRR Werkdocumenten nr. W121, Den Haag.

⁶¹ Sigona, N. (2005). Refugee integration (s): policy and practice in the European Union. *Refugee Survey Quarterly*, 24(4), 118.

⁶² *Kamerstukken II* 2017/18, 29 544, nr. 821 p. 1-2

⁶³ *Kamerstukken II* 2003/04, 29 543, nr. 1, p. 1

⁶⁴ Richtlijn 2013/33/EU van het Europees parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van de normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming.

⁶⁵ <<https://www.coa.nl>> laatste geraadpleegd op 24-02-2019

⁶⁶ Preambules 23-24 Opvangrichtlijn 2013/33/EU

2.4.1 Voorfase inburgering

In de COA-opvang kunnen vergunninghouders het programma 'Voorbereiding op inburgering' (V-inburgering) volgen. Dit programma biedt kennis en handvatten voor het zelfstandig wonen en leven in Nederland en bestaat uit: NT2-taallessen, de training Kennis van de Nederlandse Maatschappij (KNM) individuele begeleiding en dossiervorming. Deelname aan het programma is daarentegen niet verplicht. De nadruk ligt op het stimuleren van vluchtelingen om zich zo goed mogelijk voor te bereiden op hun toekomst. Het programma bevat 121 uur NT2-les, 24 uur KNM en 11 uur individuele begeleiding door de casemanager.⁶⁷ Het kabinet heeft zorg gedragen voor de mogelijkheid om de Nederlandse taal te leren tijdens het verblijf in een CAO-opvang, waarbij de nadruk ligt op de beheersing van de Nederlandse taal op tenminste A1min-niveau. Tot nog toe bestond de mogelijkheid niet om de taal te leren tijdens de asielprocedure. Deze mogelijkheid is echter enkel voor kansrijke asielzoeker gedurende de asielprocedure.⁶⁸ De wachttijd in de asielprocedure is dus nu voor kansrijke asielzoekers geen verloren tijd. De Opvangrichtlijn daarentegen maakt geen onderscheid tussen kansrijke en niet-kansrijke asielzoekers. Voor deze laatste groep moet in het licht van het bevorderen van zelfstandigheid ook een programma ontwikkeld worden om de integratie te bevorderen.⁶⁹ Dit onderscheid heeft te maken met een ideologische richtingstrijd tussen coalitiepartijen PvdA en VVD. De PvdA is van mening dat zo snel mogelijk moet worden gestart met taallessen om de integratie positief te bevorderen. De VVD daarentegen is van mening dat een gefaciliteerde taallessen een verkeerd signaal geeft aan asielzoekers die de procedure nog moeten doorlopen. Deze nieuwe regeling betreft dus een compromis tussen de twee uitersten.⁷⁰ Verder kan betwijfeld worden of het volgen van taallessen in een vroeg stadium effectief is. Het doorstaan van een lange en moeilijke vlucht naar Nederland kan gevolgen hebben voor de mentale en fysieke gezondheid, die weer van invloed is op de mogelijkheid om de taal te leren of zelfs om de arbeidsmarkt te betreden.⁷¹

2.4.2 Arbeid tijdens de asielprocedure

In principe kan een asielzoeker in de eerste 6 maanden van de asielprocedure geen betaald arbeid verrichten. Dit is in feiten ook niet mogelijk, omdat een werknemer dient te beschikken over een Burgerservicenummer (hierna: BSN). Dit kan pas worden verkregen na registratie in de basisregistratie persoonsgegevens. Dit is voor een asielzoeker in principe pas mogelijk na statusverlening, maar deze mogelijkheid is ook opengesteld voor asielzoekers die langer dan 6 maanden in de asielprocedure verkeren.⁷² Een BSN is daarnaast ook een voorwaarde voor het openen van een bankrekening en deze is weer van belang bij het afsluiten van overeenkomsten, zoals een huurovereenkomst en een arbeidsovereenkomst. De werkgever is verplicht deze regels na te leven en fraude te voorkomen.⁷³ Voor asielzoekers in de asielprocedure die een BSN hebben is het dus mogelijk om betaald arbeid te verrichten, mits de werkgever een tewerkstellingsvergunning van

⁶⁷ <<https://www.coa.nl/nl/voor-gemeenten/programma-voorbereiding-op-inburgering>> laatst geraadpleegd op 13-2-2019

⁶⁷ WRR/CSP/WODC Policy Brief, Geen tijd te verliezen, 18 december 2015.

⁶⁸ Kamerstukken II 2016/17, 34 334, nr. 23

⁶⁹ <<https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-sociale-zaken-en-werkgelegenheid/documenten/kamerstukken/2016/11/17/kamerbrief-taal-aan-asielzoekers>> laatst geraadpleegd op 13-2-2019

⁶⁹ WRR/CSP/WODC Policy Brief, Geen tijd te verliezen, 18 december 2015.

⁷⁰ <<https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/kansrijke-asielzoeker-krijgt-meteen-nederlandse-les~b9e62bad/>> laatst geraadpleegd op 24-02-2019

⁷¹ Sociaal en Cultureel Planbureau, *Syriërs in Nederland*, juni 2018

⁷² Artikel 21 par. 1 sub f Besluit Basisregistratie Persoonsgegevens

⁷³ Artikel 7a Wet aanpak schijnconstructies

het UWV heeft verkregen.⁷⁴ Zoals eerder vermeld duren de asielprocedure korter dan 6 maanden. Dit maakt dat de meeste asielzoekers in de asielprocedure niet toe komen aan dit recht, tenzij de asielprocedure langer duurt dan 6 maanden. Waar bovendien nauwelijks rekening mee wordt gehouden, maar wel een wezenlijke risicofactor is, is de kwetsbaarheid van asielzoekers. Asielzoekers hebben vaak een te kort aan kennis over de arbeidsmarkt en hebben vaak schulden opgebouwd om de reis naar een EU-land waar te maken. Vaak zijn deze personen bereid om tegen lage lonen en onder slechte arbeidsomstandigheden arbeid te verrichten. Dit risico is ook gesignaleerd door de Europese Commissie en heeft geleid tot een voorstel aan de lidstaten om asielzoekers in ieder geval niet langer dan 6 maanden te laten wachten op toegang tot de arbeidsmarkt.⁷⁵ Daarnaast is veel kritiek geuit in het Rapport *'verloren tijd'* over de kwaliteit van de opvang in Nederland.⁷⁶ De COA heeft de wettelijke taak om naast de materiële ook de immateriële opvang te verzorgen, zoals begeleiding.⁷⁷ Dit houdt in, dat naast opvang ook de mogelijkheid moet bestaan om activiteiten te kunnen ondernemen gedurende de het verblijf in de opvang.⁷⁸ Als reactie daarop heeft de Nederlandse overheid gekozen voor de mogelijkheid om vrijwilligerswerk te kunnen verrichten in de eerste 6 maanden. Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (hierna: SZW) is van mening dat vrijwilligerswerk wellicht kan bijdragen aan inburgering en integratie, maar ook een belangrijke opstap kan zijn tot een betaalde baan.⁷⁹ Deze regeling is dus bedoeld om de kwaliteit van de opvang te verbeteren. De asielzoeker krijgt hiermee de mogelijkheid om te participeren, namelijk bezigheid te hebben en interactie, om zodoende verveling en spanning te verminderen.⁸⁰ Voor het aanbieden van vrijwilligerswerk aan asielzoekers dient de betreffende organisatie daarvoor toestemming te hebben. Het UWV verleent deze toestemming in de vorm van een vrijwilligersverklaring. Deze wordt verleend, indien er sprake is van vrijwilligerswerk in de zin van art. 1a Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen. Het UWV toetste voorheen of de uit te voeren taken daadwerkelijk onder vrijwilligerswerk vallen en geen betaald werk verdringen. In de praktijk is gebleken dat deze aanvraagprocedure soms belemmerend werkt. Inmiddels zijn het proces en de procedure van de vrijwilligersverklaring bij het UWV versoepeld, gericht op het stimuleren van het doen van vrijwilligerswerk door asielzoekers. Deze versoepeling betreft het volgende: Non-profitorganisaties die de vrijwilligersverklaring aanvragen, krijgen nu binnen 2 weken in plaats van 5 weken reactie. Daarnaast heeft het ministerie van SZW organisaties voorgelicht over de vrijwilligersverklaring middels een informatieboekje⁸¹ ter verduidelijking van de procedure en de organisatie van regionale bijeenkomsten. Tot slot kunnen asielzoekers sinds oktober 2016 starten met het vrijwilligerswerk vanaf het moment dat de aanvraag is ingediend, in plaats vanaf wanneer deze is goedgekeurd.⁸² Vrijwilligerswerk is mede bedoeld om de Nederlandse taal en cultuur te leren. Uit het monitor- en evaluatie onderzoek 'vrijwilligerswerk door asielzoekers en statushouders die in de opvang verblijven' van de Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid blijkt daarentegen, dat het merendeel van de geïnterviewde Eritrese AZC-bewoners taal juist als een barrière ziet om vrijwilligerswerk te doen. Er doen zich activiteiten voor die taalbeheersing als voorwaarde stellen

⁷⁴ Artikel 2 Wet arbeid vreemdelingen

⁷⁵ O'Connell Davidson. J. 2013. Troubling freedom: migration, debt, and modern slavery; *Migration Studies*, no. 2: 176-195. H. Lewis and L. Waite, 'Asylum, Immigration Restrictions and Exploitation: Hyper-precarity as a lens for understanding and tackling forced labour', *Anti-Trafficking Review*, issue 5, 2015, pp. 49-67

⁷⁶ ACVZ, *Verloren tijd advies over dagbesteding in de opvang voor vreemdelingen*, maart 2013, p. 8

⁷⁷ Artikel 3 lid 1 sub a Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers

⁷⁸ ACVZ, *Verloren tijd advies over dagbesteding in de opvang voor vreemdelingen*, maart 2013, p. 8

⁷⁹ *Kamerstukken II 2016/17*, 19 637, nr. 2243 p. 1-2

⁸⁰ Toelichting bij de wijziging per 1 oktober 2016, *Stcrt.* nr. 57116.

⁸¹ <<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2016/06/20/handreiking-vluchtelingen>> laatst geraadpleegd op 13-02-2019

⁸² *Kamerstukken II 2016/17*, 19 637, nr. 2243 p. 9

voor vrijwilligerswerk en in deze gevallen geldt dus niet, dat Nederlands geleerd kan worden tijdens vrijwilligerswerk. Er is hier sprake van een paradox.⁸³

2.4.3 Projecten en initiatieven

Om actieve integratie en participatie te realiseren, werken het kabinet en de gemeenten intensief samen met de belangrijkste partijen in het veld, waaronder Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), Sociaal-Economische Raad (SER), sociale partners, Vluchtelingenwerk Nederland en Vluchtelingenorganisaties Nederland, COA, UWV, Diversiteit in Bedrijf, FNV en Divosa. Het kabinet heeft in de afgelopen jaren periodiek overleg gevoerd met o.a. deze organisaties in de gezamenlijke Taskforce Werk en Integratie Vluchtelingen (TWIV)⁸⁴ De Taskforce fungeert als platform voor de organisaties die betrokken zijn bij de integratie en participatie van asielzoekers en heeft als doel om knelpunten en kansen te identificeren en hierop, indien noodzakelijk, actie te ondernemen.⁸⁵ Door de Taskforce opgezette werkgroepen hebben een belangrijke rol gehad in het uitwerken van o.a. screening & matching en verbeteren van de inzet op taal en integratie. Bovendien is tijdens een bijeenkomst van de TWIV de SER met het initiatief gekomen om een website te maken, waarin alle informatie over de participatie van vluchtelingen in werk en onderwijs wordt gebundeld.⁸⁶ Werkwijzervluchtelingen.nl heeft zich in korte tijd ontwikkeld tot het startpunt voor informatie over (arbeids)participatie van zowel asielzoekers als statushouders in Nederland. De site geeft informatie over wetgeving, beleid, ondersteuningsmogelijkheden en goede voorbeelden op het gebied van (vrijwilligers)werk, inburgering en onderwijs. De site verwijst ook naar relevante organisaties en brengt belangrijke initiatieven onder de aandacht.⁸⁷ Daarnaast is er ook een landelijk project 'Aan de Slag' opgezet, waarin verschillende partijen met elkaar samenwerken: medewerkers van de lokale vrijwilligerscentrale, de gemeente en medewerkers en bewoners van het asielzoekerscentrum (hierna: azc), alsmede supporters (vrijwilligers met een vluchtelingenachtergrond). Dit lokale team heeft het doel om in minimaal 25 gemeenten zoveel mogelijk asielzoekers en statushouders, die in de opvang verblijven, te betrekken bij vrijwilligerswerk in de gemeente. Inmiddels blijkt het project een succes te zijn en namen al 18.505 keer azc-bewoners deel aan vrijwilligerswerk.⁸⁸ Inmiddels werken 27 gemeenten samen met medewerkers van de lokale vrijwilligerscentrale aan het stimuleringsprogramma, waaronder gemeenten Nijmegen en Tilburg.⁸⁹

2.5 Het traject binnen een gemeente naar een baan

Na het verkrijgen van de wettelijke status vluchteling (statushouder), volgt het wachten op een eigen woning. De wachttijd kan variëren van enkele maanden tot ruim een jaar. In de tussentijd verblijven statushouders nog in het azc. Een oproep van de ACVZ bepleit rekening te houden met de achtergrond van de statushouder en de mogelijkheden in de regio.⁹⁰ In reactie daarop heeft DIVOSA i.o.v. de ministerie van SZW een aantal regiocoördinatoren aangesteld die samen met COA en gemeenten zorg moeten dragen voor een doorlopende integratietraject vanaf het azc tot in de gemeente.⁹¹ COA-medewerkers voeren een arbeidsscreening uit, deze houdt in dat statushouders

⁸³ Significant, Vrijwilligerswerk: stimulans voor tijdige participatie en integratie?, 9 januari 2018, p. 64

⁸⁴ Kamerstukken II 2017/18, 29 544, nr. 821 p. 8

⁸⁵ Kamerstukken II 2016/17, 19 637, nr. 2243 p. 3

⁸⁶ SERmagazine, *SER-plaform stimuleert participatie vluchtelingen*, mei 2016/56 jaargang nr.5

⁸⁷ Kamerstukken II 2016/17, 19 637, nr. 2243 p. 3-4

⁸⁸ <www.aandeslag.info> laatst geraadpleegd op 13-02-2019

⁸⁹ <<https://www.tilburg.nl/actueel/vluchtelingen/>>, <www.aandeslag.info> laatst geraadpleegd 13-02-2019

⁹⁰ Hans Soldaan, pvl. Voorzitter ACVZ, 'Geef vreemdelingen een woning in een regio waar werk is', Financieel Dagblad 14 september 2016.

⁹¹ <www.divosa.nl/startbijeenkomst-screening-en-matching-vergunninghouders#achtergrond-van-het-project> laatst geraadpleegd op 21-02-2019, Regionale plaatsing vergunninghouders en kans op werk (CPB, 2018)

worden gevraagd naar hun arbeidsverleden, opleiding en indien aanwezig netwerk in Nederland. Op basis van deze informatie wordt de statushouder gekoppeld aan een arbeidsmarktregio en vervolgens aan een gemeente, die de kans op werk en integratie moet vergroten.⁹² Koppeling aan een gemeente gebeurt binnen 2 weken, na het verkrijgen van een verblijfsvergunning asiël. Voor het vinden van een woonruimte en de verhuizing te regelen, hebben gemeenten gemiddeld 10 weken de tijd.⁹³

2.5.1 Huisvesting in gemeenten Nijmegen en Tilburg

In de gemeente Tilburg zijn, in de periode 1 januari tot 1 juli 2019, 68 statushouders gehuisvest. In de gemeente Nijmegen zijn, in die gelijke periode, 35 statushouders gehuisvest.⁹⁴

Gemeente Tilburg wilt de integratie en participatie van vluchtelingen in haar gemeente aanpakken.

"De bedoeling is dat vluchtelingen zo snel mogelijk meedoen in Tilburg en dat wie het nodig heeft passende ondersteuning krijgt, zoals alle Tilburgers. Het is ook de bedoeling dat we met elkaar zorgen voor leefbare wijken en buurten en dat we het betaalbaar houden. Nu en straks. En op z'n Tilburgs."⁹⁵

In het actieplan 'Integratie en participatie van vluchtelingen' van de gemeente Tilburg worden een aantal maatregelen geformuleerd. De gemeente streeft ernaar om de arbeidsparticipatie van vluchtelingen te verhogen en daarmee de bijstandsafhankelijkheid van deze groep in 2019 met 10% te doen verlagen ten opzichte van het aandeel vluchtelingen in het huidige uitkeringsbestand. Dit doel wilt de gemeente Tilburg realiseren door vluchtelingen in het eerste jaar extra begeleiding te bieden en te investeren in re-integratie, werk of opleiding. Door middel van 8 actielijnen wilt de gemeente Tilburg samen met partners in de stad ervoor zorgen, dat vluchtelingen vroegtijdig en blijvend meedoen in de Tilburgse samenleving: huisvesting, versterken onderwijs, stimuleren en ondersteunen van studie, versterken toegang tot hulp en zorg, meedoen in de wijk. De groep mist immers kennis over de Nederlandse taal, samenleving, onderwijs en de arbeidsmarkt. Na een jaar stromen vluchtelingen door naar de reguliere dienstverlening voor werk en re-integratie, zoals de re-integratievoorzieningen van de Participatiewet.⁹⁶

Ook de gemeente Nijmegen wilt dat asielzoekers, op het moment dat ze status krijgen, snel en adequaat gehuisvest worden. De gemeente streeft er naar dat nieuwkomers snel wegwijs worden gemaakt om hun zelfregie te vergroten. Daarvoor biedt de gemeente aan asielgerechtigden die zich in Nijmegen vestigen maatschappelijke begeleiding, trajectregie inburgering en een participatieverklaringstraject aan. Doordat de instroom van vluchtelingen op dit moment stabiel is, kunnen alle statushouders via de reguliere wegen gehuisvest worden. Vanaf 2018 zorgt de gemeente Nijmegen voor een eerdere start van inburgering op het azc, het monitoren van de pilots ontwikkelplan & trajectregie, participatieverklaringstraject en de netwerkbuuddy's.⁹⁷

⁹² <http://www.regioatlas.nl/indelingen/indelingen_indeling/t/arbeidsmarktregio_s> laatst geraadpleegd op 3-6-2019

⁹³ <<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/asielbeleid/huisvesting-asielzoekers-met-verblijfsvergunning>> laatst geraadpleegd op 6-3-2019

⁹⁴ <<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/asielbeleid/documenten/publicaties/2019/05/03/overzicht-huisvesting-vergunninghouders-1-mei-2019>> laatste geraadpleegd op 6-3-2019

⁹⁵ Stedennetwerk G40, Position paper integratie en participatie van vluchtelingen in Tilburg, 14 maart 2018

⁹⁶ Actieplan 'Integratie en participatie van vluchtelingen in Tilburg' 2017-2018

⁹⁷ <<https://nijmegen.begroting-2018.nl/p29088/omschrijving>> laatst geraadpleegd op 14-5-2019

2.5.2 Inburgeringsplicht

De meeste statushouders tussen de 18 en 65 jaar zijn inburgeringsplichtig.⁹⁸ Voor hen geldt dat zij moeten inburgeren door verplicht de Nederlandse taal te leren en zich te verdiepen in de Nederlandse samenleving, waarden en normen.⁹⁹ Kinderen tot 18 jaar of personen die 65 jaar of ouder zijn, zijn uitgesloten van de inburgeringsplicht.¹⁰⁰ Het cursusaanbod voor inburgering is vrijgegeven en wordt op eigen kosten gevolgd. Naast dat de inburgeringsplichtige zelf verantwoordelijk is voor eigen inburgering dient de overheid het staatsexamen te reguleren en aan statushouders, na het behalen van de inburgeringscursus, een vergoeding te geven voor de gemaakte kosten. Van inburgeringsplichtige worden verwacht dat zij schriftelijke en mondelinge taalvaardigheden ten minste op het niveau A2 behalen, maar ook kennis van de Nederlandse (westerse) samenleving opdoen.¹⁰¹ Voor het daadwerkelijk verwerven van die kennis en vaardigheden krijgen statushouders een termijn van drie jaar¹⁰² Analfabete inburgeringsplichtige mogen maximaal twee jaar langer over hun inburgering doen, omdat zij eerst nog moeten leren lezen en schrijven.¹⁰³ Voor lichamelijke gehandicapte vluchtelingen zijn ook extra voorzieningen in het leven geroepen. Zo kan een gehandicapte vluchteling krachtens artikel 6 lid 1 Wet inburgering, in aanmerking komen voor ontheffing van de inburgeringsplicht. De ontheffing wordt verleend, indien redelijkerwijs verwacht mag worden dat de aard en de ernst van o.a. de lichamelijke belemmering zodanig zijn dat niet binnen vijf jaar na de aanvraag van de ontheffing aan de inburgeringsplicht kan worden voldaan.¹⁰⁴ Verder is er ook de mogelijkheid om gedeeltelijk te worden ontheven van de Inburgeringsplicht. Zo is het denkbaar dat de inburgeringsplichtige door bepaalde gebreken enkele onderdelen van het inburgeringsexamen niet, maar andere onderdelen wel kan afleggen. Krachtens art 5 lid 1 Wet inburgering kan het college bij beschikking, bepalen of de inburgeringsplichtige dan geheel of gedeeltelijk van zijn inburgeringsplicht is ontheven. Een statushouder met een lichamelijke handicap, die alleen het schrijven belemmert, kan alsnog is in staat zijn tot verwerving van mondelinge taalvaardigheid of van kennis van de Nederlandse samenleving. Een gedeeltelijke ontheffing ligt hier dan meer voor de hand.¹⁰⁵ Voor vluchtelingen met een handicap die niet in aanmerking komen voor ontheffing bestaat er nog de mogelijkheid van noodzakelijke bijzondere examenomstandigheden, om alsnog het examen te behalen.¹⁰⁶ Enkele voorbeelden van zo een dergelijke noodzakelijke bijzondere examenomstandigheden, betreffen het afleggen van het examen in een aangepaste locatie, verlenging van de examentijd en de mogelijkheid tot onderbreking van de examenafname.¹⁰⁷ Van de statushouders die in 2014 een verblijfsvergunning hebben, heeft slechts een klein deel binnen de gestelde termijn van drie jaar het inburgeringsexamen nog niet gehaald, namelijk 1,3%. Gevolg van de overschrijding, is een boete.¹⁰⁸ In de gemeente Tilburg hebben in het jaar 2014, 12 inburgeringsplichtige en in de gemeente Nijmegen 9 inburgeringsplichtige een boete ontvangen.¹⁰⁹ Statushouders blijken lang niet altijd goed op de hoogte te zijn van de precieze inhoud van het inburgeringsstelsel en de rechten en plichten die hieraan verbonden zijn. DUO en COA

