

Vergaderjaar 2023–2024

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3933

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 april 2024

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 1 fiche die werd opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche: Richtlijn traineeships en Raadsaanbeveling betreffende een versterkt kwaliteitskader voor stages

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H.G.J. Bruins Slot

Fiche: Richtlijn traineeships en Raadsaanbeveling betreffende een versterkt kwaliteitskader voor stages

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Richtlijn: Directive of the European Parliament and the Council on improving and enforcing working conditions of trainees and combating regular employment relationships disguised as traineeships.
Raadsaanbeveling: Voorstel voor een aanbeveling van de Raad over een versterkt kwaliteitskader voor stages.
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
20 maart 2024
- c) *Nr. Commissiedocument*
Richtlijn: COM(2024) 132
Raadsaanbeveling: COM(2024) 133
- d) *EUR-lex*
Richtlijn: EUR-Lex - 52024PC0132 - EN - EUR-Lex (europa.eu)
Raadsaanbeveling: EUR-Lex - 52024DC0133 - EN - EUR-Lex (europa.eu)
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
SWD(2024) 67 final en EC(2024) 97
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad Werkgelegenheid en Sociaal Beleid
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, in nauwe samenwerking met het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
- h) *Rechtsbasis*
Richtlijn: Artikel 153, lid 2, sub b jo. artikel 153, lid 1, sub b Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU).
Raadsaanbeveling: Artikel 153, lid 1, sub b jo. artikel 165 lid 4 jo. artikel 166, lid 4 jo. artikel 292 VWEU
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid
- j) *Rol Europees Parlement*
Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) *Inhoud voorstel*

Op 20 maart 2024 publiceerde de Europese Commissie (Commissie) een pakket om de kwaliteit van *stages/traineeships* binnen de Europese Unie (EU) te verbeteren, bestaande uit een voorstel voor een richtlijn en een voorstel voor een Raadsaanbeveling inzake een versterkte kwaliteitskader voor stages (*Quality Framework for Traineeships*) uit 2014.¹

De Engelse woorden «*traineeship*» en «*trainee*» worden in het Nederlands vertaald als «*stage*» en «*stagiair*». Gelet op het verschil in het gebruik van de woorden «*stagiairs*» en «*trainees*» in Europees en Nederlands verband, is het belangrijk om het volgende in ogenschouw te nemen. In de nationale context is de benaming «*stagiair*» veelal voorbehouden aan stages zonder arbeidsovereenkomst (behoudens de «*advocaat-stagiair*»). Voor werknemers met een arbeidsovereenkomst met een leer- en opleidingscomponent worden andere termen gehanteerd, zoals *traineeships* voor startersbanen, en een leer-/arbeidsovereenkomst voor studenten van het middelbaar beroepsonderwijs (mbo). Voor de

¹ Aanbeveling van de Raad van 10 maart 2014 inzake een kwaliteitskader voor stages 2014/C 88/01.

leesbaarheid wordt in dit fiche de benaming «trainees» gebruikt voor startersbanen, «bbl-stagiairs» voor studenten van de mbo beroepsbegeleidende leerweg (bbl) met een leer-arbeidsovereenkomst, «leerwerkstudenten» voor deeltijd- en duale studenten die vanuit het hoger beroepsonderwijs (hbo) werken en leren combineren en «stagiairs» voor stagiairs zonder arbeidsovereenkomst.

De richtlijn

De Commissie omschrijft een stage in de voorgestelde richtlijn als een beperkte periode van werk die tevens een aanzienlijk leer- en opleidingscomponent omvat, en welke wordt ondernomen om praktische en professionele ervaring op te doen met het oog op het verbeteren van de inzetbaarheid en het vergemakkelijken van de overgang naar een reguliere baan of beroep. De Commissie onderscheidt vier soorten stages: de stage als optioneel of verplicht onderdeel van een opleiding (*Education Curricula Traineeship, ECT*)²; de stage die verplicht deel uitmaakt van een opleiding voor het uitoefenen van een bepaald beroep (*Traineeships that are a mandatory requirement to access specific professions, MBT*)³; de stage als onderdeel van actief arbeidsmarktbeleid (*Active Labour Market Policy traineeships, ALMP*)⁴; en de stage op de vrije markt (*Open Market Traineeships, OMT*).⁵

De voorgestelde richtlijn is alleen van toepassing op stages met een arbeidsovereenkomst. In de Nederlandse situatie betekent dit dat de voorgestelde richtlijn alleen van toepassing is op trainees en stagiairs met een arbeidsovereenkomst, waaronder de bbl-stagiair en leerwerkstudent ongeacht welk soort stage zij volgen.⁶

