



# Grenseffectenrapportage 2016

## Dossier 8: Grensoverschrijdende arbeidsbemiddeling: UWV



Universiteit Maastricht

# Grenseffectenrapportage 2016

Dossier 8: Grensoverschrijdende arbeidsbemiddeling: effecten van taakstelling en capaciteiten van het Nederlandse uitvoeringsorgaan voor werknemersverzekeringen UWV

Dhr. Martin Unfried

Het *Institute for Transnational and Euregional cross border cooperation and Mobility / ITEM* is de spil van wetenschappelijk onderzoek, advisering, kennisuitwisseling en trainingsactiviteiten omtrent grensoverschrijdende samenwerking en mobiliteit.

ITEM is een initiatief van de Universiteit Maastricht (UM), het Nederlands Expertise en Innovatiecentrum Maatschappelijke Effecten Demografische krimp (NEIMED), Zuyd Hogeschool, de Gemeente Maastricht, de Euregio Maas-Rijn (EMR) en de Provincie Limburg (NL).



## Inhoud

Inleiding.....	1
1. Vraagstelling, definities, methode .....	2
1.1 Vraagstelling en onderzochte grensregio .....	2
1.2 Definities .....	4
1.3 Methodes .....	4
1.4 Principes, benchmarks en indicatoren.....	5
2. Twee projecten voor de structurele versterking van de grensoverschrijdende arbeidsbemiddeling onderzoeksthema.....	8
3. Hoe passen de huidige personele capaciteiten en de bemiddelingspraktijk bij de uitdagingen van grensoverschrijdende dienstverlening en de verplichting tot sterkere grensoverschrijdende samenwerking? .....	10
4. Welke effecten heeft de huidige uitvoering van het EURES Netwerk door UWV op de uitdagingen van een versterkte grensoverschrijdende arbeidsbemiddeling?.....	14
5. Heeft UWV de technische voorwaarden geschapen voor het in kaart brengen van de gegevens van buitenlandse werkzoekenden en van de vacatures van buitenlandse werkgevers? 17	
6. Beschikt UWV over passende middelen voor de bijscholing en extra scholing van werkzoekenden met het oog op de bijzondere eisen aan grensarbeiders?.....	19
7. Samenvatting en conclusies .....	22
Bronnenlijst .....	25

## Inleiding

Euregio's en andere Euregionale grensoverschrijdende organisaties wijzen er al jaren op dat een functionerende grensoverschrijdende arbeidsmarkt een belangrijke voorwaarde is voor de economische kracht en het personeelsbeleid van grensregio's. Een belangrijke factor die in dit verband de laatste jaren op EU-, nationaal en Euregionaal niveau als probleem wordt besproken, is de ontoereikende samenwerking van nationale diensten op het gebied van arbeidsbemiddeling. De Euregio Maas-Rijn heeft bijvoorbeeld in haar strategie 2020 met het oog op de nationale arbeidsdiensten geconstateerd dat de grensoverschrijdende arbeidsmarkt nog steeds wordt belemmerd door de fragmentatie van de beschikbare informatie over vacatures en beschikbaar aankoopspotentieel en onder andere door de onvoldoende geïntegreerde arbeidsbemiddeling.<sup>1</sup> Soortgelijke inzichten hebben reeds meer dan twee decennia geleden binnen de EU geleid tot de opbouw van het Europese netwerk EURES, maar pas de laatste tijd werd het verlangen naar intensieve grensoverschrijdende samenwerking nog eens wettelijk verankerd.<sup>2</sup> Zo zijn diensten op het gebied van grensoverschrijdende arbeidsbemiddeling voor werkzoekenden en grensoverschrijdende dienstverleningen voor werkgevers geen vrijwillige opties voor nationale publieke arbeidsdiensten<sup>3</sup>, maar een verplichtende taak. Daartoe bestaat sedert 2016 een eigen EURES Verordening (EU 2016/589). Deze stelt uitdrukkelijk vast dat de toenemende wederzijdse afhankelijkheid van de arbeidsmarkten een versterkte samenwerking vereist<sup>4</sup> tussen publieke diensten voor arbeidsvoorziening, ook die in de grensregio's. Het volgende onderzoek gaat na welke effecten de aanpak van de Nederlandse Arbeidsdienst UWV momenteel heeft op de samenwerking op het gebied van grensoverschrijdende arbeidsbemiddeling. In hoofdstuk 1 worden vraagstellingen en definities uitgelegd evenals de methode uiteengezet. Hoofdstuk 2 beschrijft het bijzondere onderzoeksthema, namelijk twee lopende projecten over de structurele versterking van de grensoverschrijdende arbeidsbemiddeling aan de grens van de Nederlandse provincie Limburg. Hoofdstuk 3 gaat met het oog op deze concrete projecten na welke gevolgen de huidige personele capaciteiten en de huidige bemiddelingspraktijk van UWV hebben voor de grensoverschrijdende bemiddeling en samenwerking. In hoofdstuk 4 gaat het om de effecten die de huidige uitvoering van het EURES netwerk door UWV met het oog op de eisen van een versterkte grensoverschrijdende arbeidsbemiddeling teweegbrengt. In hoofdstuk 5 gaat het om de vraag in hoeverre UWV de technische voorwaarden heeft geschapen voor het registreren van de gegevens van buitenlandse werkzoekenden en de vacatures van buitenlandse werkgevers. In hoofdstuk 6 wordt onderzocht of UWV beschikt over passende middelen voor de bijscholing en

<sup>1</sup> Zie: EMR 2020: Een toekomststrategie voor de Euregio Maas-Rijn, maart 2013, pag. 25.

<sup>2</sup> European Employment Service, Europees netwerk van de diensten voor arbeidsvoorziening.

<sup>3</sup> In deze Tekst wordt het begrip publieke arbeidsdienst gebruikt, als sprake is van organisaties zoals het Nederlandse UWV, de Duitse Bundesagentur für Arbeit of de Vlaamse VDAB. Het begrip stamt uit de nieuwe EURES Verordening (EU) 2016/589

<sup>4</sup> Zie Preambule, overweging 5, VERORDENING (EU) 2016/589 VAN HET EUROPESE PARLEMENT EN VAN DE RAAD d.d. 13 april 2016 inzake een Europees netwerk van diensten voor arbeidsvoorziening (EURES), de toegang van werknemers tot de mobiliteit bevorderende diensten en de verdere integratie van de arbeidsmarkten en ter wijziging van de verordeningen (EU) Nr. 492/2011 en (EU) Nr. 1296/2013

extra scholing van werkzoekenden met het oog op de speciale eisen die aan grensarbeiders worden gesteld en welke rol andere financieringsinstrumenten – zoals een nieuw sectorplan – daarbij spelen. Ter afsluiting worden in hoofdstuk 7 de resultaten en conclusies samengevat.

## 1. Vraagstelling, definities, methode

### 1.1 Vraagstelling en onderzochte grensregio

De onderhavige gevolgenbeoordeling onderzoekt de effecten van de taakstelling en de middelen van de Nederlandse arbeidsdienst UWV<sup>5</sup>. In hoeverre is UWV heden ten dage in staat om conform de vordering van de nieuwe EURES Verordening nauwer samen te werken met de Duitse en Belgische partners van de publieke arbeidsdiensten? Daarmee wordt niet ex-post naar de effecten van wetgeving gevraagd, maar vlak na het in werking treden van een nieuwe EU-verordening naar de bestaande en toekomstige effecten van de institutionele aanpak van een instantie op de vastgestelde taak. In hoeverre zijn huidige diensten reeds afgestemd op dienstverlening aan werkzoekenden en werkgevers in de buurlanden en welke institutionele belemmeringen zijn er nog voor grensoverschrijdende arbeidsbemiddeling en de samenwerking met de diensten van de buurlanden? In die zin onderscheidt het onderzoeksthema zich van de andere thema's van de grenseffectenbeoordeling. Hier wordt gevraagd in hoeverre een nationale instantie beschikt over de geschikte taakstelling en de geschikte middelen om het doel van de nieuwe EURES verordening, namelijk 'nauwere samenwerking' op het gebied van de grensoverschrijdende arbeidsbemiddeling, te kunnen nastreven. Achtergrond van de vraagstelling is een debat dat vooral ook op het niveau van de Nederlandse grensprovincies en gemeenten wordt gevoerd. In hoeverre kan het huidige UWV in de vereniging met de nationale partners (de gemeenten en hun diensten op het gebied van de arbeidsbemiddeling) en samenwerking met de Duitse en Belgische partners de versterkte samenwerking waarmaken? In hoeverre past ook de huidige inrichting van de EURES activiteiten, afgegrensd van reguliere werkzaamheden van UWV, bij de nieuwe uitdagingen?

Voor de preciezere beperking van het onderzoeksgebied werden concreet twee pilotprojecten onderzocht en begeleid tussen UWV, Bundesagentur en andere actoren in Limburg en NRW. De projecten hebben tot doel om de grensoverschrijdende samenwerking structureel volgens de nieuwe EURES verordening te versterken. De analyse van deze projecten levert in eerste instantie uitspraken op over de mogelijkheden van UWV op het gebied van de betrokken actoren in de betreffende arbeidsmarktregio's. Zij worden eveneens met het oog op UWV als gehele organisatie besproken. Het onderzoeksgebied van de grensoverschrijdende projecten strekt zich uit over de arbeidsmarktregio's in Nederland die in de provincie Limburg liggen (Noord-Limburg, Midden-Limburg en Zuid-Limburg). In de deelstaat Noordrijn Westfalen strekt het gebied zich uit over de

<sup>5</sup> De afkorting UWV betekent 'Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen'. Volgens eigen beschrijving zorgt UWV voor een efficiënte uitvoering van de werknemersverzekering en biedt diensten aan op het gebied van de arbeidsmarkt en arbeidsmarktgegevens (zie [www.uwv.nl](http://www.uwv.nl)).

agentuurdistricten van de Bundesagentur voor arbeid in het gebied Aken-Düren, Mönchengladbach en Krefeld.

Tabel 1: de arbeidsmarktregio's in de Nederlandse provincie Limburg (Indeling sedert 2013)

Bron: Samenvoordeklant.nl

Er zijn in Nederland 35 arbeidsmarktregio's waarin gemeenten en UWV diensten verlenen aan werkzoekenden en werkgevers. Daarbij is de taakverdeling afhankelijk van de betreffende afspraken tussen gemeenten en UWV.<sup>6</sup> De huidige indeling stamt uit het jaar 2012 en werd vastgelegd in het kader van de wet op de structuur van de uitvoeringsorganisatie Werk en inkomen (SUWI).<sup>7</sup> Die actoren van UWV in Limburg werken grensoverschrijdend met de collega's van de arbeidsagenturen Krefeld, Mönchengladbach en Aken-Düren samen. Daardoor ligt het onderzoeksgebied in het gebied van twee Euregio's, één deel ligt namelijk in de Euregio Maas-Rijn en een ander in de Euregio Rijn-Maas-Noord.

<sup>6</sup> Een complete kaart is op de pagina van UWV te vinden onder <http://www.uwv.nl/zakelijk/Images/35arbeidsmarktregios.pdf>.