⁹⁸ Art. 5 lid 1 onder a en 3 lid 1 Wet Inburgering jo art. 8 onder c Vreemdelingenwet 2000

⁹⁹ *Kamerstukken II* 2005/06, 30 308, nr. 3, p. 1

¹⁰⁰ Artikel 5 lid 1 onder a Wet Inburgering

¹⁰¹ *Kamerstukken II* 2005/06, 30 308, nr. 3, p. 18

¹⁰² *Kamerstukken II* 2005/006, 30 308, nr. 3, p. 18

¹⁰³ <<https://duo.nl/zakelijk/inburgeren/cijfers-over-inburgeren/cijfers-inburgeren.jsp>> laatst geraadpleegd op 24-04-2019

¹⁰⁴ Artikel 2.8 Besluit inburgering

¹⁰⁵ *Kamerstukken II* 2005/06, 30 308, nr. 3, p. 76

¹⁰⁶ Artikel 2.4 Regeling inburgering

¹⁰⁷ Artikel 3.2 Regeling inburgering

¹⁰⁸ CBS, Asiel en integratie, 7 april 2019 <<https://www.cbs.nl/nl-nl/publicatie/2019/16/asiel-en-integratie-2019>> laatst geraadpleegd op 30-04-2019

¹⁰⁹ <<https://duo.nl/zakelijk/inburgeren/cijfers-over-inburgeren/cijfers-inburgeren.jsp>> laatst geraadpleegd op 19-04-2019

informerende vluchtelingen hierover in het Nederlands, maar omdat de vluchtelingen die taal aan het begin van het inburgeringstraject nog niet beheersen zijn ze afhankelijk van begeleiders of maatschappelijke organisaties. Door gebrekkige informatievoorziening maken vluchtelingen vaak keuzes waarvan zij de gevolgen niet kunnen overzien. Sancties voor het niet op tijd voldoen aan de inburgeringsplicht drukken zeer zwaar op de inburgeraars en veroorzaken risicomijdend gedrag. Hierdoor kiezen vluchtelingen ervoor om hun slagingskansen voor de inburgering te vergroten door de taal op een lager niveau te leren en stellen zij (vrijwilligers)werk uit.¹¹⁰ Zowel in de gemeente Nijmegen als in de gemeente Tilburg hebben alle statushouders die in het jaar 2016 inburgeringsplichtig werden, gekozen voor het minimale verplichte A2 basisniveau. Verder is een stijging waarneembaar van analfabeten statushouders¹¹¹ Bij de evaluatie van de huidige Wet inburgering wordt wederom bevestigd, dat inburgeraars niet gemotiveerd worden om op een zo hoog mogelijk taalniveau examen te doen.¹¹² Daarnaast is gebleken dat de voorinburgering in de asielzoekerscentra niet nauw aansluit op het inburgeringstraject in de gemeenten en dat de informatie-uitwisseling tussen COA en gemeenten niet soepel verloopt. Van inburgeraars wordt verondersteld dat zij goed in staats zijn zelfstandig invulling te geven aan hun traject, maar het tegenovergestelde is waar. De ondersteuning op dit gebied kan dan ook veel beter.¹¹³ Bovendien hebben profiteurs op de markt actief gereageerd op de snelgroeiende vraag naar inburgeringslessen, met gevolg van misstanden en in enkele gevallen zelfs fraude. Het aantal inburgeringscursussen, waar inburgeraars zich op inschrijven, laat zich vaak slecht combineren met tegelijkertijd werken (vrijwillig of anderszins). Deze nadelige factoren zijn van invloed op de taalbeheersing, met als gevolg een onvoldoende taalbeheersing om op eigen kracht een goede toekomst in Nederland op te bouwen.¹¹⁴ Minister Koolmees komt daarom in zijn brief van 2 juli 2018 met een voorstel tot wijziging van de Wet inburgering. Wijzigingen betreffen o.a. verhoging van het taalniveau, namelijk van A2 naar B1. Zodoende wordt de effectiviteit en doelmatigheid van inburgering vergroot.¹¹⁵ Daarnaast dient inburgering onderdeel te worden van de Participatiewet. Waarmee gemeenten regie krijgen over de uitvoering, met als opdracht de effectiviteit van inburgering te vergroten.¹¹⁶ Ongeacht het feit dat deze wijzigingen veelbelovend zijn, is de heer Segers van de ChristenUnie sceptisch over de belovende woorden van minister Koolmees. Er zijn namelijk geen garanties, dat de integratie nu wel vlekkeloos zal verlopen.¹¹⁷

2.5.3 Vrije toegang tot de arbeidsmarkt

In tegenstelling tot de asielzoeker heeft een statushouder juridisch gezien vrije toegang tot de Nederlandse arbeidsmarkt. Dit recht is neergelegd in de Wet Arbeid Vreemdelingen (Hierna: Wav). Artikel 26 van de Kwalificatierichtlijn verplicht Nederland om de toegang tot de arbeidsmarkt onmiddellijk mogelijk te maken voor statushouders.¹¹⁸ De eerder besproken tewerkstellingsvergunning van de Wav is niet van toepassing op werkgevers van statushouders, hiermee valt een behoorlijke administratieve last weg ten aanzien van tewerkstelling van statushouders.¹¹⁹ Desondanks blijkt uit het onderzoek van de Universiteit van Amsterdam en

¹¹⁰ VluchtelingWerk Nederland, *VluchtelingenWerk IntegratieBarometer*, april 2018

¹¹¹ <<https://duo.nl/zakelijk/inburgeren/cijfers-over-inburgeren/cijfers-inburgeren.jsp>> laatst geraadpleegd op 19-04-2019

¹¹² *Kamerstukken II 2017/18*, 34 584 nr. H, p. 2

¹¹³ *Kamerstukken II 2017/18*, 34 584 nr. H, p. 2-3

¹¹⁴ Erasmus Universiteit – Landen in NL: de vluchtelingenstroom in integratieperspectief (2016), en het rapport van de Algemene Rekenkamer (2017).

¹¹⁵ *Kamerstukken II 2017/18*, 34 584 I, p. 9-10

¹¹⁶ *Kamerstukken II 2017/18*, 34 584 I, p. 3

¹¹⁷ *Kamerstukken II 2017/18*, 32 824 nr. 235, p. 20

¹¹⁸ *Kamerstuk II 2016/17*, 34544, nr. 3.

¹¹⁹ Artikel 3 lid 1 sub c Wav jo. Art. 1c Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen.

Universiteit van Tilburg naar de arbeidsmarktintegratie door T. De Lange op 29 maart 2017, dat de arbeidsmarktintegratie van vluchtelingen niet alleen veel sneller kan, maar ook vooral beter moet.¹²⁰ Van de statushouders die in 2014 een verblijfsvergunning asiel kregen en na 18 maanden een baan hadden, werkten gemiddeld 50% van hun in de horeca. Daarnaast komen banen in de uitzendbranche en de handel veel voor. Na 30 maanden werkte nog maar 36% in de horeca terwijl het aantal werkenden in de uitzendbranche toenam van 17% naar 24%. Hierbij gaat het voornamelijk om een contract voor bepaalde tijd en deeltijdwerk. Onder zelfstandigen is ook een daling zichtbaar, namelijk na 18 maanden werkte 6% en na 30 maanden nog maar 1% als zelfstandigen. Voor de statushouders die in 2015 een verblijfsvergunning asiel kregen, geldt een vergelijkbaar beeld. Anderhalf jaar na het verkrijgen van de verblijfsvergunning asiel werkte 41% van de statushouders in de horeca, 90% werkte in deeltijd en 89% had een contract voor bepaalde tijd.¹²¹ Het behalen van een Nederlandse diploma door een statushouder biedt de beste kansen om een duurzame positie op de arbeidsmarkt te verwerven. Gemeenten schatten in, dat vier op de tien statushouders baat zouden hebben bij het volgen van onderwijs/opleiding om hun positie op de arbeidsmarkt te versterken. Toch blijft de daadwerkelijke instroom van statushouders in onderwijs/opleiding hierbij, naar schatting van gemeenten, sterk achter. Slechts 16% van de statushouders in de bijstand werd bemiddeld naar onderwijs.¹²² Het is vaak afhankelijk van waar statushouders gehuisvest worden of zij al dan niet de mogelijkheid krijgen om te studeren met behoud van uitkering. Ondanks het feit dat gemeenten in het kader van de Participatiewet autonoom kunnen, beslissen hoe zij de arbeidstoeleiding van statushouders inrichten, wordt de speelruimte beperkt of bevordert door de beschikbare budgetten, aanwezige deskundigheid en politieke kleur van de gemeente. De kansen voor statushouders om in te voegen in de Nederlandse arbeidsmarkt worden hierdoor beïnvloedt.¹²³ Krachtens de Kwalificatierichtlijn dient Nederland zich in te spannen om statushouders onder vergelijkbare voorwaarden als Nederlanders toegang te verschaffen tot bijvoorbeeld werkervaringsplaatsen of stages. Daarnaast moet ook toegang geboden worden aan deelname in integratieprogramma's of ervoor te zorgen dat de toegang tot dergelijke programma's gewaarborgd is. Bij de uitvoering van de Kwalificatierichtlijn zijn lidstaten verplicht rekening te houden met de speciale behoeften en de specifieke integratieproblemen waarmee statushouders worden geconfronteerd.¹²⁴ Een duurzame arbeidsmarktintegratie van statushouder ontbreekt. Dat blijkt eveneens uit het aantal statushouders in de bijstand en de terughoudendheid van gemeenten voor het aanbieden van een opleiding, met behoud van uitkering, aan bijstandsgerechtigde statushouders.¹²⁵ Daarnaast volgt uit een uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State uit 2017, dat Nederland enkel voor een klein gedeelte voldoet aan de verplichtingen uit de Kwalificatierichtlijn. Er zijn namelijk verscheidene ambitieuze projecten opgezet, maar er ontbreekt een structurele werkwijze om de – duurzame – arbeidsmarktintegratie van statushouders te bewerkstelligen.¹²⁶

¹²⁰ <<http://dare.uva.nl/personal/search?identificer=d09ae5b1-078a-45cf-a27f-66cc73c43e7a>> laatst geraadpleegd op 9-3-2019

¹²¹ <<https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2018/16/11-procent-van-statushouders-heeft-werk>> laatst geraadpleegd op 9-3-2019

¹²² Kennisplatform Integratie & Samenleving, Het belang van blijvende aandacht voor (stappen naar) werk, september 2018

¹²³ <https://www.divosa.nl/nieuws/te-weinig-statushouders-werken-volgen-een-opleiding>

¹²⁴ <<https://www.socialelvraagstukken.nl/integratie-statushouders-op-arbeidsmarkt-kan-sneller-en-moet-beter>> laatst geraadpleegd op 9-3-2019

¹²⁵ CBS, 11 procent van statushouders heeft werk, april 2018

¹²⁶ ABRvS 11 januari 2017, zaaknummer 20162624/1/V4, ECLI:NL:RVS:2017:35.

2.5.4 Bijstandsafhankelijk

De Participatiewet voorziet o.a. in aanspraak op sociale bijstand, die gelijk is aan een Nederlander.¹²⁷ Participatiewet kan worden gezien als een vangnet binnen de sociale zekerheid. Indien men niet in aanmerking komt voor bijvoorbeeld arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wajong), dan staat in principe een beroep op de Participatiewet open.¹²⁸ Ingevolge artikel 9 Participatiewet zijn bijstandsgerechtigden verplicht om o.a. naar vermogen algemeen geaccepteerde arbeid te aanvaarden en te behouden en geldt de verplichting om gebruik te maken van de door het college van B&W aangeboden voorzieningen gericht op arbeidsinschakeling. Van de bijstandsgerechtigden wordt medewerking vereist aan het opstellen en uitvoeren van een plan van aanpak. De bijstandsgerechtigden kunnen eveneens verplicht worden om onbeloonde maatschappelijke nuttige werkzaamheden te verrichten. De CBS heeft onderzocht hoe het asielzoekers vergaat die vanaf 2014 in Nederland zijn aangekomen. Uit het onderzoek blijkt een enorme afhankelijkheid van de bijstand. Namelijk, anderhalf jaar na het verkrijgen van de verblijfsvergunning ontving gemiddeld 90% van de 18- tot 65-jarigen een uitkering en in de meeste gevallen betreft het de bijstand. Tweeënhalf jaar na het verkrijgen van de verblijfsvergunning in 2014 daalt het percentage naar 84%. Opvallend is dat statushouders met de Afghaanse nationaliteit het minst afhankelijk zijn van de bijstand. 29% van de (relatief kleine groep) Afghanen werkte dat jaar, ten opzichte van 6% werkende Eritreeërs. Dit gegeven is ook zichtbaar onder vluchtelingen die in de jaren negentig naar Nederland kwamen, Afghanen waren namelijk relatief vaker aan het werk dan andere herkomstgroepen.¹²⁹ Van de statushouders afkomstig uit Syrië en Eritrea kreeg na tweeënhalf jaar nog steeds bijna 90 procent van hun bijstand. Tot nu toe blijkt, dat de Participatiewet niet doeltreffend genoeg is. Gemeenten hebben aangegeven, dat zij tegen tal van knelpunten aan lopen bij de uitvoering van de Participatiewet.¹³⁰ Het Kennisplatform Integratie & Samenleving heeft recentelijk een onderzoek gedaan naar arbeidstoedeling van statushouders in de gemeenten. Uit dit onderzoek blijkt dat gemeenten verwachten dat een kleine groep 10% direct bemiddelbaar is naar betaalde arbeid en 30% helemaal niet. Uit het onderzoek komt ook naar voren dat gemeenten schatten dat ongeveer 60% van de vluchtelingen pas kansen op de arbeidsmarkt heeft na het volgen van een (aanvullende) opleiding, of door activeringsactiviteiten, zoals vrijwilligerswerk. De integratie op gemeentelijk niveau is nog in ontwikkeling en kampt met verscheidene factoren, zo is er op dit moment volgens twee derde van de gemeenten, onvoldoende geschikt werk in hun regio. Verder wacht ruim een derde van de gemeenten met arbeidstoedeling tot dat de statushouders de verplichte inburgering heeft afgerond. Met arbeidstoedeling moet volgens de gemeenten veel eerder gestart worden. Over het algemeen geeft 85% van de gemeenten aan dat er voldoende politiek draagvlak en politieke wil aanwezig is in de gemeente om de arbeidstoedeling goed te organiseren.¹³¹ De Sociaal Economische Raad (SER) adviseert, dat de rijksoverheid moet ingrijpen om vluchtelingen aan het werk krijgen. De SER is het belangrijkste adviesorgaan van het kabinet op economisch gebied. De SER verklaart, dat het niet hebben van een baan onder vluchtelingen voornamelijk komt doordat hulp niet efficiënt geregeld is. Het begint al in de opvangfase waarin asielzoekers alleen onder strenge voorwaarden mogen werken en de NT2-taallessen enkel voor kansrijke asielzoekers toegankelijk zijn. Pas bij het verkrijgen van de officiële status als vluchteling is er een vrije toegang tot de arbeidsmarkt. In deze fase volgen nog andere hobbels: statushouders kunnen lastig een opleiding volgen, omdat ze niet voldoen aan de eisen om toegelaten te worden. En als statushouders eenmaal werk hebben

¹²⁷ Artikel 29 Kwalificatierichtlijn jo. Art. 11 lid 2 Participatiewet.

¹²⁸ Klosse & Vonk 2018, p. 275.

¹²⁹ CBS, 11 procent van statushouders heeft werk, april 2018

¹³⁰ Brief aan de gemeenteraad d.d. 1 oktober 2015, kenmerk: 524583.

¹³¹ Kennisplatform Integratie & Samenleving, *Vluchtelingen aan het werk Enquête onder gemeenten over arbeidstoedeling van statushouders*, juni 2016

gevonden, worden zij ook nog eens geconfronteerd met de regels over bijvoorbeeld hun inkomens. Het inkomen wordt ingehouden op de uitkering en dit zorgt er voor dat statushouders vaak kiezen om dan maar niet te gaan werken. De SER is van mening dat meer maatwerk geleverd moet worden. Deze vorm van maatwerk kan zich uitten in een traject waarbij statushouders werken en tegelijkertijd Nederlands leren.¹³²

2.6 Conclusie

In dit hoofdstuk is aandacht besteed aan de structurele integratie, meer specifiek integratie op het gebied van arbeidsmarkt en inburgering door statushouders. In dit hoofdstuk is onderzocht in hoeverre de Nederlandse autoriteiten integratie van vluchtelingen op de arbeidsmarkt mogelijk maken. Vastgesteld kan worden dat de Nederlandse overheid zich inspant om integratie van vluchtelingen in de Nederlandse samenleving mogelijk te maken. Desondanks moet geconcludeerd worden dat vluchtelingen een kwetsbare rechtspositie hebben op de arbeidsmarkt. Zowel de fase tijdens de asielprocedure en verblijf in het azc als de fase na het verkrijgen van een verblijfsvergunning asiel en verblijf in de gemeente dragen bij aan die positie.

In de eerste fase wordt binnen het azc o.a. aandacht besteed aan vrijwilligerswerk.¹³³ Vrijwilligerswerk is gebonden aan verschillende regels die in de praktijk soms belemmerend werken. Inmiddels zijn het proces en de procedure van de vrijwilligersverklaring versoepeld, gericht op het stimuleren van het doen van vrijwilligerswerk door asielzoekers. Daarnaast heeft het landelijk project 'Aan de Slag' het doel om in gemeenten zoveel mogelijk asielzoekers en statushouders, die in de opvang verblijven, te betrekken bij vrijwilligerswerk in de gemeente. Al 18.505 keer namen azc-bewoners deel aan vrijwilligerswerk via het project.¹³⁴ Uit het monitor- en evaluatie onderzoek 'vrijwilligerswerk door asielzoekers en statushouders die in de opvang verblijven' van de Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid blijkt, dat het merendeel van de geïnterviewde Eritrese AZC-bewoners taal juist als een barrière ziet om vrijwilligerswerk te doen. Terwijl het stimuleren van vrijwilligerswerk mede is bedoeld om de Nederlandse taal en cultuur te leren. Toch doen zich activiteiten voor die taalbeheersing als voorwaarde stellen voor vrijwilligerswerk en in deze gevallen geldt dus niet, dat Nederlands geleerd kan worden tijdens vrijwilligerswerk. Er is hier dus sprake van een paradox.¹³⁵ Naast vrijwilligerswerk heeft de overheid ervoor gezorgd dat kansrijke asielzoekers (Syriërs en Eritreërs) kunnen deelnemen aan het Nederlandse taalonderwijs (NT2-les) tijdens de asielprocedure.¹³⁶ De Opvangrichtlijn daarentegen maakt geen onderscheid tussen kansrijke en niet-kansrijke asielzoekers. Voor deze laatste groep moet in het licht van het bevorderen van zelfstandigheid ook een programma ontwikkeld worden om de integratie te bevorderen.¹³⁷

In de tweede fase verblijft de statushouder in een gemeente. Vooraf aan de plaatsing in een gemeente voeren COA-medewerkers een arbeidsscreening uit en op basis daarvan wordt de statushouder gekoppeld aan een arbeidsmarktregio en vervolgens aan een gemeente, die de kans op werk en integratie moet vergroten.¹³⁸ Regiocoördinatoren, COA en gemeenten dragen dus zorg voor een doorlopende integratietraject vanaf het azc tot in de gemeente.¹³⁹ Inburgering vormt daarbij de

¹³² SER: ingrijpen overheid nodig om vluchteling aan het werk te krijgen

¹³³ WRR/CSP/WODC Policy Brief Geen tijd te verliezen december 2015.

