

Grenseffectenrapportage 2020

Dossier 4: De (on)mogelijkheid van grensoverschrijdende opleidingsbudgetten om (langdurige) werkloosheid aan te pakken?





Universiteit Maastricht in samenwerking met Fontys

Grenseffectenrapportage 2020

**Dossier 4: De (on)mogelijkheid van grensoverschrijdende
opleidingsbudgetten om (langdurige) werkloosheid aan te
pakken?**

*drs. Pieter van Goinga
Dr. Nina Büttgen*

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 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).



Inhoudsopgave

Afkortingen	3
1. Inleiding.....	4
2. Doelstelling en methode	5
2.1 Effecten vandaag en in de toekomst.....	5
2.2 Definities	5
2.3 Afbakening	6
2.3 De onderzoeksthema's, Principes, Benchmarks en Indicatoren van het Dossier	7
2.3.1 Doelstellingen en indicatoren	7
2.3.2 De onderzoeksthema's	7
2.4 Methodologie	11
3. De grenseffecten in het licht van het thema Duurzame en sociaaleconomische ontwikkeling	11
3.1 Interregionale mobiliteit van grensarbeiders.....	12
3.2 Politieke en bestuurlijke ambities en de rol van SGA's.....	15
3.2.1 Richtinggevend beleidskader op Europees niveau.....	15
3.2.2 Behalen 360° – arbeidsmarkt door oprichting SGA.....	15
3.2.3 De one-stop shop als prioriteit van de toekomstige grensland-governance	16
3.3 Deelconclusie: Duurzame en sociaaleconomische ontwikkeling.....	17
4. De grenseffecten in het licht van het thema Europese Integratie.....	18
4.1 Het recht van de werkzoekende op een activeringsmaatregel	20
4.1.1 Recht op arbeidsbemiddeling	20
4.1.2 Recht op bij- en nascholing	21
4.2 Recht op grensoverschrijdend toegang tot scholing?.....	25
4.3 Deelconclusie: Europese integratie.....	28
5. De grenseffecten in het licht van het thema Euregionale cohesie	29
5.1 Het SGA als éénloketsysteem en de rol van EURES	29
5.2 Interregionale toekenning van opleiding, bijscholing of omscholing	30
Verschillende typen opleiding en hun beschikbaarheid in de grensregio	31
Uitgaven aan scholing aan weerszijden van de Duits-Nederlandse grens.....	34
5.2.1 Toekenning van scholing in Nederland.....	34
5.2.2 Toekenning van scholing in Duitsland	36
5.3 Deelconclusie: Euregionale cohesie	37
6. Conclusie en aanbevelingen	37
Bijlage I - Lijst van geïnterviewden/achtergrondgesprekken	41

Bijlage II – Enkele relevante wetsbepalingen Nederland-Duitsland-EU	42
WW.....	42
SGBIII (eigen vertaling).....	42

Afkortingen

AA	(Bundes)Agentur für Arbeit
EaSI	EU-programma voor werkgelegenheid en sociale innovatie
EURES	Europees netwerk van diensten voor arbeidsvoorziening
GIP	Grensinfopunt
ODA	Openbare Diensten voor Arbeidsvoorziening
SGA	Servicepunt Grensoverschrijdende Arbeidsbemiddeling
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen

1. Inleiding

De (Eu)regionale arbeidsmarkt is volop in beweging. Enerzijds heeft de COVID-19 crisis geleid tot een toenemende werkloosheid, anderzijds is er nog steeds sprake van een mismatch op de arbeidsmarkt, waardoor de gevoelde krapte aan arbeidskrachten van voor de COVID-19 crisis in sommige sectoren nog steeds voortduurt.¹ De beschikbaarheid van de juiste banen binnen een bepaalde reisafstand en voldoende scholingsmogelijkheden zijn daarbij essentieel. In de grensstreek betekent dit dat er ook grensoverschrijdend gekeken moet worden om mensen aan een baan te helpen en bedrijven te ondersteunen bij hun zoektocht naar geschikte en goed opgeleide werknemers.

Daartoe is enkele jaren geleden gestart met de ontwikkeling van zogenaamde Servicepunten Grensoverschrijdende Arbeidsbemiddeling (SGA) in de grensstreek tussen Nederland en Duitsland en Nederland-België-Duitsland. Deze SGA's moeten over een omvattend service aanbod beschikken dat proactief steun biedt aan werkzoekenden om grensoverschrijdend aan het werk te geraken. Gegeven de mismatch op de arbeidsmarkt zijn training, om- en bijscholing belangrijke activeringsmaatregelen die deel uitmaken van de toolbox van nationale Openbare Diensten voor Arbeidsvoorziening (ODA). In de praktijk blijkt evenwel dat de toekenning van om- en bijscholing in het kader van een bemiddelingstraject door het SGA problematisch kan zijn door verschillen in nationale wetgeving en uitvoeringsregels. De vraag die in dit dossier wordt beantwoord is dan ook: **zijn er factoren die grensoverschrijdende toegang tot scholing voor werkzoekenden (grensarbeiders) in een Euregio belemmeren?**

Dit dossier geeft een (eerste) inschatting van de impact van Europese en nationale wetgeving met betrekking tot het gebruik van training, om- en bijscholing voor grensoverschrijdende arbeidsbemiddeling in de Nederlands-Duitse grensstreek. Het evalueert de wettelijke impact in de context van SGA-beleid en de daaruit resulterende behoefte om actieve arbeidsmarktmaatregelen in natura (training) te implementeren in een grensoverschrijdende context. Dientengevolge analyseert dit dossier de factoren die de toegang tot trainingsmaatregelen voor werkzoekenden in de Euregio belemmeren. Hoewel dit dossier een ex-post analyse omvat van bestaande wet- en regelgeving, onderscheidt het zich enigszins van andere dossiers van de ITEM Grenseffectenrapportage door een meer exploratief karakter van het onderzoek. Gelet op de complexiteit van het onderwerp is het belangrijk om eerst de grensoverschrijdende bemiddeling grondig in kaart te brengen, om het onderwerp 'scholing' vervolgens nader te kunnen toelichten. Zo vormt deze studie een eerste verkenning van het onderwerp en is daarom meer bedoeld als een *discussienota* die als basis voor verder onderzoek² en doorontwikkeling samen met de relevante actoren zal dienen.

Op deze vraag volgt een kwalitatieve analyse, gebaseerd op wetteksten, literatuur en informele gesprekken met euregionale arbeidsmarktdeskundigen. Hoofdstuk 2 gaat verder in op het onderzoeksontwerp en behandelt definities, afbakening en methode. Daaropvolgend zal in hoofdstuk 3 de beschikbaarheid van scholing in de context van duurzame en sociaaleconomische ontwikkeling

¹ 'Juist in een "asymmetrische" crisis als de huidige kan deze indicator zijn waarde bewijzen. Waar een plotselinge toename in de vraag naar zorgpersoneel in de algemene cijfers redelijk kan uitmiddelen met een afname van vacatures voor horecamedewerkers, wordt van de werkelijke spanning een beeld verkregen door regionaal naar de mismatches binnen beroepsgroepen te kijken.' S. Duijn, S. Phlippen en E. van Uitert, 'Ondanks corona en hoger arbeidsaanbod blijft mismatch op arbeidsmarkt aanwezig', ABN Amro, Economisch Bureau & Sector Research, 5 juni 2020: <https://insights.abnamro.nl/2020/06/mismatch-arbeidsmarkt-blijft-ondanks-corona-aanwezig/>.

² Het onderwerp is onderdeel van het ITEM proefschriftonderzoek van coauteur drs. Pieter van Goinga onder de werktitel 'The Role of Labour Market Intermediaries in Cross-border Job Placements'.

besproken worden. De resultaten van het onderzoek in het licht van Europese integratie komen in hoofdstuk 4 aan de orde. Hier wordt met name ingegaan op de impact van nationale en Europese wetgeving op de beschikbaarheid van scholingsmaatregelen bij grensoverschrijdende arbeidsbemiddeling. De resultaten op de drie genoemde thema's zullen vervolgens in hoofdstuk 5 worden geëvalueerd in het licht van de vraag in hoeverre het huidige SGA-beleid de Euregionale cohesie bevordert of belemmert. Tot slot zullen mogelijke oplossingen en aanbevelingen voortvloeiend uit het onderzoek gedeeld worden in hoofdstuk 6.

2. Doelstelling en methode

2.1 Effecten vandaag en in de toekomst

Dit dossier van de grenseffectrapportage zal een ex-post beoordeling geven van de relevante wetgeving en het beleid ten aanzien van activeringsmaatregelen bij grensoverschrijdende arbeidsbemiddeling door openbare diensten voor arbeidsvoorziening (ODA). Daarbij wordt gekeken naar knelpunten bij de financiering van training en opleiding bij grensoverschrijdende arbeidsbemiddeling en zal deze worden getoetst aan bestaande Europese en nationale wetgeving.

2.2 Definities

In dit dossier wordt een aantal begrippen veelvuldig gebruikt. Omwille van de leesbaarheid kiezen we ervoor om hier alvast een aantal kernbegrippen toe te lichten.

Dit dossier ziet op de toekenning van scholing bij grensoverschrijdende arbeidsbemiddeling. Deze scholing is te kenschetsen als een activeringsmaatregel, waarbij **activeringsmaatregelen** gedefinieerd worden als publieke interventies in de arbeidsmarkt gericht op de efficiënte functionering daarvan en correctie van onevenwichtigheden. Deze activeringsmaatregelen onderscheiden zich van andere algemene werkgelegenheidsinterventies doordat ze gericht zijn op specifieke groepen op de arbeidsmarkt. Met name die personen die als werkloos geregistreerd staan bij een openbare dienst voor arbeidsvoorziening (ODA) of die het risico lopen op onvrijwillig baanverlies.³

De **ODA** hebben een formele status en zijn de “organisaties van de lidstaten die deel uitmaken van bevoegde ministeries, openbare organen of publiekrechtelijke organisaties en die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van een actief arbeidsmarktbeleid en het verlenen van diensten voor hoogwaardige arbeidsvoorziening in het openbaar belang.”⁴ In Nederland is dit het UWV, in Duitsland de Bundesagentur für Arbeit, hierna Agentur für Arbeit (AA) genoemd. Nadat in 2014 het besluit genomen was om de samenwerking tussen de ODA's in Europa te verbeteren⁵ om zo hun belangrijke rol in de bestrijding van werkloosheid en uitsluiting in Europa te bevorderen, is in mei 2014 het ODA-netwerk opgericht. Dit was een bestendiging van eerdere vormen van samenwerking die in 1997 is begonnen met de oprichting van een informele adviesgroep van de hoofden van de ODA's. Twee belangrijke doelstellingen van het netwerk, die relevant zijn voor dit dossier zijn ten eerste het herkennen van vaardigheidstekorten en het verstrekken van informatie over hun omvang en waar ze zich voordoen, alsmede een betere aansluiting tussen de vaardigheden van werkzoekenden bij de

³ Eurostat, 2014. Eigen vertaling

⁴ Verordening (EU) 2016/589, artikel 3 lid 1.

⁵ Besluit 573/2014/EU betreffende nauwere samenwerking tussen openbare diensten voor arbeidsvoorziening (ODA's).

behoeften van de werkgevers. En ten tweede, verhoogde vrijwillige geografische en beroepsmobiliteit op een eerlijke manier, teneinde tegemoet te komen aan specifieke arbeidsmarktbehoeften.⁶ Daartoe werkt het netwerk van ODA's nauw samen met het in 1993 opgerichte Eures netwerk van diensten voor arbeidsvoorziening dat als doel heeft het vrije verkeer van werknemers tussen de lidstaten te vergemakkelijken. De ODA's zijn de belangrijkste organisaties die bij Eures zijn aangesloten.

De ODA's en EURES ondersteunen daarbij de **grenswerker** ofwel “[...] een ieder die werkzaamheden al dan niet in loondienst verricht in een lidstaat maar die woont in een andere lidstaat, waarnaar hij in beginsel dagelijks of ten minste eenmaal per week terugkeert.”⁷ Ook verlenen ze steun aan en informeren ze werkzoekenden en werkgevers die over de grens kijken voor een baan of medewerker. Speciale aandacht daarbij verdient het **Servicepunt Grensoverschrijdende Arbeidsbemiddeling (SGA)**. Ter ondersteuning van de grensoverschrijdende arbeidsbemiddeling zijn er in diverse regio's in de Duits-Nederlandse en Nederlands-Belgische grensstreek samenwerkingsverbanden tussen o.a. UWV-kantoren en kantoren van de AA, Grensinfopunten, EURES, WerkgeverServicePunt, en Jobcenter. We kennen de SGA's in Maastricht en Kerkrade-Herzogenrath, die al enkele jaren bestaan. Tevens is er sinds 1 januari 2020 een SGA actief in Venlo. Daarnaast zijn er diverse projecten die formeel geen SGA worden genoemd, maar wel gericht zijn op ondersteuning van grensoverschrijdende arbeidsbemiddeling. Te denken valt o.a. aan Grenswerk in de Euregio (Enschede-Gronau) en Perspectief 360 in de Euregio Rijn-Waal.

2.3 Afbakening

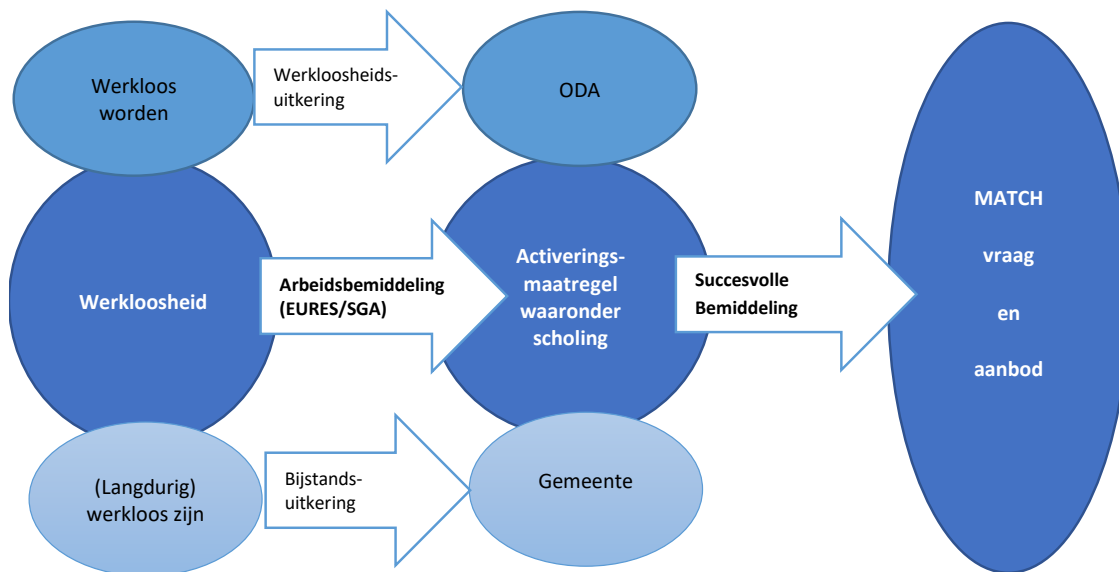
Voor de regionale afbakening in dit dossier is gekozen voor het Nederlands-Duitse grensgebied, en dan met name het zuidelijk deel van Nederland en het grensgebied met Noordrijn-Westfalen. Dit omdat de grenspendel in die regio aanzienlijk groter is dan in het grensgebied van het noordelijk deel van Nederland. Hierbinnen is gekozen voor een verdere afbakening naar de Euregio Maas-Rijn. In deze Euregio is al enkele jaren een SGA actief waardoor er een beter beeld verkregen wordt over mogelijke benchmarks en effecten op grotere aantallen grenswerkers. Bovendien zorgt de langere historie m.b.t. SGA's in deze regio (Kerkrade-Herzogenrath en Maastricht)⁸ dat er meer institutionele inbedding van grensoverschrijdende arbeidsbemiddeling is, met daaraan gekoppeld naar verwachting meer ervaring in om- en bijscholingstrajecten.

In aanvulling op de regionale afbakening, is dit onderzoek met name gericht op werkzoekenden die een werkloosheidsuitkering ontvangen en niet een bijstandsuitkering. In figuur 1 is samengevat wat de rol is van activeringsmaatregelen binnen het proces van arbeidsbemiddeling en welke rol de ODA's en de gemeenten spelen bij de matching van vraag en aanbod op de (Euregionale) arbeidsmarkt.

⁶ Artikel 3 Besluit 573/2014/EU. De in dit besluit geformuleerde samenwerking moet bijdragen aan de realisatie van Europe 2020-strategie voor banen en slimme, duurzame en inclusieve groei. Daartoe zijn in totaal 8 doelstellingen opgenomen in artikel 3, waarbij de meest relevante voor dit dossier genoemd zijn. Voor een compleet overzicht van de doelstellingen verwijzen we naar het betreffende besluit.

⁷ Artikel 1 Verordening (EG) nr. 883/2004 van het Europees parlement en de raad van 29 april 2004.

⁸ Er zijn langs de Nederlands-Duitse grensstreek op dit moment 4 SGA's actief: GrensWerk in Gronau, SGA Venlo, SGA Kerkrade-Herzogenrath, SGA Maastricht. Daarnaast zijn er meerdere projecten die gericht zijn op grensoverschrijdende samenwerking en arbeidsbemiddeling, zoals bijvoorbeeld Arbeidsmarkt Noord, Perspectief 360, Podium24.



