

'Grensarbeid in Niedersachsen (Noord-Duitsland) en uitkeringsgerechtigden uit de Noord-Nederlandse grensregio's'



Welke knelpunten en succesfactoren komen naar voren bij het al dan niet verplicht laten solliciteren en aan het werk helpen van Nederlandse bijstands- en WW-gerechtigden in Niedersachsen (Noord-Duitsland) door gemeenten en het UWV in Groningen en Drenthe?

Groningen, mei 2015

Auteur: K. Hiemstra
Studentnummer: 283778

Afstudeerorganisatie: FNV Groningen
Praktijkbegeleider: mw. I. von Pickartz

Opleiding: HBO-rechten
Hanzehogeschool Groningen

Afstudeerdocent: mw. Mr. Drs. S. van der Woude

2015

'Grensarbeid in Niedersachsen (Noord-Duitsland) en uitkeringsgerechtigden uit de Noord-Nederlandse grensregio's.'

Welke knelpunten en succesfactoren komen naar voren bij het al dan niet verplicht laten solliciteren en aan het werk helpen van Nederlandse bijstands- en WW-gerechtigden in Niedersachsen (Noord-Duitsland) door gemeenten en het UWV in Groningen en Drenthe?



Groningen, mei 2015

Auteur:	K. Hiemstra
Studentnummer:	283778
Afstudeerorganisatie:	FNV
Praktijkbegeleider:	mw. I. von Pickartz
Opleiding:	HBO-rechten Hanzehogeschool Groningen
Afstudeerdocent:	mw. Mr. Drs. S. van der Woude

Samenvatting

Dit onderzoek is uitgevoerd als afstudeeropdracht voor de opleiding HBO-Rechten van de Hanzehogeschool te Groningen. De opdrachtgever van dit onderzoek is mevrouw Von Pickartz, bestuurder bij FNV (federatie Nederlandse vakbeweging) te Groningen. Het onderzoek richt zich tot grensarbeid in Noord-Duitsland en uitkeringsgerechtigden uit de Noord-Nederlandse grensregio's.

De aanleiding van dit onderzoek zijn de signalen die de opdrachtgever heeft ontvangen van politici en van FNV-leden omtrent een grensoverschrijdende sollicitatieplicht van uitkeringsgerechtigden. De opdrachtgever heeft van politici signalen ontvangen over de mogelijkheid om uitkeringsgerechtigden verplicht te laten solliciteren over de grens. Ook heeft de opdrachtgever van FNV-leden die werkloos of werkzoekend zijn vernomen dat de gemeente hen wil verplichten om in Duitsland te solliciteren. Daarbij heeft de opdrachtgever signalen opgevangen dat er misvattingen zijn bij solliciteren en werken in Duitsland en er nog veel onduidelijkheid hierover bestaat.

De opdrachtgever wil met dit onderzoek duidelijk in kaart laten brengen wat de ervaringen zijn van uitkeringsgerechtigden met grensarbeid in Duitsland en welke invloed het UWV of de gemeenten hierop hebben gehad. Tevens wil FNV weten hoe gemeenten en UWV omgaan met het al dan niet verplicht laten solliciteren of aan het werk helpen in Duitsland van uitkeringsgerechtigden en de ervaringen die gemeenten en UWV daarmee hebben. Het doel van dit onderzoek is aanbevelingen kunnen doen aan de opdrachtgever omtrent de hiervoor genoemde aspecten. De opdrachtgever kan vervolgens op individueel niveau leden en niet-leden adviseren omtrent grensarbeid in Duitsland en de invloed van UWV en gemeenten daarop. Tevens kan de opdrachtgever met de aanbevelingen op collectief niveau de drie overheidsorganen beïnvloeden en adviseren. De gemeenten, de provincie en de landelijke overheid zouden met de constatering van FNV wetswijzigingen kunnen doorvoeren en beleid opstellen. Het onderzoek richt zich op de grensregio's van de provincies Groningen en Drenthe. De opdrachtgever is in Groningen gevestigd en heeft dus te maken met de uitkeringsgerechtigden, gemeenten en UWV die in het Noorden van Nederland woonachtig en gevestigd zijn. Daarbij is het grensgebied van deze provincies de deelstaat Niedersachsen in Noord-Duitsland. Het onderzoek richt zich daarom op grensarbeid in Niedersachsen.

Om het doel van de opdrachtgever te kunnen behalen, is met dit onderzoek onderzocht wat de knelpunten en succesfactoren zijn die het UWV en gemeenten ervaren bij het al dan niet verplicht laten solliciteren en werken in Duitsland of het aan het werk helpen in Duitsland van uitkeringsgerechtigden. Ook is onderzocht wat de knelpunten en succesfactoren zijn die Nederlandse uitkeringsgerechtigden ervaren met grensarbeid in Duitsland en de invloed van de gemeente of het UWV daarop. De onderzoeksvraag die tijdens dit onderzoek centraal staat, luidt als volgt: *'Welke knelpunten en succesfactoren komen naar voren bij het al dan niet verplicht laten solliciteren en aan het werk helpen van Nederlandse bijstands- en WW-gerechtigden in Noord-Duitsland door gemeenten en het UWV in Groningen en Drenthe?'*

Om de centrale onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden, is er een theoretisch onderzoek en een praktijkgericht onderzoek uitgevoerd. Hiervoor zijn theorie- en praktijkdeelvragen opgesteld. Het theoretisch onderzoek is een onderzoek naar onder andere relevante literatuur, wet- en regelgeving en jurisprudentie. Deze informatie is uiteengezet in een theoretisch kader. Het praktijkgericht onderzoek is uitgevoerd door middel van het afnemen van interviews. Er zijn interviews gehouden met sleutelfiguren van gemeenten, van het UWV en er is een interview gehouden met een expert. Tevens zijn er interviews afgenomen van grensarbeiders die vanuit een uitkeringssituatie in Duitsland zijn komen werken.

Vervolgens is geanalyseerd wat de verschillen en overeenkomsten zijn tussen de uitkomsten van het theorieonderzoek en van het praktijkonderzoek. Uit deze analyse zijn een aantal conclusies voortgevloeid:

Succesfactoren

- Gemeenten hebben aangegeven dat werk in Duitsland onder algemeen, geaccepteerde arbeid valt, mits er aan de voorwaarden voor algemeen, geaccepteerde arbeid wordt voldaan en het werk binnen de reistijd van drie uur per dag valt.
- Gemeenten en UWV hechten veel waarde aan motivatie van de WW- of bijstandsgerechtigde bij grensarbeid in Duitsland.
- Grensarbeid in Duitsland kan goed verlopen, mits er goede en specifieke voorlichting is gegeven aan de grensarbeider.
- Gemeenten en UWV ervaren dat er veel werk in Duitsland beschikbaar is ten opzichte van de Nederlandse grensregio's.

Knelpunten

- Verplichten van bijstandsgerechtigden tot solliciteren in Duitsland is mogelijk voor gemeenten, maar kan op dit moment negatieve gevolgen met zich mee brengen vanwege motivatiegebrek. Motivatiegebrek kan voortkomen uit onwetendheid omtrent grensarbeid.
- Door gebrek aan motivatie kan de Duitse werkgever een negatief beeld krijgen van de Nederlandse werknemer. Ook kan grensarbeid door de verplichtstelling niet goed verlopen, gezien werken in een ander land een grote stap kan zijn waarvoor motivatie nodig is.
- Gebleken is dat de grote baankansen in Duitsland eigenlijk wel meevallen voor de Noordelijke grensregio's, wanneer er wordt gekeken naar de bereikbaarheid van die banen. Gemeenten ervaren dit door belemmeringen bij de mobiliteit naar Duitsland, welke bestaan uit niet vergoede reiskosten, uit het feit dat de bijstandsgerechtigde vaak geen vervoer heeft en dat gemeenten vaak niet de mogelijkheid hebben om vervoer te kunnen regelen.
- Naast de belemmeringen omtrent mobiliteit, worden er ook andere grensbarrières vernomen, voornamelijk de verschillen in wet- en regelgeving.
- Voorlichting bij grensarbeid is cruciaal, voornamelijk specifieke en individuele voorlichting. Wanneer er niet goed wordt voorgelicht, kan het soms misgaan en kunnen er problemen ontstaan voor de grensarbeider.

Uit de conclusies vloeien aanbevelingen voort die aan de opdrachtgever zijn verstrekt. De volgende aanbevelingen zijn uit dit onderzoek voortgekomen:

Aanbevelingen

- FNV kan op collectief niveau de drie overheidsorganen beïnvloeden en adviseren en daarbij aangeven dat verplichtstelling op dit moment negatieve gevolgen met zich mee kan brengen. Onder andere omdat gebleken is uit het onderzoek dat motivatie cruciaal is en ook gemeenten en UWV veel waarde hechten aan motivatie. Bij verplichten van solliciteren in Duitsland bestaat een groot risico dat werken over de grens niet gaat lukken, gezien werken over de grens een grote stap kan zijn. Daarbij kan het imago van de Nederlandse grensarbeider geschaad worden, met het gevolg dat de Duitse werkgever geen Nederlandse werknemer wil aannemen.
- Op het gebied van mobiliteit en bereikbaarheid moeten ook aanpassingen en oplossingen komen. FNV kan dit op collectief niveau aangegeven en adviseren dat er bijvoorbeeld betere bereikbaarheid gecreëerd moet worden of dat er voor gemeenten mogelijkheden gecreëerd kunnen worden om vervoer te kunnen regelen voor bijstandsgerechtigden die in Duitsland gaan werken.

- FNV kan adviseren op collectief niveau dat er echt behoefte is aan voorlichting, voornamelijk specifieke en individuele voorlichting. Hiervoor zijn adviseurs nodig. Op dit moment vallen veel gemeenten, het UWV, grensarbeiders en anders instanties terug op één Eures-adviseur. Echter heeft één persoon niet de capaciteit voor al die vraag. Er zou meer aanbod moeten komen in de vorm van meer adviseurs die gespecialiseerd zijn in grensarbeid en de verschillen in o.a. wet- en regelgeving tussen Duitsland en Nederland.
- FNV kan zelf ook vrijwilligers en beroepskrachten opleiden en aanstellen voor het geven van specifieke en individuele voorlichting omtrent grensarbeid aan uitkeringsgerechtigden en andere mensen die willen werken in Duitsland.
- Daarbij kan FNV aangeven dat er belang is bij toegankelijke informatiebronnen voor leden, uitkeringsgerechtigden en andere mensen die in Duitsland willen gaan werken. Op die manier kan ook een stuk voorlichting worden gegeven. Zo zouden er goede en toegankelijke websites moeten worden opgezet die volledig zijn en ook de juiste informatie weergeven. Tevens kan er ook informatie worden gegeven via folders.

Voorwoord

Dit afstudeeronderzoek is geschreven in het kader van de afronding van mijn opleiding HBO-rechten aan de Hanzehogeschool te Groningen. In september 2011 ben ik begonnen met deze vierjarige opleiding, waar ik veel heb geleerd en waar diverse rechtsgebieden aan bod zijn gekomen. Tijdens de studie heb ik twee specialisaties gevolgd, namelijk rechtsbijstandsverlening en arbeidsrecht. Aansluitend op de specialisatie arbeidsrecht volgde de afstudeerperiode. Gezien ik arbeidsrecht een interessant rechtsgebied vond, wilde ik graag afstuderen op een arbeidsrechtelijk onderwerp. Dit is ook gelukt via het kenniscentrum arbeid van de Hanzehogeschool Groningen. Via het kenniscentrum arbeid heb ik het afstudeeronderzoek bij FNV-Groningen verkregen.

Afstuderen was een pittige, uitdagende maar ook leuke ervaring. Grensarbeid is een interessant en actueel onderwerp. Voor mijn onderzoek ben ik met veel mensen in contact gekomen, waaronder professionals van gemeenten, UWV, Eures en ook grensarbeiders. Op die manier ben ik veel te weten gekomen wat er zoals speelt in de praktijk en ging het onderzoek echt leven voor mij. Daarbij heb ik veel kennis opgedaan omtrent de wetgeving die aan bod is gekomen bij dit onderzoek. Afstuderen is een periode geweest die heel erg snel is gegaan, maar waarin ook heel veel is gebeurd. Ik kijk er met een goed gevoel op terug, want ik heb veel geleerd. Zowel over het onderwerp grensarbeid als over de manier hoe een onderzoek aangepakt moet worden. Dit zijn ervaringen die ik zeker meeneem.

Dit onderzoek kon niet tot stand komen zonder de hulp en bijdrage van anderen. Ik ben de volgende personen dan ook heel erg dankbaar voor het feit dat zij deze hulp en bijdrage wilden geven. Ten eerste wil ik Ina von Pickartz en Petra Oden bedanken dat ik dit afstudeeronderzoek heb verkregen en mocht uitvoeren voor FNV-Groningen. Ook wil ik hen bedanken voor de begeleiding en de hulp die is geboden tijdens het proces. Tevens wil ik mijn afstudeerdocent Suzanne van der Woude bedanken. Ik heb veel gehad aan haar advies en begeleiding. Mijn hartelijke dank gaat uit naar de mensen met wie ik een interview heb mogen doen. Dit zijn de geïnterviewde personen van het UWV, de gemeenten en de Eures-adviseur van het EDR. Ook gaat mijn hartelijke dank uit naar de grensarbeiders die openstonden voor een interview en hun ervaringen wilden delen. Zonder deze input was mijn onderzoek niet mogelijk geweest.

Ik wens u veel plezier toe bij het lezen van mijn afstudeeronderzoek.

Kirsten Hiemstra
Groningen, mei 2015

Inhoudsopgave

1. Inleiding	9
1.1. Inleiding van het onderzoek	9
1.2. De opdrachtgever	11
1.3. Aanleiding	11
1.4. Afbakening	13
1.5. Eerder onderzoek	14
1.6. Het onderzoek	14
2. Methodologische verantwoording.....	17
2.1. Inleiding	17
2.2. Theoretisch onderzoek	17
2.3. Praktijkgericht onderzoek	17
2.3. Terugblik op het onderzoek	19
3. Theoretisch kader.....	20
1. Inleiding.....	20
2. Europese regelgeving.....	20
2.1. Inleiding.....	20
2.2. Vrij verkeer van personen.....	20
3. De werkloosheidswet	24
3.1. Inleiding.....	24
3.2. Passende arbeid	24
3.3. De Sollicitatieplicht.....	28
3.4. Gevolgen niet nakomen van de verplichtingen	30
4. De Participatiewet	31
4.1. Inleiding.....	31
4.2. Uitvoerende organisatie.....	31
4.3. Arbeidsverplichtingen	31
4.5. Gevolgen niet nakoming van de arbeidsverplichting	35
4.6. Bijstand en solliciteren over de grens.....	36
5. De onderzoekspunten.....	38
4. Praktijkonderzoek	39
1. Inleiding.....	39
2. Onderzoeksubject één-UWV.....	39
3. Onderzoeksubject twee: gemeenten.....	40
4. Onderzoeksubject drie: WW-gerechtigden.....	42
5. Onderzoeksubject drie: bijstandsgerechtigden	43
6. Interview expert.....	45
7. Samenvatting bevindingen praktijkonderzoek	46
5. Analyse	47
6. Conclusie.....	50
7. Aanbevelingen	52
Literatuurlijst	53
Jurisprudentielijst	56
Bijlagen	57
Bijlage 1.....	57
Bijlage 2.....	58
Bijlage 3.....	59
Bijlage 4.....	60
Bijlage 5.....	61
Bijlage 6.....	62

<i>Bijlage 7</i>	63
<i>Bijlage 8</i>	64
<i>Bijlage 9</i>	65
<i>Bijlage 10</i>	66

1. Inleiding

In dit hoofdstuk zal een inleiding op het onderzoek worden gegeven. Hierbij zal onder andere worden ingegaan op de hoge werkloosheid in de Noordelijke grensregio's. Ook zal de aanleiding van dit onderzoek worden benoemd. Tevens zal de opdrachtgever van dit onderzoek en het doel van de opdrachtgever met dit onderzoek worden beschreven. Tot slot zal het onderzoek worden omschreven, waarbij wordt aangegeven wat de vraagstelling is en hoe de opbouw van dit onderzoek eruit ziet.

1.1. Inleiding van het onderzoek

1.1.1. Hoge werkloosheid in de krimpgebieden

Uit recent onderzoek van de economen Marlet, Oumer, Ponds en Van Woerkens is gebleken dat in de meeste Nederlandse grensregio's de bevolking krimpt. De regio Noordoost-Groningen is één van de regio's waar dit het meest opvallend is.¹ Door de bevolkingskrimp verdwijnt het voorzieningenniveau, verdwijnen banen en is er relatief weinig kans op werk.² Zie voor een figuurlijke weergave bijlage 1. De werkloosheid in de grensregio's is vaak beduidend hoger dan in de rest van Nederland. Waren er geen landsgrenzen, dan zouden er meer banen beschikbaar zijn voor de inwoners van de grensregio's.³ Echter hebben deze grensregio's nou eenmaal te maken met de landsgrenzen. Er bestaan daarbij hoge grensbarrières, bijvoorbeeld het verschil in fiscale en administratieve regelgeving en de taal.⁴ Door deze grensbarrières hebben mensen in de grensregio's minder kans op een baan dan in een regio die centraal gelegen ligt in Nederland.⁵ Wat de grensbarrières zijn, wordt in paragraaf 1.1.2 aangegeven. In alle Nederlandse grensregio's ligt de weerstand om over de grens te werken op dit moment boven de 90%.⁶ Het percentage van werkende mensen in het buitenland ligt in Oost-Groningen rond de 2%. Dit percentage ligt in Zuid-Oost-Drenthe net iets onder de 2%. Voor overig Groningen en Drenthe ligt dit percentage rond de 0,5%. Het aanbod van werk in het Duitsland, bekeken over het percentage van het totaal aantal banen, ligt echter rond de 40% voor Zuidoost Drenthe, rond de 42% voor Oost-Groningen en voor overig Groningen en Drenthe tussen de 10-20%,⁷ zie hiervoor ook bijlage 2. Ondanks dat er voor deze grensregio's een groot deel van het potentiële aanbod in banen in het buitenland ligt, is het percentage werkenden dat daadwerkelijk over de grens gaat laag.⁸

Een grensoverschrijdende sollicitatieplicht voor uitkeringsgerechtigden is volgens deze vier economen één van de mogelijke oplossingen voor de krimpgebieden zoals Noordoost-Groningen.⁹ Volgens de economen is het daarbij van belang om verplicht Duits taalonderwijs in te stellen vanaf de basisschool, de Nederlandse en Duitse diploma's op elkaar af te stemmen en verplichte stages over de grens in te voeren.¹⁰ Ook de Limburgse VVD-gedeputeerde Twan Beurskens ziet in een grensoverschrijdende sollicitatieplicht een goede oplossing. Hij vindt het vreemd dat er over de grens voldoende werk is en werklozen alleen maar in Nederland solliciteren. Iemand die werkloos is moet binnen een straal van honderd kilometer van zijn woonplaats een passende baan accepteren. Dat werkt als die persoon in Utrecht woont, maar woont iemand bijvoorbeeld in Venlo dan wordt dit lastiger, omdat de plicht om werk te vinden ophoudt bij de landsgrens. Ook al is er voor iemand een passende baan over de grens.¹¹

¹ G. Marlet, A. Oumer, R. Ponds & C. Van Woerkens, *Groeien aan de grens*, Nijmegen: VOC Uitgevers 2014. Pg.11 en 22.

² G. Marlet, A. Oumer, R. Ponds & C. Van Woerkens, *Groeien aan de grens*, Nijmegen: VOC Uitgevers 2014. Pg.11

³ G. Marlet, A. Oumer, R. Ponds & C. Van Woerkens, *Groeien aan de grens*, Nijmegen: VOC Uitgevers 2014, pg. 8.

⁴ G. Marlet, A. Oumer, R. Ponds & C. Van Woerkens, *Groeien aan de grens*, Nijmegen: VOC Uitgevers 2014, pg. 7.

⁵ G. Marlet, A. Oumer, R. Ponds & C. Van Woerkens, *Groeien aan de grens*, Nijmegen: VOC Uitgevers 2014. pg.27

⁶ G. Marlet, A. Oumer, R. Ponds & C. Van Woerkens, *Groeien aan de grens*, Nijmegen: VOC Uitgevers 2014. pg.7

⁷ G. Marlet, A. Oumer, R. Ponds & C. Van Woerkens, *Groeien aan de grens*, Nijmegen: VOC Uitgevers 2014. pg.41-42.

⁸ G. Marlet, A. Oumer, R. Ponds & C. Van Woerkens, *Groeien aan de grens*, Nijmegen: VOC Uitgevers 2014. pg.41

⁹ G. Marlet, A. Oumer, R. Ponds & C. Van Woerkens, *Groeien aan de grens*, Nijmegen: VOC Uitgevers 2014. pg.9

¹⁰ G. Marlet, A. Oumer, R. Ponds & C. Van Woerkens, *Groeien aan de grens*, Nijmegen: VOC Uitgevers 2014. pg.9

¹¹ W. Voordouw, 'Grens is vaak nog een echte hindernis bij vinden van werk', *De persdienst regionale kranten*, gepubliceerd op 4 januari 2015, geraadpleegd op 13 maart. 2015.

1.1.2- Grensbarrières

Hiervoor werd gesproken over grensbarrières die werken over de grens kunnen belemmeren. Wat valt daar zoal onder? Een grote grensbarrière is de **taal**. Zo spreken tegenwoordig de jongeren in de grensregio's vrijwel allemaal geen Duits meer, dit kan een belemmering zijn voor de grensoverschrijdende arbeidsmarkt in de Noordelijke grensregio's.¹² Ook het **verschil in fiscale en administratieve regelgeving** en de **verschillen in de sollicitatieprocedure** kunnen knelpunten geven bij grensoverschrijdende arbeid. Tevens zijn de **cultuurverschillen, geografische obstakels** en het verschil in **wet- en regelgeving** grensbarrières. Het blijkt dat vooral de **juridische verschillen en de verzekerings- en belastingverschillen** tussen landen het werken over de grens belemmert, zeker als er financiële consequenties aan vastzitten. Daarbij is ook de **grensoverschrijdende infrastructuur** een belemmering, doordat deze infrastructuur minder goed ontwikkeld is. Vooral het openbaar vervoer is vaak minder goed ontwikkeld, waardoor de reistijd vaak langer is wanneer er grensoverschrijdend wordt gereisd.¹³ Wanneer de grensbarrières geen rol zouden spelen, dan zou de kans op werk in Oost-Groningen toenemen met 6,80% en in Zuidoost Drenthe 6,90%, voor een schematische weergave is bijlage 3 toegevoegd. Deze percentages lijken misschien in eerste instantie niet veel, maar de beroepsbevolking over de grens is ook relatief klein. Daarom neemt de kans op werk fors toe en zal naar verwachting de werkloosheid behoorlijk kunnen afnemen.¹⁴

1.1.3-Van Werkloosheidsuitkering naar Bijstand

Hierboven is aangegeven, dat een grensoverschrijdende sollicitatieplicht voor uitkeringsgerechtigden uitkomst kan bieden voor de krimpgebieden zoals Noordoost-Groningen. Zoals hierna verder is omschreven, blijkt dat onder andere in de krimpgebieden langs de Duitse grens de doorstroom van WW naar bijstand opvallend hoog is, waarschijnlijk door de lage werkgelegenheid. Dit lijkt het idee van een grensoverschrijdende sollicitatieplicht te versterken.

In de afgelopen vijf jaar is het aantal mensen dat na afloop van een WW-uitkering doorstroomt naar een bijstandsuitkering verdubbeld. In 2008 ging dit nog om 14.000 personen, in 2013 waren het al 31.000 personen. Naar verwachting zal dit aantal in 2015 stijgen naar 36.000 personen.¹⁵ Deze doorstroom naar bijstand in plaats van werkherhvatting is ongewenst voor de persoon zelf, maar ook voor gemeenten. Gemeenten zien zich geconfronteerd met een toename van de werklast en natuurlijk een fors beslag op de financiële middelen wanneer meer mensen een bijstandsuitkering ontvangen.¹⁶ In bijlage 4 is te zien dat het aantal personen dat van de WW naar de bijstand doorstroomt vooral in Friesland, de Randstad en Groningen hoog is. Opvallend is dat veel kleine gemeenten die aan de Duitse grens liggen een hoog doorstroompercentage hebben. Dit hangt waarschijnlijk samen met de relatief lage werkgelegenheid in deze gebieden, de eenzijdige werkgelegenheid en het feit dat er weinig alternatieven zijn als er werkgelegenheid verdwijnt.¹⁷ Het totale aantal mensen wat in de bijstand zit, is in het tweede kwartaal van 2014 toegenomen met 8.000 mensen. Dat komt op een totaal van 434.000 mensen die op dat moment in Nederland in de bijstand zitten. Het blijkt dat mensen die in de bijstand zitten, een grotere afstand hebben tot de arbeidsmarkt dan bijvoorbeeld WW-gerechtigden of schoolverlaters. WW-gerechtigden hebben recente werkervaring en schoolverlaters hebben profijt van recente kennis en de training in het opnemen van veel informatie. Mensen die langdurig in de bijstand zitten hebben de grootste afstand

¹² G. Marlet, A. Oumer, R. Ponds & C. Van Woerkens, *Groeien aan de grens*, Nijmegen: VOC Uitgevers 2014, pg. 39

¹³ G. Marlet, A. Oumer, R. Ponds & C. Van Woerkens, *Groeien aan de grens*, Nijmegen: VOC Uitgevers 2014, pg. 43.

¹⁴ G. Marlet, A. Oumer, R. Ponds & C. Van Woerkens, *Groeien aan de grens*, Nijmegen: VOC Uitgevers 2014, pg. 7 & 56-57.

¹⁵ 'Na de WW in de bijstand. De doorstroom van WW naar bijstand per gemeente tot en met 2015', *UWV* publicatiedatum 27 oktober 2014, geraadpleegd op 12 maart 2015, www.uwv.nl (zoek op *Kennis, cijfers en onderzoek*), pg. 2.

¹⁶ 'Na de WW in de bijstand. De doorstroom van WW naar bijstand per gemeente tot en met 2015', *UWV* publicatiedatum 27 oktober 2014, geraadpleegd op 12 maart 2015, www.uwv.nl (zoek op *Kennis, cijfers en onderzoek*), pg. 2.

¹⁷ 'Na de WW in de bijstand. De doorstroom van WW naar bijstand per gemeente tot en met 2015', *UWV* publicatiedatum 27 oktober 2014, geraadpleegd op 12 maart 2015, www.uwv.nl (zoek op *Kennis, cijfers en onderzoek*), pg. 9.

tot de arbeidsmarkt en bijna de helft van de bijstandsgerechtigden heeft al langer dan drie jaar een uitkering.¹⁸

1.1.4-Baankansen in Duitsland

Een grensoverschrijdende sollicitatieplicht voor uitkeringsgerechtigden lijkt een goede uitkomst voor de krimpgebieden in Noord-Nederland, onder andere omdat er veel baankansen zouden zijn in Duitsland (zie paragraaf 1.1.1). Maar zijn wel daadwerkelijk zoveel baankansen in Duitsland? Er zijn cijfers die laten zien dat dit voor de Noord-Nederlandse grensregio's eigenlijk wel meevalt. Als er namelijk wordt gekeken naar de bereikbaarheid van banen, zou het niet zoveel uitmaken of er alleen wordt gekeken naar banen in Nederland, of naar zowel banen in Nederland als in Duitsland. Zie hiervoor ook bijlagen 5 en 6. Wanneer er wordt gekeken naar de bereikbaarheid van banen in Duitsland, gaat vooral Zuid-Limburg erop vooruit. Voor de inwoners van Groningen en Drenthe verandert er qua baankansen niet drastisch veel. De schematische weergaven in bijlagen 5 en 6 tonen aan dat er qua bereikbaarheid niet veel meer kans op werk is in Duitsland, dan dat er op dit moment in Nederland is voor de inwoners van Groningen en Drenthe.¹⁹

1.2-De opdrachtgever

De opdrachtgever voor dit onderzoek is FNV (federatie Nederlandse vakbeweging). FNV is verreweg de grootste vakbond van Nederland met inmiddels meer dan 1,2 miljoen leden.²⁰ De FNV is een vereniging die bestaat uit verschillende sectoren die de belangen behartigt van mensen die werkzaam zijn in onder andere de horeca, catering, bouw alsmede zelfstandigen. FNV- catering, FNV-Jong, FNV-Horeca, FNV-Bouw en FNV-Recreatie zijn onder andere sectoren van FNV.²¹ Deze en andere sectoren opereren onder de vlag van FNV, of zijn aangesloten vakbonden die organisatorisch zelfstandig zijn.²² FNV heeft als doel om op te komen voor leden die werken, willen werken of hebben gewerkt. FNV staat voor goed werk en een goed inkomen voor iedereen en steunt en faciliteert leden om zichzelf zo goed mogelijk te kunnen ontwikkelen.²³ De FNV behartigt de belangen van werknemers, maar ook van mensen die uitkeringsgerechtigd zijn. Een kwart van de 1,2 miljoen leden is uitkeringsgerechtigd. FNV procedeert zeer regelmatig tegen het UWV en ook tegen gemeenten. Wanneer leden werkloos worden, blijven ze gewoon lid en tevens mensen die werkloos zijn kunnen zich bij FNV aanmelden. FNV zorgt voor juridische ondersteuning en advies voor zowel werknemers als werklozen die uitkeringsgerechtigd zijn.²⁴

1.3-Aanleiding

Uitkeringsgerechtigden in Nederland hebben in beginsel allemaal een sollicitatieplicht om werk in Nederland te verkrijgen, zo ook de uitkeringsgerechtigden die wonen in de Noordelijke grensregio's. Deze verplichting vloeit voort uit de Werkloosheidswet en de pas ingevoerde Participatiewet²⁵, die onder andere de Wet werk en bijstand vervangt. De recente regelgeving van de Werkloosheidswet bepaalt dat in het eerste half jaar de WW-gerechtigde maximaal twee uur per dag mag reizen voor werk en, mocht deze persoon geen werk hebben gevonden, na dat half jaar drie uur per dag²⁶. De Participatiewet bepaalt dat een bijstandsgerechtigde maximaal drie uur per dag mag reizen voor werk.²⁷ Voor uitkeringsgerechtigden in de grensregio's betekent dit dat zij qua maximale reistijd per dag ook over de grens kunnen werken. Hierover is op dit moment een politieke discussie aan de

¹⁸ 'Aantal mensen in de bijstand groeit verder naar 434 duizend', De *Werkmarkt* gepubliceerd op 29 augustus 2014, geraadpleegd op 12 maart 2015, www.dewerkmarkt.nl (zoek op: nieuws, aantal mensen in de bijstand groeit verder naar 434 duizend).