¹³⁴ <www.aandeslag.info> laatst geraadpleegd op 13-02-2019

¹³⁵ Significant, Vrijwilligerswerk: stimulans voor tijdige participatie en integratie?, 9 januari 2018, p. 64

¹³⁶ Kamerstukken II 2016/17, 34334, nr. 23.

¹³⁷ Richtlijn 2013/33/EU van 26 juni 2013 tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming

¹³⁸ <http://www.regioatlas.nl/indelingen/indelingen_indeling/t/arbeidsmarktregio_s> laatst geraadpleegd op 20-3-2019

¹³⁹ <www.divosa.nl/startbijeekomst-screening-en-matching-vergunninghouders#achtergrond-van-het-project> laatst geraadpleegd op 20-03-2019

start van de participatie in de Nederlandse samenleving. In de praktijk blijkt, dat de inburgeringswet te wensen overlaat. De huidige inburgeringswet mist aan effectiviteit en doelmatigheid en om die redenen heeft minister Koolmees verbeterpunten van het inburgeringsbeleid voorgedragen. Ten eerste dient het taalniveau te worden verhoogd, namelijk van A2 naar B1.¹⁴⁰ Ten tweede dient inburgering onderdeel te worden van de Participatiewet, waarmee gemeenten regie krijgen over de uitvoering met als opdracht de effectiviteit van inburgering te vergroten.¹⁴¹ Of deze effecten en doelen wel zullen worden behaald, is maar de vraag. De heer Segers van de ChristenUnie is sceptisch over de belovende woorden van minister Koolmees, omdat er geen garanties zijn dat de integratie nu wel vlekkeloos zal verlopen.¹⁴² Wat betreft arbeid schetsen cijfers een zorgwekkend beeld. Uit het onderzoek van de CBS, blijkt een enorme afhankelijkheid van de bijstand. Anderhalf jaar na het verkrijgen van de verblijfsvergunning in 2014 ontving gemiddeld 90% van de 18- tot 65-jarigen een uitkering en in de meeste gevallen betreft het de bijstand. Tweeënhalf jaar na het verkrijgen van de verblijfsvergunning in 2014 daalt het percentage naar 84%. Statushouders die in 2014 een verblijfsvergunning kregen en 18 maanden later wel een baan hadden, daarvan werkte bijna de helft in de horeca. Daarnaast komen banen in de handel en in de uitzendbranche veel voor. Na 30 maanden werkte nog maar 36% in de horeca en steeg het aantal werkenden in de uitzendbranche van 17% naar 24%. Meestal betreft het een contract voor bepaalde tijd en deeltijdwerk.¹⁴³ Voor statushouders die in 2015 een verblijfsvergunning kregen, geldt eveneens een vergelijkbaar beeld: 90% van hen werkte in deeltijd en 89% had een contract voor bepaalde tijd.¹⁴⁴ De kans is groot dat statushouders, die geen vast contract krijgen, terugvallen op de bijstand. Tot nu toe blijkt, dat de Participatiewet niet doeltreffend genoeg is en in het ergste geval een draaideureffect creëert. Gemeenten geven eveneens aan, dat zij tegen tal van knelpunten aan lopen bij de uitvoering van de Participatiewet.¹⁴⁵ Beide fasen kenmerken zich door beleid dat niet de gewenste effecten en doelen bereikt. Zo is gebleken dat de voorinburgering in de asielzoekerscentra niet nauw aansluit op het inburgeringstraject in de gemeenten. Taal kan een barrière vormen voor het verrichten van (vrijwilligers)werk. Daarnaast hebben statushouders een geringe kans op de arbeidsmarkt. Gemeenten schatten dat ongeveer 60% van de vluchtelingen pas kansen op de arbeidsmarkt heeft na het volgen van een (aanvullende) opleiding, of door activeringsactiviteiten, zoals vrijwilligerswerk.¹⁴⁶ Statushouders die een reguliere baan hebben worden geconfronteerd met het fenomeen geringe vaste contracten. De arbeidsmarktintegratie van vluchtelingen verloopt dus nog steeds moeizaam en vereist meer maatwerk. Hierbij sluit ik mij aan bij de woorden van De Lange, dat de arbeidsmarktintegratie van vluchtelingen niet alleen veel sneller kan, maar ook vooral beter moet.¹⁴⁷ De SER heeft zich in haar advies aan de rijksoverheid uitgelaten over hoe de arbeidsmarktintegratie zou moeten uitzien. De SER is van mening dat meer maatwerk geleverd moet worden. Deze vorm van maatwerk kan het sterkst naar voren komen in één traject waarbij statushouders werken en tegelijkertijd Nederlands leren.¹⁴⁸ Het samenvoegen van elementen die structurele integratie kenmerken, zoals onderwijs en arbeid, in één traject kan wellicht tot betere resultaten leiden. Belemmerende factoren kunnen derhalve eerder worden signaleerd. Daarnaast wordt meer

¹⁴⁰ *Kamerstukken II 2017/18*, 34 584 I, p. 9-10

¹⁴¹ *Kamerstukken II 2017/18*, 34 584 I, p. 3

¹⁴² *Kamerstukken II 2017/18*, 32 824 nr. 235, p. 20

¹⁴³ CBS, 11 procent van statushouders heeft werk, april 2018

¹⁴⁴ CBS, Cohortstudie asiel, april 2018 <<https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2018/16/11-procent-van-statushouders-heeft-werk>> laatst geraadpleegd op 17-3-019

¹⁴⁵ Brief aan de gemeenteraad d.d. 1 oktober 2015, kenmerk: 524583.

¹⁴⁶ Kennisplatform Integratie & Samenleving, *Vluchtelingen aan het werk Enquête onder gemeenten over arbeidstoeleiding van statushouders*, juni 2016

¹⁴⁷ <<http://dare.uva.nl/personal/search?identificer=d09ae5b1-078a-45cf-a27f-66cc73c43e7a>> laatst geraadpleegd op 9-3-2019

¹⁴⁸ SER: ingrijpen overheid nodig om vluchteling aan het werk te krijgen

ruimte geboden voor maatwerk. Één traject vermindert overigens het aantal regels en maakt het eveneens overzichtelijk, zowel voor vluchtelingen als voor gemeenten. Het advies van de SER is derhalve in lijn met de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State uit 2017. In het voorgestelde traject kan aan statushouders meer maatwerk worden geboden. Deze werkwijze bewerkstelligt de – duurzame – arbeidsmarktintegratie van statushouders.¹⁴⁹

¹⁴⁹ ABRvS 11 januari 2017, zaaknummer 20162624/1/V4, ECLI:NL:RVS:2017:35.

Hoofdstuk 3: De rechtspositie van lichamelijke gehandicapten op de arbeidsmarkt.

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt onderzocht wat de rechtspositie is van lichamelijke gehandicapten op de Nederlandse arbeidsmarkt. Om de feitelijke en gewenste participatie van lichamelijke gehandicapten in kaart te brengen, is dit hoofdstuk als volgt opgebouwd: in paragraaf 3.2 worden de termen lichamelijke handicap en arbeidshandicap nader toegelicht. In paragraaf 3.3 wordt het belang van een inclusieve samenleving benadrukt. Vervolgens wordt ingegaan op de ontwikkeling van het huidige wettelijke kader, waarin zowel wordt ingegaan op de ontwikkeling van beleid rondom participatie van gehandicapten (paragraaf 3.4) als op het huidige beleid dat participatie voor deze groep mogelijk maken (paragraaf 3.5). In paragraaf 3.5 wordt eveneens het VN-Verdrag, de Participatiewet, banenafspraken en ondersteuningsmaatregelen besproken. Vervolgens wordt gekeken naar de positie van lichamelijke gehandicapten op de arbeidsmarkt (paragraaf 3.6). Tot slot wordt afgesloten met een conclusie in paragraaf 3.7.

3.2 Lichamelijke handicap en arbeidshandicap

Voor de definitie van het begrip ‘handicap’ is in dit onderzoek aangesloten bij de definitie uit artikel 1 van het VN-Gehandicaptenverdrag:

“Een handicap omvat personen met langdurige fysieke, mentale, intellectuele of zintuiglijke beperkingen die hen in wisselwerking met diverse drempels kunnen beletten volledig, effectief en op voet van gelijkheid met anderen te participeren in de samenleving.”

Personen en met een handicap hebben in een deel van het lichaam of de geest een beperking, waardoor het lichaam of de geest niet goed gebruikt kan worden.¹⁵⁰ Volgens de World Health Organization (1980) is het hebben van een handicap het ervaren van een nadeel door een individu.¹⁵¹ Uit de theorie blijkt dat het begrip handicap over het algemeen onderverdeeld wordt in verstandelijke handicap en lichamelijke handicap. Daarnaast wordt er ook vaak gesproken over een beperking. Het hebben van een beperking of handicap houdt in dat een persoon gezondheidsproblemen heeft. In deze scriptie zal voornamelijk worden gekeken naar de rechtspositie van personen met een langdurige fysieke handicap, oftewel lichamelijke handicap.¹⁵² Het aantal personen met een lichamelijke handicap betreft een grote groep. In 2016 was 10,9% van de Nederlandse bevolking tussen 19 en 65 jaar lichamelijk beperkt. In de provincie Gelderland betrof het een groep van 10,5% en in de provincie Noord-Brabant 11,6% in het zelfde jaar.¹⁵³ Mentaal zijn deze personen gezond en kunnen zij zelf aangeven wanneer er hulp nodig is, fysiek daarentegen zijn lichamelijke gehandicapten vaak hulp behoeftig met alledaagse taken zoals douchen en aankleden. De gezondheidsproblemen zorgen er namelijk voor, dat het uitvoeren van de dagelijkse handelingen bemoeilijkt worden.¹⁵⁴ Het is daarbij van belang om mensen met een lichamelijke handicap te

¹⁵⁰ Van Dale. (2018). Pocketwoordenboek Nederlands. Utrecht: Van Dale Uitgevers

¹⁵¹ World Health Organization. (1980). International Classification of Impairments, Disabilities and Handicaps. Geneva: World Health Organization

¹⁵² April 1991 vastgestelde WCC-standaard («Termen voor Gehandicapten») van de Nationale Raad voor de Volksgezondheid komt de term «lichamelijk gehandicapt» dan ook niet voor.

¹⁵³ <<https://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=83674ned&D1=3-6%2c12-16&D2=a&D3=0&D4=0%2c5-16%2c32%2c35-36%2c136-137%2c142%2c166%2c201%2c206%2c221%2c229%2c342%2c406&D5=l&VW=T>> laatst geraadpleegd op 5-4-2019

¹⁵⁴ Klerk, M. de, Fernee, H., Woittiez, I. & Ras, M. (2012). Meedoen met mensen met lichamelijke of verstandelijke beperkingen. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau

behandelen als ieder ander.¹⁵⁵ Hoe vanzelfsprekend dit ook klinkt, blijkt het tegendeel. Het hebben van een lichamelijke handicap vormt namelijk een omstandigheid, die de kans op eenzaamheid kan vergroten. Van belang is, dat de kwaliteit van leven van deze groep wordt gewaarborgd en een belangrijk onderdeel hiervoor is participatie.¹⁵⁶ Uit het rapportage participatiemonitor 2015 is gebleken dat mensen met een lichamelijke handicap actief deelnemen aan de samenleving op meerdere deelgebieden. Zoals het volgen van een opleiding, het verrichten van vrijwilligerswerk en betaald werk.¹⁵⁷ Desondanks zijn er verschillen tussen de algemene bevolking en mensen met een lichamelijke beperking in de mate van participatie. Dit is duidelijk zichtbaar op het gebied van betaald werk, hierin participeren mensen met een lichamelijke handicap minder vaak dan de algemene bevolking.¹⁵⁸ Echter het hebben van een handicap hoeft niet per se nadelig te zijn voor de positie op de arbeidsmarkt. In sommige gevallen kan volstaan met het aanbieden van passend werk of het aanpassen van de werkplek en soms kan alleen met gebruikmaking van voorzieningen gericht op persoonlijke ondersteuning op de werkplek mogelijk worden gemaakt voor werkgevers om deze groep in dienst te houden of nemen. Een grote groep, waaronder mensen met een lichamelijke beperking, hebben ongewild geen baan. Velen van hen voelen zich daardoor nutteloos en ervaren dat het niet hebben van een baan een negatieve invloed heeft op hun gezondheid en sociale contacten.¹⁵⁹ Lichamelijke gehandicapten die tevens arbeidsbeperkt zijn, hebben behoefte aan ondersteuning door de gemeente. Zij zijn niet zelfstandig, of alleen met gebruikmaking van voorzieningen gericht op persoonlijke ondersteuning op de werkplek, in staat om het wettelijk minimumloon te verdienen.¹⁶⁰ Deze groep is dus niet meteen bemiddelaar tot een reguliere baan en het leveren van maatwerk vanuit de gemeente is hierbij noodzakelijk. Met de invoering van de Participatiewet hebben gemeenten meer mogelijkheden om maatwerkondersteuning te bieden aan werkzoekenden met een arbeidshandicap en aan werkgevers die mensen met een arbeidshandicap in dienst willen nemen.¹⁶¹ De term arbeidshandicap wordt niet heel nauw omschreven. In het algemeen gaat het om personen met een arbeidsvermogen waarmee zij niet zelfstandig, of alleen met gebruikmaking van voorzieningen gericht op persoonlijke ondersteuning op de werkplek, het wettelijk minimumloon kunnen verdienen. Hieronder vallen ook mensen met een lichamelijke handicap.¹⁶² De meest kwetsbare groep betreft degenen die zelf niet voldoende toegerust zijn om volwaardig mee te doen in de samenleving en die een sociaal netwerk missen dat hen kan ondersteunen.¹⁶³ Uit het voorgaande hoofdstuk is gebleken, dat vluchtelingen vaak de taal niet goed beheersen. Daarnaast is het ook denkbaar, dat het sociale netwerk van een vluchteling beperkt is al dan niet bestaat en dat een deel van de vluchtelingen met een lichamelijke handicap niet voldoende is uitgerust om zelfstandig deel te nemen aan de samenleving. Er kan in dit opzicht gerust worden gesteld, dat een groot deel van de lichamelijke gehandicapte vluchtelingen tot deze kwetsbare groep behoort. Deze groep is niet meteen bemiddelaar tot een reguliere baan en het leveren van maatwerk vanuit de gemeente is hierbij noodzakelijk.

¹⁵⁵ Brenninkmeijer, J. H. (red.) 1997 *Basisboek handicap en samenleving*, p. 24

¹⁵⁶ NIVEL 2015, Deelname aan de samenleving van mensen met een beperking, ouderen en de algemene bevolking, p. 12.

¹⁵⁷ UWV Monitor Arbeidsparticipatie, Aan het werk zijn, komen en blijven van mensen met een arbeidsbeperking, 2015

¹⁵⁸ Rapportage participatiemonitor, Deelname aan de samenleving van mensen met een beperking, ouderen en de algemene bevolking, 2015, p. 20

¹⁵⁹ Ieder in, Zo werkt het, augustus 2018

¹⁶⁰ Putter de I., Cozijnsen R. & Rijken M. Het vergroten van arbeidsparticipatie onder mensen met een chronische ziekte of beperking; een werkwens alleen is niet voldoende, NIVEL, 2015

¹⁶¹ I. de Putter, R. Dozijnsen & M. Rijken, Het vergroten van arbeidsparticipatie onder mensen met een chronische ziekte of beperking; een werkwens alleen is niet voldoende, NIVEL, 2015, p. 1.

¹⁶² Putter de I., Cozijnsen R. & Rijken M. Het vergroten van arbeidsparticipatie onder mensen met een chronische ziekte of beperking; een werkwens alleen is niet voldoende, NIVEL, 2015

¹⁶³ Deelname aan de samenleving van mensen met een beperking, ouderen en de algemene bevolking, NIVEL 2015, p. 16.

3.3 Inclusieve samenleving

Bij een inclusieve samenleving krijgt iedereen de kans om mee te doen in de maatschappij. Daarbij is het de bedoeling dat er niemand buiten de boot valt. De overheid draagt hieraan bij door met inclusief beleid te werken, namelijk dat personen met een handicap vanzelfsprekend en op een gelijkwaardige manier aan alle aspecten van het maatschappelijke leven kunnen deelnemen.¹⁶⁴ Deelnemen aan het maatschappelijk leven kan ook wel worden omschreven als participeren of meedoen in de samenleving. Meedoen omvat hierbij meerdere betekenissen. Je kunt meedoen door betrokken te zijn bij de maatschappij of door actief deel te nemen aan activiteiten buitenshuis. In dit hoofdstuk wordt de betekenis ‘betrokkenheid bij de maatschappij’ gehanteerd. Meer specifiek betrokken zijn in de maatschappij door participatie op het gebied van arbeid.¹⁶⁵ Inclusief beleid is hierbij van belang, omdat dit bijdraagt aan het bevorderen van participatie en zelfredzaamheid.¹⁶⁶ Inclusie heeft betrekking op de ontwikkeling van gelijkwaardige participatie van een meer achtergestelde bevolkingsgroep in de maatschappij aan sociale voorzieningen zoals onderwijs en arbeid.¹⁶⁷ In de voorgaande paragraaf is gebleken, dat gehandicapten ten opzichte van de algemene bevolking niet in gelijke mate participeren op de arbeidsmarkt. Het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (hierna: VN-Verdrag) vormt een leidraad voor de overheid om te zorgen, dat de positie van personen met een handicap verbetert. Het VN-verdrag is in het leven geroepen, omdat ondanks het opstellen van andere verdragen, zoals bijvoorbeeld de Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens en het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten, mensen met een handicap nog steeds gediscrimineerd worden. Zo is o.a. gebleken dat mensen met een handicap vaker in armoede leven en geen veilige leefomstandigheden hebben.¹⁶⁸

3.4 Historische ontwikkeling

De wens voor een inclusieve samenleving gaat veel verder terug dan vaak gedacht. Voor gehandicapten is dit in ieder geval met zekerheid te stellen. Begin van de twintigste eeuw constateerde men, dat mensen met een arbeidshandicap nauwelijks door stromen naar een baan. In reactie hierop werd op 31 augustus 1927 de Nederlandse Vereniging tot bevordering van de arbeid door onvolwaardigen (AVO) opgericht. Deze vereniging pleitte voor arbeidsplaatsen voor mensen met een arbeidsbeperking. Volledige integratie in de samenleving of pogingen daartoe blijkt slechts gering sprake van te zijn.¹⁶⁹ Een echte ommekeer in de dienstverlening aan en belangenbehartiging van gehandicapten begint pas merkbaar te worden na 1948. In dat jaar ondertekende Nederland de Verklaring van de Rechten van de Mens (UVRM)¹⁷⁰ waarin het recht op arbeid voor iedereen is opgenomen.¹⁷¹ En om dit recht ten uitvoer te brengen, ontstond in 1950 de gemeentelijke sociale

¹⁶⁴ Beltman, H., Felten, H., Oude Avenhuis, A. & Boer, R. de. (2010). *Iedereen Binnenboord: Inclusief beleid in de praktijk*. Den Haag: VNG.

¹⁶⁵ Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2013). *Gezondheid en maatschappelijke participatie*. Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu

¹⁶⁶ Beltman, H., Felten, H., Oude Avenhuis, A. & Boer, R. de. (2010). *Iedereen Binnenboord: Inclusief beleid in de praktijk*. Den Haag: VNG.