Het richtlijnvoorstel bestaat uit een drietal elementen. Ten eerste richt het voorstel zich op het non-discriminatiebeginsel. Trainees, leerwerkstudenten en bbl-stagiairs moeten volgens het voorstel gelijk worden behandeld als reguliere werknemers, inclusief het toepasselijke Unierecht. Lidstaten kunnen voorzien in uitzonderingen indien zij van mening zijn dat een verschillende behandeling objectief gerechtvaardigd is. Ten tweede wil de Commissie tegengaan dat trainees, leerwerkstudenten en bbl-stagiairs worden ingezet als het in feite regulier werk betreft. Lidstaten moeten zorgen voor effectieve controles en inspecties door de bevoegde autoriteiten en ervoor zorgen dat de autoriteiten ook beschikken over de nodige middelen hiertoe. De bevoegde autoriteiten beoordelen of sprake is van een reguliere arbeidsrelatie, waarvoor in het voorstel een aantal indicatieve elementen is opgenomen.⁷ Werkgevers dienen de autoriteiten op verzoek informatie te geven over het aantal trainees en bbl-stagiairs en reguliere arbeidsrelaties in hun organisatie, de duur van de stages, de arbeidsomstandigheden van vermeende stagiairs met arbeidsovereen-

² In Nederland te vergelijken met de mbo-bol, hbo-, of wo-stage.

³ In Nederland vallen onder andere advocaat-stagiairs, architecten (beroepservaring periode) en artsen in opleiding tot specialist (AIOS) hieronder.

⁴ In Nederland vallen stages als onderdeel van re-integratiedienstverlening, zoals snuffelstages of proefplaatsingen hieronder.

⁵ In Nederland zijn dit stages die doorgaans voor, tijdens, of na afronding van een studie worden gelopen. In Nederland kunnen traineeships hier ook onder vallen.

⁶ Hieronder vallen ook advocaat-stagiairs en andere werknemers met een leer-/opleidingselement in hun arbeidsovereenkomst.

⁷ Het ontbreken van een leercomponent, de buitensporige duur van stages of opeenvolgende stages bij dezelfde werkgever, gelijkwaardige taken, verantwoordelijkheden en werktensiteit ten opzichte van een reguliere werknemer, het vereisen van eerdere werkervaring voor een stage zonder passende rechtvaardiging, een hoog percentage vermeende stages vergeleken met reguliere arbeidsrelaties, en een aanzienlijk aantal vermeende stagiairs die twee of meer stages hebben voltooid of een reguliere arbeidsrelatie hebben gehad op een soortgelijk werkterrein, voordat zij aan de vermeende stage zijn begonnen.

komsten en van reguliere werknemers op vergelijkbare posities, de beschrijvingen van de leercomponenten en de vacatureteksten.

Van lidstaten wordt tevens gevraagd om een grens te stellen aan de duur van traineeships, leerwerkplekken en bbl-stages en van opeenvolgende traineeships, leerwerkplekken en bbl-stages bij dezelfde werkgever. Lidstaten kunnen hierop uitzonderingen maken, wanneer een langere duur om objectieve redenen gerechtvaardigd is. Ook moeten zij richtsnoeren ontwikkelen voor werkgevers op basis van het juridisch kader voor stages met arbeidsovereenkomsten, met daarin de rechten en plichten voor deze stagiairs en werkgevers. Daarnaast dienen zij in samenwerking met de bevoegde autoriteiten, te zorgen voor een meldpunt waar trainees, leerwerkstudenten en bbl-stagiairs wanpraktijken kunnen melden. Van werkgevers wordt verwacht dat zij in de vacatureteksten van traineeships, leerwerkplekken en bbl-stages bepaalde informatie opnemen met betrekking tot onder andere de taken, leer- en opleidingselementen en arbeidsvoorwaarden.

Ten derde dienen trainees, leerwerkstudenten en bbl-stagiairs in de gelegenheid te worden gesteld om op te kunnen komen voor hun rechten, indien gewenst met behulp van werknemersvertegenwoordigingen. Lidstaten dienen ervoor te zorgen dat zij niet nadelig worden behandeld bij het indienen van een klacht of het starten van een procedure tegen de werkgever. Ook dienen lidstaten sancties vast te stellen indien de nationale regels niet worden nageleefd.