¹⁹ G. Marlet, A. Oumer, R. Ponds & C. Van Woerkens, *Groeien aan de grens*, Nijmegen: VOC Uitgevers 2014, pg. 32-34.

²⁰ 'Grootste en sterkste vakvereniging', *FNV-Bouw* geraadpleegd op 9 april 2015, www.fnv-bouw.nl (zoek op: over FNV bouw).

²¹ 'Alle FNV-bonden' *FNV* geraadpleegd op 9 april 2015, www.fnv.nl (zoek op: over de FNV, organisatie, alle FNV-bonden).

²² 'Alle FNV-bonden' *FNV* geraadpleegd op 9 april 2015, www.fnv.nl (zoek op: over de FNV, organisatie, alle FNV-bonden).

²³ 'Onze missie' *FNV* geraadpleegd op 9 april 2015, www.fnv.nl (zoek op: over de FNV, ons werk, onze missie).

²⁴ Mondelinge toelichting van de opdrachtgever.

²⁵ 'Gevolgen participatiewet', *Rijksoverheid* geraadpleegd op 12 januari 2015, www.rijksoverheid.nl (zoek op alle onderwerpen, participatiewet, gevolgen participatiewet).

²⁶ 'WW en passend werk', *UWV* geraadpleegd op 10 februari 2015, www.uwv.nl (zoek op particulieren, werkloos, tijdens mijn WW uitkering, solliciteer actief naar passend werk, WW en passend werk).

²⁷ 'Gemeente mag werken in buitenland verplichten', *Gemeente.nu* 14 januari 2015, www.gemeente.nu (zoek op sociaal, thema: Participatiewet, gemeente mag werken in buitenland verplichten).

gang. Wat betreft de Participatiewet geeft een woordvoerder van staatssecretaris Kleinsma in een recentelijk nieuwsbericht aan dat gemeenten in theorie bijstandsgerechtigden kunnen verplichten tot solliciteren over de grens.²⁸ De woordvoerder geeft daarbij tevens aan dat gemeenten de bijstandsgerechtigden kunnen korten op hun uitkering wanneer zij niet bereid zijn om drie uur per dag te reizen voor werk. Landsgrenzen zijn bij deze maximale, toegestane reistijd per dag niet van belang. Hiervoor werd al benoemd dat de Limburgse gedeputeerde Twan Beurskens van VVD ook van mening is dat uitkeringsgerechtigden een sollicitatieplicht over de grens moeten krijgen. 'Voor koffie en sigaretten gaat men immers ook de grens over', pleit hij.²⁹

De opdrachtgever heeft van bovengenoemde politici signalen ontvangen over het verplicht laten solliciteren in Duitsland van uitkeringsgerechtigden uit de Noordelijke grensregio's. Ook heeft de FNV van leden die werkloos of werkzoekend zijn vernomen dat de gemeente hen wil verplichten om in Duitsland te solliciteren en dat er waarschijnlijk op die manier oplossingen worden gezocht voor het baantekort in de Noordelijke grensregio's. Daarbij heeft FNV van leden signalen opgevangen omtrent het solliciteren en werken in Duitsland en dat daarbij nog veel onduidelijkheid bestaat. FNV wil weten hoe het nu precies zit met de eventuele sollicitatieverplichting in Duitsland en het stimuleren van solliciteren in Duitsland van Nederlandse uitkeringsgerechtigden. FNV wil weten hoe gemeenten en UWV hiermee omgaan en wat hun ervaringen zijn. Tevens wil het UWV weten wat de ervaringen van Nederlandse uitkeringsgerechtigden zijn met grensarbeid in Duitsland. De uitkeringsgerechtigden zijn in dit geval de bijstandsgerechtigden en de WW-gerechtigden.

De opdrachtgever heeft aangegeven dat tevens een belangrijke aanleiding voor dit onderzoek is het 'Interprovinciaal Sectorplan Grensoverschrijdende Arbeid Duitsland en België' van het samenwerkingsverband: FNV, VNO-NCW/MKB, UWV en de provincies Zeeland, Noord Brabant, Limburg, Gelderland, Overijssel, Drenthe en Groningen. Het samenwerkingsverband wil met het sectorplan de kansen op arbeid die de Duitse en Belgische arbeidsmarkt bieden voor werkzoekenden in Nederland, ten volle benutten. FNV is hoofdaanvrager van het sectorplan. Het sectorplan is eind mei ingediend bij de minister van Sociale zaken en Werkgelegenheid. Doel van indiening van het sectorplan is om een financiële bijdrage te kunnen krijgen om op korte termijn een impuls te kunnen geven aan grensoverschrijdende arbeid.³⁰ Dit onderzoek kan bijdragen aan het in kaart laten brengen van knelpunten en succesfactoren op het gebied van grensarbeid wat gestimuleerd is door gemeenten en UWV.

1.2.1-Doel opdrachtgever

FNV komt op voor de belangen van haar leden, zowel collectief als individueel. Voor FNV is dit onderzoek voor de individuele belangenbehartiging van belang om met de uitkomst van het onderzoek de leden die te maken hebben met de eventuele sollicitatieplicht in Duitsland, of in Duitsland kunnen gaan werken in het kader van hun uitkering, goed te kunnen informeren en adviseren hierover. Voor wat betreft de collectieve belangenbehartiging is het onderzoek van belang op drie niveaus, namelijk de gemeenten, provincie en de landelijk overheid. FNV zit in adviserende organen zoals de SER (Sociaal Economische Raad) en de Stichting van de arbeid. Via de adviserende organen waar FNV bij is aangesloten, kan FNV de landelijke, provinciale en regionale overheid adviseren omtrent de problemen en belemmeringen op het gebied van grensarbeid die zijn geconstateerd. Gemeenten kunnen vervolgens met verordeningen maatwerk leveren en regelgeving opzetten over het al dan niet verplicht laten solliciteren van bijstandsgerechtigden in Duitsland. De provinciale overheid kan juridische kaders scheppen waardoor grensarbeid beter mogelijk wordt, bijvoorbeeld een duaal leerstelsel, diplomaerkenning of Duitse lessen. De landelijke overheid kan de

²⁸ 'Sollicitatieplicht bijstand ook in buitenland' NOS 13 januari 2015, www.nos.nl (zoek op *sollicitatieplicht bijstand ook in buitenland*).

²⁹ 'Gevolgen participatiewet', *Rijksoverheid* geraadpleegd op 12 januari 2015, www.rijksoverheid.nl (zoek op *alle onderwerpen, participatiewet, gevolgen participatiewet*).

³⁰ 'Grenzenloos werken' Interprovinciaal sectorplan Grensoverschrijdende arbeid Duitsland en België, samenwerkingsverband FNV VNO-NCW/MKB, UWV en samenwerkende provincies.

wetgeving aanpassen, waardoor nadelen die mensen ondervinden voor bijvoorbeeld hun pensioen of belasting kunnen worden opgeheven. Daarbij is het ook van belang dat de vakbonden (in Nederland en Duitsland) goede afspraken maken (met elkaar) in cao's en sociale plannen voor en over grensarbeiders.

1.4-Afbakening

1.4.1-Afbakening van het onderzoek

Het onderzoek richt zich tot uitkeringsgerechtigden in de Noord-Nederlandse grensregio's die te maken hebben (gehad) met grensarbeid in Noord-Duitsland middels invloed van gemeenten of het UWV. De uitkeringsgerechtigden zijn bijstandsgerechtigden en WW-gerechtigden. Daarbij richt dit onderzoek zich tot de gemeente, gezien de gemeente de Participatiewet uitvoert en daarmee de bijstandsuitkering. Ook richt dit onderzoek zich tot het UWV, gezien het UWV de uitvoerende organisatie is van de werkloosheidswet en daarmee dus de Werkloosheidsuitkering. Verder richt dit onderzoek zich alleen op UWV en gemeenten in Groningen en Drenthe, de afbakening van dit onderzoek richt zich namelijk tot de Noord-Nederlandse grensregio's. FNV-Groningen is gevestigd in Noord-Nederland en heeft te maken met de uitkeringsgerechtigden, gemeenten en UWV die hier woonachtig en gevestigd zijn. Het grensgebied van deze Nederlandse regio's is Noord-Duitsland, specifiek de deelstaat Niedersachsen, daarom richt dit onderzoek zich alleen op de deelstaat Niedersachsen. Reden is dat de verschillende deelstaten in Duitsland eigen wet- en regelgeving hebben en op dat gebied heel erg van elkaar kunnen verschillen, er kan dus niet worden uitgegaan van heel Duitsland in dit onderzoek.³¹

1.4.2-Grensarbeider

Dit onderzoek zal zich specifiek richten op grensarbeid. Grensarbeid wordt uitgevoerd door de grensarbeider. In dit geval is de grensarbeider de persoon die een WW- of bijstandsuitkering verkrijgt en vanuit die situatie over grens is gaan werken. Wat wordt nu precies onder een grensarbeider verstaan? In artikel 1F van EG verordening 883/2004 staat dit benoemd. Dit betreft een verordening omtrent sociale zekerheid. Gezien het onderzoek zich richt tot sociale zekerheid, namelijk de Werkloosheidswet en de Participatiewet, is dit een geschikte uitleg van een grensarbeider voor dit onderzoek. De verordening geeft de volgende uitleg omtrent de grensarbeider: *'eenieder 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.'*³² Meestal zal de persoon elke dag terugkeren naar het woonland, in dit geval Nederland. Het maakt hierbij niet uit of de persoon in loondienst is of niet. Een grensarbeider is wat anders dan een arbeidsmigrant. Een arbeidsmigrant gaat daadwerkelijk (voor een periode) wonen in het werkland.³³ Werk- en woonland zijn dan hetzelfde, terwijl bij een grensarbeider het woon- en werkland twee verschillende landen zijn.

1.4.3-De Werkloosheidswet

De Werkloosheidswet zal bij dit onderzoek worden betrokken. De Werkloosheidswet regelt namelijk de Werkloosheidsuitkering. Deze uitkering is specifiek bedoeld voor werknemers die hun baan verliezen. De Werkloosheidsuitkering is een tijdelijke uitkering om het verlies aan inkomen op te vangen die ontstaat in de periode tussen twee banen in.³⁴

³¹ Mondelinge toelichting van de opdrachtgever

³² 'Toelichting op de Europese basisverordening voor sociale zekerheid', versie: 2010, pg. 17 *Sociale verzekeringsbank* geraadpleegd op 18 februari 2015, www.svb.nl (zoek op *Verordening (EG) 883/2004, Bureau Duitse zaken-Nederlandse wetteksten, toelichting van CVA verordening (EG) 883/2004*),

³³ C. Douwen, C. Essers, M. Houwerzijl en J. Smits, *De Grensoverschrijdende werknemer*, Den Haag: SDU Uitgevers 2006. Pg. 89-90.

³⁴ 'WW-uitkering', *Rijksoverheid* geraadpleegd op 13 april 2015, www.rijksoverheid.nl (zoek op: *alle onderwerpen, subsidies, uitkeringen en toeslagen, WW-uitkering*).

1.4.4-Participatiewet

De Wet werk en Bijstand (hierna: Wwb) krijgt door het aangenomen wetsvoorstel Invoering Participatiewet³⁵ als nieuwe titel: Participatiewet. Deze wet wijzigt de Wwb, de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) en de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wajong). Het doel hiervan is om te komen tot één regeling voor de onderkant van de arbeidsmarkt. Met de Participatiewet wordt beoogd dat meer mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt een baan vinden en dat de verschillen tussen de Wwb, de Wsw en Wajong verdwijnen. De Gemeenten voeren de Participatiewet uit.³⁶ De specifieke wijzingen voor de Wwb is geregeld met de Wet maatregelen Wet werk en bijstand.³⁷ De inhoud van de Wwb bestaat dus nog wel, maar is opgenomen in de Participatiewet en is daarbij op enkele punten gewijzigd. Op 1 januari 2015 zijn zowel de Participatiewet, als de Wet maatregelen Wet werk en bijstand ingevoerd.³⁸ Beide wetten zijn van belang voor dit onderzoek en zullen daarom nader worden toegelicht. Wat betreft de Participatiewet, is alleen het voormalige Wwb gedeelte van toepassing. Het gedeelte omtrent de Wajong en Wsw is niet van toepassing en zal dan ook niet worden aangehaald.

1.5-Eerder onderzoek

Naast het recente onderzoek van de vier economen Marlet, Oumer, Pond en Van Woerkens, wat hierboven is benoemd, is er in 2013 ook een onderzoek gedaan naar grensarbeid in Duitsland.³⁹ Dit onderzoek is toegespitst op de belemmeringen en succesfactoren van grensarbeid aan de Duits-Nederlandse grens in het algemeen. Het onderzoek is voor het Kenniscentrum arbeid gedaan en uitgevoerd door een student van de Hanzehogeschool Groningen. Er wordt bij dit onderzoek ingegaan op de sociale zekerheden en op samenwerkingen tussen Nederlandse en Duitse gemeenten. Ook is er in 2014 onderzoek gedaan naar grensarbeid in Duitsland en de regelingen omtrent ziekte.⁴⁰ Dat is een onderzoek wat zich heeft toegespitst op een specifiek facet van de sociale zekerheid en de verschillen hiermee met de Duitse wetgeving. Verder loopt er op dit moment een onderzoek naar grensarbeid in Duitsland en de regelingen omtrent het salaris, toeslagen en vergoedingen. De resultaten hiervan zullen verwacht worden in juni van dit jaar. Van deze laatste twee onderzoeken is FNV ook de opdrachtgever (geweest). FNV heeft het brede onderwerp 'grensarbeid in Duitsland en sociale zekerheid' onderverdeeld in meerdere onderzoeken. De onderwerpen lopen erg uiteen en zijn te veelzijdig om in één onderzoek te doen. Het onderzoek van de vier economen is hierboven teruggekomen en is toegepast in dit onderzoek. De overige drie onderzoeken zijn niet direct voor dit onderzoek bruikbaar, de onderwerpen liggen in het verlengde van dit onderzoek. Ze zijn daarom wel benoemd, maar verder niet aangehaald.

1.6-Het onderzoek

1.6.1-Inleiding

In deze paragraaf zal worden weergegeven in welke fase van de interventiecyclus dit onderzoek zich bevindt. Er zal worden aangegeven wat de belangrijkste actoren zijn van dit onderzoek. Ook zal worden beschreven welk doel dit onderzoek heeft. Uit deze doelstelling vloeit de centrale onderzoeksvraag voort, deze vraag zal als rode draad fungeren in dit onderzoek. Om de centrale onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden, zijn er deelvragen opgesteld, deze zijn ook beschreven.

³⁵ Kamerstukken I 2013/14 33.161 nr. A .

³⁶ 'Invoering participatiewet', *Eerste kamer der staten generaal* geraadpleegd op 26 april 2015, www.eerstekamer.nl (zoek op: nr. 33.161).

³⁷ Kamerstukken II 2013/14 33.801 nr. 3, MvT.

³⁸ Besluit tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet maatregelen, de Invoeringswet Participatiewet e.a, Besluit van 4 juli 2014, artikel 1 sub a en c, *Stb.* 2014, 271

³⁹ 'Grensarbeid aan de Duits-Nederlandse grens', *Divosa* 18 februari 2013, www.divosa.nl (zoek op *onderzoeksrapport grensarbeid*).

⁴⁰ M.L. Dijkstra, 'Uber die grenze. Welke knelpunten en succesfactoren ervaren werknemers, werkgevers en belangenorganisaties bij ziekte en arbeidsongeschiktheid bij grensoverschrijdende arbeid in Duitsland?' Afstudeeronderzoek juni 2014.

Zie voor een schematische weergave van de opbouw van het onderzoek het onderzoeksmodel, welke is weergegeven in bijlage 7.

1.6.2-Interventiecycle

De interventiecyclus geeft de vijf fases van onderzoek weer. De eerste fase is de probleemstelling, waarbij een probleem wordt herkend en een probleemstelling wordt geformuleerd. Met de probleemstelling wordt het probleem omschreven. Vervolgens wordt er een diagnose opgesteld, waarbij wordt weergegeven wat de oorzaak is van het probleem, dit is fase twee. Dan volgt fase drie en kan er een ontwerp worden opgesteld, waarmee wordt weergegeven hoe het probleem kan worden verholpen en wat daarvoor gedaan moet worden. Daarna komt fase vier aan bod, de implementatie. Tot slot wordt de hele cyclus geëvalueerd en wordt weergegeven hoe de verschillende fases zijn doorlopen en of de ingreep geslaagd is. Niet elk onderzoek begint bij fase één. Een onderzoek kan bijvoorbeeld ook starten in fase twee als de probleemstelling al bekend is. Het hangt dus af van het onderzoek en het onderwerp in welke fase er wordt begonnen met het onderzoek.

Dit onderzoek bevindt zich in fase één van de interventiecyclus. Het probleem wordt namelijk vastgesteld. De vragen die nu spelen zijn onder andere: wat is het exacte probleem, voor wie is het een probleem en wat zijn de ontwikkelingen ten aanzien van het probleem? FNV wil weten hoe het precies zit met het al dan niet verplicht laten solliciteren of aan het werk helpen in Duitsland van uitkeringsgerechtigden. Wat het concrete probleem precies is en voor wie, zal met dit onderzoek duidelijk moeten worden.

1.6.3-Actoren

FNV is als opdrachtgever een belangrijke actor van dit onderzoek. Voor FNV is de uitkomst van dit onderzoek van belang voor de individuele en collectieve belangenbehartiging (zie het kopje 'De opdrachtgever'). Ook is dit onderzoek voor FNV van belang, gezien FNV hoofdaanvrager is van het Interprovinciaal Sectorplan Grensoverschrijdende Arbeid Duitsland en België. FNV-leden die een uitkering ontvangen en te maken hebben (gehad) of krijgen met al dan niet verplicht solliciteren of werken in Duitsland zijn daarbij ook actoren. De gemeenten en het UWV in Groningen en Drenthe zijn actoren van de uitkomst van dit onderzoek, gezien zij verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de Participatiewet en de Werkloosheidswet. Ook het kenniscentrum arbeid is een actor van dit onderzoek. FNV heeft dit onderzoek bij het kenniscentrum neergelegd om te laten uitvoeren. De uitkomst van een onderzoek naar een actueel onderwerp op het gebied van arbeid is voor het kenniscentrum relevant. Verder zijn indirect de provinciale overheid en de landelijke overheid actoren, gezien zij kunnen inspelen op de uitkomsten van dit onderzoek door onder andere wetgeving aan te passen.

1.6.4-Doelstelling

Het doen van aanbevelingen aan FNV omtrent de knelpunten en succesfactoren die naar voren komen bij het al dan niet verplicht laten solliciteren en aan het werk helpen van Nederlandse WW- en bijstandsgerechtigden in Duitsland, ten behoeve van de advisering aan haar leden en ten behoeve van de collectieve belangenbehartiging, door inzicht te geven in Europese regelgeving en rechtspraak met betrekking tot grensarbeid, door inzicht te geven in de rechten en plichten omtrent solliciteren voor WW-gerechtigden en bijstandsgerechtigden die voortvloeien uit de Participatiewet en de Werkloosheidswet, door inzicht te geven in de uitvoering van de Participatiewet en Werkloosheidswet door de gemeenten en het UWV in Groningen en Drenthe, gericht op wettelijke sollicitatieplicht en aan het werk helpen in Duitsland van WW- en bijstandsgerechtigden en de ervaringen hierbij en door inzicht te geven in de ervaringen van WW- en bijstandsgerechtigden die te maken hebben gehad met (verplicht) solliciteren of aan het werk zijn geholpen in Duitsland.

1.6.5-Centrale onderzoeksvraag

Welke knelpunten en succesfactoren komen naar voren bij het al dan niet verplicht laten solliciteren en aan het werk helpen van Nederlandse bijstands- en WW-gerechtigden in Duitsland door gemeenten en het UWV in Groningen en Drenthe?

1.6.6-Deelvragen

-Deelvragen gericht op de theorie

- 1-Wat staat vermeld in Europese wet- en regelgeving en jurisprudentie met betrekking tot grensarbeid?
- 2- Welke rechten en plichten vloeien voort uit de Werkloosheidswet voor de WW-gerechtigde met betrekking tot de sollicitatieplicht?
- 3-Welke rechten en plichten vloeien voort uit de Participatiewet voor de bijstandsgerechtigde met betrekking tot de sollicitatieplicht?

-Deelvragen gericht op de praktijk

- 1-Welke knelpunten en succesfactoren ervaren Noord-Nederlandse WW-gerechtigden bij de sollicitatie(verplichting) en het aan het werk worden geholpen in Duitsland in het kader van de Werkloosheidswet?
- 2-Welke knelpunten en succesfactoren ervaren Noord-Nederlandse bijstandsgerechtigden bij de sollicitatie(verplichting) en het aan het werk worden geholpen in Duitsland in het kader van de Participatiewet?
- 3-Wat zijn volgens gemeenten in Groningen en Drenthe de knelpunten en succesfactoren met betrekking tot het al dan niet verplicht laten solliciteren en aan het werk helpen in Duitsland van Nederlandse bijstandsgerechtigden?
- 4-Wat zijn volgens UWV de knelpunten en succesfactoren met betrekking tot al dan niet verplicht laten solliciteren en aan het werk helpen in Duitsland van Nederlandse WW-gerechtigden?

-Deelvraag gericht op de analyse

- Wat zijn de verschillen en overeenkomsten tussen de theorie en praktijk met betrekking tot de knelpunten en succesfactoren omtrent het al dan niet verplicht laten solliciteren en aan het werk helpen in Duitsland van uitkeringsgerechtigden in Groningen en Drenthe?

2. Methodologische verantwoording

2.1-Inleiding

In dit hoofdstuk zal worden verantwoord waarom bepaalde keuzes zijn gemaakt tijdens de uitvoering van dit onderzoek. Er is weergegeven waarom voor bepaalde theoretische bronnen zijn gekozen en hoe tot de onderzoeksobjecten en onderzoeksmethoden is gekomen. Tevens is weergegeven wat de betrouwbaarheid is van de onderzoeksresultaten met betrekking tot de onderzoeksobjecten. Tot slot is een terugblik weergegeven van het verloop van het onderzoek.

2.2-Theoretisch onderzoek

Om de theoriendeelvragen te kunnen beantwoorden, is een literatuuronderzoek uitgevoerd. Een literatuuronderzoek is een geschikte manier om het theoretisch kader uiteen te zetten, gezien uitvoerig onderzoek wordt gedaan naar theoretische bronnen. De theoretische bronnen zijn geselecteerd op het onderwerp van de bron en op actualiteit. Hierbij is gekeken naar de onderwerpen die in het onderzoek terugkomen, zoals de Participatiewet en Werkloosheidswet. Daarvoor is gezocht naar bronnen met het onderwerp sociale zekerheid, zoals het boek van S. Klosse, 'Sociale zekerheidsrecht'. Voor het Europese gedeelte van het onderzoek, is gekeken naar Europese regelgeving die van toepassing is op grensarbeid. Hiervoor is op zoek gegaan naar theoretische bronnen die daar wat over vermelden. Een voorbeeld is het boek van F. Amtenbrink & H.H.B. Vedder, 'Recht van de Europese Unie'. Ook is hierbij weer gelet op actualiteit van de bron. Daarbij is er gebruik gemaakt van jurisprudentie. Jurisprudentie is aangehaald om bepaalde, wettelijke bepalingen verder uit te kunnen diepen en om meer duidelijkheid te kunnen geven hierover. Een voorbeeld is een deel uit het theoretisch kader omtrent de Werkloosheidswet, in de tekst staat het volgende: 'Deze redenen worden alleen onder strenge voorwaarden geaccepteerd.' De term 'strenge voorwaarden' is in de wet niet verder uitgelegd, daarom is er een jurisprudentiebron gebruikt om hierover duidelijkheid te geven.

2.3-Praktijkgericht onderzoek

2.3.1-Onderzoeksmethode

Beantwoording van de praktijkdeelvragen heeft plaatsgevonden door middel van het afnemen van interviews. Er is gekozen voor het afnemen van interviews, omdat er specifieke en meer diepgaande antwoorden nodig zijn. Het afnemen van enquêtes zou in dit geval niet werken, gezien er dan te oppervlakkige informatie wordt gegeven. Er worden dan vooral 'ja' en 'nee' antwoorden gegeven, terwijl het doel van dit praktijkonderzoek juist is om de ervaringen van respondenten te weten te komen.

2.3.2-Keuze voor de onderzoeksobjecten

De onderzoeksobjecten zijn: bijstandsgerechtigden en WW-gerechtigden die te maken hebben (gehad) met al dan niet verplicht solliciteren of aan het werk geholpen zijn in Duitsland. Het gaat hier specifiek om de WW- en bijstandsgerechtigden uit de gemeente Groningen of Drenthe, gezien dit onderzoek zich richt op de grensregio's van Noord-Nederland. Tevens zijn de onderzoeksobjecten UWV en gemeenten in Groningen en Drenthe. De opdrachtgever heeft specifiek aangegeven welke gemeenten en welk UWV van belang kunnen zijn voor dit onderzoek en waar de opdrachtgever meer over wil weten. Hieronder zullen de onderzoeksobjecten nader worden toegelicht.

2.3.3-WW-gerechtigden en bijstandsgerechtigden

Vier uitkeringsgerechtigden zijn geïnterviewd, waarvan twee bijstandsgerechtigden en twee WW-gerechtigden. Het plan was om met minimaal acht uitkeringsgerechtigden een interview te houden. Dus vier WW-gerechtigden en vier bijstandsgerechtigden. Het is helaas niet gelukt om voldoende respondenten te vinden. De vier respondenten waar wel een interview mee is gehouden, zijn verkregen via een oproep die geplaatst is op de FNV website en via vakbondsconsulenten van FNV. Ook is geprobeerd om onder andere via UWV, via gemeenten en via uitzendbureaus respondenten te verkrijgen. Hier is heel erg veel tijd in gestoken, helaas heeft het niet het gewenste resultaat gehad.

en zijn er vier grensarbeiders geïnterviewd. Ook was het knelpunt dat sommige mensen niet openstonden voor een interview, of niet geschikt waren om te interviewen. Belangrijk is namelijk dat de respondenten uitkeringsgerechtigd zijn of zijn geweest en vanuit die positie in Duitsland zijn komen werken. Wanneer dat niet het geval was, vielen deze respondenten helaas af en dat is meerdere keren gebeurd.

-Betrouwbaarheid van de interviews

Gezien er twee respondenten zijn geïnterviewd per onderzoeksobject (de WW-gerechtigde of de bijstandsgerechtigde), kan er gesteld worden dat er met dit onderzoek een indruk is gegeven van de ervaringen omtrent grensarbeid in Duitsland en de invloed van gemeenten en het UWV hierop. Voor een echt betrouwbaar resultaat hadden toch meer bijstands- en WW-gerechtigden geïnterviewd moeten worden, zodat er meer ervaringen verworven konden worden, of identieke ervaringen versterkt konden worden. Daarbij kon er niet echt een vergelijking gemaakt worden, omdat daarvoor te weinig input is verworven. Voor de onderzoeksresultaten van dit onderzoek betekent dit dat er een aantal ervaringen van grensarbeiders zijn meegenomen, maar dat deze informatie niet dekkend genoeg is om te spreken van de ervaringen van de gehele groep grensarbeiders.

2.3.4-Gemeenten en UWV

Voor de gemeenten en UWV als onderzoeksobject is gekozen, is om inzicht te krijgen in de uitvoering van de Participatiewet en de Werkloosheidswet. De opdrachtgever heeft specifiek drie gemeenten en een UWV aangegeven om te betrekken bij het praktijkonderzoek. De opdrachtgever wil namelijk weten hoe deze gemeenten en dit UWV in de praktijk uitvoering geven aan het stimuleren of al dan niet verplichten van uitkeringsgerechtigden om te solliciteren en werken in Duitsland en wat de ervaringen hierbij zijn. De opdrachtgever heeft aangegeven dat een bepaalde gemeente en UWV bezig zijn met projecten om uitkeringsgerechtigden in Duitsland aan het werk te krijgen. Tevens heeft de opdrachtgever aangegeven dat veel uitkeringsgerechtigden uit een andere gemeente al werken over de grens in Duitsland. Verder is er een gemeente die te maken heeft met de voormalige werknemers van het inmiddels failliete bedrijf Aldel. Dit zijn opvallende feiten waar de opdrachtgever meer over wil weten. Tijdens de uitvoer van dit onderzoek is er een vierde gemeente bij gekomen. Uit interviews is gebleken dat deze gemeente zich ook bezig houdt met grensarbeid in Duitsland en dat deze gemeente veel samenwerkt met een gemeente waarmee al een interview zou worden gehouden. Daarom is besloten om een gezamenlijk interview te doen met sleutelfiguren van deze beide gemeenten. Alle sleutelfiguren van de gemeenten hebben in hun functie te maken met grensarbeid in Duitsland. De functies van de sleutelfiguren zijn accountmanager, teamleider van de afdeling werkgeversdienstverlening of wethouder.

Er is met een sleutelfiguur van één UWV een interview gehouden. Deze persoon heeft als functie Eures-adviseur en is gestationeerd bij dit UWV. Het plan was om wellicht nog een UWV bij het onderzoek te betrekken. De sleutelfiguur van het UWV waar een interview mee is gehouden, heeft aangegeven dat de UWV's in Nederland een landelijk beleid hebben omtrent grensarbeid. Het beleid is dus bij elk UWV hetzelfde wat betreft grensarbeid. Wel hebben sommige UWV's natuurlijk meer te maken met grensarbeid, gezien de ligging en is dan ook actiever op dit gebied. Echter moesten er keuzes gemaakt worden en vanwege het tijdsbestek is besloten om het bij één UWV te laten. Reden hiervoor was dat gebleken is dat er bij gemeenten veel meer speelt omtrent grensarbeid en de mogelijkheid tot verplichten en gemeenten heel erg kunnen verschillen hierover qua beleid. Daarom is er, zoals hierboven al is aangegeven, een vierde gemeente bij het onderzoek betrokken in plaats van nog een UWV.