Figuur 1: Schema ter illustratie van de rol van de actieve arbeidsmarktmaatregelen binnen het proces van de arbeidsbemiddeling (eigen illustratie)

Bij dit onderzoek is voorts gekozen voor een afbakening naar type opleiding:

- Omscholing van werkloosheidsuitkeringsgerechtigden.
- Bijscholing en vervolgopleiding voor werkloosheidsuitkeringsgerechtigden.

De AA heeft een belangrijke rol bij het voorzien in opleidingen en leerwerktrajecten, het UWV kent die rol niet. Daarom is deze specifieke groep van opleidingen niet meegenomen in dit onderzoek. Wel moet worden opgemerkt dat ook bij deze groep sprake is of kan zijn van belemmeringen die zeker verdergaand onderzoek rechtvaardigen. Ook is duidelijk dat de gemeenten een rol spelen (zowel in Nederland als Duitsland) bij de verstrekking van opleiding aan langdurig werklozen (bijstand). Omwille van complexiteitsreductie richt dit onderzoek zich met name op de rol van de ODA's en laat daarmee de rol van de gemeenten bij de activering van langdurig werklozen buiten beschouwing.

2.3 De onderzoeksthema's, Principes, Benchmarks en Indicatoren van het Dossier

Binnen de ITEM-grenseffectrapportage wordt het onderzoek gestructureerd aan de hand van drie thema's: Europese integratie, duurzame en sociaaleconomische ontwikkeling en euregionale cohesie. Op basis daarvan worden principes, benchmarks en indicatoren afgeleid die de basis vormen voor het onderzoek. In deze paragrafen wordt deze indeling nader toegelicht voor dit onderzoek.

2.3.1 Doelstellingen en indicatoren

In onderstaande tabel (tabel 1) zijn de thema's verder uitgewerkt in principes (zoals de van toepassing zijnde Europese wetgeving), benchmarks (de uit die wetgeving afgeleide standaarden) en indicatoren aan de hand waarvan getoetst kan worden in hoeverre aan die standaarden voldaan wordt.

2.3.2 De onderzoeksthema's

Het vraagstuk van de toegankelijkheid van scholingsmaatregelen bij grensoverschrijdende arbeidsbemiddeling kan in het licht van de drie bovengenoemde thema's als volgt gezien worden.

Europese Integratie ziet met name op de beschrijving van grensoverschrijdende effecten vanuit het perspectief van de burgers, verenigingen, en ondernemingen gerelateerd aan de doelstellingen en principes van Europese integratie (bijvoorbeeld vrijheden, burgerschap en non-discriminatie). Dit dossier beschrijft op welke manier de huidige toepassing van bestaande wetgeving invloed heeft op de internationale arbeidsmobiliteit van werkzoekenden in de grensstreek tussen Nederland en Duitsland. Daarbij gaat het om de toekenning van activeringsmaatregelen voor werkzoekenden en uitkeringsgerechtigden door het UWV en de AA en de vraag in hoeverre er door de feitelijke uitvoering van deze maatregelen sprake is van discriminatie en/of van beperking van de grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit.

Voor de duurzame en sociaaleconomische ontwikkeling in de grensstreek is het van belang dat mensen daar werk vinden, waar werk is en dat bedrijven over een voldoende groot potentieel van werknemers kunnen beschikken. Dat kan dus betekenen dat werknemers maar ook werkgevers aan de andere kant van de grens moeten zoeken. De bevordering van deze grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit en facilitering van opleiding voor grensarbeiders is daarom van groot belang voor de sociaaleconomische ontwikkeling van de regio. Dit onderzoek neemt daarbij de arbeidsmarkt cijfers in Euregionaal perspectief als uitgangspunt en plaatst deze naast de mate van grens pendel en dienstverlening vanuit het SGA om zo tot een afweging te komen in hoeverre er sprake is van een hoge interregionale mobiliteit van grensarbeiders en in hoeverre er interregionale toekenning van scholingsmaatregelen plaatsvindt.

Bij euregionale cohesie gaat het om samenwerking en grensoverschrijdend bestuursstructuren, onder andere tussen lokale en regionale overheden, maar ook tussen ODA's. In deze rapportage komt ook aan de orde in welke mate en op welke wijze ODA's samenwerken om grensoverschrijdend opleidingen te financieren en faciliteren.

Tabel 1: Principes, benchmarks en indicatoren van dossier 3

Thema	Principes	Benchmark	Indicatoren
<p>Duurzame ontwikkeling/sociaal-economische ontwikkeling</p>	<p>Grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit</p> <p>EU geïntegreerde richtsnoeren voor economisch en werkgelegenheidsbeleid in het kader van de Economische Governance van de EU (Europa 2020): "Europees Semester" als beleidskader waarin de EU-landen hun economisch beleid op elkaar kunnen afstemmen (de politieke context voor de totstandkoming van de EURES- en EaSI-verordeningen)</p>	<p>Hoge interregionale mobiliteit van grensarbeiders, die bijdraagt aan een hoge arbeidsdeelname en helpt armoede en werkloosheid te bestrijden – vooral in grensoverschrijdende gebieden (zoals de Euregio's)</p>	<p><u>Kwantitatief:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Participatiegraad grensregio's • Werkloosheidspercentage grensregio's • Aantal grensarbeiders • Aantal werkzoekenden in de grensstreek • Aantal plaatsingen over de grens • <p><u>Kwalitatief:</u></p> <p>Welke politieke en bestuurlijke ambities zijn er voor de ontwikkeling van de Euregionale Arbeidsmarkt en de rol van het SGA daarin?</p>
<p>Europese Integratie</p>	<p>Artikel 15 Handvest EU: de vrijheid van beroep en het recht te werken</p> <p>Artikel 45 VWEU</p> <p>Verordening 883/2004 – Uitvoeringsbesluit 987/2009</p> <p>Verordening 492/2011 inz. vrije verkeer van werknemers binnen de Unie</p>	<p>Matchen van vraag en aanbod in een euregionale arbeidsmarkt:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Onbelemmerd toegang tot activeringsmaatregel/ scholing over de grens - De situatie vanuit het perspectief van de grensarbeider / grenswerkzoekende in een Euregio <p>Het recht op vrij verkeer van werknemers/ dat wil zeggen inspanningen om grensoverschrijdend aan werk te geraken</p>	<p><u>Kwalitatief:</u></p> <p>Wanneer hebben werkzoekenden in de grensregio recht op een activeringsmaatregel gericht op opleiding, scholing en training?</p> <p>Is er een verschil tussen wat aangeboden wordt aan regulier werkzoekenden en aan werkzoekenden die in een grensoverschrijdende context zoeken?</p> <p>Zijn er factoren die grensoverschrijdend toegang tot scholing voor werkzoekende (grensarbeiders) in een Euregio belemmeren?</p>

Thema	Principes	Benchmark	Indicatoren
Euregionale cohesie	<p>Artikel 46 VWEU</p> <p>EURES verordening 2016/589</p> <p>EaSI-Verordening (EU) nr. 1296/2013: verwezenlijking van de doelstellingen van de Unie met betrekking tot de bevordering van een hoog niveau van hoogwaardige en duurzame werkgelegenheid, het waarborgen van toereikende en behoorlijke sociale bescherming, de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting en de verbetering van de arbeidsvoorwaarden</p> <p>Besluit 573/2014 betreffende nauwere samenwerking tussen ODA's</p>	<p>Interregionale toekenning van opleiding, bijscholing of omscholing</p> <p>Een goed functionerende grensoverschrijdende afstemming tussen ODA's en lokale en regionale overheden, alsmede instanties die zien op de certificering en kwalificering van opleiders</p> <p>Matchen van vraag en aanbod in een euregionale arbeidsmarkt: Financiering van grensoverschrijdende toegang tot activeringsmaatregel/ scholing</p>	<p><u>Kwantitatief:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Aantal begeleidingen omscholingsmogelijkheden • Opleidingsbudgetten <p><u>Kwalitatief:</u></p> <p>De wijze en kwaliteit van samenwerking tussen ODA's in het SGA</p> <p>Coördinatie rol EURES?</p> <p>Op welke manier is er gewerkt aan oplossing van de problemen? Zijn er work-arounds gevonden?</p>

2.4 Methodologie

Op basis van bovengenoemde thema's, principes, benchmarks en indicatoren kan de onderzoeksmethodiek als volgt worden bepaald. Voor het thema Europese Integratie zal kwalitatief onderzoek gedaan worden middels documenten analyse van relevante Europese en nationale wetgeving, aangevuld met gesprekken met vertegenwoordigers van EURES en de ODA's. De sociaaleconomische indicatoren zullen vooral door deskresearch in kaart worden gebracht, daarbij zullen de databases van het UWV, de AA, en het CBS dienen als belangrijkste bronnen voor cijfers aangaande de (Euregionale) arbeidsmarkt. Om vast te kunnen stellen welke politieke ambities er zijn voor de ontwikkeling van een Euregionale arbeidsmarkt en de rol van het SGA daarin is gekeken naar documenten zoals jaarverslagen, conferentieverlagen en strategische plannen van relevante partners. Het derde thema van Euregionale cohesie is onderzocht aan de hand documentanalyse en gesprekken met vertegenwoordigers EURES, UWV, AA en SGA.

Om de kwaliteit van het onderzoek te borgen is ervoor gekozen middels data triangulatie vanuit verschillende bronnen (informele gesprekken en Interviews met euregionale arbeidsmarktdeskundigen, beleidsstukken en rapporten) een goed beeld te krijgen van activeringsmaatregelen bij grensoverschrijdende arbeidsbemiddeling.

3. De grenseffecten in het licht van het thema Duurzame en sociaaleconomische ontwikkeling

De grensstreek neemt een bijzondere positie in bij de duurzame en sociaaleconomische ontwikkeling in de regio. Het aantal inwoners van de regio Zuid-Limburg was 597.084 op 1 januari ⁹ Er woonden in 2019 in de regio Aachen-Düren 817.187 mensen. ¹⁰ Hoewel vanuit nationaal perspectief bekeken de Nederlands-Duitse grensstreek als periferie zou kunnen worden gezien, blijkt dat wanneer een grensoverschrijdend perspectief gehanteerd wordt, met name de grensstreek in het zuiden van Nederland veel mogelijkheden biedt. Zo heeft 'De Atlas voor Gemeenten' onderzoek gedaan naar de bereikbaarheid van banen (binnen een uur reisafstand) en de woonaantrekkelijkheid van de 50 grootste Nederlandse gemeenten.¹¹ Wordt in deze analyse slechts een nationaal perspectief gehanteerd, dan staan steden als Venlo, Heerlen en Maastricht op respectievelijk de 41^e, 46^e en 47^e plek op de ranglijst van beschikbare banen. Neemt men echter ook de beschikbare banen binnen een uur reistijd in het buitenland mee, dan staan deze steden respectievelijk op de 6^e, 28^e en 37^e plek. Ook vanuit het perspectief van de woonaantrekkelijkheid is er een duidelijk verschil in ranking als je faciliteiten en banen in het buitenland meeneemt in de analyse. Zonder buitenland staan de steden Venlo, Heerlen en Maastricht op de 37^e, 43^e, en 47^e plek. Inclusief banen en faciliteiten in het buitenland staat Maastricht op de 7^e plek, gevolgd door Venlo (10) en Heerlen (12).¹² De Duurzame sociaaleconomische ontwikkeling van het grensgebied is dus gebaat bij een goed functionerende Euregionale arbeidsmarkt waarbij banen en voorzieningen aan weerszijden van de grens inzichtelijk en goed bereikbaar zijn. Met andere woorden, waarbij een 360°-perspectief gehanteerd wordt. De rol

⁹ www.opendata.cbs.nl

¹⁰ Voor Nederlandse cijfers zie CBS Economische indicatoren Zuid-Limburg; voor Duitse cijfers zie Struktureindikatoren des regionalen Arbeitsmarktes.

¹¹ Marlet, G., Middeldorp, M., Ponds, R., Van Woerkens, C. (2019) Atlas voor Gemeenten 2019. Utrecht. pp. 22

¹² Marlet, G., Middeldorp, M., Ponds, R., Van Woerkens, C. (2019) Atlas voor Gemeenten 2019. Utrecht. pp. 23

die een SGA daarbij speelt, is dus van groot belang. Zij hanteert immers per definitie een 360° perspectief in haar arbeidsbemiddelingsactiviteiten.

Naast het 360°-perspectief als impuls voor de arbeidsmarkt, is het ook van belang te kijken naar de impact van scholing en training op het vergroten van de baankans van werkzoekenden en het terugdringen van de werkloosheid. Het systeem van activeringsmaatregelen in Nederlands en Duitsland is zeer verschillend. Waar het Nederlandse systeem met name gericht is op re-integratie, is het Duitse systeem gericht op scholing. In de afgelopen decennia is veelvuldig, met name kwantitatief onderzoek gedaan naar de impact van scholing en training. Jochen Kluge heeft een review studie gedaan naar beschikbare effectiviteitsstudies naar actieve arbeidsmarktmaatregelen. Met name de meest recente studies m.b.t. training in West-Duitsland laten een positief effect zien van training programma's voor specifieke beroepsvaardigheden op de werkloosheidsduur. Ook resultaten van onderzoeken in bijvoorbeeld Zweden laten een positief resultaat zien, terwijl studies in andere landen een meer ambigu beeld geven of zelfs een negatief effect laten zien (Denemarken)¹³ Specifieke studies naar het effect van training en scholing in Nederland zijn niet gevonden, mede omdat dit in Nederland een relatief klein onderdeel is van bestaande activeringsmaatregelen.

In de praktijk blijken er helaas nog barrières te bestaan die de grensoverschrijdende arbeidsmarkt beperken en daarmee bedrijven en onderwijsinstellingen in de grensstreek in hun mogelijkheden om kundige medewerkers aan te trekken en te behouden. Tegelijkertijd kunnen deze belemmeringen ook de mogelijkheden van werkzoekenden beperken, waardoor ze minder kansen hebben om weer aan het arbeidsproces deel te nemen. De vraag is dus, of de mogelijkheden van een 360° perspectief ook ten volle benut worden. Door te kijken **naar interregionale mobiliteit van grensarbeiders** kunnen we vaststellen in hoeverre er sprake is van belemmeringen die de duurzame en sociaaleconomische ontwikkeling van de regio negatief beïnvloeden. Bovendien kijken we naar **de politieke en bestuurlijke ambities voor de ontwikkeling van een euronale arbeidsmarkt en de rol die SGA's daarbij spelen**.

Het thema toekenning van scholingsmaatregelen wordt verder besproken in hoofdstuk 5.

3.1 Interregionale mobiliteit van grensarbeiders

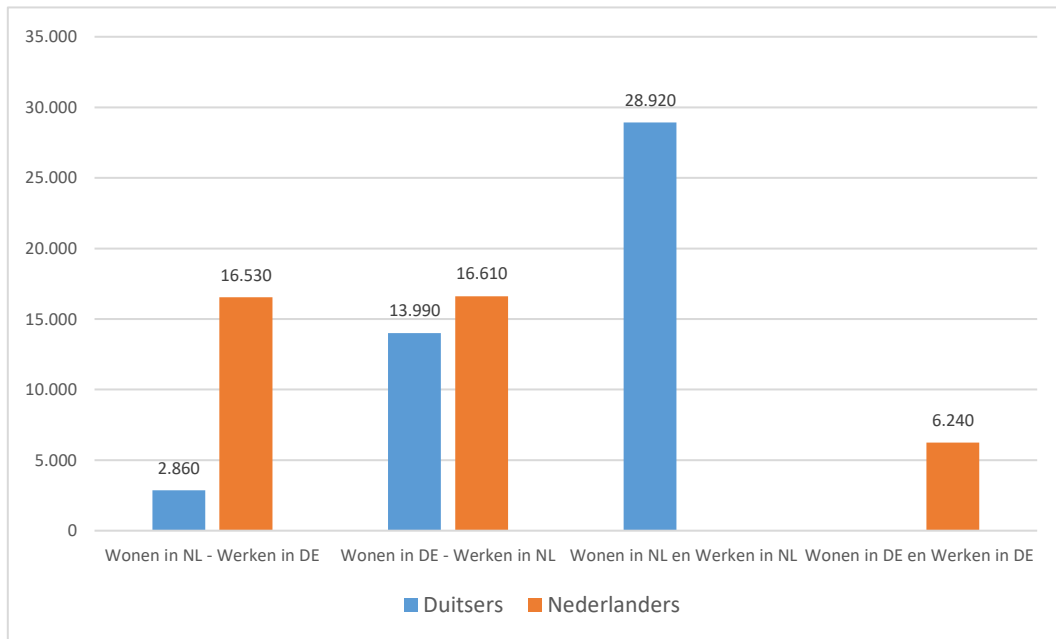
Om een beeld te krijgen van interregionale mobiliteit van grensarbeiders is gekeken naar de grenspendel in de gehele Nederlands-Duitse grensstreek, aangevuld met cijfers op gemeentelijk niveau, voor zover beschikbaar. Figuur 2 laat de grenspendel in de gehele Nederlands-Duitse grensstreek zien. Uit deze tabel blijkt dat de grootste groep grensarbeiders van Nederlandse origine is. Van de 33.140 Nederlandse grensarbeiders woont ongeveer de helft in Duitsland terwijl ze in Nederland (zijn blijven) werken.

