

ARTIKEL

Bevordering van-werk-naar-werktransities: naar een collectieve verantwoordelijkheid op de arbeidsmarkt?

Mr. dr. G.R. Oldenhuis

Inleiding¹

De Nederlandse arbeidsmarkt kampt thans met krapte, waardoor het voor veel bedrijven en instellingen bepaald geen sinecure is om alle openstaande vacatures te vervullen.² Niettemin moeten op diezelfde arbeidsmarkt werknemers met regelmaat op zoek naar een nieuwe betaalde baan. Dit betreft vaak werknemers met een tijdelijk contract dat niet wordt verlengd.³ Maar ook werknemers met een vast contract zijn niet immuun voor baanverlies, waardoor ook zij bij ontslagdreiging zullen omzien naar nieuw betaald werk. De overgangen die werknemers maken van en naar betaalde arbeid, al dan niet met een korte tussenliggende periode van werkloosheid, worden door de wetgever aangeduid als van-werk-naar-werktransities (hierna: VWNW-transities).⁴

Zowel individuele als collectieve arbeidsmarktactoren kunnen verantwoordelijk zijn voor het bevorderen van VWNW-transities. Deze verantwoordelijkheid duid ik aan met *transitieverantwoordelijkheid*. In deze bijdrage staat de collectieve transitieverantwoordelijkheid centraal, die nader gestalte moet krijgen in een nieuwe arbeidsmarktinfrastructuur die gericht is op VWNW-transities. Het sociaal akkoord uit 2013 bevatte een eerste voorstel tot een dergelijke nieuwe infrastructuur, waarbij inzet en regie werden verwacht van sociale partners en de overheid om deze structuur op te bouwen en de (inter)sectorale aanpak van sociale partners en de initiatieven en het beleid op de regionale arbeidsmarkt op elkaar te laten aansluiten.⁵ Dat het concreet uitwerken en realiseren van een nieuwe collectieve arbeidsmarktinfrastructuur met een daarbij behorende nieuwe verantwoordelijkheidsver-

- 1 Dit artikel is een bewerking van delen van de dissertatie van de auteur en bouwt tevens daarop voort: G.R. Oldenhuis, *Transitiefunctie in het ontslagrecht en werkloosheidsrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2023.
- 2 In het derde kwartaal van 2023 waren er 114 vacatures per 100 werklozen, zie [cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-arbeidsmarkt/spanning-op-de-arbeidsmarkt](https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-arbeidsmarkt/spanning-op-de-arbeidsmarkt).
- 3 In 2022 had ruim 37% van de werkenden op de arbeidsmarkt een tijdelijk of flexibel contract, Dashboard Arbeidsmarkt van het CBS (2024), te vinden op: [cbs.nl](https://www.cbs.nl).
- 4 Zie o.a. Kamerstukken II 2013/14, 33818, nr. 3, p. 43; Kamerstukken I 2013/14, 33818, C, p. 10, 13, 62-64, 84, 95; Kamerstukken II 2013/14, 33818, nr. 7, p. 35, 77-78.
- 5 Stichting van de Arbeid, *Perspectief voor een sociaal én ondernemend land: uit de crisis, met goed werk, op weg naar 2020*, 11 april 2013, p. 5.

Mr. dr. G.R. Oldenhuis

deling geen eenvoudige opgave is, valt reeds af te leiden uit het gegeven dat deze structuur nog niet tot stand is gekomen. Ook de Sociaal-Economische Raad (SER) heeft in 2021 in zijn middellange-termijnadvies voor het sociaaleconomisch beleid voor de kabinetsperiode 2021-2025 (SER-advies 2021/08) geadviseerd om een nieuwe arbeidsmarktinfrastructuur te realiseren die gericht is op Leven Lang Ontwikkelen (LLO) en VWNW-transities. Het uiteindelijke doel is dat daarmee een dekkend aanbod aan LLO- en VWNW-dienstverlening ontstaat. Van sociale partners wordt daarbij verwacht dat zij bestaande rollen en verantwoordelijkheden uitbreiden, waaronder het vroeg signaleren van verdwijnend werk, het opstellen van sociale plannen en sectorale actieplannen, en het maken van cao-afspraken over omscholing. Daarnaast dienen zij met publieke uitvoeringsorganisaties en de door sociale partners opgerichte en in stand gehouden ontwikkelings- en opleidingsfondsen (O&O-fondsen) afspraken te maken over de uitvoering van de dienstverlening in de toekomstige VWNW-infrastructuur.⁶

Deze bijdrage werpt licht op de voornoemde voorstellen en de recente kabinetsplannen met betrekking tot het oprichten en inrichten van een VWNW-arbeidsmarktinfrastructuur. Welke belangen zijn gemoeid met deze collectieve VWNW-infrastructuur en welke aandachtspunten zijn er met betrekking tot de thans voorgestelde verantwoordelijkheidsverdeling in deze structuur, mede gelet op de daarmee gemoeide belangen? Voor individuele werkgevers en werknemers geldt dat de wetgever – met name sinds de invoering van de Wet werk en zekerheid (Wwz) – hen heeft belast met transitieverantwoordelijkheid. Deze uit het ontslagrecht en de Werkloosheidswet (WW) voortvloeiende individuele transitieverantwoordelijkheid en de consequenties daarvan worden geanalyseerd (paragraaf 2). De bevindingen uit deze analyse worden benut om inzichtelijk te maken welke belangen gediend kunnen worden met een collectief georganiseerde VWNW-infrastructuur, waarbij wordt ingegaan op het belang van individuele werkgevers en werknemers en het publieke belang (paragraaf 3). Voorts wordt onderzocht of de huidige arbeidsmarkt reeds de fundamenten bevat waarop de VWNW-infrastructuur kan worden gebouwd (paragraaf 4) en welke aandachtspunten er zijn met betrekking tot de voorgestelde verantwoordelijkheidsverdeling daarin, mede gelet op de daarbij betrokken belangen (paragraaf 5). De bijdrage wordt afgesloten met een korte conclusie (paragraaf 6).

2 Transitieverantwoordelijkheid in het ontslagrecht en werkloosheidsrecht

Vanwege de dynamiek op de arbeidsmarkt en maatschappelijke wijzigingen zoals de verhoging van de pensioenleeftijd voorzag de Wwz-wetgever dat mensen langer zullen doorwerken en vaker zullen wisselen van baan. In verband daarmee benadrukte hij het belang van een activerende WW en een mobiliteitsbevorderend ontslagrecht, waarvoor hij wijziging van deze rechtsgebieden noodzakelijk achtte.⁷

6 Sociaaleconomisch beleid 2021-2025. Zekerheid voor mensen, een wendbare economie en herstel van de samenleving, SER 2021/08, p. 25-26.

7 Kamerstukken II 2013/14, 33818, nr. 3, p. 3.

Bevordering van-werk-naar-werktransities: naar een collectieve verantwoordelijkheid op de arbeidsmarkt?

Een op activering gerichte wijziging van de WW betreft de verkorting van de maximale uitkeringsduur naar 24 maanden, waarbij aan sociale partners de mogelijkheid is geboden om het derde WW-jaar in cao's te repareren.⁸ Daarbij sprak de wetgever de verwachting uit dat deze mogelijkheid gepaard zou gaan met een intensievere inzet van de sociale partners op VWNW-trajecten.⁹ Dit wijst in de richting van een collectieve verantwoordelijkheid voor transitiebevordering. Datzelfde geldt voor de regeling uit artikel 7:673b van het Burgerlijk Wetboek (BW), waarin het recht op transitievergoeding wordt uitgezonderd indien sprake is van bedrijfseconomisch ontslag én voor de werknemer bij cao of bestuurlijke regeling recht bestaat op een voorziening die bijdraagt aan het beperken van werkloosheid, op een redelijke financiële vergoeding of op een combinatie daarvan.¹⁰

Los van deze (gewijzigde) regelingen geldt dat in het ontslagrecht en werkloosheidsrecht de individuele werkgever en werknemer verantwoordelijk zijn voor transitiebevordering. Voor de werknemer blijkt deze verantwoordelijkheid onder meer uit de werkbereidheidsvereisten uit artikel 24 lid 1 onder b WW, die al geruime tijd vóór de inwerkingtreding van de Wwz hun intrede deden in de WW. Kort gezegd houden deze vereisten in dat de werknemer moet voorkomen dat hij werkloos is of wordt door het niet verkrijgen, niet aanvaarden of door eigen toedoen niet behouden van passende arbeid. Voldoet hij niet aan deze verplichtingen, dan kan het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) hem de WW-uitkering geheel of gedeeltelijk weigeren op de voet van artikel 27 WW. De regeling van de werkbereidheidsvereisten is door de wetgever expliciet bedoeld om verwijtbare werkloosheid te voorkomen en daarmee niet formeel gericht op het bevorderen van VWNW-transities.¹¹ Desondanks kan de regeling inhoudelijk gericht zijn op transitiebevordering, nu de verplichtingen daaruit kunnen inhouden dat de werknemer die met ontslag wordt bedreigd, zich al tijdens zijn dienstverband moet inspannen om een andere betaalde baan te verkrijgen om daarmee zijn WW-rechten veilig te stellen.