-Betrouwbaarheid van de onderzoeksresultaten

-Er kan gesteld worden dat de resultaten van de interviews met sleutelfiguren van gemeenten een redelijk betrouwbaar beeld hebben gegeven van de ervaringen van gemeenten bij grensarbeid in Duitsland. Zoals de sleutelfiguren van de gemeenten zelf al aangaven, kan het beleid omtrent

grensarbeid per gemeente verschillen. Echter kwamen er bij alle vier interviews dezelfde grote lijnen naar voren in de beantwoording van de vragen. De belemmeringen en knelpunten kwamen in grote lijnen bij alle gemeenten overeen. Zoals hierboven al is aangegeven, is de keuze gemaakt om een interview te houden met een sleutelfiguur van één UWV. Dit UWV is specifiek gekozen, omdat de opdrachtgever meer wilde weten over het beleid van dit UWV. Er kan gesteld worden dat dit interview een betrouwbaar beeld geeft van het beleid van dit specifieke UWV, hetgeen de opdrachtgever ook wilde.

2.3.4-Interview met expert

Naast de vier onderzoeksobjecten, is er ook met een expert een interview gehouden. Deze expert is werkzaam als Eures-adviseur bij het EDR (Eems Dollard regio). Deze Eures-expert geeft advies aan personen die vragen hebben omtrent grensarbeid. Tijdens de uitvoer van dit onderzoek is er contact geweest met deze expert, er is gebleken dat deze expert ontzettend veel weet over grensarbeid in Duitsland en alle facetten die daarbij een rol spelen. Daarbij komt deze persoon veel in aanraking met Nederlandse uitkeringsgerechtigden die vragen hebben over grensarbeid in Duitsland. Er is besloten om met deze expert een interview te houden, om ook zijn visie en ervaringen weer te kunnen geven. Er is geen vergelijking gehouden met de andere interviews, gezien deze expert niet tot de onderzoeksobjecten behoort. Deze expert geeft een meerwaarde voor dit onderzoek, omdat hij buiten gemeenten en UWV staat en in die zin vanuit een andere hoek ervaringen en visies heeft kunnen delen.

2.3-Terugblik op het onderzoek

Terugkijkend op het onderzoek, is het theoretisch gedeelte in principe naar behoren verlopen. Wel was het in het begin erg zoeken naar een juiste afbakening. Wat moet er wel en niet bij het onderzoek betrokken worden en wat is wel en niet van belang? Dat was in het begin best lastig. Naar gelang het onderzoek vorderde, kwam er steeds meer relevantie en diepgang in de tekst en werden bepaalde principes ook steeds duidelijker. Hoe het nou bijvoorbeeld zit met de verhouding tussen de Wet werk en bijstand en de nieuwe Participatiewet. Uiteindelijk is een juiste afbakening kunnen maken van het theoretisch onderzoek en is er ook genoeg diepgang gekomen. Het praktijkgericht onderzoek is op sommige punten moeizamer verlopen. Zoals hierboven is aangegeven, is erg veel tijd gestoken in het zoeken naar genoeg respondenten die grensarbeider zijn (geweest). Dit is helaas niet gelukt, ondanks de hoeveelheid tijd en moeite die hiervoor gedaan is. Alle middelen die zijn aangereikt, werden gebruikt om respondenten te krijgen. Op een gegeven moment liep het onderzoek naar een einde toe en moest het besluit worden gemaakt om het bij vier respondenten te houden. Het was fijn geweest als dit beter had kunnen gaan, met name voor de betrouwbaarheid van het de onderzoeksresultaten. Er kon niet echt een goede vergelijking gemaakt worden, omdat daarvoor te weinig input was. Daarom is gesteld dat er een indruk is gegeven van de ervaringen van grensarbeiders die vanuit een uitkeringspositie in Duitsland zijn komen werken.

3. Theoretisch kader

1. Inleiding

In dit hoofdstuk worden de theoretische deelvragen die voortvloeien uit de centrale onderzoeksvraag beantwoord. Voor deelvraag één is gekeken naar wat staat vermeld in Europese wet- en regelgeving en jurisprudentie over grensarbeid. Voor deelvraag twee is uitgezocht welke rechten en plichten er uit de Werkloosheidswet voortvloeien voor de WW-gerechtigde met betrekking tot de sollicitatieplicht. Welke rechten en plichten er voortvloeien uit de Participatiewet voor de bijstandsgerechtigde met betrekking tot de sollicitatieplicht is met beantwoording van deelvraag drie aan bod gekomen. Tot slot zijn de onderzoekspunten die voortvloeien uit het theoretisch onderzoek aangegeven, deze punten zijn meegenomen in het praktijkgericht onderzoek.

• Deelvraag 1-wat staat vermeld in Europese wet- en regelgeving en jurisprudentie met betrekking tot grensarbeid?

2. Europese regelgeving

2.1-Inleiding

Europa kent een interne markt, wat kan worden omschreven als een ruimte zonder grenzen. De nationale grenzen bestaan natuurlijk nog wel en behouden hun politieke functie, maar door de interne markt hebben de landsgrenzen hun economische functie verloren en is één grote Europese markt ontstaan.⁴¹ Doordat de economische grenzen zijn verdwenen, worden alle nationale markten samengesmolten tot één Europese markt. Op die manier kan het verkeer van goederen, diensten, kapitaal en personen vrij circuleren op deze Europese markt.⁴² Het is daarbij belangrijk dat het verkeer van goederen, diensten, kapitaal en personen bevrijd is van belemmeringen die het vrije verkeer kunnen tegengaan.⁴³ Het vrije verkeer van personen heeft voornamelijk betrekking op werknemers die in een ander EU-land gaan werken.⁴⁴ Op de Nederlandse grensarbeider die in Duitsland gaat werken is dus het vrije verkeer van personen van toepassing. Het vrije verkeer van personen en de maatregelen die belemmeringen van het vrije verkeer tegengaan zullen daarom hieronder nader worden toegelicht.

2.2-Vrij verkeer van personen

2.2.1-Begrip Werknemer

Het belangrijkste onderdeel van het vrije verkeer van personen is het vrije verkeer van werknemers. Het Verdrag betreffende de werking van de Europese unie⁴⁵ (hierna: VwEU) regelt in art. 45 het vrije verkeer van werknemers. De term 'werknemer' wordt echter nergens gedefinieerd in het VwEU, het Europese hof van Justitie heeft wel een definitie gegeven in haar uitspraak van 3 juli 1986.⁴⁶ *'Een objectieve definitie van de term werknemer is de persoon die verplicht is om diensten te verrichten voor een ander tegen een financiële beloning en die onderworpen is aan de leiding en controle van die ander omtrent de wijze hoe de arbeid gedaan moet worden.'*⁴⁷ Het is belangrijk dat er één definitie is voor de gehele EU. Als dit niet het geval zou zijn, zouden de EU-landen verschillende definities ten opzichte van elkaar kunnen geven.⁴⁸ In het Nederlands recht heeft het begrip 'werknemer' een hele andere context dan in het Europees recht. Wanneer het VwEU van toepassing is, gaat het niet meer om het recht van de lidstaten, maar om het Europees recht en moet het Europese begrip worden toegepast.⁴⁹

⁴¹ R. Barents, *Europees recht*, Groningen/Houten: Noordhoff uitgevers 2012, pg. 51-52.

⁴² R. Barents, *Europees recht*, Groningen/Houten: Noordhoff uitgevers 2012, pg. 55.

⁴³ R. Barents, *Europees recht*, Groningen/Houten: Noordhoff uitgevers 2012, pg. 55.

⁴⁴ R. Barents, *Europees recht*, Groningen/Houten: Noordhoff uitgevers 2012, pg. 57.

⁴⁵ S. Klosse, *Sociale zekerheidsrecht*, Deventer: Kluwer 2012, pg. 626.

⁴⁶ HvJ EG 3 juli 1986 nr. 66/85 ECLI:EU:C:1986:284

⁴⁷ J. Fairhurst, *Law of the European union*, Essex (England): Pearson Education Limited, 2010, pg. 359.

⁴⁸ J. Fairhurst, *Law of the European union*, Essex (England): Pearson Education Limited, 2010, pg. 359.

⁴⁹ W.T. Eijssbouts, J.H. Jans, A. Prechal, I.A.J. Senden e.a., *Europees recht algemeen deel*, Groningen: Europa Law Publishing 2012, pg. 73

2.2.2-Vrije verkeer van werknemers

Art. 45 van het VwEU is een uitwerking van de algemene discriminatieregeling van art. 18 VwEU, die benoemt dat elke discriminatie op grond van nationaliteit verboden is.⁵⁰ Wat regelt het VwEU omtrent het vrije verkeer van werknemers wat tevens van toepassing is op de grensarbeider? Lid 1 van art. 45 VwEU benoemt dat het verkeer van werknemers binnen de Europese unie vrij is.⁵¹ Wat dat precies inhoudt, wordt in lid 2 van art. 45 VwEU omschreven.⁵² Lid 2 omschrijft dat werknemers niet mogen worden gediscrimineerd op grond van de nationaliteit wat betreft de werkgelegenheid, beloningen en overige arbeidsvoorwaarden.⁵³ Werknemers uit andere lidstaten moeten dezelfde beloning krijgen als de werknemers uit de eigen lidstaat en moeten dezelfde arbeidsvoorwaarden krijgen.⁵⁴ Het verbod uit art. 45 lid 2 VwEU geldt voor zowel de overheden van de lidstaten als voor particuliere werkgevers. Indien bijvoorbeeld een cao een dergelijk onderscheid maakt, dan is deze bepaling van rechtswege nietig.⁵⁵ Lid 3 sub a en b van art. 45 VwEU benoemt nog dat de werknemer vrij is om in te gaan op een feitelijk aanbod tot tewerkstelling in een ander land en vrij is om zich te verplaatsen op het grondgebied van de lidstaten.⁵⁶

2.2.3-EU-Verordening betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de unie.

Verordening 492/2011⁵⁷ (hierna: verordening) is van toepassing, gezien deze verordening het vrije verkeer van werknemers binnen de Unie verder uitwerkt. Hieronder zal worden ingegaan op de regelingen uit de verordening die van toepassing zijn op de grensarbeider. In de aanhef van de verordening staat dat het Europees parlement en de Raad van de Europese Unie onder andere de volgende punten overwegen.⁵⁸ In overweging 2 staat dat het vrije verkeer van werknemers binnen de EU moet worden gewaarborgd. De verwezenlijking van dit doel houdt in dat elke discriminatie op grond van nationaliteit, tussen de werknemers van de lidstaten, wat betreft de werkgelegenheid, beloningen en overige arbeidsvoorwaarden moet worden afgeschaft. Dit discriminatieverbod is ook genoemd in art. 45 lid 2 VwEU. Daarbij hebben onderdanen van een lidstaat het recht om zich vrij binnen de EU te verplaatsen en om in een andere lidstaat arbeid in loondienst te mogen verrichten. Overweging 4 geeft aan dat het vrije verkeer een fundamenteel recht is van werknemers binnen de EU. Daarbij moet de EU het recht bevestigen van alle werknemers om de arbeid van hun keuze binnen de EU te verrichten. In overweging 5 wordt benoemd dat het recht op vrij verkeer wordt toegekend aan zowel werknemers in loondienst, seizoenarbeiders als grensarbeiders. Overweging 7 beschrijft dat het beginsel van non-discriminatie tussen werknemers van de Unie inhoudt dat voor alle onderdanen van de lidstaten dezelfde voorrang geldt als voor de nationale werknemers met betrekking tot tewerkstelling.

Verder bepaalt art. 5 van de verordening dat een onderdaan van een lidstaat die op het grondgebied van een andere lidstaat werk zoekt, dezelfde bijstand ontvangt die arbeidsbureaus van die lidstaat verlenen aan eigen onderdanen die werk zoeken.⁵⁹ Art. 6 van de verordening geeft aan dat het in dienst nemen en werven van een onderdaan van een andere lidstaat, niet afhankelijk mag zijn van medische criteria, beroepsriteria of andere criteria die op grond van nationaliteit discriminerend kunnen zijn ten opzichte van de criteria die gelden voor onderdanen van de eigen lidstaat die dezelfde werkzaamheden uitoefenen.⁶⁰ Art. 7 lid 1 van de verordening bepaalt dat de werknemer op grondgebied van een andere lidstaat niet mag worden gediscrimineerd op grond van nationaliteit en anders behandeld mag worden dan de nationale werknemers van die lidstaat. Dit betreft alle

⁵⁰ J. Fairhurst, *Law of the European union*, Essex (England): Pearson Education Limited, 2010, pg. 355.

⁵¹ R. Barents, *Europees recht*, Groningen/Houten: Noordhoff uitgeverij 2012, pg. 225.

⁵² W.T. Eijssbouts, J.H. Jans, A. Prechtal, L.A.J. Senden, *Europees recht algemeen deel*, Groningen: Europa law publishing 2012, pg. 79.

⁵³ Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie 2012/C 326/01.

⁵⁴ R. Barents, *Europees recht*, Groningen/Houten: Noordhoff uitgeverij 2012, pg. 228.

⁵⁵ R. Barents, *Europees recht*, Groningen/Houten: Noordhoff uitgeverij 2012, pg. 230.

⁵⁶ R. Barents, *Europees recht*, Groningen/Houten: Noordhoff uitgeverij 2012, pg. 226.

⁵⁷ Verordening (EU) nr. 492/2011.

⁵⁸ Verordening (EU) nr. 492/2011, aanhef.

⁵⁹ Verordening (EU) nr. 492/2011, artikel 5.

⁶⁰ Verordening (EU) nr. 492/2011, artikel 6.

voorwaarden omtrent de tewerkstelling en arbeid en met name op het gebied van beloning, ontslag en de weder-inschakeling of wedertewerkstelling.⁶¹ Lid 2 geeft aan dat de werknemer uit een andere lidstaat dezelfde fiscale en sociale voordelen geniet als de werknemer van de eigen lidstaat.⁶² Wat in lid 4 wordt bepaald is ook van belang voor de grensarbeider. Hierin wordt benoemd dat bepalingen op grond van een cao of een individuele arbeidsovereenkomst inzake het aanvaarden van arbeid, de tewerkstelling, de beloning, voorwaarden voor ontslag en de overige arbeidsvoorwaarden van rechtswege nietig zijn indien er discriminerende voorwaarden ten opzichte van de eigen werknemers zijn vastgesteld of toegestaan.⁶³

2.2.4-Gerechvaardigde taaleis

In art. 3 lid 1 aanhef en sub a van de bovenstaande verordening wordt verder benoemd dat bepalingen van een lidstaat die wettelijk of bestuursrechtelijk geregeld zijn en de administratieve handelingen van een lidstaat, niet van toepassing zijn wanneer dit de aanbidding van werk en aanvragen om werk de toegang tot arbeid in loondienst en de uitoefening daarvan beperkt voor onderdanen uit een andere lidstaat, terwijl die beperkingen niet gelden voor eigen onderdanen. Sub b van dit artikel benoemt dat dit tevens het geval is wanneer de betreffende handeling niet directe discriminatie tot gevolg heeft en de toepassing van de handeling ervan niet discriminerend is naar nationaliteit, maar dat uiteindelijk discriminatie naar nationaliteit wel het doel of het gevolg is. Dit wordt verkapte discriminatie genoemd. Verkapte discriminatie houdt namelijk in dat een bepaalde regeling geen specifiek beroep doet op een ontoelaatbaar onderscheidscriterium, maar een beroep doet op onderscheidscriteria die niet verboden zijn. Deze niet verboden onderscheidscriteria hebben echter wel de gevolgen die samenhangen met het ontoelaatbare criterium.⁶⁴

In de laatste alinea van lid 1 van art. 3 van de bovengenoemde verordening staat een uitzondering op de regel van de aanhef, namelijk de gerechtvaardigde taaleis. Niet gerechtvaardigde taaleisen zijn een vorm van verkapte discriminatie en vallen dus niet onder de uitzondering. De eis dat bijvoorbeeld een werknemer die in Duitsland werkt de Duitse taal machtig moet zijn, lijkt op het eerst gezicht niet discriminerend voor andere nationaliteiten. Er wordt niet specifiek een andere nationaliteit buitengesloten, dat zou namelijk open discriminatie zijn. Toch kan deze regeling meer negatieve gevolgen hebben voor werknemers uit andere lidstaten dan voor de Duitse werknemers zelf, omdat zij eigenlijk al een voorsprong hebben wat betreft de taaleis. Het doel is niet discriminatie, maar het uiteindelijke gevolg is dus wel dat er andere nationaliteiten worden gediscrimineerd.⁶⁵ De uitzondering voor de taaleis geldt alleen wanneer de taaleis noodzakelijk is wegens de aard van de te verrichten arbeid. Er bestaat geen noodzaak wanneer bijvoorbeeld Duitsland zou stellen dat een werknemer in Duitsland de Duitse taal machtig moet zijn. Alleen die reden is niet voldoende noodzaak voor rechtvaardiging. Op deze manier kan eenvoudig de Duitse arbeidsmarkt wordt afgesloten en dat is juist niet de bedoeling.⁶⁶ Een voorbeeld waarin de noodzaak wel werd erkend is het arrest Groener.⁶⁷ De zaak betrof een Nederlandse docent die in Ierland tekenles gaf. Alle lessen en lesmateriaal waren in het Engels, doch moest zij van de overheid het Iers machtig zijn. Zij ging hiertegen in beroep. Het Hof oordeelde in eerste instantie dat de taaleis niet noodzakelijk was. Echter overwoog het Hof later dat in dit geval de Ierse taal de officiële taal is, maar niet iedereen in Ierland de Ierse taal machtig is en de overheid in Ierland een stimuleringsbeleid voerde ten aanzien van de Ierse taal. Die gevallen waren in deze specifieke zaak doorslaggevend voor het oordeel dat de Ierse taal noodzakelijk was voor de te verrichten arbeid.⁶⁸ De rechtsregel die het Europese hof met dit arrest geeft, is dat het beroep docent een beroep is van dien aard, dat een taaleis gerechtvaardigd is, mits de vereiste talenkennis deel uitmaakt van een

⁶¹ Verordening (EU) nr. 492/2011, artikel 7.

⁶² Verordening (EU) nr. 492/2011, artikel 7.

⁶³ Verordening (EU) nr. 492/2011, artikel 7.

⁶⁴ K. Lenaerts & P. van Nuffel, *Europees recht*, Antwerpen: Maklu 2007, pg. 92

⁶⁵ F. Amtenbrink & H.H.B. Vedder, *Recht van de Europese Unie*, Den Haag: Boom juridische uitgevers 2013, pg. 257.

⁶⁶ F. Amtenbrink & H.H.B. Vedder, *Recht van de Europese Unie*, Den Haag: Boom juridische uitgevers 2013, pg. 290.

⁶⁷ HvJ EG 28 november 1989 nr. C-379/87

⁶⁸ F. Amtenbrink & H.H.B. Vedder, *Recht van de Europese Unie*, Den Haag: Boom juridische uitgevers 2013, pg. 290-291.

beleid tot bevordering van de nationale taal, welke ook de officiële taal is en de vereiste talenkennis op evenredige en niet discriminerende wijze wordt gehanteerd.⁶⁹

2.2.6-Uitspraak Europese Hof van Justitie

Het Europese Hof van Justitie heeft de artikelen 45 lid VwEU en 7 lid 1 van verordening 492/2011 aangehaald in haar uitspraak van 5 december 2013.⁷⁰ Deze uitspraak richt zich tot een verzoek om een prejudiciële beslissing betreffende de uitleg van art. 45 VwEU en art. 7 lid 1 van verordening 492/2011. Deze uitspraak is aangehaald, zodat er uitleg kan worden gegeven over een aantal artikelen uit de verordening en uit het VwEU en de samenhang tussen beide regelgevingen kan worden weergegeven.

Het verzoek tot de prejudiciële beslissing is ingediend in het kader van een geding tussen de 'Zentralbetriebstat dergemeinnützigen Salzburger Landeskliniken Betriebs GmbH' (groepsondernemingsraad van de charitatieve ziekenhuizen van het land Salzburg) en het land Salzburg. Het geding betrof het slechts gedeeltelijk in aanmerking nemen van de tijdvakken van beroepsactiviteit die door werknemers van het land Salzburg bij een andere werkgever zijn vervuld, voor de berekening van het salaris van deze werknemers.⁷¹ De verwijzende rechter constateerde dat een bepaalde regeling van het land Salzburg, voor de vaststelling van de peildatum voor de overgang van de werknemers van de SALK⁷² naar de volgende salarisgroep, een onderscheid maakte naargelang de werknemers altijd voor de diensten van het land Salzburg hebben gewerkt, of ook voor andere werkgevers hebben gewerkt dan werkgever van dit land. Voor de eerste categorie werknemers werden de tijdvakken van de beroepsactiviteit volledig in aanmerking genomen. Echter werden voor de tweede categorie werknemers de tijdvakken van beroepsactiviteit die zij hebben vervuld voordat zij werkzaam waren in het Land Salzburg slechts voor 60% in aanmerking genomen. Daarbij werden werknemers die hun loopbaan in het Land Salzburg startten in een hogere salarisgroep ingedeeld dan werknemers die bij andere werkgevers buiten het land Salzburg een vergelijkbare en even lange beroepservaring hebben opgedaan.⁷³

De uitleg die het Europese hof van Justitie in deze uitspraak geeft omtrent art. 45 VwEU en art. 7 van verordening 492/2011 is als volgt.⁷⁴ Art. 45 lid 2 VwEU verbiedt elke discriminatie op grond van nationaliteit tussen de werknemers van de lidstaten omtrent werkgelegenheid, beloning en andere arbeidsvoorwaarden. Art. 7 lid 2 van de verordening geeft deze non-discriminatieregels specifiek weer voor arbeid en arbeidsvoorwaarden en moet daarom op gelijke wijze worden uitgelegd als art. 45 lid 2 VwEU.⁷⁵ Zowel art. 45 VwEU als art. 7 van verordening 492/2011 verbiedt niet alleen directe discriminatie op grond van nationaliteit, maar ook verkapt discriminatie.⁷⁶ Alle bepalingen van het VwEU en de verordening hebben als doel om het de onderdanen van de lidstaten gemakkelijker te maken op het grondgebied van de Unie om een beroep uit te oefenen. Daarbij verbiedt het VwEU en de verordening regelingen die de onderdanen zouden kunnen benadelen, wanneer zij op het grondgebied van een andere lidstaat een economische activiteit willen verrichten.⁷⁷ De regelingen betreffende het vrije verkeer van goederen, diensten, personen en kapitaal vormen fundamentele regels voor de Unie. Elke belemmering van deze vrijheid, hoe gering ook, is verboden.⁷⁸

Wat betreft het geding is de vaststelling van de peildatum voor overgang naar een hogere salarisgroep een factor die het loon van werknemers beïnvloedt en dus valt binnen de werkingsfeer

⁶⁹ HvJ EG 28 november 1989 nr. C-379/87

⁷⁰ HvJ EU 5 december 2013 nr. C-514/12

⁷¹ HvJ EU 5 december 2013 nr. C-514/12, Ro. 2.

⁷² SALK is een holding voor drie ziekenhuizen en andere instellingen die alle in het Land Salzburg zijn gelegen en waarvan het Land Salzburg, verweerder in het hoofdgeding, de enige aandeelhouder is.

⁷³ HvJ EU 5 december 2013 nr. C-514/12, Ro. 13.

⁷⁴ HvJ EU 5 december 2013 nr. C-514/12, Ro. 23.

⁷⁵ HvH EU 26 oktober 2006, Commissie/Italië, C-371/04.

⁷⁶ HvJ EU 5 december 2013 nr. C-514/12, Ro. 25.

⁷⁷ HvJ EU 5 december 2013 nr. C-514/12, Ro. 32.

⁷⁸ HvJ EU 5 december 2013 nr. C-514/12, Ro. 34.

van de artikelen 45 VwEU en art. 7 van de verordening.⁷⁹ Een nationale regeling zoals in het geding kan het vrije verkeer belemmeren, wat in beginsel verboden is door art. 45 VwEU en art. 7 van verordening 492/2011.⁸⁰ Zo'n nationale maatregel kan alleen toelaatbaar zijn wanneer deze een in het verdrag benoemde, legitieme doelstelling nastreeft of rechtvaardiging vindt in dwingende redenen van algemeen belang. In zo'n geval moet de toepassing van de maatregel geschikt zijn om de verwezenlijking van de doelstelling die wordt nagestreefd te verzekeren en daarbij niet verder te gaan dan voor het bereiken van deze doelstelling noodzakelijk is.⁸¹ Het Europese hof van Justitie heeft op de prejudiciële vraag het volgende antwoord gegeven. Art. 45 VwEU en art. 7 lid 1 van verordening 492/2011 moeten aldus worden uitgelegd dat zij in de weg staan aan een nationale regeling die bepaalt dat de vaststelling van de peildatum voor de overgang van werknemers, die werkzaam zijn bij een lokale overheid, naar hogere salarisgroepen van hun categorie, waarbij de tijdvakken van ononderbroken beroepsactiviteit bij deze lokale overheid volledig worden meegenomen, terwijl het tijdvak van een ander beroepsactiviteit slechts gedeeltelijk worden meegenomen.⁸²

•Deelvraag 2-Welke rechten en plichten vloeien voort uit de Werkloosheidswet voor de WW-gerechtigde met betrekking tot de sollicitatieplicht?

3.De werkloosheidswet

3.1-Inleiding

Via de sociale zekerheid in Nederland wordt geprobeerd om de inkomensgevolgen van werkloosheid op te vangen. Voor werknemers is hiervoor de Werkloosheidswet (hierna: WW) de belangrijkste regeling.⁸³ Het UWV is de belangrijkste uitvoeringsinstantie van de WW.⁸⁴ Het doel van de WW is om verzekering te bieden tegen de financiële gevolgen van werkloosheid.⁸⁵ De WW is er voor een uitkering bij werkloosheid na beëindiging van een dienstverband. Ook kan in sommige gevallen een WW-uitkering worden verstrekt tijdens een dienstverband, bijvoorbeeld bij werktijdverkorting.⁸⁶ Voor de WW-gerechtigde vloeien er een aantal verplichtingen uit de WW voort. Dit zijn onder andere de medewerkingsverplichtingen die staan benoemd in de artikelen 24, 25 en 26 WW. De medewerkingsverplichtingen hebben als doel het voorkomen en verminderen van werkloosheid. Ze bestaan uit de verplichting voor de WW-gerechtigde om te voorkomen dat hij verwijtbaar werkloos wordt of blijft (art. 24 lid 1 sub a WW) en de verplichting om te solliciteren en passende arbeid te aanvaarden (art. 24 lid 1 sub b WW).⁸⁷ Voor dit onderzoek zal er alleen worden ingegaan op de verplichting die voortvloeit uit art. 24 lid 1 sub b WW, de verplichting om zo spoedig mogelijk werk te vinden en daarvoor te solliciteren en passende arbeid te aanvaarden. De wettelijke verplichtingen omtrent passende arbeid, wat onder passende arbeid wordt verstaan en de regelingen omtrent solliciteren zal hieronder worden beschreven.

3.2-Passende arbeid

3.2.1-Wat wordt onder passende arbeid verstaan?

In art. 24 lid 3 WW staat wat in het kader van de WW onder passende arbeid wordt verstaan: *'alle arbeid die voor de krachten en bekwaamheden van de werknemer is berekend, tenzij aanvaarding om redenen van lichamelijke, geestelijke, of sociale aard niet van hem gevergd kan worden'*.⁸⁸

⁷⁹ HvJ EU 5 december 2013 nr. C-514/12, Ro. 24.

⁸⁰ HvJ EU 5 december 2013 nr. C-514/12, Ro. 35.

⁸¹ HvJ EU 5 december 2013 nr. C-514/12, Ro. 36.

⁸² HvJ EU 5 december 2013 nr. C-514/12.

⁸³ G.J. Vonk, *Hoofdzaken socialezekerheidsrecht*, Deventer: Kluwer 2013, pg. 110.

⁸⁴ G.J. Vonk, *Hoofdzaken socialezekerheidsrecht*, Deventer: Kluwer 2013, pg. 127.

⁸⁵ B. de Pijper, *Wegwijzer werkloosheidswet*, Deventer: Kluwer 2008, pg. 21.

⁸⁶ G.J. Vonk, *Hoofdzaken socialezekerheidsrecht*, Deventer: Kluwer 2013, pg. 111.

⁸⁷ G.J. Vonk, *Hoofdzaken socialezekerheidsrecht*, Deventer: Kluwer 2013, pg. 118.

⁸⁸ P.S. Fluit, 'Het nieuwe ontslag en de toegang tot de sociale zekerheid. Verwijtbare werkloosheid en benadeling na het nieuwe ontslagrecht', *Tijdschrift recht en arbeid* 2014, aflevering 10 oktober 2014 p. 16.

Door de invoering van de Wet werk en zekerheid zal de regeling omtrent passende arbeid per 1 juli 2015 worden aangescherpt. De wettekst van art. 24 lid 3 WW zal er als volgt komen uit te zien:

*'Onder passende arbeid wordt, nadat gedurende een periode van zes maanden een uitkering op grond van deze wet is genoten, verstaan alle arbeid die voor de krachten en bekwaamheden van de werknemer is berekend, tenzij aanvaarding om redenen van lichamelijke, geestelijke of sociale aard niet van hem kan worden geveerd. Niet als passend wordt beschouwd arbeid op grond van een dienstbetrekking als bedoeld in hoofdstuk 2 of 3 van de Wet sociale werkvoorziening of arbeid op grond waarvan men niet als werknemer in de zin van de Werkloosheidswet wordt aangemerkt. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld omtrent het begrip passende arbeid, waarbij tevens wordt bepaald dat voor werknemers op basis van hun werkervaring en andere bij deze maatregel te bepalen omstandigheden, gedurende de eerste zes maanden van de uitkering op grond van deze wet, nader kan worden gedifferentieerd welke arbeid als passend voor hen wordt aangemerkt.'*⁸⁹

Zoals te lezen is in het nieuwe lid 3, wordt er een kader gegeven van het begrip passende arbeid. Tevens wordt benoemd dat bij een Algemene Maatregel van Bestuur het begrip 'passende arbeid' nader zal worden toegelicht. De wet geeft dus geen verdere uitleg omtrent het begrip 'passende arbeid'. Hieronder zal daarom op nadere regelgeving worden ingegaan die uitleg geeft over wat het begrip 'passende arbeid' inhoudt.