Uit de cijfers van CBS-grensdata, wordt duidelijk dat de grootste pendelstromen plaatsvinden in de grensstreek tussen Nederland en Noordrijn-Westfalen en in mindere mate in het grensgebied met Nedersaksen. Als we inzoomen op de Nederlandse steden in de grensstreek, blijkt uit cijfers van de Atlas voor Gemeenten 2019 dat de steden Maastricht, Sittard-Geleen, Venlo en Heerlen het grootste aandeel inkomende grensoverschrijdende pendel, uitgedrukt als % van het aantal banen, kennen. Bij de uitgaande grensoverschrijdende pendel behoren Heerlen, Venlo, en Maastricht tot de top 4¹⁴. Deze ranking bevestigt het beeld dat de grenspendel tussen Noordrijn-Westfalen en Nederland met name in Limburg het grootst is.

¹³ Kluge, J. et.al., (2010) Active Labour Market Policies in Europe. Performance and Perspectives. Springer Verlag. Berlin

¹⁴ Marlet, G., Middeldorp, M., Ponds, R., Van Woerkens, C. (2019) Atlas voor Gemeenten 2019. Utrecht. pp. 233

Figuur 2: Grenspendel in de gehele Nederlands-Duitse grensstreek in aantallen pendelaars per jaar. Bron: CBS Grensdata.



Tabel 2 geeft een beeld van de grenspendel in de voor dit onderzoek meest relevante verzorgingsgebieden van de betreffende ODA's. Daarmee is voor de Nederlandse zijde gekozen voor cijfers over Zuid-Limburg, corresponderend met de COROP-indeling¹⁵. Aan de Duitse kant is gekeken naar het verzorgingsgebied van de AA in de regio Aachen-Düren. Voor de grenspendel is gebruik gemaakt van gegevens van CBS Grensdata.

Tabel 2: Grenspendel in de regio Zuid-Limburg en Aachen-Düren in 2017, in aantallen werknemers.¹⁶

Werk regio	Woonland		
	Nederland	Duitsland	België ¹⁷
Aachen-Düren	2.770	284.280	4.310
Zuid-Limburg	226.220	4.190	9.200

¹⁵ COROP staat voor "Coördinatiecommissie Regionaal Onderzoeksprogramma." De provincie Limburg is opgedeeld in drie COROP gebieden: Noord, Midden en Zuid Limburg. Deze indeling betreft regio's van waaruit het UWV de dienstverlening vormgeeft. Voor meer info zie www.cbs.nl/nl-nl/dossier/nederland-regionaal/gemeente/gemeenten-en-regionale-indelingen/landelijk-dekkende-indelingen

¹⁶ CBS Grensdata, 2019 <https://opendata.grensdata.eu/#/InterReg/de/dataset/22024ENG/table?ts=1600383157383>. Deze data betreft werknemers. Zelfstandigen zijn niet opgenomen in deze cijfers. De Duitse cijfers zijn exclusief ambtenaren en voor mensen die een zodanig kleine aanstelling hebben dat het maandelijkse loon niet hoger is dan 450 € (zgn. geringfügige Beschäftigung).

¹⁷ Hoewel de Nederland-Belgische grensstreek niet tot de scope van dit dossier behoort is er volledigheidshalve voor gekozen hier ook het aantal grenswerkers in de grensregio met België te laten zien.

Om een beeld te geven van de werkloosheid in de Euregio Maas-Rhijn hebben we gekeken naar het aantal werklozen (in de zin van de WW en de SGB III) in de arbeidsmarktregio's Aachen-Düren en Zuid-Limburg.

Tabel 3: Werkloosheid 2020 in de regio Zuid-Limburg – Aachen-Düren

	januari	februari	maart	april	mei	juni	juli	augustus	september
Zuid-Limburg	8.293	8.296	8.829	10.085	10.378	10.445	10.431	10.163	9.673
Aachen-Düren	12.764	12.981	13.148	14.948	15.618	15.931	16.999	17.234	16.644

De ontwikkeling van de werkloosheid in 2020 laat duidelijk de impact van COVID-19 zien op de arbeidsmarkt in de regio. Zowel in Zuid-Limburg als in de regio Aachen-Düren is vanaf maart een duidelijke en aanzienlijke stijging te zien van het aantal werklozen in de zin van de WW en SGB III. Voor deze tabel is gebruik gemaakt van de meest recente, beschikbare cijfers. Overigens valt in de maanden augustus en september weer een kleine afname van de werkloosheid waar te nemen.

In eerste instantie zullen deze werklozen in gesprek komen met het UWV en de AA. Tijdens dat contact kan gesproken worden over werken over de grens en eventueel verwezen worden naar de SGA's. Uiteraard zal niet iedereen dit een wenselijke of reële optie vinden en gelet op de bijzonderheid van werken in het buitenland is het geen verplichting om je ook bij het SGA te melden. In Tabel 4 is te zien hoeveel werkzoekenden uiteindelijk in contact zijn geweest met het SGA Kerkrade Herzogenrath en hoeveel daarvan uiteindelijk een baan gevonden hebben aan de andere kant van de grens. Ter vergelijking zijn de cijfers van 2019 afgezet tegen de cijfers van 2016 waardoor ook de ontwikkeling duidelijk wordt.

Tabel 4: Aantal contacten en plaatsingen via het SGA in 2016 en 2019

Cijfers SGA Kerkrade Herzogenrath¹⁸	2016	2019
Eerste adviesgesprekken met werkzoekenden	158 ¹⁹	793
Begeleidingstrajecten met werkzoekenden	11	249
Plaatsingen SGA K-H 2019	15	146
Begeleiding bij omscholingsmogelijkheden	0	142
Vacatures met vraag naar grensarbeiders	29	1.285

In 2019 zijn in totaal 793 werkzoekenden in contact geweest met het SGA, daarvan is ongeveer 50% Duits en 50% Nederlands.²⁰ Uit deze cijfers blijkt het toenemende belang van het SGA in de regio. Zo werden er 2019 793 adviesgesprekken gevoerd; 5 keer zoveel als in 2016 (158). Ook de sterke stijging

¹⁸ SGA Kerkrade-Herzogenrath 2020. Presentatie Kwartaal 2016-2020

¹⁹ Er zijn geen exacte cijfers beschikbaar van de verdeling naar nationaliteit. Deze wordt door het SGA geschat op ongeveer een 50% verdeling.

²⁰ Expertinterview SGA Kerkrade-Herzogenrath.

van vacatures met vraag naar grensarbeiders in die periode (van 29 in 2016 naar 1.285 in 2019) maakt duidelijk dat het SGA wel degelijk een rol heeft te spelen in de interregionale arbeidsmobiliteit.

In 2019 zijn 142 werkzoekenden geïnformeerd over de mogelijkheden van scholing. In vergelijking met het totaal aantal plaatsingen (146). Daarbij het is onduidelijk in hoeveel gevallen dit concreet geleid heeft tot feitelijke toekenning van een scholingstraject bij een grensoverschrijdende plaatsing. Wel wordt duidelijk uit de gesprekken met vertegenwoordigers van EURES, UWV en AA dat er slechts zeer beperkt interregionaal scholing wordt toegekend.

3.2 Politieke en bestuurlijke ambities en de rol van SGA's

Het belang van een goed functionerende euregionale arbeidsmarkt voor de sociaaleconomische ontwikkeling van de regio is evident. Dit blijkt duidelijk uit de doelstellingen op alle beleidsniveaus

3.2.1 Richtinggevend beleidskader op Europees niveau

Op Europees niveau is het doel van actief arbeidsmarktbeleid vastgelegd in het Europees Semester: “[...] het vergroten van de arbeidskansen voor werkzoekenden en het beter op elkaar afstemmen van vraag (vacatures) en aanbod (werkzoekenden) op de arbeidsmarkt.”²¹

Een dergelijk plan zou goed passen binnen de arbeidsmarktdoelen van het economische beleid van de EU, waarin activering een onmisbare rol speelt:

‘Het voornaamste doel van een actief arbeidsmarktbeleid (AAMB) is het vergroten van de werkgelegenheidskansen voor werkzoekenden en het verbeteren van de afstemming tussen banen (vacatures) en werknemers (d.w.z. werklozen). Op die manier kunnen AAMB's bijdragen aan de groei van de werkgelegenheid en het BBP en de werkloosheid en uitkeringsafhankelijkheid verminderen. De AAMB's variëren van het aanbod van institutionele en werkplekopleidingen tot indirecte werkgelegenheidsprikkels (baanbehoud, arbeidsdeling, aanwervingssubsidie), het opzetten van beschutte en ondersteunde werkgelegenheid of het bieden van directe werkgelegenheidsschepping (openbare werkregelingen) en aanloopstimulansen.’²²

Daarbij verwijst de Europese Commissie naar de definitie van AAMB van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO). De OESO definieert AAMB-programma's als:

‘alle sociale uitgaven (behalve voor onderwijs) die gericht zijn op het verbeteren van het vooruitzicht van de begunstigen op het vinden van betaald werk of op het anderszins vergroten van hun inkomenscapaciteit. Deze categorie omvat uitgaven voor openbare arbeidsbemiddelingsdiensten en -administratie, arbeidsmarktopleiding, speciale programma's voor jongeren bij de overgang van school naar werk, arbeidsmarktprogramma's om werklozen en andere personen (met uitzondering van jongeren en gehandicapten) aan een baan te helpen of te bevorderen, en speciale programma's voor gehandicapten.’

3.2.2 Behalen 360° – arbeidsmarkt door oprichting SGA

Als afgeleide daarvan, worden ook op regionaal niveau de kansen van een 360°-perspectief in de grensstreek gezien. Zo is in het Actieplan grensoverschrijdend leren en werken 2016-2019 van de

²¹ Thematische Factsheet Europees Semester Actief Arbeidsmarktbeleid pp.1

²² (eigen vertaling) Europese Commissie, European Semester Thematic Factsheet – Active Labour Market Policies, 11 november 2017: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-semester_thematic-factsheet_active-labour-market-policies_en_0.pdf

provincie Limburg de ambitie verwoord om de grensoverschrijdende arbeidsmarkt ook werkelijk als markt te laten functioneren. De hoofdpoging die hierbij hoort is

“Het scheppen van de juiste voorwaarden om het voor (toekomstige) werknemers, werkzoekenden en werkgevers aan beide kanten van de grens vanzelfsprekender én gemakkelijker te maken om over de grens te leren en te werken.”²³

Dit actieplan formuleert een aantal concrete stappen, met name ook ten aanzien van het versterken van grensoverschrijdende arbeidsbemiddeling²⁴ en intensivering van de samenwerking tussen de diverse partners in de regio (o.a. UWV, AA, Jobcenters, Werkgeversservicepunten, Grensinfopunten) die inmiddels heeft geleid tot drie SGA's in de regio's midden en Zuid-Limburg.

In bovengenoemd actieplan is het thema leren vooral beschreven vanuit een regulier onderwijs traject van primair onderwijs tot middelbaar en hoger onderwijs. Dat wil zeggen dat het leren ter bevordering van de grensoverschrijdende inzetbaarheid van werkzoekenden (bijvoorbeeld door middel van om- en/of bijscholing) daarin nog onderbelicht is gebleven.

3.2.3 De one-stop shop als prioriteit van de toekomstige grensland-governance

Ook de landelijke politiek laat zich niet onbetuigd. Het Nederlandse kabinet en de deelstaatregering van Noordrijn Westfalen onderzoeken momenteel het plan om de SGA's tot centraal aanspreekpunt te ontwikkelen voor grensoverschrijdend actief arbeidsmarktbeleid (AAMB) voor de zuidelijke delen van de Duits-Nederlandse grens:²⁵

‘Het aanbod aan informatie en advies voor grensarbeiders is de laatste jaren aanzienlijk uitgebreid. De ambitie voor het komend jaar is het behouden en versterken van structurele samenwerking op het gebied van arbeidsmarktbelemiddeling met relevante arbeidsmarktpartijen in de euregio's langs de NL/NRW-grens. De samenwerking kan vanuit één fysieke locatie per euregio, als one-stop shop gecombineerd met een vestiging van een Grensinfopunt, maar een goed functionerende netwerksamenwerking kan ook voldoen. Het komende jaar zullen we deze opties verkennen.’²⁶

De eerste Grenslandconferentie in Venlo op 9 mei 2019 heeft geresulteerd in een Grenslandagenda 2019-2020 waarin ook ambities t.a.v. de grensoverschrijdende arbeidsmarkt zijn opgenomen. Hierin is de ambitie opgenomen om de samenwerking op het gebied van grensoverschrijdende arbeidsmarktbelemiddeling te versterken en behouden en het vinden van werk aan de andere kant van de grens makkelijker te maken. Ook in deze grenslandagenda is leren van belang, echter is ervoor gekozen om de aandacht met name op diploma erkenning en –waardering te richten en niet expliciet op om- en bijscholing:

“Hiertoe zijn voor het gehele grensgebied tussen Noordrijn-Westfalen en Nederland twee prioritaire activiteiten benoemd:

²³ Provincie Limburg, Actieplan grensoverschrijdend leren en werken 2016-2019. pp.6

²⁴ Actieplan B2: Versterken grensoverschrijdende arbeidsbemiddeling. Actieplan grensoverschrijdend leren en werken 2016-2019, pp. 36,37

²⁵ Aansturingsteam grenslandconferentie, Grenslandagenda 2019-2020, onderdeel arbeidsmarkt, Besluit (18 juli 2019), p. 3:

²⁶ (eigen vertaling) Europese Commissie, European Semester Thematic Factsheet – Active Labour Market Policies, 11 november 2017: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-semester_thematic-factsheet_active-labour-market-policies_en_0.pdf

- betere begeleiding door grensoverschrijdende arbeidsbemiddeling,
- beter advies over de waardering van diploma's en beroepskwalificaties van de werkzoekende."²⁷

Prioriteit 1 laat duidelijk zien dat ook op politiek en bestuurlijk niveau nadrukkelijk het belang wordt gezien van intensieve samenwerking tussen ODA's en andere partijen in de grensstreek op het gebied van grensoverschrijdende arbeidsbemiddeling.

3.3 Deelconclusie: Duurzame en sociaaleconomische ontwikkeling

Kortom, op Europees, landelijk en regionaal niveau wordt het belang gezien voor intensievere samenwerking aan de grens op het gebied van grensoverschrijdende arbeidsbemiddeling. Daarnaast zijn er dus duidelijke economische en politieke redenen om in een grensregio, of meer bepaald in grensoverschrijdende gebieden zoals de Euregio's langs de Nederlandse grens, de arbeidsbemiddeling euregionaal te organiseren en werkzoekende grensoverschrijdend aan het werk te helpen. Naast het versterken van de economische veerkracht en aantrekkelijkheid van deze gebieden voor buitenlandse investeringen en talent (benutten agglomeratie-effecten) liggen de voordelen ook in een gezamenlijke aanpak van mismatches op de arbeidsmarkt alsook van demografische en structurele uitdagingen (zoals bevolkingskrimp en ingrijpende economische veranderingen voor het behalen van klimaatdoelstellingen). Zo blijkt het concept van de grensoverschrijdende arbeidsbemiddeling/SGA over het algemeen politieke erkenning en toestemming te genieten. Immers zijn er nu duidelijke ambities om de bestaande SGA-structuren te verduurzamen, te verdiepen en verder uit te breiden (zie Grenslandagenda Nederland-Duitsland).

Echter blijkt uit de praktijk, zoals hieronder verder zal worden toegelicht, dat de reeds bestaande **dienstverleningen (SGA's) worstelen met een essentiële beperking in het aanbieden en uitvoeren van grensoverschrijdende arbeidsbemiddeling: het niet kunnen inzetten van activeringsmaatregelen, met name scholing, zoals gebruikelijk voor ODA's op grond van uiteenlopende rechtsstelsels en wetgevingen.** Er is veel onderzoek gedaan naar de effecten van training op werkloosheidsduur, daarbij zien we zowel studies die een negatief effect laten zien, als een positief effect. Met name recentere studies in Duitsland en Sweden laten positieve effecten zien en daarmee het belang van om- en bijscholing in het vergroten van de arbeidskansen van werkzoekenden.²⁸ Deze activeringsmaatregel zou dus, in beginsel, even goed toepasbaar moeten zijn op een euregionale arbeidsmarkt als op een nationale arbeidsmarkt. Geconstateerd moet worden dat dit echter nog niet als zodanig terug te vinden is in de geformuleerde actieplannen waardoor de toekenning van grensoverschrijdende training nog een nationale aangelegenheid blijft, met alle beperkingen van dien.

²⁷ Grenslandagenda 2019-2020. Overdrachtsdocument voor de omzetting van het thema arbeidsmarkt.

