

Vergaderjaar 2013–2014

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1780

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 januari 2014

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij zes fiches aan te bieden die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche 1: Richtlijn bescherming bedrijfsgeheimen (Kamerstuk 22 112, nr. 1779)

Fiche 2: Aanbeveling kwaliteitskader voor stages

Fiche 3: Mededeling Kwaliteitskader herstructurering (Kamerstuk 22 112, nr. 1781)

Fiche 4: Mededeling Taskforce voor het Middellandse Zeegebied (Kamerstuk 22 112, nr. 1782)

Fiche 5: Richtlijn douaneovertredingen en sancties (Kamerstuk 22 112, nr. 1783)

Fiche 6: Mededeling strategische reactie op de uitdagingen in de Golf van Guinee (Kamerstuk 22 112, nr. 1784)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
F.C.G.M. Timmermans

Fiche: Aanbeveling kwaliteitskader voor stages

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Voorstel voor een aanbeveling van de Raad inzake een kwaliteitskader voor stages

Datum ontvangst Commissiedocument

05-12-2013

Nr. Commissiedocument

COM (2013) 857

Pre-lex

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=en&DosId=1041482

Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board

SWD(2013) 495, SWD(2013) 496

Behandelingstraject Raad

Raad Werkgelegenheid, Sociaal Beleid, Volksgezondheid en Consumentenzaken

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

2. Essentie voorstel

De Commissie stelt een aanbeveling van de Raad voor om te zorgen dat stages de overgang van onderwijs naar werk gaan versoepelen. Hierin worden lidstaten opgeroepen om ervoor te zorgen dat de nationale regelgeving of praktijk bepaalde richtsnoeren respecteert en om wetgeving waar nodig aan te passen. Het voorstel is gericht op stages die een stagiair en stageaanbieder (onderneming, non-profitorganisatie of overheidsinstantie) overeenkomen zonder betrokkenheid van een derde en die doorgaans na afronding van een studie en/of in het kader van zoeken naar werk worden gevolgd («vrije markt stages»).

De Commissie hoopt met dit voorstel de inzetbaarheid van jongeren op de arbeidsmarkt te vergroten. De aanbeveling vloeit dan ook voort uit het jeugdwerkgelegenheidspakket dat in december 2012 door de Europese Commissie is voorgesteld en in april 2013 door de Raad is goedgekeurd. De Europese Raad heeft eerder om een voorstel voor een kwaliteitskader verzocht.

De Commissie heeft, op basis van een publieke consultatie en een consultatie van de sociale partners, een inventarisatie gemaakt van de problemen rondom stages in de EU. Hieruit blijkt dat stages niet altijd succesvol verlopen door problemen die vooral 1) leerinhoud van de stage en 2) arbeidsvoorwaarden betreffen. De Commissie vindt dat meer transparantie over de leerinhoud en arbeidsvoorwaarden van stages zal leiden tot een beter functionerende (Europese) arbeidsmarkt. Er bestaan nu grote verschillen in regelgeving over verschillende soorten stages tussen lidstaten. Het gebrek aan kwaliteit zal weggenomen moeten worden door een gemeenschappelijke visie te formuleren op de definitie van een stage en minimumnormen die hiervoor moeten gelden. De Commissie signaleert ook weinig transnationale stages en ziet dit als een gemiste kans. Een stage zou een goed middel kunnen zijn om jongeren te helpen om in andere lidstaten de arbeidsmarkt te betreden. Een Europees kwaliteitskader voor stages ziet de Commissie als een mogelijkheid om

belemmeringen voor grensoverschrijdende mobiliteit weg te nemen. De reden voor het geringe aantal transnationale stages is volgens de Commissie ondermeer het gebrek aan informatie in regelgeving over stages. De Commissie ziet dit kwaliteitskader ook als een essentieel onderdeel voor de uitbreiding van EURES¹ met stages.

De aanbeveling verschaft lidstaten richtsnoeren voor verschillende elementen van stages. Deze richtsnoeren hebben betrekking op het verplicht sluiten van een schriftelijke stageovereenkomst, de leerdoelen van stages, de arbeidsvoorwaarden, rechten en plichten, redelijke duur van een stage, het vastleggen van de verworven kennis en vaardigheden tijdens een stage, de vereisten inzake transparantie, de betrokkenheid van sociale partners, grensoverschrijdende stages, het gebruik van Europese structuur- en investeringsfondsen en de uitvoering van het kwaliteitskader.