De Raadsaanbeveling

Het voorstel voor de Raadsaanbeveling betreffende een versterkt kwaliteitskader voor stages herzielt de eerdere Raadsaanbeveling uit 2014 en ziet op alle soorten stages, ongeacht de aanwezigheid van een arbeidsovereenkomst. Het poogt de kwaliteit van alle stages binnen de EU te verbeteren door middel van het geven van richtsnoeren aan lidstaten waar een stage aan zou moeten voldoen, om de overgang van onderwijs, werkloosheid of inactiviteit naar werk te vergemakkelijken. Het voorstel voor een Raadsaanbeveling bevat een aantal nieuwe elementen. Zo wordt aanbevolen dat lidstaten er zorg voor dragen dat een stage gebaseerd is op een schriftelijke stageovereenkomst die voldoet aan de informatie-elementen zoals opgenomen in artikel 4 van de richtlijn transparante en voorspelbare arbeidsvoorwaarden⁸, inclusief de leer- en doelstellingen. Stagiairs zouden geconsulteerd moeten worden wanneer deze doelstellingen worden vastgesteld. Stagebiedende organisaties zouden zorg moeten dragen voor een mentor die de stagiair kan coachen en ondersteunen bij het bereiken van deze doelstellingen. Tevens wordt aanbevolen dat stagebiedende organisaties in hun vacature duidelijk de arbeidsvoorwaarden aangeven. Verder wordt lidstaten aanbevolen ervoor te zorgen dat stages in principe niet langer duren dan zes maanden (ook in het geval van opeenvolgende stages bij dezelfde werkgever) en mag een werkgever niet vragen om eerdere werkervaring van een stagiair. Voor zowel de lengte als eerdere werkervaring mag wel een uitzondering worden gemaakt als hier een objectieve rechtvaardiging voor is.

Ook wordt lidstaten aanbevolen ervoor te zorgen dat stagiairs eerlijk worden betaald, waarbij rekening wordt gehouden met elementen zoals de taken en verantwoordelijkheden van de stagiair, de intensiteit van het werk en het gewicht van de leer- en opleidingscomponent. Daarnaast

⁸ Richtlijn (EU) 2019/1152 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 betreffende transparante en voorspelbare arbeidsvoorwaarden in de Europese Unie.

wordt lidstaten aanbevolen te waarborgen dat stagiairs toegang hebben tot adequate sociale bescherming.

Het artikel met betrekking tot arbeidsomstandigheden is verduidelijkt ten opzichte van de Raadsaanbeveling uit 2014. Organisaties wordt aanbevolen een passende, veilige en gezonde werkomgeving met inbegrip van bijpassende middelen in het geval van een hybride stage te bieden. Daarnaast wordt lidstaten aanbevolen in samenwerking met de bevoegde autoriteiten, te zorgen dat stagiairs eventuele wanpraktijken kunnen melden.

Verder is een aantal artikelen over inclusieve stages toegevoegd. Om de gelijke toegang tot stage mogelijkheden te bevorderen, wordt lidstaten aanbevolen het bereiken van potentiële stagiairs in kwetsbare situaties te verbeteren, te zorgen voor gelijke behandeling bij werving en selectie, inclusief genderneutraal en inclusief taalgebruik in hun vacatures en te zorgen voor toegankelijke werkplekken voor stagiairs met een handicap. Lidstaten wordt aanbevolen steun, al dan niet financieel, te overwegen om stagebiedende organisaties te ondersteunen, met name in het bereiken van kwetsbare groepen en het midden- en kleinbedrijf (MKB). Bovendien wordt aanbevolen dat lidstaten optimaal gebruikmaken van Europese initiatieven om het aanbieden en verder ontwikkelen van grensoverschrijdende stages te bevorderen.

Ten slotte wordt aanbevolen dat lidstaten stagebiedende organisaties aanmoedigen om tijdens de stage loopbaanbegeleiding te bieden. Dit kan helpen om de overgang naar een reguliere arbeidsrelatie na de stage te vergemakkelijken. Ook kan gestimuleerd worden om na een succesvolle afronding van een stage een reguliere arbeidsrelatie aan te bieden aan stagiairs.

b) Impact assessment Commissie

In haar impact assessment, heeft de Commissie zich gericht op de problematiek rondom stages, toegespitst op de volgende vier deelreinen: oneigenlijk gebruik, slechte kwaliteit, ongelijke toegang, en hiaten in de reikwijdte van stages. Per deelterrein heeft de Commissie verschillende beleidskeuzes geïdentificeerd. Vervolgens zijn deze verschillende beleidskeuzes per deelterrein getoetst op criteria als effectiviteit, efficiëntie, samenhang en evenredigheid ten opzichte van de status quo. Op basis van de uitkomst van deze analyse, heeft de Commissie deze optie gekozen als voorkeur; een pakket van een richtlijn die van toepassing is op stagiairs die werknemers zijn in de zin van de EU-wetgeving⁹, en een bijgewerkte aanbeveling van de Raad die alle stagiairs bestrijkt. Daarbij concludeert de Commissie in haar impact assessment dat na de implementatie van de richtlijn en de Raadsaanbeveling, de positie van mogelijk 1,5 miljoen onbetaalde stagiairs en 300.000 betaalde stagiairs in de EU zonder toegang tot volledige sociale bescherming door deze voorstellen worden verbeterd. Overigens is in het impact assessment ook aandacht voor de voorkeursopties van belangrijke stakeholders, waaronder de Europese vakbonden. Ook de werkgeversorganisaties zijn geconsulteerd conform de procedure in artikel 154 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU).