<sup>7</sup> De wet 'structuur van de uitvoeringsorganisatie werk en inkomen' (Wet SUWI), ingetreden op 2 oktober, <http://wetten.overheid.nl/BWBR0013060/2016-08-01>.

## 1.2 Definities

Het centrale begrip ‘Arbeidsbemiddeling’ wordt in dit onderzoek gebruikt in de zin van dienstverlening. Hiermee wordt het actieve bemiddelen bedoeld tussen werkzoekende en werkgever met het doel een vacature te vervullen. Daarentegen wordt met arbeidsbemiddeling in de zin van de nieuwe EURES-verordening ook de dienstverlener bedoeld, namelijk ‘een in een lidstaat rechtmatig agerende juridische persoon die prestaties levert voor werkzoekende werknemers en voor werkgevers die werknemers willen rekruteren’. Dat kunnen in deze zin naast publieke instellingen ook commerciële aanbieders zijn. Omdat commerciële aanbieders in dit onderzoek geen rol spelen, wordt ter afgrenzing van de dienstverlening ‘arbeidsbemiddeling’ het begrip ‘publieke arbeidsdiensten’ gebruikt. In deze categorie vallen bijvoorbeeld UWV, Bundesagentur für Arbeit of VDAB. Publieke Arbeidsdiensten zijn conform de verordening ‘inrichtingen van de lidstaten die als bestanddeel van bevoegde ministeries, publieke instanties of publiekrechtelijke instellingen zijn belast met de uitvoering van actieve beleidsmaatregelen van de arbeidsmarkt en hoogwaardige arbeidsbemiddelingsdiensten in het algemeen belang aanbieden’.<sup>8</sup>

## 1.3 Methodes

Het onderzoek is gebaseerd op de analyse van de wettelijke achtergrond (vooral van de nieuwe EURES-verordening) en officiële documenten van UWV (Wet SUWI), EURES en andere. De belangrijkste bronnen zijn echter de kwalitatieve interviews met medewerkers van de publieke arbeidsdiensten, EURES adviseurs en veel informele gesprekken in de loop van 2015 en 2016. Daarbij komen vooral inzichten binnen die door participerende observatie werden verkregen tijdens twee projecten aan de grens tussen Nederlands Limburg en het land Noordrijn Westfalen. De voor het onderzoek verantwoordelijke ITEM-medewerker was actief betrokken bij de gesprekken tussen UWV Zuid-Limburg, gemeenten, Bundesagentur für Arbeit Aken-Düren en Jobcenter stedelijke regio voor de inrichting van services voor grensoverschrijdende arbeidsbemiddeling in Kerkrade/Herzogenrath. Daarnaast heeft hij vaak deelgenomen aan gesprekken ter intensivering van de samenwerking tussen UWV Noord-Limburg en de Arbeitsagentur Krefeld evenals de gemeenten Venlo en Roermond. Cijfers over de betreffende grensoverschrijdende bemiddelingen van UWV in totaal of de afzonderlijke diensten spelen geen rol. Deze moeilijkheid werd ook tijdens het werk van het nationale ‘actieteam grensoverschrijdend werk en economie’ tijdens het jaar 2016 vastgesteld.<sup>9</sup> Enerzijds zijn er bijna geen vergelijkende cijfers van de laatste jaren en daarnaast kunnen zij niet met de bemiddelingen van de partners in het buurland worden vergeleken. Momenteel wordt de vraag van vergelijkende

<sup>8</sup> De begripsbepalingen staan in artikel 3 van de EURES Verordening (EU) 2016/589.

<sup>9</sup> Bij werkcontelingen met mensen van de praktijk op het gebied van de Arbeidsdiensten in het jaar 2016 werd op deze moeilijkheid gewezen.

bemiddelingscijfers ook tussen de EURES-partners in de Euregio Maas-Rijn besproken.<sup>10</sup> Dat betekent dat momenteel ook geen analyse mogelijk is die de kwaliteit van de grensoverschrijdende arbeidsdienst in verbinding brengt met de Euregionale economische ontwikkeling. Er kunnen weliswaar bijvoorbeeld in Noord-Limburg afzonderlijke bemiddelingsresultaten met extra capaciteiten worden verklaard, maar uit deze resultaten kunnen geen algemene uitspraken over de economische ontwikkeling of de ontwikkeling van de werkloosheidscijfers afgeleid worden.

### 1.4 Principes, benchmarks en indicatoren

Welke effecten heeft de aanpak van UWV in de grensregio? Het ITEM- uitgangspunt maakt onderscheid tussen gevolgen of effecten

- die de burgers direct betreffen op het gebied van het unieburgerschap, met het oog op het discriminatieverbod (en de Europese integratie in het algemeen);
- op gevolgen voor de Euregionale economische, duurzame ontwikkeling;
- en op gevolgen voor de Euregionale coherentie, de samenwerking van grensoverschrijdende actoren.

Het UWV-onderzoek legt het zwaartepunt op het eerste en derde aspect van grenseffecten. Omdat het in de nieuwe EURES-verordening uitdrukkelijk gaat om een gebod van nauwere grensoverschrijdende samenwerking, ligt het voor de hand dat wordt onderzocht welke uitwerking de uitvoering en aanpak van UWV heeft op de samenwerking met Duitse en Belgische actoren. Omdat het hierbij gaat om fundamentele rechten van EU-burgers op het gebied van het vrije verkeer en het gebruikmaken van diensten op het gebied van arbeidsbemiddeling, speelt het perspectief van de EU-burger ook een wezenlijke rol, evenals de betekenis in de zin van de Europese integratie. Zoals reeds gezegd is het ook op grond van ontbrekende gegevens die grensoverschrijdend vergelijkbaar zijn op het gebied van de arbeidsbemiddeling niet mogelijk om directe conclusies te trekken over de positieve of negatieve effecten van grensoverschrijdende dienstverleningen op de Euregionale economische ontwikkeling. Toch wordt hierna ook voor dit gebied geprobeerd om de geschikte principes, benchmarks en indicatoren te ontwikkelen. Deze kunnen worden gebruikt voor een diepgaandere discussie rondom EURES als het erom gaat om grensoverschrijdende bemiddelingsdiensten statistisch beter te registreren.

<sup>10</sup> Dit laten resultaten zien van een nog lopend ITEM-onderzoek naar de definities en processen op het gebied van de samenwerking van EURES in de Euregio Maas-Rijn.



Tabel 3: principes, benchmarks, indicatoren

Principes	Benchmarks	Indicatoren
<p><u>Europese integratie/vrijheden/discriminatieverbod</u></p> <p>Het vrije verkeer van de werknemers is als fundamenteel mensenrecht een van de pijlers van de binnenmarkt van de Unie en in Artikel 45 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) verankerd.</p> <p>Artikel 5 van de verordening (EU) nr. 492/2011 - verbod van discriminatie</p> <p>Een staatsburger van een lidstaat die op het grondgebied van een andere lidstaat een bezigheid zoekt, krijgt daar dezelfde hulp als de arbeidsbureaus van deze staat geven aan de eigen staatsburgers die werk zoeken.</p>	<p>Werkzoekenden die mogelijk in het buurland kunnen werken, krijgen persoonlijke begeleiding die is toegesneden op de eis van de sollicitatie in het buurland.</p> <p>Werkzoekende en werkgever uit de buurlanden krijgen dezelfde ondersteuning als Nederlandse actoren en hun gegevens worden bij UWV opgenomen.</p> <p>Arbeidsdiensten beschikken over adequate financiële middelen om adequate bijscholingsmaatregelen voor potentiële grensarbeiders te kunnen financieren.</p>	<p>Beschikt UWV over de personele capaciteiten om persoonlijke begeleiding te kunnen aanbieden voor werkzoekenden die verder gaat dan de reguliere binnenlandse bemiddeling?</p> <p>Welke diensten kunnen werkzoekenden en werkgevers uit buurlanden bij UWV krijgen?</p> <p>Worden de gegevens van buitenlandse werkzoekenden en werkgevers in het systeem van UWV opgenomen volgens de gegevens van nationale actoren?</p> <p>Over welke financiële middelen beschikt UWV op het gebied van bijscholing van potentiële grensarbeiders?</p>
<p><u>Euregionale economische, duurzame ontwikkeling</u></p> <p>Kerndoelen van de strategie Europa 2020 op het gebied van werkgelegenheid, onderzoek en ontwikkeling en een duurzame energiesector, ontwikkeling en armoede</p> <p>Beleidsdoelen arbeidsmarkt euregio's (Voorbeeld EMR):</p> <p>Verbetering van de relatie tussen werkaanbod en vraag, beter gebruik scholing- en ontwikkelingscapaciteiten.</p>	<p>Benchmark voor het gebied werk (in overeenstemming met Europa 2020)</p> <p>75% van de 20- tot 64-jarigen zullen werk hebben</p> <p>Benchmark Euregio (EMR):</p> <p>Duidelijke uitbreiding grensoverschrijdend werkaanbod en -vraag.</p> <p>Verbeterd gebruik Euregionale scholing en ontwikkelingscapaciteiten</p>	<p>Euregionale economische groei</p> <p>Grensoverschrijdende cijfers werkloosheid en vacatures voor Euregionale economische gebieden</p> <p>Arbeidsparticipatie voor verschillende leeftijdsgroepen voor Euregionale economische gebieden</p> <p>Aantal grenspendelaars en grensoverschrijdende bedrijfsactiviteiten</p> <p>Cijfers voor het grensoverschrijdend gebruik van Euregionale scholing en ontwikkelingscapaciteiten</p>

<p><u>Euregionale cohesie/grensoverschrijdende samenwerking</u></p> <p>‘De toenemende wederzijdse afhankelijkheid van de arbeidsmarkten vereist een versterkte samenwerking tussen diensten voor arbeidsvoorziening, ook die in de grensregio’s...’</p> <p>Verordening (EU) 2016/589</p> <p>‘...wisselen de in grensstreken territoriaal bevoegde instanties van twee of meer lidstaten regelmatig de gegevens uit over de in hun ambtsgebied aanwezige aangeboden banen en werkverzoeken en voeren direct onder elkaar diens samenvoeging en evaluatie uit op dezelfde wijze als met de andere instanties van de arbeidsdienst van hun eigen land.’</p> <p>Verordening (EU) Nr. 492/2011, Artikel 15 (b)</p>	<p>De nationale arbeidsdiensten stellen structureel personeel ter beschikking voor een nauwere samenwerking.</p> <p>Grensoverschrijdende bemiddeling wordt op grond van de bijzondere eisen structureel anders uitgevoerd dan nationale bemiddeling, waarbij persoonlijke begeleiding van werkzoekenden en werkgevers een belangrijke rol speelt.</p> <p>Een adequate uitrusting en financiering van EURES-adviseurs is een belangrijke bouwsteen van de actieve grensoverschrijdende bemiddeling.</p> <p>Meer grensoverschrijdende plaatsingen: 800 plaatsingen van NL in DE in het jaar 2016 (waarvan 200 uit Limburg)</p>	<p>Heeft UWV de personele capaciteiten voor versterkte grensoverschrijdende dienstverlening en samenwerking?</p> <p>Uitrusting EURES in Nederland:</p> <p>Benut UWV de kansen die EURES biedt op het gebied van de grensoverschrijdende bemiddeling?</p> <p>Welke financiële middelen heeft UWV op het gebied van bijscholing van potentiële grensarbeiders? Welke effecten had het sectorplan Grenzenloos Werken reeds?</p>
---	--	--

Eigen weergave

De EU heeft in de laatste decennia met het opbouwen van de EURES-netwerken de samenwerking van de nationale publieke arbeidsdiensten actief gesteund. De laatste tijd werden de principes, d.w.z. de fundamenteel wettelijke grondbeginselen en doelstellingen, gesterkt door de nieuwe EURES-verordening. In de preambule daarvan wordt op de belangrijkste rechten van EU-burgers op het gebied van het vrije verkeer gewezen. In het bijzonder worden duidelijke rechten beschreven die in geval van het zoeken van werk in een andere EU-lidstaat gelden. Zodoende staan ondersteuningsdiensten op het gebied van de publieke arbeidsdienst open voor ‘alle burgers van de Unie, die volgens Artikel 45 AEUV een recht hebben om een activiteit als werknemer op te pakken en voor hun familieleden.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Zie preambule, overweging 4, VERORDENING (EU) 2016/589.