¹⁶⁷ Bolsenbroek, A. & Houten, D. van (2010). *Werken aan een inclusieve samenleving, goede praktijken* (1e druk). Amsterdam: Uitgeverij Nelissen

¹⁶⁸ Rijksoverheid. (2007). *VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap*. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2016/12/23/vn-verdrag-inzake-de-rechten-van-personen-met-een-handicap>

¹⁶⁹ J.M. Boot, M.H.J.M. Knapen, *De Nederlandse gezondheidszorg*, Houten 2015, p. 32

¹⁷⁰ Trb. 1969, 99

¹⁷¹ Artikel 23 UVRM

werkvoorziening voor handarbeiders (hierna: GSW). De gedachten was om de arbeidsgeschiktheid van lichte gehandicapte personen zoveel mogelijk onder aangepaste omstandigheden te bevorderen, herstellen of in stand te houden. Om zodoende deze groep door te laten stromen naar regulier werk.¹⁷² Vanaf 1962 werd de GSW eveneens opengesteld voor personen met een zware lichamelijke handicap en voor verstandelijk gehandicapten.¹⁷³ Aan dit onderscheid werd een einde gemaakt in het 'European Seminar on Sheltered Employment', dat in 1959 in Den Haag plaats vond. Sheltered Employment wordt vertaald tot beschutte arbeid. Daar werd vastgelegd, dat het recht op arbeid voor iedere gehandicapte, overeenkomstig zijn bekwaamheden, hetzelfde is als ieder ander lid van de samenleving.¹⁷⁴ Dit had het gevolg dat het aantal werknemers dat onder de GSW-regeling viel enorm steeg. Met als resultaat dat deze landelijke regeling werd vervangen door een wettelijke regeling. Het voorstel hiertoe werd in 1968 ingediend en in de bijbehorende Memorie van Toelichting was het volgende opgenomen:

“de sociale werkvoorziening verschaft gehandicapten arbeid binnen de grenzen van hun mogelijkheden en een vast inkomen; maakt hen tot producenten in plaats van uitsluitend consumenten; verleent hun een sociale status en een rechtspositie als werknemer; en biedt hun de gelegenheid tot ontplooiing van hun nog aanwezige capaciteiten en tot contacten met vele mensen”.¹⁷⁵

Indien voor gehandicapten geen geschikte werk op de arbeidsmarkt kan worden gevonden, dan dient in het kader van de Wet Sociale Werkvoorziening (hierna: Wsw) hiervoor te worden gezorgd. Door bijvoorbeeld een werkplek op te richten waar gehandicapten onder aangepaste omstandigheden alsnog kunnen werken.¹⁷⁶ De GSW daarentegen was enkel bedoeld voor voor mensen met een beperking die tot arbeid in staat zijn, maar toch geen regulier werk konden krijgen. Het 'European Seminar on Sheltered Employment' resulteerde in de mogelijkheid om de arbeidsgeschiktheid zoveel mogelijk te herstellen, bevorderen en in stand te houden.¹⁷⁷ Echter stelde dit toentertijd niet veel voor. Zo verschaft het min of meer nuttige bezigheid aan lichamelijke of verstandelijke gehandicapten, tegen vergoeding van een zakgeld. 'Sheltered Employment' evolueerde geleidelijk in dezelfde richting als de term sociale werkvoorziening. Namelijk van een enigszins gemoderniseerde werkverschaffing voor langdurig werklozen tegen een minimaal loon, naar het creëren van diverse vormen van productiewerk tegen een behoorlijk loon en aangepast aan diverse categorieën van gehandicapten.¹⁷⁸ Tegelijkertijd vond een ontwikkeling plaats van grote sociale werkbedrijven, waarin gehandicapten vrij waren in de keuze van werkzaamheden, werkmethoden en bereid waren om deze zo nodig te wijzigen. Bij de uitvoering van de werkzaamheden wordt voortdurend gewaakt over het welzijn van betrokkenen.¹⁷⁹ In de jaren '70 en '80 kon de sociale werkvoorziening zich voortdurend ontplooiën zonder al te veel in het middelpunt te staan van politieke en publieke belangstelling. Bovendien was de rijkssubsidie toen nog een openeind financiering. Met andere woorden, het Rijk paste vrijwel automatisch het verschil bij tussen de uitgaven en de inkomsten. Echter in 1989 kwam daar verandering in door de invoering van de budgetfinanciering.¹⁸⁰ De sociale werkbedrijven moeten sindsdien 'marktconform' werken. Dit houdt in dat deze bedrijven hun

¹⁷² Kamerstukken II 1965-1966, 8609 nr. 3, p. 8-9

¹⁷³ Kamerstukken II 1965-1966, 8609 nr. 3, p. 10-11

¹⁷⁴ William A., G. 'Sheltered Employment of the Disabled: an international survey' World Commission on Vocational Rehabilitation, 1966.

¹⁷⁵ Kamerstukken II 1965/66, 8609, nr. 3, p. 12

¹⁷⁶ Kamerstukken II 1965/66, 8609, nr. 3, p. 11

¹⁷⁷ Kamerstukken II 1965/66, 8609, nr. 3, p. 1

¹⁷⁸ Kamerstukken II 1965/66, 8609, nr. 3, p. 11

¹⁷⁹ Kamerstukken II 1965/66, 8609, nr. 3, p. 12

¹⁸⁰ Stb. 1988, 440.

doelstelling moeten zien te bereiken binnen het toegekende budget. Het budget is gebaseerd op het aantal gehandicapten in dienst en de mate waarin die werknemers arbeidsgehandicapt zijn. Vanaf toen draaien gemeenten op voor de tekorten in de exploitatie van het sociale werkbedrijf. Dit leidde natuurlijk tot een omslag in de uitvoering van de sociale werkvoorziening. De kosten moesten voor een steeds groter deel bedrijfsmatig worden terugverdiend op de markt met goederen en diensten.¹⁸¹ Winstoogmerk bleef echter de boventoon voeren. Dit blijkt uit het adviesrapport over de Wsw van de commissie de Vries. De commissie concludeerde, dat het systeem van de Wsw gemeenten en bedrijven in de sociale werkvoorziening, te weinig stimuleert om gehandicapten door te laten stromen naar regulier werk. Sterker nog gemeenten en sociale werkbedrijven hebben er financieel belang bij om de meest productieve Wsw'ers binnen het sociale werkbedrijf te laten werken. Terwijl een groot gedeelte van hen prima in staat is om, met eventuele begeleiding, bij een gewone werkgever te werken.¹⁸² Dit gaf aanleiding om te komen met een nieuwe wet, namelijk de Participatiewet.¹⁸³

3.5 Wettelijk kader

Het VN-Verdrag dient er zorg voor te dragen, dat de positie in de maatschappij van personen met een handicap sterker wordt. De overheid is daarbij verplicht om maatregelen te nemen, zodat personen met een handicap volwaardig kunnen meedoen in de samenleving en gelijke behandeling wordt bevorderd.¹⁸⁴ De Participatiewet draagt hieraan bij door ervoor te zorgen dat er een arbeidsmarkt ontstaat die plaats biedt voor mensen met en zonder een beperking. Arbeidsgehandicapten moeten in staat worden gesteld om zo veel mogelijk zelfstandig mee te kunnen doen aan de samenleving, bij voorkeur participatie via werk.¹⁸⁵ De Participatiewet sluit aan bij artikel 27 uit het VN-Verdrag, omdat bij beide het recht op arbeid wordt gewaarborgd. Uit het rapportage participatiemonitor 2015 blijkt, dat mensen met een lichamelijke handicap actief deelnemen aan de samenleving op meerdere deelgebieden. Desondanks zijn er verschillen tussen de algemene bevolking en mensen met een lichamelijke beperking in de mate van participatie op de arbeidsmarkt. Mensen met een lichamelijke handicap participeren minder vaak dan de algemene bevolking.¹⁸⁶ In de opzicht is het relevant om te achterhalen in hoeverre de Participatiewet in overeenstemming is met het VN-verdrag. In de volgende paragrafen zal hier aandacht aan worden besteden.

3.4.1 VN-verdrag voor gehandicapten

Op 14 juli 2016 het VN-verdrag door Nederland geratificeerd en in werking getreden. Het verdrag beoogt een inclusieve samenleving en draagt staten op tot verwezenlijking daarvan. Mensen met een beperking moeten zoveel mogelijk in staat worden gesteld op gelijke voet met anderen te participeren.¹⁸⁷ Relevant daarbij is, dat het VN-Verdrag geen nieuwe rechten in het leven roept. Het VN-Verdrag geeft daarentegen een verder toegepaste uitwerking van de rechten en verplichtingen

¹⁸¹ Stb. 1997, 466.

¹⁸² *Kamerstukken II* 2008/09, 29 817, nr. 40,

¹⁸³ Sociaal en Cultureel Planbureau, *Van sociale werkvoorziening naar participatiewet*, september 2018, p.

¹⁸⁴ Division for Social Policy and Development Disability. (2014). Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD). Geraadpleegd van <https://www.un.org/development/desa/disabilities/convention-on-the-rights-of-persons-with-disabilities.html>

¹⁸⁵ *Kamerstukken II*, 2015/16, 34 352, nr. 1 p.19

¹⁸⁶ Rapportage participatiemonitor, Deelname aan de samenleving van mensen met een beperking, ouderen en de algemene bevolking, 2015, p. 20

¹⁸⁷ A. Swarte, *Het verbod van discriminatie vanwege een handicap of chronische ziekte wint aan terrein*, NTM-NJCMBul. 2015/4, p.2

die voortvloeien uit bestaande mensenrechtenverdragen.¹⁸⁸ Zo voorziet het verdrag in het recht op zelfstandig wonen, volgen van onderwijs, gebruik van openbaar vervoer en arbeid voor mensen met een handicap. De overheid is momenteel stapsgewijs bezig met het uitvoeren van de implementatie van het VN-verdrag. Dit is onder andere te zien aan de opkomst van lokale inclusieagenda's in verschillende gemeenten, waaronder gemeente Tilburg.¹⁸⁹ Ondanks dit verdrag is geconstateerd, dat gehandicapten in Nederland hinder ondervinden van hun beperkingen op gebieden als toegankelijkheid, wonen, onderwijs en arbeidsmarkt. Dit gegeven komt voort uit de rapportage van het college voor de rechten van de mens.¹⁹⁰ Dit college houdt toezicht op de naleving van het verdrag en de manier waarop het verdrag in de praktijk wordt gebracht. Dit college publiceert jaarlijks een rapportage over het VN-Verdrag met de stand van zaken in Nederland en doet aanbevelingen aan de regering. Deze eerste rapportage bestrijkt het eerste jaar dat het verdrag in Nederland van kracht was, dus de periode van 14 juli 2016 tot 14 juli 2017.¹⁹¹ Driekwart van de mensen die deel hebben genomen aan het onderzoek van het College naar de ervaringen van mensen met een beperking, geeft aan knelpunten op het terrein van arbeid te ondervinden. Met name bij toegang tot werk worden problemen ervaren. Redenen zijn dat vaak weerstand en vooroordelen worden ervaren bij de werkgever. Daarnaast ervaren gehandicapten een gebrek aan kennis over en begrip voor hun beperking. Maar ook wordt ervaren dat onvoldoende ondersteuning en aanpassingen worden geboden bij het vinden en uitvoeren van werk. Het is dan niet vreemd dat het college van mening is, dat de situatie waarin het vanzelfsprekend is dat mensen met een beperking werken nog ver te zoeken is.¹⁹²

3.5.2 Participatiewet

De Participatiewet heeft het doel om meer kansen te bieden, aan mensen met een beperking, op de arbeidsmarkt.¹⁹³ Met de Participatiewet streeft het kabinet naar een inclusieve arbeidsmarkt. Een arbeidsmarkt die dus plaats biedt aan iedereen met arbeidsvermogen naar werk toe te leiden en bij voorkeur naar regulier werk. Participatie draagt niet alleen bij aan financiële en economische zelfstandigheid, maar draagt ook bij aan een gevoel van eigenwaarde en levert een bijdrage aan de sociale cohesie en de economie.¹⁹⁴ Diegenen die aanspraak kunnen maken op deze wet, zijn personen met arbeidsvermogen die zijn aangewezen op, al dan niet tijdelijke, ondersteuning om in eigen bestaan te voorzien en/of op ondersteuning om aan het werk te komen.¹⁹⁵ Voorheen was de sociale zekerheid verspreid over drie regelingen: de Wwb (Wet werk en bijstand), de Wsw en mensen met arbeidsvermogen in de Wajong (Wet arbeid jong gehandicapten).¹⁹⁶ Participatiewet vervangt (deels) deze drie wetten. Met de Participatiewet wilt het kabinet de kans op werk voor personen met een arbeidsbeperking vergroten. De Participatiewet bevat verschillenden maatregelen waarmee het voor werkgevers aantrekkelijker wordt om personen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen. Zodoende zorgt de wet ervoor dat ook personen met een handicap kunnen

¹⁸⁸ Trb. 2007, 169 33990, nr. 3

¹⁸⁹ <<https://www.wijzijnzet.nl/projecten/tilburg-voor-iedereen>>, laatst geraadpleegd 15-05-2019

¹⁹⁰ VN-verdrag handicap in Nederland, *Jaarlijkse rapportage over de naleving van het VN-verdrag handicap in Nederland*, december 2017

¹⁹¹ Artikel 33.2 Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap

¹⁹² VN-verdrag handicap in Nederland, *Jaarlijkse rapportage over de naleving van het VN-verdrag handicap in Nederland*, december 2017, p. 23

¹⁹³ *Kamerstukken II* 2011/12, 33 161, nr. 3 p. 4

¹⁹⁴ *Kamerstukken II* 2016/17, 34 578, nr. 3 p. 1

¹⁹⁵ *Kamerstukken II* 2011/12, 33 161, nr. 3

¹⁹⁶ <<http://www.gemeenteloket.minszw.nl/dossiers/werk-en-inkomen/participatiewet/gemeentelijke-taken.html>> laatst geraadpleegd op 7-5-2019

deelnemen in de samenleving.¹⁹⁷ De participatie legt, in vergelijking tot andere regeling, meer de nadruk op uitstroom naar regulier werk. Gemeente krijgen hierbij een uitgebreide rol en een instrumentarium aan voorzieningen, zoals loonkostensubsidie en beschut werk. De Participatiewet bevat hoofdlijnen die een gemeente in gemeentelijke verordeningen binnen de grenzen van die wet dient uit te werken. De gedachte hierachter is dat een gemeente maatwerk kan leveren en kan inschatten welke regelingen op gemeentelijk niveau noodzakelijk zijn, omdat zij dichterbij de burger staat.¹⁹⁸ Met de wet wordt getracht de onderkant van de arbeidsmarkt aan het werk te krijgen en het liefst natuurlijk via regulier werk en anders via beschut werk.¹⁹⁹ De Participatiewet sluit daarbij aan op artikel 27 uit het VN-Verdrag, omdat bij beide het recht op arbeid wordt gewaarborgd. Desondanks heeft de Participatiewet nog niet de gewenste resultaten. In het rapport van de NIVEL, waarin de trends in de werk- en inkomenssituatie van mensen met een chronische ziekte of beperking in kaart is gebracht, blijkt dat voor de periode 2008-2016 en 2013-2016, geen verandering zichtbaar is in de totale participatie van mensen met een lichamelijke beperking. Sterker nog binnen de algemene bevolking is de totale participatie in de periode 2008-2016 alleen maar afgenomen.²⁰⁰ Uit de ervaringsonderzoek blijkt dat gemeenten na een aanloop hun rol ook hebben opgepakt. Gemeenten hebben ten opzichte van 2015 een flinke stap gezet in de uitvoering van de Participatiewet. Enkele voorbeelden, de processen en kennis over de Participatiewet en de doelgroep zijn inmiddels op orde. De investeringen in kennisopbouw, training en samenwerking met scholen hebben goed uitgepakt.²⁰¹ Dat gemeenten het steeds beter doen blijkt ook uit de Statistiek Re-integratie Gemeenten (SRG). In 2017 heeft het inzetten van een voorziening voor de duur van 1 jaar voor 15.070 mensen geleid tot een baan. In 2018 steeg het aantal naar 15.930 mensen.²⁰²

3.5.3 De Wet Banenafpraak

Het kabinet heeft samen met de sociale partners een afspraak gemaakt over het aan de slag helpen van mensen met een arbeidsbeperking.²⁰³ Dat is noodzakelijk vanwege de ongunstige economische situatie waarin Nederland zich op dit moment bevindt. Werkloosheid, vergrijzing, technologische vooruitgang en voortdurende veranderingen in de wereldeconomie drukken zwaar op de Nederlandse economie en arbeidsmarkt. De aanpak vraagt om het inzetten van alle mensen die kunnen werken op de arbeidsmarkt. Voor arbeidsgehandicapten is het vaak lastiger om een reguliere baan te vinden. Werkgevers stellen zich volgens de afspraak garant voor 2.500 extra banen in 2014, 5.000 extra banen in 2015 en olopend met 1.000 banen per jaar. In het jaar 2020 dienen er 10.000 extra banen te zijn, totdat in 2026 een aantal van 100.000 is bereikt. In aanvulling daarop stelt de overheid zich garant voor 2.500 extra banen per jaar vanaf 2014, tot een maximum is bereikt van 25.000 banen. Zowel de regering als de sociale partners onderschrijven het belang om meer mensen met een arbeidsbeperking te laten participeren op de arbeidsmarkt. Mensen die moeilijk aan de slag kunnen worden geholpen doordat sociale partners samen met gemeenten op regionaal niveau Werkbedrijven opzetten. Met deze baangarantie stellen werkgevers zeker, dat er ook werk is voor deze mensen op de arbeidsmarkt.²⁰⁴ Desondanks blijkt uit de rapportage van het college, dat de Wet

¹⁹⁷ Rijksoverheid. (2017). Implementatieplan VN Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/convenanten/2017/03/13/implementatieplan-vn-verdrag-inzake-de-rechten-van-personen-met-een-handicap>

¹⁹⁸ *Kamerstukken II* 2011/12, 33 161, nr. 3 p. 4

¹⁹⁹ <http://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/dossiers/contouren_participatiewet.jsp> laatst geraadpleegd 5-5-2019

²⁰⁰ Participatiemonitor 2008-2016, NIVEL 2018, p. 22

²⁰¹ Brief van 8 december 2017, Kamerstuk 34 352, nr. 76

²⁰² <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2018/13/srg-uitstroom-fase-1-2017> , <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2019/14/srg-uitstroom-fase-1-2018>

²⁰³ Zie voor meer informatie over de banenafpraak en de quotumwet: <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2014/07/01/wetsvoorstel-banenafpraak-en-quotum-arbeidsbeperkten.html>

²⁰⁴ *Kamerstukken II*, 2012/13, 33 566, nr. 15

banenafpraak vaak niet tot duurzame banen leidt. Uit de interviews van het college met verschillende organisaties komt naar voren, dat de banen waar mensen met een beperking in terecht komen tijdelijk zijn of detacheringen betreffen. Ook komt het weleens voor dat werkgevers mensen met een beperking binnen twee jaar ontslaan, omdat zij na twee jaar anders verplicht zijn een ontslagvergoeding aan de werknemer te betalen. Het college is op basis van bovengenoemde cijfers en knelpunten van mening, dat meer nodig is om ervoor te zorgen dat mensen met een beperking duurzaam aan de slag komen en blijven.²⁰⁵

3.5.4 Ondersteuningsmaatregelen

Krachtens artikel 27 VN-Verdrag heeft de Staat de taak om gelijkheid en non-discriminatie op de arbeidsmarkt en op de werkvloer te garanderen door middel van passende wetgeving (structurele voorziening) en beleid. Als een werkplek tijdelijk of blijvend moet worden aangepast door de handicap van een persoon dan is de Staat als werkgever verplicht om, op verzoek van de gedupeerde, een redelijke doelmatige aanpassing te treffen of te waarborgen dat de werkgever dit doet. Indien een verzoek voor een doeltreffende aanpassing wordt geweigerd kan om een oordeel worden gevraagd aan het College voor de Rechten van de Mens.²⁰⁶ Implementatie van het VN-Verdrag brengt tevens met zich mee dat de Staat collectieve voorzieningen moet treffen om gelijkheid tot en op de werkvloer te bevorderen en garanderen.²⁰⁷ Door middel van gelijke behandelingswetgeving zoals opgenomen in de WGBh/cz kan de Staat een dergelijke voorziening treffen.²⁰⁸ Daarnaast zijn gemeenten op basis van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) verplicht burgers bij te staan die zonder hulp niet zelfstandig thuis kunnen blijven wonen en die hulp nodig hebben om mee te doen in onze samenleving.²⁰⁹ In feite zou onder andere met deze wetgeving moeten worden gerealiseerd, dat ook lichamelijke gehandicapten vluchtelingen kunnen deelnemen aan het maatschappelijk leven. Welke ondersteuning een hulpbehoevende nodig heeft, wordt onderzocht door de gemeente. De gemeente neemt een besluit naar aanleiding van het gesprek met de Wmo-consulent. Tijdens het gesprek wordt na gegaan of een algemene voorziening toereikend is, indien dit niet het geval is wordt gekeken of een maatwerkvoorziening meer oplossingen biedt. Kritiek vanuit dit oogpunt is dat het wemelt van de regels en iedere gemeente eigen beleidsregels en verordeningen heeft ter invulling van de uitvoering van de Wmo.²¹⁰

3.6 Rechtspositie op de arbeidsmarkt.

Krachtens artikel 27 van het VN-verdrag handicap hebben mensen met een beperking recht op werk, net als ieder ander. Dit recht behelst het recht op een toegankelijke werkomgeving en goede arbeidsomstandigheden. Nederland moet waarborgen en bevorderen dat mensen met een beperking aan de arbeidsmarkt deelnemen. Daarbij dienen mensen met een beperking ondersteund te worden bij het vinden, verwerven en behouden van werk. Het hebben van werk draagt dan ook bij aan het algemene beginsel van artikel 3 (c) van het verdrag, dat zich richt op volledige en daadwerkelijke participatie in de samenleving. De Participatiewet speelt een prominente rol in het

²⁰⁵ VN-verdrag handicap in Nederland, Jaarlijkse rapportage over de naleving van het VN-verdrag handicap in Nederland, december 2017, p. 23

²⁰⁶ CRM 14 februari 2019, zaaknummer: 2018-0385

²⁰⁷ VN-verdrag handicap in Nederland, Jaarlijkse rapportage over de naleving van het VN-verdrag handicap in Nederland, december 2017, p. 23

²⁰⁸ Artikel 4 WGBh/cz.