⁹ De rechtsgrondslag, art. 153 VWEU is onderworpen aan strikte wettelijke beperkingen. Zo kan de EU op grond van artikel 153 lid 1 onder b slechts maatregelen nemen op het gebied van arbeidsomstandigheden van werknemers. Een werknemer onder de EU-wetgeving is een persoon die «reële activiteiten verricht die worden uitgevoerd onder toezicht van een ander persoon in ruil voor een vergoeding». In navolging van dit laatste kunnen onbetaalde stagiairs niet worden beschouwd als werknemer in de zin van de EU wetgeving.

De Commissie geeft aan dat in het huidige voorstel kosten gemoeid kunnen gaan met de implementatie in nationale regelgevingskaders, het versterken van de capaciteit van inspectie-autoriteiten en het opzetten van rapportagekanalen, maar ondersteunt dit niet met cijfers. Het kabinet vraagt om deze reden om verheldering van de Commissie op dit punt.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

In Nederland heeft iedere werknemer met een arbeidsovereenkomst recht op het wettelijk minimumloon en de wettelijke minimumvakantiebijslag (Wml) en geniet deze de bescherming die voortvloeit uit de Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet) en de Arbeidstijdenwet (Atw). Dit geldt dus ook voor stagiairs, trainees, bbl-studenten en leerwerkstudenten met een arbeidsovereenkomst. Bij de vraag of iemand werknemer is of stagiair, speelt de verhouding tussen het leer- en werkelement een rol.¹⁰ Er is sprake van een stage als men binnen een werkomgeving activiteiten verricht waarbij het leeraspect centraal staat. Als het gaat om arbeid zonder dat het leeraspect centraal staat, is juridisch gezien sprake van een arbeidsovereenkomst en werknemerschap.¹¹

De verplichte stage in het mbo is wettelijk geregeld in de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB). Naast een driepartijenovereenkomst die wordt gesloten tussen het erkend leerbedrijf, de onderwijsinstelling en de stagiair¹², dienen bbl-stagiairs ook een arbeidsovereenkomst met het erkend leerbedrijf af te sluiten.¹³ Op deze groep is daarom ook het arbeidsovereenkomstenrecht¹⁴ van toepassing, behoudens enkele afwijkingen.¹⁵ Om de stages in het mbo te verbeteren is in 2023 met betrokken vertegenwoordigers van studenten, scholen, werkgevers, docenten en de overheid het Stagepact mbo 2023–2027 gesloten.¹⁶

In gevallen waarin wetgeving bestuursrechtelijk wordt gehandhaafd (zoals in de Wml, de Arbowet en de Atw) vallen ook trainees en bbl-stagiairs onder deze bescherming. De handhaving van cao-bepalingen is in eerste instantie aan cao-partijen (en in individuele disputen ook aan de civiele rechter). In andere gevallen kunnen deze werknemers zich tot de civiele rechter wenden. Vakbonden kunnen hierin werknemers bijstaan, zowel in individuele casussen als collectief. Dit kan zowel via de handhaving van cao-bepalingen, als op grond van collectief procederen (art. 3:305a BW).

¹⁰ Brief Arbeidsmarktbeleid van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 12 april 2016, Kamerstukken 2015–2016 29 544, nr. 712.

¹¹ Antwoorden op de Kamervragen van het lid Hamer (PvdA) aan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over onbetaalde stages 28 oktober 2013.

¹² Deze overeenkomst moet voldoen aan de in art. 7.2.8 lid 2 WEB opgesomde rechten en verplichtingen.

¹³ Het Samenwerkingsorganisatie beroepsonderwijs bedrijfsleven erkent leerbedrijven op basis van het erkenningsreglement. Een leerbedrijf moet voldoen aan voorwaarden zoals voldoende en deskundige begeleiding en te zorgen voor een sociaal veilige leerplaats. Daarnaast heeft het de wettelijke taak om de kwaliteit van de stage te bevorderen.

¹⁴ Titel 7.10 van het BW.

¹⁵ Zij zijn uitgezonderd van de ketenbepaling zoals opgenomen in art. 7:668a lid 10 BW en bestaat er voor hen een bijzondere minimumjeugdloonschaal (Besluit minimumjeugdloon). Ook voor aangewezen leer-arbeidsovereenkomsten kan er een uitzondering voor de ketenbepaling worden afgesproken bij cao en kunnen er bij cao andere afspraken worden gemaakt voor leerarbeidsovereenkomsten en bbl-stagiairs over de arbeidsvoorwaarden ten opzichte van «reguliere» werknemers.