²⁸ Kluge, J. et.al., (2010) Active Labour Market Policies in Europe. Performance and Perspectives. Springer Verlag. Berlin

4. De grenseffecten in het licht van het thema Europese Integratie

Naast hun onderschat economisch potentieel staan grensregio's over het algemeen overigens ook bekend als 'proeftuinen' voor de Europese integratie.²⁹ Vanuit dit perspectief komen dan ook verdere benchmarks in beeld. Hier staat de vraag centraal wat het **matchen van vraag (banen/vacatures) en aanbod (werkzoekenden) op een euregionale arbeidsmarkt** eigenlijk betekent in juridische zin en welke rol scholing daarin speelt of kan spelen. Door te kijken naar de (nationale) voorwaarden van grensoverschrijdende toegang tot activeringsmaatregelen/scholing voor werkzoekenden in een grensregio kunnen we vaststellen in hoeverre deze in lijn zijn met de beginselen van de Europese integratie (in het bijzonder, vrij verkeer en non-discriminatie). De nadruk ligt hier dus op de vraag hoe de situatie eruitziet vanuit het perspectief van de grensarbeider/-werkzoekende in een Euregio en **of deze onbelemmerd toegang geniet tot scholing over de grens.**

Juridisch zit het verhaal nogal ingewikkeld in elkaar. Elk Europees land kent een historisch gegroeid welvaartssysteem gekenmerkt door juridische, politieke, sociale, culturele en institutionele eigenheden.³⁰ Zo ook de nationale stelsels met voorzieningen rondom het voorkomen, doorstaan en beëindigen van werkloosheid. Zo is werkloosheid niet alleen een object van economisch/actief arbeidsmarktbeleid, zoals hierboven reeds uiteengezet – een fenomeen dat zich uitdrukt in abstracte statistieken als de participatiegraad en de cijfers over het aantal werklozen. Werkloosheid is ook een erkend risico afgedekt door sociale verzekeringen³¹ en daarmee een essentieel verbindingsstuk tussen het arbeidsrecht en het socialezekerheidsrecht. Op institutioneel vlak hebben de nationale diensten voor de arbeidsbemiddeling (ODA's) bovendien de arbeidsmarkt*integratie* tot doel. Dat wil zeggen ze zijn verplicht elke werknemer die werkloos raakt en een werkloosheidsuitkering ontvangt te ondersteunen bij de arbeidsinschakeling. Door de invloed van de Europese werkgelegenheidsstrategie (EWS) sinds eind jaren '90,³² staat deze centrale rol van de ODA's steeds meer in het teken van een **actief arbeidsmarktbeleid**.³³ Het idee van "activering" staat hierbij centraal. Dat kan op verschillende manieren worden geïnterpreteerd. Op het ene eind van de scala staat de premisse dat werkloosheid haar oorsprong vindt in de persoon van de werknemer. Het (hier sterk gesimplificeerde) uitgangspunt is dat nadat ze eenmaal werkloos zijn geworden:

'...werklozen zich door het vangnet van de sociale zekerheid onvoldoende inzetten om weer aan het werk te gaan. Een al te genereuze uitkering zou mensen lui maken en hen onvoldoende stimuleren om uit hun uitkeringssituatie te geraken.'³⁴

²⁹ Europese Commissie, Mededeling 'Groeï en cohesie stimuleren in grensregio's van de EU', COM(2017) 534 final/2, Brussel, 20 september 2017.

³⁰ Deze bijzonderheid vormt de essentie van wat sommige als het European Social Model beschouwen. Zie bijvoorbeeld Scharpf 2002.

³¹ Zie bijvoorbeeld artikel 3 lid 1 punt h van Verordening (EG) Nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels.

³² De EWS werd door de EU opgericht in het kader van de opbouw van de Europese Monetaire Unie en om het functioneren van deze te garanderen. Ashiagbor 2005.

³³ Sinds 2007 bevordert de Europese Commissie het zgn. flexizekerheidsagenda als een geïntegreerde strategie om tegelijkertijd de flexibiliteit en de zekerheid op de arbeidsmarkt te vergroten. Voor meer informatie, zie: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=102>.

³⁴ L. Vermeerbergen en P. van Echtelt, REDACTIONEEL: Activering van werklozen in België en Nederland, *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken* 2019 (35) 1, p 3.

Volgens deze opvatting dienen werkloosheidswetten dan ‘niet alleen [te worden beschouwd als] een vangnet, maar [als] een trampoline [...] naar ander werk.’³⁵ Op het andere eind van de scala vormen de systemische oorsprongen (economisch, sociaal etc.) van werkloosheid het uitgangspunt.³⁶ De ruimere opvattingen, die hieruit resulteren, leggen bijgevolg de nadruk veel meer op ‘de context en de positie van werklozen’. Zij houden bijvoorbeeld rekening met factoren zoals de positie van zwakkere sociale groepen op de arbeidsmarkt (zoals migranten, flexwerkers of oudere werklozen) maar ook met mogelijke negatieve gevolgen van het gebruik van financiële prikkels als activerende arbeidsmarktmaatregel (zoals wanneer ‘werklozen eerder banen accepteren die niet goed passen bij hun kennis en vaardigheden, of dat ze eerder bereid zijn om te werken in ziekmakende banen’) wat evenzeer ‘tot meer ziekteverzuim en uitval uit de arbeidsmarkt’ zou kunnen leiden.³⁷

Deze verschillende uitgangspunten en opvattingen spiegelen zich uiteindelijk weer in verschillende (nationale) beleidsbenaderingen en het instrumentarium van de ODA’s om mensen weer aan het werk te helpen. Daarbij ligt de focus aan het ene eind van het spectrum op de financiële prikkels bijvoorbeeld door herziening van werkloosheidswetgeving (d.w.z. het ‘degressief maken’ van uitkeringen³⁸), terwijl de nadruk aan de andere kant ligt op “up-skilling” door met name het toekennen en financieren van scholing, het onderwerp van dit dossier.

Tegen deze achtergrond richten wij ons nu op de vraag wanneer werkzoekenden in de grensregio recht hebben op een activeringsmaatregel gericht op opleiding, scholing en training. De geografische focus van dit onderzoek ligt op de grensregio tussen Nederland en Duitsland.

Voordat we ons echter over de specifieke nationale regels rondom scholing en de verschillende vormen daarvan kunnen buigen moeten we eerst vaststellen wie wanneer volgens de Nederlandse en Duitse regels überhaupt toegang heeft tot – dat wil zeggen recht heeft op – scholing als steunmiddel bij de arbeidsinschakeling. Meer bepaald volgt hieronder een samenvatting van de nationale regels over wanneer een werknemer recht heeft op werkloosheidsuitkering en welken rechten en plichten aan dit recht gekoppeld zijn. Daarna zetten wij de meest belangrijke bepalingen rondom scholing op een rij en zullen mogelijke dissonanten aantonen tussen het Nederlandse en het Duitse stelsel. Pas dan kunnen we de relevante bepalingen toetsen aan de beginselen van de Europese integratie, met name vrij verkeer en non-discriminatie.

³⁵ ‘Het **trampoline-effect** van het verkorten of verlagen van de uitkeringen gaat ervan uit dat werklozen zich door het vangnet van de sociale zekerheid onvoldoende inzetten om weer aan het werk te gaan. Een al te genereuze uitkering zou mensen lui maken en hen onvoldoende stimuleren om uit hun uitkeringssituatie te geraken. Onderzoek ondersteunt deze gedachte ook. Bekend is bijvoorbeeld dat werklozen harder hun best doen om werk te zoeken naarmate het einde van de uitkering nadert (CPB, 2015). Werkloosheid is vanuit dit gezichtspunt aan te pakken door mensen meer (financieel) te prikkelen om aan het werk te gaan.’ *Ibid.*

³⁶ Hierbij valt te denken aan de mismatches op de arbeidsmarkt, de invloed van veranderende economische structuren door automatisering, digitalisering enz. met bijvoorbeeld als gevolg het verdwijnen van banen voor laaggeschoolden.

³⁷ *Idem*, p 4.

³⁸ *Idem*, p 3.

4.1 Het recht van de werkzoekende op een activeringsmaatregel

4.1.1 Recht op arbeidsbemiddeling

In beide landen Duitsland en Nederland zijn rechten gerelateerd aan arbeidsmarktintegratie/activering kenbaar. Deze staan in nauwe samenhang met de rechten en plichten van een werkloze met betrekking tot het ontvangen van een werkloosheidsuitkering. Zo moet een uitkeringsgerechtigde, volgens de regels van beide landen, tenminste voldoen aan de volgende twee plichten:

- zich beschikbaar houden voor de arbeidsmarkt (en daarmee ook voor de bemiddeling door de bevoegde ODA) en
- actief naar werk zoeken om zo snel mogelijk weer zelf in zijn/haar eigen inkomen te kunnen voorzien.

Tegelijkertijd zijn de nationale arbeidsbemiddelingsdiensten verplicht om de arbeidsinschakeling van uitkeringsgerechtigden te bevorderen.

Vanuit het perspectief van de nationale arbeidsmarkt wordt daarmee het doel nagestreefd om de arbeidsparticipatie te verhogen, ofwel de werkloosheid te reduceren (door de marktwerking, het matchen van vraag en aanbod, te ondersteunen). De ODA's zijn met andere woorden gehouden om het aantal uitkeringsgerechtigden te verminderen, niet alleen ten gunste van de economie maar ook om de last op de overheidsfinanciën te verminderen.

Zo ontleent de werkloze die een werkloosheidsuitkering ontvangt dan ook een *recht* om in zijn/haar zoektocht naar werk actieve ondersteuning te genieten. Immers staat over het algemeen bekend dat werk en eigen inkomen niet alleen economische voordelen fourneren maar ook persoonlijke en sociale voordelen opleveren. De toepasselijke Nederlandse en Duitse wetgevingen, de Nederlandse Werkloosheidswet (WW) en het Duitse Sociaal Wetboek, Derde Boek *Arbeitsförderung* ('Bevordering van de werkgelegenheid', SGB III), laten zien dat een recht op activering – of zelfs een recht op scholing – kan worden afgeleid uit het recht op arbeidsbemiddeling.

Terwijl deze algemene doelstellingen grofweg aan beide systemen ten grondslag liggen, maakt het indicatieve overzicht van de respectievelijke nationale wetsbepalingen hieronder (tabel 5) zichtbaar dat **aanzienlijke verschillen** bestaan aangaande de basis van waaruit een werkzoekende het recht ontleent op uitkering en bemiddeling in Nederland en Duitsland. Het meest in het oog springende verschil met betrekking tot de werkloosheidsuitkeringen is zeker de referteperiode die noodzakelijk is om toegang te krijgen tot een uitkering. In Nederland moet een werknemer in de afgelopen 36 weken tenminste 26 weken 1 uur gewerkt hebben (Art. 17 WW) om aanspraak te maken op een WW-uitkering. In Duitsland komt een werknemer in aanmerking voor *Arbeitslosengeld* (ALG) als zij/hij in de afgelopen periode van 30 maanden, tenminste 12 maanden gewerkt heeft (§142 *Anwartschaftszeit* & §143 *Rahmenfrist*).

De specifieke regels omtrent het recht op activering/scholing zullen hieronder nader worden belicht in het kader van de vraag in hoeverre er (al) sprake is van een recht op grensoverschrijdende toegang tot scholing.

4.1.2 Recht op bij- en nascholing

Al snel wordt duidelijk (zie tabel 6) dat het Duitse regelwerk veel uitgebreider en gedetailleerder is. Het stelt hoge eisen met betrekking tot het recht op scholing, de toelaatbaarheid en certificering van opleidingen en trainingsinstellingen. Dit duidt enerzijds op een geavanceerd systeem van kwaliteitswaarborging (waarmee ook toegang tot deze markt wordt gereguleerd). Anderzijds creëert het tegelijkertijd de wettelijke basis voor de financiering van noodzakelijke geachte en toegelaten opleidingen.


In vergelijking lijkt het Nederlandse systeem meer nadruk neer te leggen bij de persoonlijke verantwoordelijkheid van betrokkenen, met name het 'stimuleren van de eigen verantwoordelijkheid van werknemer en werkgever'.³⁹ Zo was het (als gevolg van eerdere bezuinigingsmaatregelen van de Nederlandse regering) lange tijd niet mogelijk om noodzakelijke scholing in te kopen. Het recht van WW-gerechtigden om noodzakelijke scholing te volgen met behoud van WW-uitkering bleef weliswaar bestaan, maar dan wel op eigen kosten of kosten van de werkgever. Hierin lijkt recent verandering te komen door nieuwe beleidsregels die het wel (tijdelijk) mogelijk maken voor het UWV om noodzakelijk geachte scholing in te kopen.

³⁹ Zie Kamerstukken II 2011/12, 33 065, nr. 3: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33065-3.html>.

Tabel 5: Het recht van een werkzoekende op uitkering, bemiddeling en activering in Nederland en Duitsland

	Nederlandse Werkloosheidwet (WW)		Duits Sozial Gesetzbuch, Drittes Buch "Arbeitsförderung" (SGB III)	
Definitie werkloze	Art. 3 & 16 lid 1	<ul style="list-style-type: none"> - Definitie werknemer - Definitie werknemer die werkloos wordt 	§§16, 17, 18	<ul style="list-style-type: none"> - Definitie werkloze (<i>Arbeitslose</i>) - Definitie dreigende werkloosheid (drohende Arbeitslosigkeit) - Definitie langdurig werkloze (<i>Langzeitarbeitslose</i>), wanneer de werkloosheid langer duurt dan 1 jaar
			§138 lid 3	<ul style="list-style-type: none"> - Een dienstbetrekking/zelfstandige activiteit van minder dan 15 uur/week sluit werkloosheid niet uit
Recht op uitkering	Art. 15 & 16 (voorwaarden voor het recht op WW-uitkering)	<ul style="list-style-type: none"> - Tenminste 5 arbeidsuren minder dan gemiddeld aantal arbeidsuren per kalenderweek en - Beschikbaar om arbeid te aanvaarden 	§§136-137 (<i>Anspruchsvoraussetzungen</i> ALG)	<ul style="list-style-type: none"> - Heeft tijdelijk geen dienstbetrekking (<i>Beschäftigungslosigkeit</i>) - Zoekt een verzekeringsplichtige dienstbetrekking en staat de Agentur für Arbeit ter beschikking voor arbeidsbemiddeling (<i>Eigenbemühungen & Verfügbarkeit</i>)
Voorwaarden toekenning uitkering (referte-eis)	Art. 17	Heeft in de afgelopen 36 weken tenminste 26 weken 1 uur gewerkt (referte-eis)	§§142-143	Heeft in de afgelopen periode van 30 maanden, tenminste 12 maanden gewerkt (<i>Anwartschaftszeit & Rahmenfrist</i>)
Plichten werkloze	Art. 22	Werkloos melden bij UWV	§16	Werkloos gemeld bij de AA
	Art. 24-26	Inspanningsverplichting: <ul style="list-style-type: none"> - De werknemer voorkomt dat hij/zij verwijtbaar werkloos wordt, is of blijft - De werknemer tracht met voldoende mate passende arbeid te verkrijgen en te behouden 	§138 (<i>Arbeitslosigkeit</i>)	<ul style="list-style-type: none"> - Verplichtingen bemiddelingsovereenkomst (<i>Eingliederungsvereinbarung</i>) nakomen - Medewerking bemiddeling door derden - Gebruik informatievoorzieningen van de AA - Definitie beschikbaarheid voor werk: <ul style="list-style-type: none"> o Tenminste 15 uur/week o Bemiddelingsvoorstellen tijdig en zo dicht mogelijk bij (<i>zeitnah & ortsnahe</i>) opvolgen o Werkloze werknemer is bereid passende arbeid (<i>zumutbare Beschäftigung...</i>) te accepteren en te verrichten o Werkloze werknemer is bereid aan maatregelen tot arbeidsmarktintegratie deel te nemen

Tabel 6: Het recht van een werkzoekende op uitkering, bemiddeling en activering in Nederland en Duitsland

	Nederlandse Werkloosheidwet (WW)		Duits Sozial Gesetzbuch, Drittes Buch "Arbeitsförderung" (SGB III)	
Doelstelling			§1	Hoge graad van arbeidsparticipatie en een werkgelegenheidsstructuur die continu verbeterd wordt (<i>hoher Beschäftigungsgrad und eine ständig verbesserte Beschäftigungsstruktur</i>)
Toepassingsgebied	Art. 3a	Territoriale werkingssfeer (<i>Besluit uitbreiding en beperking kring verzekerden werknemersverzekeringen 1990</i>)	§30 SGBI & §3 SGBIV	Toepassingsgebied van het Duitse Sociaal Wetboek (SGB), territorialiteitsbeginsel
Recht op scholing	Art. 73	Recht WW-gerechtigde op ondersteuning bij de arbeidsinschakeling	§45 (lid 1 zin 1)	Maatregelen voor activering en arbeidsmarktintegratie (<i>Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung</i>):  Focus op: Plaatsing in een dienstbetrekking met sociaalverzekeringsplicht
Voorwaarden bij scholing	Beleidsregels	<ul style="list-style-type: none"> - De voorwaarden zijn nader uitgewerkt in: <i>Scholingsregeling WW</i> <i>Beleidsregels Protocol Scholing</i> - Duur opleiding maximaal 1 jaar (niet uitgesloten dat UWV in individuele gevallen opleiding van maximaal 2 jaar toestaat) 	§45 lid 3	<ul style="list-style-type: none"> - Duur maatregel van de individuele of groepsmaatregelen moet overeenstemmen met het doel en de inhoud ervan - Indien bij of door een werkgever (delen van) maatregelen op grond van het eerste lid worden uitgevoerd, mogen deze niet langer dan zes weken duren - De overdracht van beroepskennis in maatregelen voor activering en beroepsintegratie mag de duur van acht weken niet overschrijden
	Vergoeding kosten van scholing	<ul style="list-style-type: none"> - Sinds 1 januari 2012 was het niet langer mogelijk re-integratiebudget in te zetten voor WW-gerechtigden (Klosse 2012, 86) - Mogelijkheid voor het volgen van noodzakelijke scholing met behoud van WW-uitkering blijft bestaan, maar mogelijkheid voor UWV om een dergelijke noodzakelijke scholing in te kopen vervalt - Echter recente wijzigingen: - Mogelijkheid inkopen noodzakelijke scholing door UWV 2019-2020 (Regeling tijdelijk scholingsbudget UWV 2019) - Langer duur scholing (Wijziging Beleidsregels Scholing 2016, 26 juni 2020) 	§45 lid 4 en 5	<ul style="list-style-type: none"> - Activerings- en plaatsingsvoucher: keuzerecht tussen maatregel, particuliere arbeidsbemiddeling (uitzendbureau) of operationele maatregel van maximaal zes weken door een werkgever - Afgifte van activerings- en plaatsingsvoucher door AA afhankelijk van de geschiktheid en de persoonlijke omstandigheden van de aanvrager of van de lokale beschikbaarheid van arbeidsmarktdiensten - ...