In het staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden is het Besluit passende arbeid WW en ZW gepubliceerd op 19 december 2014. In dit besluit is benoemd hoe de wijziging van het begrip passende arbeid in art. 24 derde lid van de WW er exact uit komt te zien en wat onder passende arbeid wordt verstaan.⁹⁰ Vanaf 1 juli 2015 zal dit besluit in werking treden.⁹¹ In de nota van toelichting van dit besluit wordt de aanscherping benoemd dat niet na twaalf, maar na zes maanden alle maatschappelijk geaccepteerde arbeid als passend wordt beschouwd. Het niveau van het werk of het salaris heeft na een half jaar geen invloed meer op de vraag of arbeid passend is.⁹² Deze aanscherping versterkt de prikkel om vanuit de WW weer aan het werk te gaan. In de nota van toelichting van het Besluit passende arbeid WW en ZW staat dat dit besluit de Richtlijn passende arbeid 2008⁹³ zal gaan vervangen en dat de ingang van het besluit op 1 juli 2015 samenvalt met de invoer van de Wet werk en zekerheid. De oude regel blijft wel gelden voor WW-gerechtigden die voor 1 juli 2015 al een WW-uitkering kregen.⁹⁴ Het Besluit passende arbeid WW en ZW en de richtlijn passende arbeid 2008 zijn op dit moment beide van belang voor dit onderzoek. De Richtlijn geldt nog op het moment dat het onderzoek wordt uitgevoerd en het Besluit zal later van toepassing zijn. Beide regelingen zullen daarom hieronder worden toegelicht als aanvulling op de uitleg van het begrip passende arbeid.

3.2.2-Richtlijn passende arbeid 2008

Hoe beoordeeld wordt of arbeid passend is, staat opgenomen in de Richtlijn passende arbeid 2008 (hierna: richtlijn). In de richtlijn worden geobjectiveerde, algemene normen benoemd over wat in redelijkheid van een werkloze werknemer verwacht mag worden bij het zoeken naar werk,

⁸⁹ Wet werk en zekerheid, wet van 14 juni 2014, Stb. 2014, 216.

⁹⁰ Besluit passende arbeid WW en ZW, Besluit van 11 december 2014 Stb. 2014, 525.

⁹¹ Besluit tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van het Besluit passende arbeid WW en ZW e.a, besluit van 4 mei 2015, enig artikel sub a, Stb. 2015, 173.

⁹² 'Aanpassingen WW', Rijksoverheid geraadpleegd op 8 maart 2015, www.Rijksoverheid.nl (zoek op *onderwerpen, werk en loopbaan, werkloosheid en WW, aanpassingen WW*).

⁹³ 'Richtlijn passende arbeid 2008' Staatscourant gepubliceerd op 30 juni 2008, nr. 123 geraadpleegd op 16 maart 2015, pg. 17.

⁹⁴ 'Aanpassingen WW', Rijksoverheid geraadpleegd op 8 maart 2015, www.Rijksoverheid.nl (zoek op *onderwerpen, werk en loopbaan, werkloosheid en WW, aanpassingen WW*).

aanvaarden van werk en behouden van werk.⁹⁵ Deze drie normen zijn het niveau van het werk, de beloning van het werk en de reisduur en spelen een rol bij de vraag of arbeid passend is.⁹⁶

Norm 1: Voor wat betreft het niveau van het werk geldt als algemene regel dat de WW-gerechtigde een half jaar de tijd heeft om zich te richten op arbeid van hetzelfde niveau als de arbeid voordat hij de WW-uitkering verkreeg. In deze periode is de WW-gerechtigde in beginsel niet verplicht om arbeid van een lager niveau, of een andere beroepsgroep te aanvaarden.⁹⁷ Dit is mede ingegeven door de uitstroomgegevens van de WW. Het blijkt namelijk dat binnen zes maanden na instroom, rond de 50% van de instromers op eigen kracht de WW uit kan stromen door middel van het aanvaarden van arbeid.⁹⁸ Van de WW-gerechtigde kan worden verlangd dat hij, in afwachting van arbeid op het eigen niveau, in de tussentijd flexwerk verricht waarvan het niveau niet overeenstemt met het eigen niveau. Er mag wat dit betreft een flexibele instelling worden verlangd van de WW-gerechtigde. Daarbij is arbeid voor onbepaalde duur in de eigen beroepsgroep, maar wel van lager niveau, passend als er mogelijkheden worden geboden om binnen afzienbare tijd op het eigen niveau te kunnen komen.⁹⁹

Naarmate de werkloosheid vordert, wordt steeds meer arbeid als passende arbeid beschouwd. Van de WW-gerechtigde wordt verwacht dat hij zich ruimer op gaat stellen en arbeid in een andere beroepsgroep en/of op een lager niveau gaat accepteren. Een voorbeeld hiervan is een WW-gerechtigde die voorheen arbeid verrichtte op universitair- of Hbo niveau, deze persoon dient na een half jaar werkloosheid ook arbeid te aanvaarden op Mbo-niveau. Na het verloop van een jaar is alle arbeid voor deze persoon passend, ook arbeid wat een lager niveau heeft dan Mbo-niveau.¹⁰⁰ Een WW-gerechtigde die voorheen arbeid op Mbo-niveau deed, mag zich in het eerste half jaar richten op arbeid van hetzelfde niveau. Na dat half jaar is hij ook gehouden om arbeid van Vmbo-niveau te aanvaarden. Na een jaar is alle arbeid passend, ook lager dan Vmbo-niveau.¹⁰¹ Zie voor een schematische weergave bijlage 8.

Norm 2: De algemene regel bij het loonniveau is dat de werknemer zich het eerste half jaar van de WW-uitkering kan richten op arbeid waarvan de beloning niet, of bijna niet lager is dan het loon van de arbeid die de WW-gerechtigde voorheen uitvoerde.¹⁰² Dit kan anders uitvallen wanneer het verdiende loon afwijkt van wat vergelijkbare werknemers in het laatste beroep van de WW-gerechtigde verdienen. Ook kan het anders zijn wanneer het loon is verkregen door het verrichten van seizoensarbeid, of arbeid op uitzendbasis. Bij de loonregeling geldt, net als bij het arbeidsniveau, hoe langer de WW-uitkering duurt, hoe meer concessies de WW-gerechtigde moet doen. Die concessies van loon zijn een samenhang van de concessies op het arbeidsniveau.¹⁰³ Arbeid waarvan het loon minder is dan het WW-uitkeringsniveau, wordt in beginsel niet als passend aangemerkt, tenzij het dagloon waar de WW-uitkering op is berekend, afwijkt van hetgeen in de regel wordt verdiend met het laatste beroep van de WW-gerechtigde.¹⁰⁴

Norm 3: Wat de reistijd betreft, geldt als algemene regel dat tijdens het eerste half jaar van de WW-uitkering arbeid passend is wanneer de reistijd niet langer dan twee uur per dag is. De reistijd mag langer dan twee uur per dag zijn, wanneer dit ook het geval was bij de arbeid die de WW-gerechtigde had voordat hij werkloos werd. Na een half jaar geldt dat de maximale reistijd per dag drie uur mag zijn, tenzij er voorheen een langere reistijd gold.¹⁰⁵ Wanneer iemand na één jaar nog steeds geen

⁹⁵ 'Richtlijn passende arbeid 2008' Staatscourant gepubliceerd op 30 juni 2008, nr. 123 geraadpleegd op 16 maart 2015, pg. 17.

⁹⁶ S.Klosse, Sociale zekerheidsrecht, Deventer: Kluwer 2012, pg. 104

⁹⁷ 'Richtlijn passende arbeid 2008' Staatscourant gepubliceerd op 30 juni 2008, nr. 123 geraadpleegd op 16 maart 2015, pg. 17.

⁹⁸ 'Richtlijn passende arbeid 2008' Staatscourant gepubliceerd op 30 juni 2008, nr. 123 geraadpleegd op 16 maart 2015, pg. 17.

⁹⁹ 'Richtlijn passende arbeid 2008' Staatscourant gepubliceerd op 30 juni 2008, nr. 123 geraadpleegd op 16 maart 2015, pg. 17.

¹⁰⁰ 'Richtlijn passende arbeid 2008' Staatscourant gepubliceerd op 30 juni 2008, nr. 123 geraadpleegd op 16 maart 2015, pg. 17.

¹⁰¹ 'Richtlijn passende arbeid 2008' Staatscourant gepubliceerd op 30 juni 2008, nr. 123 geraadpleegd op 16 maart 2015, pg. 17.

¹⁰² 'Richtlijn passende arbeid 2008' Staatscourant gepubliceerd op 30 juni 2008, nr. 123 geraadpleegd op 16 maart 2015, pg. 17.

¹⁰³ 'Richtlijn passende arbeid 2008' Staatscourant gepubliceerd op 30 juni 2008, nr. 123 geraadpleegd op 16 maart 2015, pg. 17.

¹⁰⁴ 'Richtlijn passende arbeid 2008' Staatscourant gepubliceerd op 30 juni 2008, nr. 123 geraadpleegd op 16 maart 2015, pg. 17.

¹⁰⁵ 'Richtlijn passende arbeid 2008' Staatscourant gepubliceerd op 30 juni 2008, nr. 123 geraadpleegd op 16 maart 2015, pg. 17.

werk gevonden heeft, vormt de reistijd in principe geen belemmering meer voor het aanvaarden van werk.¹⁰⁶

3.2.4-Toetsing van de drie normen

Het UWV past de bovenstaande drie normen toe bij de toetsing van het wel of niet voldoen aan de verplichting uit art. 24 lid 1 onder b WW. Wanneer de normen zijn meegewogen en aanvaarding van bepaalde arbeid kan worden gevegd van de WW-gerechtigde, is arbeid in beginsel passend. In beginsel wordt hier genoemd, omdat art. 24 lid 4 WW ruimte biedt om arbeid die op het eerste gezicht passend is, toch niet passend te achten. In dit lid staat namelijk dat er rekening dient te worden gehouden met redenen die van geestelijke, lichamelijke of sociale aard zijn. De arbeid kan dan niet wegens lichamelijke, geestelijke of sociale aard van de WW-gerechtigde worden gevegd. Na 1 juli 2015 zal deze regel worden opgenomen in lid 3 van de WW.¹⁰⁷ Deze redenen worden alleen onder strenge voorwaarden geaccepteerd.¹⁰⁸ Om duidelijkheid te geven wat er met deze strenge voorwaarden wordt bedoeld en wat daar zoal onder valt, is de uitspraak van de Centrale raad van beroep van 9 april 2008 aangehaald.¹⁰⁹ In deze zaak is een WW-gerechtigde (hierna: appelante) in hoger beroep gegaan tegen een uitspraak van de rechtbank, wat een geding tussen appelante en het UWV betrof. Appelante kampte met bepaalde medische klachten aan haar schouder en kon daarom haar werk niet meer uitvoeren. Uit een arbeidsdeskundig onderzoek is gebleken dat aangeboden werk bij een andere werkgever wel passend is. Deze werkgever had voorzieningen getroffen, of kon deze treffen, waarbij overmatige belasting niet meer voorkomt. Bij dit nieuwe werk bleef de frequentie van rekken en buigen binnen de belastbaarheid van appelante. Klimmen en tillen boven schouderhoogte kwamen in dit nieuwe werk ook niet voor, terwijl dat bij haar oude werk wel het geval was. De Rechtbank oordeelde in eerste aanleg dat er bij dit aangeboden werk meer rekening wordt gehouden met de belastbaarheid van appelante dan bij haar oude werk, daarom zou dit nieuwe, aangeboden werk wel passend zijn.¹¹⁰ De Centrale raad van beroep sloot zich aan bij het oordeel van de Rechtbank. De Centrale raad gaf het UWV in hoger beroep gelijk dat appelante zich niet heeft gehouden aan de verplichting voortvloeiende uit art. 24 lid 1 sub b WW en heeft nagelaten passende arbeid te verkrijgen. Het standpunt van appellante dat het aangeboden werk niet verschilt met haar oude werk, is niet nader onderbouwd. De raad acht dit standpunt dan ook niet aannemelijk nu blijkt dat de nieuwe werkgever tegemoet wilde komen met betrekking tot de beperkingen van appelante.¹¹¹ Uit de uitspraak volgt de rechtsregel dat, wanneer aantoonbaar rekening gehouden wordt met de beperkingen van de betrokkene, medische redenen dan geen grond meer zijn om de arbeid niet als passend te beschouwen.¹¹²

3.2.5-Besluit passende arbeid WW en ZW

Zoals hierboven al is benoemd, zal de richtlijn passende arbeid worden vervangen door het Besluit passende arbeid WW en ZW (hierna: besluit).¹¹³ Dit besluit ziet toe op de definitie van de term 'passende arbeid' en wat daaronder in de eerste zes maanden van de werkloosheid moet worden verstaan. Na deze zes maanden geldt alle arbeid als passend, in tegenstelling tot de richtlijn, waar na een jaar alle arbeid als passend wordt gezien.¹¹⁴ Op grond van het Besluit passende arbeid ZW en WW en de algemene definitie van de werkloosheidswet zal het UWV beoordelen of arbeid als passend moet worden beschouwd.¹¹⁵ In de eerste zes maanden van de WW-uitkering is arbeid passend wanneer de arbeid aansluit bij het niveau van de arbeid wat de WW-gerechtigde had voordat hij de WW-uitkering verkreeg en de WW-gerechtigde een bedrag verdient van ten minste 70% van het inkomen van de arbeid voor de WW-uitkering en de reistijd niet meer dan twee uur per

¹⁰⁶ S.Klosse, Sociale zekerheidsrecht, Deventer: Kluwer 2012, pg. 106.

¹⁰⁷ Wet van 14 juni 2014, Stb. 2014, 216. Stb. 2014, 216.

¹⁰⁸ S.Klosse, Sociale zekerheidsrecht, Deventer: Kluwer 2012, pg. 106.

¹⁰⁹ CRvB 9 april 2008, nr. ECLI:NL:CRVB:2008:BD1617

¹¹⁰ CRvB 9 april 2008, nr. ECLI:NL:CRVB:2008:BD1617, Ro. 3.

¹¹¹ CRvB 9 april 2008, nr. ECLI:NL:CRVB:2008:BD1617, Ro. 5,4 en 5.5.

¹¹² S.Klosse, Sociale zekerheidsrecht, Deventer: Kluwer 2012, pg. 106.

¹¹³ Besluit passende arbeid WW en ZW, Besluit van 11 december 2014.

¹¹⁴ 'Richtlijn passende arbeid 2008' Staatscourant gepubliceerd op 30 juni 2008, nr. 123 geraadpleegd op 16 maart 2015, pg. 17.

¹¹⁵ Nota van toelichting Besluit passende arbeid WW en ZW.

dag bedraagt.¹¹⁶ Arbeid voor onbepaalde tijd en van een lager niveau is passend binnen de eerste zes maanden, wanneer de werkgever de mogelijkheden biedt om binnen een termijn van zes maanden op het niveau te komen van de arbeid die de WW-gerechtigde voor de WW-uitkering had.¹¹⁷ Als de WW-gerechtigde in de eerste zes maanden arbeid heeft aanvaard wat aansluit op het niveau van de arbeid die hij had voordat hij een WW-uitkering ontving, maar deze arbeid niet gelijk aanvangt, wordt in de betreffende tussentijd arbeid waarvan het niveau niet aansluit aan de arbeid voor de WW-uitkering als passend aangemerkt.¹¹⁸ Verder is de loonregeling dat ten minste 70% van het loon wat is verkregen voor de WW-uitkering moet worden verdiend, niet van toepassing indien het inkomen wat de WW-gerechtigde had voordat hij een WW-uitkering kreeg, aanzienlijk afwijkt van wat vergelijkbare werknemers in hetzelfde beroep in de regel gewoonlijk verdienen. In dat geval wordt onder passende arbeid verstaan arbeid met een beloning van 70% van het inkomen.¹¹⁹

Om te bepalen of de arbeid aansluit op het niveau van de arbeid die de WW-gerechtigde had voor de WW-uitkering, wordt er gebruik gemaakt van vier opleidingscategorieën.¹²⁰ Dit is in principe dezelfde indeling van niveaus die geldt bij de richtlijn passende arbeid 2008.¹²¹ Echter geldt dit nu de eerste zes maanden van de WW-uitkering en niet de eerste 12 maanden. Na die zes maanden wordt er niet meer naar het niveau gekeken. Zie voor een schematische weergave bijlage 9.

Wat betreft de reistijd geldt de basisregel uit de richtlijn nog steeds. Namelijk het maximum van twee uur per dag in de eerste zes maanden, tenzij er voor de laatstgenoten arbeid een langere reistijd gold.¹²² In het besluit staat hierop een aanvulling genoemd. Het UWV gaat bij de reistijd uit van reizen met openbaar vervoer, er zijn hiervoor eventueel uitzonderingen mogelijk. Na een half jaar mag langer dan twee uur reizen per dag geen belemmering vormen, er wordt niet expliciet een maximum aantal uren genoemd.¹²³

3.3-De Sollicitatieplicht

3.3.1-Inleiding

Hierboven is benoemd dat de WW-gerechtigde moet voorkomen dat hij werkloos is of blijft omdat hij onvoldoende probeert om passende arbeid te verkrijgen, nalaat om aangeboden passende arbeid te aanvaarden, door eigen toedoen geen passende arbeid verkrijgt, door eigen toedoen geen passende arbeid behoudt of dusdanige eisen stelt aan de te verrichten arbeid dat dit belemmert om passende arbeid te verkrijgen. Dit is de verplichting voortvloeiende uit art. 24 lid 1 sub b BW.¹²⁴ Hieronder wordt weergegeven hoe de WW-gerechtigde aan deze verplichting dient te voldoen.

3.3.2-Besluit sollicitatieplicht WW en IOW 2012

Om aan de verplichting om passende arbeid te verkrijgen en te aanvaarden te kunnen voldoen, heeft in beginsel iedere WW-gerechtigde een sollicitatieplicht. Deze verplichting is omschreven in het Besluit sollicitatieplicht WW en IOW 2012¹²⁵ (hierna: besluit). De sollicitatieplicht is een inspanningsverplichting en houdt in dat de WW-gerechtigde zich inspant om zo snel mogelijk weer werk te vinden.¹²⁶ Deze inspanningsverplichting houdt een aantal verplichte activiteiten in die iedere WW-gerechtigde dient uit te voeren. Hieronder vallen sollicitatieactiviteiten, omdat solliciteren de kortste weg naar werk is.¹²⁷ Sollicitaties zijn vormvrij. Het versturen van een open of gerichte sollicitatiebrief, de inschrijving bij een uitzend- of detachingsbureau, een (spontaan)

¹¹⁶ Artikel 4 lid 1 sub a, b en c Besluit passende arbeid WW en ZW.

¹¹⁷ Artikel 4 lid 2 Besluit passende arbeid WW en ZW.

¹¹⁸ Artikel 4 lid 3 Besluit passende arbeid WW en ZW.

¹¹⁹ Artikel 4 lid 4 Besluit passende arbeid WW en ZW.

¹²⁰ Artikel 3 lid 1-3 Besluit passende arbeid WW en ZW.

¹²¹ Richtlijn passende arbeid 2008' Staatscourant gepubliceerd op 30 juni 2008, nr. 123 geraadpleegd op 17 maart 2015, pg. 17

¹²² Richtlijn passende arbeid 2008' Staatscourant gepubliceerd op 30 juni 2008, nr. 123 geraadpleegd op 17 maart 2015, pg. 17

¹²³ Nota van toelichting Besluit passende arbeid WW en ZW.

¹²⁴ G.J. Vonk, Hoofdzaken socialezekerheidsrecht, Deventer: Kluwer 2013, pg. 118.

¹²⁵ Besluit sollicitatieplicht werknemers WW en IOW 2012.

¹²⁶ Besluit sollicitatieplicht werknemers WW en IOW 2012, bijlage, paragraaf 1.

¹²⁷ Besluit sollicitatieplicht werknemers WW en IOW 2012, bijlage, paragraaf 1.

sollicitatiebezoek aan een werkgever en het voeren van een sollicitatiegesprek zijn allemaal sollicitatieactiviteiten.¹²⁸ Ook is de WW-gerechtigde verplicht om zijn CV op de website www.werk.nl te zetten. Een vereiste is dat de sollicitatieactiviteit altijd concreet en verifieerbaar moet zijn.¹²⁹

Er moet regelmatig worden gesolliciteerd. In beginsel geldt de regel dat elke vier weken, vier keer moet worden gesolliciteerd. Het UWV vindt het namelijk van belang dat de WW-gerechtigde doorlopend en actief naar werk zoekt. Eventueel kan het UWV van deze regel afwijken, indien daar noodzakelijke redenen voor zijn. Voor wat betreft de aard en het soort sollicitatie, wordt rekening gehouden met eventuele, medische beperkingen van de WW-gerechtigde. Ook het begrip passende arbeid zal in acht worden genomen.¹³⁰ Het UWV heeft een ondersteunende functie bij het vinden van passende arbeid. Hierbij is van belang dat de WW-gerechtigde op verzoek van het UWV informatie aanlevert over zijn laatstgenoten beroep, de gevolgde opleidingen, de behaalde diploma's en de werkervaring.¹³¹

3.3.3-Passende arbeid over de grens?

Er wordt van de WW-gerechtigde verwacht dat hij in zal gaan op een verwijzing van het UWV naar een werkgever die mogelijk passende arbeid aanbiedt. Ook moet hij gehoor geven aan alle oproepen van het UWV om deel te nemen aan bijvoorbeeld workshops en banenmarkten die de kans op arbeid vergroten. Daarbij moet de WW-gerechtigde zich bij minimaal één detacherings- of uitzendbureau inschrijven. Op aangeven van het UWV, moet de WW-gerechtigde ook informeren naar de mogelijkheden om in het buitenland te kunnen werken.¹³² Uit de beantwoording van Kamervragen door de Minister-Staatssecretaris van Sociale zaken en Werkgelegenheid, blijkt dat solliciteren in het buitenland niet verplicht gesteld kan worden voor WW-gerechtigden. Deze Kamervragen¹³³ zijn gesteld door twee PVDA leden. In hoofdstuk 3 over de Participatiewet wordt uitgebreid ingegaan op deze Kamervragen, gezien de vragen en de antwoorden hierop vooral van belang zijn voor de bijstandsgerechtigden. De Minister-Staatssecretaris heeft echter ook voor de WW-gerechtigde een belangrijke uitspraak gedaan, namelijk het volgende: *'Vanwege het karakter van de WW als werknemersverzekering kent deze wet niet de verplichting om over de grens te solliciteren. Wel staat het de WW 'er vrij om zijn sollicitatieplicht in te vullen met het solliciteren in het buitenland. Het UWV stimuleert WW'ers om ook over de grens te solliciteren onder meer door voorlichtingsbijeenkomsten.'*¹³⁴

3.3.4-Uitzonderingen sollicitatieplicht

In art. 24 lid 8 WW staat dat de minister regels op kan stellen waarbij bepaalde groepen WW-gerechtigden worden vrijgesteld van de verplichtingen tot het verkrijgen en aanvaarden van passende arbeid. In lid 9 staat dat bij Algemene Maatregel van Bestuur, bepaalde groepen WW-gerechtigden een tijdelijke ontheffing kunnen krijgen van deze verplichting.¹³⁵ In de Regeling vrijstelling verplichtingen socialezekerheidswetten¹³⁶ (hierna: regeling) wordt aangegeven welke groepen worden vrijgesteld van de verplichtingen die voortvloeien uit de WW. Dit zijn de WW-gerechtigden die:

- Op de eerste dag van de werkloosheid 64 jaar of ouder zijn, dit staat benoemd in art. 7 van de regeling. In art. 8 staan specifieke regelingen omtrent de overgang van het WW-recht. Kort gezegd benoemt dit artikel dat iemand vrijgesteld is wanneer hij op een bepaalde datum 57,5 jaar is en aan bepaalde eisen voldoet.
- Op vakantie zijn en aan de voorwaarden daarvoor voldoen, art. 24 lid 1 van de regeling.

¹²⁸ Besluit sollicitatieplicht werknemers WW en IOW 2012, bijlage, paragraaf 1.

¹²⁹ Besluit sollicitatieplicht werknemers WW en IOW 2012, bijlage, paragraaf 1.

¹³⁰ Besluit sollicitatieplicht werknemers WW en IOW 2012, bijlage, paragraaf 1.

¹³¹ Besluit sollicitatieplicht werknemers WW en IOW 2012, bijlage, paragraaf 1.

¹³² Besluit sollicitatieplicht werknemers WW en IOW 2012, bijlage, paragraaf 1.

¹³³ Kamerstukken II 2014/15, 2015Z00432, Kamervragen.

¹³⁴ Kamerstukken II 2014/15, 2015Z00432, Antwoorden op Kamervragen.

¹³⁵ Artikel 24 lid 8 en 9 van de Werkloosheidswet

¹³⁶ Regeling vrijstelling verplichtingen sociale zekerheidswetten, regeling van 16 december 2005.

- Een opleiding volgen die noodzakelijk is voor re-integratie. Het UWV beoordeelt op de opleiding noodzakelijk is. Art. 6 lid 1 van de regeling.
- Niet kunnen werken door weersomstandigheden of werktijdverkorting, art. 3 lid 1 en 2 van de regeling.
- Werken op basis van een proefplaatsing, art. 6 lid 3 van de regeling.

In het Besluit ontheffing verplichtingen socialezekerheidswetten¹³⁷ (hierna besluit) wordt aangegeven welke groepen WW-gerechtigden een ontheffing van de sollicitatieverplichting voor maximaal zes maanden kunnen krijgen. Dit zijn de WW-gerechtigden die:

- Met toestemming van het UWV een eigen bedrijf aan het opstarten zijn.
- Mantelzorg verlenen, art. 3 lid 1 sub a en b van het besluit.
- vrijwilligerswerk doen met toestemming van het UWV. Art. 1 lid 1 sub b en c van het besluit.
- te maken hebben met calamiteiten in de privésfeer art. 4 van het besluit.

3.4-Gevolgen niet nakomen van de verplichtingen

3.4.1-Inleiding

Art. 27 lid 1 t/m 3 WW beschrijft de gevolgen wanneer de WW-gerechtigde zich niet houdt aan de verplichtingen die voortvloeien uit art. 24 lid 1 en 3 WW. Dit wordt bestraft met het opleggen van een maatregel. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen de volgende maatregelen. Het blijvend en geheel weigeren van de uitkering. Het blijvend, maar gedeeltelijk weigeren van de uitkering. Het tijdelijk en geheel weigeren van de uitkering of het tijdelijk, maar gedeeltelijk weigeren van de uitkering.¹³⁸ Lid 1 van art. 27 WW ziet toe op de verplichting uit art. 24 lid 1 onder 3 WW. Lid 2 art. 27 WW benoemt de maatregel wanneer de WW-gerechtigde zich niet aan de verplichting houdt die voortvloeit uit art. 24 lid 1 sub b onder 2 WW. Tot slot benoemt lid 3 van art. 27 WW de maatregel voor de verplichting uit art. 24 lid 1 sub b onder 1 en 4 WW. Hieronder zijn de maatregelen verder uitgewerkt.

4.4.2-Maatregelen

In art 27 lid 1 WW staat het gevolg wanneer de WW-gerechtigde door eigen toedoen geen passende arbeid behoudt. Nu geldt de regel dat het UWV de uitkering in beginsel geheel zal weigeren, tenzij de niet-nakoming in overwegende mate de WW-gerechtigde niet kan worden verweten. Dan zal het UWV de uitkering over een periode van 26 weken gedeeltelijk weigeren door het uitkeringspercentage te verlagen naar 35% over de volle duur van de WW-uitkering, maar maximaal over 26 weken.¹³⁹ Met de Wet werk en zekerheid zal ook deze regeling gedeeltelijk worden aangepast. De nieuwe regelgeving bepaalt dat het UWV een gedeelte van het uitkeringsbedrag blijvend op de uitkering in mindering brengt, tenzij de WW-gerechtigde de niet-nakoming niet in overwegende mate kan worden verweten. In dat geval brengt het UWV de helft van dat bedrag in mindering over een periode van ten hoogste 26 weken.¹⁴⁰

In lid 2 van art. 27 WW staat de maatregel wanneer de WW-gerechtigde zich niet aan de verplichting houdt die staat in art. 24 lid 1 sub b onder 2 WW. Wanneer de WW-gerechtigde nalaat om aangeboden, passende arbeid te aanvaarden of door eigen toedoen geen passende arbeid verkrijgt, weigert het UWV blijvend de uitkering over het aantal uren waarover het recht op uitkering zou zijn geëindigd of niet zou zijn ontstaan als de passende arbeid wel zou zijn aanvaard of verkregen.¹⁴¹ Met de Wet werk en zekerheid zal deze regel als volgt wijzigen. Het UWV brengt bij het niet nakomen van deze regel blijvend een bedrag aan uitkering in mindering op de WW-uitkering.¹⁴²

¹³⁷ Besluit ontheffing socialezekerheidswetten, besluit van 30 oktober 2006.

¹³⁸ S.Klosse, Sociale zekerheidsrecht, Deventer: Kluwer 2012, pg. 118.

¹³⁹ B. de Pijper, Wegwijzer werkloosheidswet, Deventer: Kluwer 2008, pg. 125-126 .

¹⁴⁰ Artikel 27 lid 1 WW nieuwe wetgeving naar aanleiding van de Wwz.

¹⁴¹ G.J. Vonk, *Hoofdzaken sociale zekerheidsrecht*, Deventer: Kluwer 2013, pg. 125

¹⁴² Artikel 27 lid 2 WW nieuwe wetgeving naar aanleiding van de Wwz.