Het achterliggende doel is het om het vrije verkeer van alle werknemers door vrijwillige mobiliteit van arbeidskrachten te waarborgen in overeenstemming met het unierecht en de nationale wetgeving en gewoontes, conform artikel 46, sub (a), AEUV. In dit artikel wordt in het verdrag vastgesteld dat de Raad en het Europese Parlement maatregelen treffen voor de totstandkoming van het vrije verkeer onder andere 'door het waarborgen van een nauwe samenwerking tussen de arbeidsdiensten van de afzonderlijke landen'. EU-burgers die op zoek zijn naar werk in een andere EU-lidstaat maken dus wettelijk aanspraak op dezelfde hulp die de arbeidsbureaus van dit land garanderen aan de eigen werkzoekende onderdanen. Dit is eveneens vastgelegd in artikel 5 van de verordening (EU) Nr. 492/2011 over het vrije verkeer van de werknemers binnen de Unie d.d. 5 april 2011. Deze verplichting en het gebod van een nauwere samenwerking van de arbeidsdiensten vormen de wezenlijke wettelijke achtergrond van het onderzoek. Daaruit kunnen de principes van de grensoverschrijdende arbeidsbemiddeling worden afgeleid. Dat geldt voor het gebied van het vrije verkeer van de werknemers en het discriminatieverbod, evenals voor de eisen van territoriale cohesie in de zin van een versterkte samenwerking van de publieke arbeidsdiensten. Met het oog op doelen op het gebied van grensoverschrijdende bemiddeling zijn er sedert begin 2016 uitspraken uit het Nederlandse sectorplan Grenzenloos Werken. Daarin wordt het doel gesteld om in het kader van de extra financiering door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 800 plaatsen vanuit Nederland in Duitsland te realiseren. De inschatting van de realiseerbaarheid ten aanzien van de omzetting tot nu toe is eveneens een indicator voor de aanpak van UWV en de afstemming van de grensoverschrijdende samenwerking.

Voor latere onderzoeken zou het raadzaam zijn om ook rekening te kunnen houden met indicatoren op het gebied van economische ontwikkeling, om het verband te leggen tussen intensievere grensoverschrijdende arbeidsbemiddeling en bijvoorbeeld de arbeidsparticipatiecijfers. Daarvoor zijn echter, zoals reeds gezegd, zowel verbeteringen op het gebied van de vergelijkbaarheid van de grensoverschrijdende bemiddelingsuccessen nodig, dus ook op het gebied van op maat gemaakte Euregionale economische gegevens.

## **2. Twee projecten voor structurele versterking van de grensoverschrijdende arbeidsbemiddeling als onderzoeksthema**

Dit ITEM-onderzoek is gebaseerd op de actieve participerende observatie door ITEM van twee projecten voor de structurele versterking van de grensoverschrijdende arbeidsbemiddeling tussen UWV en de Agentur für Arbeit aan de grens tussen de Nederlandse provincie Limburg en Noordrijn Westfalen. Het eerste project werd in het jaar 2015 door de provincie Limburg en de gemeente Kerkrade in Zuid-Limburg geïnitieerd. Resultaten van dit onderzoek zijn gebaseerd op de participerende observatie van talrijke projectgroepenvergaderingen op technisch en politiek niveau. De ITEM-medewerker had daarbij een actieve adviserende functie en daardoor de gelegenheid om tijdens de ontwikkelingsfase talrijke gesprekken te voeren met de projectdeelnemers. Dit waren mensen uit de praktijk op het gebied van arbeidsbemiddeling van

de Bundesagentur für Arbeit Aken-Düren, UWV Zuid-Limburg, WSP Parkstad, Podium 24 (Maastricht-Heuvelland) en Jobcenter stadsregio Aken. Ook was het mogelijk om deel te nemen aan de vergaderingen van de stuurgroep, de politieke commissie van het project met de politiek verantwoordelijken van de Nederlandse gemeenten, de provincie Limburg en de verantwoordelijke managers van UWV en Bundesagentur für Arbeit. In september 2016 werd de eerste gemeenschappelijke 'service grensoverschrijdende arbeidsbemiddeling' van UWV, Nederlandse gemeenten en Agentur für Arbeit Aken-Düren geopend op de standplaats Eurode Business Center op de grens in Kerkrade (NL) en Herzogenrath (D). Het format volgt het voorbeeld van een gemeenschappelijke plaats van de Bundesagentur für Arbeit Offenburg met de Franse partner Pôle Emploi in Strasbourg-Kehl aan de Duits-Franse grens. Met het oog op deze poging tot realisering van een nauwere structurele grensoverschrijdende arbeidsbemiddeling wordt gevraagd welke rol de aanpak en uitrusting van UWV bij de realisering van de gemeenschappelijke plaats heeft gespeeld.

Belangrijke inzichten stammen eveneens uit de deelname aan lopende gesprekken in het kader van het netwerk tussen UWV Noord- en Midden-Limburg en de Bundesagentur für Arbeit Krefeld-district Viersen respectievelijk Mönchengladbach. In dit geval bestond reeds sedert april 2014 een overeenkomst ter versterking van de grensoverschrijdende samenwerking en de uitwisseling van vacatures. In de loop van 2015 en 2016 werden gesprekken gevoerd ter versterking en uitbreiding van de samenwerking met deelname van Nederlandse gemeenten. Ook het verloop van dit project levert aanwijzingen voor de vragen welke mogelijkheden UWV op grond van de aanwezige aanpak had resp. heeft.

Ook een belangrijke rol spelen inzichten die ITEM heeft verkregen door de participerende observatie van het tot stand komen van het Nederlandse sectorplan Grenzenloos Werken in het jaar 2015/2016. Daarbij was het mogelijk om verscheidene adviserende vergaderingen bij te wonen in Zuid-Limburg. Het sectorplan, dat werd gefinancierd door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, was gedacht als extra financieringsbron die het voor UWV (en andere) vanaf het jaar 2016 mogelijk moest maken om meer tijd en financiële middelen te investeren in de grensoverschrijdende bemiddeling naar Duitsland en België.

Ook komen in deze gevolgenbeoordeling inzichten samen die in het kader van een lopend onderzoeksproject ter onderzoek van het werk van het EURES-netwerk in de Euregio Maas-Rijn werden verkregen. Daarbij werden onder de vijf deelnemende Arbeidsdiensten kwalitatieve interviews gehouden over onder andere de relatie van de EURES-werkzaamheden en het reguliere bemiddelingswerk van de partnerorganisaties.

### 3. Hoe passen de huidige personele capaciteiten en de bemiddelingspraktijk bij de uitdagingen van grensoverschrijdende dienstverlening en de verplichting tot versterkte grensoverschrijdende samenwerking?

In het jaar 2015 ontstond in Nederland een publiek debat over de aanpak van UWV. Het ging daarbij in de kern om de vraag in hoeverre UWV niet te ver zou zijn gegaan met de digitalisering van zijn arbeidsbemiddelingsdiensten en daarom de persoonlijke begeleiding van werkzoekenden zou verwaarlozen. Achtergrond waren ook aanmerkelijke kortingen van de middelen van UWV. Tussen 2012 en 2015 werd 401 miljoen euro bespaard op het gebied van de uitvoering van de taken en tot 2018 moet er nog 88 miljoen euro worden bespaard.<sup>12</sup> De bevoegde minister Lodewijk Ascher zei in het najaar van 2015 dat de begeleiding weer persoonlijker moest worden.<sup>13</sup> In juni 2016 verkondigde Tof Thissen, directeur van UWV Werkbedrijf, in een interview in de Volkskrant dat vanaf 1 oktober 2016 extra geld ter beschikking staat voor persoonlijke advisering van werkzoekenden, die daardoor weer zou worden versterkt. Bij die gelegenheid werd ook genoemd dat dit speciaal zou gelden voor jongvolwassenen, 55-plussers en grensarbeiders.<sup>14</sup>

Daarmee werd thans een probleem erkend dat op het gebied van de grensoverschrijdende arbeidsbemiddeling al langer als belemmering werd gezien door de mensen in de praktijk. Zowel mensen uit de praktijk van UWV als ook de Arbeitsagentur benadrukten in het kader van de Pilotprojecten voor versterkte grensoverschrijdende samenwerking herhaaldelijk dat persoonlijke begeleiding een van de sleutelfactoren is voor succesvolle grensoverschrijdende bemiddeling. In het geval van de samenwerking Zuid-Limburg/Aken-Düren werd dit speciaal benadrukt in het businessplan van de gemeenschappelijke service.<sup>15</sup> Werkzoekenden moeten derhalve vanaf het eerste contact tot de eventuele sollicitatie actief worden begeleid. In het Nederlandse was sprake van 'ontzorging'. De mensen uit de praktijk hebben de hogere adviseringskosten vastgesteld, ook met het oog op werkgevers in geval van grensoverschrijdende vacatures. Bij UWV wordt geschat dat de bemiddelingsprestatie in het grensoverschrijdende gebied zo'n 30% duurder is dan bemiddeling op nationaal niveau.<sup>16</sup> Mensen uit de praktijk in beide landen zijn het erover eens dat digitale informatie hier slechts beperkt voordeel oplevert. Dit wordt verklaard door het feit, dat de algemene adviesbehoefte inzake werkgever, sollicitatiegesprek, beroepskwalificatie etc. beduidend groter is. Daaruit kan men concluderen dat de publieke arbeidsdiensten in geval van de begeleiding van potentiële grensarbeiders over adequate personeelsmiddelen zouden moeten

<sup>12</sup> Zie: UWV Raad van Bestuur (2015): UWV Jaarplan 2016.

<sup>13</sup> Zie: Troost, Nanda: 'Topman UWV: weer persoonlijk contact met werkloze nodig', de Volkskrant, Online-Version, 5. September 2015, opgeroepen op 27 september 2016, <http://www.volkskrant.nl/economie/-goed-gesprek-biedt-werkloze-kans~a4329506/>

<sup>14</sup> Aldaar.

<sup>15</sup> In de loop van het jaar 2015 werd een Businessplan opgesteld voor de toekomstige 'Service grensoverschrijdende arbeidsbemiddeling', op basis waarvan de partners aan het begin van het jaar 2016 een intentieverklaring hadden ondertekend.