Grensoverschrijdend toegang tot scholing	Art. 76	Naar oordeel UWV: - Recht op (behoud) uitkering - Noodzakelijkheid scholing	§81	Het principe van de Berufliche Weiterbildung (bij- en nascholing) – zie <i>bijlage II</i> . Grondbeginsel/leitmotiv: Werknemers kunnen worden ondersteund door de vergoeding van kosten van bij- en nascholing indien 1. de bijscholing noodzakelijk is om hen in de arbeidsmarkt te integreren wanneer zij werkloos worden of om de dreiging van werkloosheid af te wenden 2. de AA hen heeft geadviseerd voordat de deelname begon, en 3. de maatregel en de voor de maatregel verantwoordelijke instantie worden goedgekeurd voor financiering. Onder bijscholing wordt verstaan de periode van de eerste tot en met de laatste dag van de maatregel met betrekking tot onderwijs-evenementen, tenzij de maatregel voortijdig is beëindigd.
	Art. 76a & Art. 76a lid 5	- Proefplaatsing - Conform beleidsregels vindt een proefplaatsing dan plaats wanneer de werkgever een baangarantie afgeeft ⁴⁰		(SGB III omvat slechts een bepaling over proefplaatsing voor gehandicapten)
		-	§§176-181	Criteria toelaatbaarheid van maatregelen en trainingsinstellingen naar oordeel AA
		-	§45 lid 1 zin 3	Dienstbetrekking met sociaalverzekeringsplicht van tenminste 15 uur/week in een ander EU-lidstaat is gelijkgesteld
		-	§179 lid 3	Tenuitvoerlegging van een maatregel in het buitenland dient bijzonder bevorderlijk te zijn voor de verwezenlijking van het doel van de maatregel
Recht op behoud uitkering tijdens activeringsmaatregel	Art. 78 (& Art. 16 lid 8)	- Behoud recht op uitkering tijdens door het UWV noodzakelijk geacht scholings- of opleidingstraject (vrijstelling plicht om zich beschikbaar te houden voor de arbeidsmarkt en sollicitatieplicht) - WW-uitkering wordt gestaakt op het einde van de duur van het uitkeringsrecht, ook al is de scholing nog niet afgerond	§136 lid 1 punt 2	(1) Werknemers hebben recht op een werkloosheidsuitkering (<i>Anspruch auf ALG</i>) 1. in geval van werkloosheid, of 1. voor bij- en nascholing.
Status bij scholing	Art. 78	Werknemer op wie art. 76/76a van toepassing is, wordt geacht werkloos te zijn.	§16 Lid 2	Niet-werkloos; tenzij je langer dan 1 jaar werkloos bent (§18 lid 1)

⁴⁰ Deze eis is niet opgenomen in artikel 76a. Uit gesprekken met arbeidsmarktexperts blijkt dat de baangarantie in de uitvoering gevraagd wordt.

4.2 Recht op grensoverschrijdend toegang tot scholing?

Door de uiteenlopende wetgevingen blijkt de toekenning van scholing in het buurland voor een werkzoekende in de grensregio nogal problematisch. In het bijzonder de territoriale werkingsfeer van de nationale wetten kan nogal snel beperkend worden uitgelegd: immers zien de nationale arbeidsbemiddelingsdiensten alsook het aanbod van mogelijke arbeidsvoorzieningen in eerste instantie op een integratie in de *nationale* arbeidsmarkt. Alhoewel de Duitse wetgeving wel expliciet ingaat op grensoverschrijdende situaties (andere dan detachering), stellen de desbetreffende bepalingen tevens hoge eisen aan de toelaatbaarheid van scholingsmaatregelen in het buitenland.

Een belangrijke vraag is vervolgens of er voor een werkzoekende (in de grensregio) de mogelijkheid bestaat om een aanspraak te maken op grensoverschrijdend toegang tot scholing geldend door naar de rechter te stappen. Deze vraag dient uiteraard in de context van het EU-recht nader onderzocht te worden.

Het EU-recht zelf bevat echter geen wetgeving die een individueel recht op grensoverschrijdende (toegang tot) scholing vastlegt. Immers beschikt de EU op het gebied van scholing en opleiding in beginsel slechts over een aanvullende bevoegdheid.

Tegelijkertijd hoort desniettemin het bevorderen van interregionale/grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit tot de kern van het EU-systeem. Bijgevolg hoort niet alleen het doel om vraag en aanbod op de Europese arbeidsmarkt beter op elkaar af te stemmen door een grotere arbeidsmobiliteit tot de uitdrukkelijke ambities van de Unie.⁴¹ Ook het bereiken van een hoge participatiegraad door de arbeidsmarkten te moderniseren en de mensen meer kansen te geven door een leven lang leren mogelijk te maken hoort erbij.⁴² Dit zijn echter niet alleen maar 'zachte' beleidsdoelstellingen. Ze zijn ook terug te vinden in EU-wetgeving:

'Voor een sterker geïntegreerde Europese arbeidsmarkt is vrij verkeer van werknemers, ook in grensregio's, van doorslaggevende betekenis aangezien werknemers dan makkelijker elders kunnen gaan werken. Daardoor neemt de diversiteit toe en wordt Europawijd bijgedragen aan de sociale inclusie en de integratie van personen die zijn uitgesloten van de arbeidsmarkt. Dankzij het vrije verkeer van werknemers is het ook gemakkelijker de personen met de juiste vaardigheden voor de juiste vacatures te vinden en kunnen knelpunten op de arbeidsmarkt worden verholpen.'⁴³

Omdat het hierbij gaat om *grensoverschrijdende* situaties ontleent de EU wel een bevoegdheid, met name op basis van het fundamentele beginsel van vrij verkeer van werknemers.⁴⁴ Dit behelst dat iedere burger van de EU vrij is, in iedere lidstaat werk te zoeken, te werken, zich te vestigen en diensten te verrichten.⁴⁵ Daarom dienen nationale bepalingen die dit recht mogelijkwijs beperken nader

⁴¹ De Europa 2020 strategie eist: 'de arbeidsmobiliteit binnen de EU vereenvoudigen en bevorderen, alsmede vraag en aanbod op de arbeidsmarkt beter op elkaar afstemmen met passende financiële steun van de structuurfondsen, met name van het Europees Sociaal Fonds (ESF), en aansturen op een toekomstgericht en alomvattend arbeidsmigratiebeleid waarmee op flexibele wijze op de prioriteiten en behoeften van de arbeidsmarkt kan worden ingespeeld;' Europese Commissie, MEDEDELING 'EUROPA 2020 Een strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei', COM(2010) 2020, Brussel, 3.3.2010.

⁴² *Idem*.

⁴³ Punt 2, preambule van Verordening (EU) 2016/589 van het Europees Parlement en de Raad van 13 april 2016 inzake een Europees netwerk van diensten voor arbeidsvoorziening (EURES), de toegang van werknemers tot mobiliteitsdiensten en de verdere integratie van de arbeidsmarkten en tot wijziging van Verordeningen (EU) nr. 492/2011 en (EU) nr. 1296/2013.

⁴⁴ Artikel 45 VWEU.

⁴⁵ Artikel 1 van Verordening (EU) nr. 492/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Unie.

bekeken te worden in het licht van dit fundamenteel recht en het bijhorende beginsel van non-discriminatie.

Hierbij biedt de rechtspraak van het Hof van Justitie van de EU (HvJEU) uitsluitel: Niet alleen werknemers, maar ook een werkzoekende die gebruik maakt van haar recht op vrij verkeer om in een andere lidstaat naar werk te zoeken geniet een recht op gelijke behandeling (arrest Collins).⁴⁶ In het verlengde daarvan ligt het principe dat **'de inspanningen om grensoverschrijdend aan werk te geraken namelijk niet gefrustreerd mogen worden door belemmeringen die onbedoeld door de nationale scholingsbepalingen worden opgeworpen.'**⁴⁷

De rechtspraak van het Hof kent verschillende voorbeelden van sociale uitkeringen/voorzieningen (zie hieronder) die tot doel hebben de arbeidsmarktintegratie van uitkeringsgerechtigden te vergemakkelijken en waartoe de toegang voor (voormalige) grensarbeiders of personen in een grensoverschrijdende context verzwaaard of zelfs geblokkeerd werd. Daarbij is het uitgangspunt van het Hof dat 'een financiële uitkering die de toegang tot de arbeidsmarkt van een lidstaat beoogt te vergemakkelijken' onder de werkingssfeer van artikel 45, lid 2, VWEU valt '[...] dat uitdrukking geeft aan het door [artikel 18 VWEU] gewaarborgde grondbeginsel van gelijkheid van behandeling'.⁴⁸

Het beginsel van gelijke behandeling behelst 'niet alleen openlijke discriminatie op grond van nationaliteit, maar ook alle verkapte vormen van discriminatie, die door toepassing van andere onderscheidingscriteria in feite tot hetzelfde resultaat leiden'.⁴⁹ Bij verkapte vormen van discriminatie moet echter zorgvuldig gekeken worden of een geconstateerd verschil in behandeling gerechtvaardigd is (evenredigheidstoets). In een dergelijk geval is het evenwel aan de *nationale rechter* om de evenredigheidstoets toe te passen, rekening houdend met alle omstandigheden van het geval. Daarbij mag het Hof wel 'alle uitleggingsgegevens met betrekking tot het Unierecht verschaffen welke de nationale rechter in staat stellen de verenigbaarheid van een nationale maatregel met dat recht te beoordelen voor de beslechting van' de voorliggende zaak. Bij een dergelijke toets komt overigens ook de vaststelling aan bod 'of de specifieke omstandigheden van een individueel geval aantonen dat er een reële band is met de betrokken arbeidsmarkt'.⁵⁰

Op die manier reikt het Hof belangrijke **argumenten/criteria** aan die ook in de context van dit dossier van belang kunnen zijn voor de inzet van scholingsmaatregelen bij een (potentiële) arbeidsbemiddeling over de grens:

⁴⁶ HvJEU, arrest van 23 maart 2004, Collins, C-138/02, Jurispr. blz. I-2703.

⁴⁷ Eijkhoudt en Van Damme, 2011, p. 132.

⁴⁸ HvJEU, arrest van 25 oktober 2012, Prete, C-367/11, ECLI:EU:C:2012:668, punt 25.

⁴⁹ HvJEU, arrest van 15 september 2005, Ioannidis, C-258/04, Jurispr. blz. I-8275, punt 26.

⁵⁰ HvJEU, arrest Prete, punten 42-43.

Algemeen

- Een band met de arbeidsmarkt van de ene lidstaat sluit niet uit dat een dergelijke band ook met de arbeidsmarkt van een andere lidstaat kan bestaan (Prete, punt 45).

Toegang tot bemiddelingsvoorzieningen/activeringsmaatregelen in de ontvangende lidstaat

- Criteria ter vaststelling of er een werkelijke band met een arbeidsmarkt van een lidstaat bestaat zouden kunnen zijn, volgens het Hof, dat:
 - persoon in kwestie tijdens een redelijke periode effectief werk heeft gezocht in de betrokken lidstaat (Prete, punt 46);
 - het feit dat een persoon in een lidstaat woont (Prete, punt 47); en
 - persoonlijke omstandigheden waarin persoon gebruik maakt van de krachtens artikel [21 VWEU] aan de burgers van de Unie verleende vrijheid van verkeer (bijvoorbeeld zich naar de ontvangende lidstaat begeven om daar bij haar echtgenoot te wonen na huwelijk met een staatsburger van die lidstaat) (Prete, punt 48).

Toekenning van bemiddelingsvoorzieningen/aanstellingssubsidies vanuit buurland/werkland

- Woonplaatsvereisten bij de toekenning aan de werkgever van een subsidie voor de aanstelling van werklozen (van ouder dan 45 jaar) kunnen in strijd zijn met het vrij verkeer van werknemers (artikel 45 VWEU).⁵¹

Voorwaarden bemiddelingsresultaat in het kader van een (grensoverschrijdende) activeringsmaatregel

- De voorwaarde bij een Duits activerings- en plaatsingsvoucher (SGBIII) die een bemiddeling in een dienstbetrekking met socialeverzekeringsplicht afhankelijk stelt van een bemiddeling in een betrekking op Duits grondgebied is in strijd met het EU-recht (artikelen 45, 56 en 57 VWEU).⁵²

Ter waarborging van de fundamentele vrijheid van verkeer is daarom in beginsel noodzakelijk dat steunmaatregelen bij arbeidsmarktintegratie niet alleen gericht zijn op de nationale arbeidsmarkt maar ook open staan/ toegekend worden voor integratie in andere EU-lidstaten.⁵³ In het bijzonder in grensregio's is het 'moeilijk te beseffen waarom de locatie van een maatregel verplicht moet liggen op het grondgebied van [de subsidiërende lidstaat]'.⁵⁴ Vanuit dit perspectief is voorrang voor subsidiëring van maatregelen op het grondgebied/ten gunste van de arbeidsmarkt van deze lidstaat nogal te rechtvaardigen, maar subsidiëring van maatregelen in het buitenland mag tegelijkertijd niet compleet worden uitgesloten.⁵⁵ In feite, is dit principe inmiddels ook nader uitgewerkt in EU-wetgeving. De EURES-Verordening verplicht namelijk **de lidstaten expliciet om de toegang tot actieve arbeidsmarktmaatregelen ook in een (dergelijke) grensoverschrijdende context te waarborgen:**

⁵¹ HvJEU, arrest van 13 december 2012, Caves Krier, C-379/2011, ECLI:EU:C:2012:798.

⁵² HvJEU, arrest van 11 januari 2007, ITC, C-208/05, Jurispr. blz. I-181.

⁵³ Gagel/Bieback, 78. EL, mei 2020, SGBIII §45 Rn. 418.

⁵⁴ *Idem*, Rn. 414. (eigen vertaling)

⁵⁵ *Idem*, Rn. 412.

'Een lidstaat mag de toegang tot nationale actieve arbeidsmarktmaatregelen waarbij werknemers bijstand bij het zoeken naar werk aangeboden krijgen niet beperken louter omdat een werknemer die bijstand vraagt om werk te vinden op het grondgebied van een andere lidstaat.'⁵⁶

4.3 Deelconclusie: Europese integratie

Dit hoofdstuk heeft aangegeven dat (grote) verschillen tussen nationale wetgevingen belemmerende effecten kunnen hebben op de grensoverschrijdende toegang van scholing voor werkzoekende in de grensregio. In een euregionale arbeidsmarkt kan dit niet alleen belemmeringen opwerpen voor de grensarbeider/-werkzoekende maar mogelijkere wijs voor de dienstverlenende trainingsinstellingen en opleiders.

Vanuit het perspectief van de Europese integratie, ligt de toegang tot scholing gericht op arbeidsmarktintegratie in het buurland echter in het verlengde van de vrijheid van werknemers om in de EU grensoverschrijdend naar werk te zoeken en te aanvaarden. Bijgevolg levert dit onderzoek belangrijke inzichten over mogelijke criteria die de gevolgen van de verschillen in de nationale wetgevingen zouden kunnen helpen mitigeren. Daaruit vloeien drie concrete aanbevelingen voort:

- De nationale wetsartikelen dienen in overeenstemming met de EU-wetgeving worden uitgelegd (verantwoordelijkheid toetsing door nationale rechters – dit is echter ervan afhankelijk dat getroffen werkzoekende of trainingsinstellingen ook daadwerkelijk naar de rechter stappen).
- Focus op het 'band met de nationale arbeidsmarkt' als voorwaarde om toekenning van een subsidie bij de arbeidsinschakeling of toegang tot een activeringsmaatregel in een grensoverschrijdende situatie te beperken is niet makkelijk verenigbaar met de fundamentele vrijheid van verkeer.
- Tevens mag het grensoverschrijdend gebruiken van scholingsmaatregelen niet leiden tot het verlies van socialezekerheidsrechten (in het bijzonder bij voormalige grensarbeiders).⁵⁷

Met het oog op de doelstelling van de Europese Integratie, spelen de SGA's bijgevolg een centrale rol erin om – ondanks de uiteenlopende wetgevingen en beleidskeuzes aan weerszijden van de grens – middels hun mandaat het recht op vrij verkeer (en daarmee ook het recht op vrije beroepskeuze) te waarborgen en te bevorderen. Om de SGA's in staat te stellen hun matching functie optimaal te kunnen vervullen, zouden ze ook gebruik moeten kunnen maken van het reguliere instrumentarium, inclusief scholing, om het matchen te faciliteren. Daarbij beklemtoont het feit dat harmonisatie van nationale sociale zekerheidsstelsels door de EU in beginsel uitgesloten is het belang van bilaterale afstemming. Meer bepaald onderstreept dit de behoefte aan een nauwere samenwerking/gezamenlijke aanpak van de buurlanden om wettelijke drempels voor het realiseren van grensoverschrijdende scholing weg te nemen/te verminderen en daarmee de matchfunctie van de SGA's (verder) te verbeteren.

⁵⁶ Artikel 28 EURES-Verordening 2016/589. Verordening (EU) 2016/589 van 13 april 2016 inzake een Europees netwerk van diensten voor arbeidsvoorziening (EURES) de toegang van werknemers tot mobiliteitsdiensten en de verder integratie van de arbeidsmarkten en tot wijziging van Verordeningen (EU) 492/2011 en (EU) 1296/2013.

⁵⁷ Eijkhoudt en Van Damme, 2011, p. 132. Voor een overzicht, zie tabel 9 in bijlage II.