¹⁶ Stagepact MBO 2023–2027 | Convenant | Rijksoverheid.nl

Stages die onderdeel uitmaken van een opleiding waarbij geen arbeids-overeenkomst wordt afgesloten, zoals de hbo-stage¹⁷, en de wo-stage, of stages die niet in het kader van een opleiding worden gevolgd, zijn niet wettelijk gereguleerd. De eisen voor de stage (die in het kader van de opleiding worden gevolgd) worden vaak vastgesteld door de instelling of specifieke opleiding. Er is daarbij geen wettelijke verplichting om een stagevergoeding te geven, maar dit kan wel volgen uit afspraken vastgelegd in een cao. Op deze stagiairs is wel het gewone overeenkomstenrecht (Boek 6) van het Burgerlijk Wetboek van toepassing, naast de Arbowet en Atw. Verder is de Ziektewet en Wajong van toepassing op stagiairs die enige vorm van beloning ontvangen.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet verwelkomt de doelstelling van het pakket om de positie van stagiairs goed te borgen op Europees niveau. Het kabinet is namelijk voorstander van een diepere en eerlijkere interne markt, waarbij verdere verdieping van de interne markt gepaard gaat met een versterking van de sociale dimensie van de EU. Het richtlijnvoorstel bevat voorstellen gericht op het voorkomen van discriminatie ten aanzien van arbeidsvoorwaarden. Het non-discriminatiebeginsel sluit goed aan op de reeds bestaande Nederlandse maatregelen. In Nederland ontvangen trainees, bbl-stagiairs en leerwerkstudenten reeds dezelfde bescherming als werknemers met een arbeidsovereenkomst zonder leerelement en gelden slechts enkele uitzonderingen voor bbl-stagiairs op de ketenbepaling en het wettelijk minimumjeugdloon en zijn er afwijkingen voor arbeidsvoorwaarden bij cao mogelijk. Het richtlijnvoorstel lijkt ruimte te bieden aan lidstaten om te voorzien in dergelijke uitzonderingen op de beloning, duur en opeenvolging van stages. Het kabinet zal zich ervoor inzetten om hier tijdens de onderhandelingen meer duidelijkheid over te verkrijgen. Het kabinet acht het namelijk van belang dat het richtlijnvoorstel ruimte geeft om op een wijze die past binnen de nationale kaders invulling te geven aan de doelen van de voorgestelde richtlijn en zal tijdens de onderhandelingen hierop inzetten.

Een ander onderdeel waar het richtlijnvoorstel op toeziet, is de afdwingbaarheid van rechten en het handhavingsaspect. Het kabinet ondersteunt de wens van de Commissie om dit voor alle stagiairs in de EU te waarborgen. Het kabinet is van oordeel dat deze elementen van het voorstel in Nederland reeds goed zijn geborgd. Het Nederlandse rechtssysteem biedt verschillende manieren waarop werknemers hun rechten kunnen afdwingen, indien een werkgever zijn verplichtingen niet nakomt. Daarvoor hebben zij dezelfde mogelijkheden als alle werknemers in Nederland, zoals de mogelijkheid een gerechtelijke procedure te starten. Ook kunnen zij hun rechten (laten) afdwingen via vakbonden. Daarbij is van belang om op te merken dat nationale wetgeving ook handvatten biedt om het werknemerschap af te dwingen, voor het geval deze voorvraag ter discussie staat. Daarnaast bevat het nationale recht sancties die kunnen worden opgelegd als een werkgever bepaalde verplichtingen niet nakomt, zoals het recht op wettelijke rente en verhoging als geen of te weinig loon wordt betaald. De Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA) houdt toezicht op de naleving van de arbeidswetgeving zoals de Wml, de Atw en de Arbowet. De rechten die stagiairs met arbeidsovereenkomst hebben zijn daardoor reeds voldoende handhaafbaar.

Het voorstel vereist dat bevoegde autoriteiten zorgen voor effectieve controles en inspecties om te voorkomen dat werknemers een arbeids-

¹⁷ Hieronder wordt niet de leerwerkstudenten van het hbo-deeltijd of duaal begrepen.

overeenkomst hebben met een leercomponent, terwijl dat laatste niet aanwezig is. In Nederland wordt hier echter niet publiekrechtelijk op gehandhaafd. Veel afspraken over arbeidsvoorwaarden en andere afspraken rondom de arbeidsrelatie worden opgenomen in de collectieve arbeidsovereenkomst. Afwijkende afspraken zijn dan ook civielrechtelijk. In het Nederlandse stelsel zijn cao-partijen geëquipeerd om naleving hiervan af te dwingen. Het kabinet is kritisch op dit onderdeel van het voorstel en zal zich tijdens de onderhandelingen ervoor inzetten dat de invulling van effectieve controles en inspecties, dient te worden overgelaten aan de lidstaten zelf.