<sup>16</sup> Dit is bijvoorbeeld een inschatting van UWV Noord-Midden-Limburg ten aanzien van ervaringen van de versterkte samenwerking met de Arbeitsagentur Krefeld-district Viersen.

beschikken die ook zijn terug te vinden in de doelstellingen van de medewerkers. Tot de zomer van 2016 was volgens de aanpak van UWV op het gebied van de reguliere bemiddeling van potentiële grensarbeiders (dus niet EURES) geen extra personeelsadvisering gepland. Dit is slechts gepland voor werkzoekenden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt (bijvoorbeeld oudere werknemers).<sup>17</sup> Dat betekent dat ook de doelstellingen van de arbeidsbemiddelaars in geval van grensoverschrijdende bemiddeling niet specifiek zijn gedefinieerd. Daarom is een dure grensoverschrijdende bemiddeling om het doel te behalen eerder hinderlijk bij het behalen van de doelstellingen die op de nationale situatie is afgestemd. Dat werd in het bijzonder ook door regiomanagers bevestigd, die met de moeilijkheid worden geconfronteerd om hun doelstellingen ondanks behoorlijke meerkosten te behalen. Daarom is het verbazingwekkend dat het principiële uitgangspunt van UWV tot op heden is dat grensoverschrijdende bemiddeling binnen de reguliere werkzaamheden moest worden uitgevoerd. Een hoger strategisch doel binnen het UWV was het om tenminste tot de zomer van 2016 de grensoverschrijdende dimensie in de reguliere werkzaamheden van de arbeidsbemiddelaars te integreren en dus geen medewerkers voor deze taak vrij te stellen of afzonderlijke doelstellingen en instrumenten vast te leggen. Zodoende waren er tot nu toe (zomer 2016) ook in principe geen extra middelen voor de duurdere werkzaamheid. Deze omstandigheid werd in gesprekken bij UWV Zuid-Limburg en Noord- en Midden-Limburg in het kader van de projecten voor de versterkte samenwerking met de Agentur für Arbeit herhaaldelijk als structureel probleem benoemd. Ook bij de opbouw van de gemeenschappelijke service in Kerkrade/Herzogenrath werd deze beperking duidelijk. UWV kon in de startfase 2016 nog geen eigen middelen inbrengen voor de financiering van het secretariaat van de gemeenschappelijke plaats. Eveneens was het in het begin voor UWV niet gemakkelijk om een medewerker (het ging om een halve baan) voor de service ter beschikking te stellen. Een reden: op grond van het bovengenoemde uitgangspunt was er binnen UWV op het genoemde tijdstip niemand die zich uitsluitend bezighield met grensoverschrijdende bemiddeling in de zin van persoonlijke begeleiding. Het middelpunt van de bezigheid in het gemeenschappelijke team was daarom binnen UWV een uitzondering en dus niet door een intern banenplan afgedekt. Daarbij komt de moeilijkheid dat de in de gemeenschappelijke service overeengekomen intensieve begeleiding van potentiële grensarbeiders zoals boven beschreven niet paste bij het digitale uitgangspunt van UWV. Het uitgangspunt komt daarentegen eerder overeen met de praktijk van de Agentur für Arbeit (en VDAB), waar ook in nationale context de persoonlijke advisering een beduidend grotere rol speelt dan in het geval van UWV. Er was bijvoorbeeld tot aan de inrichting van de gemeenschappelijke services geen structureel vastgelegde persoonlijke advisering van de zijde van UWV voor Duitse of Belgische werkzoekenden. De Agentur für Arbeit Aken-Düren biedt daarentegen sedert jaren uitvoerige persoonlijke advisering aan voor Nederlandse werkzoekenden die is afgestemd op de behoeften van grensarbeiders. Daarbij gaat het bijvoorbeeld ook om de bijzondere eisen ten aanzien van de beroepskwalificatie, de

<sup>17</sup> De formulering luidt: 'onze dienstverlening is indien mogelijk digitaal'. Deze constatering is bijvoorbeeld te vinden in de brochure 'UWV op weg naar 2017 een uitgestoken hand'. UWV, 2014, opgeroepen op 2 oktober 2016 onder <http://www.uwv.nl/overuwv/Images/uwv%20op%20weg%20naar%202017.pdf>.

schriftelijke sollicitatie, het CV en het sollicitatiegesprek. Dit uitgangspunt van de begeleiding was daarom ook het voorbeeld voor het werk van de gemeenschappelijke plaats, waardoor de persoonlijke begeleiding van Duitse werkzoekenden die op zoek zijn naar een baan in Nederland voor UWV nieuw blijkt te zijn.

In het kader van de coöperatie (eveneens onder de titel service grensoverschrijdende arbeidsbemiddeling) van UWV Noord- en Midden-Limburg met de Arbeitsagentur Krefeld (en Mönchengladbach) was het de laatste jaren reeds nodig om extra personele capaciteiten in te zetten voor de regelmatige ontmoetingen. Deze coöperatie doelt op de opbouw van een structureel netwerk met wekelijkse gemeenschappelijke vergaderingen om vacatures uit te wisselen en gemeenschappelijke projecten richting werkgever af te stemmen.<sup>18</sup> De versterkte personeelsinzet was echter (tot de zomer van 2016) eveneens niet structureel afgedekt door het uitgangspunt van de integratie in de normale diensten en de reguliere baanbeschrijvingen. Dit was in die zin te danken aan de overtuiging en de inzet van medewerkers en managers ter plaatse. Dit was ook mogelijk door de dynamiek van de samenwerking, die ook van de zijde van de Arbeitsagentur met grote belangstelling werd bespoedigd en van beide kanten als een overeenkomstige verplichting werd gezien. In die zin hebben beide projecten een positieve werking ontplooid. Een nieuwe dynamiek kreeg de samenwerking in het noorden van Limburg nog een keer in het voorjaar van 2016 toen het de Bundesagentur lukte om extra personele capaciteiten vrij te maken, zodat zich volgens de laatste stand vijf medewerkers hoofdzakelijk bezig kunnen houden met grensoverschrijdende taken. Dit leidde aan de zijde van UWV nog eens tot een extra beschikbaarstelling van personele capaciteiten. Volgens de laatste stand kunnen zich aan de zijde van UWV momenteel drie medewerkers bezighouden met de samenwerking. Dit is in het bijzonder te danken aan de dynamiek van de samenwerking en de grotere projecten op het gebied van grote potentiële Duitse werkgevers met een hedendaags tekort aan werknemers, echter niet aan een aanpassing van de interne richtlijnen met het oog op grensoverschrijdende werkzaamheden. Vooral succesvol zijn de omvangrijke instroomprojecten met grote informatie-evenementen voor werkzoekenden die werden georganiseerd voor werkgevers als Zalando, Reuterbad, BEWA-security, Förstwald Krefeld en Jago en in samenwerking met commerciële bemiddelingsbureaus. Alleen door de directe bemiddelingssuccessen en vooruitzichten van bemiddelingssuccessen kunnen en konden de verantwoordelijke managers de extra inzet van personeel verantwoorden met het oog op de eigen doelstellingen. De versterking van de samenwerking sedert 2014 en een extra inzet van personeel hadden daadwerkelijk geleid tot meer bemiddelingen. Terwijl in de jaren vóór 2014 op het gebied van UWV Noord- en Midden-Limburg de melding van Duitse vacatures en de succesvolle bemiddeling slechts ad-hoc en in beperkte mate plaatsvond, zijn deze na de versterking van het netwerk gestegen. In dit geval zijn interne cijfers te verkrijgen voor de laatste jaren.<sup>19</sup>

<sup>18</sup> De dienstverleningen worden in een gemeenschappelijke brochure beschreven door UWV en Agentur für Arbeit Krefeld, 'service grensoverschrijdende arbeidsbemiddeling', (zonder een datum te noemen).

<sup>19</sup> In dit onderzoek wordt integraal afstand gedaan van het noemen van grensoverschrijdende bemiddelingcijfers. Deze zijn vanwege verschillende manieren van tellen niet echt veelzeggend, ook kunnen ze niet worden vergeleken met

Tabel 4: gemelde vacatures en succesvolle bemiddelingen van UWV Noord- en Midden-Limburg aan NRW

Jaar	Gemelde Duitse vacatures	Succesvolle bemiddelingen
2014	29	10
2015	51	72
2016	26	62 (september) prognose 75-100

Eigen weergave met cijfers van UWV Noord- en Midden-Limburg

In zoverre kunnen thans extra middelen met gestegen bemiddelingscijfers worden gemotiveerd; de potentieel hogere kosten per werkzoekende zijn daarmee echter structureel nog niet verankerd. De verantwoordelijke regiomanager Noord- en Midden-Limburg houdt ten aanzien van deze eerste successen een veel groter aantal grensoverschrijdende bemiddelingen aan Duitsland voor realistisch, echter dan ook met adequate personele capaciteiten, die ook voor de lange duur zijn gegarandeerd.

Deels kunnen de moeilijkheden in Zuid-Limburg met betrekking tot het beschikbaar stellen van extra personeel aan de zijde van UWV in zoverre worden verklaard dat deze grote behoefte van afzonderlijke werkgevers tegenwoordig aan Duitse zijde niet bestaat en grensoverschrijdende bemiddeling dus daadwerkelijk beduidend duurder is en contacten met veel verschillende werkgevers en potentiële Nederlandse werkzoekenden eerst continu moeten worden uitgebreid.

Samenvattend kan worden geconstateerd dat verschillende factoren de gestructureerde inzet van personeel in de grensoverschrijdende bemiddeling in het verleden hebben belemmerd: enerzijds was de persoonlijke advisering en begeleiding van grensarbeiders tot nu toe nog geen onderdeel van het reguliere werk van UWV, waar tot nu toe overeenkomstige interne doelstellingen en middelen tegenover stonden. Dit heeft het in het geval van de samenwerking in Zuid-Limburg behoorlijk bemoeilijkt om extra personeel voor de samenwerking ter beschikking te stellen. Dat ligt aan het feit dat het door de structuur van de grensoverschrijdende arbeidsmarkt niet duidelijk was dat in korte tijd aanzienlijke bemiddelingscijfers zouden kunnen worden gerealiseerd. Het was eerder duidelijk dat de adviserings- en begeleidingskosten per bemiddeling beduidend omvangrijker zouden zijn, wat ook overeenkwam met de ervaring van de Agentur für Arbeit Aken-Düren. Daarentegen laten de projecten richting grote werkgevers van UWV in Noord-Limburg snellere bemiddelingssuccessen toe, wat met het oog op de interne richtlijnen de inzet van extra personeel toelaat. In beide projecten van de geïntensiveerde samenwerking kunnen de verantwoordelijke UWV-medewerkers grensoverschrijdende bemiddeling niet realiseren op basis

cijfers van de partners in Duitsland of België, omdat ook hier verschillend wordt geteld. Wat in het kader van een momenteel nog lopend ITEM-onderzoek naar het EURES-netwerk in de Euregio Maas-Rijn werd vastgesteld. 'Definities en processen van de grensoverschrijdende arbeidsbemiddeling van de EURES Partners in de Euregio Maas-Rijn', november 2016.



van vastgestelde doelstellingen en middelen, maar alleen door aanmerkelijke persoonlijke inzet en door inzet van onorthodoxe middelen. Hoewel dit op projectniveau weliswaar functioneerde, is er echter tot nu geen solide basis voor een langdurig gewaarborgde nauwere samenwerking met de Arbeitsagentur in de zin van de nieuwe EURES-verordening.