'Het inzetten van maatregelen die de werkloze in staat moeten stellen zich beter op de arbeidsmarkt te weren, kan lastiger worden als het gaat om grensarbeid. Te denken valt daarbij aan trainingen en opleidingen, zowel algemeen als voor het verkrijgen van beroepskwalificaties. **Deze maatregelen moeten worden gefinancierd en het is de wijze van financiering die voor complicaties kan zorgen in grensoverschrijdende situaties.**'⁵⁸

5. De grenseffecten in het licht van het thema Euregionale cohesie

Om een beoordeling te kunnen maken van de Euregionale cohesie in samenhang met grensoverschrijdende activeringsmaatregelen zoals scholing, is gekeken naar de samenwerking van diverse instanties, de dienstverlening en de wijze waarop de samenwerkende partners al dan niet gezamenlijk tot oplossingen komen voor gesignaleerde problemen.

Daarbij is nadrukkelijker gekeken naar de interregionale toekenning van opleiding, bij- of omscholing en naar de grensoverschrijdende afstemming en samenwerking tussen ODA's in een éénloketsysteem en de dienstverlening. Ook is gekeken naar de beschikbaarheid van financiering voor grensoverschrijdende toegang tot activeringsmaatregelen.

5.1 Het SGA als éénloketsysteem en de rol van EURES

De intensievere samenwerking tussen ODA's in de grensstreek in het belang van de ontwikkeling en versterking van de euregionale arbeidsmarkt is in hoofdstuk 3 besproken, evenals de politieke ambities om te komen tot nauwere samenwerking tussen de ODA's. Het resulterende netwerk van Europese diensten voor arbeidsvoorziening, EURES⁵⁹, heeft onder andere als opdracht bij te dragen aan de integratie van arbeidsmarkten in de Unie, een competente, goed opgeleide en flexibele beroepsbevolking en aan de bevordering van geografische beroepsmobiliteit.⁶⁰ Daarbij is de ambitie om te komen tot een zgn. one-stop-shop voor grensoverschrijdende arbeidsbemiddeling nadrukkelijk vastgelegd in EU wetgeving:

"In de grensregio's [...] streven de lidstaten ernaar éénloketsystemen te ontwikkelen voor het verstrekken van informatie aan grensarbeiders en werkgevers."⁶¹

Hoewel in eerste instantie gesproken wordt over informatieverstrekking, wordt in artikel 27 als dienstenpakket van EURES partnerschappen ook nadrukkelijk verwezen naar arbeidsbemiddelings- en wervingsdiensten. Dientengevolge zijn er in de grensstreek in eerste instantie zgn. GrensinformatiePunten (GIP) opgericht, waar werkzoekenden en werkgevers geïnformeerd worden over de implicaties van werken over de grens op het gebied van onder andere belastingen, sociale zekerheid, pensioen, en ziektekosten. In 2016 heeft de samenwerking in het EURES netwerk vervolgens geleid tot het eerste SGA in de Nederlands-Duitse grensstreek, namelijk in Kerkrade-Herzogenrath. De partners hebben een locatie gekozen die letterlijk op de grens staat en daarmee een fysiek contactpunt

⁵⁸ Eijkhoudt en Van Damme, 2011, p. 132.

⁵⁹ EURES: European network of Employment Services

⁶⁰ Artikel 6, . Verordening (EU) 2016/589 van het Europees parlement en de raad van 13 april 2016 inzake een Europees netwerk van diensten voor arbeidsvoorziening, de toegang van werknemers tot mobiliteitsdiensten en de verdere integratie van arbeidsmarkten en tot wijziging van Verordeningen (EU) nr. 492/2011 en (EU) 1296/2013.

⁶¹ Artikel 27, lid 4. Verordening (EU) 2016/589 van het Europees parlement en de raad van 13 april 2016 inzake een Europees netwerk van diensten voor arbeidsvoorziening, de toegang van werknemers tot mobiliteitsdiensten en de verdere integratie van arbeidsmarkten en tot wijziging van Verordeningen (EU) nr. 492/2011 en (EU) 1296/2013.

voor werkgevers en werkzoekenden gecreëerd. Medewerkers en tevens EURES adviseurs van het UWV en van de AA en hebben een werkplek op deze locatie. Daarmee is het éénloketsysteem een feit.

Werkzoekenden komen vanuit een doorverwijzing van de nationale ODA bij het SGA terecht. Daar worden ze geïnformeerd over de mogelijkheden en gevolgen voor bijvoorbeeld belasting of sociale zekerheid en krijgen ze de mogelijkheid om in contact te komen met een medewerker aan de andere kant van de grens die hen begeleidt in het zoekproces. Er is ervoor gekozen om Duitse werkzoekenden te laten bemiddelen door de Nederlandse collega's en Nederlandse werkzoekenden door de Duitse collega's. Op die manier wordt niet alleen de werkzoekende goed bedient door kennis van de lokale arbeidsmarkt, maar kunnen collega's ook leren van de andere cultuur.⁶²

De fysieke nabijheid van collega's van de verschillende ODA's heeft bovendien als voordeel dat direct afstemming kan plaatsvinden over bijvoorbeeld beschikbare vacatures en scholingsmogelijkheden, maar ook over het vinden van oplossingen voor mogelijke barrières als gevolg van uiteenlopende nationale wetgeving.⁶³ Uit de gesprekken komt tevens naar voren dat de nabijheid van collega's van de andere ODA in het éénloketsysteem de samenwerking in projecten bevordert.

Ook werkgevers kunnen met hun vragen terecht bij het SGA terecht. Dit heeft in enkele gevallen geleid tot een projectmatige aanpak van een grotere grensoverschrijdende wervingsvraag waarbij de adviseurs van het UWV en AA nauw samenwerken om aan beide kanten van de grens geschikt personeel te zoeken. Deze samenwerking biedt veel kansen en heeft ook tot succesvolle plaatsingen geleid. Zie ook tabel 4 van hoofdstuk 3, waarin te zien is dat er sterke toename is van het aantal geplaatsten en het aantal vacatures dat openstaat voor grensoverschrijdende bemiddeling.

Omdat het maatwerk is, is het SGA afhankelijk van de keuzes die door lokale overheden gemaakt worden, waarbij de economische afweging ten faveure van de lokale (nationale) arbeidsmarkt soms voorrang krijgt. De samenwerking heeft dus ook te kampen met enkele barrières, zoals o.a. verschillende nationale wetgeving, verschillende informatiesystemen en toekenning van scholing en opleiding in het kader van een grensoverschrijdende bemiddeling. De matching functie van SGA zou volgens betrokkene in feite nog beter kunnen, als bepaalde knelpunten – in het bijzonder diegene rondom scholing – zouden (kunnen) worden opgelost:

“Und natürlich wäre es schön, wenn es vergleichbar wäre auf beiden Seiten, das die Angebote identisch sind. Aber die Systeme sind noch so unterschiedlich organisiert, also die Verwaltungen der UWV und AA, dass das schwierig ist.”⁶⁴

In de volgende paragraaf wordt meer ingegaan op het aspect scholing.

5.2 Interregionale toekenning van opleiding, bijscholing of omscholing

De toename van grensoverschrijdende plaatsingen is mede te danken aan het feit dat **bij grotere getallen en de noodzaak voor een specifieke training voor een grotere groep**, er makkelijker afspraken gemaakt kunnen worden met instanties omtrent erkenning en toekenning van scholing. In individuele gevallen is dit in de praktijk lastiger. Uit de gesprekken blijkt concreet dat niet in alle gevallen, ook niet in de context van een project, toekenning van scholing voor plaatsing in het buitenland wordt gefinancierd.

⁶² Interview met vertegenwoordigers van het SGA.

⁶³ Hierbij moet worden opgemerkt dat de oplossing niet altijd bij de eerstelijns dienstverleners gezocht moet worden, maar dat hier wel degelijk ook een rol voor de bestuurlijke laag en wetgever weggelegd is.

⁶⁴ Interview met vertegenwoordiger van het SGA.

Verschillende typen opleiding en hun beschikbaarheid in de grensregio

De (interregionale) toekenning van opleiding, bijscholing of omscholing is een complex vraagstuk, waarbij de individuele situatie leidend is, er moet dus maatwerk plaatsvinden. Dit wordt nog versterkt door het grensoverschrijdende karakter, waardoor binnen de kaders van nationale wetgeving gezocht moet worden naar een passend opleidingsaanbod voor de werkzoekende aan de andere kant van de grens.

De geïnterviewden geven aan dat er in principe geen scholing gericht op vakbekwaamheid wordt toegekend ten behoeve van een grensoverschrijdende arbeidsbemiddeling. Er zijn dan ook geen specifieke cijfers of budgetten beschikbaar. Wel wordt duidelijk dat training om de algemene vaardigheden voor de arbeidsmarkt te vergroten, zoals bijvoorbeeld sollicitatietraining, tot het standaard dienstenpakket van een SGA behoort.

In tabel 7 is een overzicht gegeven van de verschillende typen opleiding en beschikbaarheid in een grensoverschrijdende context. De toekenning van een opleiding of scholingstraject wordt bepaald door de nationale uitkeringsinstantie, conform de nationale wetgeving van de lidstaat. Uit onderstaande tabel komt naar voren dat activeringsmaatregelen, afhankelijk van de individuele situatie wel of niet toegankelijk zijn voor grensarbeiders. Een aantal lichten we hieronder graag toe. Daaropvolgend behandelen we eerst de activeringsmaatregelen in Nederland en vervolgens die in Duitsland.

Tabel 7: Verschillen tussen type training-financiering-gerechtigde voor Nederland en Duitsland

	Type training	Doel	Financiering	Gerechtigde	Sollicitatieplicht
NL	Kortlopende trainingen (bijvoorbeeld sollicitatietraining) om algemene vaardigheden voor de arbeidsmarkt te vergroten		UWV-werkbedrijf	Ook voor werkzoekende die zich hebben ingeschreven bij UWV-werkbedrijf via art. 65 VO 883/2004 en een uitkering ontvangt uit het woonland (D)	Doen geen afbreuk aan sollicitatieplicht
	Cursus ter verhoging of ontwikkeling van de vakbekwaamheid		UWV-werkbedrijf / Scholingsvoucher Provincie	Ook voor werkzoekende die zich heeft ingeschreven bij UWV-werkbedrijf via art. 65 VO 883/2004 en een uitkering ontvangt uit het woonland (D). Scholingsvoucher alleen inzetbaar voor vooraf geïdentificeerde knelpuntberoepen in Nederland.	Tijdelijk schorsen van sollicitatieplicht met behoud recht op werkloosheidsuitkering – uit woonland (D) – gedurende (langere) periode van opleiding? [Deze situatie heeft zich in SGA KH nog niet voorgedaan. Geen info.]
	Proefplaatsing i.h.k.v. opleiding of stage.		UWV-werkbedrijf	Ook voor werkzoekende die zich hebben ingeschreven bij UWV-werkbedrijf via art. 65 VO 883/2004 en een uitkering ontvangt uit het woonland (D)	Ook beschikbaar voor plaatsingen in Duitsland mits werkgever bereid is een baangarantie af te geven.

<i>Type training</i>	<i>Doel</i>	<i>Financiering</i>	<i>Gerechtigde</i>	<i>Sollicitatieplicht</i>
D <i>Fortbildung</i> ⁶⁵ (geavanceerde training, vervolgopleiding) – verwerven extra vaardigheden die nodig zijn voor de (verdere) uitoefening van het eigen beroep, bijvoorbeeld wanneer er nieuwe taken wachten of nieuwe machines worden gebruikt waarvan de werking speciale kennis vereist	Een vervolgopleiding of geavanceerde training handhaaft en breidt de beroepskwalificaties uit	Werkgever / Agentur für Arbeit (Bildungszielplanung)	Ook voor werkzoekenden die zich hebben ingeschreven bij de Agentur für Arbeit. Duitse werkzoekenden met werkverleden in Duitsland en woonland Nederland op basis van een 'Fiktive Anspruch'	Tijdelijk schorsen van sollicitatieplicht en meldingsplicht met behoud recht op werkloosheidsuitkering –uit woonland (NL) – gedurende de looptijd va de uitkering.
<i>Weiterbildung</i> (bijscholing) - gebeurt op eigen initiatief en dient om het persoonlijke kwalificatieprofiel uit te breiden, bijvoorbeeld om zich professioneel te heroriënteren	Bijscholing houdt niet direct verband met het bestaande beroep, maar helpt juist bij het verwerven van extra kwalificaties (doorgaans op eigen initiatief)	Werknemer / Agentur für Arbeit (Bildungszielplanung).	Ook voor werkzoekenden die zich hebben ingeschreven bij de Agentur für Arbeit. Duitse werkzoekenden met werkverleden in Duitsland en woonland Nederland op basis van een 'Fiktive Anspruch'	Tijdelijk schorsen van sollicitatieplicht en meldingsplicht met behoud recht op werkloosheidsuitkering –uit woonland (NL) – gedurende de looptijd va de uitkering.
<i>Umschulung</i> (omscholing)	Herscholing bereidt voor op een nieuwe start in je carrière en eindigt met een volledig nieuwe beroepskwalificatie	Bildungsgutschein / gesubsidieerd door Arbeitsagentur, Jobcenter, Rentenversicherung of Berufsgenossenschaft ⁶⁶	Ook voor werkzoekenden die zich hebben ingeschreven bij de Agentur für Arbeit. Duitse werkzoekenden met werkverleden in Duitsland en woonland Nederland op basis van een 'Fiktive Anspruch'	Tijdelijk schorsen van sollicitatieplicht en meldingsplicht met behoud recht op werkloosheidsuitkering –uit woonland (NL) – gedurende de looptijd va de uitkering.

⁶⁵ Voor een gedetailleerd praktijkoverzicht van de verschillende types scholingen in Duitsland, zie: <https://ratgeber-umschulung.de/weiterbildung-fortbildung-oder-umschulung-was-ist-die-richtige-wahl/>

⁶⁶ Zie voor meer info hier: <https://ratgeber-umschulung.de/kostentraeger/>

Uitgaven aan scholing aan weerszijden van de Duits-Nederlandse grens

Historisch gezien kennen de uitgaven aan activeringsmaatregelen van Duitsland en Nederland een duidelijk andere focus. Eurostat cijfers laten zien dat in Duitsland het beleid met name gericht is op training en opleiding, terwijl in Nederland het grootste gedeelte van het budget besteed wordt aan re-integratie van medewerkers die om gezondheidsredenen tijdelijk niet aan het arbeidsproces hebben deelgenomen.

Tabel 8: ALMP uitgaven per categorie; 2010; aandeel in %.

Categorie	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(2-7)	(2-7) % GDP
	Training	Job Rotation & Job Sharing	Employment Incentives	Supported employment and rehabilitation	Direct Job Creation	Start-up Incentives		
2010								
Duitsland	54,4	-	17,0	6,1	8,5	13,9	100,0	0,558e
Nederland	17,0	-	22,1	60,9	-	-	100,0	0,780e
2011								
Duitsland	57,8	-	12,8	7,0	7,3	15,1	100,0	0,453e
Nederland	18,8	-	17,3	63,9	-	-	100,0	0,696e

Bron: Data is verkregen via Eurostat en volgen de classificatie van LMP categorieën van Eurostat. Deze tabel bevat informatie m.b.t. activeringsmaatregelen zoals die door Eurostat gecategoriseerd zijn. Categorie 1 betreft Arbeidsmarktdiensten zoals bemiddeling en is niet opgenomen in deze tabel.

E: estimated

De trend in zowel Nederland als Duitsland t.a.v. uitgaven voor training en opleiding is wel stijgend. In 2000 waren de uitgaven in Nederland en Duitsland als % van de totale uitgave voor Activeringsmaatregelen nog respectievelijk 8,8% en 43,9%.⁶⁷ In 2011 is dat gestegen naar respectievelijk 18,8% en 57,8%. In het totale pakket aan activeringsmaatregelen speelt scholing dus een steeds belangrijkere rol.

5.2.1 Toekenning van scholing in Nederland

In Nederland kent men diverse type scholing:

1. Sollicitatietraining en andere kortlopende trainingen gericht op algemene vaardigheden voor de arbeidsmarkt.
2. Bijscholing of cursus ter verbetering van de vakbekwaamheid.

Deze zijn ook beschikbaar voor werkzoekenden die zich conform artikel 65 van 883/2004 aanmelden. Een rol is hier weggelegd voor de SGA's, die zich met name richten op het voorbereiden van de werkzoekenden op het sollicitatieproces aan de andere kant van de grens. Zoals eerder aangegeven, behoort training ten behoeve van algemene arbeidsmarktvaardigheden tot het standaard pakket van het SGA.

⁶⁷ Kluve, 2010.

Voor opleiding ter verbetering van de vakbekwaamheid is dat anders. Het SGA geeft voorlichting over de mogelijkheden, maar er zijn geen cijfers over hoeveel opleidingen feitelijk worden aangeboden. Wel zijn er opleidingsmogelijkheden beschikbaar voor werkzoekenden. Zo biedt de provincie Limburg opleidingsvouchers aan, voor een aantal geselecteerde krapteberoepen die door de werkzoekende kunnen worden ingezet om een voor een specifiek beroep de benodigde vakbekwaamheid te verbeteren. Deze vouchers zijn in eerste instantie bedoeld voor begeleiding naar werk in Nederland en daarmee niet beschikbaar voor een traject met het oogmerk om in het buitenland aan de slag te gaan.