Ook ontslagrechtelijke regelingen kunnen de werknemer belasten met transitieverantwoordelijkheid, zij het meer indirect. Een voorbeeld daarvan betreft de herplaatsingsplicht uit artikel 7:669 lid 1 BW. Deze plicht is afgeleid van het tot 1 juli 2015 geldende Ontslagbesluit en de Beleidsregels Ontslagtaak UWV¹² en lijkt *prima facie* met name een werkgeversverplichting. In het pre-Wwz ontslagrecht vormde het onderzoeken van de herplaatsingsmogelijkheden bij ontslag onderdeel van de redelijkheidstoetsing van het ontslag door het UWV. Deze verplichting was alleen expliciet wettelijk vastgelegd voor een ontslagaanvraag wegens langdurige arbeidsongeschiktheid wegens ziekte.¹³ Bij invoering van de Wwz is het onderzoek

8 Kamerstukken II 2013/14, 33818, nr. 3, p. 52, 54, 68.

9 Kamerstukken II 2013/14, 33818, nr. 3, p. 6, 52, 68.

10 Tot 1 januari 2020 was dit de aan de transitievergoeding gelijkwaardige voorziening.

11 Kamerstukken II 1985/86, 19261, nr. 3, p. 54. Zie uitgebreider over de ontbrekende formele transitiefunctie van deze regeling: Oldenhuis 2023, par. 5.2.3.

12 G.R. Oldenhuis, Transitiefunctie in het arbeidsrecht en werkloosheidsrecht, TRA 2019/5, p. 7.

13 Zie artikel 5:2 Ontslagbesluit (ingetrokken per 1 juli 2015, Stcrt. 2015, 12685).

Mr. dr. G.R. Oldenhuis

ken van de herplaatsingsmogelijkheden door de werkgever echter een algemene verplichting geworden. Sindsdien bepaalt artikel 7:669 lid 1 BW dat opzegging van de arbeidsovereenkomst slechts mogelijk is indien er sprake is van een redelijke grond en herplaatsing van de werknemer binnen een redelijke termijn, al dan niet met behulp van scholing, niet mogelijk is of niet in de rede ligt. Dat in het kader van de herplaatsingsplicht ook enige transitieverantwoordelijkheid wordt verwacht van de werknemer, blijkt onder meer uit een uitspraak van het hof 's-Hertogenbosch. Daarin werd geoordeeld dat een werkneemster ernstig verwijtbaar handelde, nu zij zonder goede reden de passende functies weigerde die de werkgever haar had aangeboden in het kader van de op hem rustende herplaatsingsplicht. Door dit handelen had zij naar het oordeel van het hof geen recht op de transitievergoeding.¹⁴ Had zij een van deze passende functies aanvaard, dan had zij daarmee een VWNW-transitie kunnen maken binnen de onderneming van haar werkgever. Hoewel uit de ontslagrechtelijke regelingen transitieverantwoordelijkheid kan voortvloeien voor de werknemer, is deze verantwoordelijkheid in het ontslagrecht sinds de invoering van de Wwz gaandeweg vooral bij de individuele werkgever neergelegd.¹⁵ Dat licht ik hierna toe.

De Wwz-wetgever heeft nieuwe wettelijke regelingen ingevoerd die de werkgever kunnen belasten met op transitiebevordering gerichte verplichtingen. Daarbij kan worden gewezen op de voornoemde wettelijke herplaatsingsplicht, waardoor het onderzoeken van de herplaatsingsmogelijkheden door de werkgever een constitutief vereiste voor ontslag is geworden.¹⁶ Van grotere werkgevers lijkt daarbij meer te mogen worden verwacht dan van kleinere werkgevers. Behoort de onderneming van de werkgever tot een concern, dan dienen ook de passende functies binnen andere ondernemingen van dat concern in het onderzoek te worden betrokken. Dit betekent dat ook een onderzoek door de werkgever naar wereldwijde herplaatsingsmogelijkheden in de rede kan liggen. De Hoge Raad oordeelde dat dit aan de orde was in de situatie waarin een werknemer jarenlang wereldwijd binnen een concern werkzaam was geweest.¹⁷ Slaagt een herplaatsing, dan maakt de werknemer daardoor een VWNW-transitie binnen of – indien hij wordt herplaatst binnen een andere tot het concern behorende onderneming – buiten de onderneming van de werkgever.¹⁸

Ook de scholingsplicht uit artikel 7:611a BW belast de werkgever in zekere zin met transitieverantwoordelijkheid. Op grond van deze regeling dient de werkgever de werknemer in staat te stellen scholing te volgen die noodzakelijk is voor de uitoefening van zijn functie en, voor zover dat redelijkerwijs van hem kan worden ver-

14 Hof 's-Hertogenbosch 21 januari 2021, ECLI:NL:GHSHE:2021:236, RAR 2022/104, r.o. 3.13-3.14.

15 Zie voor een uitgebreide analyse van de transitiefunctie van ontslag- en werkloosheidsrechtelijke regelingen: Oldenhuis 2023, hoofdstukken 4 en 5.

16 P. Kruit & J. Sap, De herplaatsingsplicht in de praktijk, TvO 2018/2, p. 32.

17 HR 18 januari 2019, ECLI:NL:HR:2019:64, JAR 2019/54 (Expat/Shell). Zie in dit verband ook Hof 's-Hertogenbosch 6 december 2018, ECLI:NL:GHSHE:2018:5118, waarin het hof oordeelde dat niet aan de herplaatsingsplicht was voldaan, nu de werkgever had nagelaten te vragen of de werknemer bereid was om naar het buitenland te gaan.

18 Oldenhuis 2019, p. 7-8.

Bevordering van-werk-naar-werktransities: naar een collectieve verantwoordelijkheid op de arbeidsmarkt?

langd, voor het voortzetten van de arbeidsovereenkomst indien de functie van de werknemer komt te vervallen of hij niet langer in staat is deze te vervullen. De reikwijdte van de scholingsplicht is dus enigszins beperkt, nu het in de eerste plaats gaat om scholing die noodzakelijk is voor de uitoefening van de huidige functie van de werknemer, waaraan geen verdere uitleg is verbonden in de wet of parlementaire geschiedenis. Daarmee betreft het een open norm, die in sommige functies zal worden ingevuld door de wet of beroepsregels.¹⁹ De scholingsplicht is echter ook bedoeld om de inzetbaarheid van de werknemer te bevorderen in de gevallen dat de huidige functie van de werknemer komt te vervallen of indien hij niet langer in staat is om deze te vervullen.²⁰ Dit geldt voor zover dit van de werkgever kan worden verlangd en met dit vereiste is beoogd aan te haken bij onder meer de voornoemde herplaatsingsplicht, waarin scholing een rol speelt.²¹ De inzet van scholing bij verval van de functie of het niet meer kunnen vervullen van de functie door de werknemer is overwegend gericht op het bevorderen van VWNW-transities van werknemers binnen de onderneming van de werkgever, omdat scholing dan dient om de werknemer inzetbaar te maken voor een andere functie binnen de onderneming. De inzet van scholing kan echter ook VWNW-transities buiten de onderneming van de werkgever bevorderen. De wetgever heeft dit laatste met zoveel woorden erkend door te bepalen dat scholingskosten in het kader van artikel 7:611a BW niet in mindering kunnen worden gebracht op de transitievergoeding, ook niet als de inzetbaarheid van de werknemer buiten de organisatie van de werkgever daardoor *mede* zou worden bevorderd.²²

Uit het vorenstaande blijkt dat transitieverantwoordelijkheid in het ontslagrecht met name een individuele werkgeversverantwoordelijkheid is. Meer in het bijzonder blijkt dat uit de wettelijke regeling van de transitievergoeding uit artikel 7:673 BW, die de werkgever belast met transitieverantwoordelijkheid. Deze vergoeding is volgens de wetgever zowel bestemd als een vergoeding voor ontslag (*ontslagcom-*

- 19 A.M. de Witte, De invloed van scholingskosten op ontslag, *ArbeidsRecht* 2018/8/9, p. 32. De scholingsplicht heeft geen betrekking op beroepsopleidingen of opleidingen die werknemers moeten volgen voor het verkrijgen, behouden of vernieuwen van een beroepskwalificatie, tenzij de werkgever op grond van het Unierecht, nationaal recht of de cao verplicht is deze scholing aan te bieden. Dit blijkt uit Kamerstukken II 2020/21, 35962, nr. 3, p. 10-11, waarin de regering heeft verwezen naar overweging 37 uit de preambule van Richtlijn 2019/1159 betreffende transparante en voorspelbare arbeidsvoorwaarden in de Europese Unie. Zo oordeelde de rechtbank Rotterdam dat, gelet op het bepaalde in artikel 8c lid 1 sub c Advocatenwet, de beroepsopleiding tot advocaat onder de algemene scholingsplicht valt en deze scholing daarom door de werkgever kosteloos moet worden aangeboden. In casu werd in verband daarmee het overeengekomen studiekostenbeding voor de kosten van de beroepsopleiding nietig geacht, zie Rb. Rotterdam 16 januari 2024, ECLI:NL:RBROT:2024:400.
- 20 Verslag onderzoek fiscale aspecten private individuele leer- en ontwikkelbudgetten (motie van Weyenberg c.s.), bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 30012, nr. 123, par. 2.
- 21 Kamerstukken II 2013/14, 33818, nr. 29. Tevens is daarmee aangehaakt met de ontslaggrond 'disfunctioneren' uit artikel 7:669 lid 3 sub d BW, waarbij geldt dat het disfunctioneren van de werknemer niet te wijten mag zijn aan onvoldoende zorg van de werkgever voor scholing van de werknemer.
- 22 Nota van toelichting bij Besluit voorwaarden in mindering brengen kosten op transitievergoeding, Stb. 2015, 171, p. 6.

Mr. dr. G.R. Oldenhuis

pensatiefunctie) als budget om een VNNW-transitie te faciliteren (*transitiefunctie*). De regeling verplicht de werkgever tot het betalen van een transitievergoeding indien op zijn initiatief het dienstverband met de werknemer wordt beëindigd of niet wordt voortgezet en de werknemer niet ernstig verwijtbaar heeft gehandeld.²³ Daarnaast kan de werknemer recht hebben op deze vergoeding indien de arbeidsovereenkomst op zijn initiatief is geëindigd of niet is voortgezet vanwege ernstig verwijtbaar handelen of nalaten door de werkgever. Het recht op transitievergoeding ontstaat dus in beginsel zonder rechterlijke tussenkomst. Daarbij betreft het een gestandaardiseerde vergoeding, waarbij de hoogte van het door de werknemer genoten loon en de duur van het dienstverband de enige variabelen vormen voor het berekenen van de omvang daarvan.