#### 4. Welke effecten heeft de huidige uitvoering van het EURES-netwerk door UWV op de uitdagingen van een versterkte grensoverschrijdende arbeidsbemiddeling?

Een tweede belangrijke indicator binnen het onderhavige onderzoek was de vraag of het UWV – ten aanzien van de beperkingen in het kader van de reguliere diensten – de kansen gebruikt die Eures (European Employment Services) op het gebied van grensoverschrijdende arbeidsbemiddeling biedt. De publieke arbeidsdiensten werken al sinds 1993 met speciale adviseurs voor grensoverschrijdende en transnationale kwesties samen onder het begrip EURES. Deze samenwerking wordt met EU-middelen gesteund. Daarbij worden de EURES-diensten in regionale, grensoverschrijdende netwerken gecoördineerd. Het partnerschap van de publieke arbeidsdiensten werd bijvoorbeeld in de Euregio Maas-Rijn in 1993 voor het eerst officieel bevestigd door ondertekening van een samenwerkingsovereenkomst, die tot op heden regelmatig werd verlengd. De partners zijn de Bundesagentur für Arbeit (D), UWV (NL), VDAB (B), het Arbeitsamt der deutschsprachigen Gemeinschaft (B) en La FOREM (B). Bij het netwerk horen ook vakbonden en andere actoren. De laatste tijd werd het netwerk geografisch uitgebreid, zodat in 2016 ook EURES-diensten in de Euregio Rijn Waal, Rijn-Maas-Noord waren aangesloten.<sup>20</sup> Het huidige wettelijke kader is de verordening (EU) nr. 492/2011 van het Europese Parlement en van de Raad, die bijvoorbeeld mechanismen beschrijft van de informatie-uitwisseling van de nationale banen. Het EURES-programma zelf is vastgelegd in de verordening (EU) nr. 1296/2013 van het Europees Parlement en de Raad d.d. 11 december 2013 en maakt deel uit het programma van de Europese Unie voor werkgelegenheid en sociale innovatie ('EaSI'). Bovendien is er sinds 2016 een eigen EURES-verordening (EU 2016/589). Deze stelt, zoals reeds gezegd, uitdrukkelijk vast dat de toenemende wederzijdse afhankelijkheid van de arbeidsmarkten een versterkte samenwerking tussen publieke diensten voor arbeidsvoorziening vereist, ook die in de grensregio's.

In het jaar 2016 staan er 19 EURES-adviseurs in diensten van UWV op de officiële contactlijst voor Nederland<sup>21</sup>. Volgens de eigen beschrijving van UWV<sup>22</sup> zijn de diensten ingebed in de diensten van de organisatie op het gebied van de tweedelijnsdiensten. EURES-adviseurs zijn derhalve ingebonden in de diensten van de werkgeversservicepunten en bieden maatwerkadvies. Zij werken

<sup>20</sup> Deze samenwerking wordt vastgelegd in arbeidsplannen, bijvoorbeeld voor het jaar 2016: 'EURES in de grensregio's Rijn-Waal, Rijn-Maas-Noord, Maas-Rijn'. Arbeidsplan 1 januari 2016 – 31 december 2016 (actiegebied 1: grensoverschrijdende partnerschappen).

<sup>21</sup> Zie: 'Contactlijst EURES Adviseurs', opgeroepen op 4 oktober 2016 onder <https://www.werk.nl/xpsimage/wdo214882>. In het gesprek met EURES adviseurs wordt echter in de zomer 2016 gemeld, dat het er in de huidige praktijk minder zouden zijn.

<sup>22</sup> Zie: UWV: 'EURES – Samen kansen creëren uit een breed blikveld'. Jaarboek EURES, 2015.

aan projecten die zijn afgestemd op verschillende branches en organiseren online en offline bijeenkomsten. Ook stemmen de EURES-adviseurs volgens de eigen beschrijving van UWV vacatures en profielen van werkzoekenden af en bemiddelen ze. Zij hebben vooral een adviserende functie voor hun collega's in de dagelijkse reguliere arbeidsbemiddeling als het om grensoverschrijdende kwesties gaat. Tot 2016 waren EURES-adviseurs van UWV met zowel grensoverschrijdende als transnationale diensten belast. Voor het onderzoeksgebied, namelijk de Duits-Nederlandse arbeidsmarktregio's aan de grens met de provincie Limburg en Noordrijn Westfalen, wordt voor 2016 officieel een lijst met drie EURES-adviseurs opgemaakt, waarvan het arbeidsgebied tot nu toe echter geografisch wezenlijk groter was, omdat dit ook arbeidsmarktregio's in Noord-Brabant omvatte. Deze waren verantwoordelijk voor het gebied van de werkgeversservicepunten Zuidoost Nederland en voor de grensregio aldaar met Duitsland en België. Tot aan de zomer van 2016 was er geen Nederlandse EURES-adviseur die uitsluitend belast was met de grensoverschrijdende arbeidsbemiddeling in het onderzoeksgebied. De capaciteiten daarvoor waren tot nu toe heel beperkt, omdat vooral ook transnationale taken een wezenlijke rol spelen. In verscheidene gesprekken met EURES-mensen uit de praktijk van UWV, Agentur für Arbeit en VDAB werd vastgesteld, dat de capaciteiten van de Nederlandse EURES-adviseurs met het oog op concrete grensoverschrijdende arbeidsbemiddeling wezenlijk geringer waren dan aan de zijde van de partnerorganisaties. Ook werd vastgesteld dat aan de Nederlandse zijde de personele capaciteiten ten aanzien van de vereisten van een continue grensoverschrijdende samenwerking een probleem zouden zijn. Pas in de zomer van 2016 werd door UWV – na interne discussies – een EURES-adviseur benoemd die zich kan concentreren op de grensoverschrijdende samenwerking in het gebied Zuidoost-Nederland, die ook in de onderzoeksregio zijn werkplek heeft. Ter vergelijking: alleen bij de Arbeitsagentur Aken-Düren werken twee EURES-adviseurs uitsluitend op het gebied van grensoverschrijdende bemiddeling, eveneens een adviseur in de Arbeitsagentur Mönchengladbach en een EURES-adviseur in de Arbeitsagentur Krefeld-Viersen.<sup>23</sup> Omdat in het EURES-programma geen banen worden gefinancierd, maar slechts de kosten van een versterkte samenwerking in het kader van een EURES-netwerk, gaat het om eigen investeringen van de Bundesagentur für Arbeit, die aan de Nederlandse zijde niet worden gedaan. Dit had ook consequenties met het oog op twee onderzochte projecten voor de versterkte samenwerking tussen UWV en Arbeitsagentur. Tijdens de gesprekken ten behoeve van de opbouw van de gemeenschappelijke dienst in Kerkrade/Herzogenrath was aan de zijde van de Arbeitsagentur Aken-Düren snel duidelijk dat men werkzaamheden van de beide EURES-adviseurs in de gemeenschappelijke dienst mede kan inbrengen, wat ook met de opening in september 2016 het geval is. Dit was mogelijk door het feit dat hun functiebeschrijving heel goed met de geplande gemeenschappelijke dienst in overeenstemming was te brengen. De beide EURES-adviseurs adviseren en bemiddelen reeds Nederlandse werkgevers en werkzoekenden in het kader van persoonlijke adviseringsgesprekken. Hun werkgebied is op de Euregio Maas-Rijn afgestemd en in het middelpunt op de Duits-Nederlandse Arbeidsmarkt. Daarmee kon de EURES-

<sup>23</sup> Deze informatie bevond zich ook op de pagina's van de Bundesagentur für Arbeit Aken-Düren, Mönchengladbach en Krefeld-Viersen (Stand oktober 2016). Deze pagina's zijn toegankelijk via de hoofdwebsite [www.arbeitsagentur.de](http://www.arbeitsagentur.de).

ervaring en de overeenkomstige netwerken mede ingebracht worden in de gemeenschappelijke service van grensoverschrijdende arbeidsbemiddeling. Dat was aan de zijde van UWV op deze manier niet mogelijk. De oorzaken hangen samen, zoals boven beschreven, met de aanpak van EURES door UWV en de overeenkomstige personele capaciteiten. Het ontbrak aan de zijde van UWV aan EURES-adviseurs die voldeden aan het profiel en de geografische aanpak. Daarom was het tijdens de concretisering van de gemeenschappelijke services lange tijd niet duidelijk wie van de kant van UWV concreet in het gemeenschappelijke kantoor zou gaan werken. Uiteindelijk was het dus niet mogelijk om iemand met een EURES-profiel te krijgen, maar een medewerker met grensoverschrijdende ervaring, die tot nu toe in het reguliere werk van UWV was ingebonden. Daarmee speelt EURES wat personeel betreft in de samenwerking aan de Nederlandse zijde geen rol.

Ook de versterkte netwerksamenwerking tussen UWV Noord- en Midden-Limburg en de Arbeitsagentur Krefeld-Viersen was aan de zijde van de Arbeitsagentur gevormd door de continue inzet van een EURES-medewerker, die in het EURES-netwerk verankerd is. Ook hier zijn aan de zijde van UWV de mogelijkheden niet gegeven om EURES-adviseurs in te zetten voor de samenwerking met het middelpunt van de grensoverschrijdende bemiddeling in deze regio. Zoals met het oog op de personele capaciteiten op het gebied van persoonlijke arbeidsbemiddeling reeds getoond, moesten de verantwoordelijken extra personeel voor de samenwerking veel sterker met actuele bemiddelingsresultaten verbinden dan met een langdurige strategie van de nauwere samenwerking of gemeenschappelijke diensten. Dit was op grond van de gunstige actuele omstandigheden ten aanzien van de vraag van grote Duitse werkgevers weliswaar mogelijk, maar betekende ook dat er in de loop van het proces voortdurend onzekerheid bestond met het oog op het verkrijgen van het netwerk en gemeenschappelijke service. Waar aan Duitse zijde duidelijk de eis wordt geformuleerd dat EURES-capaciteiten een wezenlijke rol spelen bij de doeltreffende samenwerking aan de grens in gemeenschappelijke grensoverschrijdende teams, is dat bij UWV niet het geval.

Zo kunnen de eigen EURES-diensten op grond van de manier waarop UWV deze in het grensoverschrijdende onderzoeksgebied financiert en instelt, tot nu toe geen wezenlijke rol spelen bij actuele projecten. Eerder heeft de omgang met EURES momenteel een beperkende werking ten aanzien van de nagestreefde nauwere structurele samenwerking met de arbeidsdiensten aan de grens.

## 5. Heeft UWV de technische voorwaarden geschapen voor het registreren van de gegevens van buitenlandse werkzoekenden en de vacatures van buitenlandse werkgevers?