Het UWV kent daarnaast nog een tijdelijk scholingsbudget, vastgelegd in de Regeling tijdelijk scholingsbudget UWV 2019⁶⁸. Inmiddels is dit verlengd tot 2021. Middels deze regeling heeft het Rijk budget ter beschikking gesteld voor:

'het inkopen van scholingstrajecten voor werklozen met een grote kans op langdurige werkloosheid.'⁶⁹

Daarbij kan, mits een baangarantie wordt afgegeven ook in het Duitsland of België gewerkt worden. Uit de interviews blijkt dat **in de praktijk de baangarantie niet gegeven wordt door werkgevers aan de andere kant van de grens**. En daarmee wordt deze activeringsmaatregel vooral nationaal ingezet. Datzelfde lijkt ook van toepassing op proefplaatsingen in het algemeen. Deze zijn formeel vastgelegd in de wet en kunnen worden toegekend conform art. 76a WW⁷⁰. Daarbij wordt de uitkeringsgerechtigde tijdelijk geplaatst bij een bedrijf in het kader van een herscholingstraject. Aan deze mogelijkheid zijn twee voorwaarden verbonden:

1. Er is nog voldoende looptijd van de uitkering beschikbaar, in ieder geval tot het einde van de beoogde proefplaatsing.
2. Er wordt voldaan aan artikel 9, lid 9 WW. D.w.z. dat de werkgever een intentieverklaring afgeeft teneinde een uitzicht op een vaste aanstelling te bieden.

Deze proefplaatsingen zijn ook beschikbaar voor uitkeringsgerechtigden die in Duitsland een proefplaatsing willen aangaan, mits aan bovengenoemde voorwaarden wordt voldaan. Vanuit de praktijk blijkt dat met name voorwaarde 2. vanuit potentiële Duitse werkgevers een probleem is. Daar waar de Nederlandse werkgever meewerkt aan een dergelijke intentieverklaring, is dit voor de Duitse werkgever vaak problematisch.⁷¹

Een tweede knelpunt dat hieruit naar voren komt, is dat er **voldoende looptijd** moet zijn om tot proefplaatsing over te kunnen gaan. Daarmee wordt voor de in Nederland uitkeringsgerechtigde een beperking opgelegd in vergelijking met de Duitse uitkeringsgerechtigde. De laatste heeft immers bij een herscholingstraject of stage recht op doorbetaling van de uitkering.⁷² Ook als de formele looptijd van de uitkering reeds is overschreden. Dit verschil wordt nog versterkt doordat werkzoekenden zich in Duitsland drie maanden voorafgaand aan de verwachte werkloosheidsdatum al moeten melden terwijl in Nederland men zich doorgaans meldt op het moment dat men werkloos wordt.. Met de

⁶⁸ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0042362/2019-07-04>

⁶⁹ Regeling tijdelijk scholingsbudget UWV 2019

⁷⁰ Verschuren, 2011.

⁷¹ Duitse werkgevers zijn niet bekend met het concept van baangarantie en vaak is de behoefte om de proefplaatsing eerder als proeftijd te zien en dan pas te besluiten over de aanstelling van de medewerker

⁷² Interviews deskundigen UWV en AA

relatief korte uitkeringsduur van vaak maar enkele maanden worden Nederlandse werkzoekenden daardoor benadeeld t.o.v. Duitse werkzoekenden.

Overigens blijft bij proefplaatsing in het buitenland, zij het België of Duitsland, het uitgangspunt dat er geen sprake is van werken in dienstbetrekking en dus blijft de Nederlandse sociale zekerheidswetgeving van toepassing totdat een definitieve indienstneming volgt.⁷³

5.2.2 Toekenning van scholing in Duitsland

Bij de discussie van de toekenning van scholing in Duitsland is het van belang te vermelden dat de rol van de AA wezenlijk anders is dan die van het UWV. De eerste heeft nadrukkelijk een **opleidingsplicht** met daarbij behorende regelingen t.a.v. omscholing, bijscholing en training. De AA verwoordt het als volgt:

‘Goed opgeleide mensen hebben betere kansen.’⁷⁴

Deze sterke focus op opleiding blijkt duidelijk uit het budget dat is vrijgemaakt voor training (zie inleiding 5.2). AA betaalt de opleiding, reiskosten en uitkering voor de duur van de opleiding. Het UWV vergoed slechts de opleidingskosten. Zij zijn meer gericht op plaatsing, waarbij ondersteunend een opleiding aangeboden kan worden.

De zwaardere focus op opleiding in het Duitse systeem wordt begeleid van hogere kwaliteitseisen. Er worden via de AA in DLD ongeveer 3,500 verschillende opleidingstrajecten en trainingen aangeboden. Deze worden doorgaans geleverd door Duitse organisaties (bijvoorbeeld TÜV). De financiering van een opleiding is afhankelijk van een contract dat de opleider heeft met de AA en uit interviews blijkt dat met name nationale opleiders gecertificeerd zijn.

Verder help een hypothetische casus het een en ander nog meer te verduidelijken:

Een bijzondere situatie is die waarbij er sprake is van een (Duitse) grensarbeider met arbeidsverleden in Duitsland die in Nederland woont. In principe bestaat daar, op basis van het woonlandbeginsel recht op een Nederlandse uitkering en daaraan gekoppeld Nederlandse activeringsmaatregelen. Als deze grensarbeider in Duitsland zou willen werken en daar een opleiding zou willen volgen kan dat conform beleid van de AA alleen op basis van een zogenaamde ‘Fiktive Anspruch’. Omdat deze grensarbeider wel gewerkt heeft in Duitsland en daar dus premies heeft afgedragen bestaat er een zgn. “Fiktive Anspruch”, een fictieve aanspraak op ondersteuning vanuit de AA. De grensarbeider kan dan in Duitsland aanspraak maken op bijscholing of omscholing, in de verwachting dat de werkzoekende ook in Duitsland een baan zal vinden. Daarbij moet het UWV dan wel een vrijstelling van sollicitatieplicht geven. Bovendien zal de duur van de uitkering roet in het eten kunnen gooien. Daar waar de nog resterende uitkeringsperiode korter is dan de looptijd van de opleiding, zit de grensarbeider met een financieringsprobleem. Was deze in Duitsland woonachtig, dan was dit probleem niet opgetreden. Ook hier is dus de grensarbeider in het nadeel, omdat doorbetaling van de uitkering dan niet aan de orde is.⁷⁵

⁷³ Verschuren, H. (ed). (2011). Werken over de grens België-Nederland. *Sociaal- en fiscaalrechtelijke grensconflicten*. Intersentia, Antwerpen.

⁷⁴ Agentur für Arbeit. Bildungszielplanung. <https://www.arbeitsagentur.de/vor-ort/aachen-dueren/content/1533715420079>. Eigen vertaling.

⁷⁵ Interview met AA / EURES Adviseur

5.3 Deelconclusie: Euregionale cohesie

Het SGA handelt binnen de ruimte die gegeven wordt door Europese en nationale wetgeving. Daarbij biedt ze een éénloketsysteem voor werkzoekende en werkgever. Door de fysieke samenwerking tussen de ODA's op één locatie kan snel afgestemd worden. Dit is ook nodig omdat het aanbieden van goede begeleiding maatwerk is. Daarmee draag het SGA bij aan de bevordering van grensoverschrijdende plaatsing van werkzoekenden. Met name ook bij meer projectmatige aanpak wordt de meerwaarde van het éénloketsysteem zichtbaar, omdat juist in de projecten vaak uitzonderingssituaties toegepast kunnen worden. In individuele gevallen blijkt dit lastig. De samenwerking wordt echter wel beperkt door de verschillen in nationale wetgeving en beleid t.a.v. activeringsmaatregelen. De nationale verschillen met betrekking tot scholing en de beleidskeuze om deze niet voor grensoverschrijdende activering in te zetten beperken het handelen van het SGA.

Daarbij is het SGA aangewezen op nationaal georiënteerde budgetten en ontbreekt een specifiek budget ten behoeve van financiering van grensoverschrijdende activeringsmaatregelen. In specifieke kraptesectoren zijn er voorbeelden waarbij door de projectmatige aanpak instanties wel oplossingen vinden. Het is te overwegen om bij het ter beschikking stellen van een dergelijk specifiek budget, bijvoorbeeld in de vorm van een Euregionaal scholingsfonds, eerst een sectorale focus te kiezen, gericht op kraptesectoren. Bovendien is de certificering van opleiders nu per ODA (nationaal) georganiseerd, waarbij een netwerk van beschikbare opleiders aan weerszijde van de grens juist gevraagd is.

Voorts blijkt het lastig om met name Duitse werkgevers te bewegen een baangarantie af te geven waardoor toekenning van scholing en proefplaatsingen vanuit Nederland in Duitsland belemmerd worden. Ook hier is de vraag of beleid aangepast moet worden om zo proefplaatsingen als onderdeel van een scholingstraject in te kunnen zetten.

6. Conclusie en aanbevelingen

Het onderwerp van dit dossier is de impact van Europese en nationale wet- en regelgeving in de context van het recente beleid om zogenaamde Servicepunten Grensoverschrijdende Arbeidsbemiddeling (SGA) in de grensstreek tussen Nederland en Duitsland en Nederland-België-Duitsland (verder) te ontwikkelen. Deze SGA's moeten over een omvattend service aanbod beschikken dat proactief steun biedt aan werkzoekenden om grensoverschrijdend aan het werk te geraken. Het bevorderen van arbeidsbemiddeling vanuit een regionaal perspectief, ongeacht de landsgrenzen, lijkt inmiddels nu nog belangrijker: Mismatches tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt – ondanks de ernstige impact van de coronapandemie – bestaan kennelijk nog steeds of worden door de coronacrisis zelfs nog verscherpt.

Dit dossier begon met een analyse van de impact van grensoverschrijdend werken op de duurzame en sociaal economische ontwikkeling in de grensregio. Daarbij is aangetoond dat werken over de grens en een *360° perspectief* van groot belang is voor de ontwikkeling van de regio. De interregionale mobiliteit van de grensarbeider draagt bij aan een betere benutting van het arbeidspotentieel in de grensregio en draagt als zodanig bij aan de bestrijding van armoede en werkloosheid. De cijfers laten

tegelijkertijd zien dat het aantal grenswerkers nog steeds relatief laag is in vergelijking met de totale beroepsbevolking in de regio.

Het bevorderen van zowel interregionale arbeidsmobiliteit alsook een gezamenlijke aanpak van mismatches op de arbeidsmarkt door de SGA's wordt dan ook geassocieerd met tal van voordelen, zoals:

- het versterken van de economische veerkracht en aantrekkelijkheid van deze grensoverschrijdende gebieden (Euregio's) voor buitenlandse investeringen en talent (benutten van agglomeratie-effecten),
- het tegengaan van demografische en structurele uitdagingen (zoals bevolkingskrimp en ingrijpende economische veranderingen voor het behalen van klimaatdoelstellingen).

Zo blijkt het concept van de grensoverschrijdende arbeidsbemiddeling/SGA over het algemeen politieke erkenning en toestemming te genieten. De zgn. Grenslandagenda Nederland-Duitsland 2019, bijvoorbeeld, vertoont duidelijke ambities om de bestaande SGA-structuren te verduurzamen, te verdiepen en verder uit te breiden. Kortom, op Europees, landelijk en regionaal niveau wordt het belang gezien voor intensievere samenwerking aan de grens op het gebied van grensoverschrijdende arbeidsbemiddeling.

In de praktijk van de SGA's blijkt echter dat de implementatie van dergelijke beleidsplannen nogal wordt belemmerd door verschillen in de nationale wetgevingen, in het bijzonder wat betreft de grensoverschrijdende toepassing van de gebruikelijke instrumenten voor de arbeidsmarktintegratie van werklozen (activering). Daarbij ligt de focus van dit dossier op de grensoverschrijdende toegang tot scholing. Meer bepaald zijn we de vraag nagegaan of er factoren zijn die grensoverschrijdende toegang tot scholing voor werkzoekenden (grensarbeiders) in een Euregio belemmeren. Het uitgangspunt is daarbij de erkenning van het belang van om- en bijscholing in het vergroten van de arbeids(markt)kansen van werkzoekenden samen met het inzicht dat een activeringsmaatregel dus, in beginsel, even goed toepasbaar zou moeten zijn op een euregionale arbeidsmarkt als op een nationale arbeidsmarkt.

Als men de grensregio's beschouwt als 'proeftuinen' voor de Europese integratie, rijst de vraag wat het matchen van vraag (banen/vacatures) en aanbod (werkzoekenden) op een euregionale arbeidsmarkt eigenlijk betekent in juridische zin en welke rol scholing daarin speelt of kan spelen. Dit dossier heeft bijgevolg belangrijke verschillen in de Duitse en Nederlandse wetgeving nader toegelicht en aangegeven welke voorwaarden op elke kant van de grens verbonden zijn aan het verkrijgen van grensoverschrijdend toegang tot een scholingsmaatregel (noodzakelijk voor een succesvolle werkplaatsing). Daarbij blijkt het Duitse formele regelwerk aanzienlijk uitgebreider en gedetailleerder dan de Nederlandse toepasselijke wetgeving. Het Duitse Sociaal Wetboek (SGB III) besteedt veel aandacht aan de voorwaarden van het recht op activering/opleiding alsook de erkenning van opleidingen en trainingsinstellingen, terwijl de nadruk aan de Nederlandse kant vooral op de persoonlijke verantwoordelijkheid van de werkloze blijkt te liggen.

Verder gaat de Duitse wetgeving ook specifiek in op grensoverschrijdende situaties, alhoewel de desbetreffende bepalingen hoge eisen stellen aan de toelaatbaarheid van scholingsmaatregelen in het buitenland. Enerzijds resulteert hieruit dat het volgens de geldende wetgeving in principe mogelijk is dat de Duitse publieke arbeidsbemiddelingsdiensten grensoverschrijdende toegang tot scholing toekennen en financieren. Anderzijds zijn er in het SGB ook bepaalde drempels zichtbaar (bijvoorbeeld het zgn. territorialiteitsbeginsel) die wellicht in de praktijk tot een nogal gelimiteerde opvatting van toegang tot scholing voor arbeidsmarktintegratie in het buurland kunnen leiden.

Dergelijke nationale voorwaarden dienen echter nader te worden bekeken in het licht van de Europese beginselen van vrij verkeer en non-discriminatie. Immers ligt de nadruk in deze sectie op het perspectief van de grensarbeider/-werkzoekende (en mogelijk ook de dienstverlenende trainingsinstellingen) in een Euregio en of deze onbelemmerd toegang geniet(en) tot scholing over de grens. Hierbij biedt de rechtspraak van het Hof van Justitie van de EU uitsluitend. Volgens het Hof valt 'een financiële uitkering die de toegang tot de arbeidsmarkt van een lidstaat beoogt te vergemakkelijken' onder de werkingssfeer van artikel 45, lid 2, VWEU '[...] dat uitdrukking geeft aan het door [artikel 18 VWEU] gewaarborgde grondbeginsel van gelijkheid van behandeling' (arrest Prete). Met andere woorden ligt de toegang tot scholing met het doel van arbeidsmarktintegratie in het buurland in het verlengde van de vrijheid van werknemers om in de EU grensoverschrijdend naar werk te zoeken en werk te aanvaarden. Kortom, dit onderzoek levert belangrijke inzichten over wat mogelijke criteria kunnen zijn om de gevolgen van de verschillen in de nationale wetgevingen te mitigeren. Zoals uit het bovenstaande blijkt, zijn de ambities op politiek-bestuurlijk niveau ten aanzien van grensoverschrijdende samenwerking duidelijk. De volgende vraag die moet worden beantwoord is in hoeverre dit ook tot een versterking van de Euregionale Cohesie heeft geleid. Met andere woorden, in hoeverre dit ook heeft geleid tot een feitelijke goed functionerende grensoverschrijdende afstemming tussen ODA's, overheden en instanties die zien op certificering van opleiders, alsmede een betere matching van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt en toekenning van activeringsmaatregelen zoals training en scholing.

De manier van samenwerking en afstemming in het SGA laat zien dat er wel degelijke sprake is van een nauwere en efficiëntere samenwerking tussen ODA's, EURES en andere partners. De één-loket-aanpak lijkt daar in belangrijke mate aan bij te dragen. Enerzijds creëert het een toegankelijke plek waar klanten (werkzoekenden en werkgevers) met hun vragen terecht kunnen. Anderzijds zorgt het ervoor dat door de korte lijnen veel zaken direct afgestemd en kunnen worden. Deze afstemming is essentieel omdat nationale regels tussen Nederland en Duitsland verschillen en er dus vaak een noodzaak is voor het vinden van een pragmatische oplossing en inspanning van partners om tot resultaat te kunnen komen.

Wat evenwel mist, is de expliciete mogelijkheid om scholing toe te kennen in het kader van een grensoverschrijdende bemiddeling. De training die wordt aangeboden heeft met name betrekking op het werken in het andere land, en is niet vakinhoudelijk gericht. Een keuze om wel of niet een opleiding toe te kennen; wordt mogelijk belemmerd door twee aspecten: ten eerste is er de vraag of nationale ODA's en overheden bereid zijn financiering ter beschikking te stellen voor stimulering van de arbeidsmarkt over de grens. Een duidelijk antwoord hierop is niet te geven. Uit het onderzoek blijkt dat afhankelijk van de situatie wordt soms wel, soms niet een facilitering ter beschikking gesteld. Duidelijke regels ontbreken. Ten tweede blijkt dat met name nationale opleiders gecertificeerd zijn

door de ODA's. Daarmee wordt het aanbieden van een cursus aan de andere kant van de grens bemoeilijkt.