Ook spreekt het voorstel over het creëren van richtsnoeren voor werkgevers en een meldpunt voor stagiairs, evenals het creëren van een sanctiebeleid bij het niet nakomen van de nationale regels. Het kabinet deelt de opvatting dat de rechten van stagiairs ook voldoende afdwingbaar moeten zijn. De Nederlandse wetgeving biedt trainees, bbl-stagiairs en leerwerkstudenten reeds voldoende handvatten om de voorgestelde rechten te waarborgen en voldoende instrumenten om deze rechten af te dwingen. Het kabinet zal zich daarom inzetten om de richtlijn op dit punt aan te passen, zodat de richtlijn noodzakelijke ruimte laat voor nationale stelsels.

Daarnaast verplicht het richtlijnvoorstel om een tijdslimiet in te stellen voor stages met een arbeidsovereenkomst. Het kabinet is niet overtuigd van de noodzaak van een tijdslimiet. Het kabinet acht het onwenselijk om een algemene duur vast te stellen, of algemene beperkingen aan opeenvolgende trajecten vanwege de diversiteit van de verschillende trajecten. Zo werken bbl-stagiairs vaak gedurende hun opleiding bij hetzelfde bedrijf, duurt een traineeship doorgaans tussen de 1 en 2 jaar, en duurt een advocaat-stagiairetraject minstens 3 jaar. Een limiet kan in dit kader juist in het nadeel werken doordat werkgevers minder snel geneigd zijn de stages aan te bieden. Het kabinet zal zich inzetten om de tekst van de richtlijn op dit punt aan te passen.

Tevens verplicht het voorstel tot het opleggen van eisen aan vacatureteksten voor stages. Nederland heeft hier nu geen eisen voor. Het kabinet acht het wenselijk van belang dat vacatureteksten helder zijn. Tegelijkertijd vraagt het zich af of het probleem dat vacatures niet helder zijn nu vaak voorkomt en of voorschriften voor de vacature gaan helpen om het probleem dat de Commissie schetst (arbeidsovereenkomsten worden omschreven als stages, terwijl het leerelement in de praktijk ontbreekt) op te lossen, of dat andere maatregelen geschikter zijn. Het kabinet zal nadere onderbouwing vragen op dit onderdeel van het voorstel.

Voor wat betreft de Raadsaanbeveling is het kabinet van mening dat de Commissie een aantal belangrijke onderwerpen onder de aandacht brengt en dat het versterkte kwaliteitskader voor stages lidstaten versterkte richtsnoeren biedt waar een stage aan zou moeten voldoen, wat bijdraagt aan eerlijkere en inclusievere stages in de EU. Dit kan bijdragen aan opwaartse sociaaleconomische convergentie tussen de lidstaten van de Unie, hetgeen de concurrentiekracht kan versterken. Bovendien vindt het kabinet het positief dat veel van de nieuwe elementen aansluiten bij het bestaande Nederlandse beleid, zoals de extra aandacht voor kwetsbare groepen en het aanbieden van een mentor. Ook stimuleert het kabinet de door de Europese Commissie aanbevolen aanwezigheid van een stageovereenkomst en duidelijkheid over de arbeidsvoorwaarden in de vacature. Zo is voor stages in het mbo een stageovereenkomst verplicht, wordt iedere student begeleid door een praktijkopleider (een mentor) en worden veel vacatures voor mbo-stages gepubliceerd op www.stagemarkt.nl, inclusief informatie over de arbeidsvoorwaarden. Bij het hbo en wo geldt de verplichting voor een stageovereenkomst niet

vanuit de overheid, maar stellen de opleidingen zelf vaak eisen waaraan de stage moet voldoen.

Het kabinet deelt de visie van de Commissie dat stagiairs moeten worden geconsulteerd over de doelstellingen van de stage. Ook juicht het kabinet toe dat een werkgever niet mag vragen om eerdere werkervaring van een stagiair, om op basis daarvan onderscheid te maken.

Het kabinet onderschrijft de wens van de Commissie om te zorgen voor een passende beloning voor stagiairs en vindt het goed dat de Commissie daar richting de lidstaten op wijst. Het kabinet vindt het van groot belang dat studenten die een stage lopen voor hun opleiding een passende stagevergoeding ontvangen.¹⁸ Het voorstel past goed bij de inzet van het kabinet. Zo zijn er met het Stagepact mbo reeds afspraken gemaakt voor het mbo.¹⁹ Daarnaast roept het kabinet de cao-partijen op om afspraken te maken over vergoedingen voor alle stagiairs van het mbo, hbo en wo.²⁰

De Commissie wenst dat alle stagiairs toegang moeten hebben tot adequate sociale bescherming. Daarbij vindt het kabinet dat aan lidstaten zelf zou moeten worden overgelaten welke bescherming precies adequaat is. Het kabinet vindt het van belang dat alle werkenden verzekerd zijn van adequate bescherming. Met betrekking tot sociale zekerheid geldt dat stagiairs zonder arbeidsovereenkomst niet vallen onder de werknemersverzekeringen, omdat zij geen werknemer zijn. De Wml en sociale bescherming zijn niet van toepassing als de activiteiten bij uitstek gericht zijn op leren en waarbij de werkzaamheden niet hoofdzakelijk van productieve aard zijn, gericht op het maken van omzet, winst, of het behalen van doelen.²¹