Een derde indicator waarnaar onderzoek is gedaan, was de vraag hoe UWV de gegevens van buitenlandse werkzoekenden en werkgevers kan verwerken in de eigen systemen. In artikel 21 van de nieuwe EURES-verordening (EU) 2016/589 wordt in de grondbeginselen vastgelegd dat de lidstaten ervoor zorgen 'dat werknemers en werkgevers zonder onredelijke vertraging op nationaal niveau toegang kunnen krijgen tot ondersteuningsuitkeringen op nationaal niveau, online of offline'. In die zin zijn verschillende uitkeringen bedoeld. Het schijnt voor de hand te liggen dat dit ook buiten de EURES-databanken geldt en met het oog op de vraag of het voor buitenlandse werknemers en werkgevers mogelijk is om zich in de systemen van UWV te registreren als werkzoekende of de eigen vacatures in te stellen (werkgever(s)). Deze diensten staan ter beschikking van nationale werkzoekenden en werkgevers.

Omdat digitale informatie en onpersoonlijke advisering in het Nederlandse uitgangspunt van UWV – zoals getoond – een wezenlijke rol speelt, moet ervan worden uitgegaan dat deze diensten met het oog op buitenlandse klanten bijzonder relevant zijn. UWV maakt onderscheid gemaakt tussen speciale diensten voor werkzoekenden die recht hebben op uitkeringen uit de werklozenverzekering (WW), en algemene diensten die voor alle werkzoekenden openstaan, wat dus ook op buitenlandse werkzoekenden van toepassing zou moeten zijn. Daarbij gaat het om de mogelijkheid van het online registreren, het maken van een eigen werkmap, de bewaargeving van een CV en de toegang tot een databank met vacatures.<sup>24</sup> In veel gesprekken met UWV-mensen uit de praktijk werd tot de zomer van 2016 herhaaldelijk bevestigd dat het gebruik van diensten en de invoer van de gegevens door buitenlandse werkzoekenden niet in dezelfde mate mogelijk was als de invoer van binnenlandse gegevens. In eerste instantie werden technische problemen daarvoor verantwoordelijk gemaakt. In het geval van werkzoekenden is de Nederlandse DigiD nodig voor een zelfstandige registratie. Die krijgt men echter slechts met een Nederlands burgerservicenummer, dat wederom bij de registratie in de woonplaats in Nederland wordt afgegeven. Potentiële werkzoekenden uit het buurland beschikken echter niet over een woonplaats in Nederland en hebben daarom bij het eerste contact geen mogelijkheid tot zelfstandige registratie op werk.nl. In de gesprekken met UWV-medewerkers werd ook duidelijk dat het ook voor hen niet mogelijk was om van werkzoekenden uit de buurlanden (zonder burgerservicenummer) via de eenvoudige reguliere weg te registreren. Daarbij werd onder andere gewezen op moeilijkheden met buitenlandse postcodes. De cijfers van UWV Noord-Midden-Limburg laten zien dat in de periode 2014-2016 beduidend meer Nederlandse werkzoekenden in het systeem van de Arbeitsagentur werden opgenomen (600) dan Duitse

<sup>24</sup> Zie de beschrijving 'Diensten en Hulpverlening op werk.nl' op de site [https://www.werk.nl/werk\\_nl/werknemer/uitkering-aanvragen/uwv-dienstverlening](https://www.werk.nl/werk_nl/werknemer/uitkering-aanvragen/uwv-dienstverlening), opgeroepen op 5 oktober 2016.

werkzoekenden in het systeem van UWV (280).<sup>25</sup> Daarbij moet worden aangenomen dat technische problemen een rol zouden kunnen spelen. Deze moeten in de loop van het jaar 2016 volgens interne gegevens van UWV zijn opgelost.

Ook buitenlandse werkgevers in de grensregio werden tot de zomer van 2016 geconfronteerd met technische problemen in verband met belastingnummers en postcodes. In het voorjaar van 2016 hadden bijvoorbeeld ondernemers uit de Belgische provincie Limburg in het openbaar geklaagd over het feit dat zij hun vacatures niet in het systeem van UWV konden instellen.<sup>26</sup> UWV had daarop gereageerd in een stellingname en duidelijk gemaakt dat Duitse en Belgische werkgevers uit de grensregio reeds sedert 2013 met een speciale methode hun vacatures op werk.nl konden zetten.<sup>27</sup> De betreffende informatie was echter volgens UWV niet meer op de site te vinden geweest. Normaal gesproken kan een werkgever alleen vacatures op werk.nl zetten als hij beschikt over een overeenkomstig account op werk.nl. Daarvoor heeft hij echter een Nederlands belastingnummer nodig, dat buitenlandse bedrijven weer niet hebben. Sedert 2013 bestaat daarvoor volgens verklaringen van UWV een zogenaamde 'bypass'. De aanvraag voor de registratie van een buitenlandse werkgever wordt in deze procedure door UWV eerst grondig gecontroleerd en eventueel toegestaan.<sup>28</sup> Echter komen daarvoor alleen maar ondernemingen uit de grensregio en niet bijvoorbeeld uit Hamburg of Berlijn in aanmerking. UWV maakt dus tot op heden niet voor alle werkgevers uit de buurlanden de toegang tot werk.nl mogelijk. Volgens interne gegevens waren in de zomer van 2016 ongeveer 30 werkgevers uit België en 10 uit Duitsland geregistreerd op werk.nl.<sup>29</sup> UWV gaf echter nog toe dat ook deze werkgevers nog te kampen hadden met problemen, omdat de postcode van de werkplaats in het zogenaamde matchingsysteem niet werd erkend. Daarom zou het kunnen zijn dat nog niet volledig rekening werd gehouden met hun vacatures<sup>30</sup>.

Volgens verklaringen van mensen uit de praktijk van de Agentur für Arbeit en van de VDAB's zijn hun systemen opener voor het verkeer van grensoverschrijdende gegevens. Zowel het ingeven van Nederlandse werkzoekenden als ook het indienen van buitenlandse vacatures is zonder beperkingen mogelijk. Tot aan de zomer van 2016 moet daarom worden vastgehouden dat de interne datasystemen van UWV en het platform werk.nl de structurele grensoverschrijdende samenwerking niet gemakkelijker heeft gemaakt en dat er wezenlijke verbeteringen nodig zijn. In het bijzonder in de gemeenschappelijke service van UWV en Arbeitsagentur in

<sup>25</sup> De cijfers stammen uit het 'Trendrapport Samenwerking UWV Noord- en Midden Limburg en Agentur für Arbeit' samengesteld door UWV Noord-Midden Limburg, 2016.

<sup>26</sup> Zie: <http://www.1limburg.nl/ook-belgische-en-duitse-banen-bak-bij-uwv>, opgeroepen op 5 oktober 2016.

<sup>27</sup> Zie: NRC Handelsblad, 'Werk UWV: buitenlandse vacatures op werk.nl', 16. Juli 2016, opgeroepen op 5 oktober 2016, <https://www.nrc.nl/nieuws/2016/07/15/werkuwv-buitenlandse-vacatures-op-werknl-3265803-a1511959>.

<sup>28</sup> Werkgevers worden momenteel weer geïnformeerd over deze mogelijkheid via de volgende site: [https://www.werk.nl/werk\\_nl/werkgever/account/aanvragen](https://www.werk.nl/werk_nl/werkgever/account/aanvragen), opgeroepen op 4 oktober 2016.

<sup>29</sup> Het cijfer stamt van UWV uit een interne beschrijving van de situatie in juli 2016. 'Uitleg over indienen vacatures uit het buitenland terug op werk.nl'.

<sup>30</sup> Aldaar.

Kerkrade/Herzogenrath wil men in de praktijk komen tot verbeteringen van de uitwisseling van gegevens.

## 6. Beschikt UWV over adequate middelen voor extra scholing van werkzoekenden met het oog op de bijzondere eisen aan grensarbeiders?

Tijdens de ontwikkeling van de gemeenschappelijke service grensoverschrijdende arbeidsbemiddeling in Zuid-Limburg (Kerkrade/Herzogenrath) in het jaar 2015/2016 werden herhaaldelijk vragen besproken over de financiering van de extra scholing van werkzoekenden om de integratie op de arbeidsmarkt in het buurland mogelijk te maken. Tijdens gemeenschappelijke pilotprojecten voor Nederlandse peuterleidsters (UWV en Agentur für Arbeit) die geïnteresseerd waren in een baan bij kinderdagverblijven in NRW, werd bijvoorbeeld het volgende ondervonden: om de bemiddelingskansen te vergroten werd een voorbereidende cursus ontwikkeld voor Nederlandse peuterleidsters, die zowel culturele, juridische als ook taalonderdelen omvatte. In dit geval rees de vraag van de financiering. In 2014/2015 konden deze cursussen niet worden gefinancierd uit de reguliere middelen van UWV. Dit gold ook omdat voor UWV peuterleidsters op dat moment geen doelgroep was die een grote afstand had tot de arbeidsmarkt. Zoals reeds aangetoond staan voor werkzoekenden die niet tot deze categorie behoren in het reguliere bedrijf geen middelen ter beschikking voor een intensieve begeleiding en dit gold ook voor de vraag naar middelen voor extra scholing van peuterleidsters. De bijscholing en het begeleidingsproject van de peuterleidsters konden toch uitgevoerd worden omdat het lukte om extra middelen van de Nederlandse provincie Limburg te gebruiken. In het kader van een scholingsfonds had de provincie Limburg een bedrag van 2,5 miljoen euro voor zogenaamde scholingsvouchers beschikbaar gesteld (looptijd 15 maart 2014 tot 31 juli 2016).<sup>31</sup> Doel van de financiering was de integratie van werkzoekenden die op dat moment niet werkzaam zijn. Daarbij kon per persoon een bedrag van 2500 euro worden ingezet. In het geval van de peuterleidsters konden deze vouchers worden gebruikt in het kader van het bijscholingsproject. Daarbij ging het om bijscholing die nog niet speciaal was gericht op de behoeftes van een specifieke werkgever.

De vraag naar de overname van de kosten van een bijscholing met specifieke toezeggingen van een werkgever rees in het jaar 2016 bijvoorbeeld met het oog op een Duitse securityfirma die op zoek was naar bewakingspersoneel op het gebied van vluchtelingenverblijven. Hier ging het om een speciale bijscholing waarvan de wettelijke basis in Duitsland lag voor de uitoefening van de werkzaamheid op bewakingsgebied van vluchtelingenverblijven. Voor deze bijscholing waren van de zijde van UWV geen middelen aanwezig en ook de provinciale bijscholingsvouchers konden in dit geval niet worden ingezet. Een reden daarvoor was onder andere dat er van Nederlandse kant

<sup>31</sup> Zie: 'Provincie stimuleert scholing werkzoekenden', Pressebericht der Provinz Limburg, Februar 2014. Aufgerufen am 7. Oktober unter [http://www.limburg.nl/Actueel/Nieuws\\_en\\_persberichten/2014/Februari\\_2014/Provincie\\_stimuleert\\_scholing\\_werkzoekenden](http://www.limburg.nl/Actueel/Nieuws_en_persberichten/2014/Februari_2014/Provincie_stimuleert_scholing_werkzoekenden).

richtlijnen zijn met het oog op eigenfinanciering door de werkgever in geval van desbetreffende doelgerichte bijscholingen. Deze richtlijnen mochten in het geval van Nederlandse werkgevers geen belemmering vormen, omdat dit de nationale manier van doen is en voor alle werkgevers geldt. In het geval van Duitse werkgevers bleek echter dat de wisselende praktijk van financiering van bijscholingen voor Duitse werkzoekenden door de Agentur für Arbeit (bijvoorbeeld de volledige kostenovername) een probleem kan betekenen wanneer een werkgever in Duitsland of België op nationaal niveau geen eigen bijdrage voor bijscholing moet betalen en dit in het geval van Nederlandse kandidaten wel het geval zou zijn. Daarmee worden Nederlandse sollicitanten duidelijk minder aantrekkelijk. Aan de hand van de laatste praktijkvoorbeelden dient te worden geconstateerd dat UWV in de jaren 2014-2016 niet over financiële middelen beschikte om de bijscholingsbehoefte te financieren die in concrete projecten in Limburg werd vastgesteld.