Lid 3 WW geeft een maatregel wanneer de WW-gerechtigde in onvoldoende mate tracht passende arbeid te verkrijgen en eisen stelt aan de door hem te verrichten arbeid zodat aanvaarden of verkrijgen van arbeid wordt belemmerd. UWV weigert de uitkering dan tijdelijk of blijvend, geheel of gedeeltelijk en de weigering van de uitkering vindt plaats in de vorm van een maatregel.¹⁴³ Met de Wet werk en zekerheid verandert deze regel niet.¹⁴⁴

•Deelvraag 3: welke rechten en plichten vloeien voort uit de Participatiewet voor de bijstandsgerechtigde met betrekking tot de sollicitatieplicht?

4. De Participatiewet

4.1- Inleiding

De regelingen omtrent de bijstandsuitkering zijn opgenomen in de Participatiewet.¹⁴⁵ De bijstandsuitkering is een sociale voorziening en moet worden gezien als het sluitstuk van het Nederlandse sociale zekerheidsstelsel.¹⁴⁶ De bijstandsuitkering is er voor mensen die niet genoeg inkomen of vermogen hebben om in hun eigen levensonderhoud te kunnen voorzien en niet in aanmerking komen voor een andere uitkering. De bijstandsuitkering is bedoeld om deze periode te overbruggen, totdat zij weer een betaalde baan hebben gevonden en wel in hun eigen levensonderhoud kunnen voorzien.¹⁴⁷ Tegenover het recht op uitkering bestaan verplichtingen waaraan de bijstandsgerechtigde moet voldoen. Dit zijn verplichtingen die als doel hebben om de bijstandsgerechtigde zo snel mogelijk weer onafhankelijk te laten worden, of die gericht zijn op de controle en uitvoerbaarheid van de wet.¹⁴⁸ Voor dit onderzoek zijn de arbeidsverplichtingen relevant. De arbeidsverplichtingen zijn met de Participatiewet niet vernieuwd ten opzichte van de Wet werk en bijstand (hierna: Wwb), maar zijn wel uitgebreider omschreven.¹⁴⁹ Hieronder zal worden ingegaan op de arbeidsverplichtingen.

4.2- Uitvoerende organisatie

De gemeenten zijn belast met de uitvoering van de Participatiewet. Binnen de gemeenten is het college van Burgemeester en wethouders (hierna: B&W) het uitvoeringsorgaan wat betreft de bijstandsuitkering, dit staat benoemd in art. 7 lid 1 PW jo. Art. 1:1 onder a Awb. Het college van B&W (hierna: het college) is verantwoordelijk voor de ondersteuning bij arbeidsinschakeling van de bijstandsgerechtigde, waarbij het college moet samenwerken met het UWV. Dit staat genoemd in art. 9 en 10 Wet SUWI. De gemeenteraad heeft daarbij tot taak om verordeningen op te stellen die voor de uitvoering van de Participatiewet belangrijk zijn. De verordeningen zijn vereist op het gebied van bijvoorbeeld het opleggen van sancties bij het niet nakomen van verplichtingen.¹⁵⁰

4.3- Arbeidsverplichtingen

4.3.1- Algemeen geaccepteerde arbeid

Op grond van art. 9 lid 1 sub a PW heeft iedere bijstandsgerechtigde die achttien jaar of ouder is en jonger dan de pensioengerechtigde leeftijd, vanaf de dag dat er een bijstandsuitkering wordt aangevraagd de verplichting om naar vermogen algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen, te aanvaarden en te behouden. Echter wordt er in de wet geen definitie van het begrip 'algemeen geaccepteerde arbeid' genoemd. De memorie van toelichting van de Wet werk en bijstand geeft deze definitie wel.¹⁵¹ Werkzaamheden die algemeen en maatschappelijk worden aanvaard vallen

¹⁴³ B. de Pijper, *Wegwijzer werkloosheidswet*, Deventer: Kluwer 2008, pg. 126-127.

¹⁴⁴ Art. 27 lid 3 WW nieuwe wetgeving naar aanleiding van de Wwz.

¹⁴⁵ 'WwB wijzigt per 1 januari 2015 in Participatiewet' *Programmaraad UWV, Divosa, VNG, Cedris* versie 26 september 2014, *geraadpleegd op 19 maart 2015*, pg. 1.

¹⁴⁶ J. De Boer, W. Heesen & R. Ros, 'De Bijstand in praktijk 2014', Deventer: Kluwer 2014, pg. 24-25

¹⁴⁷ 'Bijstand', *Rijksoverheid* geraadpleegd op 19 maart, www.rijksoverheid.nl (zoek op: *alle onderwerpen, subsidies, uitkeringen en toeslagen, bijstand*).

¹⁴⁸ J. De Boer, W. Heesen & R. Ros, 'De Bijstand in praktijk 2014', Deventer: Kluwer 2014, pg. 221.

¹⁴⁹ 'WwB wijzigt per 1 januari 2015 in Participatiewet' *Programmaraad UWV, Divosa, VNG, Cedris* versie 26 september 2014, *geraadpleegd op 19 maart 2015*, pg. 3-4.

¹⁵⁰ S. Klosse, *Sociale zekerheidsrecht*, Deventer: Kluwer 2012, pg. 472-473.

¹⁵¹ Kamerstukken II 2002/03 28 870, nr. 3

onder algemeen, geaccepteerde arbeid.¹⁵² Niet algemeen geaccepteerde arbeid is uitgesloten van de bovenstaande verplichting. Een voorbeeld hiervan kan zijn prostitutie of arbeid die een persoon om bepaalde geloofsovertuigingen niet wil uitvoeren vanwege gewetensbezwaren. Als een bijstandsgerechtigde op grond van bijvoorbeeld geloofsovertuiging werk weigert, dan moet de gemeente bij de beoordeling van verwijtbaarheid rekening houden met de gronden waarop de bijstandsgerechtigde het werk weigert. Het is echter geen recht van een bijstandsgerechtigde om zulke arbeid niet uit te hoeven voeren, de gemeente heeft de bevoegdheid om hier in redelijkheid mee om te gaan.¹⁵³ Er is uitdrukkelijk gekozen voor de term 'algemeen geaccepteerde arbeid' en afstand gedaan van de term 'passende arbeid'. Bijstandsgerechtigden hebben op die manier niet meer het recht om eisen te stellen met betrekking tot het niveau van de arbeid, eerdere werkervaring of het beloningsniveau. Ook arbeid van tijdelijke aard dient door de bijstandsgerechtigde geaccepteerd te worden.¹⁵⁴ Elke bijstandsgerechtigde moet algemeen geaccepteerde arbeid aanvaarden.¹⁵⁵ Zolang de bijstandsgerechtigde nog geen werk heeft gevonden geldt de verplichting om gebruik te maken van voorzieningen voor arbeidsinschakeling. Dit kan de medewerking aan onderzoek naar de mogelijkheden tot arbeidsinschakeling zijn en scholing.¹⁵⁶ Deze verplichting staat benoemd in art. 9 lid 1 sub b PW.

4.3.3-*Algemeen geaccepteerde arbeid en tegenstrijdigheid met art. 4 EVRM*

Hierboven is duidelijk geworden dat het verkrijgen van algemeen geaccepteerde arbeid een arbeidsverplichting is die wettelijk is geregeld. In de Participatiewet wordt deze arbeidsverplichting expliciet benoemd in art. 9 lid 1 aanhef en sub a PW. Een bijstandsgerechtigde in Nederland is op grond van dit wetsartikel verplicht om alle arbeid aan te nemen wat algemeen geaccepteerd is. Op Europees niveau is echter geregeld dat verplichte arbeid niet is toegestaan. Art. 4 lid 2 van het Europees verdrag van de Rechten van de Mens (hierna: EVRM) verbiedt namelijk verplichte arbeid en dwangarbeid. Op het eerste gezicht lijkt het of de arbeidsverplichting uit de participatiewet ingaat tegen de bepaling van het EVRM, gezien de Participatiewet wel arbeid verplicht. Om hierover duidelijkheid te krijgen, zal hieronder worden ingegaan op art. 4 lid 2 van het EVRM en zal duidelijk worden hoe de regeling uit het EVRM en de regeling uit de Participatiewet zich tot elkaar verhouden. Het Europese Hof voor de Rechten van de mens (hierna: EHRM) benoemt dit in haar uitspraak van 4 mei 2010.¹⁵⁷ De reden waarom deze uitspraak is aangehaald, is omdat het EHRM hier expliciet ingaat op het verbod tot verplichte arbeid en dwangarbeid van het EVRM en de verhouding tot de wettelijke arbeidsverplichting die in Nederland voor bijstandsgerechtigden geldt.

Het EHRM bepaalt in haar uitspraak dat een Europese lidstaat met een socialezekerheidsstelsel gerechtigd is om voorwaarden te stellen aan een uitkeringsgerechtigde voordat hij aanspraak kan maken op een uitkering van dat socialezekerheidsstelsel. In de zaak waar deze uitspraak over is gedaan, kwam een Nederlandse bijstandsgerechtigde op tegen de Wwb-regeling en de verplichting dat zij algemeen geaccepteerde arbeid diende te zoeken en aanvaarden op straffe van verlies van haar uitkering. Het is echter niet onredelijk om aantoonbare inspanningen te mogen verwachten van de uitkeringsgerechtigde om algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen en die te aanvaarden. Dit geldt des te meer omdat de Nederlandse wetgeving bepaalt dat bijstandsgerechtigden geen arbeid hoeven te accepteren wat niet algemeen maatschappelijk is geaccepteerd of arbeid waartegen zij gewetensbezwaren hebben. Deze voorwaarde kan dan ook niet gelijk worden gesteld met het begrip dwangarbeid of verplichte arbeid zoals benoemd in art. 4 lid 2 van het Europees verdrag van de rechten van de mens (hierna: EVRM). In de noot van de uitspraak¹⁵⁸ wordt dit nader toegelicht. De

¹⁵² Kamerstukken II 2002/03 28 870, nr. 3, p. 35.

¹⁵³ J. De Boer, W. Heesen & R. Ros, 'De Bijstand in praktijk 2014', Deventer: Kluwer 2014, pg. 222.

¹⁵⁴ Kamerstukken II 2002/03 28 870, nr. 3, p. 35.

¹⁵⁵ J. De Boer, W. Heesen & R. Ros, 'De Bijstand in praktijk 2014', Deventer: Kluwer 2014, pg. 222.

¹⁵⁶ J. De Boer, W. Heesen & R. Ros, 'De Bijstand in praktijk 2014', Deventer: Kluwer 2014, pg. 222.

¹⁵⁷ EHRM 4 mei 2010, *Schuitemaker vs. Nederland*, 15906/08 m. nt. B. Barentsen, Universitair Hoofddocent Sociaal Recht Universiteit Leiden.

¹⁵⁸ EHRM 4 mei 2010, *Schuitemaker vs. Nederland*, 15906/08 m. nt. B. Barentsen, Universitair Hoofddocent Sociaal Recht Universiteit Leiden.

term dwangarbeid en verplichte arbeid wordt benoemd in art. 4 lid 2 EVRM, er zijn verschillen tussen deze twee termen. Dwangarbeid houdt in dat er arbeid moet worden verricht onder acute fysieke of geestelijke bedreiging, hiervan is niet snel sprake¹⁵⁹. Verplichte arbeid daarentegen is ruimer van begrip, dit is aan de orde wanneer werkweigering enige straf als 'bedreiging' heeft, straf kan hierbij ook 'leedtoevoeging' zijn, bijvoorbeeld het niet behalen van een opleiding als er niet bepaalde arbeidshandelingen worden verricht.¹⁶⁰

Door de ruime definitie van het begrip verplichte arbeid, zou kunnen worden aangenomen dat de verplichting om betaald werk te aanvaarden om op die manier een beroep op een wettelijke uitkeringsregeling te vermijden, onder het verbod van verplichte arbeid als genoemd in art. 4 lid 2 EVRM valt. Echter is in de rechtspraak dit begrip wel ingeperkt aan de hand van twee lijnen. De eerste lijn houdt in dat er lang niet altijd sprake is van directe dwang om arbeid te verrichten, ook al zou iemand dat zo voelen of zich genoodzaakt zien om bepaald werk uit te moeten voeren.¹⁶¹ De afhankelijkheid van het voldoende trachten om arbeid te vinden en te behouden voor het recht op een socialezekerheidsuitkering wordt aangemerkt als een indirecte verplichting om arbeid te verrichten. Er is daarom geen strijdigheid met art. 4 lid 2 EVRM.¹⁶² De tweede lijn houdt in dat het niet gaat om de directe oplegging van arbeid, maar om een voorwaarde om in aanmerking te kunnen komen voor een uitkering. Het EHRM koos nog voor een andere lijn. Er kan pas van dwangarbeid sprake zijn als het (wettelijk) opleggen van arbeid onredelijk is. Hierbij moet de belasting voor de betreffende persoon en het doel van de arbeidsverplichting in acht worden genomen.¹⁶³

Art. 4 EVRM kent uitzonderingen op het verbod tot dwangarbeid en verplichte arbeid, die staan benoemd in lid 3. Dit zijn echter heel specifieke uitzonderingen zoals het verrichten van militaire dienst of het vervullen van normale burgerplichten. Dit laatste betekent dat een ieder verplicht is om bepaalde werkzaamheden te verrichten, maar dit maakt nog niet dat er sprake is van verplichte arbeid. Daarvoor is nodig dat iemand onevenredig zwaar wordt belast met de arbeid. De uitzonderingsregel is niet bedoeld om varianten van arbeidsverplichtingen te verbieden. De conclusie is dat het weinig kans biedt voor de uitkeringsgerechtigde om zich te beroepen op het verbod van dwang- en verplichte arbeid van art. 4 EVRM. Het EHRM stelt hierbij voorop dat het niet onredelijk is om van uitkeringsgerechtigden te verlangen dat zij zich inspannen om arbeid te verkrijgen en te behouden.¹⁶⁴

4.3.4-Verkrijgen van algemeen geaccepteerde arbeid

Hierboven is duidelijk geworden dat de bijstandsgerechtigde de verplichting heeft om algemeen, geaccepteerde arbeid te verkrijgen, te aanvaarden en te behouden. In art. 9 lid 1 sub a PW staat dat de bijstandsgerechtigde zich hiervoor verplicht als werkzoekende moet registreren bij het UWV. Afgezien daarvan, blijft de wet abstract wat betreft de verdere verplichtingen om algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen. In de *'Memorie van toelichting van het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet werk en bijstand en enkele andere sociale zekerheidswetten (Wet maatregelen Wet werk en bijstand en enkele andere wetten)'* staat dat op die manier gemeenten de ruimte hebben om zelf te bepalen wat er exact onder de arbeidsverplichtingen valt.¹⁶⁵ Vanaf 1 januari 2015 zijn met deze Wet maatregelen Wet werk en bijstand de arbeidsverplichtingen wel concreter beschreven en opgenomen in het nieuwe art. 18 lid 4 van de Participatiewet. Bij het kopje afbakening is omschreven dat de inhoud van de Wwb bij de invoer van de Participatiewet wel is blijven bestaan, maar is

¹⁵⁹ Zie voor een voorbeeld: EHRM 26 juli 2005, nr. 73316, «EHC» 2005/103, m.nt. Van der Velde,

¹⁶⁰ Zie voor een voorbeeld: EHRM 23 november 1983, nr. 8919/80, Series A, vol. 70)

¹⁶¹ EHRM 4 mei 2010, *Schuitmaker vs. Nederland*, 15906/08 m. nt. B. Barentsen, Universitair Hoofddocent Sociaal Recht Universiteit Leiden.

¹⁶² Europese Commissie voor de Rechten van de Mens, 13 december 1976 (X t. Nederland, nr. 7602/76) en Europese commissie voor de Rechten van de Mens, 26 februari 1997 (Talmon t. Nederland, nr. 30300/96).

¹⁶³ EHRM 23 november 1983, nr. 8919/80, Series A, vol. 70)

¹⁶⁴ EHRM 4 mei 2010, *Schuitmaker vs. Nederland*, 15906/08 m. nt. B. Barentsen, Universitair Hoofddocent Sociaal Recht Universiteit Leiden.

¹⁶⁵ Kamerstukken II 2013/14 33801 nr. 3 MvT. Pg. 35

opgenomen in de Participatiewet. De inhoud van de Wwb is echter wel gewijzigd, dat is met de Wet maatregelen wet werk en bijstand gebeurd. Beide wetten zijn op 1 januari 2015 ingegaan.¹⁶⁶

Artikel 18 lid 4 van de Participatiewet concretiseert de abstract geformuleerde arbeidsverplichtingen die in artikel 9 van de Participatiewet zijn benoemd. Dit zijn geen nieuwe verplichtingen, maar bestaande verplichtingen die gespecificeerd zijn. De volgende arbeidsverplichtingen zijn concreet beschreven in art. 18 lid 4 van de Participatiewet:

1. Het aanvaarden of het behouden van algemeen, geaccepteerde arbeid;
2. Uitvoering geven aan de door het college opgelegde verplichting om ingeschreven te staan bij een uitzendbureau;
3. Het naar vermogen verkrijgen van algemeen geaccepteerde arbeid in een andere gemeente van inwoning, alvorens naar die andere gemeente te verhuizen;
4. Bereid zijn om te reizen over een afstand met een totale reisduur van drie uur per dag of om te verhuizen, indien dat noodzakelijk is voor het naar vermogen verkrijgen, het aanvaarden of het behouden van algemeen geaccepteerde arbeid;
5. Het verkrijgen en behouden van kennis en vaardigheden, noodzakelijk voor het naar vermogen verkrijgen, het aanvaarden of het behouden van algemeen geaccepteerde arbeid;
6. Het naar vermogen verkrijgen, het aanvaarden of het behouden van algemeen geaccepteerde arbeid niet belemmeren door kleding, gebrek aan persoonlijke verzorging of gedrag;
7. Het gebruik maken van door het college aangeboden voorzieningen gericht op arbeidsinschakeling en mee te werken aan onderzoek naar zijn of haar mogelijkheden tot arbeidsinschakeling;
8. Het zich onderwerpen aan een door het college verplicht gestelde behandeling van medische aard bedoeld in artikel 55 Participatiewet, noodzakelijk voor het naar vermogen verkrijgen, het aanvaarden of het behouden van algemeen geaccepteerde arbeid.¹⁶⁷

Het uitgangspunt van de regering bij deze geconcretiseerde arbeidsverplichtingen is dat deze verplichtingen in redelijkheid van de bijstandsgerechtigde gevraagd kunnen worden en gericht zijn op de uitstroom van de bijstand.¹⁶⁸

Het doel van de concretisering van de arbeidsverplichtingen is om de maximale beleidsruimte die gemeenten hadden, enigszins te uniformeren. De gemeenten hadden maximale beleidsruimte met betrekking tot het opleggen van een maatregel wanneer de bijstandsgerechtigde zich niet aan de arbeidsverplichtingen houdt. De praktijk heeft echter uitgewezen dat deze maximale beleidsruimte vaak niet de optimale beleidsruimte is voor gemeenten. Aangegeven is dat er een te grote beoordelingsvrijheid bestaat, wat kan leiden tot ongerechtvaardigde rechtsverschillen, zowel binnen de gemeente als tussen de gemeente onderling.¹⁶⁹ Daarbij zijn er ook bepaalde gedragingen van bijstandsgerechtigden, waarvan het zo evident is dat zij leiden tot een verwijtbaar en onnodig verstrekken van een uitkering dat er maar één maatregel is, namelijk de zwaarst geldende maatregel. Hierbij is het niet efficiënt als alle gemeenten voor zichzelf deze maatregel moeten uitwerken en is het qua rechtszekerheid en rechtsgelijkheid ongewenst wanneer gemeenten onderling verschillen tussen hoogte en duur van die maatregel.¹⁷⁰ De regering heeft daarom een aantal arbeidsverplichtingen geüniformeerd in bovenstaande arbeidsverplichtingen en opgenomen in art. 18 lid 4 van de Participatiewet. Op die manier is voor alle bijstandsgerechtigden duidelijk wat de arbeidsverplichtingen zijn en is het op deze manier voor elke bijstandsgerechtigde gelijk. De daarbij behorende maatregel is ook geüniformeerd, de wetgever heeft een landelijk normenkader en een landelijke maatregel gegeven.¹⁷¹ Hieronder zal verder worden ingegaan op de maatregel.

¹⁶⁶ Kamerstukken II 2013/14 33.801 nr. 3, MvT.

¹⁶⁷ Kamerstukken II 2013/14 33801 nr. 3 MvT. Pg. 35-36.

¹⁶⁸ Kamerstukken II 2013/14 33801 nr. 3 MvT. Pg. 35-36.

¹⁶⁹ Kamerstukken II 2013/14 33801 nr. 3 MvT. Pg. 7.4.1

¹⁷⁰ Kamerstukken II 2013/14 33801 nr. 3 MvT. Pg. 7.4.1

¹⁷¹ Kamerstukken II 2013/14 33801 nr. 3 MvT. Pg. 7.4.1 en 7.4.2

4.5-Gevolgen niet nakoming van de arbeidsverplichting

4.5.1-De maatregel

Wanneer de bijstandsgerechtigde zich niet houdt aan de arbeidsverplichtingen, kan de gemeente een sanctie opleggen. De Wwb kent als enige sanctie de maatregel, die bestaat uit het verlagen van de bijstandsuitkering. Een maatregel kan uitsluitend worden gegeven over een periode waarin recht op bijstand bestaat.¹⁷² De maatregel is concreter beschreven in het nieuwe art. 18 van de Participatiewet, waarin ook de geconcretiseerde arbeidsverplichtingen in op zijn genomen, zoals hierboven al is omschreven. Daarbij behoudt de gemeente enige beleidsruimte, doordat krachtens art. 8 lid 1 sub a van de Participatiewet de gemeente middels een gemeentelijke verordening vast kan leggen hoe de maatregel er exact uit ziet.¹⁷³

4.5.2-Verlagen van de bijstandsuitkering

In art. 18 lid 2 PW wordt benoemd dat de gemeente de bijstand dient te verlagen conform de door de gemeente opgestelde verordening wanneer de bijstandsgerechtigde zich niet houdt aan de verplichtingen die staan benoemd in art. 18 lid 4 Participatiewet. In de nota van wijziging van de 'Wijziging van de Wet werk en bijstand en enkele andere sociale zekerheidswetten (Wet maatregelen Wet werk en bijstand en enkele andere wetten)' staat benoemd dat de gemeente de mogelijkheid heeft om de duur van de maatregel binnen een vastgesteld kader, bij verordening te kunnen regelen.¹⁷⁴ Zoals hierboven is benoemd, heeft wetgever een landelijk kader gegeven, de gemeente heeft in dit vastgestelde kader dus enigszins beleidsruimte om exact de maatregel vast te stellen. Hoe dat zich tot elkaar verhoudt, zal hieronder duidelijk worden.

In de leden 5, 6 en 7 van art. 18 Participatiewet staat het maatregelenbeleid exact omschreven. Lid 5 benoemt dat het college de bijstand met 100% dient te verlagen voor een periode die middels een verordening is vastgesteld. De periode dient minstens één maand te duren en mag maximaal drie maanden duren.¹⁷⁵ Tevens benoemt dit lid dat middels verordening ook bepaald kan worden dat deze maatregel geschiedt door één hele maand te verrekenen met twee of drie maanden, dan krijgt de bijstandsgerechtigde bijvoorbeeld twee maanden de helft van het uitkeringsbedrag.¹⁷⁶ Wanneer de bijstandsgerechtigde binnen twaalf maanden na toepassing van lid 5 weer een verplichting uit lid 4 heeft geschonden, dient de gemeente het volgende te doen. De bijstandsuitkering zal met 100% worden verlaagd voor de duur van een periode die is vastgesteld bij een verordening. Deze periode zal langer zijn dan de periode welke is bepaald bij lid 5, maar zal ten hoogste drie maanden duren. Lid 7 bepaalt dat de gemeente de bijstand met 100% dient te verlagen voor een periode van drie maanden, wanneer de bijstandsgerechtigde binnen twaalf maanden na toepassing van lid 6 weer een arbeidsverplichting die benoemd is in lid 4 niet nakomt. Tot slot bepaalt lid 8 dat de gemeente de bijstandsuitkering verlaagt met 100% voor een periode van drie maanden, wanneer ook na uitvoering van lid 7 binnen twaalf maanden een arbeidsverplichting wordt geschonden. Uiteraard moet er wel sprake zijn van verwijtbaarheid. De gemeente zal niet tot een maatregel overgaan indien er geen sprake is van verwijtbaarheid dit staat benoemd in art. 19 lid 9 Participatiewet.¹⁷⁷

4.5.3-Ruimte voor maatwerk blijft bestaan

Voor de gemeenten blijft er beleidsruimte bestaan om maatwerk te kunnen leveren. Zo heeft de gemeente de ruimte om bij het opleggen van een maatregel met de individuele situatie van de bijstandsgerechtigde rekening te houden. Een voorbeeld is het begrip 'naar vermogen' wat bij sommige arbeidsverplichtingen aan de orde is. Het is aan de gemeente om te beoordelen waartoe het vermogen van een bijstandsgerechtigde hem of haar in staat stelt en of dat vermogen voldoende

¹⁷² S.Klosse, Sociale zekerheidsrecht, Deventer: Kluwer 2012, pg. 508-509

¹⁷³ S.Klosse, Sociale zekerheidsrecht, Deventer: Kluwer 2012, pg. 508-509

¹⁷⁴ Kamerstukken II 2013/14 33801 nr. 24 Nota van wijziging, pg. 5.

¹⁷⁵ Kamerstukken II 2013/14 33801 nr. 24 Nota van wijziging, pg. 5.

¹⁷⁶ Programmaraad UWV, Divosa, VNG, Cedris 'WWB wijzigt per 1 januari 2015 in participatiewet' versie 26-09-2014, geraadpleegd op 19 maart 2015, pg. 3-4.

¹⁷⁷ Kamerstukken II 2013/14 33801 nr. 24 Nota van wijziging, pg. 5.

is om aan de betreffende verplichting te kunnen voldoen.¹⁷⁸ Aan het behoud van beleidsruimte is ook vorm gegeven door ruimte te laten voor gemeenten om rekening te houden met lokale omstandigheden bij het verkrijgen van algemeen geaccepteerde arbeid. Bij het naar vermogen verkrijgen van algemeen, geaccepteerde arbeid hangt het namelijk juist van de lokale omstandigheden af wat de mogelijkheden zijn voor de bijstandsgerechtigde.¹⁷⁹

4.5.4-Uitzonderingen nakoming van de arbeidsverplichtingen

De arbeidsverplichtingen gelden niet voor personen die jonger zijn dan achttien jaar of die de pensioengerechtigde leeftijd hebben bereikt, dit is benoemd in art. 9 lid 1 sub a PW. Ook voor mensen die duurzaam en volledig arbeidsongeschikt zijn geldt de sollicitatieplicht niet (art. 9 lid 5 Participatiewet). Tevens geldt de arbeidsverplichting alleen voor alleenstaande ouders met kinderen tot twaalf jaar wanneer het college voldoende is overtuigd van de mogelijkheid tot kinderopvang, de toepassing van voldoende scholing en de belastbaarheid van de betrokkene. In lid 2 van art. 9 Participatiewet staat dat sommige bijstandsgerechtigden een tijdelijke ontheffing kunnen krijgen van de verplichting om algemeen, geaccepteerde arbeid te verkrijgen. Er moet dan wel sprake zijn van dringende redenen, waaronder zorgtaken. Tot slot staat in art. 9a Participatiewet dat alleenstaande ouders die de zorg hebben voor kinderen tot vijf jaar op verzoek ontheffing kunnen krijgen van de verplichting om algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen. Een voorwaarde hierbij is wel dat deze ouders dan een traject gaan volgen. Alleen op individuele gronden en voor een beperkte periode kan er ontheffing worden gegeven.¹⁸⁰

4.6-Bijstand en solliciteren over de grens

4.6.1-Verplicht solliciteren

De bijstandsgerechtigde heeft de verplichting tot het verkrijgen van algemeen geaccepteerde arbeid. Wanneer de bijstandsgerechtigde zich niet houdt aan de arbeidsverplichting, kan de gemeente een maatregel opleggen. Valt verkrijgen van werk over de grens nu ook onder de arbeidsverplichting om algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen? Noch de Participatiewet, noch de Memorie van toelichting van deze wet benoemt dit.¹⁸¹ De meningen verschillen over de kwestie om bijstandsgerechtigden te verplichten over de grens te laten solliciteren. Er is een aantal economen van mening dat deze verplichting positief uit zal pakken voor de krimpgebieden zoals Oost-Groningen. Ook een Limburgse VVD-gedeputeerde ziet dit idee zitten. Er reizen echter ook veel vragen op. De auteur van het artikel 'Werken in het buitenland',¹⁸² stelt dat de mogelijkheid om bijstandsgerechtigden in het buitenland te laten werken eigenlijk met de Wwb ook al bestond. Zowel de Wwb als de Participatiewet omschrijft namelijk nergens concreet dat algemeen geaccepteerde arbeid alleen arbeid in Nederland betreft. De vraag is dus niet alleen of je in anderhalf uur een werkplek kunt bereiken in het buitenland, maar de vraag is ook of algemeen geaccepteerde arbeid ook werk betreft waarbij je als grensarbeider naar het buitenland moet.¹⁸³ In dit artikel wordt benoemd dat er niets mis mee is om deze optie open te houden. De bijstandsuitkering is een laatste redmiddel voor degenen die niet in hun levensonderhoud kunnen voorzien op dat moment, maar het doel is wel dat de bijstandsgerechtigde naar eigen vermogen probeert om weer in zijn eigen levensonderhoud te kunnen voorzien. De mogelijkheid om als grensarbeider aan de slag te gaan is daarbij zeker het overwegen waard, vindt hij. Daarbij wordt aangegeven dat de Europese Unie niet voor niets het vrije verkeer van werknemers heeft.¹⁸⁴

4.6.2-Kamervragen

Twee PvdA leden hebben aan de Minister en Staatssecretaris van Sociale zaken en Werkgelegenheid Kamervragen gesteld omtrent deze kwestie, zij zien namelijk veel belemmeringen voor de

¹⁷⁸ Kamerstukken II 2013/14 33801 nr. 3 MvT. Pg. 7.4.3

¹⁷⁹ Kamerstukken II 2013/14 33801 nr. 3 MvT. Pg. 7.4.3

¹⁸⁰ J. De Boer, W. Heesen & R. Ros, 'De Bijstand in praktijk 2014', Deventer: Kluwer 2014, pg. 223.