Het impact assessment geeft een onderbouwing van de noodzaak van het voorstel. Na een Eurobarometer studie, een publieke consultatie en consultatie van de sociale partners, heeft de Commissie haar probleemdefinitie geformuleerd: de leerinhoud van stages is onvoldoende en de arbeidsvoorwaarden niet passend of duidelijk. De instrumenten waaruit de Commissie na de impact assessment selecteerde, varieerden van een website, een aanbeveling, een vrijwillig kwaliteitslabel en een richtlijn. De Commissie heeft voor de aanbeveling voor een kwaliteitskader gekozen. Haar motivatie daarvoor is vooral dat hiermee de lidstaten kan worden aanbevolen om het sluiten van een schriftelijke stageovereenkomst verplicht te stellen. Door de inhoud (o.a. duur, arbeidsvoorwaarden, vergoeding) van de stageovereenkomst zal een hogere kwaliteit van stages gerealiseerd worden.

3. Wat is de Nederlandse grondhouding ten aanzien van de bevoegdheidsvaststelling, subsidiariteit en proportionaliteit van deze mededeling en de eventueel daarin aangekondigde concrete wet- en regelgeving? Hoe schat Nederland de financiële gevolgen in, alsmede de gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten?

De Commissie heeft dit initiatief gebaseerd op basis van artikelen 153, 166 en 292 van het Verdrag betreffende de werking van de EU (VWEU). De Raad besluit met gekwalificeerde meerderheid van stemmen. Het Europees Parlement heeft geen rol.

Artikel 153 VWEU biedt de mogelijkheid om het optreden van de lidstaten te ondersteunen en aan te vullen op het gebied van onder meer werkgelegenheid en arbeidsvoorwaarden. Artikel 153 VWEU betreft sociale politiek van de Unie en is een onderdeel van het sociale beleid. Sociaal beleid is een gedeelde bevoegdheid voor zover het gaat om in het Verdrag genoemde aspecten (artikel 4, tweede lid, sub b, VWEU). Op grond van artikel 5, tweede lid, VWEU, heeft de Unie de bevoegdheid om op dit terrein maatregelen te nemen ter coördinatie van het sociaal beleid van de lidstaten.

Artikel 166 VWEU geeft de EU de bevoegdheid activiteiten van de lidstaten te versterken en aan te vullen met betrekking tot het beroepsonderwijs en -opleiding. Beroepsonderwijs en beroepsopleiding zijn beleidsterreinen waar de Unie op grond van artikel 6, sub e, VWEU, het optreden van de lidstaten slechts kan ondersteunen, coördineren of aanvullen. Dit artikel is als grondslag toegevoegd door de Commissie om

¹ European Employment Service.

ook onbetaalde stages te dekken. Als een stagiair een vergoeding krijgt voor zijn stage wordt voldaan aan de criteria om hem als werknemer aan te merken. In dat geval biedt 153 VWEU een basis. Als er geen vergoeding voor de stage wordt gegeven, dan kan artikel 153 VWEU, dat ziet op werknemers, niet gebruikt worden. Daarom voegt de Commissie artikel 166 VWEU als grondslag toe.

Het gebruik van dit artikel als grondslag voor het voorstel is echter tegenstrijdig met de constatering in het voorstel dat de aanbeveling «geen betrekking [heeft] op stages in het kader van studie- en/of beroepsopleidingsprogramma's, noch op stages die deel uitmaken van een verplichte beroepsopleiding (geneeskunde, architectuur e.d.)». Het lijkt bovendien zo alsof het voorstel alleen ziet op stagiaires die uit het beroepsonderwijs instromen op de arbeidsmarkt, en niet uit het HBO en WO. Het is de vraag of artikel 166 VWEU toeziet op situaties waarin een stagiair na afloop van zijn opleiding een stage aangaat. Wellicht (het voorstel biedt hier geen duidelijkheid over) heeft de Commissie geredeneerd dat omdat het voorstel voor de aanbeveling erop gericht is juist te bewerkstelligen dat een stage de stagiair (meer) kennis en vaardigheden bijbrengt, een stage in dat geval een vorm van «vervolg onderwijs» is. De reikwijdte van het artikel wordt daarmee wel opgerekt.

Op grond van artikel 292 VWEU kan de Europese Commissie een aanbeveling van de Raad voorstellen, ook op het terrein van werkgelegenheid.

Het kabinet plaatst vraagtekens bij de gekozen rechtsgrondslag artikel 166 VWEU aangezien de reikwijdte van het artikel hiermee opgerekt wordt. Het kabinet is van mening dat deze aanbeveling niet zou moeten beogen om stages na afronding van een opleiding mee te nemen in artikel 166 VWEU als «beroepsopleiding» en daarmee als een vorm van «vervolg onderwijs».

De Nederlandse grondhouding over de subsidiariteit is negatief. Het kabinet deelt weliswaar de mening van de Commissie dat stages een manier zijn om de toegang tot de arbeidsmarkt voor jongeren te vergemakkelijken en ziet meerwaarde voor een kader, maar is van mening dat het huidige voorstel van de Commissie maatregelen bevat die niet op het EU-niveau thuishoren.