Het kabinet hecht zeer aan gezond en veilig werken en verwelkomt de aandacht voor een gezonde en veilige werkomgeving. Het kan zich daarom ook vinden in de aanbeveling hierover en de aanbeveling dat er kanalen moeten zijn voor stagiairs om wanpraktijken te melden, wat beide in Nederland al het geval is. Ook de aanbevelingen met betrekking tot meer inclusieve stages en stageplekken, zorgen ervoor dat meer mensen toegang tot het doen van een stage hebben. Via de Samenwerkingsorganisatie beroepsonderwijs bedrijfsleven worden stagebiedende bedrijven voor mbo-studenten in Nederland al ondersteund bij het verwezenlijken hiervan. Het kabinet steunt daarom de aanbeveling om te overwegen stagebiedende bedrijven ondersteuning te bieden. Ook kan het kabinet zich vinden in de aanbevelingen over het faciliteren van grensoverschrijdende stages en het inzetten van Europese instrumenten en fondsen daarbij.

Tot slot zorgen stages ervoor dat stagiairs voorbereid worden op een stap naar de arbeidsmarkt. In lijn met de aanbeveling spelen stagebiedende organisaties op die manier een belangrijke rol in de overgang naar reguliere arbeidsrelaties. De loopbaanbegeleiding is in het Nederlandse systeem een taak van de onderwijsinstellingen en in samenwerking met deze organisaties zal aanvulling worden gegeven aan de Raadsaanbeveling. Het kabinet kan zich vinden in de aanbeveling over het stimuleren van organisaties om stagiairs een regulier dienstverband te bieden, mits zij aan het einde van hun opleiding zijn, omdat afronding van de opleiding prioriteit heeft.

¹⁸ Reactie op tweede tussenrapportage stagetekorten in het hbo, 10 oktober 2023, Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

¹⁹ Stagepact MBO 2023–2027 (overheid.nl).

²⁰ Oproep minister Dijkgraaf: passende stagevergoeding voor alle studenten | Nieuwsbericht | Rijksoverheid.nl

²¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 29 544, nr. 712.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Met het voorgestelde pakket geeft de Commissie gehoor aan een resolutie van het Europees Parlement (EP), waarin de Commissie werd verzocht de Raadsaanbeveling uit 2014 te actualiseren en te versterken en er een krachtiger instrument van te maken.²² Op het moment van schrijven is nog geen rapporteur aangesteld. Een grote wens vanuit het EP was het tegengaan van onbetaalde stages. De EU heeft hiervoor echter niet de bevoegdheid, dit element is dan ook niet opgenomen in het richtlijnvoorstel. Het krachtenveld binnen de Raad is op het moment van schrijven nog onduidelijk. Veel lidstaten hadden tijdens de eerste bespreking een studievoorbehoud en stelden vooral technische vragen over het richtlijnvoorstel.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid met betrekking tot het voorstel voor een richtlijn is positief. De Commissie baseert de bevoegdheid voor het voorstel voor de richtlijn op artikel 153, lid 2, sub b VWEU en artikel 153 lid 1 sub b VWEU. Artikel 153 lid 2 sub b VWEU geeft het EP en de Raad de bevoegdheid om de activiteiten van de lidstaten ter verbetering van de arbeidsvoorwaarden, zoals genoemd in artikel 153 lid 1 sub b VWEU, te ondersteunen en aan te vullen. Het kabinet onderschrijft de gekozen rechtsbasis. Op het terrein van sociaal beleid is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten, voor de in het VWEU genoemde aspecten (artikel 4 lid 2 sub b VWEU).

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid voor de voorgestelde Raadsaanbeveling is positief. Het voorstel is gebaseerd op artikel 292 VWEU, op basis waarvan de Raad aanbevelingen kan vaststellen op basis van een voorstel van de Commissie op gebieden waarvoor de EU bevoegd is, in samenhang met artikel 153, lid 1 sub b VWEU. Op grond van artikel 153, lid 1 sub b, VWEU kan de Unie, ter verwezenlijking van de doelstellingen van artikel 151 VWEU, het optreden van de lidstaten ondersteunen en aanvullen op het gebied van arbeidsvoorwaarden. Indien een stagiair een vergoeding krijgt, wordt voldaan aan de criteria om de stagiair als werknemer aan te merken en biedt artikel 153 VWEU een basis. Voor stagiairs die geen vergoeding ontvangen is het voorstel mede gebaseerd op artikel 165 en 166 VWEU.