¹⁸¹ Kamerstukken II 2011/12 33161 nr. 3

¹⁸² H. Nacinovic 'Werken in het buitenland', *Bijstandsbode twaalfde editie januari 2015*, pg. 11.

¹⁸³ H. Nacinovic 'Werken in het buitenland', *Bijstandsbode twaalfde editie januari 2015*, pg. 11.

¹⁸⁴ H. Nacinovic 'Werken in het buitenland', *Bijstandsbode twaalfde editie januari 2015*, pg. 11.

uitkeringsgerechtigde bij het invoeren van een grensoverschrijdende sollicitatieplicht.¹⁸⁵ De vragen zijn op 2 maart 2015 beantwoord¹⁸⁶, zie voor een overzicht van de vragen met antwoorden bijlage 10. De Minister-Staatssecretaris geeft in de beantwoording het volgende aan:

'Er zijn over de grens kansen en mogelijkheden voor Nederlanders, dus ook voor uitkeringsgerechtigden, om een betaalde baan te kunnen vinden en op die manier uit de uitkeringssituatie te komen. De arbeidsverplichtingen van de Participatiewet, zoals de sollicitatieplicht hebben ook betrekking op werken over de grens, de reistijd is daarbij in de Participatiewet begrensd tot maximaal drie uur per dag. Het gevolg van het niet nakomen van de arbeidsverplichtingen is dat een dergelijke gedraging een gevolg kan hebben voor de bijstandsverlening door het opleggen van een maatregel.' Om de kansen en mogelijkheden maximaal te kunnen benutten, is het belangrijk om zoveel mogelijk (ervaren) drempels weg te nemen. Het kabinet werkt hieraan met de grensprovincies en met EU-regio's in het programma 'Grensoverschrijdende samenwerking (GROS)'. De tweede kamer heeft ook recent het belang hiervan gewezen. De tweede kamer roept een motie de regering op om in overleg te treden met grensgemeenten en de grensregio's over hun ideeën en initiatieven om werken over de grens te vergemakkelijken en om, waar mogelijk, deze gemeenten ook de ruimte te kunnen geven om met deze ideeën aan de slag te gaan.'¹⁸⁷

Op de vraag of de uitkeringsgerechtigde op straffe van bijvoorbeeld het verlagen van de uitkering verplicht kan worden om over de grens te solliciteren, terwijl de belemmeringen niet zijn weggenomen, geeft de Minister-Staatssecretaris het volgende aan:

'De per 1 januari 2015 ingevoerde Participatiewet kent wat betreft de arbeidsverplichtingen geen wettelijke beperking met betrekking tot het territorialiteitsbeginsel. Het uitgangspunt van de Participatiewet is het individualiseringsbeginsel op grond waarvan de gemeenten maatwerk moeten toepassen. Als solliciteren over de grens een optie is tot het verkrijgen van regulier werk, dan is het geven van goede voorlichting daarbij cruciaal. Niemand kan in Nederland gedwongen worden om werk te aanvaarden, wel kent de Wwb (Participatiewet) de sollicitatieplicht. Indien een bijstandsgerechtigde weigert te solliciteren of in te gaan op een aanbod van werk in het buitenland, kan de gemeente een maatregel opleggen. De bijstand is immers uitsluitend bedoeld als een vangnet voor personen die niet zelfstandig in het eigen bestaan kan voorzien.'¹⁸⁸

¹⁸⁵ Sollicitatieplicht bijstand ook in buitenland' NOS 13 januari 2015, www.nos.nl (zoek op *sollicitatieplicht bijstand ook in buitenland*).

¹⁸⁶ Kamerstukken II 2014/15, 2015Z00432, Antwoorden op Kamervragen.

¹⁸⁷ Kamerstukken II 2014/15, 2015Z00432, Antwoorden op Kamervragen.

¹⁸⁸ Kamerstukken II 2014/15, 2015Z00432, Antwoorden op Kamervragen.

5. De onderzoekspunten

Uit het theoretisch kader vloeien een aantal onderzoekspunten voort. Dit zijn punten die in de theorie zijn beschreven en waarvan duidelijk moet worden hoe ze in de praktijk worden uitgevoerd. De volgende onderzoekspunten vloeien voort uit het theoretisch kader:

•Onderzoekspunten met betrekking tot de Werkloosheidswet

1. Uit de theorie is naar voren gekomen dat de WW-gerechtigde een sollicitatieplicht naar passende arbeid heeft en het UWV sancties kan hanteren wanneer de WW-gerechtigde zich hier niet aan houdt. Verplicht solliciteren in Duitsland zou voor de WW-gerechtigde niet passend zijn, gezien het karakter van de WW als werknemersverzekering. In de praktijk zal worden onderzocht hoe het UWV dit uitvoert, wat de ervaringen zijn van het UWV en of het UWV inderdaad WW-gerechtigden al dan niet verplicht om te solliciteren en werken in Duitsland.

2. Uit de theorie is naar voren gekomen dat de WW-gerechtigde op advies van UWV moet informeren naar werk over de grens. In de praktijk zal worden gekeken of dat daadwerkelijk zo is en hoe het UWV dit uitvoert en wat de ervaringen zijn van het UWV.

•Onderzoekspunten met betrekking tot de Participatiewet

3. De Participatiewet beschrijft niet of werk over de grens onder algemeen, geaccepteerde arbeid valt. Er wordt alleen een kader gegeven voor de maximaal toegestane reistijd per dag. In de praktijk zal worden onderzocht wat het beleid van gemeenten hierover is.

4. Uit de theorie is gebleken dat in principe de mogelijkheid tot verplichten van solliciteren over de grens bestaat, de wet laat dit echter open. In de praktijk is onderzocht of gemeenten daadwerkelijk bijstandsgerechtigden hiertoe verplichten, wat het beleid van gemeenten daarbij is en de ervaringen en of gemeenten sancties geven wanneer iemand zich niet aan de verplichting houdt.

4. Praktijkonderzoek

1. Inleiding

In het theoretisch kader zijn de theoretische deelvragen uitgewerkt. Hierbij is gekeken naar de rechten en plichten van uitkeringsgerechtigden ten opzichte van solliciteren en verkrijgen van arbeid, welke voortvloeien uit de WW en de Participatiewet. Daarbij is gekeken hoe deze rechten en plichten zich verhouden tot grensarbeid in Duitsland. Om de centrale onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden, is naast het theoretisch onderzoek ook een praktijkgericht onderzoek uitgevoerd, hiervoor zijn praktijkdeelvragen opgesteld. De onderzoekspunten die voortvloeien uit het theoretisch kader zijn meegenomen in het praktijkgericht onderzoek, om deze onderzoekpunten te kunnen beantwoorden zijn interviews afgenomen. De onderzoeksobjecten van deze interviews zijn de volgende vier groepen:

- UWV in Noord-Nederland
- Gemeenten in Noord-Nederland
- (Voormalige) WW-gerechtigden die te maken hebben gehad met grensarbeid ten behoeve van hun uitkering.
- (Voormalige) Bijstandsgerechtigden die te maken hebben gehad met grensarbeid ten behoeve van hun uitkering.

2. Onderzoeksobject één-UWV

Er is een interview gehouden met een sleutelfiguur van het UWV. Deze persoon heeft als functie Eures-adviseur en is gestationeerd bij dit UWV. Eures staat voor 'European employment services'. Eures geeft onder andere informatie en voorlichting over werken in Europa en over het principe van het vrije verkeer van Europa aan onder andere mensen die van plan zijn om te gaan werken in Duitsland. In Nederland zijn in totaal zo'n achttien Eures-adviseurs werkzaam.¹⁸⁹ Hieronder worden de belangrijkste bevindingen uit het interview weergegeven.

2.1. Praktijkdeelvraag

Dit interview is van belang voor de volgende praktijkdeelvraag: *'Wat zijn volgens UWV de knelpunten en succesfactoren met betrekking tot al dan niet verplicht laten solliciteren en aan het werk helpen in Duitsland van Nederlandse WW-gerechtigden?'*

2.2. Belangrijkste bevindingen uit het interview

•*Onderzoekspunt 1-Uit de theorie is naar voren gekomen dat de WW-gerechtigde een sollicitatieplicht naar passende arbeid heeft en het UWV sancties kan hanteren wanneer de WW-gerechtigde zich hier niet aan houdt. Verplicht solliciteren in Duitsland zou voor de WW-gerechtigde niet passend zijn. In de praktijk zal worden onderzocht hoe het UWV dit uitvoert, wat de ervaringen zijn van het UWV en of het UWV inderdaad WW-gerechtigden al dan niet verplicht om te solliciteren en werken in Duitsland.*

De geïnterviewde gaf aan dat er veel werk is in Duitsland, terwijl er in de Noordelijke grensregio's een hoge werkloosheid is. Daarbij werd aangegeven dat werken in Duitsland vanuit het UWV altijd vrijwillig is, daarom zal het UWV ook geen sanctie opgeven wanneer iemand niet in Duitsland wil werken. De geïnterviewde heeft aangegeven dat de reden waarom er geen verplichting wordt gegeven, gelegen ligt in het feit dat het UWV gemotiveerde mensen aan de Duitse werkgever wil aanbieden. Bij verplichting bestaat een grote kans op motivatiegebrek bij de grensarbeider. Daarbij kan een verplichtstelling de kans op werk verkleinen, zowel voor de verplicht gestelde persoon als voor de persoon die vrijwillig naar Duitsland gaat. De geïnterviewde heeft in het interview

¹⁸⁹Interview sleutelfiguur UWV

aangegeven dat de Duitse werkgever een negatief beeld kan krijgen van een de Nederlandse werknemer, wanneer hij te maken krijgt met ongemotiveerde, verplichte personen.

•Onderzoekspunt 2-Uit de theorie is naar voren gekomen dat de WW-gerechtigde op advies van UWV moet informeren naar werk over de grens. In de praktijk zal worden gekeken of dat daadwerkelijk zo is en hoe het UWV dit uitvoert en wat de ervaringen zijn van het UWV.

De geïnterviewde heeft aangegeven dat het UWV vooral zelf de mogelijkheden omtrent werken in Duitsland aandraagt bij de WW-gerechtigde. Daarbij gaf de geïnterviewde aan dat het heel belangrijk is om per individu te kijken of werk in Duitsland haalbaar, rendabel en zinvol is. Er moet gekeken worden naar de salarisverschillen, de verschillen in sociale zekerheid en de belasting in Duitsland. Al deze factoren kunnen betekenen dat werken in Duitsland niet rendabel kan zijn voor die persoon, het is daarom belangrijk dat dit van tevoren wordt uitgezocht. Ook voorlichting is cruciaal, het is namelijk van belang dat mensen worden gewezen op de verschillen tussen de Nederlandse en Duitse sollicitatieprocedure. De ervaring leert dat, wanneer mensen de verschillen niet weten, het vaak mis gaat. Zijn ze hiervan op de hoogte gesteld, dan gaat het solliciteren over het algemeen veel soepeler. Daarbij heeft de geïnterviewde aangegeven dat meer dan de helft van de WW-gerechtigden bij dit UWV die een baan in Duitsland zocht, dit niet gelukt is. Vergelijkend met de hoeveelheid energie dat erin is gestoken, zou het meer resultaat moeten opleveren. De oorzaak is voornamelijk de belemmeringen waar tegenaan wordt gelopen. De geïnterviewde heeft aangegeven dat het UWV grensbarrières verneemt bij grensarbeid door WW-gerechtigden, waaronder verschil in sociale zekerheid, de niet vergoede reiskosten en het verschil in salarisniveau. Oplossingen voor deze barrières zijn lastig en verlopen langzaam, omdat dit niet op nationaal niveau geregeld kan worden, maar Duitsland en Europa hier ook bij betrokken zijn.

2.3-Knelpunten en succesfactoren

-Dit zijn de belangrijkste knelpunten die door de geïnterviewde van het UWV zijn geconstateerd:

- Bij grensoverschrijdende sollicitatieplicht is de kans groot dat WW-gerechtigde geen motivatie heeft.
- Verplichten kan een negatief effect teweegbrengen bij Duitse werkgevers, die een slecht beeld kunnen krijgen van Nederlandse werknemers.
- Bij grensarbeid worden belemmeringen ervaren die een struikelblok kunnen zijn. Vooral het verschil in socialezekerheidswetgeving, met name de kinderbijslag, de reiskosten en het verschil in loonniveau.
- Het gewenste effect van aantal plaatsingen in Duitsland wordt niet behaald, dit komt door de belemmeringen waar mensen bij grensarbeid in Duitsland tegenaan lopen.

-Dit zijn de belangrijkste succesfactoren die door de geïnterviewde van het UWV zijn geconstateerd:

- Er is veel werk in Duitsland beschikbaar.
- UWV attendeert WW-gerechtigden op werk in Duitsland en verplicht solliciteren en werken in Duitsland niet.
- UWV kijkt altijd of werken in Duitsland haalbaar en rendabel is voor de WW-gerechtigde.

3.Onderzoeksubject twee: gemeenten

Er zijn interviews gehouden met sleutelfiguren van vier gemeenten in Groningen en Drenthe. Met twee sleutelfiguren is een gezamenlijk interview gehouden, omdat de betreffende gemeenten veel samenwerken. De sleutelfiguren hebben verschillende functies bij de gemeenten. Het zijn de volgende functies: accountmanager, teamleider op de afdeling Werkgeversdienstverlening of wethouder. Alle sleutelfiguren hebben in hun functie te maken met grensarbeid in Duitsland. De belangrijkste bevindingen uit de interviews worden hieronder weergegeven.

3.1-Praktijkdeelvraag

Deze interviews zijn van belang voor de volgende deelvraag: 'wat zijn volgens gemeenten in Groningen en Drenthe de knelpunten en succesfactoren met betrekking tot het al dan niet verplicht laten solliciteren en aan het werk helpen in Duitsland van Nederlandse bijstandsgerechtigden?'

3.2-Belangrijkste bevindingen interviews

Onderzoekspunt 3-De Participatiewet beschrijft niet of werk over de grens onder algemeen, geaccepteerde arbeid valt. Er wordt alleen een kader gegeven voor de maximaal toegestane reistijd per dag. In de praktijk zal worden onderzocht wat het beleid van gemeenten hierover is.

In het volgende schema wordt aangegeven of gemeenten wel of niet vinden dat werken over de grens onder algemeen, geaccepteerde arbeid valt.

Gemeente	Valt er wel onder	Valt er niet onder
A	X	
B	X	
C	X	
D	X	

Alle geïnterviewde personen van de vier gemeenten waren hier unaniem en hebben aangegeven dat arbeid in Duitsland onder het begrip algemeen, geaccepteerde arbeid valt wat in de Participatiewet is benoemd. Volgens de wet is algemeen geaccepteerde arbeid passend en wanneer er in dit geval aan de reistijd van drie uur per dag wordt voldaan, valt ook werken in Duitsland daaronder.

Onderzoekspunt 4-Uit de theorie is gebleken dat in principe de mogelijkheid tot verplichten van solliciteren over de grens bestaat, de wet laat dit echter open. In de praktijk is onderzocht of gemeenten daadwerkelijk bijstandsgerechtigden hiertoe verplichten, wat het beleid van gemeenten daarbij is en de ervaringen en of gemeenten sancties geven wanneer iemand zich niet aan de verplichting houdt.

In het volgende schema is te zien welke gemeente een sollicitatieverplichting in Duitsland hanteert.

Gemeente	Wel verplicht	Niet verplicht
A	X (onder bepaalde voorwaarden)	
B		X
C		X
D		X

Wat betreft dit onderzoekspunt zijn gemeenten redelijk verdeeld qua beleid en uitvoering. Ten eerste gaven alle geïnterviewde personen aan dat er veel werk is over de grens. Werk wat in de grensregio's niet te vinden is. Daarbij is het werk over de grens geschikt voor de doelgroep, namelijk de bijstandsgerechtigden. Ook gaven alle gemeenten aan dat bijstandsgerechtigden over het algemeen wel open staan voor werk in Duitsland. Eén geïnterviewde persoon gaf aan dat bij die desbetreffende gemeente enigszins een verplichting wordt gehanteerd. Wel heeft de geïnterviewde aangegeven dat hier bepaalde voorwaarden aan verbonden zijn. Naast de eis van de maximale reistijd van drie uur per dag en de eis van algemeen geaccepteerde arbeid, wordt er ook gekeken naar de persoonlijke omstandigheden van de betreffende bijstandsgerechtigde. Voorbeelden zijn de beheersing van de Duitse taal en de financiële gevolgen van werken in Duitsland. Wanneer iemand de taal niet beheerst of niet rond kan komen van werk in Duitsland, wordt er niet verplicht. Wel heeft deze gemeente al eens een sanctie opgelegd, wanneer werken in Duitsland werk geweigerd zonder geldige reden. De overige drie geïnterviewde personen hebben aangegeven dat die desbetreffende gemeenten niet een verplichting tot solliciteren en werken in Duitsland hanteren en

ook geen sancties hebben opgelegd. Wel stimuleren deze gemeenten grensarbeid en wordt er gekeken naar werk over de grens voor de bijstandsgerechtigden.

Het belangrijkste knelpunt wat naar voren kwam bij gemeenten, is het gebrek aan motivatie bij grensarbeid. Ook de geïnterviewde persoon van de gemeente die wel verplicht tot solliciteren in Duitsland gaf het belang van motivatie aan en dat die betreffende gemeente ook het beste resultaat ziet wanneer iemand vrijwillig naar Duitsland gaat. Alle geïnterviewde personen gaven aan dat zonder motivatie de kans heel groot is dat werk in Duitsland niet goed gaat en niet gaat slagen. Ook kan er imagoschade gecreëerd worden voor de Nederlandse werknemer. De Duitse werkgever kan een negatief beeld krijgen van de Nederlandse werknemer, wanneer hij te maken krijgt met ongemotiveerde werknemers uit Nederland. Daarbij bestaat de kans dat de Duitse werkgever geen Nederlandse werknemers meer wil aannemen.

Gebrek aan motivatie kan voortkomen uit onzekerheid en onwetendheid bij mensen. Wanneer mensen niet weten wat het betekent voor hun situatie om in Duitsland te werken, zijn ze onwetend en is er ook geen motivatie om te werken in Duitsland. Voorlichting is hierbij heel belangrijk. Alle geïnterviewde personen zagen het belang in van goede en ook individuele voorlichting bij grensarbeid in Duitsland. Zonder voorlichting gaat het eigenlijk altijd fout vanwege de grensbarrières. Grensbarrières zijn de verschillen in sociale zekerheid, het belastingstelsel en de belemmeringen bij mobiliteit, zoals niet vergoede reiskosten en het vervoer naar Duitsland toe. Bijstandsgerechtigden beschikken vaak niet over eigen vervoer en het is vaak niet mogelijk voor gemeenten om vervoer te regelen. Alle geïnterviewde personen gaven daarbij aan dat individuele voorlichting echt nodig is, omdat er specifiek moet worden gekeken wat werken in Duitsland voor een persoon betekent. Tevens is duidelijk geworden dat er niet zomaar oplossingen zijn voor de grensbarrières, gezien dit een proces is wat lang duurt, waarbij ook Duitsland en Europa betrokken zijn. Tot slot gaven alle geïnterviewde personen aan dat negatieve ervaringen over werk in Duitsland echt op de voorgrond staan, terwijl er ook veel positieve ervaringen zijn, Die staan helaas op de achtergrond en daar zou meer aandacht aan moeten worden geschonken.

3.3-Knelpunten en succesfactoren gemeenten

-Dit zijn de belangrijkste knelpunten die de door de geïnterviewde personen van de gemeenten worden ervaren:

- Motivatie is cruciaal bij grensarbeid en daardoor kan een verplichting tot solliciteren en werken in Duitsland niet goed uitpakken. Motivatie kan ontstaan door onwetendheid en onzekerheid.
- Bij een sollicitatieverplichting in Duitsland bestaat het risico bestaat dat de Duitse werkgever een negatief beeld kan krijgen van Nederlandse werknemers en dit imagoschade kan opleveren.
- Er zijn grensbarrières die vaak een belemmering vormen bij grensarbeid, daarom is goede en individuele voorlichting heel erg belangrijk.
- De negatieve ervaringen staan heel erg voorop, terwijl er ook veel positieve ervaringen zijn.

-Dit zijn de belangrijkste succesfactoren die door de geïnterviewde personen van de gemeenten worden ervaren:

- Er is veel werk in Duitsland voor de groep mensen waar gemeenten mee te maken hebben: de laag opgeleide bijstandsgerechtigden. Werk wat in de grensregio's niet te vinden is.
- Wanneer er goede voorlichting is gegeven, kan de overgang naar Duitsland goed gaan.

4. Onderzoeksubject drie: WW-gerechtigden

Voor dit onderzoek is het van belang om te weten wat de ervaringen zijn van grensarbeiders die vanuit een werkloosheidsuitkering in Duitsland zijn komen werken. Het is van belang om na te gaan wat de ervaring is met het beleid van het UWV en welke rol het UWV heeft gespeeld bij het werken over de grens. Er is een interview gehouden met twee grensarbeiders die een WW-uitkering hebben gehad. Het UWV dat hieronder wordt benoemd, is een ander UWV dan het UWV dat hierboven is

aangehaald en waar een interview mee is gehouden. Hieronder staan de belangrijkste bevindingen uit de interviews.

4.1-Praktijkdeelvraag

Voor de volgende praktijkdeelvraag is de uitkomsten van deze interviews van belang:

'Welke knelpunten en succesfactoren ervaren Noord-Nederlandse WW-gerechtigden bij de sollicitatie(verplichting) en het aan het werk worden geholpen in Duitsland in het kader van de Werkloosheidswet?'

4.2-Belangrijkste bevindingen uit de interviews

In het volgende schema is aangegeven welke grensarbeider wel of niet is verplicht om in Duitsland te werken, bij welke grensarbeider dit is gestimuleerd en welke grensarbeider helemaal geen invloed van het UWV heeft gemerkt.

Grensarbeider	Verplicht door UWV	Gestimuleerd door UWV	Geen invloed of verplichting van UWV
A			x
B			x

Er is gekeken wat de grensarbeider voor ervaring heeft gehad met het beleid en uitvoering van het UWV omtrent stimulering of verplichting van grensarbeid. Beide grensarbeiders hebben hierbij aangegeven dat zij geen verplichting hebben gekregen van het UWV. Zij hebben ook geen stimulering gehad van het UWV om in Duitsland te gaan werken, maar hebben dit in principe zelf geregeld. Wel heeft één grensarbeider aangegeven dat het UWV via de weekbrief die iedere WW-gerechtigde krijgt, advertenties plaatst met vacatures voor werk in Duitsland. Op die manier is deze grensarbeider aan werk in Duitsland gekomen, dit was dus wel een invloed van het UWV. Het UWV heeft bij deze grensarbeiders verder niet direct aangegeven dat zij moeten informeren naar werk in Duitsland. Eén grensarbeider is naar voorlichtingen van het UWV geweest en heeft hierbij aangegeven dat dit vooral algemene voorlichtingen waren, terwijl er behoefte was aan specifieke voorlichting. Beide grensarbeiders geven aan dat specifieke en individuele voorlichting echt nodig is bij grensarbeid en dat ook vooraf voorlichting moet worden gegeven. Beide grensarbeiders hebben aangegeven dat ze dit wel hebben gemist en veel zelf moesten regelen, waardoor ze niet van alle verschillen in Duitsland op de hoogte waren. Verder hebben ze beide aangegeven dat ze vanaf januari dit jaar in Duitsland werken en op dit moment nog niet veel last hebben gehad van de grensbarrières. Ook zijn ze beiden positief omtrent het feit dat ze in Duitsland werk hebben kunnen vinden, terwijl dat in Nederland niet gelukt is.

4.3-Knelpunten en succesfactoren

Dit zijn de belangrijkste knelpunten die zijn ervaren door de grensarbeiders

- UWV heeft niet direct gewezen op werk in Duitsland, terwijl beide grensarbeiders graag weer aan het werk wilden en ook openstonden voor werk in Duitsland.
- Voorlichting zou veel meer gegeven moeten worden en er is ook meer specifieke voorlichting nodig, beide grensarbeider hebben dit gemist en waren niet van alles op de hoogte omtrent de verschillen.

-Dit zijn de belangrijkste succesfactoren die zijn ervaren door de grensarbeiders

- Beide grensarbeiders zijn positief over het werk in Duitsland en zijn vooral positief over het feit dat ze in Duitsland wel werk hebben kunnen vinden, terwijl dit in Nederland niet gelukt is.

5. Onderzoeksubject drie: bijstandsgerechtigden

Het is voor dit onderzoek van belang om te weten wat de ervaringen zijn van grensarbeiders die vanuit een bijstandsuitkering in Duitsland zijn komen werken. Het is van belang om na te gaan wat de ervaring is met het beleid van gemeenten en welke rol de gemeente heeft gespeeld bij grensarbeid.

Hiervoor is een interview gehouden met twee grensarbeiders die vooraf een bijstandsuitkering hebben gehad. Hieronder worden de belangrijkste bevindingen uit de interviews weergegeven.

5.1-Praktijkdeevraag

Voor de beantwoording van de volgende praktijkdeelvraag zijn deze interviews van belang: *'welke knelpunten en succesfactoren ervaren Noord-Nederlandse bijstandsgerechtigden bij de sollicitatie(verplichting) en het aan het werk worden geholpen in Duitsland in het kader van de Participatiewet?'*

5.2-Belangrijkste bevindingen uit de interviews

In het volgende schema is te zien of de bijstandsgerechtigden daadwerkelijk zijn verplicht om in Duitsland te gaan werken, of de gemeente dit heeft gestimuleerd of helemaal geen invloed heeft gehad.

Grensarbeider	Verplicht door de gemeente	Gestimuleerd door de gemeente	Geen invloed of verplichting van gemeente
C		x	
D		x	

Zoals te zien is, zijn beide grensarbeiders niet verplicht door gemeenten om te gaan solliciteren en werken in Duitsland. Wel heeft de gemeente dit bij beide grensarbeiders gestimuleerd. Bij beide grensarbeiders werd namelijk door de gemeente aangegeven dat er werk in Duitsland is en werd het werk in Duitsland aangeboden. Beide grensarbeiders hebben aangegeven dat ze geen goede voorlichting hebben gehad van gemeenten. Bij één grensarbeider is zelfs een verkeerde berekening gemaakt van het loon. Volgens de berekening zou deze grensarbeider ongeveer het dubbele verdienen van wat er in de praktijk daadwerkelijk werd uitbetaald, waardoor deze grensarbeider onder het bijstandsniveau kwam. De andere grensarbeider is ook niet goed voorgelicht en kreeg daardoor te maken met betaling van dubbele belasting. Beide grensarbeiders hebben aangegeven dat de voorlichting veel beter moet en dat er ook veel meer specifieke voorlichting moet worden gegeven. Daarbij gaven ze aan dat ze het idee hebben dat de gemeenten zelf ook niet alles helder hebben wat betreft de grensbarrières en wat het betekent om te werken in Duitsland. Daarbij geven beide grensarbeiders aan dat ze veel last hebben gehad van de grensbarrières en op dit moment nog steeds de lasten daarvan ondervinden. Onder andere vanwege betaling van dubbele belasting en het niet uitbetaald krijgen van bepaalde bijslag. Er zijn belemmeringen ondervonden met de verschillen in sociale zekerheid, de mobiliteit en verschillen tussen de belastingstelsels. De grensarbeiders gaven aan dat ze alles zelf moesten uitzoeken. Beide grensarbeiders zijn inmiddels gestopt met werken in Duitsland en gaven aan dat ze het niet nog een keer zouden doen.

5.3-Knelpunten en succesfactoren

-Dit zijn de belangrijkste knelpunten die zijn ervaren door de grensarbeiders

- De gemeente geeft of geen voorlichting of geen goede voorlichting, waardoor bijstandsgerechtigden die grensarbeid in Duitsland gaan doen, in de financiële problemen kunnen komen.
- Voorlichting en vooral specifieke voorlichting is echt nodig bij de grensarbeid.
- Verkeerde voorlichting kan een lange nasleep hebben vanwege het feit dat bepaalde bijslag niet wordt uitbetaald of vanwege de betaling van dubbele belasting.
- Gemeenten hebben niet altijd alles op orde en zijn niet van alles op de hoogte omtrent grensarbeid.

-Dit zijn de belangrijkste succesfactoren die zijn ervaren door de grensarbeiders

- De bijstandsgerechtigden zijn niet verplicht om in Duitsland te solliciteren en werken, het werd door de gemeente aangeboden.

6. Interview expert

Tijdens de uitvoer van het onderzoek is er contact geweest met een Eures-adviseur van het EDR (Eems Dollard Regio). Hierboven is al omschreven wat de functie Eures-adviseur specifiek inhoudt. EDR is de meest Noordelijke grensregio en houdt kantoor in Nieuweschan. Kort gezegd is EDR een soort ontmoetingscentrum waar grensoverschrijdende activiteiten, bijeenkomsten en projecten plaatsvinden.¹⁹⁰ De belangrijkste bevindingen uit het interview zijn hieronder weergegeven.

6.1-Belangrijkste bevindingen uit het interview

Aan de expert is gevraagd wat hij van bijstandsgerechtigden hoort omtrent de invloed van gemeenten of UWV op grensoverschrijdende arbeid en wat de expert hoort over de ervaringen met grensarbeid in Duitsland. De expert heeft aangegeven dat het verplichten van solliciteren en werken in Duitsland voor problemen kan zorgen vanwege de grensbarrières. De ervaring van de expert is dat bijstandsgerechtigden al snel onder bijstandsniveau komen als ze werken in Duitsland, omdat ze te maken hebben met hoge kosten vanwege het reizen. De expert geeft aan dat hij met WW-gerechtigden niet zoveel problemen ervaart. De expert merkt wel dat bijstandsgerechtigden een groep is die vaak meer begeleiding nodig heeft en dat individuele voorlichting daarbij echt nodig is. Gemeenten moeten daarbij meer nadruk leggen op de belemmeringen, zoals de verschillen in sociale zekerheid, de mobiliteit, diplomaerkenning, het loon en ziekmelding. Daarbij heeft de expert het idee dat gemeenten niet altijd op de hoogte zijn van wat het betekent om in Duitsland te werken en wat daarbij komt kijken. Tot slot heeft de expert aangegeven dat er ook duidelijk positieve verhalen zijn en dat het ook vaak goed gaat met grensoverschrijdende arbeid in Duitsland. Daarbij staan mensen over het algemeen open voor werken in Duitsland.