De ontslagcompensatiefunctie van de transitievergoeding lijkt sinds de inwerking-treding van de Wet arbeidsmarkt in balans (WAB) per 1 januari 2020 verder naar de achtergrond te zijn verdreven, ten gunste van de transitiefunctie. Daarbij speelt een rol dat de wijzigingen van de transitievergoeding het contrast tussen de transitievergoeding en de ontslagvergoedingen uit het pre-Wwz ontslagrecht hebben verscherpt. In de eerste plaats is onder de WAB de opbouw van de transitievergoeding verder gestandaardiseerd: tot 1 januari 2020 bedroeg de opbouw van de transitievergoeding vanaf het tiende dienstjaar een half maandsalaris per gewerkt dienstjaar. Onder het geldende recht bedraagt de opbouw van de transitievergoeding voor iedere werknemer een derde maandsalaris per dienstjaar, ongeacht de duur van het dienstverband. De langere duur van het dienstverband speelt daardoor geen rol meer in de berekening van de hoogte van de vergoeding. Daarmee is de transitievergoeding verder verwijderd geraakt van een typische ontslagvergoeding, waarvan maatwerk een belangrijk kenmerk vormt. Daarbij lijkt onder de WAB de transitieverantwoordelijkheid van de werkgever verruimd door het vervallen van de tweejaarsdrempel voor het recht op transitievergoeding. Thans bouwt de werknemer vanaf de eerste dag van het dienstverband een transitievergoeding op. In de memorie van toelichting bij de Wwz merkte de wetgever over deze tweejaarsdrempel op dat de in het kader van goed werkgeverschap geldende zorgplicht van de werkgever voor de werknemer niet zover reikt dat de werkgever verantwoordelijk is voor het betalen van een vergoeding bij dienstverbanden korter dan twee jaar. Volgens de regering bracht de termijn van twee jaar tot uitdrukking dat een werkgever alleen bij langer durende arbeidsrelaties gehouden was tot het betalen van een vergoeding.²⁴ In de parlementaire geschiedenis van de WAB wordt niet gerept over deze zorgplicht, hoewel bij invoering van deze wet de tweejaarsdrempel is vervallen. Hierin kan een aanwijzing worden gezien dat deze zorgplicht zich sindsdien kennelijk ook uitstrekt over kortere dienstverbanden, waardoor de werkgever ook bij korte dienstverbanden gehouden is om een transitievergoeding te betalen aan de werknemer. Tot slot geldt dat de mogelijkheden om inzetbaarheidskosten in mindering te brengen op de transitievergoeding onder de WAB zijn verruimd: de werkgever kan sindsdien onder voorwaarden ook de inzetbaarheids-

23 Zie artikel 7:673 lid 7 sub c BW.

24 Kamerstukken II 2013/14, 33818, nr. 3, p. 38.

Bevordering van-werk-naar-werktransities: naar een collectieve verantwoordelijkheid op de arbeidsmarkt?

kosten die voor een werknemer zijn gemaakt voor het uitoefenen van een andere functie in de organisatie van de werkgever in mindering brengen op de transitievergoeding.²⁵ Hiermee heeft de wetgever beoogd te stimuleren dat werkgevers al tijdens het dienstverband investeren in de bredere inzetbaarheid van de werknemer, wat volgens de regering aansluit bij een van de doelen van de transitievergoeding, namelijk het vergemakkelijken van een VWNW-transitie.²⁶

Uit de regeling van de transitievergoeding, en met name de onder de WAB aangebrachte wijzigingen daarin, valt af te leiden dat transitieverantwoordelijkheid inherent is geworden aan het werkgeverschap. De werkgever dient in nagenoeg iedere situatie waarin op zijn initiatief een dienstverband eindigt of niet wordt voortgezet, een transitievergoeding te betalen aan de werknemer, ongeacht de duur van het dienstverband. Hij kan zich slechts onttrekken aan deze verplichting indien hij al tijdens het dienstverband heeft geïnvesteerd in de bredere inzetbaarheid van de werknemer op de arbeidsmarkt, zodat deze beter toegerust is om een VWNW-transitie te maken.

3 Belang van een collectieve VWNW-infrastructuur op de arbeidsmarkt

3.1 *Belangen individuele werkgevers en werknemers*

Het voorgaande roept de vraag op waarom de individuele werkgever in overwegende mate is belast met transitieverantwoordelijkheid. Het bevorderen van soepele VWNW-transities dient namelijk het belang van een goed functionerende arbeidsmarkt, waarin vraag en aanbod van arbeid op elkaar zijn afgestemd.²⁷ Dit dient een breder, algemeen belang en niet slechts het belang van de individuele werkgever of werknemer. Zo wordt in de Kamerbrief van 24 juni 2022 beschreven welke negatieve gevolgen de aanhoudende arbeidsmarktkrapte heeft. Volgens het kabinet leiden personeelstekorten tot verlies van kwaliteit en beschikbaarheid van publieke diensten, komt het aanpakken van maatschappelijke opgaven onder druk te staan en kan de brede welvaart worden geschaad.²⁸ Tegen de achtergrond van de macro-economische doelstelling van afstemming van vraag en aanbod valt niet goed te verdedigen waarom de individuele werkgever overwegend verantwoordelijk zou moeten zijn voor transitiebevordering. Een mogelijke rechtvaardiging daarvoor is dat werkgevers op die manier worden geprikkeld om te investeren in VWNW-transities, zodat werkloosheid – en een beroep op een WW-uitkering – zo veel mogelijk wordt voorkomen.²⁹ Daardoor kunnen de collectieve kosten gemoeid met werkloosheid worden beperkt. De huidige eenzijdige verdeling van transitieverantwoordelijkheid kan echter nadelige gevolgen hebben voor zowel werkgevers als werknemers. Dat licht ik hierna toe.

25 Stb. 2022, 188.

26 Kamerstukken II 2018/19, 35074, nr. 3, p. 73-74.

27 Kamerstukken II 2013/14, 33818, nr. 3, p. 3.

28 Kamerstukken II 2021/22, 29544, nr. 1115.

29 De Wwz-wetgever stelt dat concrete investeringen in VWNW-trajecten moeten voorkomen dat mensen werkloos worden en dat een activerende WW kan bijdragen aan een zo snel mogelijke terugkeer op de arbeidsmarkt; zie Kamerstukken II 2013/14, 33818, nr. 3, p. 3.

Mr. dr. G.R. Oldenhuis

Voor werkgevers geldt dat zij invulling moeten geven aan de transitieverplichtingen die voor hen uit het ontslagrecht voortvloeien. Grotere werkgevers zullen hier toe beter in staat kunnen worden geacht dan kleinere werkgevers, omdat zij doorgaans over meer kennis, financiële middelen en concrete mogelijkheden zullen beschikken om transities te bevorderen. Uit onderzoek blijkt dat vooral grote werkgevers beleid hebben ten aanzien van VWNW-transities en ook activiteiten hiertoe uitvoeren, waarbij deze activiteiten veelal voortkomen uit sociale plannen.³⁰ Het grootste gedeelte van de werknemers op de arbeidsmarkt is echter werkzaam bij een onderneming die behoort tot het midden- en kleinbedrijf (mkb). Binnen dit mkb drijven de meeste werkgevers een micro-onderneming, wat betekent dat er minder dan tien personen op de loonlijst staan.³¹ Het is aannemelijk dat de mogelijkheden van deze kleine werkgevers om transities te bevorderen veelal beperkt zullen zijn. Bij dergelijke werkgevers zal de ervaring met transitiebevordering doorgaans ontbreken, evenals de kennis van de daarmee gemoeide (ontslagrechtelijke) regels. Daarbij zal in veel gevallen het gebrek aan financiële draagkracht een drempel kunnen opwerpen om expertise op het gebied van transitiebevordering in te huren. Indien deze draagkracht wél aanwezig is, geldt dat de werkgever, die zelf geen kennis van of ervaring met transitiebevordering heeft, een oordeel zal moeten vellen over de betrouwbaarheid van een door hem ingehuurd (commerciële) dienstverlener. Bovenal kunnen deze transitieverplichtingen te zwaar drukken op kleine werkgevers. Een aanwijzing daarvoor is dat de loondoorbetalingsplicht bij ziekte en de daarmee gepaard gaande reïntegratieverplichtingen kleine werkgevers al stevig kunnen belasten.³² Deze verplichtingen zijn aan het einde van de vorige eeuw vanuit de publieke Ziektewet deels verschoven naar individuele werkgevers,³³ waarbij de duur van de loondoorbetalingsplicht steeds verder is toegenomen.³⁴ Daarbij worden sinds de invoering van de Wet verbetering poortwachter in 2002 vergaande inspanningen verwacht van de werkgever met betrek-