In principe werd de noodzaak ingezien van extra middelen voor de bijscholing van potentiële Nederlandse grensarbeiders in het jaar 2014/2015 op het niveau van de Nederlandse regering. In januari 2016 maakte minister Lodewijk Asscher (ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid) bekend dat zijn ministerie 4,9 miljoen euro beschikbaar stelt voor het zogenaamde sectorplan Grenzenloos Werken.<sup>32</sup> In totaal moet het plan middelen vrij maken voor de plaatsing van 800 Nederlanders in België of Duitsland.

Tabel 5: doelstellingen uit het sectorplan Grenzenloos Werken

Aantal deelnemers	Van werk naar werk (15%)	Van WW naar werk (65%)	Overige naar werk (20%)
800	120	520	160

Bron: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

In het sectorplan staan bijscholing en extra scholing in het middelpunt. Er worden drie bijscholingscategorieën genoemd die gefinancierd kunnen worden: voor de doelgroep die nog werkervaring heeft in een beroep en die bijscholing nodig heeft voor een nieuwe functie of voor de overstap naar een nieuwe branche (duur: 4 weken tot 3 maanden). In deze categorie zouden bijvoorbeeld werknemers kunnen vallen met een gedeeltelijke erkenning van hun beroepskwalificatie in het buitenland, die nog een stage of extra bijscholing moeten volgen. De tweede categorie zijn bijscholingen van 3-4 maanden voor sollicitanten met ervaring in het beroep die echter een behoorlijke bijscholingsbehoefte hebben (duur 3-4 maanden). Ook hier zouden sollicitanten in aanmerking kunnen komen die op grond van een gedeeltelijke erkenning van de kwalificatie nog verplichtende extra cursussen moeten volgen. En de derde categorie bevat sollicitanten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, maar een bijzonder belang bij een

<sup>32</sup> Zie: Ministerie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid: Sectorplan biedt baankansen voor 800 werkzoekenden in grensstreek, Persbericht, 24-1-2016, opgeroepen op 31 september 2016 onder <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2016/01/25/sectorplan-biedt-baankansen-voor-800-werkzoekenden-in-grensstreek>.

bepaalde branche (duur: 6 maanden).<sup>33</sup> Het sectorplan volgt in die zin een duidelijke analyse van de financieringsmogelijkheden tot nu toe. Juist voor de bovengenoemde doelgroepen was het tot nu toe met de reguliere middelen van UWV bijna niet mogelijk om bijscholing te financieren in de grensoverschrijdende context.

Uitdrukkelijk worden in detail bijvoorbeeld de volgende activiteiten genoemd die ondersteunend kunnen zijn:

- Taal- en cultuurcursussen
- Internationale erkenning van beroepskwalificaties
- Bemiddeling in werk over de grens
- Reiskosten en bijscholingen van deelnemers
- Begeleiding in de werkomgeving als deel van de bijscholing

Daarom verwachtten in het voorjaar van 2016 de mensen uit de praktijk op het gebied van de grensoverschrijdende arbeidsbemiddeling (in Limburg en NRW) dat de extra middelen ook een wezenlijke bouwsteen van de versterkte samenwerking zouden kunnen zijn. In gesprekken was het bijvoorbeeld ook duidelijk geworden dat het gebruik van provinciale 'vouchers' aan de Nederlandse zijde weliswaar op korte termijn en in bescheiden mate projecten mogelijk kon maken, maar dat deze geen structurele oplossing konden zijn. Naast de concrete financiering van bijscholing vermengde zich bij de mensen uit de praktijk ook de hoop dat de personele uitvoering aan de zijde van de UWV's zich door middelen uit het sectorplan liet verbeteren, omdat het bemiddelingswerk op zich eveneens in de algemene informatie wordt aangeduid als bevorderlijk.<sup>34</sup>

Ten tijde van het afsluiten van dit onderzoek (september/oktober 2016) was door UWV en Arbeitsagentur in Limburg/NRW nog geen project gemeld dat met middelen uit het sectorplan kon worden gefinancierd. In informele gesprekken werd duidelijk dat er sedert januari behoefte bestond aan opheldering bij de vraag van de concrete omzetting van de bevorderingsrichtlijnen en met het oog op de bevorderingscapaciteit. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om de vraag in hoeverre UWV en diensten van de gemeenten in het kader van het sectorplan extra ingezet personeel zouden kunnen financieren op het gebied van grensoverschrijdende bemiddeling. Dit verwijst naar de reeds in dit onderzoek vastgestelde problematiek van de beperkte personele middelen. Eigenlijk overlappen de financieringstekorten zich hier op het gebied van het ingezette personeel en van andere instrumenten, zoals bijscholingsbudgetten. Tijdens het voorjaar werden ook andere open vragen van het sectorplan besproken. Bij gesprekken met VDAB en Arbeitsagentur werd gewezen op een bijzondere moeilijkheid, die samenhang met de eisen aan financiële eigen bijdragen van werkgevers. In de algemene beschrijvingen van het sectorplan staat dat de aanvrager (dat kan een werkgever zijn) of de uitvoeringsorganisatie (bijvoorbeeld UWV of commerciële bemiddelingsdiensten) een eigen bijdrage van de maatregel van minstens 55% zou

<sup>33</sup> Zie informatiesite: [www.grenzenloos-werken.eu](http://www.grenzenloos-werken.eu), opgeroepen op 26 september 2016 onder <https://www.grenzenloos-werken.eu/Info>.

<sup>34</sup> Aldaar.



moeten betalen. Daarbij werd er door mensen uit de praktijk van de Arbeitsagentur en VDAB op gewezen dat deze voorwaarden voor Duitse of Belgische werkgevers zeer onaantrekkelijk kunnen zijn. In het bijzonder ten aanzien van de mogelijkheden van de financiering van bijscholing door de Arbeitsagentur of VDAB, die in vergelijkbare gevallen geen eigen bijdrage van werkgevers zouden verlangen. Daarbij zou de vorderingen van de eigen bijdrage, wat in de nationale Nederlandse context standaard is, een wezenlijke belemmering zijn ten aanzien van een succesvol gebruik van de gelden van het sectorplan Grenzenloos Werken.

In principe kan aan de hand van de aanpak van de huidige moeilijkheden van het sectorplan het volgende worden geconstateerd: het sectorplan was daadwerkelijk een reactie op de moeilijkheden bij de financiering van bijscholingen in de grensoverschrijdende context door eigen middelen van UWV of gemeenten. Het plan beschrijft een lijst van subsidiabele bijscholingen, waarvan de niet-problematische financiering in het bijzonder in het kader van twee Limburgse projecten belangrijk zou zijn om meer Nederlandse sollicitanten in NRW te plaatsen. Daarbij werden in principe ook financiële middelen in het vooruitzicht gesteld die bestemd zouden kunnen zijn voor de noodzakelijke uitbreiding van het personeel op het gebied van persoonlijke begeleiding van werkzoekenden. Vanwege de vertraging van de omzetting en de aanhoudende discussies kan echter ook worden geconstateerd, dat de afstemming van het plan van tevoren tussen ministerie en deelnemende actoren<sup>35</sup> blijkbaar niet optimaal verliep en wezenlijke vragen niet opgehelderd waren, zoals detailvragen over de ondersteuningscapaciteit. Eveneens werd er vooral door de publieke arbeidsdiensten in Duitsland en België op gewezen dat enkele aspecten – zoals de vraag van de financiële eigen bijdrage van Duitse en Belgische werkgevers – niet voldoende met de collega's in de buurlanden werden besproken. Dit is een aanwijzing dat het sectorplan Grenzenloos Werken tot de zomer van 2016 de financiering van bijscholing van Nederlandse potentiële grensarbeiders nog niet kon verbeteren. De structurele financieringsproblemen, die juist door de ontwikkeling en aanpak van het sectorplan werden bevestigd, moeten nog worden opgelost, want die zijn eveneens een wezenlijke belemmering op weg naar een versterkte samenwerking op het gebied van de grensoverschrijdende arbeidsbemiddeling.

## 7. Samenvatting en conclusies

Een eerste belangrijke indicator binnen het onderzoek was de vraag of het UWV over de personele capaciteiten beschikt voor een persoonlijke begeleiding van werkzoekenden aan de andere kant van de grens. Voor werkzoekenden biedt UWV in het huidige kader vooral ondersteuning via online kanalen. Potentiële grensgangers gelden niet als werkzoekenden die extra personele begeleiding nodig hebben. Zowel de bemiddelaars van UWV als ook van de Arbeitsagentur met veel ervaring op het gebied van de grensoverschrijdende bemiddeling stellen

<sup>35</sup> Dat waren FNV (vakbond), CNV (vakbond), VNO-NCW (werkgever/s), MKB Nederland (kleine- en middelgrote ondernemingen, KMU), UWV, VNG (Nederlandse gemeenten) en de Nederlandse grensprovincies.

echter vast dat de grensoverschrijdende bemiddeling meer tijd vergt voor een persoonlijke begeleiding.

Op grond van de uitingen van ervaren bemiddelaars werd vastgesteld dat grensoverschrijdende uitkeringen thans nog moeilijk kunnen worden geïntegreerd in de reguliere diensten van UWV. Medewerkers van UWV moeten doelstellingen bereiken die door te grote focus op de grensoverschrijdende bemiddeling zelfs in gevaar gebracht kunnen worden. Toch dient de taak volgens huidig uitgangspunt van UWV te worden geïntegreerd in de reguliere uitbetaling.

Door regionale inspanningen is het echter gelukt om in het bijzonder in Noord-Limburg extra personeel in te zetten om de coöperatieprojecten UWV-Arbeitsagentur te versterken. Deze extra capaciteit staat echter slechts tijdelijk ter beschikking en is structureel niet gewaarborgd. Ook moet zij momenteel nog worden gemotiveerd met de directe bemiddelingssuccessen van grote projecten. Dit is momenteel weliswaar mogelijk door de behoefte van minder grote Duitse werkgevers, maar de focus van lokale medewerkers op 'grensoverschrijdende bemiddeling' is tot nu toe aan de andere kant van deze grote projecten niet geïnstitutionaliseerd. Het gaat strikt genomen om uitzonderingen, want het voorbeeld in Zuid-Limburg laat, anders dan in Noord-Limburg, zien dat het voor UWV bijzonder moeilijk was om extra menskracht beschikbaar te stellen voor de nieuwe grensoverschrijdende service als de grote aanvragen ontbreken. De huidige capaciteit van UWV belemmert dus blijkbaar de uitbouw van een versterkte grensoverschrijdende arbeidsbemiddeling.