²⁰⁹ <www.movisie.nl> laatst geraadpleegd op 14-03-2019

²¹⁰ <https://www.limburger.nl/cnt/dmf20160304_00011810/bezwaar-maken-tegen-wmo-wie-durft> laatst geraadpleegd op 14-03-2019

bemiddelen van o.a. lichamelijke gehandicapten naar de arbeidsmarkt.²¹¹ Uit de statistieken van de CBS blijkt, dat in 2018 maar liefst 4,2 miljoen personen, tussen 15 en 75 jaar, geen betaald werk hebben. Een deel van hen behoort tot de werkloze beroepsbevolking, namelijk personen die op zoek zijn naar werk en daarvoor ook direct beschikbaar zijn. Het grootste deel van hen, zonder betaald werk, behoort echter tot de niet-beroepsbevolking. Van de groep niet-beroepsbevolking voelde ruim 1,2 miljoen personen zich belemmert bij het verkrijgen van werk door een langdurige ziekte, aandoening of handicap. Overgrote meerderheid van de mensen met een belemmering voelt zich zelfs sterk belemmerd. Vanaf 2015 tot 2018 groeide het aandeel mensen met een belemmering binnen de groep niet-beroepsbevolking van 26% naar 30%.²¹² Deze personen kunnen vanwege een beperking niet deel nemen aan het reguliere productieproces. Het aantal personen dat niet meer past op de huidige arbeidsmarkt, groeit nog steeds. Oorzaak hiervan is een groeiende misfit tussen de mogelijkheden en de capaciteiten van beperkte personen, maar ook de eisen die de reguliere arbeidsmarkt stelt. Deze misfits op de arbeidsmarkt is voornamelijk ontstaan, doordat functies op de reguliere arbeidsmarkt in de afgelopen jaren steeds complexer zijn geworden.²¹³ In de afgelopen jaren zijn steeds meer gevarieerde functies ontstaan, die meer verantwoordelijkheden en niveaus hebben. Daarnaast wordt er ook steeds meer in teamverband gewerkt, waarbij de teams ook steeds meer een eigen regie kunnen voeren over de wijze waarop het werk georganiseerd wordt. Vooral het werken in teamverband eist van teamleden dat zij breed inzetbaar en uitwisselbaar zijn. Met als gevolg, dat de taakeisen voor reguliere functies steeds verder omhoog gingen. Zowel binnen bedrijven als binnen de vakbeweging is het beeld ontstaan, dat dergelijke functies de standaard moeten zijn en dat eenvoudige functies met een repetitief karakter eigenlijk niet meer passend zijn in de huidige samenleving. Met als gevolg dat er op de arbeidsmarkt twee tegengestelde tendensen voordoen. Aan de bovenkant van het functiegebouw is de tendens om mensen zoveel mogelijk in te zetten op hun competenties, blijkend uit diploma's en certificaten. Terwijl aan de onderkant van het functiegebouw vooral functies in elkaar geschoven worden. Voor mensen met beperkingen, maar ook voor vluchtelingen verminderen daardoor de kansen om te participeren op de reguliere arbeidsmarkt. Eenvoudige functies worden gekenmerkt door een sterk repetitief karakter en weinig eigen verantwoordelijkheid. Deze functies brengen negatieve consequenties met zich mee, zoals hoog verzuim, geringe motivatie en ongewenst gedrag.²¹⁴ Arbeidsgehandicapten zijn oververtegenwoordigd in beroepen met een relatief laag opleidingsniveau, zoals landbouwers, bosbouwers en vissers, elementaire beroepen, assemblagemedewerkers en bedieners machines en installaties. Werknemers met een handicap worden vaker onderbenut en zijn minder breed inzetbaar. Daarnaast hebben zij een lagere productiviteit en zijn vaker met ziekteverlof. Met als gevolg dat arbeidsgehandicapten over het algemeen minder tevreden zijn met hun baan dan niet-arbeidsgehandicapten. De kans is groot dat deze groep, na verkrijging van een baan via de re-integratievoorzieningen van de gemeente, terugvalt op de bijstand. In dit opzicht kan niet anders worden geconcludeerd dan, dat arbeidsgehandicapten een kwetsbare positie hebben op de Nederlandse arbeidsmarkt. Om arbeidsgehandicapten duurzaam te laten participeren op de arbeidsmarkt is het belangrijk om ervoor te zorgen dat zij in beroepen/sectoren worden ingezet waarin zij ook op langere termijn een goede kans hebben om aan het werk te blijven. De huidige sectoren waarin arbeidsgehandicapten oververtegenwoordigd zijn betreffen: industrie, welzijn,

²¹¹ VN-verdrag handicap in Nederland, Jaarlijkse rapportage over de naleving van het VN-verdrag handicap in Nederland, december 2017, p. 23

²¹² <<https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2019/13/30-procent-niet-werkenden-door-ziekte-belemmerd>> laatst geraadpleegd op 15-04-2019

²¹³ Zijlstra, F.R.H., Mulders, H.P.G. & Nijhuis, F.J.N. (2012). Inclusieve organisaties. Op weg naar duurzame arbeidsparticipatie. Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken, 28(1), 21-29.

²¹⁴ Boer, P. den (2010). Tijdreeksen werkzame beroepsbevolking naar beroepsprestige, sociaal-economische status en sociale klasse. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.

landbouw, bosbouw en visserij en voedings- en genotmiddelenindustrie. Deze sectoren zullen de komende jaren niet of gering groeien. Waardoor het voor werkende arbeidsgehandicapten naar verwachting moeilijk zal zijn om hun baan in een van deze sectoren te behouden. Voor (lichamelijke) gehandicapten in de bijstand zal instroom in een van deze sectoren waarschijnlijk weinig kansen bieden op een reguliere baan.²¹⁵

3.7 Conclusie

Een belangrijk onderdeel voor de kwaliteit van leven van mensen met een lichamelijke handicap is participatie.²¹⁶ Met de Participatiewet streeft het kabinet naar een inclusieve arbeidsmarkt. Een arbeidsmarkt die dus plaats biedt aan iedereen met arbeidsvermogen naar werk toe te leiden en bij voorkeur naar regulier werk.²¹⁷ Uit het rapportage participatiemonitor 2015, is gebleken dat mensen met een lichamelijke handicap actief deelnemen aan de samenleving op meerdere deelgebieden. Zoals het volgen van een opleiding, het verrichten van vrijwilligerswerk en betaald werk. Desondanks zijn er verschillen tussen de algemene bevolking en mensen met een lichamelijke beperking in de mate van participatie. Dit is duidelijk zichtbaar op het gebied van betaald werk, hierin participeren mensen met een lichamelijke handicap minder vaak dan de algemene bevolking.²¹⁸ Toch hoeft het hebben van een handicap niet per se nadelig te zijn voor de positie op de arbeidsmarkt. Het is namelijk heel goed mogelijk om mensen met een lichamelijke handicap in dienst te houden of nemen, door het aanbieden van passend werk of door de werkplek aan te passen. Lichamelijke gehandicapten die tevens arbeidsbeperkt zijn, hebben wel behoefte aan ondersteuning door de gemeente. Zij zijn niet zelfstandig, of alleen met gebruikmaking van voorzieningen gericht op persoonlijke ondersteuning op de werkplek, in staat om het wettelijk minimumloon te verdienen.²¹⁹ Deze groep is dus niet meteen bemiddelaar tot een reguliere baan en het leveren van maatwerk vanuit de gemeente is hierbij noodzakelijk. Met de invoering van de Participatiewet hebben gemeenten meer mogelijkheden om maatwerkondersteuning te bieden aan werkzoekenden met een arbeidsbeperking en aan werkgevers die mensen met een arbeidsbeperking in dienst willen nemen.²²⁰ Met de wet wordt getracht de onderkant van de arbeidsmarkt aan het werk te krijgen en het liefst natuurlijk via regulier werk en anders via beschut werk.²²¹ De Participatiewet is daarmee in lijn met artikel 27 VN-Verdrag, omdat bij beide het recht op arbeid wordt gewaarborgd. Echter in de praktijk heeft de Participatiewet nog niet het gewenste resultaat. In het rapport van de NIVEL, waarin de trends in de werk- en inkomenssituatie van mensen met een chronische ziekte of beperking in kaart is gebracht, blijkt dat voor de periode 2008-2016 en 2013-2016, geen verandering zichtbaar is in de totale participatie van mensen met een lichamelijke beperking. Sterker nog binnen de algemene bevolking is de totale participatie in de periode 2008-2016 alleen maar afgenomen.²²² Toch hebben gemeenten, na een aanloop, hun rol opgepakt en ten opzichte van 2015 grote stappen gezet in de uitvoering van de Participatiewet.²²³ Bovendien groeit het aantal mensen die in de bijstand

²¹⁵ Research Centre for Education and the Labour Market | ROA ROA-R-2015/6 De arbeidsmarkt naar opleiding en beroep tot 2020 P. 121-122

²¹⁶ Deelname aan de samenleving van mensen met een beperking, ouderen en de algemene bevolking, NIVEL 2015, p. 12.

²¹⁷ *Kamerstukken II* 2016/17, 34 578, nr. 3 p. 1

²¹⁸ Deelname aan de samenleving van mensen met een beperking, ouderen en de algemene bevolking Rapportage participatiemonitor 2015 p. 20

²¹⁹ Putter de I., Cozijnsen R. & Rijken M. Het vergroten van arbeidsparticipatie onder mensen met een chronische ziekte of beperking; een werkwens alleen is niet voldoende, NIVEL, 2015

²²⁰ I. de Putter, R. Dozijnsen & M. Rijken, Het vergroten van arbeidsparticipatie onder mensen met een chronische ziekte of beperking; een werkwens alleen is niet voldoende, NIVEL, 2015, p. 1.

²²¹ <http://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/dossiers/contouren_participatiewet.jsp> laatst geraadpleegd 5-5-2019

²²² Participatiemonitor 2008-2016, NIVEL 2018, p. 22

²²³ Brief van 8 december 2017, Kamerstuk 34 352, nr. 76

uitstromen na het inzetten van een voorziening.²²⁴ Met de banenafspraken verzekeren werkgevers, dat er ook werk is voor deze mensen op de arbeidsmarkt.²²⁵ Desondanks blijkt uit de rapportage van het college, dat de Wet banenafspraken vaak niet tot duurzame banen leidt. Zoals in het voorgaande hoofdstuk is besproken betreft het hier eveneens banen van tijdelijke aard of detacheringen. Ook komt het weleens voor dat werkgevers mensen met een beperking binnen twee jaar ontslaan, omdat zij na twee jaar anders verplicht zijn een ontslagvergoeding aan de werknemer te betalen.²²⁶ Arbeidsgehandicapten hebben dus een kwetsbare positie op de Nederlandse arbeidsmarkt. Ondanks het feit dat de Participatiewet in lijn is met het VN-Verdrag verschuilt de Participatiewet enigszins een onvoldedige participatie. In de huidige arbeidsmarkt is er sprake van een groeiende misfit tussen de mogelijkheden en de capaciteiten van beperkte personen, maar ook de eisen die de reguliere arbeidsmarkt stelt. Deze misfits op de arbeidsmarkt is voornamelijk ontstaan, doordat functies op de reguliere arbeidsmarkt in de afgelopen jaren steeds complexer zijn geworden.²²⁷ Op de arbeidsmarkt doen zich twee tegengestelde tendensen voor, namelijk aan de bovenkant van het functiegebouw is de tendens om mensen zoveel mogelijk in te zetten op hun competenties en aan de onderkant van het functiegebouw worden vooral functies in elkaar geschoven. Voor mensen met beperkingen heeft dit het gevolg, dat de kansen om te participeren op de reguliere arbeidsmarkt daardoor verminderen.²²⁸ Arbeidsgehandicapten zijn oververtegenwoordigd in beroepen met een relatief laag opleidingsniveau, zoals landbouwers, bosbouwers en vissers, elementaire beroepen, assemblagemedewerkers en bedieners machines en installaties. Werknemers met een handicap worden vaker onderbenut en zijn minder breed inzetbaar. Met als gevolg dat arbeidsgehandicapten over het algemeen minder tevreden zijn met hun baan dan niet-arbeidsgehandicapten. De kans is groot dat deze groep, na verkrijging van een baan via de re-integratievoorzieningen van de gemeente, terugvalt op de bijstand. Om arbeidsgehandicapten duurzaam te laten participeren op de arbeidsmarkt is het belangrijk om ervoor te zorgen dat zij in beroepen/sectoren worden ingezet waarin zij ook op langere termijn een goede kans hebben om aan het werk te blijven. De huidige sectoren waarin arbeidsgehandicapten oververtegenwoordigd zijn betreffen: industrie, welzijn, landbouw, bosbouw en visserij en voedings- en genotmiddelenindustrie. Deze sectoren zullen de komende jaren niet of gering groeien. Waardoor het voor werkende arbeidsgehandicapten naar verwachting moeilijk zal zijn om hun baan in een van deze sectoren te behouden.²²⁹ Indien de overheid hier niet op anticipeert, kan de participatie van arbeidsgehandicapten enorm op achteruitgaan.

²²⁴ <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2018/13/srg-uitstroom-fase-1-2017> , <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2019/14/srg-uitstroom-fase-1-2018>

²²⁵ *Kamerstukken II*, 2012/13, 33 566, nr. 15

²²⁶ VN-verdrag handicap in Nederland, Jaarlijkse rapportage over de naleving van het VN-verdrag handicap in Nederland, december 2017, p. 23

²²⁷ Zijlstra, F.R.H., Mulders, H.P.G. & Nijhuis, F.J.N. (2012). Inclusieve organisaties. Op weg naar duurzame arbeidsparticipatie. *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 28(1), 21-29.

²²⁸ Boer, P. den (2010). *Tijdreeksen werkzame beroepsbevolking naar beroepsprestige, sociaal-economische status en sociale klasse*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.

²²⁹ Research Centre for Education and the Labour Market | ROA ROA-R-2015/6 De arbeidsmarkt naar opleiding en beroep tot 2020 P. 121-122

Hoofdstuk 4: De instrumenten van de gemeenten Nijmegen en Tilburg

4.1 Inleiding

De Participatiewet vormt een vangnet binnen de sociale zekerheid. Indien men niet in aanmerking komt voor bijvoorbeeld de arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wajong), dan staat in principe een beroep op de Participatiewet open.²³⁰ Andere regelingen hebben, hierom voorrang op de Participatiewet.²³¹ Bijstand in de zin van de Participatiewet komt toe aan Nederlanders die in Nederland woonachtig zijn, 18 jaar of ouder zijn en niet kunnen voorzien in eigen noodzakelijke bestaanskosten. Lichamelijke gehandicapte vluchtelingen, die niet 100% arbeidsongeschikt zijn en over een verblijfsvergunning asiel beschikken, kunnen daarom een geslaagd beroep doen op bijstand, mits ze 18 jaar of ouder zijn en niet kunnen voorzien in eigen noodzakelijke bestaanskosten.²³² Noodzakelijke bestaanskosten zijn de kosten van die voorzieningen, die noodzakelijk zijn om een menswaardig bestaan te kennen. Met menswaardig bestaan wordt in elk geval bedoeld een bestaan op het niveau van het sociaal minimum.²³³ Naast het doel verstrekken van een bijstand heeft de Participatiewet ook tot doel het voeren van een re-integratiebeleid. De bijstand moet worden gezien als een tijdelijk vangnet met de focus voornamelijk op het traject naar werk. Dit maakt dat niet wordt gekeken naar de beperkingen, maar voornamelijk naar de mogelijkheden van de bijstandsgerechtigde. Statushouders met een lichamelijke handicap hebben mede hierdoor net als ieder ander bijstandsgerechtigde gelijke rechten in de bijstand.²³⁴ In de voorgaande hoofdstukken is besproken, dat een samenloop van verschillende belemmerende factoren, zoals een onvoldoende taalbeheersing, gebrek aan contacten en een lichamelijke handicap, kan leiden tot een grote afstand tot de arbeidsmarkt.²³⁵ Voor diegene met een grote afstand tot de arbeidsmarkt biedt de wet maatwerk en ruimte voor de afwegingen van de professional, waarbij de mogelijkheden van de bijstandsgerechtigde maximaal worden benut. Zodoende fungeert de bijstand, in de zin van de Participatiewet, voor gehandicapte statushouders eveneens als een (tijdelijk) vangnet.²³⁶ In dit hoofdstuk wordt ingezoomd op zowel de rol (paragraaf 4.2) als de instrumentarium (paragraaf 4.3) van de gemeente. Daarnaast wordt getracht vast te stellen in hoeverre de instrumenten loonkostensubsidie en beschutte werk bijdragen aan de positie van deze groep. Vervolgens wordt de arbeidsmarkt geanalyseerd.

4.2 De rol van de gemeenten

De gemeente is verantwoordelijk voor de uitvoering van de Participatiewet en is verplicht hun beleid in verordeningen vast te leggen krachtens art. 7 en 8 t/m 8d Participatiewet. De gemeente is enkel bevoegd over bijstandsgerechtigden woonachtig in haar gemeente. Binnen de gemeente rust op het college van B&W de beslissingsbevoegdheid over het verlenen van bijstand en het bieden van ondersteuning van de arbeidsinschakeling. In de praktijk echter wordt de uitvoering grotendeels verzorgd door de gemeentelijke diensten van werk en inkomen. De toezicht op de rechtmatige

²³⁰ Klosse & Vonk 2018, p. 275.

²³¹ Artikel 15 Participatiewet.

²³² Klosse & Vonk 2018, p. 277-278.

²³³ Klosse & Vonk 2018, p. 278.

²³⁴ *Kamerstukken II 2011/12*, 33161, 3 p. 4-5 (MvT).

²³⁵ NIVEL, *Deelname aan de samenleving van mensen met een beperking, ouderen en de algemene bevolking*, 2015, p. 16, CBS, *11 procent van statushouders heeft werk*, april 2018

²³⁶ *Kamerstukken II 2017/18*, 34 352, nr. 76, p. 12

uitvoering van die verordeningen rust op de minister van SZW, via de inspectie SZW.²³⁷ De minister van SZW kan maatregelen treffen als aanwijzingen geven en in het ergste geval een bestraffing in de vorm van inkorting op het gemeentelijke budget.²³⁸ De Participatiewet wordt bekostigd door de gemeente. Daaronder vallen uitkeringen, voorzieningen en uitvoeringskosten. De gemeente ontvangt hiervoor een Rijksbijdrage dat opgesplitst is in uitkeringsbudget en re-integratiebudget. Indien er een overschot is mogen gemeenten deze behouden. Dit is bedoeld als prikkel om uitkeringsgerechtigden zo snel mogelijk aan het werk te krijgen.²³⁹ Het macrobudget voor 2019 wordt voor alle gemeenten tezamen geraamd op ruim € 6 miljard. Hiervan wordt € 108 miljoen gereserveerd voor de vangnetregeling 2017. De vangnetuitkering is bedoeld voor gemeenten van wie het tekort op het budget op grond van artikel 69 Participatiewet de geldende eigenrisicodrempel overstijgt. Gemeenten kunnen hierop een beroep doen, indien het tekort over 2017 meer bedraagt dan 5% en over 2016 en 2017 samen ook meer bedraagt dan 5% van het budget 2017.²⁴⁰ De uitvoering van de Participatiewet door de gemeente geschied binnen de door het Rijk vastgestelde kaders. Dit wordt ook wel medebewind genoemd. Wat betreft de uitkering zijn die kaders landelijk uniform en vrij strak. Maar wat betreft de re-integratie hebben gemeenten een stuk meer beleidsvrijheid. Nadeel hiervan is, dat er tussen de 403 gemeenten verschillen zijn in de uitvoering van de re-integratieactiviteiten. In beginsel zijn deze verschillen acceptabel, mits de betreffende maatregel in lijn is met andere regelgevingen.²⁴¹ Uit onderzoek is gebleken, dat beleid en uitvoering onderhevig is aan verschillende factoren, die nadelig zijn voor het terugdringen van de bijstandsuitgaven. Enkele factoren waarvan het aannemelijk is, dat die van invloed zijn op de bijstandsuitgaven: het politieke klimaat en de beleidsinstrumenten handhaving, focus op kansrijke bijstandsgerechtigden, streng aan de poort, work first en het stimuleren van deeltijdwerk.²⁴² De Minister kan met financiële instrumenten o.a. initiatieven die bijdragen aan gezonde en veilige arbeidsomstandigheden en aan goede arbeidsverhoudingen en arbeidsvoorwaarden stimuleren. Het Kabinet heeft met het oog op het aanbrengen van een nieuwe balans op de arbeidsmarkt tussen flexibele en vaste arbeidsovereenkomsten meerdere maatregelen aangekondigd voor in het jaar 2020. Enkele voorbeelden betreffen een nieuwe ontslaggrond en een verlaging van de transitievergoeding. De nieuwe ontslaggrond moet de mogelijkheid om een flexibele arbeidsovereenkomst aan te gaan verruimen. Daarnaast wordt de transitievergoeding voor langdurige arbeidsovereenkomsten verlaagd.²⁴³ Deze maatregelen kunnen ertoe resulteren, dat o.a. lichamelijke gehandicapte statushouders in dienst worden genomen en zelfs gehouden.