- 30 I.W.C.M. Borghouts-van de Pas, *Securing job-to-job-transitions in the labour market: A comparative study of employment security systems in European countries* (diss. Tilburg), Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2012, p. 222; I. Borghouts-van de Pas, M. Bosmans & C. Freese, *Unemployment prevention: the role of Human Resource Management in job-to-job transitions in the event of redundancy*, *European Journal of Social Security* 2021/2 p. 107; P. van Echteld & M. de Voogd-Hamelink, *Arbeidsmarkt in kaart. Werkgevers 2017*, Den Haag: SCP 2017, p. 8; L. Putman, *Wat doen werkgevers om werkloosheid te voorkomen?*, in: *Arbeidsmarkt in kaart. Werkgevers* (editie 2), Den Haag: SCP 2019, p. 117-119; L. Swart & N. Bilo, *Wat doen werkgevers om werkloosheid te voorkomen?*, in: *Arbeidsmarkt in kaart. Werkgevers* (editie 3), Den Haag: SCP 2022, p. 170-177.
- 31 Uit de voorlopige cijfers blijkt dat dit in het derde kwartaal van 2023 84% van de ondernemingen uit het mkb betrof. Deze gegevens heb ik in januari 2024 gegenereerd uit CBS Statline: Bedrijven; bedrijfspgrootte en rechtsvorm.
- 32 Zie o.a. Prikkel en knelpunten. Hoe werkgevers de loondoorbetalingsplicht bij ziekte beleven, Zoetermeer: Panteia 2014, p. 6-8; E. Kuiper, *Kleine werkgevers snakken naar herziening loondoorbetaling bij ziekte*, *Financieel Dagblad* 2 februari 2017; C. Pelgrim, *Koolmees maakt vakbond én werkgever blij*, *NRC Next* 21 december 2018.
- 33 F.J.L. Penning, *Over de schutting. Overheveling van onderdelen van sociale zekerheid naar arbeidsrecht en omgekeerd* (oratie Utrecht 2009), in: C.J. Loonstra & A.R. Houweling (red.), *Het sociaal recht uitgedaagd. Een bundel arbeidsrechtelijke oraties 1997-2013*, p. 507.
- 34 *Wet terugdringing ziekteverzuim*, Stb. 1993, 750; *Wet uitbreiding loondoorbetalingsplicht bij ziekte*, Stb. 1996, 134; *Wet verlenging loondoorbetalingsplicht bij ziekte*, Stb. 2003, 555.

Bevordering van-werk-naar-werktransities: naar een collectieve verantwoordelijkheid op de arbeidsmarkt?

king tot de reïntegratie van zijn zieke werknemer.³⁵ De door de Wwz geïntroduceerde transitieverplichtingen stapelen zich op deze verplichtingen en kunnen de werkgever nog verder belasten. Hierdoor zal zonder de steun van collectieve instituties weinig terechtkomen van transitiebevordering door kleine werkgevers.

De transitieverplichtingen die voor de werkgever uit het ontslagrecht voortvloeien, zijn, met uitzondering van de verplichting tot het betalen van een transitievergoeding, inspanningsverplichtingen en geen resultaatsverplichtingen. Dit betekent dat voor werknemers geen resultaat gegarandeerd is op concrete en toereikende hulp bij het maken van een VWNW-transitie. Of een werknemer aanspraak maakt op dergelijke hulp, is sterk afhankelijk van de omstandigheden van het geval, waaronder de voornoemde grootte van de onderneming waarin hij werkzaam is. Tegelijkertijd is de klassieke bescherming van de werknemer sinds de invoering van de Wwz in een bepaald opzicht afgenomen, hetgeen onder meer blijkt uit de wijzigingen in de wettelijke regeling van de transitievergoeding. De opbouw van deze vergoeding is door de WAB gewijzigd en daardoor voor iedere werknemer gelijk geworden. Hierdoor komt de (verondersteld) ongunstigere arbeidsmarktpositie van de oudere werknemer die al gedurende langere tijd geen VWNW-transitie heeft gemaakt, niet langer tot uitdrukking in de hoogte van de vergoeding. Als gevolg hiervan mist de werknemer een zekere financiële compensatie voor het ontslag, die in het pre-Wwz ontslagrecht wél gebruikelijk was. De klassieke ontslagbescherming in de vorm van ‘zuivere’ ontslagcompensatie is daardoor sinds de invoering van de Wwz afgenomen, terwijl de werknemer doorgaans maar in beperkte mate hulp van zijn werkgever kan verwachten bij het maken van een VWNW-transitie.

Indien daadwerkelijk invulling zou worden gegeven aan de transitieverantwoordelijkheid van de werkgever, dan geldt mijns inziens nog dat de transitiebevordering vanuit het oogpunt van werknemersbescherming aan bepaalde randvoorwaarden dient te voldoen:

- a De werknemer dient een garantie te hebben op substantiële hulp bij het maken van een VWNW-transitie, zowel in het geval dat ontslag is verleend maar nog niet is ingegaan (bijvoorbeeld indien er sprake is van een (langere) opzegtermijn), als in het geval dat de werknemer reeds is ontslagen.
- b Een transitietraject moet zo veel mogelijk aansluiten bij de bekwaamheden en mogelijkheden van de werknemer.
- c Het transitietraject moet zo veel mogelijk aansluiten bij de wensen van de werknemer ten aanzien van nieuw werk.
- d Er dient bijzondere aandacht te worden besteed aan werknemers die een achterstandspositie hebben op de arbeidsmarkt, zoals laaggeschoolde, oudere of (gedeeltelijk) arbeidsongeschikte werknemers en werknemers met een migratieachtergrond.

35 Stb. 2001, 628.

Mr. dr. G.R. Oldenhuis

- e De werknemer krijgt voldoende tijd om een transitietraject te doorlopen, dit is afhankelijk van de aard van het traject en de daarvoor normaliter benodigde tijd.

De huidige transitieverplichtingen kunnen reeds een zware wissel trekken op individuele werkgevers, waardoor redelijkerwijs niet van werkgevers kan worden verwacht dat de transitieondersteuning die zij bieden voldoet aan (de meerderheid van) deze voorwaarden. Vanuit dit oogpunt meen ik dat transitiebevordering niet primair een individuele maar collectieve verantwoordelijkheid zou moeten zijn, die gestalte kan krijgen in een collectief georganiseerde VWNW-infrastructuur op de arbeidsmarkt.

3.2 *Publiek belang*

Naast de belangen van de individuele werkgever en werknemer kan een collectief georganiseerde VWNW-infrastructuur bredere, publieke belangen dienen. Publieke belangen kunnen worden gedefinieerd als de belangen waarvan de behartiging voor de samenleving als geheel wenselijk is en die de politiek zich om deze reden aantrekt.³⁶ Hier kan in de eerste plaats worden gewezen op het voornoemde belang van een goed functionerende arbeidsmarkt waarin vraag en aanbod op elkaar zijn afgestemd.³⁷ Een goede afstemming houdt mede in dat werknemers in tijden van arbeidsmarktcraptes (eenvoudig) kunnen overstappen van banen in krimpsectoren naar banen in structurele kraptesectoren. Zo valt te verwachten dat de komende jaren in de fossiel georiënteerde sectoren banen zullen verdwijnen,³⁸ terwijl thans onder werkgevers in de energie- en technieksector zorgen bestaan over de gevolgen van de krapte in deze sectoren voor de maatschappelijke en economische transitie,³⁹ waaronder de energie- en klimaattransitie. Het slagen van deze transitie dient op zichzelf al een publiek belang, omdat dit essentieel is voor de leefbaarheid voor toekomstige generaties.⁴⁰ De noodzaak van voldoende en gekwalificeerd personeel om deze transitie te doen slagen is daarmee een gegeven. Een functionerende VWNW-infrastructuur kan bijdragen aan het tegengaan van krapte in de sectoren die relevant zijn voor de energie- en klimaattransitie door het overstappen naar banen in deze sector te faciliteren en stimuleren.⁴¹ Een voorneemen in die richting blijkt onder andere uit de Kamerbrief van 3 februari 2023, waarin het kabinet de hoofdlijnen heeft gepresenteerd van het Actieplan Groene

36 Deze definitie heb ik ontleend aan Advies overheid én markt. Het resultaat telt (SER-advies 2010, nr. 1), Den Haag: SER 2010, p. 35-36.

37 Dat de politiek zich dit belang aantrekt, blijkt bijvoorbeeld uit de Kamerbrief van de minister van SZW van 25 februari 2022 over de voortgang van het STAP-budget, waarin wordt vermeld dat een goede infrastructuur nodig is om van werk naar werk te komen. Zie Kamerstukken I 2021/22, 35306, J.

38 Energietransitie en werkgelegenheid. Kansen voor een duurzame toekomst (SER-advies 2018, nr. 3), p. 13-14.

39 Arbeidsmarktcraptes. Analyse en oplossingsrichtingen arbeidsmarktcraptes in de techniek- en energiesector, Amsterdam: SEO economisch onderzoek 2022, p. 1.