Het voorstel houdt door deze gedetailleerde maatregelen onvoldoende rekening met de nationale omstandigheden. Verbetering van de mogelijkheden voor jongeren om stages te volgen met hoogwaardige leerinhoud en passende arbeidsvoorwaarden is een nationale aangelegenheid en dient op dit niveau aangepakt te worden. Ook ontbreekt een overtuigende argumentatie van de Commissie dat er sprake is van een grensoverschrijdend probleem van een dergelijke omvang dat Europees optreden in de voorgestelde vorm vereist is.

Vanwege de negatieve grondhouding ten aanzien van de subsidiariteit, is beoordeling van de proportionaliteit van het voorstel niet van toepassing. Het kabinet zou een minder gedetailleerd en prescriptief kader ten aanzien van stages willen zien welke meer vrijheid aan lidstaten laat om elementen van het kader over te nemen of niet. Een website kan bijdragen aan meer transparantie over de geldende nationale kaders, en daarmee bijdragen aan grensoverschrijdende stages. Het uitwisselen van «best practices» op het gebied van stages zou het kabinet ook een geschikt idee vinden. De eisen die in het voorstel van de Commissie aan stages worden gesteld dragen bovendien bij aan het risico dat het aantal beschikbare plaatsen onder druk komt te staan doordat werkgevers het onaantrekkelijk vinden om dan stages aan te bieden. Hierdoor zou een jongere juist

moeilijker een stage kunnen vinden. Een minder voorschrijvende aanbeveling verlaagt de drempel voor werkgevers om stages aan te bieden.

Het voorstel voor de aanbeveling heeft noch directe gevolgen voor de rijksbegroting, noch voor de EU-begroting, omdat deze niet bindend zijn. Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline. Lidstaten kunnen maatregelen financieren vanuit Europese structuur- en investeringsfondsen, mits dit binnen de kaders valt van de cohesieverordeningen en daarbij gesloten partnerschapsovereenkomst en Operationele Programma's.

De in de aanbeveling aangekondigde acties brengen op zichzelf geen additionele regeldruk met zich mee. Het daadwerkelijk overnemen van de aanbeveling tot verplichting van stageovereenkomsten en het publiceren van stages en de voorgestelde monitoring zou wel additionele regeldruk voor het bedrijfsleven en andere werkgevers zoals het Rijk betekenen.

4. Nederlandse positie over de mededeling

Het kabinet gaat ervan uit dat jongeren na een voltooide opleiding inclusief daarbij behorende stages in beginsel goed zijn toegerust voor een positie op de arbeidsmarkt.

Het kabinet deelt de mening van de Commissie dat met het oog op de jeugdwerkloosheid stages na afronding van een opleiding een aanvullende rol kunnen vervullen in het bijdragen aan een soepele transitie van een opleiding naar de arbeidsmarkt. Het moet dan wel om hoogwaardige stages gaan. Het kabinet ziet een stage dus als een aanvullend instrument en vindt dat het niet per se noodzakelijk is dat men na voltooiing van een opleiding eerst nog een stage moet volgen. Nederland steunt wel de bredere doelen van het voorstel voor een aanbeveling voor een kader als het gaat om strijd tegen uitbuiting en verdringing van betaalde banen door langdurige onbetaalde stages zonder opbouw van sociale rechten.

Het kabinet ziet echter onvoldoende toegevoegde waarde van een Europese aanbeveling voor een kwaliteitskader zoals voorgesteld door de Commissie voor stages voor jongeren die hun opleiding reeds hebben afgerond. Het kabinet vindt dat verbetering van de mogelijkheden voor jongeren om stages te volgen met hoogwaardige leerinhoud en passende arbeidsvoorwaarden een nationale aangelegenheid is en dus beter nationaal geregeld kan worden. Ook ziet het kabinet dat het voorgestelde kader werkgevers zou kunnen afschrikken om stageplekken aan te bieden, met een effect dat haaks staat op de doelstelling van het jeugdwerkgelegenheidspakket. Het verplichtende karakter waarmee de voorgestelde maatregelen zijn verwoord past bovendien niet bij de keuze van het instrument van een (niet-bindende) aanbeveling.

De verschillen in regelgeving op dit terrein tussen de lidstaten zijn bovendien zo groot, dat een aanbeveling amper zal bijdragen aan de beoogde doelen van de Commissie, het waarborgen van hoogwaardige stages en verhogen van de mobiliteit van stagiairs binnen de EU. In sommige lidstaten komen bijvoorbeeld vrije markt stages los van een opleiding in het geheel niet voor. De voorgestelde maatregelen die lidstaten zouden moeten uitvoeren zijn zeer gedetailleerd (bijv. ten aanzien van de aanbevolen maximale duur van een stage). Deze maatregelen zouden, wat het kabinet betreft, moeten worden geformuleerd als mogelijke oplossingen in plaats van als dwingende voorschriften. De

problemen zijn immers van een verschillende aard in de lidstaten en een «one size fits all» aanpak, past daar niet in.