4.3 instrumentarium van de gemeenten

Indien een persoon langdurig afhankelijk is van een uitkering kan dit ontwrichtend werken voor het individu, daartegenover staan de hoge uitkeringslasten die de economie kunnen beïnvloeden.²⁴⁴ Dit maakt dat ondersteuning en re-integratievoorzieningen enorm van belang zijn en zij vormen tevens een randvoorwaarden voor werkgevers om mensen met een handicap aan te nemen.²⁴⁵ Zoals hierboven bevestigd is de gemeente verantwoordelijk geworden voor bijstandsgerechtigden.²⁴⁶ De

²³⁷ Klosse & Vonk 2018, p. 304.

²³⁸ Art. 76 lid 3 jo. Art. 76 lid 6 Participatiewet.

²³⁹ Klosse & Vonk 2018, p. 305.

²⁴⁰ 2018–2019, 35 000 XV, nr. 2 p.52

²⁴¹ Klosse & Vonk 2018, p. 304.

²⁴² De optimale verdeelsystematiek voor het sociaal domein in het Gemeentefonds

²⁴³ 2018–2019, 35 000 XV, nr. 2 p. 34-35

²⁴⁴ Klosse & Vonk 2015, p. 247.

²⁴⁵ Borghouts, Dekker, Freese, Oomens en Wilthagen, het werkt niet van zelf, 2015, p. 41-42.

²⁴⁶ Artikel 7 lid 1 sub a Participatiewet.

Participatiewet biedt degenen die vallen onder de re-integratieverantwoordelijkheid van de gemeente, aanspraak op voorzieningen, die de gemeente voor de arbeidsinschakeling noodzakelijk acht.²⁴⁷ Bij aanspraak op een voorziening gaat het om een voortraject dat de betrokkenen uiteindelijk in staat moet stellen om zelfstandig regulier betaald arbeid uit te oefenen.²⁴⁸ De voorzieningen die gemeenten kunnen gebruiken zijn vastgelegd in de gemeentelijke re-integratieverordening. De verordening bevat minimaal de voorzieningen uit de Participatiewet (art. 10a t/m 10f Participatiewet). De regels omtrent gebruik en vaststelling daarvan moeten worden vastgelegd in de gemeentelijke verordening en kan dus per gemeente verschillen.²⁴⁹ De belangrijkste voorzieningen zijn loonkostensubsidie (artikel 10c Participatiewet) en beschut werk (artikel 10b Participatiewet).²⁵⁰ Verder zijn er ook voorzieningen als participatieplaatsen (artikel 10a Participatiewet), begeleiding op de werkplek (artikel 10da Participatiewet) en ondersteuning bij leerwerktraject (artikel 10f Participatiewet). In dit onderzoek wordt enkel de focus gelegd op de voorzieningen loonkostensubsidie en beschut werk. Deze voorzieningen zijn voornamelijk gericht op de arbeidsinschakeling van mensen met een arbeidsbeperking bij een reguliere werkgever en waar dit te veel gevraagd is voor de werkgever draagt de gemeente bij aan het (op termijn) mogelijk maken van reguliere arbeid. Bij het bepalen van de inzet van een voorziening heeft het College van B&W, beleidsvrijheid en daarmee de mogelijkheid om maatwerk te bieden. In de praktijk pakt dit niet altijd even goed uit. In 2017 zijn een groot aantal verzoeken tot een oordeel van het College ingediend over het handelen van de (lokale) overheid. Bij de verzoeken beklagen mensen zich veelal over de openbare voorzieningen. Hierbij wordt aangegeven dat veel overheidsorganen onterecht geen toeslagen, uitkeringen, voorzieningen, enz. hebben toegekend aan mensen met een beperking.²⁵¹

4.4 Loonkostensubsidie

De loonkostensubsidie is gericht op het stimuleren van werkgevers om gehandicapten in dienst te nemen. Zodoende kunnen deze personen werken bij een reguliere werkgever tegen ten minste het wettelijke minimumloon of hetgeen de toepasselijke cao-loon betaalt. In 2017 bedroeg de uitgaven van loonkostensubsidie € 83.740 en in 2018 liep dit bedrag op naar € 150.990.²⁵² De gemeente compenseert met een loonkostensubsidie het verschil tussen de loonwaarde en het minimumloon.²⁵³ Voor de loonkosten boven het wettelijk minimumloon ontvangt de werkgever geen loonkostensubsidie en dient de werkgever deze kosten zelf te dragen.²⁵⁴ Het college van B&W stelt op aanvraag vast of iemand tot de doelgroep van deze voorziening behoort en maatgevend hiervoor is het niet in staat zijn om het wettelijke minimumloon te verdienen. In ruil voor het bieden van een reguliere dienstbetrekking en tegen betaling van ten minste het wettelijke minimumloon, compenseert de gemeente voor een deel de loonkosten.²⁵⁵ Het gedeelte dat wordt gecompenseerd is afhankelijk van de loonwaarde die betrokkenen nog heeft en het UWV kan bij vaststelling daarvan optreden als adviseur van het college.²⁵⁶ Daarnaast hebben personen die op deze manier gaan

²⁴⁷ Artikel 10 lid 1 Participatiewet.

²⁴⁸ Klosse & Vonk 2018, p. 322.

²⁴⁹ Artikel 8a Participatiewet.

²⁵⁰ <<https://www.movisie.nl/artikel/participatiewet-wwb-maatregelen-overzicht>> laatst geraadpleegd op 17-4-2019

²⁵¹ Monitor discriminatiezaken 2017, p. 12

²⁵² <https://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=82343NED>

²⁵³ Klosse & Vonk 2016, p. 278-280.

²⁵⁴ https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&url=https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/publicaties/2016/02/23/clienten-met-beperking/clienten-met-een-beperking-pdf.pdf&ved=2ahUKewj2zMu76qXiAhVD-qQKHRQICBUQFjABegQIBxAB&usq=AOvVaw2Jy5GmzUd-_WSJ_HXa3GSQ&cshid=1558209789179

²⁵⁵ Klosse & Vonk 2018, p. 323-324.

²⁵⁶ Art. 3:5 Awb.

werken aanspraak op begeleiding op de werkplek. Deze voorziening werkt aanvullend en is van belang, omdat het merendeel van deze personen, zonder persoonlijke ondersteuning, vaak de vastgestelde loonwaarde niet kunnen realiseren. In de optimale situatie groeit een werknemer toe naar een baan tegen betaling van het minimumloon, echter blijkt dit niet voor iedereen haalbaar. In dat geval wordt het instrument ingezet als een kans om duurzaam aan het werk te blijven.²⁵⁷ Gemeenten bepalen zelf hoe zij invulling geven aan deze voorziening, maatwerk staat daarbij wel voorop. Nadeel is, dat voor toekenning van de loonkostensubsidie het voornemen van de werkgever, om iemand uit de doelgroep in dienst te nemen, hieraan vooraf gaat.²⁵⁸ Bovendien wordt de werkgever niet gecompenseerd voor de loonkosten boven het wettelijke minimumloon. Het nadeel hiervan is dat de stimulans enkel gericht is op uitstroom naar banen in de laagste reguliere loonschalen.²⁵⁹ Dit blijkt eveneens uit het artikel 'Arbeidsgehandicapten zijn relatief vaak onderbenut' van Davey Poulissen, Linda Fernandez Beiro, Annemarie Küenn-Nelen en John Michiels.²⁶⁰ Om de kans op baan behoud te vergroten, is het van belang om een arbeidsgehandicapte werknemer in te zetten op een functie die is afgestemd op zijn of haar beperkingen en talenten. Indien een functie hier niet op is afgestemd, vergroot dit de kans op uitval en op een sterkere wil om van werk te veranderen. Tegelijkertijd is het loon daarmee lager en is de werknemer minder tevreden met werk.²⁶¹

4.4.1 Loonkostensubsidie in de gemeenten Tilburg

“Het college stelt vast of een persoon behoort tot de doelgroep loonkostensubsidie.”²⁶²

Wie tot de doelgroep behoort kan het college zowel op verzoek als ambtshalve vaststellen.²⁶³ Tot de doelgroep behoort in ieder geval personen zoals bedoeld in artikel 7, eerste lid, onderdeel a, van de Participatiewet die mogelijkheden tot arbeidsparticipatie hebben en van wie is vastgesteld dat zij met voltijdse arbeid niet in staat zijn tot het verdienen van het wettelijk minimumloon. Nadat het college dit heeft vastgesteld, dat een persoon tot de doelgroep loonkostensubsidie behoort en de werkgever voornemens is met die persoon een dienstbetrekking aan te gaan, stelt het college in beginsel de loonwaarde van die persoon vast.²⁶⁴ Het college kan ook met de werkgever overeenkomen dat de vaststelling van de loonwaarde gedurende maximaal de eerste zes maanden van de dienstbetrekking achterwege blijft.²⁶⁵ Bij het verstrijken van deze periode, dient de loonwaarde te worden vastgesteld. De loonwaarde legt het college vast in een beschikking waartegen bezwaar en beroep kan worden ingesteld. De loonwaarde betreft een vastgesteld percentage van het wettelijk minimumloon voor de door betrokkenen verrichte arbeid in een functie naar evenredigheid van de arbeidsprestatie in die functie van een gemiddelde werknemer met een soortgelijke opleiding en ervaring.²⁶⁶ Het college heeft de taak om bij het aanbieden van

²⁵⁷ 365. Participatiewet: op weg naar een inclusieve arbeidsmarkt k. Hermans p. 7

²⁵⁸ Klosse & Vonk 2018, p. 325.

²⁵⁹ https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&url=https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/publicaties/2016/02/23/clienten-met-beperking/clienten-met-een-beperking-pdf.pdf&ved=2ahUKEwj2zMu76qXiAhVD-qQKHRQICBUQFjABegQIBxAB&usg=AOvVaw2Jy5GmzUd-_WSJ_HXa3GSQ&cshid=1558209789179

²⁶⁰ Jaargang 102 (4749) 11 mei 2017

²⁶¹ McGuinness, S. en M. Wooden (2009) Overskilling, job insecurity and career mobility. *Industrial Relations*, 48(2), 265–286.

²⁶² Verzamelverordening Participatiewet, IOAW, IOAZ en Bbz 2017, art. 8.

²⁶³ Artikel 10c van de Participatiewet

²⁶⁴ artikel 10d, eerste lid, onderdeel a Participatiewet

²⁶⁵ artikel 10d, eerste lid, onderdeel b, van de Participatiewet en artikel 10d, vijfde lid, van de Participatiewet

²⁶⁶ artikel 6, eerste lid, onderdeel g, van de Participatiewet

loonkostensubsidie zoveel mogelijk rekening te houden met de mogelijkheden en omstandigheden, zoals een beperking, van de belanghebbende.²⁶⁷ Echter vanwege bezuinigingen in de gemeente Tilburg is het cliëntenbestand in tweeën geknipt. Met het budget dat er is, worden voornamelijk de kansrijke geholpen. Kansarme bijstandsgerechtigden, personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, ontvangen in eerste instantie weinig aandacht van de gemeenten. Bij de aanmelding voor een bijstandsuitkering deelt de gemeenten deze mensen in op hun baankansen. Factoren als leeftijd, opleiding, werkervaring, taalkennis, gezondheid en sociale omstandigheden spelen daarbij een rol. Bijstandsgerechtigden die niet binnen twee jaar aan een baan geholpen kunnen worden, zijn te duur voor een traject richting werk.²⁶⁸ Lichamelijke gehandicapte statushouders kennen diverse belemmerende factoren, zoals onvoldoende taalbeheersing en een handicap die wellicht het verrichten van arbeid beperkt. Hierdoor kan worden gesteld, dat deze groep in de gemeente Tilburg wellicht te duur is voor een traject richting werk.

4.4.2 Loonkostensubsidie in de gemeente Nijmegen

De gemeente Nijmegen heeft een algemene, globale verordening. De verplichtingen omtrent het opstellen van een verordening vanuit de Participatiewet leent zich niet tot het formuleren van gedetailleerde regels, die op iedere situatie van toepassing zijn. Dit sluit aan bij de gedachte van de regering, dat re-integratie maatwerk betreft. Wat in het concrete geval een geschikte voorziening is, is afhankelijk van meerdere factoren, zoals iemands mogelijkheden en beperkingen, iemands opleiding en arbeidsverleden en iemands motivatie. Het gebruik van de voorzieningen is gericht op zo snel mogelijke verwezenlijken van uitstroom naar reguliere arbeid. Gemeente Nijmegen geeft echter aan, dat dit doel, voor personen met een verminderde loonwaarde, (nog) niet haalbaar is. Met behulp van de inzet van een loonkostensubsidie wordt voor mensen met een arbeidsbeperking getracht ondersteuning te bieden bij het vinden van een geschikte werkplek.²⁶⁹ De verordening van de gemeente Nijmegen heeft enkel een tijdelijke loonkostensubsidie opgenomen, deze is echter niet bedoeld voor mensen met een arbeidsbeperking. Voor deze groep wordt aangesloten bij de bepalingen loonkostensubsidie uit de artikelen 10c en 10d van de Participatiewet. Deze loonkostensubsidie is daarentegen specifiek bedoeld voor personen met een arbeidsbeperking. Het doel van de loonkostensubsidie is het bieden van compensatie aan werkgevers. Hierbij wordt voor een persoon met een arbeidsbeperking ten minste het wettelijk minimumloon betaald ongeacht het feit, dat de werkgever deze persoon niet ten volle kan inzetten. Door dit te doen creëert de werkgever voor deze personen een gelijk speelveld op de arbeidsmarkt. De compensatie behelst maximaal 50% van het wettelijk minimumloon, waarbij ook een bepaald percentage wordt vergoed van de werkgeverslasten en wel over het deel waarvoor loonkostensubsidie wordt verstrekt. Met deze invulling wordt aangesloten bij het percentage uit de Regeling loonkostensubsidie Participatiewet.²⁷⁰ In de gemeente Nijmegen wordt verwacht dat het aantal bijstandsgerechtigden alleen maar zal toenemen. In 2017 had de gemeente Nijmegen €15 miljoen meer uit gegeven aan uitkeringen dan door het Rijk werd vergoed, wat heeft geresulteerd in een netto tekort van €8,3 miljoen. Gemeente Nijmegen is het niet eens met het verdeel model voor de rijksmiddelen.²⁷¹ In reactie hierop stapte gemeente Nijmegen in 2015 naar de rechter.²⁷² Deze zaak is recentelijk verloren, dit maakt dat de gemeente Nijmegen het probleem dus zelf moet proberen op te lossen.

²⁶⁷ Verzamelverordening Participatiewet, IOAW, IOAZ en Bbz 2017, art. 2 lid 3

²⁶⁸ <https://www.trouw.nl/samenleving/een-bijstandsuitkering-voor-altijd~afed7ffc/>

²⁶⁹ Re-integratieverordening Participatiewet rijk van Nijmegen 2018, toelichting bij art. 6.

²⁷⁰ Re-integratieverordening Participatiewet rijk van Nijmegen 2018, toelichting bij art. 6.

²⁷¹ College van B&W d.d. 23 mei 2017 Toelichting over de behandeling van: Raadsvoorstel Masterplan terugdringen bijstandstekort Raadsvoorstel Dienstverlening Werk 2017

²⁷² Arnhem, 22 augustus 2018 C/05/325097 / HA ZA 17-424

Volgens de wethouder Zoetelief betreft dit een grote uitdaging. Om het miljoenen gat te dichten, gaat de gemeente mensen aan de slag helpen in kansrijke beroepen, zoals logistiek, schoonmaak, techniek en bouw. Voor arbeidsgehandicapten zal daardoor het gebruik van loonkostensubsidie wellicht toenemen.²⁷³

4.5.2 Beschut werk

Het college zet de voorziening beschut werk in bij personen uit de doelgroep die o.a. door een lichamelijke beperking een zodanige mate van begeleiding op en aanpassingen van de werkplek nodig hebben dat niet van een reguliere werkgever kan worden verwacht, dat hij deze in dienst neemt.²⁷⁴ Anders dan werkgevers in het bedrijfsleven, handelen gemeenten vanuit het algemeen belang. Mede daardoor hebben gemeenten een verdergaande rol en verantwoordelijkheid en zijn zij aangewezen om ook personen met een zeer specifieke behoefte aan werkplekaanpassingen of begeleiding te ondersteunen bij de arbeidstoeleiding.²⁷⁵ Krachtens artikel 6 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (hierna: IVESCR) dienen mensen met een arbeidsbeperking het liefst op de reguliere arbeidsmarkt deel te nemen. Indien de reguliere arbeidsmarkt echter niet passend is voor iemand met een beperking, kan een positief advies worden afgegeven voor beschut werk. Het College van B&W kan de voorziening beschut werk inzetten om deze personen met een arbeidsbeperking te ondersteunen bij de arbeidsinschakeling krachtens artikel 10b Participatiewet.²⁷⁶ Een positief advies wordt afgegeven, indien perspectief op terugkeer naar een betaald arbeidsproces volledig ontbreekt. Hier creëert de gemeente zelf dienstbetrekkingen waar deze groep arbeid kan verrichten in omstandigheden, die aangepast zijn aan de beperkingen van die personen. Beschut werk gaat altijd gepaard met loonkostensubsidie en vormt daarmee een prijzige voorziening.²⁷⁷ Het doel van beschut werk is het optimaal benutten van de aanwezige loonwaarde van mensen en deze doelgroep arbeidsfit houden door in te zetten op arbeidsontwikkeling. Het streven is om mensen met beperkingen en een economische verdien capaciteit naar werk bij een reguliere werkgever uit te laten stromen. Na de invoering van de Participatiewet bleek al vrij snel, dat gemeenten achterbleven met het concreet invullen van de voorziening beschut werk. Sterker nog een op de vijf gemeenten gaf op voorhand al aan geen beschut werk te willen bieden.²⁷⁸ De regering heeft hier een einde aan gemaakt door beschut werk op te nemen in de Participatiewet. Geconstateerd werd, dat gemeenten allerlei alternatieve activiteiten aanboden zonder een dienstbetrekking en waar dus geen salaris tegenover staat. Dit is in strijd met een inclusieve arbeidsmarkt waar iedereen met arbeidsvermogen kan participeren en de kans krijgt om in zijn eigen inkomen te voorzien. Om die reden is de regering van mening, dat daarmee geen optimaal maatwerk wordt geboden aan deze mensen die wel arbeidsvermogen hebben en voor wie beschut werk de enige manier is om te participeren op de arbeidsmarkt. Op basis van artikel 10 b Participatiewet krijgt deze groep nu zowel ambtshalve als op verzoek de kans om aan het arbeidsproces deel te nemen op een beschutte werkplek op basis van een dienstbetrekking waarmee zij in hun eigen inkomen kunnen voorzien.²⁷⁹

²⁷³ <<https://www.omroep gelderland.nl/nieuws/2135017/Tekort-van-15-miljoen-in-Nijmegen-moeten-1000-mensen-per-jaar-de-bijstand-uit>> laats geraadpleegd op 14-4-2019

²⁷⁴ 10b, eerste lid PW

²⁷⁵ Kamerstukken II 2016/17, 34578, 3, p. 3.

²⁷⁶ Dit is ook in overeenstemming met art. 15 lid 2 ESH en art. 26 van het Handvest Grondrechten EU.

²⁷⁷ Raadsvoorstel Agendapunt: 05 Onderwerp Vaststellen verordeningen Participatiewet

²⁷⁸ Kamerstukken II 2016/17, 34578, 3, p. 3.

²⁷⁹ Kamerstukken II 2016/17, 34578, 3, p. 4.

4.5.2.1 Beschut werk in de gemeente Tilburg

Tilburg was een van de gemeenten die ervoor gekozen had om in het geheel geen beschut werk aan te bieden. Dit met reden dat slechts een klein deel van de doelgroep via deze regeling geholpen kan worden en het voor rechtsongelijkheid zorgt.²⁸⁰ Personen die geen arbeidsvermogen hebben behoren niet tot deze groep en worden daarmee uitgesloten van het recht op beschut werk en arbeid in zijn geheel.²⁸¹ In plaats daarvan koos de gemeente dus voor een oplossing die het Tilburgs Alternatief genoemd wordt. Met dit alternatief beoogde Tilburg samen met partners in de stad plekken te creëren waar mensen kunnen werken of om een betekenisvolle dagbesteding te houden. Echter met de verplichting om beschut werk aan te bieden, heeft het College van B&W zijn beleid gewijzigd om in overeenstemming te komen met de regeling beschut werk, die met ingang van 1 januari 2017 geldt.²⁸²

“Het college biedt de voorziening beschut werk aan, aan een persoon van wie is vastgesteld dat deze alleen in een beschutte omgeving onder aangepaste omstandigheden mogelijkheden tot arbeidsparticipatie heeft”²⁸³

Het UWV oordeelt of iemand tot de doelgroep beschut werk behoort en adviseert het betreffende college van de gemeente waar betrokkenen in woont. De gemeente volgt in beginsel het oordeel op. Nadat dus is vastgesteld dat iemand tot de doelgroep beschut werk behoort, zorgt de gemeente ervoor dat deze persoon in een dienstbetrekking onder beschutte omstandigheden komt te werken.²⁸⁴ De dienstbetrekking kan dan zowel privaatrechtelijk als publiekrechtelijk tot stand komen.²⁸⁵ De wetgever bepaalt jaarlijks bij ministeriële regeling het aantal ten minste te realiseren dienstbetrekkingen die dienen te worden vastgesteld.²⁸⁶ Het college kiest er voor om in beginsel aan iedereen, die tot de doelgroep behoort, een dienstbetrekking aan te bieden. Waar de beschutte werkplekken worden georganiseerd, kan het college zelf bepalen. Dat kan zijn binnen de gemeente, de bestaande SW-bedrijven, of bij een aan de gemeente gelieerde organisatie. Ook bij een reguliere werkgever is dit mogelijk, indien hij bereid is de benodigde beschutte omstandigheden te bieden. Het college verwacht van deze werkgever een inspanningsverplichting om de persoon met een dienstbetrekking onder beschutte omstandigheden toe te leiden naar een dienstbetrekking zonder beschutte omstandigheden.²⁸⁷

4.5.2.2 Beschut werk in de gemeente Nijmegen

In de gemeente Nijmegen komt deze groep terecht op een beschut werkplek bij werkgevers. Dit zijn meestal zorginstellingen, die in staat zijn om de benodigde intensieve begeleiding te bieden en de beschutte omstandigheden te creëren. Deze instellingen krijgen ter vergoeding van de loonkosten een wettelijke loonkostensubsidie als bedoeld in artikel 10d van de wet. Bij de inzet van de loonkostensubsidie dient eerst de loonwaarde van de betreffende persoon te worden vastgesteld. Dit zal doorgaans geschieden door een loonwaarde-onderzoek op de werkplek tijdens een proefplaats, die voorafgaande aan de dienstbetrekking wordt ingezet. Indien het aantal

²⁸⁰ Verzamelverordening Participatiewet, IOAW, IOAZ en Bbz 2015, toelichting bij art. 7.