40 Kamerstukken II 2021/22, 28165, nr. 370, p. 1.

41 Zie hierover ook het Meerjarenplan Klimaatfonds 2024, p. 15, bijlage bij Kamerstukken I, 2023/24, 36274, C.

Bevordering van-werk-naar-werktransities: naar een collectieve verantwoordelijkheid op de arbeidsmarkt?

en Digitale Banen. Dit plan behelst een gezamenlijke aanpak van de tekorten aan technisch en digitaal geschoold personeel, waarbij werkgevers, werkenden, het onderwijs en de overheid gezamenlijk verantwoordelijkheid nemen voor het oplossen van deze krapte. Het beter afstemmen van vraag en aanbod middels een nieuwe arbeidsmarktinfrastructuur vormt een van de pijlers van het kabinet in dit actieplan. Daarnaast heeft het kabinet aangekondigd verschillende maatregelen te willen onderzoeken om de krapte terug te dringen, waaronder het financieel ondersteunen van de overstap van werkenden naar structurele kraptesectoren.⁴² Naast deze ontwikkelingen op nationaal niveau geldt dat lidstaten in het kader van de Europese Green Deal worden gestimuleerd om personen die het zwaarst getroffen worden door de groene transitie, op maat gemaakte hulp te bieden bij de overstap naar een andere baan en cursussen te bieden 'die in voorkomend geval ook gericht zijn op groene en digitale vaardigheden'.⁴³ Voor de financiering van deze hulp kunnen lidstaten een beroep doen op het Just Transition Fund, dat ten doel heeft om de negatieve gevolgen van de klimaattransitie te verzachten voor werknemers en de meest getroffen gebieden, teneinde een evenwichtige sociaaleconomische transitie te bevorderen.⁴⁴ Nederland kan tot en met 2027 aanspraak maken op 623 miljoen euro uit dit fonds.⁴⁵

Een ander publiek belang is gelegen in de stapsgewijze verhoging van de pensioenleeftijd en het daarmee gemoeide belang om werknemers gezond hun pensioen te laten halen. Een VWNW-infrastructuur kan werknemers stimuleren en ondersteunen bij het maken van een transitie binnen of buiten hun bedrijf of sector en, zo nodig, naar lichter werk.⁴⁶

De hier genoemde publieke belangen kunnen worden gediend middels een collectief georganiseerde infrastructuur waarin publieke en private arbeidsmarktactoren samenwerken om transities van en naar betaald werk te stimuleren en ondersteunen. Ik benadruk hierbij dat de aanwezigheid van publieke belangen niet betekent dat enkel de overheid verantwoordelijk moet zijn voor de dienstverlening in een VWNW-infrastructuur; hiervoor kunnen ook private partijen of non-profitinstaties worden ingeschakeld.⁴⁷ Wel dient, gelet op de voornoemde publieke belangen, de overheid mijns inziens ten minste een eindverantwoordelijkheid te aanvaarden voor de totstandkoming van deze structuur. Dit houdt niet alleen in dat zij zorgt

42 Kamerstukken II 2022/23, 29544, p. 10-11, 14-15.

43 Europese Commissie, Voorstel voor een aanbeveling van de Raad inzake het garanderen van een rechtvaardige transitie naar klimaatneutraliteit, COM(2021)801 final, p. 14, 28.

44 Verordening (EU) 2021/1056 van het Europees Parlement en de Raad van 24 juni 2021 tot oprichting van het Fonds voor een rechtvaardige transitie. Het fonds is ingesteld in het kader van de Europese Green Deal (COM(2019) 640 final), het programma dat erop gericht is om Europa in 2050 klimaatneutraal te laten zijn.

45 Kamerstukken II 2022/23, 21501-30, nr. 566. Deze gelden worden geïnvesteerd in de regio's Groningen-Emmen, IJmond, Groot-Rijnmond, West Noord-Brabant, Zeeuws-Vlaanderen en Noord-Limburg, zie www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2023/02/18/versterking-economie-en-arbeidsmarktzes-nederlandse-regios-van-start.

46 Kamerstukken II 2023/24, 25883, 32043, nr. 466, p. 3.

47 Naar een kansrijk en duurzaam energiebeleid (SER-advies 2007/10), p. 89.

Mr. dr. G.R. Oldenhuis

dat deze structuur ontstaat, maar ook dat zij erop toeziet dat publieke belangen door de dienstverlening in de nieuwe infrastructuur worden gediend en zij ten aanzien daarvan kan worden aangesproken.⁴⁸

4 Contouren van een VWNW-infrastructuur op de arbeidsmarkt

Het oprichten van een VWNW-infrastructuur is een centraal thema in het sociaal akkoord van 2013 en het SER-advies 2021/08. Daarnaast heeft de commissie-Borstlap in 2020 in haar rapport het belang onderstreept van een arbeidsmarktinfrastructuur die gericht is op LLO en VWNW-transities.⁴⁹ Hoewel deze structuur nog niet is voltooid, meen ik dat de publiek georganiseerde fundamenten hiervoor reeds sinds 2012 aanwezig zijn op de arbeidsmarkt door de wijzigingen in de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (Wet SUWI) en de oprichting van arbeidsmarktregio's (zie paragraaf 4.1). In deze regio's zijn in 2020 regionale mobiliteitsteams ingesteld die VWNW-ondersteuning moeten bieden (zie paragraaf 4.2). Naast deze publiek georganiseerde activiteiten vinden ook op het sectorale en private niveau van de arbeidsmarkt VWNW-activiteiten plaats, die ik in paragraaf 4.3 beknopt zal toelichten. Tot slot wordt in paragraaf 4.4 stilgestaan bij de plannen die het demissionaire kabinet heeft gepresenteerd met betrekking tot de doorontwikkeling van de regionale mobiliteitsteams tot een VWNW-infrastructuur.

4.1 *Wet SUWI en arbeidsmarktregio's*

Het bijeenbrengen van werkgevers en werkzoekenden op de arbeidsmarkt, aangeduid als arbeidsbemiddeling, was gedurende een groot deel van de twintigste eeuw de taak van de overheid. Deze taak was ondergebracht in de publieke Arbeidsvoorziening. Het uitgangspunt van arbeidsbemiddeling is het op doelmatige wijze terugleiden van een werkloze werknemer naar de arbeidsmarkt.⁵⁰ Dit kan eenvoudig worden geplaatst in de doelstelling van het bevorderen van VWNW-transities, die immers bestaat uit het voorkomen van werkloosheid, dan wel het beperken van de duur daarvan. De Arbeidsvoorziening was geen rustig bezit en heeft verschillende wijzigingen ondergaan, waarbij met name sinds de jaren negentig van de vorige eeuw de veranderingen elkaar snel opvolgden. In 1990 werd de monopoliepositie van de overheid opgeheven en werd commerciële private arbeidsbemiddeling gereguleerd en gelegaliseerd. Daarnaast werd een tripartiet bestuursmodel geïntroduceerd, waardoor sociale partners zitting namen in het bestuur van de Arbeidsvoor-

48 Advies overheid én markt. Het resultaat telt (SER-advies 2010, nr. 1), Den Haag: SER 2010, p. 35-36.

49 In wat voor land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk. Eindrapport van de Commissie Regulering van Werk 23 januari 2020, p. 7-8.

50 Kamerstukken II 1928/29, 329, nr. 3, p. 8.

Bevordering van-werk-naar-werktransities: naar een collectieve verantwoordelijkheid op de arbeidsmarkt?

ziening.⁵¹ In 1996 werd de tripartisering echter weer aan banden gelegd: de bevoegdheden van de minister om in te grijpen in het bestuur werden uitgebreid en de zeggenschap van het bestuur over de feitelijke gang van zaken in de uitvoering werd ingeperkt.⁵²

De invoering van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (Wet SUWI) in 2002 betekende het einde van de Arbeidsvoorziening. Onder de Wet SUWI werden twee landelijke organisaties opgericht: het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) voor de sociale zekerheid en het Centrum Werk en Inkomen (CWI) voor de arbeidsvoorziening.⁵³ Het marktdenken deed zijn intrede op het gebied van arbeidsbemiddeling en reïntegratie, nu de wetgever streefde naar het tot stand brengen van een markt voor reïntegratiediensten, waarbij private reïntegratiebedrijven middels aanbestedingen contracten dienden te verkrijgen van publieke vragers (UWV, CWI en gemeenten) om uitkeringsgerechtigden naar werk te begeleiden.⁵⁴ De taak van de sociale partners werd daarbij geminimaliseerd. Zij maakten geen deel uit van het bestuur van het UWV of het CWI, maar bekleedden nog slechts een adviesrol in de in 2012 opgeheven Raad voor Werk en Inkomen.⁵⁵

De Wet SUWI is eveneens aan vele wijzigingen onderhevig geweest, maar ik beperk mij hier tot de relevante wijzigingen vanaf 2009, waaruit mijns inziens bouwstenen zijn ontstaan voor de VWNW-infrastructuur. Door een wetswijziging in 2009 fuseerden het UWV en het CWI tot het huidige UWV WERKbedrijf, met als doel invulling te geven aan de 'éénloketedachte', waarbij de afzonderlijke organisaties in de keten van werk en inkomen hun 'frontoffice'-activiteiten zo veel mogelijk bundelden.⁵⁶ Hieruit kwamen de locaties Werk en Inkomen voort, die later Werkpleinen werden genoemd.⁵⁷ Gemeenten en het UWV werden verplicht om bij hun arbeidsmarktdienstverlening regionale samenwerking(en) aan te gaan. Deze verplichting is sindsdien opgenomen in artikel 10 Wet SUWI, waarbij aan gemeenten een voortrekkersrol is toebedeeld bij de totstandkoming van regionaal arbeidsmarktbeleid en het bijeenbrengen van samenwerkingspartners als werkgevers, on-

- 51 C.C.A.M. Sol, *Arbeidsvoorzieningenbeleid in Nederland. De rol van de overheid en de sociale partners* (diss. Amsterdam UvA), Den Haag: Sdu Uitgevers 2000, p. 126; M. Fenger, *Institutionele ontwikkeling en dynamiek in het beleid voor werk en inkomen*, in: J. Berghman e.a. (red.), *Honderd jaar sociale zekerheid in Nederland*, Delft: Eburon 2003, p. 81; N. van Gestel, *De onzichtbare overheid. Naar nieuwe vormen van sturing, het voorbeeld van de Arbeidsvoorzieningswet* (diss. Nijmegen), Delft: Uitgeverij Eburon 1994, p. 84.
- 52 Sol 2000, p. 287.
- 53 N. van Gestel, P. de Beer & M. van der Meer, *Het hervormingsmoeras van de verzorgingsstaat. Veranderingen in de organisatie van de sociale zekerheid*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2009, p. 88.
- 54 R. Wielers & P. de Beer, *Werkt de re-integratiemarkt? De gevolgen van de privatisering voor de re-integratie*, *TvA 2007/2*, p. 90.
- 55 Van Gestel, De Beer & Van der Meer 2009, p. 94-97. Opgeheven bij de wijziging van de Wet SUWI in 2012, *Stb. 2012*, 224.
- 56 *Kamerstukken II 2008/09*, 31514, nr. 33, p. 2-3.
- 57 *Van beheersing naar veerkracht. Evaluatie en beleidsdoorlichting uitvoering sociale zekerheid (Suwi) 2007-2014*, Zoetermeer: Panteia 2015, bijlage bij *Kamerstukken II 2015/16*, 30982, nr. 26, p. 31.