6.2-Knelpunten en succesfactoren Eures-expert

-Dit zijn de belangrijkste knelpunten die de door de Eures-expert wordt ervaren:

- Bijstandsgerechtigden kunnen onder bijstandsniveau komen wanneer ze in Duitsland werken.
- Uitkeringsgerechtigden zouden alleen verplicht moeten worden, wanneer ze van het Duitse inkomen kunnen leven.
- Er moet meer aandacht worden geschonken aan de grensbarrières en betere voorlichting worden gegeven. Vooral individuele voorlichting is echt nodig.
- Gemeenten zijn niet altijd op de hoogte van wat het betekent om in Duitsland te gaan werken.

-Dit zijn de belangrijkste succesfactoren die de door de Eures-expert wordt ervaren:

- De Eures-expert merkt dat veel mensen openstaan voor werken in Duitsland.
- De Eures-expert heeft ook aangegeven dat er veel grensarbeiders zijn waarbij het wel goed gaat en werken in Duitsland geen probleem vormt.

¹⁹⁰ 'Over onszelf' EDR www.edr.nl geraadpleegd op 12 mei 2015 (zoek op: *organisatie*).

7. Samenvatting bevindingen praktijkonderzoek

De geïnterviewde personen van de gemeenten hebben unaniem aangegeven dat werk in Duitsland in principe onder algemeen, geaccepteerde arbeid valt en dus passend is. Echter hanteren de meeste gemeenten op dit moment geen verplichtstelling tot solliciteren in Duitsland en geven daarbij ook geen sancties. Eén gemeente hanteert wel deze verplichting en heeft ook al eens een sanctie opgelegd. Het UWV verplicht niet tot solliciteren over de grens, maar stimuleert dit wel en attendeert zelf de WW-gerechtigden op werk in Duitsland. Verder is heel duidelijk naar voren gekomen dat motivatie om over de grens te gaan werken cruciaal is. Zonder motivatie is het eigenlijk niet haalbaar en is de kans aanwezig dat de Duitse werkgever een negatief beeld krijgt van de Nederlandse werknemer. Daarbij is door een expert aangegeven dat verplichten eigenlijk alleen zou moeten kunnen wanneer de uitkeringsgerechtigde daadwerkelijk van het Duitse loon kan rondkomen. Verder is duidelijk geworden dat alle gemeenten en het UWV hinder ondervinden van de grensbarrières zoals mobiliteit, verschil in loon en verschil in sociale zekerheid. Daarom zien ook alle geïnterviewde personen van zowel de gemeenten en het UWV het belang in van voorlichting, met name de individuele voorlichting. Ook de grensarbeiders merken de grensbarrières en hebben allemaal aangegeven dat goede voorlichting en vooral individuele voorlichting echt van belang is geweest, terwijl ze dat niet allemaal hebben gehad. Duidelijk is geworden dat er op dit moment nog dingen mis kunnen gaan bij de overgang naar Duitsland, mede door geen of onvoldoende voorlichting, waardoor er met name financiële problemen kunnen ontstaan. Daarbij hadden de grensarbeiders die een bijstandsuitkering hebben gehad, het idee dat de gemeenten zelf ook nog niet alles op orde hebben wat betreft grensarbeid in Duitsland, dit werd door de expert beaamd. Verder is aangegeven dat er veel geschikt werk is in Duitsland en dat over het algemeen veel mensen bereid zijn om in Duitsland te gaan werken en hier meestal ook positief tegenaan kijken.

5. Analyse

1. Inleiding

In dit hoofdstuk is het theoretisch onderzoek vergeleken met het praktijkonderzoek. Uit het theoretisch onderzoek zijn vier onderzoekspunten naar voren gekomen, deze onderzoekspunten zijn vervolgens getoetst in de praktijk door middel van interviews. De uitkomst uit de theorie en uit de praktijk zijn aan de hand van de onderzoeksobjecten met elkaar vergeleken. Daarbij is ook een theoretisch gedeelte uit de inleiding geanalyseerd met ervaringen uit de praktijk. De bevindingen staan hieronder beschreven.

2. Deelvraag

Dit hoofdstuk heeft betrekking op de volgende deelvraag, die in dit hoofdstuk is beantwoord: *‘Wat zijn de verschillen en overeenkomsten tussen de theorie en praktijk met betrekking tot de knelpunten en succesfactoren omtrent het al dan niet verplicht laten solliciteren en aan het werk helpen in Duitsland van uitkeringsgerechtigden in Groningen en Drenthe?’*

3. Onderzoeksobjecten: UWV en (voormalige) WW-gerechtigden

3.1-Theorie

In de theorie is benoemd dat de WW-gerechtigde passende arbeid dient te verkrijgen, te aanvaarden en te behouden en dat de WW-gerechtigde hiervoor een sollicitatieplicht heeft. Wanneer de WW-gerechtigde zich niet houdt aan deze verplichting kan er een maatregel worden opgelegd. In de Wet- en regelgeving zelf is verder niet benoemd of solliciteren in Duitsland daar ook onder valt. Ook is niet benoemd of werk in Duitsland onder passende arbeid valt. Wel is in het theoretisch kader benoemd dat het karakter van de WW zicht niet leent voor een sollicitatieverplichting over de grens. De WW is namelijk een verzekering waar de werknemer zelf premie voor betaalt. Verder is uit de theorie naar voren gekomen dat de WW-gerechtigde op advies van UWV dient te informeren naar werk over de grens.

3.2-Praktijk

Uit de praktijk is gebleken dat het UWV geen verplichting tot solliciteren naar passende arbeid over de grens hanteert en dus ook geen maatregel hanteert wanneer de WW-gerechtigde niet in Duitsland wil solliciteren. Solliciteren en werken in het buitenland is voor de WW-gerechtigde altijd op vrijwillige basis. Ook de grensarbeiders die vanuit een WW-uitkering in Duitsland zijn gaan werken, gaven aan dat ze niet verplicht zijn gesteld, maar vrijwillig in Duitsland zijn gaan werken. De reden van het UWV om geen verplichting op te leggen is niet omdat het niet bij het karakter van de WW zou passen, maar omdat het UWV veel waarde hecht aan motivatie om over de grens te gaan werken. Er is aangegeven dat zonder motivatie het negatief kan uitpakken voor de WW-gerechtigde. Werken in een ander land vraagt om een bepaalde instelling, daarbij veranderen er dingen voor de WW-gerechtigde, zonder motivatie gaat dit eigenlijk niet lukken. Ook kan er een negatief beeld ontstaan van Nederlandse werknemers bij de Duitse werkgever wanneer deze te maken krijgt met ongemotiveerde, Nederlandse werknemers. Dat wil UWV voorkomen.

Verder is uit de praktijk gebleken dat het UWV voornamelijk zelf WW-gerechtigden op banen in Duitsland attendeert. Daarbij bekijkt het UWV of werken in Duitsland haalbaar en rendabel is voor de WW-gerechtigde en er motivatie voor is. WW-gerechtigden hoeven dus niet verplicht te informeren naar werk in Duitsland op advisering van het UWV. De twee grensarbeiders die vanuit een WW-uitkering in Duitsland zijn gaan werken, gaven ook aan dat zij niet het advies hebben gekregen om te informeren naar werken over de grens en dat het UWV dit verder ook niet direct heeft gestimuleerd.

4.Onderzoeksubjecten: gemeenten en (voormalige) bijstandsgerechtigden

4.1-Theorie

Uit de theorie is gebleken dat arbeid in Nederland, wat onder het begrip algemeen, geaccepteerde arbeid valt en waarvoor de enkele reistijd maximaal anderhalf uur bedraagt, verplicht kan worden gesteld voor de bijstandsgerechtigde. In de wet- en regelgeving is verder niet opgenomen of werk over de grens onder het begrip algemeen, geaccepteerde arbeid valt. De wet laat dit eigenlijk open. Wel is uit de theorie gebleken dat een grensoverschrijdende sollicitatieplicht een oplossing zou kunnen zijn voor de krimpgebieden in de grensregio's. Tevens is gebleken dat in principe voor gemeenten de mogelijkheid bestaat om bijstandsgerechtigden te kunnen verplichten tot solliciteren over de grens in Duitsland. Echter staat niet in de wet omschreven of de mogelijkheid wel of niet bestaat.

4.2-Praktijk

Alle geïnterviewde sleutelfiguren van de gemeenten waren unaniem over de vraag of werk in Duitsland onder algemeen geaccepteerde arbeid valt. Zij gaven aan dat dit het geval is, mits er aan de voorwaarden van algemeen, geaccepteerde arbeid wordt voldaan en er aan de maximale reistijd per dag wordt voldaan. Toch verplichten de meeste gemeenten waar een interview mee is gehouden op dit moment niet tot solliciteren in Duitsland. Deze gemeenten geven dan ook geen sanctie op wanneer de bijstandsgerechtigde niet in Duitsland wil solliciteren. Eén gemeente verplicht dit wel en heeft ook sancties opgegeven. Deze gemeente verplicht onder specifieke voorwaarden, waarbij rekening is gehouden met de persoonlijke situatie van de bijstandsgerechtigde. De grensarbeiders hebben ook aangegeven dat ze niet verplicht waren gesteld om in Duitsland te werken, maar dat dit door de gemeenten werd gestimuleerd. De reden dat er bijna niet wordt verplicht door gemeenten, is dat veel waarde wordt gehecht aan motivatie om over de grens te gaan. Is dat er niet dan kan er een slecht imago ontstaan bij de Duitse werkgever en is er een groot risico dat grensarbeid niet lukt, of kunnen er problemen ontstaan. Gebrek aan motivatie ontstaat vaak door onwetendheid, geven de gemeenten aan. Alle gemeenten zien het belang in van motivatie, ook de gemeente die al wel verplicht stelt. Die gemeente ziet ook liever bijstandsgerechtigden met motivatie de grens over gaan.

5.Grensbarrières

5.1-theorie:

In de inleiding van dit onderzoek is een stuk theorie behandeld over de krimpgebieden in de grensregio's en de beschikbaarheid van banen in Duitsland. Er is aangetoond dat er veel werk beschikbaar zou zijn over de grens in Duitsland, werk wat hier in de grensregio's niet te vinden is. Wordt er gekeken naar de beschikbaarheid van werk over de grens, dan lijkt het eigenlijk wel mee te vallen met de hoeveelheid werkgelegenheid over de grens. Wanneer er wordt gekeken naar de bereikbaarheid van banen die in Nederland beschikbaar zijn en daarna gekeken wordt naar de bereikbaarheid van banen zowel in Nederland als Duitsland, gaan de krimpregio's er eigenlijk niet op vooruit. Tevens is in de theorie weergegeven wat de grensbarrières zijn bij grensarbeid in Duitsland. De volgende grensbarrières zijn benoemd: de verschillen in wet- en regelgeving, verschillen in sollicitatieprocedure, de cultuurverschillen, en de belemmeringen bij mobiliteit zoals grensoverschrijdende infrastructuur. Uit de theorie is naar voren gekomen dat belemmeringen kunnen hinderen bij grensarbeid.

5.2-Praktijk

Uit de praktijk is gebleken dat gemeenten en UWV ervaren dat er veel geschikt werk is in Duitsland voor de uitkeringsgerechtigden. Er is duidelijk aangegeven dat er heel veel vacatures zijn voor de doelgroep van gemeenten en UWV, werk wat in de grensregio's niet te vinden is. Daarbij is ook uit de praktijk gebleken dat alle gemeenten, het UWV en alle grensarbeiders belemmering ondervinden van de grensbarrières. De grensbarrières die voornamelijk worden ervaren zijn: belemmeringen bij mobiliteit, de verschillen in wet- en regelgeving en het verschil in loonniveau. Gemeenten hebben aangegeven dat mobiliteit een probleem is. Bijstandsgerechtigden beschikken vaak niet over eigen

vervoer en ook de verbinding naar het werk in Duitsland is niet altijd even goed, waardoor gemeenten moeten faciliteren, wat vaak niet mogelijk is. De bereikbaarheid van banen kan lastig zijn. Wat ook een mobiliteitsprobleem is, zijn reiskosten die door de Duitse werkgever niet worden vergoed. De geïnterviewde van het UWV gaf aan dat door de grensbarrières niet het gewenste resultaat van het aantal plaatsingen van WW-gerechtigden in Duitsland wordt behaald. De Eures-expert gaf aan dat bijstandsgerechtigden onder het bijstandsniveau kunnen komen wanneer ze in Duitsland komen werken, daarom is individuele voorlichting heel belangrijk. Ook gemeenten en UWV zien het belang in van goede voorlichting en hebben aangegeven dat er problemen kunnen komen wanneer niet over de grensbarrières wordt voorgelicht. De grensarbeiders ondervinden ook belemmeringen van de grensbarrières. Specifieke en individuele voorlichting is echt noodzakelijk. De ervaring is dat er door gemeenten en het UWV vaak te algemene voorlichting wordt gegeven.

6.Schematische weergave van de analyse aan de hand van de onderzoekspunten

Onderwerp	Theorie	UWV/Gemeente	Grensarbeider WW- of bijstandsgerechtigde
1.Verplichtstelling van WW-gerechtigden tot solliciteren in Duitsland.	In de Werkloosheidswet zelf wordt dit niet benoemd, wel blijkt uit de theorie dat verplichtstelling niet past bij het karakter van de WW.	UWV: Verplichtstelling kan negatieve gevolgen hebben. Motivatie is cruciaal bij grensarbeid. UWV verplicht niet, maar kan wel grensarbeid stimuleren.	UWV heeft niet verplicht tot solliciteren in Duitsland, maar ook niet gestimuleerd.
2.Informereren naar vacatures in Duitsland.	In de wet- en regelgeving is benoemd dat de WW-gerechtigde op advies van het UWV moet informeren naar grensarbeid in Duitsland.	UWV attendeert vooral zelf WW-gerechtigden op vacatures in Duitsland.	Het UWV stimuleerde of attendeerde niet op werk in Duitsland, zij hebben het zelf geregeld.
3.Algemeen, geaccepteerde arbeid en grensarbeid.	In de Participatiewet staat nergens of werk in Duitsland ook onder algemeen, geaccepteerde arbeid valt. Er is wel aangegeven dat dit werk betreft wat binnen anderhalf uur of minder te bereiken is.	Gemeenten: wanneer er aan het begrip algemeen, geaccepteerde arbeid wordt voldaan en het werk binnen anderhalf uur reistijd te bereiken is, valt werk in Duitsland onder algemeen, geaccepteerde arbeid.	De bijstandsgerechtigden hebben aangegeven dat gemeenten grensarbeid stimuleren. Dit was werk geweest wat binnen anderhalf uur reistijd valt.
4.Verplichtstelling van bijstandsgerechtigden tot solliciteren in Duitsland.	De wet laat dit open, er wordt niets vermeld of werk in Duitsland ook onder de sollicitatieplicht valt. Wel is uit de theorie gebleken dat de mogelijkheid tot verplichting voor gemeenten zou bestaan.	Gemeenten kunnen soms verplichten tot solliciteren in Duitsland. Echter wordt er veel waarde gehecht aan motivatie voor grensarbeid en kan verplichten negatieve gevolgen hebben. De meeste gemeenten verplichten niet.	De gemeenten hebben de bijstandsgerechtigden niet verplicht tot solliciteren in Duitsland. Wel hebben gemeenten grensarbeid gestimuleerd.

6. Conclusie

1. Inleiding

In het vorige hoofdstuk is een analyse gemaakt van de bevindingen uit het theoretisch onderzoek en het praktijkgericht onderzoek. Er is hierbij bekeken wat de verschillen en overeenkomsten zijn tussen de theorie en praktijk. Uit deze bevindingen zijn een aantal conclusies naar voren gekomen, deze conclusies zullen hieronder worden weergegeven.

2. Centrale onderzoeksvraag

De conclusies dienen tot het beantwoorden van de centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek. De volgende onderzoeksvraag staat centraal: *'welke knelpunten en succesfactoren komen naar voren bij het al dan niet verplicht laten solliciteren en aan het werk helpen van Nederlandse bijstands- en WW-gerechtigden in Niedersachsen (Noord-Duitsland) door gemeenten en het UWV in Groningen en Drenthe?'*

3. Knelpunten en succesfactoren

Om de centrale onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden, zijn de knelpunten en succesfactoren die naar voren komen bij het al dan niet verplicht laten solliciteren en aan het werk helpen van WW- en bijstandsgerechtigden in kaart gebracht.

- Hoewel de wet dit open laat, kan werk in Duitsland onder algemeen, geaccepteerde arbeid vallen en bestaat voor gemeenten de mogelijkheid om bijstandsgerechtigden te verplichten tot solliciteren in Duitsland. Uit de praktijk blijkt echter dat verplichten op dit moment negatieve gevolgen met zich mee kan brengen. Een grensoverschrijdende sollicitatieverplichting lijkt een oplossing voor de krimpggebieden, er is namelijk heel weinig werk in de Noordelijke grensregio's en gezien de maximale reistijd per dag komt werk over de grens voor de Noordelijke grensregio's ook in aanmerking. Daarbij is gebleken dat in de grensregio's gelegen aan Duitsland relatief een grote doorstroom is van de WW naar bijstand, waarschijnlijk vanwege de lage werkgelegenheid in dit gebied. Echter kan door gebrek aan motivatie de Duitse werkgever een negatief beeld krijgen van de Nederlandse werknemer. Daarbij kan grensarbeid door de verplichtstelling niet goed verlopen, gezien werken in een ander land een grote stap kan zijn waarvoor motivatie nodig is. Werk in Duitsland wordt op dit moment door de meeste gemeenten niet verplicht. Door het UWV wordt het op dit moment ook niet verplicht. Wel stimuleren gemeenten en UWV grensarbeid in Duitsland. De reden van het niet verplichten is voornamelijk vanwege het gebrek aan de motivatie. Gebrek aan motivatie kan bij de WW- of bijstandsgerechtigde voortkomen uit onwetendheid en onzekerheid ten opzichte van grensarbeid.

- Uit de theorie is gebleken dat er in principe veel werk in Duitsland beschikbaar is ten opzichte van de Nederlandse grensregio's. Ook ervaren gemeenten en UWV in de praktijk dat er veel vacatures zijn over de grens, vacatures die in de grensregio's niet zijn te vinden. Echter is ook uit de theorie gebleken dat de grote baankansen in Duitsland eigenlijk wel meevallen voor de Noordelijke grensregio's, wanneer er wordt gekeken naar de bereikbaarheid van die banen. Gemeenten ervaren dit door belemmeringen bij de mobiliteit naar Duitsland, welke bestaan uit niet vergoede reiskosten, uit het feit dat de bijstandsgerechtigde vaak geen vervoer heeft en dat gemeenten vaak niet de mogelijkheid hebben om vervoer te kunnen regelen.

- Naast de mobiliteit, worden er ook andere grensbarrières vernomen, voornamelijk de verschillen in wet- en regelgeving en het loonniveau. Voorlichting hierover geven is cruciaal. UWV en gemeenten zien ook het belang in van goede voorlichting en zijn hier in de praktijk ook al mee bezig. Daarbij hebben WW- en bijstandsgerechtigden voornamelijk belang bij specifieke en individuele voorlichting. De ervaring is dat UWV en gemeenten soms te algemene voorlichting kunnen geven. Wanneer er niet goed wordt voorgelicht, kan grensarbeid soms misgaan en kunnen er problemen ontstaan voor

de grensarbeider. Er bestaan kansen in Duitsland voor WW- en bijstandsgerechtigden uit de Noord-Nederlandse grensregio's, echter kunnen alle kansen niet benut worden door de grensbarrières. In de praktijk wordt gewerkt aan het slechten van de barrières, echter kan dit lang duren, gezien Duitsland en Europa hier mee te maken hebben. Daarbij is aangegeven dat grensarbeid in Duitsland ook vaak goed kan gaan, mits er goed is voorgelicht. De kansen zijn er en de mogelijkheden om het goed te laten verlopen.

7. Aanbevelingen

Naar aanleiding van de conclusies, kunnen de volgende aanbevelingen worden gedaan aan de FNV als opdrachtgever:

- FNV kan op collectief niveau de drie overheidsorganen beïnvloeden en adviseren en daarbij aangeven dat verplichtstelling op dit moment negatieve gevolgen met zich mee kan brengen. Onder andere omdat gebleken is uit het onderzoek dat motivatie cruciaal is en ook gemeenten en UWV veel waarde hechten aan motivatie. Bij verplichten van solliciteren in Duitsland bestaat een groot risico dat werken over de grens niet gaat lukken, gezien werken over de grens een grote stap kan zijn. Daarbij kan het imago van de Nederlandse grensarbeider geschaad worden, met het gevolg dat de Duitse werkgever geen Nederlandse werknemer wil aannemen.
- Op het gebied van mobiliteit en bereikbaarheid moeten ook aanpassingen en oplossingen komen. FNV kan dit op collectief niveau aangegeven en adviseren dat er bijvoorbeeld betere bereikbaarheid gecreëerd moet worden of dat er voor gemeenten mogelijkheden gecreëerd kunnen worden om vervoer te kunnen regelen voor bijstandsgerechtigden die in Duitsland gaan werken.
- FNV kan adviseren op collectief niveau dat er echt behoefte is aan voorlichting, voornamelijk specifieke en individuele voorlichting. Hiervoor zijn adviseurs nodig. Op dit moment vallen veel gemeenten, het UWV, grensarbeiders en anders instanties terug op één Eures-adviseur. Echter heeft één persoon niet de capaciteit voor al die vraag. Er zou meer aanbod moeten komen in de vorm van adviseurs die gespecialiseerd zijn in grensarbeid en de verschillen in onder andere wet- en regelgeving tussen Duitsland en Nederland.
- FNV kan zelf ook vrijwilligers en beroepskrachten opleiden en aanstellen voor het geven van specifieke en individuele voorlichting omtrent grensarbeid aan uitkeringsgerechtigden en andere mensen die willen werken in Duitsland.
- Daarbij kan FNV aangeven dat er belang is bij toegankelijke informatiebronnen voor leden, uitkeringsgerechtigden en andere mensen die in Duitsland willen gaan werken. Op die manier kan ook een stuk voorlichting worden gegeven. Zo zouden er goede en toegankelijke websites moeten worden opgezet die volledig zijn en ook de juiste informatie weergeven. Tevens kan er ook informatie worden gegeven via folders.

Literatuurlijst

•Geraadpleegde literatuur

Ambtenbrink & Vedder 2013

F.Ambtenbrink & H.H.B. Vedder, *Recht van de Europese Unie*, Den Haag: Boom juridische uitgevers 2013.

Barents 2012

R. Barents, *Europees recht*, Groningen/Houten: Noordhoff uitgevers 2012.

De Boer, Heesen & Ros 2014

J. De Boer, W. Heesen & R. Ros, *'De Bijstand in praktijk 2014'*, Deventer: Kluwer 2014.

Douwen, Essers & Houwerzijl 2006

C. Douwen, C. Essers, M. Houwerzijl en J. Smits, *De Grensoverschrijdende werknemer*, Den Haag: SDU Uitgevers 2006.

Eijsbouts, Jans, Prechal, Senden e.a. 2012

W.T. Eijsbouts, J.H Jans, A. Prechal, I.A.J. Senden e.a, *Europees recht algemeen deel*, Groningen: Europa Law Publishing 2012.

Fairhust 2010

J. Fairhust, *Law of the European union*, Essex (England): Pearson Education Limited, 2010.

Klosse 2012

S. Klosse, *Sociale zekerheidsrecht*, Deventer: Kluwer 2012.

Lenaerts & Van Nuffel 2007

K. Lenaerts & P. van Nuffel, *Europees recht*, Antwerpen: Maklu 2007.

De Pijper 2008

B. de Pijper, *Wegwijzer werkloosheidswet*, Deventer: Kluwer 2008.

Marlet, Oumer, Ponds & Van Woerkens 2014

G. Marlet, A. Oumer, R. Ponds & C. Van Woerkens, *Groeien aan de grens*, Nijmegen: VOC Uitgevers 2014.

Vonk 2013

G.J. Vonk, *Hoofdzaken socialezekerheidsrecht*, Deventer: Kluwer 2013.

•Geraadpleegde artikelen

Fluit 2014

P.S. Fluit, 'Het nieuwe ontslag en de toegang tot de sociale zekerheid. Verwijtbare werkloosheid en benadeling na het nieuwe ontslagrecht', *Tijdschrift recht en arbeid* 2014, aflevering 10 oktober 2014 p. 16.

Nacinovic 2015

H. Nacinovic 'Werken in het buitenland', *Bijstandsbode* twaalfde editie januari 2015 pg. 11.

• Geraadpleegde wet- en regelgeving

- Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie 2012/C 326/01.
- Verordening (EG) 883/2004.
- Verordening EU nr. 492/2011.
- Werkloosheidswet, Wet van 6 november 1986.
- Wet werk en zekerheid, wet van 14 juni 2014, Stb. 2014, 216.
- Participatiewet, gedeelte Wet werk en Bijstand, Wet van 9 oktober 2003.
- Besluit ontheffing socialezekerheidswetten, Besluit van 30 oktober 2006.
- Besluit sollicitatieplicht werknemers WW en IOW 2012.
- Besluit tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet maatregelen, de Invoeringswet Participatiewet e.a. Besluit van 4 juli 2014, Stb. 2014, 271.
- Besluit passende arbeid WW en ZW, Besluit van 11 december 2014 Stb. 2014, 525.
- Besluit tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van het Besluit passende arbeid WW en ZW e.a. Besluit van 4 mei 2015, Stb. 2015, 173.
- Regeling vrijstelling verplichtingen sociale zekerheidswetten, wet van 16 december 2005.
- Richtlijn passende arbeid 2008.

• Geraadpleegde Kamerstukken

Kamerstukken I 2013/14 33.161 nr. A .
Kamerstukken II 2011/12 33161 nr. 3.
Kamerstukken II 2013/14 33801 nr. 3 MvT.
Kamerstukken II 2013/14 33801 nr. 24 Nota van wijziging.
Kamerstukken II 2014/15, 2015Z00432, Antwoorden op Kamervragen.

• Geraadpleegde interne en externe documenten

FNV

'Grenzenloos werken' Interprovinciaal sectorplan Grensoverschrijdende arbeid Duitsland en België, *samenwerkingsverband FNV VNO-NCW/MKB, UWV en samenwerkende provincies*.

Programmaraad UWV, Divosa, VNG, Cedris

'WWB wijzigt per 1 januari 2015 in Participatiewet' *Programmaraad UWV, Divosa, VNG, Cedris versie 26 september 2014*.

UWV

'Na de WW in de bijstand. De doorstroom van WW naar bijstand per gemeente tot en met 2015', *UWV publicatiedatum: 27 oktober 2014, geraadpleegd op 12 maart 2015, www.uwv.nl (zoek op Kennis, cijfers en onderzoek)*.

• Overige geraadpleegde bronnen

Divosa

Grensarbeid aan de Duits-Nederlandse grens', *Divosa 18 februari 2013, www.divosa.nl (zoek op onderzoeksrapport grensarbeid)*.

Eerste kamer der Staten Generaal

Invoering Participatiewet', *Eerste kamer der Staten Generaal geraadpleegd op 26 april 2015, www.eerstekamer.nl (zoek op: nr. 33.161)*.

FNV

'Alle FNV-bonden' *FNV geraadpleegd op 9 april 2015, www.fnv.nl (zoek op: over de FNV, organisatie, alle FNV-bonden)*.

'Onze missie' *FNV geraadpleegd op 9 april 2015, www.fnv.nl (zoek op: over de FNV, ons werk, onze missie)*.

FNV-Bouw

'Grootste en sterkste vakvereniging', *FNV-Bouw* geraadpleegd op 9 april 2015, www.fnv-bouw.nl (zoek op: *over FNV bouw*).

Gemeente

'Gemeente mag werken in buitenland verplichten', *Gemeente.nu* 14 januari 2015, www.gemeente.nu (zoek op *sociaal, thema: Participatiewet, gemeente mag werken in buitenland verplichten*).

NOS

'Sollicitatieplicht bijstand ook in buitenland' *NOS* 13 januari 2015, www.nos.nl (zoek op *sollicitatieplicht bijstand ook in buitenland*).

De persdienst regionale kranten

W. Voordouw, 'Grens is vaak nog een echte hindernis bij vinden van werk', *De persdienst regionale kranten*, gepubliceerd op 4 januari 2015, geraadpleegd op 13 maart. 2015.

Rijksoverheid

'Aanpassingen WW', *Rijksoverheid* geraadpleegd op 8 maart 2015, www.Rijksoverheid.nl (zoek op *onderwerpen, werk en loopbaan, werkloosheid en WW, aanpassingen WW*).

'Bijstand', *Rijksoverheid* geraadpleegd op 19 maart, www.rijksoverheid.nl (zoek op: *alle onderwerpen, subsidies, uitkeringen en toeslagen, bijstand*).

'Gevolgen participatiewet', *Rijksoverheid* geraadpleegd op 12 januari 2015, www.rijksoverheid.nl (zoek op *alle onderwerpen, participatiewet, gevolgen participatiewet*).

'WW-uitkering', *Rijksoverheid* geraadpleegd op 13 april 2015, www.rijksoverheid.nl (zoek op: *alle onderwerpen, subsidies, uitkeringen en toeslagen, WW-uitkering*).

Sociale verzekeringsbank (SVB)

Toelichting op de Europese basisverordening voor sociale zekerheid', versie: 2010, pg. 17 *Sociale verzekeringsbank* geraadpleegd op 18 februari 2015, www.svb.nl (zoek op *Verordening (EG) 883/2004, Bureau Duitse zaken-Nederlandse wetteksten, toelichting van CVA verordening (EG) 883/2004*),

UWV

'WW en passend werk', *UWV* geraadpleegd op 10 februari 2015, www.uwv.nl (zoek op *particulieren, werkloos, tijdens mijn WW uitkering, solliciteer actief naar passend werk, WW en passend werk*).