²⁸¹ Art. 1a van het Schattingsbesluit arbeidsongeschiktheidswetten.

²⁸² Re-integratieverordening Participatiewet rijk van Nijmegen 2018, algemene toelichting.

²⁸³ Verzamelverordening Participatiewet, IOAW, IOAZ en Bbz 2017, art. 7.

²⁸⁴ Artikel 10b lid 1 PW

²⁸⁵ Artikel 6, eerste lid, onderdeel f, PW

²⁸⁶ Artikel 10b lid 4 PW

²⁸⁷ Art. 10d lid 9 PW

dienstbetrekkingen bereikt is waarvoor de financiële middelen worden verleend van het rijk ontstaat er een wachtlijst. Tijdens de periode dat de belanghebbende op de wachtlijst staat, wordt gekeken naar andere voorzieningen die eventueel ingeschakeld kunnen worden. Hierbij kan ook gedacht worden aan arbeidsmatige dagbesteding in het kader van de Wmo.²⁸⁸ Voor mensen met een arbeidsbeperking die in de doelgroep beschut werk vallen, is reguliere (niet gesubsidieerde) arbeid nog lang niet haalbaar. Zij krijgen, voor zover het ingestelde plafond nog niet is bereikt, een dienstbetrekking aangeboden in een beschutte omgeving in aangepaste omstandigheden.²⁸⁹

4.6 Experimenten Participatiewet

De gemeenten Nijmegen en Tilburg hebben, ingestemd met de totstandkoming van mogelijkheden tot experimenten met de Participatiewet en dit sinds september 2015.²⁹⁰ Deze experimenten bieden o.a. de gemeenten Nijmegen en Tilburg de mogelijkheid te onderzoeken hoe de Participatiewet met betrekking tot arbeidsinschakeling doeltreffender uitgevoerd kan worden.²⁹¹ Dit experiment komt voort uit het Tijdelijk besluit experimenten Participatiewet, die op 1 april 2017 inwerking is getreden.²⁹² Deze gemeenten hebben de bevoegdheid gekregen om op onderdelen en voor een bepaalde periode af te wijken van de Participatiewet. Deze gemeenten hebben toestemming gekregen om te experimenteren met het laten vervallen van de arbeids- en re-integratieplicht voor de ene groep en voor de andere groep geldt dan meer verplichtingen. De deelnemers die in de intensieve groep werden geloot kunnen o.a. naar eigen keuze gebruik maken van alle reguliere re-integratie-instrumenten. Het bijzondere van deze aanpak is dat de deelnemer zelf kiest in welke richting de begeleiding gaat: vrijwilligerswerk, deeltijdwerk of volledig werk, en welke instrumenten moeten worden ingezet om hem of haar richting werk te begeleiden.²⁹³ Gemeente Nijmegen hoopt na de proef te weten hoe zij haar bijstandsgerechtigden meer kan activeren en laten bijdragen aan een leven dat gezonder en gelukkiger is, minder stress en schulden kent en meer werkgelegenheid biedt. Positief aan dit experiment is dat de gemeente Nijmegen te kennen heeft gegeven verder te gaan met het inzetten van meer re-integratievoorzieningen wanneer de intensieve begeleiding succesvol blijkt.²⁹⁴ De gemeente Tilburg is tevens ijverig in het onderzoeken wat de beste manier is om mensen met een bijstandsuitkering te begeleiden naar werk of participatie, zodat zij weer actief mee kunnen doen op de Nederlandse arbeidsmarkt.²⁹⁵ Beide gemeenten willen onderzoeken wat het experiment met het welbevinden en de gezondheid van mensen doet wanneer zij meer persoonlijke aandacht en keuzevrijheid krijgen. Het onderzoek loopt tot januari 2020 en dan wordt bekend of een andere aanpak echt werkt en uitvoerbaar is.²⁹⁶ Beleid dat streeft naar het bijdragen aan een leven dat gezonder en gelukkiger is voor bijstandsgerechtigden komt met een prijskaart. Met de komst van de Participatiewet is enorm bezuinigd door het hanteren van strengere regels. In dit opzicht is het niet denkbaar, dat gemeenten dergelijk beleid kunnen combineren met bezuinigingen en te korten.

²⁸⁸ Re-integratieverordening Participatiewet rijk van Nijmegen 2018, toelichting bij art. 11.

²⁸⁹ Raadsvoorstel, "Vaststellen Stadsrekening 2016", april 2018

²⁹⁰ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, verzamelbrief aan gemeenten, 29 december 2016.

²⁹¹ Kamerstukken II 2016/17, 34352, nr. 39.

²⁹² Stb. 2017, 69.

²⁹³ <<https://www.zorgwelzijn.nl/experimenteren-met-de-bijstand-hoe-doen-ze-dat-in-nijmegen/> & <https://www.tilburg.nl/actueel/vertrouwens-experiment/>. > laatst geraadpleegd op 14-4-2019

²⁹⁴ < <https://www.zorgwelzijn.nl/experimenteren-met-de-bijstand-hoe-doen-ze-dat-in-nijmegen/> > laats geraadpleegd op 14-4-2019

²⁹⁵ <<https://www.tilburg.nl/actueel/vertrouwens-experiment/> > laats geraadpleegd op 14-4-2019

²⁹⁶ <https://www.tilburg.nl/actueel/vertrouwens-experiment/> <<https://www.zorgwelzijn.nl/experimenteren-met-de-bijstand-hoe-doen-ze-dat-in-nijmegen/>> laatst geraadpleegd op 14-2-2019

4.7 Arbeidsmarkt

De economie is in bloei en het aantal vacatures neemt toe. Desondanks hebben veel sectoren te maken met een tekort aan werknemers of een dreiging daarvan. In de bedrijfstak handel, vervoer en horeca kwamen er in het vierde kwartaal van 2018, maar liefst 11 duizend banen bij. Deze bedrijfstak vormt een kwart van het totaal aantal banen.²⁹⁷ Voor werkgevers betreft dit een groeiend en serieus probleem. Voor werkzoekenden daarentegen biedt het juist kansen. De regering constateert dat niet iedereen in onze samenleving deze kansen pakt of krijgt. Dit geldt voornamelijk voor statushouders. Zij zijn vaak werkloos, oververtegenwoordigd in de bijstand en hebben een lager inkomen.²⁹⁸ Statushouders worden voornamelijk binnen deze bedrijfstak bemiddeld naar een reguliere baan. Van de statushouders, die in 2014 een verblijfsvergunning asiël kregen en na 18 maanden een baan hadden, werkten gemiddeld 50% van hun in de horeca. Daarnaast kwamen banen in de uitzendbranche en de handel veel voor. Na 30 maanden werkte nog 36% in de horeca terwijl het aantal werkenden in de uitzendbranche toenam van 17% naar 24%. Hierbij gaat het voornamelijk om een contract voor bepaalde tijd en deeltijdwerk.²⁹⁹ Voor mensen met een arbeidsbeperking, dient de banenafpraak de mogelijkheid te bieden tot participatie op de arbeidsmarkt. Echter uit de rapportage van het college blijkt, dat de Wet banenafpraak vaak niet tot duurzame banen leidt.³⁰⁰ In het vierde kwartaal van 2018 waren er bijna 2,0 miljoen werknemers in dienst op basis van een oproepcontract of uitzendcontract, ook wel flexwerkers genoemd. Het aantal flexwerkers is in de afgelopen jaren voortdurend gegroeid. Het aantal werknemers werkzaam in vast dienstverband was ruim 5,4 miljoen, 319 duizend minder ten opzicht van tien jaar geleden vlak voor het uitbreken van de economische crisis.³⁰¹ Gemeenten en werkgevers werken nauw samen om de vraag aan werknemers en het belang van uitstroom in bijstand tegen moet te komen.³⁰² Bij zowel statushouders als lichamelijke gehandicapten resulteert uitstroom naar een reguliere baan meestal in banen met eenvoudige functies.³⁰³ Deze functies gaan gepaard met negatieve consequenties, zoals hoog verzuim, geringe motivatie en ongewenst gedrag.³⁰⁴ Deze consequenties vergroten de kans terugkeer in de bijstand. Lichamelijke gehandicapten statushouders hebben eveneens een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt.

4.8 Conclusie

In de voorgaande hoofdstukken is besproken, dat een samenloop van verschillende belemmerende factoren, zoals een onvoldoende taalbeheersing, gebrek aan contacten en een lichamelijke handicap, kan leiden tot een grote afstand tot de arbeidsmarkt.³⁰⁵ Voor diegene met een grote afstand tot de arbeidsmarkt biedt de wet maatwerk en ruimte voor de afwegingen van de professional, waarbij de mogelijkheden van de bijstandsgerechtigde maximaal worden benut. Binnen de gemeente rust op het college van B&W de beslissingsbevoegdheid over het verlenen van bijstand en het bieden van

²⁹⁷ Rapporteerde het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) 14-2-2019

²⁹⁸ *Kamerstukken II* 2017/18, 29 544 nr. 821 p. 1

²⁹⁹ <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2018/16/11-procent-van-statushouders-heeft-werk>

³⁰⁰ VN-verdrag handicap in Nederland 2017 23

³⁰¹ rapporteerde het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) 14-2-2019

³⁰² [https://www.samenvoordeklant.nl/werkzoekendienstverlening](https://www.samenvoordeklant.nl/werkzoekendendienstverlening)

³⁰³ Research Centre for Education and the Labour Market | ROA ROA-R-2015/6 De arbeidsmarkt naar opleiding en beroep tot 2020 P. 121-122, <<https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2018/16/11-procent-van-statushouders-heeft-werk>> laatst geraadpleegd op 9-3-2019

³⁰⁴ Boer, P. den (2010). *Tijdreeksen werkzame beroepsbevolking naar beroepsprestige, sociaal-economische status en sociale klasse*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.

³⁰⁵ NIVEL, *Deelname aan de samenleving van mensen met een beperking, ouderen en de algemene bevolking*, 2015, p. 16, CBS, *11 procent van statushouders heeft werk*, april 2018

ondersteuning van de arbeidsinschakeling. De gemeenten ontvangen hiervoor een Rijksbijdrage dat opgesplitst is in uitkeringsbudget en re-integratiebudget. Indien er een overschot is mogen gemeenten deze behouden. Dit is bedoeld als prikkel om uitkeringsgerechtigden zo snel mogelijk aan het werk te krijgen.³⁰⁶ In de praktijk blijkt, dat beleid en uitvoering onderhevig is aan verschillende factoren, die nadelig zijn voor het terugdringen van de bijstandsuitgaven. Enkele voorbeelden betreffen: focus op kansrijke bijstandsgerechtigden, streng aan de poort, work first en het stimuleren van deeltijdwerk.³⁰⁷ In de gemeente Tilburg wordt bij aanmelding voor een bijstandsuitkering de bijstandsgerechtigden opgedeeld in kansrijke en kansarme op basis van hun baankansen. De opdeling is een gevolg van bezuinigingen. Met het budget dat er is, worden voornamelijk de kansrijke geholpen. Kansarme bijstandsgerechtigden, personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, ontvangen in eerste instantie weinig aandacht. Opvallend is dat o.a. factoren als opleiding, taalkennis, gezondheid en sociale omstandigheden een rol spelen. Bijstandsgerechtigden die niet binnen twee jaar aan een baan geholpen kunnen worden, zijn te duur voor een traject richting werk.³⁰⁸ Gemeenten Nijmegen wordt geconfronteerd met een enorme uitdaging. De gemeente heeft een netto tekort van €8,3 miljoen.³⁰⁹ Om het miljoenen gat te dichten, gaat de gemeente mensen aan de slag helpen in kansrijke beroepen, zoals logistiek, schoonmaak, techniek en bouw.³¹⁰ De prikkel om uitkeringsgerechtigden zo snel mogelijk aan het werk te krijgen leidt in dit opzicht tot beleid en uitvoering dat juist nadelig is voor het terugdringen van de bijstandsuitgaven.³¹¹ In dit opzicht kan herinvoeren van een openeind financiering wellicht een stimulerende prikkel afgeven aan gemeenten om uitkeringsgerechtigden (zo snel mogelijk) aan het werk te krijgen.

De Wet Banenafpraak dient voor arbeidsgehandicapten de mogelijkheid te bieden tot participatie op de reguliere arbeidsmarkt. Echter uit de rapportage van het college blijkt, dat de Wet banenafpraak vaak niet tot duurzame banen leidt.³¹² In de optimale situatie groeien statushouders met een lichamelijke handicap toe naar een baan tegen betaling van het minimumloon, waardoor de bijstand overbodig wordt. Helaas is dit vaak niet voor iedereen haalbaar. In dat geval zetten gemeenten instrumenten in, die de kans op duurzaam aan het werk blijven moeten vergroten.³¹³ Gemeenten bepalen zelf hoe zij invulling geven aan deze voorziening, maar maatwerk staat daarbij wel voorop. In dit onderzoek is voornamelijk gekeken naar de instrumenten loonkostensubsidie en beschut werk. Deze voorzieningen zijn voornamelijk gericht op de arbeidsinschakeling van mensen (al dan niet statushouders) met een arbeidsbeperking bij een reguliere werkgever en waar dit te veel gevraagd is voor de werkgever, draagt de gemeente bij aan het (op termijn) mogelijk maken van reguliere arbeid. De loonkostensubsidie is gericht op het stimuleren van werkgevers om gehandicapten in dienst te nemen. Zodoende kunnen deze personen werken bij een reguliere werkgever tegen het wettelijke minimumloon. De werkgever wordt niet gecompenseerd voor de loonkosten boven het wettelijke minimumloon. Nadeel hiervan is, dat de stimulans enkel gericht is op uitstroom naar banen in de laagste reguliere loonschalen.³¹⁴ Een duurzame arbeidsparticipatie

³⁰⁶ Klosse & Vonk 2018, p. 305.

³⁰⁷ De optimale verdeelsystematiek voor het sociaal domein in het Gemeentefonds

³⁰⁸ <https://www.trouw.nl/samenleving/een-bijstandsuitkering-voor-altijd~afed7ffc/>

³⁰⁹ College van B&W d.d. 23 mei 2017 Toelichting over de behandeling van: Raadsvoorstel Masterplan terugdringen bijstandstekort Raadsvoorstel Dienstverlening Werk 2017

³¹⁰ <https://www.omroepgelderland.nl/nieuws/2135017/Tekort-van-15-miljoen-in-Nijmegen-moeten-1000-mensen-per-jaar-de-bijstand-uit>

³¹¹ Klosse & Vonk 2018, p. 331

³¹² VN-verdrag handicap in Nederland 2017 23

³¹³ 365. Participatiewet: op weg naar een inclusieve arbeidsmarkt k. Hermans p. 7

³¹⁴ <https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&url=https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/publicaties/2016/02/23/clienten-met-beperking/clienten-met-een-beperking->

vereist meer dan alleen uitstroom in de bijstand. Om de kans op baan behoud te vergroten, is het van belang om een arbeidsgehandicapte werknemer in te zetten op een functie die is afgestemd op zijn of haar beperkingen en talenten. Indien een functie hier niet op is afgestemd, vergroot dit de kans op uitval en op een sterkere wil om van werk te veranderen. Tegelijkertijd is het loon daarmee lager en is de werknemer minder tevreden met werk.³¹⁵ Dit weergeeft de noodzaak van beleid, dat gericht is op duurzame arbeidsparticipatie van statushouders met een lichamelijke handicap.

Het doel van beschut werk is het optimaal benutten van de aanwezige loonwaarde van mensen en deze doelgroep arbeidsfit houden door in te zetten op arbeidsontwikkeling. In de gemeente Tilburg kiest het college er voor om in beginsel aan iedereen, die tot de doelgroep behoort, een dienstbetrekking aan te bieden. Waar de beschutte werkplekken worden georganiseerd, kan het college zelf bepalen. Dat kan zijn binnen de gemeente, de bestaande SW-bedrijven, of bij een aan de gemeente gelieerde organisatie. Ook bij een reguliere werkgever is dit mogelijk, indien hij bereid is de benodigde beschutte omstandigheden te bieden.³¹⁶ In de gemeente Nijmegen komt deze groep terecht op een beschut werkplek bij werkgevers. Dit zijn meestal zorginstellingen, die in staat zijn om de benodigde intensieve begeleiding te bieden en de beschutte omstandigheden te creëren. Indien het aantal dienstbetrekkingen bereikt is waarvoor de financiële middelen worden verleend van het rijk ontstaat er een wachtlijst.³¹⁷ Voor mensen met een arbeidsbeperking die in de doelgroep beschut werk vallen, is reguliere (niet gesubsidieerde) arbeid in de gemeente Nijmegen nog lang niet haalbaar. Zij krijgen, voor zover het ingestelde plafond nog niet is bereikt, een dienstbetrekking aangeboden in een beschutte omgeving in aangepaste omstandigheden.³¹⁸ Gemeenten Nijmegen en Tilburg zijn in de uitvoering afhankelijk van de financiële middelen met gevolg, dat personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt weinig kansen hebben om duurzaam te participeren op de Nederlandse arbeidsmarkt. Gemeenten erkennen dit ook. In totaal luidde 267 wethouders vorig jaar de alarmklok, omdat zij zien dat de begeleiding van kwetsbare groepen in het gedrang komt. Arbeidsgehandicapten zijn de dupe van bezuinigingen, te korten en beleidsvoering dat te veel gericht is op re-integratie dan ondersteuning. Naar aanleiding hiervan is een reddingsplan ontwikkeld. Een belangrijk onderdeel van dat plan is, dat de overheid zorgt voor voldoende financiering voor gemeenten om goede begeleiding van mensen met een arbeidsbeperking mogelijk te kunnen maken.³¹⁹ Dit druist in tegen hetgeen de Participatiewet voor ogen heeft, namelijk bezuinigen.³²⁰ Voldoende financiering is een kant van de medaille. Daarnaast dienen de instrumenten voor statushouders met een lichamelijke handicap meer gericht te zijn op ondersteuning en niet enkel op re-integratie, juist vanwege die grote afstand tot de arbeidsmarkt.

Bij zowel statushouders als lichamelijke gehandicapten resulteert uitstroom naar een reguliere baan meestal in banen met eenvoudige functies.³²¹ Deze functies gaan gepaard met negatieve

pdf.pdf&ved=2ahUKEwj2zMu76qXiAhVD-qQKHRQICBUQFjABegQIBxAB&usq=AOvVaw2Jy5GmzUd-
_WSJ_HXa3GSQ&cshid=1558209789179

³¹⁵ McGuinness, S. en M. Wooden (2009) Overskilling, job insecurity and career mobility. *Industrial Relations*, 48(2), 265–286.

³¹⁶ Art. 10d lid 9 PW

³¹⁷ Re-integratieverordening Participatiewet rijk van Nijmegen 2018, toelichting bij art. 11.