Mr. dr. G.R. Oldenhuis

derwijsinstellingen, werknemers en het UWV. Voorts zijn het UWV en gemeenten in 2012 de instelling van 35 arbeidsmarktregio's overeengekomen, waarin publiek-private samenwerking moet plaatsvinden. In elke regio is een centrumgemeente ingesteld die de voortrekkersrol voor de regionale samenwerking vervult.⁵⁸ Naar aanleiding van de banenafpraak in 2013 is vervolgens in elke arbeidsmarktregio een WERKbedrijf ingesteld, dat mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt moet begeleiden richting werk met gebruikmaking van de bestaande regionale arbeidsmarktinfrastructuur.⁵⁹ De wetgever heeft niet bepaald op welke wijze de regionale samenwerking moet worden ingevuld, maar verwacht wel dat in elke arbeidsmarktregio een bepaald basispakket aan dienstverlening onder regie van het WERKbedrijf wordt gebracht, waaronder dienstverlening aan werkgevers,⁶⁰ hetgeen is ondergebracht in Werkgeversservicepunten. De wetgever heeft wél geëxpliciteerd hoe de verantwoordelijkheidsverdeling met betrekking tot toeleiding naar werk eruit moet zien: het is aan werkgevers om banen te bieden aan werkzoekenden, en de verantwoordelijkheid van de overheid is vooral gericht op ondersteuning van mensen die onnodig lang en onnodig vaak werkloos zijn en die met de juiste ondersteuning aan de slag kunnen.⁶¹

Na de ontmanteling van de publieke Arbeidsvoorziening is in de arbeidsmarktregio's een omvangrijke publiek georganiseerde structuur ontstaan voor het bieden van begeleiding aan werkzoekenden. In deze regio's hebben gemeenten en het UWV weliswaar gezamenlijke taken en dienen zij private en publieke partijen samen te brengen, maar zij blijven daarnaast verantwoordelijk voor de reïntegratie en bemiddeling van hun eigen uitkeringsgerechtigden.⁶² Hierdoor is sprake van een systemische band tussen arbeidsbemiddeling en uitkering en dit houdt in dat de instantie die de reïntegratieverantwoordelijkheid draagt, bepaalt welke personen ondersteuning krijgen en wat deze ondersteuning inhoudt.⁶³ Het gevolg hiervan is dat de dienstverlening inzake arbeidsbemiddeling en reïntegratie in de regionale WERKbedrijven zeer verschillend is ingevuld, wat leidt tot versnippering van dienstverlening.⁶⁴

58 Kamerstukken II 2007/08, 31514, nr. 3, p. 1-6.

59 Kamerstukken II 2012/13, 33566, nr. 15; Stb. 2014, 366.

60 Nota van toelichting bij wijziging van het Besluit SUWI, Stb. 2014, 366, p. 8.

61 Nota van toelichting bij wijziging van het Besluit SUWI, Stb. 2020, 228, p. 5.

62 De uitzondering hierop wordt gevormd door de doelgroep niet-uitkeringsgerechtigden (NUG) van de gemeenten, zie artikel 6 lid 1 sub a jo. artikel 7 lid 1 sub a aanhef en onder 7 Participatiewet. Deze uitzondering is echter van gering belang. Gemeenten besteden – ook in economisch gunstige tijden – meer aandacht aan bijstandsgerechtigden dan aan werkzoekenden zonder uitkering. Dit is verklaarbaar, doordat het reintegreren van een bijstandsgerechtigde een kostenbesparing kan opleveren. Zie hiervoor K. Karpinska & K. Sadiraj, Niet-uitkeringsgerechtigden, in: Eindevaluatie Participatiewet, Den Haag: SCP 2019, p. 173-195.

63 B. Hagen, Terug naar de vroegere arbeidsvoorziening? Het falen van SUWI, Sociaal Bestek 2019/81, p. 12.

64 Evaluatie DWSRA. Eindrapportage, bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 29544, nr. 1011, p. 20-21.

Bevordering van-werk-naar-werktransities: naar een collectieve verantwoordelijkheid op de arbeidsmarkt?

4.2 Regionale mobiliteitsteams

In 2020 zette het kabinet een aanvullend sociaal pakket in om de verwachte negatieve economische gevolgen van de coronacrisis tegen te gaan. In het kader van dit aanvullende sociale pakket is in elke arbeidsmarktregio een regionaal mobiliteitsteam (RMT) ingesteld, dat een samenwerkingsverband betreft tussen werkgeversorganisaties, vakbonden, gemeenten en het UWV met als doel mensen naar nieuw werk te helpen.⁶⁵ De RMT's zijn na de coronacrisis voortgezet, waarbij de dienstverlening niet langer wordt aangeduid als 'crisisdienstverlening', maar als 'aanvullende dienstverlening',⁶⁶ en dit laatste is gestoeld op de Tijdelijke regeling aanvullende dienstverlening die (vooralsnog) geldt tot 1 januari 2025.⁶⁷ Met de oprichting van de RMT's lijkt een daadwerkelijke aanzet te zijn gegeven tot een collectieve VWNW-infrastructuur, mede omdat deze teams volgens de wetgever dienen bij te dragen aan een landelijk dekkend netwerk voor 'van-werk(loosheid)-naar-werk-begeleiding'. Daarbij is in de Kamerbrief van 11 oktober 2022 inzake de uitbreiding van de arbeidsmarktinfrastructuur vermeld dat de ervaringen van de RMT's handvatten bieden voor het uitwerken van de infrastructuur.⁶⁸

Anders dan bij dienstverlening door het UWV en gemeenten kent de dienstverlening door de RMT's geen systemische band tussen uitkering en arbeidsbemiddeling. De teams kunnen namelijk gebruikmaken van een ontschot instrumentarium voor de begeleiding naar nieuw werk, waarbij het voor de inzet van instrumenten niet relevant is of de werkzoekende uitkeringsafhankelijk is. Hierdoor kan ook dienstverlening worden geboden aan werknemers die nog niet ontslagen zijn, maar voor wie ontslag nog 'slechts' dreigt. De ondersteuning door de RMT's is echter subsidiair, nu een werkzoekende pas terecht kan bij een dergelijk team als de ondersteuning, scholing of begeleiding naar werk door de sociale partners niet toereikend is.⁶⁹ Over de werking van de RMT's is overigens nog weinig bekend. Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) verwacht in het voorjaar van 2024 een evaluatie uit te brengen aan de Tweede Kamer over de doeltreffendheid van de dienstverlening door deze teams.⁷⁰

4.3 Private en sectorale VWNW-activiteiten

Naast publieke actoren verrichten ook private en sectorale actoren op de arbeidsmarkt VWNW-activiteiten. De meeste VWNW-transities vinden op het private niveau van de arbeidsmarkt plaats, niet alleen binnen de eigen sectoren, maar ook naar andere sectoren en beroepen. De actoren op dit niveau van de arbeidsmarkt bestaan uit private partijen, waaronder werkgevers, uitzendbureaus, werving-en-selectiebureaus, outplacementbureaus, loopbaancoaches, scholings- en onderwijsinstellingen en digitale platforms als vacaturesites. De VWNW-dienst-

65 Kamerstukken II 2020/21, 35420, nr. 228, p. 1-2.

66 Stcrt. 27 december 2022, nr. 34833.

67 Stcrt. 12 december 2023, nr. 34010.

68 Kamerstukken II 2022/23, 33566, nr. 108, p. 4. Zie eveneens SER-advies 2021/08, p. 14.

69 Kamerstukken II 2020/21, 35420, nr. 228, p. 3.

70 Kamerstukken II 2023/24, 36410-XV, nr. 2, p. 45-46; Stand van de uitvoering sociale zekerheid, december 2023, Ministerie van SZW (SZW 2023b), p. 13.

Mr. dr. G.R. Oldenhuis

verlening is in de private sector een verdienmodel en de kosten van deze dienstverlening worden gedragen door de partijen die daarbij een belang hebben.⁷¹

Op het sectorale niveau van de arbeidsmarkt zijn de sociale partners actief en zijn zij op verschillende manieren in om VWNW-transities te bevorderen. Deze activiteiten worden doorgaans door de sociale partners zelf gefinancierd. Transitiebevordering vindt onder andere plaats aan de cao-onderhandelingstafel, omdat in cao's door de betrokken partijen afspraken kunnen worden vastgelegd over VWNW-trajecten bij dreigend ontslag of over een voorziening als bedoeld in artikel 7:673b BW. Ook in de situatie van collectief ontslag kan transitiebevordering plaatsvinden door de inzet van de vakbonden. De werkgever die voornemens is om in hetzelfde werkgebied binnen een periode van drie maanden ten minste twintig werknemers te ontslaan, dient namelijk op grond van de Wet melding collectief ontslag het UWV en de vakbonden daarvan te verwittigen. De werkgever en vakbonden kunnen in zo'n geval een sociaal plan overeenkomen waarin afspraken kunnen worden vastgelegd om de gevolgen van het ontslag zo veel mogelijk te verzachten. Het opstellen van een sociaal plan is niet verplicht, maar gebeurt in de praktijk regelmatig.⁷² In een sociaal plan kunnen afspraken worden opgenomen over VWNW-activiteiten voor werknemers die door het ontslag worden geraakt.