In Nederland is alleen sprake van een stage als het leeraspect centraal staat en toetsbaar is. De stagiair neemt voorts een additionele plaats in het bedrijf in en hij verricht geen productief werk waarmee omzet, winst of een doel wordt behaald. Bij een stage zoals bedoeld in dit voorstel (na afronding van een opleiding) zal op basis van de inhoud en de feiten en omstandigheden getoetst moeten (kunnen) worden of het daadwerkelijk een stage is waarbij het leeraspect centraal staat, of dat het gaat om werk. Een stage tijdens een opleiding is geen werk en men heeft geen arbeidsovereenkomst en valt daarom niet onder de werkingssfeer van de Wet Minimumloon en minimumvakantiebijslag (WML). Ook is dit van belang met het oog op de CAO's en handhaving hiervan. Vaak zijn in CAO's afspraken over stagevergoedingen gemaakt, maar de overheid gaat niet over CAO's en de handhaving daarvan.

Van belang is dus dat er altijd gekeken wordt naar de feitelijke omstandigheden om te beoordelen of er sprake is van een stage. Als het gaat om werk (werkervaring), zonder dat het leeraspect centraal staat, is juridisch gezien sprake van een arbeidsovereenkomst en heeft betrokkene aanspraak op het wettelijk minimumloon.

Er wordt dus per individueel geval gekeken. Als er een CAO bestaat, is deze dan ook van toepassing.

Als het stages tijdens een (beroeps-)opleiding betreft, zijn onderwijsinstellingen verantwoordelijk voor de kwaliteit van stages tijdens de opleiding. In het Nederlandse mbo worden de gemaakte afspraken vastgelegd in een stageovereenkomst tussen het opleidingsinstituut, de student en het leerbedrijf. Stages en leerwerkplekken kunnen in het mbo alleen worden aangeboden door erkende leerbedrijven die aan wettelijke eisen voldoen. Ook in het hoger onderwijs is het gangbaar gemaakte afspraken vast te leggen in een stageovereenkomst. Een stageovereenkomst sluiten is echter niet verplicht in Nederland. Het kabinet gaat er vanuit dat deze stages niet onder de reikwijdte van dit voorstel vallen. De aanbeveling is echter niet volledig helder op dit punt, niet alleen door de gekozen rechtsgrondslag, maar ook door de verwijzing naar ondersteuning vanuit het Erasmus+ dat uitsluitend voorziet in beurzen via een onderwijsinstelling en niet voor vrije markt stages.

Het impact assessment van de Commissie is zeer uitgebreid en illustreert waarom voor een aanbeveling van een kwaliteitskader is gekozen. Haar motivatie daarbij is vooral dat alle lidstaten het sluiten van een stageovereenkomst zouden moeten verplichten. Door de inhoud (o.a. duur, arbeidsvoorwaarden, vergoeding) van de stageovereenkomst zal een hogere kwaliteit van stages gerealiseerd worden. Het kabinet is van mening dat de Commissie beter voor een minder vergaand voorstel voor aanbeveling (minder gedetailleerd) of een lichtere variant zoals een website met bijvoorbeeld een modelovereenkomst voor stages of een vrijwillig kwaliteitslabel had kunnen voorstellen om dit doel te bereiken. Lichtere instrumenten zoals een mededeling hadden wellicht ook volstaan.

Het voorstel voorziet dat EURES benut wordt om het kwaliteitskader kracht bij te zetten door de vacatures van stages te gaan publiceren op het EURES portaal. EURES richt zich met het vrij verkeer van werknemers op regulier werk, en hierin wordt dus niet apart voorzien in stages voor mensen die hun opleiding reeds hebben afgerond. Het kabinet vindt het prematuur om de link met EURES al te benoemen in dit voorstel voor een

aanbeveling aangezien het voorstel voor een verordening voor EURES nog moet verschijnen.

De Europese koepel van het bedrijfsleven BusinessEurope heeft aangegeven dat zij geen voorstander is van dit voorstel. De Europese federatie van vakbonden (ETUC) heeft zich in de eerdere consultatie uitgesproken vòòr een kwaliteitskader, maar nog geen positie ingenomen over voorliggend voorstel.

Het kabinet vindt het van belang om op te merken dat een groot aantal lidstaten hun twijfels heeft uitgesproken over de gedetailleerdheid van dit voorgestelde kader. Ook vindt het kabinet het belangrijk om mee te blijven praten over dit voorstel om het kwaliteitskader naar een minder gedetailleerd en vergaande aanbeveling aan te passen.