Een tweede belangrijke indicator binnen het onderhavige onderzoek was de vraag of UWV – ten aanzien van de beperkingen in het kader van de reguliere diensten – de kansen benut die EURES op het gebied van de grensoverschrijdende arbeidsbemiddeling biedt. Bij de bemensing van de nieuwe grensoverschrijdende dienst in Kerkrade/Herzogenrath, die samen met de partners in Zuid-Limburg werd ingericht, kon de Arbeitsagentur eigen EURES-adviseurs inzetten, omdat deze reeds grensoverschrijdend bezig waren, zoals bij de concrete plaatsing van Nederlandse werkzoekenden bij Duitse werkgevers. Dat was bij UWV op deze manier niet mogelijk. De oorzaak is dat de EURES-adviseurs in Nederland zich sterker op informatie en advisering richten en niet concreet op de bemiddeling van werkzoekenden. Verder is het erop terug te voeren dat de personele capaciteiten van EURES in Nederland in totaal duidelijk beperkter zijn dan de capaciteiten van de Arbeitsagentur. Bovendien hebben de weinige adviseurs in Nederland tot nu toe niet alleen grensoverschrijdende, maar vooral transnationale taken op zich genomen. Zo vormt de manier waarop UWV teruggrijpt op EURES en EURES financiert, eveneens een beperking ten aanzien van een nauwere structurele samenwerking met de arbeidsdiensten aan de grens.

Een derde indicator waarnaar onderzoek is gedaan, was de vraag hoe UWV de gegevens van buitenlandse werkzoekenden en werkgevers kan verwerken. Tot de zomer van 2016 konden Duitse en Belgische werkzoekenden niet zonder meer worden geregistreerd in het systeem van UWV.

Er ontstonden belemmeringen vanwege het feit dat er niet altijd een DigiD of een geschikte postcode beschikbaar was. Ook buitenlandse werkgevers werden tot aan de zomer van 2016

geconfronteerd met technische problemen in verband met belastingnummers en postcodes. De systemen van Arbeitsagentur en VDAB lijken opener voor het verkeer met grensoverschrijdende gegevens. Dat impliceert dat de IT-systemen van UWV de structurele grensoverschrijdende samenwerking tot nu toe niet voldoende konden ondersteunen.

De onderhavige gevolgeninschatting heeft eveneens aangetoond dat UWV momenteel niet over voldoende financiële middelen beschikt die kunnen worden ingezet voor een doelgerichte bijscholing van werkzoekenden ter voorbereiding van werkzaamheden aan de andere kant van de grens (taalcursussen enz.). De ad-hoc financiering via extra provinciale middelen of met behulp van een sectorplan is tot nu toe nog geen bevredigende oplossing gebleken.

Dankzij de intensieve begeleiding en analyse van de concrete grensoverschrijdende projecten in Limburg kon door ITEM worden vastgesteld dat de huidige aanpak en de huidige personele en financiële capaciteiten van UWV de doelstelling van een nauwere grensoverschrijdende arbeidsbemiddeling niet in voldoende mate ondersteunen. Integendeel: de regionale diensten in Limburg hebben tot nu toe geprobeerd om met individuele ad-hoc oplossingen en veel personeelsinzet van de verantwoordelijke medewerkers ter plaatse de institutionele belemmeringen te omzeilen.

## Bronnenlijst

### EU Wetgeving

VERORDENING (EU) 2016/589 VAN HET EUROPESE PARLEMENT EN VAN DE RAAD d.d. 13 april 2016 over een Europees net van arbeidsbemiddelingen (EURES), de toegang van werknemers mobiliteit ondersteunende diensten en de verdere integratie van de arbeidsmarkten en ter verandering van de verordeningen (EU) nr. 492/2011 en (EU) nr. 1296/2013

Verordening (EU) nr. 492/2011 van het Europees Parlement en van de Raad d.d. 5 april 2011 over van het vrije verkeer van de werknemer binnen de Unie (ABl. L 141 d.d. 27-5-2011).

Verordening (EU) nr. 1296/2013 van het Europees Parlement en van de Raad d.d. 11. December 2013 over een programma van de Europese Unie voor werkgelegenheid en sociale innovatie ('EaSI') en voor de wijziging van het besluit nr. 283/2010/EU over de inrichting van een Europees progress-microfinancieringsinstrument voor werkgelegenheid en sociale integratie (ABl. L 347 d.d. 20-12-2013, pag. 238).

Besluit nr. 573/2014/EU van het Europees Parlement en van de Raad d.d. 15 mei 2014 over de versterkte samenwerking tussen de publieke Arbeidsdiensten (ABl. L 159 d.d. 28-5-2014)

### Documenten UWV

UWV Raad van Bestuur (2015): UWV Jaarplan 2016

UWV Noord-Midden-Limburg (2016): 'Tendrapport Samenwerking UWV Noord- en Midden Limburg en Agentur für Arbeit' (intern document).

UWV (2016): 'Contactlijst EURES adviseurs', opgeroepen d.d. 4 oktober 2016 onder <https://www.werk.nl/xpsimage/wdo214882>

UWV (2014): 'UWV op weg naar 2017 een uitgestoken hand', brochure, opgeroepen op 2 oktober 2016 onder <http://www.uwv.nl/overuwv/Images/uwv%20op%20weg%20naar%202017.pdf>

UWV (2016): 'EURES – Samen kansen creëren uit een breed blikveld'. Jaarboek EURES, 2015.

Troost, Nanda: 'Topman UWV: weer persoonlijk contact met werkloze nodig', de Volkskrant, Online-Version, 5. September 2015, opgeroepen op 27 september 2016, <http://www.volkskrant.nl/economie/-goed-gesprek-biedt-werkloze-kans~a4329506/>

UWV Noord-Midden-Limburg en Agentur für Arbeit Krefeld-district Viersen: 'Service grensoverschrijdende arbeidsbemiddeling', brochure zonder aangegeven datum.

UWV (zonder datum): 'Diensten en Hulpverlening op werk.nl', [https://www.werk.nl/werk\\_nl/werknemer/uitkering-aanvragen/uwv-dienstverlening](https://www.werk.nl/werk_nl/werknemer/uitkering-aanvragen/uwv-dienstverlening) opgeroepen op 5 oktober 2016.

### Sectorplan Grenzenloos Werken

Officiële Homepage: [www.grenzenloos-werken.eu](http://www.grenzenloos-werken.eu)

Ministerie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2016): 'Sectorplan biedt baankansen voor 800 werkzoekenden in grensstreek', persbericht, 24-1-2016, opgeroepen op 31 september 2016 onder <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2016/01/25/sectorplan-biedt-baankansen-voor-800-werkzoekenden-in-grensstreek>

Provincie Limburg (2014): 'Provincie stimuleert scholing werkzoekenden', Persbericht van de provincie Limburg, februari 2014. Opgeroepen op 7 oktober onder [http://www.limburg.nl/Actueel/Nieuws\\_en\\_persberichten/2014/Februari\\_2014/Provincie\\_stimuleert\\_scholing\\_werkzoekenden](http://www.limburg.nl/Actueel/Nieuws_en_persberichten/2014/Februari_2014/Provincie_stimuleert_scholing_werkzoekenden)

### EURES

EURES Informatiepagina's van de Europese Commissie:

<https://ec.europa.eu/eures/public/de/homepage>

Contactgegevens en aantal van de Duitse EURES adviseurs in het onderzoeksgebied via

<http://www.arbeitsagentur.de>

Algemene informatie over het EURES netwerk in de Euregio Maas-Rijn via <http://www.eures-emr.org/nl/contacten-eures-adviseurs>

Contactgegevens en aantal Nederlandse EURES-adviseurs in het onderzoeksgebied:

UWV (2016): 'Contactlijst EURES Adviseurs', opgeroepen om 4 oktober 2016 onder

<https://www.werk.nl/xpsimage/wdo214882>

### Informele gesprekken en interviews:

Informele gesprekken in samenhang met de ontwikkeling van de gemeenschappelijke service grensoverschrijdende arbeidsbemiddeling in Kerkrade/Herzogenrath in het jaar 2015 en 2016 met verantwoordelijken van UWV, Bundesagentur für Arbeit Aken-Düren, sociale dienst (sociale Zaken) Maastricht-Heuvelland (Podium 24), WSP Parkstad en Jobcenter stadsregio Aken.

Deelname aan de officiële vergaderingen van de stuurgroep van de gemeenschappelijke Service grensoverschrijdende arbeidsbemiddeling Kerkrade/Herzogenrath in het jaar 2015 en 2016.

Deelname aan de officiële vergaderingen van de technische groep van de gemeenschappelijke service grensoverschrijdende arbeidsbemiddeling Kerkrade/Herzogenrath in het jaar 2015 en 2016.

Afsluitend interview met de verantwoordelijke EURES adviseurs over de situatie in Limburg op 6 september in Kerkrade.

Deelname aan informele vergaderingen met verantwoordelijken van UWV, gemeente Venlo en gemeente Roermond, Bundesagentur für Arbeit Krefeld-district Viersen voor de verdere ontwikkeling van de samenwerking in de periode 2015-2016.

Afsluitend interview met de verantwoordelijke managers van UWV Noord-Midden-Limburg op 23 september over de situatie in Noord-Midden-Limburg in Roermond.

**Deelname aan discussies met betrokken mensen uit de praktijk van de publieke arbeidsdiensten**

Debatten over de aanpak van het EURES netwerk Euregio Maas-Rijn met EURES adviseurs en mensen uit de praktijk van grensinfpunten, 'GIP Together', op 16 september 2016, Eupen.

Debat over de aanpak van de arbeidsmarktactiviteiten in de Euregio Scheldemond, 15 september 2016, Den Haag.

Deelname aan verschillende workshops en informele gesprekken met mensen uit de praktijk van de grensoverschrijdende arbeidsbemiddeling georganiseerd door het 'actieteam grensoverschrijdende arbeid en economie' over het thema grensoverschrijdende arbeidsbemiddeling en grensinfpunten 2015/2016.



Gemeente Maastricht

EUREGIO



Zuyd  
Hogeschool



Maastricht University



provincie limburg

gesubsidieerd door de Provincie Limburg



ITEM is een initiatief van Universiteit Maastricht (UM), het Nederlands Expertise en Innovatiecentrum Maatschappelijke Effecten Demografische krimp (NEIMED), Zuyd Hogeschool, de Gemeente Maastricht, de Euregio Maas-Rijn (EMR) en de Provincie Limburg (NL).

Institute for Transnational and Euregional  
cross border cooperation and Mobility / ITEM

Postadres:

Postbus 616, 6200 MD Maastricht

Bezoekersadres:

Bouillonstraat 1-3, 6211 LH Maastricht

Avenue Céramique 50, 6221 KV Maastricht

T: 0031 (0) 43 388 32 33

E: [item@maastrichtuniversity.nl](mailto:item@maastrichtuniversity.nl)

[www.twitter.com/ITEM\\_UM](http://www.twitter.com/ITEM_UM)



[www.maastrichtuniversity.nl/item](http://www.maastrichtuniversity.nl/item)