Daarnaast spelen de door sociale partners opgerichte en in stand gehouden sectorfondsen een rol in transitiebevordering. Deze fondsen, waaronder O&O-fondsen en Arbeidsmarkt- en organisatiefondsen (A&O-fondsen), zijn verbonden aan een cao in een bepaalde sector en worden gefinancierd vanuit een verplichte heffing op de loonsom.⁷³ De activiteiten van de fondsen kunnen onderling verschillen, maar de fondsen financieren hoofdzakelijk scholing voor werknemers.⁷⁴ Met scholing kan een VWNW-transitie worden gefaciliteerd, bijvoorbeeld door bij- of omscholing van werknemers te financieren. De fondsen zijn echter doorgaans verbonden aan een cao, waardoor ze zich op de eigen sector richten. Het sociaal akkoord van 2013 noemt als belangrijk aandachtspunt dat O&O-fondsen meer sectoroverstijgend moeten werken, zodat werknemers eenvoudiger ondersteuning kunnen krijgen bij de overstap van een krimpsector naar een groeisector.⁷⁵ Nadien zijn er op de arbeidsmarkt samenwerkingsverbanden ontstaan tussen verschillende O&O-fondsen.⁷⁶

Tot slot geldt dat de sociale partners met publieke partners samenwerken in de RMT's om een brede doelgroep te ondersteunen bij het maken van een VWNW-transitie. Voor het bieden van deze ondersteuning kunnen vakbonden en werkgevers-

71 Naar een goed werkende infrastructuur voor de arbeidsmarkt, De Argumentenfabriek 2022, p. 9.

72 Zo geldt dat bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 31 sociale plannen zijn aangemeld met een ingangsdatum in 2024 en thans 6 sociale plannen met een ingangsdatum in 2024; zie uitvoeringarbeidsvoorwaardenwetgeving.nl, laatst geraadpleegd op 6 februari 2024.

73 Vijfde monitor O&O, Den Bosch: Expertisecentrum beroepsonderwijs (ECBO) 2022, p. 17.

74 ECBO 2022, p. 22-23.

75 Sociaal akkoord 2013, p. 8.

76 Zie bijvoorbeeld oof.nl.

Bevordering van-werk-naar-werktransities: naar een collectieve verantwoordelijkheid op de arbeidsmarkt?

organisaties gebruikmaken van de middelen die het kabinet beschikbaar stelt voor de RMT's.⁷⁷

4.4 *Doorontwikkeling regionale mobiliteitsteams*

Uit het vorenstaande valt reeds op te maken dat er veel verschillende partijen gemoeid zijn met VWNW-ondersteuning, op zowel het publieke als het private en sectorale niveau van de arbeidsmarkt. Hierdoor is sprake van een lappendeken aan VWNW-initiatieven, waarin verschillende partijen en verschillende financieringsmogelijkheden een rol spelen.

Om werkenden, werkzoekenden en werkgevers één herkenbaar loket te bieden voor VWNW-dienstverlening, is het kabinet voornemens om in elke arbeidsmarktregio het RMT om te vormen naar een Werkcentrum, dat gefaciliteerd wordt door gemeenten en het UWV. In dit centrum dienen ook de Leerwerkloketten en Werkgeversservicepunten op te gaan. Het regionale Werkcentrum dient toegang te bieden tot dienstverlening door een regionaal publiek-privaat samenwerkingsverband van sociale partners, gemeenten, het UWV, de samenwerkingsorganisatie Beroeps- en Bedrijfsleven en onderwijsinstellingen. Bij deze taak dient te worden samengewerkt met andere publieke en private partijen in de arbeidsmarktregio. Het uitgangspunt bij de dienstverlening is het 'no wrong door'-principe: de partij die bij dit loket de werkende, werkzoekende of werkgever als eerste te woord staat, zorgt dat deze persoon bij de organisatie terecht komt die verantwoordelijk is voor de dienstverlening. Achter deze voordeur opereert elke partij echter zelfstandig en biedt ze onder haar eigen naam dienstverlening aan.⁷⁸

De RMT's lijken daarmee voor het kabinet een opstap te zijn richting een landelijk dekkende VWNW-infrastructuur. Maar ook hier is sprake van subsidiariteit, nu de dienstverlening in de Werkcentra aanvullend is en 'in samenhang op wat sectoren landelijk organiseren en op wat gemeenten op lokaal en wijkniveau doen om mensen richting de arbeidsmarkt te begeleiden'.⁷⁹ Daarnaast stelt het kabinet dat werkgevers die landelijk opereren hun eigen landelijke loket kunnen openhouden.⁸⁰ Ik voeg daaraan toe dat ook andere VWNW-activiteiten op het private niveau van de arbeidsmarkt zullen (blijven) plaatsvinden. Dit betekent dat ook indien er Werkcentra worden ingericht, er een pluriform aanbod blijft van VWNW-dienstverlening op de arbeidsmarkt. Hierdoor is het mijns inziens de vraag of de door het kabinet gewenste overzichtelijkheid van VWNW-dienstverlening voor de werkgever, werkende en werkzoekende wordt bereikt. Hierbij zal veel afhangen van de zichtbaarheid en vindbaarheid van de toekomstige Werkcentra.

77 Kamerstukken II 2020/21, 35420, nr. 134, p. 4.

78 Kamerstukken II 2022/23, 33566, nr. 108, p. 6-7.

79 Kamerstukken II 2022/23, 33566, nr. 108, p. 6-7.

80 Kamerstukken II 2022/23, 33566, nr. 108, p. 7.

5 Verantwoordelijkheidsverdeling in een collectieve VWNW-infrastructuur

5.1 Waterscheiding niveaus arbeidsmarkt

Uit de in deze bijdrage besproken plannen van het kabinet blijkt dat de toekomstige VWNW-infrastructuur in ieder geval aan de voorzijde aan de ‘éénloketedachte’ moet beantwoorden. Daaruit vloeit logischerwijze de vraag voort op welke manier de samenwerking van alle betrokken partijen achter de voordeuren van de Werkcentra en de overige aansluiting tussen de niveaus op de arbeidsmarkt moet plaatsvinden. Verschillende gremia houden zich inmiddels bezig met de uitwerking van het antwoord daarop, waarbij in elk geval met betrekking tot de dienstverlening en governance van de Werkcentra een verdere aanpassing van de Wet SUWI noodzakelijk wordt geacht.⁸¹

Het kabinet lijkt bij de uitwerking van de nieuwe arbeidsmarktinfrastructuur vast te willen houden aan de bestaande verantwoordelijkheidsverdeling op de arbeidsmarkt met betrekking tot VWNW-transities. In deze verdeling staan waterschotten tussen de verschillende niveaus op de arbeidsmarkt. Op het private niveau geldt dat de individuele werkgever en werknemer verantwoordelijk worden geacht voor bevordering van VWNW-transities indien ontslag dreigt. Op het sectorale niveau zijn dit de sociale partners, die eveneens al in actie moeten komen indien sprake is van ontslagdreiging, maar werkloosheid nog niet is ingetreden. Het publieke niveau van de arbeidsmarkt wordt pas aan zet geacht indien de werknemer werkloos is geworden, waarbij geldt dat veelal pas ondersteuning wordt geboden in het zicht van een recht op uitkering. Dit houdt verband met de voornoemde systemische band tussen uitkering en arbeidsbemiddeling. In het kader van het publieke niveau dient te worden opgemerkt dat de dienstverlening door het UWV in het kader van preventie van werkloosheid enigszins is verruimd: sinds 2020 kunnen personen die binnen vier maanden verwachten werkloos te worden, zich melden bij het UWV voor extra ondersteuning, bijvoorbeeld in de vorm van een webinar, workshop of persoonlijk gesprek.⁸²

De SER heeft in zijn advies *Werkloosheid voorkomen, beperken en goed verzekeren* uit 2015 deze waterscheiding op de arbeidsmarkt met betrekking tot transitiebevordering geanalyseerd. In dit rapport concludeerde de SER dat de arbeidsmarktinfrastructuur een scheiding kent tussen de fasen vóór en tijdens het beroep op de WW en dat in deze fasen verschillende actoren en instanties actief en verantwoordelijk zijn. De SER signaleerde dat de strikte rolverdeling eraan bijdraagt dat personen aan weerszijden van het schot weinig mogelijkheden hebben tot begeleiding bij VWNW-transities. Voordat ontslag wordt verleend, zijn werkgevers, werknemers, sociale partners en de door hen opgerichte en in stand gehouden O&O-fondsen actief op het gebied van VWNW-transities. Voor de werknemer geldt dat deze soms gebruik kan maken van in cao overeengekomen VWNW-begeleiding of aanspraak

81 Stand van de uitvoering sociale zekerheid, juni 2023, Ministerie van SZW (SZW 2023a), p. 15.

82 Wat kopen we in voor wie? Inhoud en succes van ingekochte re-integratiedienstverlening voor mensen met een arbeidsbeperking, Amsterdam: UWV Strategie, Beleid en Kenniscentrum 2020, p. 16; werk.nl.