De werkmkt

'Aantal mensen in de bijstand groeit verder naar 434 duizend', *De Werkmkt* gepubliceerd op 29 augustus 2014, geraadpleegd op 12 maart 2015, www.dewerkmkt.nl (zoek op: *nieuws, aantal mensen in de bijstand groeit verder naar 434 duizend*).

Jurisprudentielijst

• Geraadpleegde jurisprudentie

Hof van Justitie

HvJ EG 3 juli 1986 nr. 66/85 ECLI: EU:C:1986:284

HvJ EG 28 november 1989 nr. C-379/87

HvJ EU 5 december 2013 nr. C-514/12.

Europese hof voor de Rechten van de mens

EHRM 23 november 1983, nr. 8919/80

EHRM 26 juli 2005, nr. 73316, «EHRC» 2005/103, m.nt. Van der Velde,

EHRM 4 mei 2010, 15906/08 m. nt. B. Barentsen,

Europese Commissie voor de Rechten van de Mens

Europese Commissie voor de Rechten van de Mens, 13 december 1976, nr. 7602/76.

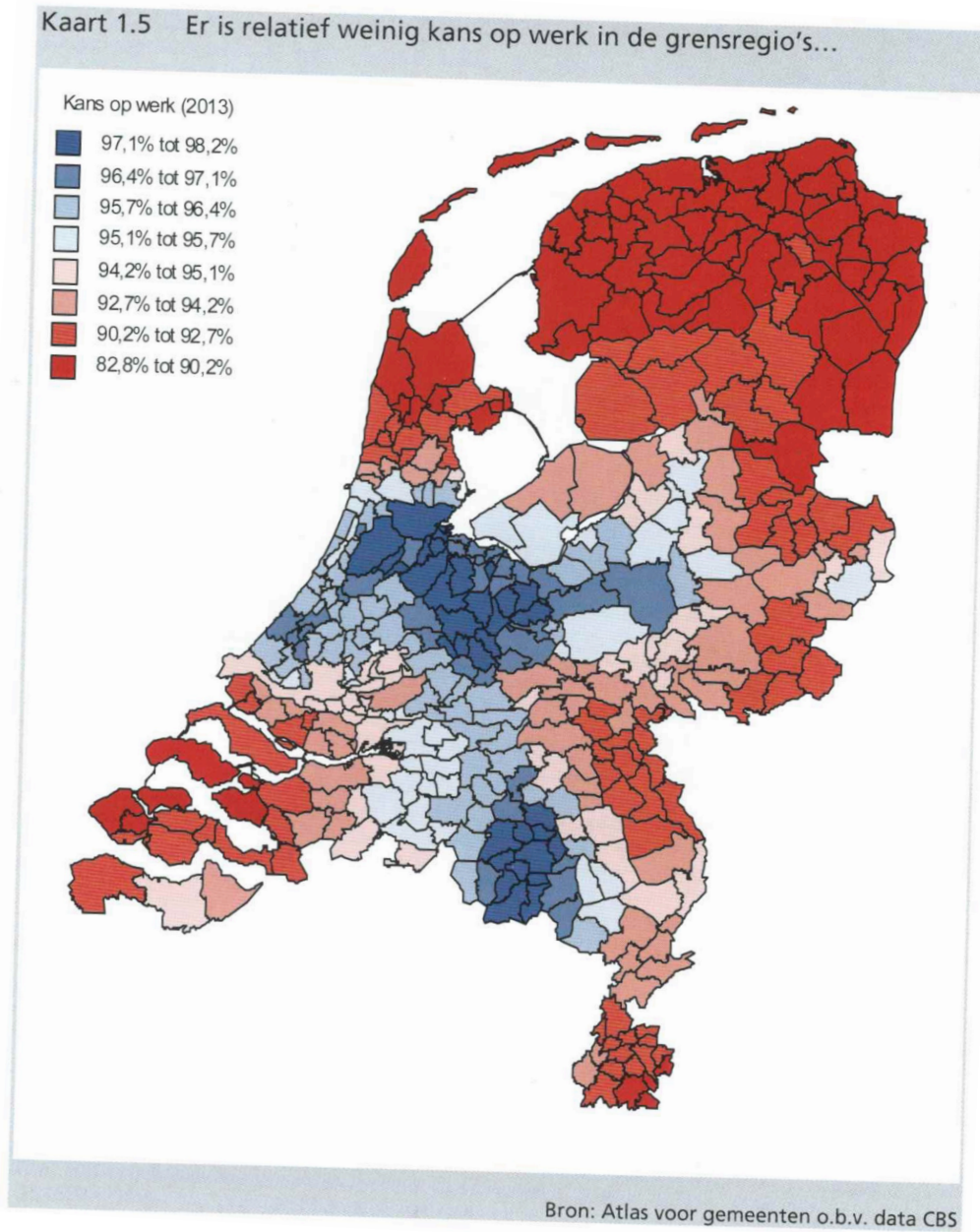
Europese commissie voor de Rechten van de Mens, 26 februari 1997, nr. 30300/96.

Centrale Raad van Beroep

CRvB 9 april 2008, nr. ECLI: NL:CRVB:2008:BD1617.

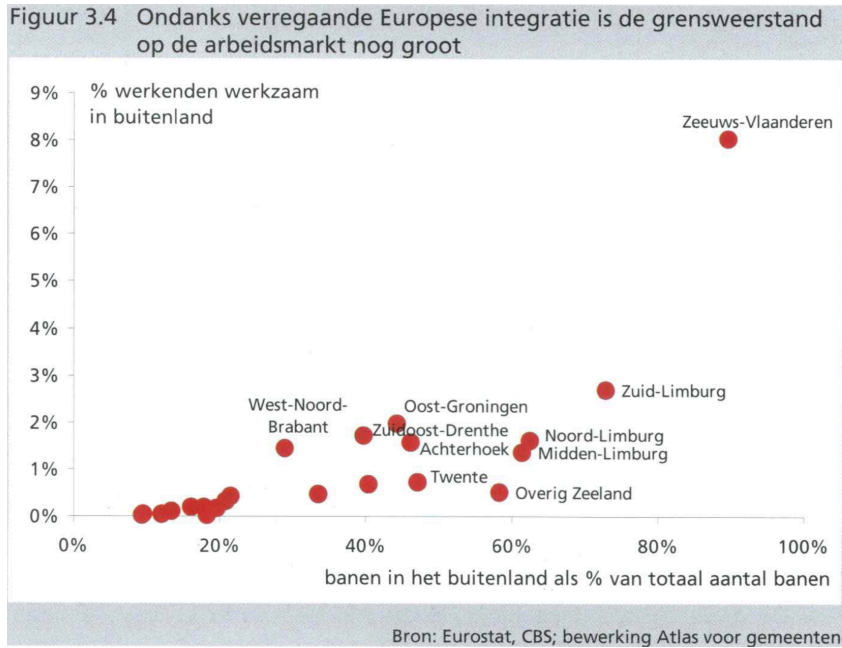
Bijlagen

Bijlage 1



Bron: G. Marlet, A. Oumer, R. Ponds & C. Van Woerkens, *Groeien aan de grens*, Nijmegen: VOC Uitgevers 2014, pg. 16

Bijlage 2



Bron: G. Marlet, A. Oumer, R. Ponds & C. Van Woerkens, *Groeien aan de grens*, Nijmegen: VOC Uitgevers 2014, pg. 42

Bijlage 3

Tabel 4.2 Meer kans op werk³¹ voor inwoners van grensregio's als er geen grensbarrières zouden zijn (in procentpunten)

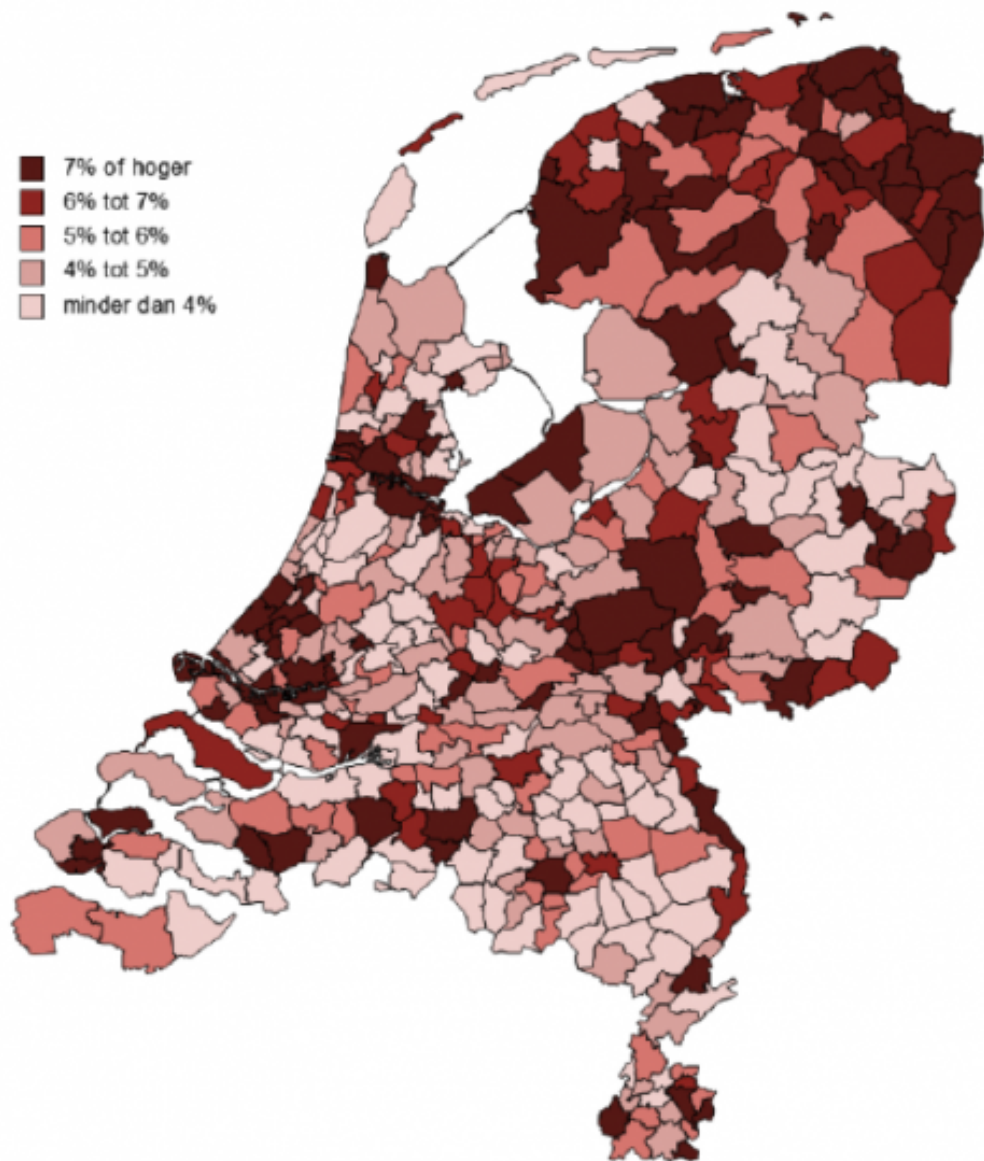
	Toename kans op werk
Zeeuws-Vlaanderen	11,50%
Zuid-Limburg	7,60%
Noord-Limburg	6,90%
Zuidoost-Drenthe	6,90%
Oost-Groningen	6,80%
Achterhoek	5,20%
Midden-Limburg	4,20%

Bron: Atlas voor gemeenten

Bron: G. Marlet, A. Oumer, R. Ponds & C. Van Woerkens, *Groeien aan de grens*, Nijmegen: VOC Uitgevers 2014, pg. 56

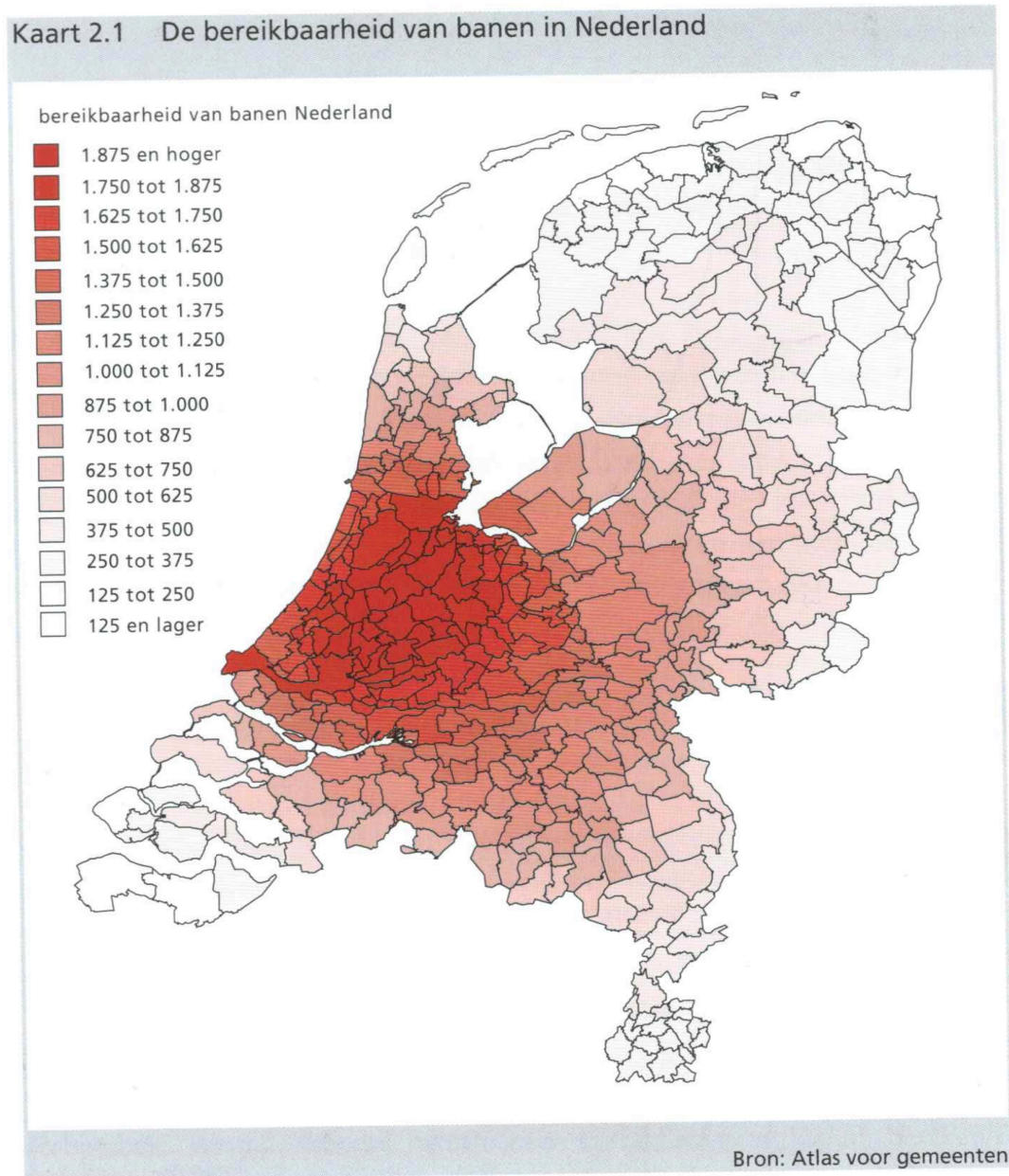
Bijlage 4

Figuur 3.1 Doorstroompercentage van WW naar bijstand per gemeente (2013)



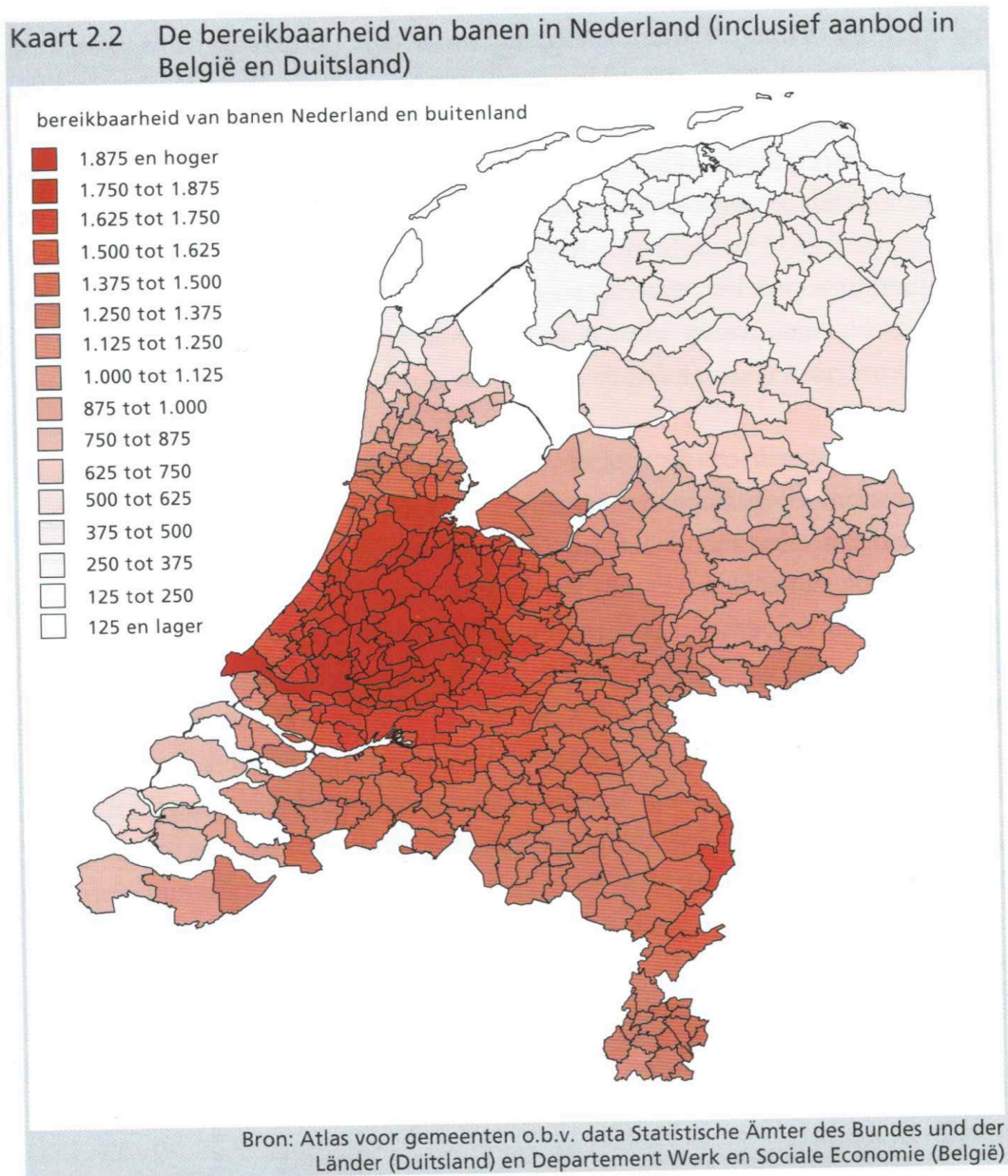
Bron: 'Na de WW in de bijstand. De doorstroom van WW naar bijstand per gemeente tot en met 2015, UWW publicatiedatum: 27 oktober 2014, www.uww.nl (zoek op *Kennis, cijfers en onderzoek*). Pg. 9.

Bijlage 5



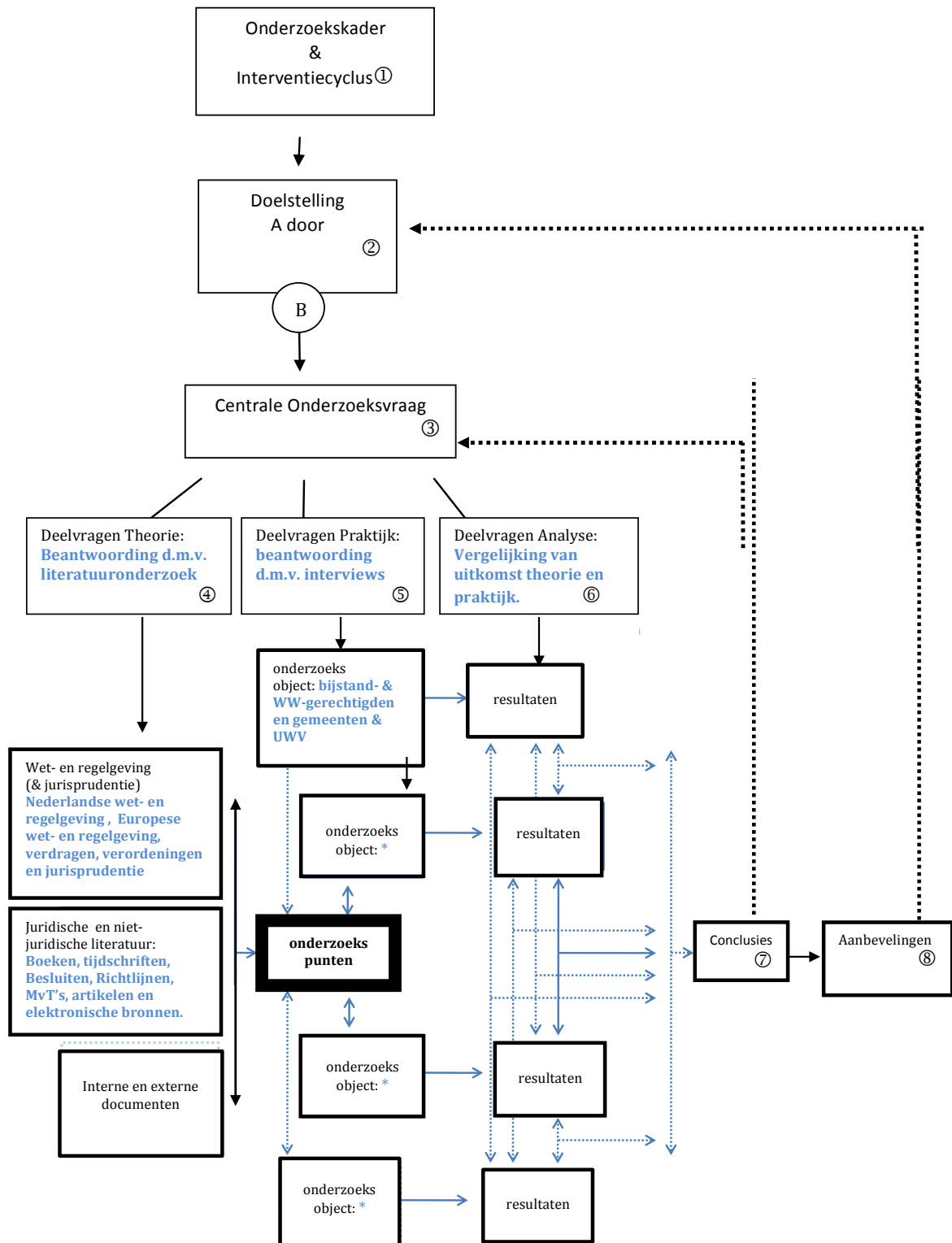
Bron: G. Marlet, A. Oumer, R. Ponds & C. Van Woerkens, *Groeien aan de grens*, Nijmegen: VOC Uitgevers 2014, pg. 32-34.

Bijlage 6



Bron: G. Marlet, A. Oumer, R. Ponds & C. Van Woerkens, *Groeien aan de grens*, Nijmegen: VOC Uitgevers 2014, pg. 32-34.

Bijlage 7



Bijlage 8

Werkniveau --> Kwalificatie	Academisch/Hbo	Mbo	Vmbo	Basis
Academisch/Hbo	0-6 maanden	6-12 maanden	Na 12 maanden	Na 12 maanden
Mbo ¹⁹¹	-	0-6 maanden	6-12 maanden	Na 12 maanden
Vmbo ¹⁹²	-	-	0-6 maanden	Na 6 maanden
Basis	-	-	-	Vanaf de eerste maand

Bron: 'Richtlijn passende arbeid 2008' *Staatscourant* gepubliceerd op 30 juni 2008, nr. 123 geraadpleegd op 16 maart 2015, pg. 17.

¹⁹¹ Onder Mbo-niveau wordt ook verstaan Havo/Vwo-niveau.

¹⁹² Onder Vmbo-niveau wordt ook verstaan Mavo-niveau.

Bijlage 9

Werkniveau --> Kwalificatie	Hoger onderwijs Wo/Hbo	Mbo	Vmbo	(Lager) Basis onderwijs of geen onderwijs
Hoger onderwijs Wo/Hbo	0-6 maanden	Na 6 maanden	Na 6 maanden	Na 6 maanden
Mbo ¹⁹³	-	0-6 maanden	Na 6 maanden	Na 6 maanden
Vmbo ¹⁹⁴	-	-	0-6 maanden	Na 6 maanden
(lager) basis of geen onderwijs	-	-	-	Geen afwijking, is het laagste niveau

Bron: Besluit passende arbeid WW en ZW, Nota van toelichting.

¹⁹³ Onder Mbo-niveau wordt ook verstaan Havo/Vwo-niveau.

¹⁹⁴ Onder Vmbo-niveau wordt ook verstaan Mavo-niveau.

Bijlage 10

Vragen van de leden Kerstens en Fokke (beiden PvdA) aan de Minister en Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over werken over de grens (ingezonden 14 januari 2015).¹⁹⁵

Vraag 1- Bent u op de hoogte van het voornemen van het Limburgs provinciebestuur, om samen met de gemeente Venlo en de Duitse deelstaat Noordrijn West-Falen een proefproject beginnen om Nederlandse werklozen te begeleiden naar een baan over de grens?

Antwoord: Ja.

Vraag 2- Kent u de intentieverklaring die de provincie Drenthe, het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en de Eems-Dollard Regio gesloten hebben met vier gemeenten in de regio Drenthe, met als doel om 400 Nederlandse werklozen in de komende anderhalf jaar in Duitsland aan het werk te helpen?

Antwoord: Ja.

Vraag 3 Deelt u de mening dat er zich over de grens mogelijkheden voordoen om aan de slag te gaan?

Antwoord: Over de grens zijn er ook kansen en mogelijkheden voor Nederlanders, dus ook uitkeringsgerechtigden om een betaalde baan te vinden (en daarmee uit de eventuele uitkeringssituatie te komen). De arbeidsverplichtingen waaronder de sollicitatieplicht kunnen op grond van de Participatiewet ook betrekking hebben op werken over de grens. In de Participatiewet is de eventuele reistijd begrensd tot ten hoogste drie uur per dag. De consequentie van het niet nakomen van arbeidsverplichtingen is dat een dergelijke gedraging een gevolg kan hebben voor de bijstandsverlening door het opleggen van een maatregel.

Vraag 4 Deelt u de mening dat er (te) veel belemmeringen zijn om over de grens aan de slag te gaan en dat er stevig moet worden ingezet op het in beeld brengen en wegnemen van deze belemmeringen? Zo ja, wat en op welke termijn gaat het kabinet concreet op dit vlak doen?

Vraag 5 Bent u bereid om bijvoorbeeld een proef toe te staan waarbij bedoelde belemmeringen worden weggenomen? Zo nee, waarom niet?

Antwoorden vraag 4 en 5. Zoals ik al aangaf, zijn er over de grens kansen en mogelijkheden voor Nederlanders en dus ook voor uitkeringsgerechtigden om een betaalde baan te vinden om daarmee uit de uitkeringssituatie te komen. Om deze kansen en mogelijkheden maximaal te kunnen benutten, is het belangrijk om zoveel mogelijk (ervaren) drempels weg te nemen. Het kabinet werkt hieraan met grensprovincies en EU-regio's in het programma grensoverschrijdende samenwerking (GROS). Recent heeft ook de Tweede Kamer op het belang hiervan gewezen. In de Motie Schouten cs. (Kamerstuk 34 000 XIII, nr. 36) roept de Kamer de regering op om in overleg te treden met de grensgemeenten en de grensregio's over hun ideeën en initiatieven om werken over de grens gemakkelijker te maken en waar mogelijk deze gemeenten ook ruimte te geven om met deze ideeën aan de slag te gaan. In de brief aan de Kamer van 11 december 2014 heeft de minister van Economische Zaken, mede namens de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, aangegeven dat voor de uitvoering van de motie in overleg zal worden getreden met het GROS-netwerk. Mochten er initiatieven zijn van grensgemeenten of grensprovincies om een pilot uit te voeren, dan ben ik graag bereid na te gaan of het mogelijk is.

¹⁹⁵ Kamerstukken II 2014/15, 2015Z00432, Antwoorden op Kamervragen.

Vraag 6- Deelt u de mening dat zolang bedoelde belemmeringen niet zijn weggenomen het niet aan de orde kan zijn dat mensen op straffe van bijvoorbeeld het verlagen van een uitkering verplicht worden om over de grens aan de slag te gaan? Zo nee, waarom niet?

Antwoord: Ook de per 1 januari jl. in werking getreden Participatiewet kent voor de arbeidsverplichtingen geen wettelijke beperking met betrekking tot het territorialiteitsbeginsel. Uitgangspunt van de Participatiewet is het individualiseringsbeginsel op grond waarvan gemeenten individueel maatwerk moeten toepassen. In geval solliciteren over de grens een optie is tot het verkrijgen van regulier werk, dan is daarbij het geven van goede voorlichting cruciaal. Niemand in Nederland kan gedwongen worden werk te aanvaarden. Wel kent de WWB, net als bijvoorbeeld de werknemersverzekering WW, een sollicitatieplicht. Wanneer een Bijstandsgerechtigde weigert te solliciteren of in te gaan op een aanbod van werk in het buitenland, kan de gemeente een maatregel opleggen. De bijstand is immers uitsluitend bedoeld als vangnet voor zover en zo lang iemand niet zelfstandig in zijn bestaan kan voorzien. Vanwege het karakter van de WW als werknemersverzekering kent deze wet niet de verplichting om over de grens te solliciteren. Wel staat het de WW'er vrij om zijn sollicitatieplicht in te vullen met het solliciteren in het buitenland. Het UWV stimuleert WW'ers om ook over de grens te solliciteren onder meer door voorlichtingsbijeenkomsten.