De toekenning van scholing is nu, als dit al mogelijk is, vaak het gevolg van een pragmatische aanpak waarbij binnen de kaders van de regelingen gezocht moet worden naar een werkbare oplossing. Het is wenselijk om tot een concreet geformuleerd beleid op dit punt te komen. Daarbij bevelen we aan op tenminste de volgende punten duidelijke afspraken te maken en faciliteiten te creëren:

1. Afspraken m.b.t. het mitigeren van wettelijke verschillen die de grensoverschrijdende toegang tot scholing voor werkzoekende met een werkloosheidsuitkering in een Euregio belemmeren (desnoods op basis van verder onderzoek)
2. In het bijzonder, afspraken omtrent certificering en acceptatie van opleidingsinstellingen aan weerszijde van de grens
3. Een Euregionale financieringsfaciliteit voor scholing en training in het kader van grensoverschrijdende arbeidsbemiddeling
4. Beleid t.a.v. proefplaatsingen bij grensoverschrijdende activeringsmaatregelen

Bijlage I - Lijst van geïnterviewden/achtergrondgesprekken

Instelling	Bestuursniveau (Europees, nationaal, regionaal/ lokaal/ grensoverschrijdend)	Grondgebied	Naam	Functie/ Expertise interviewee
Agentur für Arbeit Aachen-Düren / SGA Kerkrade Herzogenrath	Nationaal-regionaal	Duitsland	Egon van Wersch- Minderhoud	EURES adviseur / werkgevers adviseur Agentur für Arbeit
Agentur für Arbeit Aachen-Düren / SGA Kerkrade Herzogenrath	Nationaal-regionaal	Duitsland	Mark Nesselrath	EURES adviseur / Job Consultant
Podium 24	Regionaal	Nederland	Ramona Corsius	Project leider
UWV Werkgeversservicepunt /SGA Venlo	Nationaal-regionaal / Grensoverschrijdend	Nederland	Don Hensen	EURES adviseur cross-border
UWV Euregio Maas-Rijn	Nationaal-regionaal Grensoverschrijdend	Nederland EMR	Michael Stock Jan Schliewert	EURES adviseur Adviseur arbeidsmarkt
SGA Kerkrade- Herzogenrath	Grensoverschrijdend	Nederland/ Duitsland	Wiel Houben	Project Leider
SGA Kerkrade- Herzogenrath	Grensoverschrijdend	Nederland/ Duitsland	Miek Cremers	Medewerker werk en inkomen UWV

Bijlage II – Enkele relevante wetsbepalingen Nederland-Duitsland-EU

WW

Art. 76 WW:

‘Indien de werknemer die recht heeft op een uitkering op grond van hoofdstuk II, deelneemt of gaat deelnemen aan een voor hem, naar het oordeel van het UWV, noodzakelijke opleiding of scholing, blijft volgens door Onze Minister te stellen regels het recht op uitkering op grond van dat hoofdstuk bestaan.’

SGBIII (eigen vertaling)

§45 lid 4 SGBIII:

‘De federale arbeidsbemiddelingsdienst kan verklaren dat de persoon die recht heeft op steun uit hoofde van het eerste lid, voldoet aan de voorwaarden voor steun uit hoofde van het eerste lid en kan het doel en de inhoud van de maatregel preciseren (Activerings- en plaatsingsvoucher). De activerings- en plaatsingsvoucher kan beperkt zijn in tijd en regionaal. De activerings- en plaatsingsvoucher geeft u het recht om te kiezen voor

1. van een instelling die een maatregel aanbiedt die in overeenstemming is met het doel en de inhoud van de maatregel en die is goedgekeurd overeenkomstig § 179
2. een instelling die arbeidsbemiddelingsdiensten aanbiedt in het kader van een verplichte verzekering, die uitsluitend op basis van prestaties wordt beloond, of
3. een werkgever die een operationele maatregel met een duur van maximaal zes weken aanbiedt in overeenstemming met het doel en de inhoud van de maatregel. [...]’ (eigen vertaling)⁷⁶

§ 81 SGB III Principe van de *Beruflichen Weiterbildung* (bij- en nascholing):

‘(1) Werknemers kunnen worden ondersteund door de vergoeding van kosten van bij- en nascholing indien

1. de bijscholing noodzakelijk is om hen in de arbeidsmarkt te integreren wanneer zij werkloos worden of om de dreiging van werkloosheid af te wenden
2. de AA hen heeft geadviseerd voordat de deelname begon, en
3. de maatregel en de voor de maatregel verantwoordelijke instantie worden goedgekeurd voor financiering.

⁷⁶ §45 lid 4 SGBIII: „Die Agentur für Arbeit kann der oder dem Berechtigten das Vorliegen der Voraussetzungen für eine Förderung nach Absatz 1 bescheinigen und Maßnahmeziel und -inhalt festlegen (Aktivierungs- und Vermittlungsgutschein). Der Aktivierungs- und Vermittlungsgutschein kann zeitlich befristet sowie regional beschränkt werden. Der Aktivierungs- und Vermittlungsgutschein berechtigt zur Auswahl eines Trägers, der eine dem Maßnahmeziel und -inhalt entsprechende und nach § 179 zugelassene Maßnahme anbietet, eines Trägers, der eine ausschließlich erfolgsbezogen vergütete Arbeitsvermittlung in versicherungspflichtige Beschäftigung anbietet, oder eines Arbeitgebers, der eine dem Maßnahmeziel und -inhalt entsprechende betriebliche Maßnahme von einer Dauer bis zu sechs Wochen anbietet. [...]“

Onder bijscholing wordt verstaan de periode van de eerste tot en met de laatste dag van de maatregel met betrekking tot onderwijs-evenementen, tenzij de maatregel voortijdig is beëindigd. (1 bis) De noodzaak van bij- en nascholing voor werklozen wordt ook erkend indien de verwerving van uitgebreide beroepsvaardigheden de individuele inzetbaarheid verbetert en passend is in het licht van de situatie en de ontwikkeling van de arbeidsmarkt.

(2) De latere verwerving van een beroepskwalificatie door de werknemers wordt ondersteund door de overname van de kosten van de voortgezette opleiding indien de werknemers

1. geen beroepskwalificatie hebben waarvoor volgens de federale of deelstaatwetgeving een opleidingsperiode van ten minste twee jaar is vastgesteld, of waarschijnlijk niet in staat zijn een baan te vinden die overeenkomt met hun beroepskwalificatie, omdat zij meer dan vier jaar in laaggeschoolde of ongeschoolde arbeid hebben gewerkt
2. geschikt zijn voor het desbetreffende beroep
3. waarschijnlijk met succes aan de actie zullen deelnemen; en
4. hun arbeidsmogelijkheden met het gewenste beroep te verbeteren.

Werknemers zonder beroepskwalificatie die nog geen drie jaar hebben gewerkt, worden alleen ondersteund als een beroepsopleiding of een voorbereidende opleidingsmaatregel om persoonlijke redenen niet mogelijk of niet redelijk is, of als er wordt gezocht naar bijscholing in een knelpuntberoep. Perioden van werkloosheid, opvoeding en verzorging van zorgbehoevende personen met ten minste zorgniveau 2 zijn gelijk aan perioden van tewerkstelling overeenkomstig zin 1 nummer 1. Lid 1, zin 1, nummer 2 en 3, en zin 2 zijn van overeenkomstige toepassing.

(3) De werknemers worden ondersteund door de kosten van de voortgezette opleiding voor de latere verwerving van het diploma van het lager secundair onderwijs of een gelijkwaardig diploma voor schoolverlaters op zich te nemen indien

1. zij voldoen aan de eisen voor de bevordering van de bij- en nascholing overeenkomstig lid 1, en
2. van hen wordt verwacht dat zij met succes aan de actie deelnemen.

Lid 2, tweede zin, is van overeenkomstige toepassing. De dienst wordt alleen verleend indien deze niet voor hetzelfde doel door derden wordt verricht. De Bundesanstalt für Arbeit streeft ernaar dat de deelstaten die verantwoordelijk zijn voor het algemene schoolonderwijs, bijdragen in de kosten van de maatregel. Diensten die door derden worden geleverd om de dienst te herladen, blijven gratis.

(3 bis) Werknemers kunnen worden ondersteund bij het verwerven van basisvaardigheden door de kosten van verdere opleiding op zich te nemen indien

1. aan de voorwaarden voor de bevordering van de in lid 1 bedoelde bij- en nascholing is voldaan
2. de werknemers beschikken niet over voldoende basisvaardigheden om met succes deel te nemen aan een voortgezette beroepsopleiding die leidt tot een kwalificatie in een opleidingsberoep waarvoor volgens de federale of deelstaatwetgeving een opleidingsperiode van ten minste twee jaar is vastgesteld, en
3. na deelname aan de maatregel voor het verwerven van basiscompetenties kan worden verwacht dat de bij- en nascholing overeenkomstig punt 2 met succes wordt afgerond.

(4) De werknemer wordt gecertificeerd als zijnde in overeenstemming met de vereisten voor ondersteuning (onderwijscheque). De onderwijscheque kan beperkt zijn in de tijd, regionaal en tot specifieke onderwijsdoelstellingen. De door de werknemer geselecteerde instelling legt de opleidingscheque voor het begin van de maatregel voor aan de Bundesanstalt für Arbeit (federale dienst voor arbeidsbemiddeling). Het Bundesamt für Arbeit kan afzien van de afgifte van een opleidingscheque aan werknemers als de werkgever en de werknemer dat overeenkomen.

(5) (weggelaten)⁷⁷

⁷⁷ § 81 SGB III Grundsatz: (1) Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer können bei beruflicher Weiterbildung durch Übernahme der Weiterbildungskosten gefördert werden, wenn

1. die Weiterbildung notwendig ist, um sie bei Arbeitslosigkeit beruflich einzugliedern oder eine ihnen drohende Arbeitslosigkeit abzuwenden,
2. die Agentur für Arbeit sie vor Beginn der Teilnahme beraten hat und
3. die Maßnahme und der Träger der Maßnahme für die Förderung zugelassen sind.

Als Weiterbildung gilt die Zeit vom ersten Tag bis zum letzten Tag der Maßnahme mit Unterrichtsveranstaltungen, es sei denn, die Maßnahme ist vorzeitig beendet worden.

(1a) Anerkannt wird die Notwendigkeit der Weiterbildung bei arbeitslosen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern auch, wenn durch den Erwerb erweiterter beruflicher Kompetenzen die individuelle Beschäftigungsfähigkeit verbessert wird und sie nach Lage und Entwicklung des Arbeitsmarktes zweckmäßig ist.

(2) Der nachträgliche Erwerb eines Berufsabschlusses durch Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer wird durch Übernahme der Weiterbildungskosten gefördert, wenn die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nicht über einen Berufsabschluss verfügen, für den nach bundes- oder landesrechtlichen Vorschriften eine Ausbildungsdauer von mindestens zwei Jahren festgelegt ist, oder aufgrund einer mehr als vier Jahre ausgeübten Beschäftigung in an- oder ungelernter Tätigkeit eine ihrem Berufsabschluss entsprechende Beschäftigung voraussichtlich nicht mehr ausüben können,

für den angestrebten Beruf geeignet sind,

voraussichtlich erfolgreich an der Maßnahme teilnehmen werden und mit dem angestrebten Beruf ihre Beschäftigungschancen verbessern.

Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ohne Berufsabschluss, die noch nicht drei Jahre beruflich tätig gewesen sind, werden nur gefördert, wenn eine Berufsausbildung oder eine berufsvorbereitende Bildungsmaßnahme aus in ihrer Person liegenden Gründen möglich oder nicht zumutbar ist oder die Weiterbildung in einem Engpassberuf angestrebt wird. Zeiten der Arbeitslosigkeit, der Kindererziehung und der Pflege pflegebedürftiger Personen mit mindestens Pflegegrad 2 stehen Zeiten einer Beschäftigung nach Satz 1 Nummer 1 gleich. Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 und 3 und Satz 2 gelten entsprechend.

(3) Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer werden durch Übernahme der Weiterbildungskosten zum nachträglichen Erwerb des Hauptschulabschlusses oder eines gleichwertigen Schulabschlusses gefördert, wenn

sie die Voraussetzungen für die Förderung der beruflichen Weiterbildung nach Absatz 1 erfüllen und zu erwarten ist, dass sie an der Maßnahme erfolgreich teilnehmen werden.

Absatz 2 Satz 2 gilt entsprechend. Die Leistung wird nur erbracht, soweit sie nicht für den gleichen Zweck durch Dritte erbracht wird. Die Agentur für Arbeit hat darauf hinzuwirken, dass sich die für die allgemeine Schulbildung zuständigen Länder an den Kosten der Maßnahme beteiligen. Leistungen Dritter zur Aufstockung der Leistung bleiben anrechnungsfrei.

(3a) Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer können zum Erwerb von Grundkompetenzen durch Übernahme der Weiterbildungskosten gefördert werden, wenn

die in Absatz 1 genannten Voraussetzungen für die Förderung der beruflichen Weiterbildung erfüllt sind, die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nicht über ausreichende Grundkompetenzen verfügen, um erfolgreich an einer beruflichen Weiterbildung teilzunehmen, die zu einem Abschluss in einem Ausbildungsberuf führt, für den nach bundes- oder landesrechtlichen Vorschriften eine Ausbildungsdauer von mindestens zwei Jahren festgelegt ist, und nach einer Teilnahme an der Maßnahme zum Erwerb von Grundkompetenzen der erfolgreiche Abschluss einer beruflichen Weiterbildung nach Nummer 2 erwartet werden kann.

(4) Der Arbeitnehmerin oder dem Arbeitnehmer wird das Vorliegen der Voraussetzungen für eine Förderung bescheinigt (Bildungsgutschein). Der Bildungsgutschein kann zeitlich befristet sowie regional und auf bestimmte Bildungsziele beschränkt werden. Der von der Arbeitnehmerin oder vom Arbeitnehmer ausgewählte Träger hat der Agentur für Arbeit den Bildungsgutschein vor Beginn der Maßnahme vorzulegen. Die Agentur für Arbeit kann auf die Ausstellung eines Bildungsgutscheins bei beschäftigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern verzichten, wenn der Arbeitgeber und die Arbeitnehmerin oder der Arbeitnehmer damit einverstanden sind.

(5) (weggefallen)

§179 lid 3:

‘Een maatregel die in het buitenland ten uitvoer wordt gelegd, kan alleen worden goedgekeurd als de tenuitvoerlegging in het buitenland bijzonder bevorderlijk is voor de verwezenlijking van het doel van de maatregel.’⁷⁸

Tabel 9: Afwegingskader voor de toepassing van EU-recht op de respectievelijke (grensoverschrijdende) situatie, de socialezekerheidspositie van de werkzoekende, de vraag welke autoriteit bevoegd is tot het verlenen van de arbeidsbemiddelingsdiensten en op basis van welke wettelijke grondslag.

Doelgroep	Bevoegde autoriteit	Rechtsgrondslag werk zoeken over de grens met behoud van uitkering?	Rechtsgrondslag arbeidsbemiddeling
Werkzoekende met werkloosheidsuitkering met buitenlands arbeidsverleden (voormalige grensarbeider)⁷⁹	ODA	<ul style="list-style-type: none"> - Ja. - Werkloosheidsuitkering uit woonland. - Artikel 65 sub 2 t/m 5 a Verordening 883/2004 (arresten Miethe en Jenkes)⁸⁰ 	<ul style="list-style-type: none"> - Individueel recht (voormalig) grensarbeider op ondersteuning zoektocht naar werk in zowel woon- en (voormalig) werkland
Werkloze met werkloosheidsuitkering in het grensgebied zonder buitenlands arbeidsverleden⁸¹	ODA	<ul style="list-style-type: none"> - Ja. - Tijdelijk export uitkering toegestaan (drie tot zes maanden), Artikel 64 sub 1 c Verordening 883/2004 - Artikel 4, 27, 28 EURES-Verordening 2016/589 	<ul style="list-style-type: none"> - Samenwerking ODA's op basis van Artikel 64 VO 883/2004 (PD U2 formulier) - Ondersteunende diensten in grensregio's (Artikel 27 VO 2016/589) - Toegang tot actieve arbeidsmarktmaatregelen (Artikel 28 VO 2016/589)
Langdurig werkzoekende met bijstandsuitkering in het grensgebied	Gemeente	<ul style="list-style-type: none"> - Bijstandsvoorzieningen vallen buiten toepassingsbereik Verordening 883/2004 - Artikel 4, 27, 28 EURES-Verordening 2016/589 	<ul style="list-style-type: none"> - Ondersteunende diensten in grensregio's (Artikel 27 VO 2016/589) - Toegang tot actieve arbeidsmarktmaatregelen (Artikel 28 VO 2016/589)

⁷⁸ §179 lid 3 SGBIII: „Eine Maßnahme, die im Ausland durchgeführt wird, kann nur zugelassen werden, wenn die Durchführung im Ausland für das Erreichen des Maßnahmeziels besonders dienlich ist.“

⁷⁹ Eijkhoudt en Van Damme, 2011, p. 132. 'Ingegaan wordt op de vraag welke instrumenten in het (voormalige) werkland kunnen worden ingezet voor grensarbeiders met een werkloosheidsuitkering uit het woonland die gebruikmaken van het recht om zich beschikbaar te stellen voor de arbeidsbemiddeling in dat werkland.'

⁸⁰ Verwijzen naar de respectievelijke jurisprudentie

⁸¹ Eijkhoudt en Van Damme, 2011, p. 132. 'wat in het kader van activeringsmaatregelen de betekenis is van artikel 64 van Verordening 883/2004 (het exportartikel) voor de werkloze in het grensgebied'