Bevordering van-werk-naar-werktransities: naar een collectieve verantwoordelijkheid op de arbeidsmarkt?

maakt op financiële middelen vanuit O&O-fondsen, maar dit geldt niet voor iedereen. Datzelfde kan gezegd worden over VWNW-begeleiding gedurende de door de werkgever te hanteren opzegtermijn. Hiervan zal slechts sprake zijn indien een onderneming een voorziening uit een cao of sociaal plan of een VWNW- of outplacementtraject aanbiedt. Bij het intreden van werkloosheid verschuift de verantwoordelijkheid naar de publiek georganiseerde Werkpleinen,⁸³ maar hier geldt dat een werknemer gedurende de eerste maanden van een WW-uitkering veelal op niet meer dan digitale ondersteuning kan rekenen bij het vinden van nieuw werk.⁸⁴ Dit terwijl uit recent onderzoek van het CBS blijkt dat personen die korter dan drie maanden zonder werk zitten, relatief gezien de grootste kans hebben om binnen een kwartaal werk te vinden.⁸⁵ Daarbij verliest de werknemer op het moment dat hij de WW instroomt, vaak ook de aanspraak op VWNW-begeleiding vanuit regionaal of sectoraal georganiseerde initiatieven.⁸⁶

Dat het kabinet wil vasthouden aan de bestaande waterscheiding, blijkt onder meer uit de Kamerbrief van 11 oktober 2022 inzake de uitbreiding van de arbeidsmarktinfrastructuur. Daarin onderstreept het kabinet de bestaande verantwoordelijkheidsverdeling tussen sociale partners (werkenden) en het UWV (niet-werkenden) en stelt dat ook de financiële verantwoordelijkheid voor dienstverlening aan werkenden en werkzoekenden intact blijft om 'expertise te waarborgen en te voorkomen dat de overheid private verantwoordelijkheid overneemt'.⁸⁷ Daarnaast heeft de minister van SZW in het kader van het Actieplan Groene en Digitale Banen benadrukt dat 'sociale partners in de eerste plaats een belangrijke verantwoordelijkheid dragen om voldoende mensen aan te trekken voor de groene economie en om mensen zo nodig van werk naar werk te begeleiden'.⁸⁸ Tot slot is deze door het kabinet beoogde verantwoordelijkheidsverdeling reeds op te maken uit het gegeven dat dienstverlening door de RMT's en de daaruit voortkomende Werkcentra subsidiair is ten opzichte van de door de sociale partners geboden VWNW-ondersteuning.

5.2 Sleutelrol sociale partners

In de visie van het kabinet spelen sociale partners dus een cruciale rol bij het bevorderen van VWNW-transities, waarbij het kabinet uitdrukkelijk niet in die transitieverantwoordelijkheid wenst te treden. Deze door het kabinet beoogde rol van sociale partners ligt in lijn met het SER-advies 2021/08, waarin sociale partners zichzelf de belangrijkste rol hebben toebedeeld met betrekking tot de VWNW-infrastructuur. Volgens dit advies nemen zij 'initiatief en regie' in de ontwikkeling van een 'dekkende dienstverlening LLO- en VWNW-trajecten', waarbij zij een 'actieve, stevige en uitvoerende rol' vervullen.⁸⁹ In de Kamerbrief van 11 oktober 2022

83 SER 2015, p. 12.

84 Zie werk.nl/werkzoekenden/solliciteren/werk-zoeken/hulp/.

85 J. Michiels, Welke niet-werkenden hebben de grootste kans op werk?, CBS 2023, zie CBS.nl.

86 SER 2015, p. 72.

87 Kamerstukken II 2022/23, 33566, nr. 108, p. 9.

88 Bijlage bij Handelingen II 2023/24, nr. 12, item 11.

89 SER-advies 2021/08, p. 25.

Mr. dr. G.R. Oldenhuis

is verduidelijkt dat in een periode van acht tot tien jaar de sociale partners gaan toewerken naar dekkende VWNW-trajecten, waartoe zij afspraken maken met de overheid. In deze brief wordt de omvang van de transitieverantwoordelijkheid van sociale partners beschreven: zij dienen volgens het kabinet niet alleen informatie en advies te bieden aan werkenden en werkzoekenden op de arbeidsmarkt, maar ook de ondersteuning te regelen die nodig is en daarbij rekening te houden met eventuele veranderingen in rechten en plichten bij het maken van afspraken. Daarbij valt op dat het kabinet stelt dat eventuele dienstverlening dient door te lopen indien sociale partners, gemeenten en het UWV onderling verantwoordelijkheden van elkaar overnemen. De brief vermeldt daarbij niet wie dan verantwoordelijk wordt voor de financiering van die dienstverlening. Het kabinet heeft bovendien aangekondigd dat de mogelijkheden worden verkend om sociale partners in staat te stellen verantwoordelijkheid te nemen voor mensen die tussen wal en schip dreigen te vallen doordat zij geen beroep kunnen doen op een vorm van VWNW-ondersteuning. Dit betreft bijvoorbeeld de zzp'ers met tijdelijke opdrachten of mensen met kortdurende banen. Daardoor zou de huidige transitieverantwoordelijkheid van sociale partners nog verder worden uitgebreid.⁹⁰

5.3 Eindverantwoordelijkheid overheid

Gelet op de hier beschreven rollen van sociale partners, dringt zich de vraag op of deze vergaande transitieverantwoordelijkheid van de sociale partners wel wenselijk en realistisch is en, in het verlengde daarvan, of de overheid niet juist meer verantwoordelijkheid moet nemen voor de totstandkoming van de VWNW-infrastructuur. Het bewerkstelligen daarvan is een omvangrijke operatie, en deze structuur dient verschillende publieke belangen. Daarbij geldt dat het kabinet de komende jaren vele miljoenen euro's aan budget investeert om de VWNW-infrastructuur tot stand te brengen.⁹¹ Alleen al vanwege deze publieke belangen en de publieke middelen die gemoeid zijn met de nieuwe arbeidsmarktinfrastructuur zal de overheid erop moeten toezien dat deze structuur afdoende wordt ingericht en de middelen doelmatig worden besteed. Daarbij past mijns inziens de hier eerder bepleite eindverantwoordelijkheid van de overheid voor het tot stand brengen van de VWNW-infrastructuur.

Ook vanuit het oogpunt van werknemersbescherming is het wenselijk dat de overheid de eindverantwoordelijkheid neemt, zodat de dienstverlening in deze structuur daadwerkelijke bescherming biedt aan werknemers in de vorm van transitiebevordering. Hiertoe heb ik in paragraaf 3.1 enkele randvoorwaarden geschetst waaraan VWNW-dienstverlening, gelet op de belangen van werknemers, ten minste zou moeten voldoen. Daarbij merk ik op dat, indien de sociale partners slagen in het tot stand brengen van dekkende VWNW-trajecten, nog niet gegarandeerd is dat de dienstverlening aan deze randvoorwaarden voldoet. Door het ontbreken van deze garanties zou de overheid de infrastructuur volgens de EU-vrijemarktre-

⁹⁰ SER-advies 2021/08, p. 25.

⁹¹ Tot 67 miljoen euro in 2028, daarna wordt het budget met 11 miljoen per jaar afgebouwd, zie SZW 2023a, p. 15.

Bevordering van-werk-naar-werktransities: naar een collectieve verantwoordelijkheid op de arbeidsmarkt?

gels naar zich toe mogen trekken,⁹² omdat deze structuur zou kunnen kwalificeren als een dienst van algemeen economisch belang. Dit omvat een economische activiteit die het algemeen belang dient en die de markt zonder het overheidsoptreden niet (of niet onder dezelfde voorwaarden inzake objectieve kwaliteit, betaalbaarheid, gelijke behandeling of algemene toegang) kan verrichten.⁹³ In dat geval is overheidsoptreden onvermijdelijk.

6 Conclusie

Het oprichten van een collectief georganiseerde VWNW-infrastructuur dient ertoe om soepele transitie van en naar betaalde arbeid te bevorderen. Daarmee worden niet alleen de belangen van de individuele werkgever en werknemer gediend, maar ook bredere publieke belangen, waaronder het tegengaan van krapte in sectoren die essentieel zijn voor het welzijn van de klimaattransitie. De bouwstenen voor deze infrastructuur zijn al aanwezig op de arbeidsmarkt, onder andere in de vorm van de regionale mobiliteitsteams die mensen naar ander werk helpen, waarbij de systemische band tussen uitkering en begeleiding naar werk is doorbroken. Uit het SER-advies 2021/08 en de jongste plannen van het kabinet blijkt dat een dergelijke breuk niet wordt beoogd ten aanzien van de transitieverantwoordelijkheden op de verschillende niveaus van de arbeidsmarkt. Zo worden met name de sociale partners aan zet geacht om transitie te bevorderen – ook in het kader van de klimaattransitie –, is aan hen een prominente rol toebedeeld met betrekking tot de oprichting van de nieuwe arbeidsmarktinfrastructuur en wordt verkend of hun transitieverantwoordelijkheden kunnen worden uitgebreid. Het volgende kabinet wacht de schone taak om concreet invulling te geven aan de nieuwe arbeidsmarktinfrastructuur, waarbij met name de verdeling van transitieverantwoordelijkheid over de verschillende actoren en de aansluiting tussen het regionale en sectorale niveau van de arbeidsmarkt een uitdaging zullen vormen.

92 Ingevolge artikel 14 VWEU dienen de Europese Unie en de lidstaten gezamenlijk ervoor zorg te dragen dat diensten van algemeen economisch belang (DAEB's) in overeenstemming met het Europese recht verricht worden. Artikel 14 VWEU en artikel 1 van het Protocol nr. 26 betreffende diensten van algemeen belang (PbEU 2007, C 306/ 158- 159) laten ruimte aan overheden om zelf een dienst aan te wijzen als DAEB. Overheden kunnen ondernemingen belasten met de uitvoering van een DAEB en op grond van artikel 106 lid 2 VWEU dient dan te worden voldaan aan de mededingingsregels, waaronder het staatssteunverbod uit artikel 107 VWEU, tenzij de publieke dienst anders niet gewaarborgd kan worden. Onder strenge voorwaarden kan de financiering van een DAEB worden aangemerkt als financiële compensatie voor het verrichten van openbare dienstverplichtingen in plaats van als staatssteun; zie HvJ EG, 24 juli 2003, zaak C-280/00 (Altmark Trans GmbH).

93 Europese Commissie, Guide to the application of the European Union rules on state aid, public procurement and the internal market tot services of general economic interest, and in particular to social services of general interest, SWD(2013)53 final/2, p. 22.