³¹⁸ Raadsvoorstel, "Vaststellen Stadsrekening 2016", april 2018

³¹⁹ *Kamerstukken II* 2017/18, 34 352, nr. 86

³²⁰ *Kamerstukken II* 2011/12, 33161, nr.3 p. 4

³²¹ Research Centre for Education and the Labour Market | ROA ROA-R-2015/6 De arbeidsmarkt naar opleiding en beroep tot 2020 P. 121-122, < www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2018/16/11-procent-van-statushouders-heeft-werk > laatst geraadpleegd op 9-3-2019

consequenties, zoals hoog verzuim, geringe motivatie en ongewenst gedrag.³²² Deze consequenties vergroten de kans op terugkeer in de bijstand. De minister kan hierop inspelen door met financiële instrumenten o.a. initiatieven die bijdragen aan gezonde en veilige arbeidsomstandigheden en aan goede arbeidsverhoudingen en arbeidsvoorwaarden te stimuleren. Op basis van deze bevoegdheid heeft het Kabinet met het oog op het aanbrengen van een nieuwe balans op de arbeidsmarkt tussen flexibele en vaste arbeidsovereenkomsten de volgende maatregelen aangekondigd: een nieuwe ontslaggrond en een verlaging van de transitievergoeding. De nieuwe ontslaggrond moet de mogelijkheid om een flexibele arbeidsovereenkomst aan te gaan verruimen. Daarnaast wordt de transitievergoeding voor langdurige arbeidsovereenkomsten verlaagd.³²³ Deze maatregelen kunnen ertoe resulteren, dat o.a. statushouder met een lichamelijke handicap in dienst worden genomen en zelfs gehouden. De vraag is of deze maatregelen toereikend zijn? Om gezonde en veilige arbeidsomstandigheden te stimuleren dient de minister oververtegenwoordiging van statushouders en arbeidsgehandicapten in beroepen met een relatief laag opleidingsniveau te limiteren. Geconcludeerd kan worden, dat de instrumenten loonkostensubsidie en beschut werk in de gemeenten Nijmegen en Tilburg de rechtspositie van statushouders met een lichamelijke handicap niet bevorderen. Door bezuinigingen in de gemeente Tilburg zijn bijstandsgerechtigden die niet binnen twee jaar aan een baan geholpen kunnen worden te duur voor een traject richting werk.³²⁴ Daarnaast hanteert gemeente Nijmegen een wachtlijst voor haar dienstbetrekkingen.³²⁵ Reguliere (niet gesubsidieerde) arbeid is voor mensen met een arbeidsbeperking nog lang haalbaar in de gemeente Nijmegen. Dit geldt overigens ook voor gemeente Tilburg nu blijkt, dat arbeidsgehandicapten vaak de dupe zijn van bezuinigingen, omdat bemiddeling naar een reguliere baan voor deze groep meer inspanning en financiën vereist.³²⁶

³²² Boer, P. den (2010). Tjeddreksen werkzame beroepsbevolking naar beroepsprestige, sociaaleconomische status en sociale klasse. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.

³²³ *Kamerstukken II* 2018/9, 35 000 XV, nr. 2 p. 34-35

³²⁴ < <https://www.trouw.nl/samenleving/een-bijstandsuitkering-voor-altijd~afed7ffc/> > laatst geraadpleegd op 9-5-2019

³²⁵ Re-integratieverordening Participatiewet rijk van Nijmegen 2018, toelichting bij art. 11.

³²⁶ *Kamerstukken II* 2011/12, 33161, nr.3 p. 4

Hoofdstuk 5: Conclusie en aanbevelingen

5.1 Conclusie

Wat is de rechtspositie van statushouders met een lichamelijke handicap op de Nederlandse arbeidsmarkt en in hoeverre zijn de instrumenten loonkostensubsidie en beschut werk in de gemeenten Nijmegen en Tilburg bevorderend voor de rechtspositie van deze groep?

Uit de voorgaande hoofdstukken is gebleken, dat zowel statushouders als lichamelijke gehandicapten een kwetsbare positie hebben op de arbeidsmarkt. Voor statushouders met een lichamelijke handicap kan eveneens worden gesteld, dat deze groep een kwetsbare positie heeft op de Nederlandse arbeidsmarkt, vanwege een cumulatie van de belemmerende factoren. Zo is gebleken dat binnen de asielopvang taallessen enkel mogelijk zijn voor kansrijke asielzoekers.³²⁷ Daarnaast stimuleren gemeenten onvoldoende de mogelijk tot van het volgen van een opleiding met behoud van uitkering.³²⁸ De Nederlandse taal vormt een cruciale vereiste voor bemiddeling tot arbeid, derhalve beschikt deze groep over geringe kansen op de Nederlandse arbeidsmarkt.³²⁹

De instrumenten loonkostensubsidie en beschut werk in de gemeenten Nijmegen en Tilburg bevorderen niet de rechtspositie van statushouders met een lichamelijke handicap. Door bezuinigingen in de gemeente Tilburg zijn bijstandsgerechtigden die niet binnen twee jaar aan een baan geholpen kunnen worden te duur voor een traject richting werk.³³⁰ Indien de financiële middelen volledig zijn benut, hanteert gemeente Nijmegen een wachtlijst voor het aanbieden van haar dienstbetrekkingen.³³¹ Reguliere (niet gesubsidieerde) arbeid is voor mensen met een arbeidsbeperking nog lang niet haalbaar in de gemeente Nijmegen. Dit geldt overigens ook voor gemeente Tilburg nu blijkt, dat arbeidsgehandicapten vaak de dupe zijn van bezuinigingen, omdat bemiddeling naar een reguliere baan voor deze groep meer inspanning en financiën vereist.³³²

Statushouder met een lichamelijke handicap, die succesvol zijn bemiddelt tot een reguliere baan komen voornamelijk terecht in beroepen met een relatief laag opleidingsniveau. Zo is gebleken, dat arbeidsgehandicapten hierin zijn oververtegenwoordigd. Werknemers met een handicap worden vaker onderbenut en zijn minder breed inzetbaar. Met als gevolg dat arbeidsgehandicapten over het algemeen minder tevreden zijn met hun baan dan niet-arbeidsgehandicapten. De kans is groot dat deze groep, na verkrijging van een baan via de re-integratievoorzieningen van de gemeente, terugvalt op de bijstand.³³³ Statushouders zijn eveneens oververtegenwoordigd in beroepen met een relatief laag opleidingsniveau. Statushouders die in 2014 een verblijfsvergunning kregen en na 18 maanden een baan hadden, werkten voor bijna de helft in de horeca. Overige banen betreffen banen in de handel en in de uitzendbranche. Deze banen gaan meestal gepaard met contracten voor bepaalde tijd en deeltijdwerk.³³⁴ Voor statushouders die in 2015 een verblijfsvergunning kregen, geldt eveneens een vergelijkbaar beeld: 90% van hen werkte in deeltijd en 89% had een contract

³²⁷ Kamerstukken II 2016/17, 34 334, nr. 23

³²⁸ Kennisplatform Integratie & Samenleving, Het belang van blijvende aandacht voor (stappen naar) werk, september 2018

³²⁹ <www.rmu.nu/vluchtelingen> laatst geraadpleegd op 2-10-2018

³³⁰ <https://www.trouw.nl/samenleving/een-bijstandsuitkering-voor-altijd~afed7ffc/>

³³¹ Re-integratieverordening Participatiewet rijk van Nijmegen 2018, toelichting bij art. 11.

³³² Kamerstukken II 2011/12, 33161, nr.3 p. 4

³³³ Research Centre for Education and the Labour Market | ROA ROA-R-2015/6 De arbeidsmarkt naar opleiding en beroep tot 2020 P. 121-122

³³⁴ CBS, 11 procent van statushouders heeft werk, april 2018

voor bepaalde tijd.³³⁵ Om statushouders met een lichamelijke handicap duurzaam te laten participeren op de Nederlandse arbeidsmarkt is het belangrijk om ervoor te zorgen dat zij in beroepen/sectoren worden ingezet waarin zij ook op langere termijn een goede kans hebben om aan het werk te blijven.³³⁶ Daarnaast dienen gemeenten meer ondersteuning te bieden aan statushouders met een lichamelijke handicap bij het behalen van de startkwalificatie, omdat deze de kansen op een baan vergroot.³³⁷

Naar aanleiding van het onderzoek kom ik tot de conclusie, dat statushouders met een lichamelijke handicap een kwetsbare positie hebben op de Nederlandse arbeidsmarkt. De instrumenten loonkostensubsidie en beschut werk in de gemeenten Nijmegen en Tilburg zijn niet bevorderend voor de rechtspositie van deze groep.

5.2 Aanbevelingen

Naar aanleiding van het onderzoek kunnen de volgende aanbevelingen worden gedaan:

Krachtens en artikel 6 IVESCR dienen mensen met een arbeidsbeperking het liefst op de reguliere arbeidsmarkt deel te nemen. Om dit voor de groep statushouders met een lichamelijke handicap mogelijk te maken, dienen de volgende maatregelen te worden getroffen: In de opvangfase dient voor zowel kansrijke als niet kansrijke vluchtelingen NT2-taallessen te worden geboden; Statushouders, die tevens inburgeringsplichtig zijn, dienen te worden gestimuleerd in het verwerven van een hoog taalniveau; Lichamelijke gehandicapte statushouders dienen gebruik te kunnen maken van de mogelijkheid om een opleiding te volgen met behoud van uitkering; Statushouders met een lichamelijke handicap dienen te worden ondersteund bij het behalen van een startkwalificatie.³³⁸ Door het invoeren van deze maatregelen worden de kansen op een baan vergroot.

De participatie kenmerkt zich door bezuinigingen en te korten.³³⁹ In de praktijk blijkt, dat beleid en uitvoering onderhevig is aan verschillende factoren, die nadelig zijn voor het terugdringen van de bijstandsuitgaven. Enkele voorbeelden betreffen: focus op kansrijken bijstandsgerechtigden, streng aan de poort, work first en het stimuleren van deeltijdwerk.³⁴⁰ De huidige financiering draagt dus niet bij aan een duurzame arbeidsparticipatie. De huidige financiering draagt niet bij aan een duurzame arbeidsparticipatie. De overheid dient te overwegen om een openeind financiering te herinvoeren. Een openeind financiering kan situaties als een wachtlijst en te duur bevonden worden voor een traject richting werk.

Krachtens artikel 27 van het VN-verdrag handicap hebben mensen met een beperking recht op een toegankelijke werkomgeving en goede arbeidsomstandigheden. Nederland moet waarborgen en bevorderen dat mensen met een beperking aan de arbeidsmarkt deelnemen. Daarbij dienen mensen met een beperking ondersteund te worden bij het vinden, verwerven en behouden van werk. Het hebben van werk draagt dan ook bij aan het algemene beginsel van artikel 3 (c) van het verdrag, dat

³³⁵ CBS, Cohortstudie asiel, april 2018 <<https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2018/16/11-procent-van-statushouders-heeft-werk>> laatst geraadpleegd op 17-3-019

³³⁶ Research Centre for Education and the Labour Market | ROA ROA-R-2015/6 De arbeidsmarkt naar opleiding en beroep tot 2020 P. 121-122

³³⁷ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/leerplicht/vraag-en-antwoord/waarom-moet-ik-een-startkwalificatie-hebben>

³³⁸ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/leerplicht/vraag-en-antwoord/waarom-moet-ik-een-startkwalificatie-hebben>

³³⁹ *Kamerstukken II* 2011/12, 33161, nr.3 p. 4

³⁴⁰ De optimale verdeelsystematiek voor het sociaal domein in het Gemeentefonds

zich richt op volledige en daadwerkelijke participatie in de samenleving. De Participatiewet speelt een prominente rol in het bemiddelen van statushouders met een lichamelijke handicap naar de arbeidsmarkt.³⁴¹ Daarbij is geconstateerd, dat het kabinet maatregelen heeft genomen om de arbeidsvoorwaarden en arbeidsverhoudingen te versterken. Naast deze maatregelen dienen ook andere maatregelen in het leven te worden geroepen om de arbeidsmarkt te versterken. Om de kans op baan behoud te vergroten, is het van belang om statushouders met een lichamelijke handicap in te zetten op functies, die zijn afgestemd op zijn of haar beperkingen en talenten. Indien een functie hier niet op is afgestemd, vergroot dit de kans op uitval en op een sterkere wil om van werk te veranderen. Tegelijkertijd is het loon daarmee lager en is de werknemer minder tevreden met werk.³⁴² Dit weergeeft de noodzaak van beleid, dat gericht is op duurzame arbeidsparticipatie van statushouders met een lichamelijke handicap.

³⁴¹ VN-verdrag handicap in Nederland, Jaarlijkse rapportage over de naleving van het VN-verdrag handicap in Nederland, december 2017, p. 23

³⁴² McGuinness, S. en M. Wooden (2009) Overskilling, job insecurity and career mobility. *Industrial Relations*, 48(2), 265–286.

Literatuurlijst

Literatuur

Ashiagbor 2005

Ashiagbor, D. 'The Right to Work', in Grainne De Burca & Bruno De witte (reds.) Social Rights in Europa, Oxford University Press 2005.

Boer 2010

Boer, P. den 2010, Tjeddreeksen werkzame beroepsbevolking naar beroepsprestige, sociaaleconomische status en sociale klasse. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Bakker 2015

Bakker, L. 'Seeking Sanctuary in the Netherlands; Opportunities and obstacles to refugee integration', Proefschrift Erasmus Universiteit Rotterdam, 2015.

Beck-Soeliman, Alisentono & Kipping 2015

M.S. Beck-Soeliman, S.A. Alisentono & G.J.W.M. Kipping, *Migratierecht in de praktijk*, Groningen: Noordhoff Uitgevers 2015.

Borghouts

Borghouts, Dekker, Freese, Oomens en Wilthagen, het werkt niet van zelf, 2015, p. 41-42.

Brenninkmeijer 1997

Brenninkmeijer, J. H., *Basisboek handicap en samenleving*, Utrecht: De Tijdstroom 1997.

Campbell, Jane en Mike Oliver

Campbell, Jane en Mike Oliver, Disability Politics. Understanding Our Past, Changing Our Future (Londen 1996).

Commissie Blok 2014

Commissie Blok (2004). Onderzoek Integratiebeleid. Hoofdstuk 10 deel 1. Samenvatting en conclusie. Den Haag: Sdu Uitgevers. Pp. 517-549.

Dagevos 2001

Dagevos, Perspectief op integratie. Over de sociaal-culturele en structurele integratie van etnische minderheden in Nederland, WRR Werkdocumenten nr. W121, Den Haag.

Hermans 2015

K. Hermans, *365.Participatiewet: op weg naar een inclusieve arbeidsmarkt*, SDU/NUMMER 8, december 2015 TIJDSCHRIFT ARBEIDSRECHT PRAKTIJK p. 7.

Houten & Lucassen 2016

H. Houten & L. Lucassen, Voorbij Fort Europa, een nieuwe visie op migratie, Uitgeverij: Atlas Contract.

Klerk, Woittiez & Vonk Ras 2012

Klerk, M. de, Fernee, H., Woittiez, I. & Ras, M. (2012). Meedoen met mensen met lichamelijke of verstandelijke beperkingen. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau

Klosse & Vonk 2015

S. Klosse & G.J. Vonk, Hoofdzaken socialezekerheidsrecht, Den Haag: Boom Juridische 2015.

McGuinness, Wooden 2009

McGuinness, S. en M. Wooden (2009) Overskilling, job insecurity and career mobility. *Industrial Relations*, 48(2), 265–286.

O’Connell Davidson. J. 2013

O’Connell Davidson. J. 2013. Troubling freedom: migration, debt, and modern slavery; *Migration Studies*, no. 2: 176-195. H. Lewis and L. Waite, ‘Asylum, Immigration Restrictions and Exploitation: Hyper-precarity as a lens for understanding and tackling forced labour’, *Anti-Trafficking Review*, issue 5, 2015.

Sigona 2015

Sigona, N. (2005). Refugee integration (s): policy and practice in the European Union. *Refugee Survey Quarterly*, 24(4).

Swarte 2015

A. Swarte, *Het verbod van discriminatie vanwege een handicap of chronische ziekte wint aan terrein*, NTM-NJCMBul. 2015/4, p.2

Zwaan 2016

Zwaan, K., e.a., *Nederlands migratierecht*, Nijmegen: Centrum voor Migratierecht 2016.

Houten & Lucassen 2016

Houten, H. van & L. Lucassen, 2016. ‘Voorbij Fort Europa, een nieuwe visie op migratie,’ Uitgeverij: Atlas Contract.

William

William A., G. ‘Sheltered Employment of the Disabled: an international survey’ *World Commission on Vocational Rehabilitation*, 1966.

Artikelen

ACVZ, ‘Geef vreemdelingen een woning in een regio waar werk is’, *Financieel Dagblad* 14 september 2016.

ACVZ, *Verloren tijd advies over dagbesteding in de opvang voor vreemdelingen*, maart 2013.

CBS, *cohortstudie van asielmigranten*, juni 2017.

CBS, *Arbeidsparticipatie en de afstand tot de arbeidsmarkt in Nederland*, januari 2017.

CBS, 11 procent van statushouders heeft werk, april 2018.

CBS, *Uit de startblokken – Cohortstudie naar recente asielmigratie*, april 2018.

CBS, *Asiel en integratie*, 7 april 2019

De Lange, *De toegang tot de arbeidsmarkt voor asielzoekers, asielstatushouders en uitgeprocedeerden*, NJB 2016/137, p. 176.

SERmagazine, *SER-plaform stimuleert participatie vluchtelingen*, mei 2016/56 jaargang nr. 5.

Sociaal en Cultureel Planbureau, *Syriërs in Nederland*, juni 2018.

Significant, *Vrijwilligerswerk: stimulans voor tijdige participatie en integratie?*, 9 januari 2018.

Kennisplatform Integratie & Samenleving, *Vluchtelingen aan het werk Enquête onder gemeenten over arbeidstoeleiding van statushouders*, juni 2016.

Kennisplatform Integratie & Samenleving, *Het belang van blijvende aandacht voor (stappen naar) werk*, september 2018.

Overig

Oproep brief van de Dutch Coalition on Disability and Development (DCDD) aan de betrokken Kamercommissie van de Tweede Kamer, 27 januari 2016.

Uitspraken

ABRvS 11 januari 2017, zaaknummer 20162624/1/V4, ECLI:NL:RVS:2017:35.

CRM 14 februari 2019, zaaknummer: 2018-0385

Arnhem, 22 augustus 2018 C/05/325097 / HA ZA 17-424

Parlementaire stukken

Kamerstukken II 2003/04, 29543, nr. 1

Kamerstukken II 2005/06, 30308, nr. 3

Kamerstukken II 2011/12, 33161, nr. 3

Kamerstukken II 2013/14, 34 088, nr. 3

Kamerstukken II 2015/16, 24515, nr. 318

Kamerstukken II 2015/16, 34352, nr. 49.

Kamerstukken II 2016/17, 34352, nr. 39.

Kamerstukken II 2016/17, 34334, nr. 23

Kamerstukken II 2016/17, 34544, nr. 3.

Kamerstukken II 2016/17, 19637, nr. 2254

Kamerstukken II, 2016-2017 19637 nr. 2262.

Kamerstukken II 2017/18, 29544, nr. 821

Kamerstukken II 2017/18, 29544 nr. 821

Kamerstukken II 2018/19, 19637, nr. 2448

Staatsblad, Staatscourant

Stb. 2017, 69.

Stcrt. 2016, 57116.

Verordening

Re-integratieverordening Participatiewet rijk van Nijmegen 2018

Verzamelverordening Participatiewet, IOAW, IOAZ en Bbz 2017

Wet- en regelgeving

Verdragen

Universele Verklaringen van de Rechten van de Mens

Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap

Internationale Verdrag Inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten

Europees Sociaal Handvest

Grondwet

Participatiewet

Wet Wajong

Tijdelijk besluit experimenten Participatiewet Wav

Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen

Kwalificatierichtlijn. Besluit Basisregistratie Persoonsgegevens
Wet aanpak schijnconstructies
Vreemdelingenwet 2000

Elektronische bronnen

Eerste Kamer

Eerstekamer.nl, https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/33992_goedkeuring_verdrag_inzake_geraadpleegd_op_20-10-2018.

Rijksoverheid

Rijksoverheid.nl, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2012/10/29/regeerakkoord>, geraadpleegd op 23-10-2018.

Rijksoverheid.nl, <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/werken-met-arbeidsbeperking>, geraadpleegd op 3-10-2018.

RMU

RMU.nu, <https://www.rmu.nu/vluchtelingen>, geraadpleegd op 2-10-2018.

VluchtelingenWerk

VluchtelingenWerk.nl, <https://www.VluchtelingenWerk.nl>, geraadpleegd op 06-11-2018.

Lightfortheworld

Lightfortheworld.nl, <https://www.lightfortheworld.nl/2016/06/28/gehandicapte-vluchteling-wordt-vergeten/>, geraadpleegd op 11-11-2018.

www.equalaccess.nl/soorten-lichamelijke-handicaps/

www.mensenrechten.nl/nl/vn-verdrag-handicap. www.divosa.nl/startbijeenkoms-en-machting-vergunnirshouders.

www.regioatlas.nl/indelingen/indelingen_indeling/t/arbeidsmarktregio_s.

www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2016/08/13/meer-vluchtelingen-gaan-vrijwilligerswerk-doen.

www.divosa.nl/startbijeenkoms-en-machting-vergunnirshouders

Overig

Brief

Oproep brief van de Dutch Coalition on Disability and Development (DCDD) aan de betrokken kamercommissie van de Tweede Kamer op 27 januari 2016.

Brief aan de gemeenteraad d.d. 1 oktober 2015, kenmerk: 524583.

WRR/CSP/WODC

WRR/CSP/WODC Policy Brief Geen tijd te verliezen december 2015.