Op grond van artikel 165, lid 4 en artikel 166, lid 4 VWEU kan de Raad op voorstel van de Commissie aanbevelingen aannemen. Het kabinet kan zich ook vinden in deze rechtsgrondslag. Op het gebied van onderwijs en beroepsopleiding is sprake van een aanvullende bevoegdheid van de Unie (artikel 6, onder e, VWEU), op grond waarvan de Unie bevoegd is om met betrekking tot de Europese dimensie van dit onderwerp het optreden van de lidstaten te ondersteunen, te coördineren of aan te vullen. Op het terrein van sociaal beleid is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten, voor de in het VWEU genoemde aspecten (artikel 4 lid 2 sub b VWEU).

²² Resolutie van het Europees Parlement van 14 juni 2023 inzake aanbevelingen voor de Commissie inzake kwaliteitsstages in de Unie.
Texts adopted – Quality traineeships in the EU – Wednesday, 14 June 2023 (europa.eu)

b) Subsidiariteit

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit van het voorstel voor de richtlijn is positief. De voorgestelde richtlijn heeft als doel het verbeteren van de arbeidsvoorwaarden voor trainees en bbl-stagiairs en het tegengaan dat zij worden ingezet als het in feite regulier werk betreft. De Commissie stelt dat het richtlijnvoorstel de opwaartse sociale convergentie van de lidstaten en betere handhaving van bestaande arbeidsrechten zal ondersteunen en zal bijdragen aan een gelijk spelveld voor trainees, leerwerkstudenten en bbl-stagiairs en stagebiedende organisaties in de EU, mede gelet op de interne markt en het vrij verkeer van werknemers. De Commissie meent dat dit doel niet behaald kan worden door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau, omdat hierdoor de verschillen tussen de lidstaten groter zou worden. Het kabinet onderstreept dat en ziet daarom meerwaarde in optreden op EU-niveau voor het bereiken van deze doelstelling, omdat dit optreden de gelijke positie van stagiairs binnen de gehele EU bevordert en dus zorgt voor het op grotere schaal realiseren van de doelstelling. Daarom acht het kabinet optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd.

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit van het voorstel voor de Raadsaanbeveling is positief. Het voorstel heeft tot doel om de kwaliteit van stages te verbeteren, vooral met betrekking tot de leer- en opleidingsdoelen en arbeidsomstandigheden, en streeft ernaar de overgang van onderwijs, werkloosheid of inactiviteit naar werk te vergemakkelijken. Gezien het verschil in de status en kwaliteit van stages tussen de lidstaten en gelet op het feit dat er indicaties zijn van een groeiend aantal grensoverschrijdende stages, kan dit doel onvoldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt. De voorgestelde maatregelen verbeteren de positie van stagiairs en dragen daarmee bij aan een gelijk spelveld tussen lidstaten op sociaal terrein. Om die redenen is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit voor de voorgestelde richtlijn is positief, met kanttekening. De voorgestelde richtlijn heeft als doel het verbeteren van de arbeidsvoorwaarden voor stagiairs/trainees en het tegengaan dat zij worden ingezet als het slechts regulier werk betreft. Het kabinet vindt dat de voorgestelde maatregelen in het richtlijnvoorstel bijdragen aan deze doelstellingen. Daarbij worden in het voorstel minimeisen gesteld, om te waarborgen dat de mate van interventie beperkt blijft tot het minimum dat nodig is om de doelstellingen van het voorstel te verwezenlijken. Lidstaten die al over gunstigere bepalingen beschikken dan die welke in dit voorstel worden voorgesteld, hoeven deze niet te wijzigen of te verlagen. De voorgestelde maatregelen zijn daarmee geschikt om de positie van stagiairs/trainees te verbeteren in de gehele EU. Het kabinet vindt het belangrijk dat lidstaten voldoende ruimte houden om invulling te geven aan de doelstellingen van de voorgestelde richtlijn op een manier die past binnen nationale stelsels. De voorgestelde invulling van het handhavingsbeleid in het richtlijnvoorstel acht het kabinet verder gaan dan noodzakelijk, omdat dit een ingrijpende bevoegdheidswijziging zou zijn in de huidige privaatrechtelijke handhaving in het nationale stelsel. Het kabinet plaatst op dat punt daarom een kanttekening. Om de effectiviteit van de handhaving optimaal te waarborgen, is van belang dat handhavingsmogelijkheden vorm kunnen krijgen op een manier die past binnen de nationale rechtstelsels. Het kabinet zal daarom inzetten op een invulling van het sanctiebeleid die aansluit bij de Nederlandse handhavingspraktijk.

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit van het voorstel voor de Raadsaanbeveling is positief. Het voorstel heeft tot doel om de kwaliteit van stages te verbeteren, vooral met betrekking tot de leer- en opleidingsdoelen en arbeidsomstandigheden, en streeft ernaar de overgang van onderwijs, werkloosheid of inactiviteit naar werk te vergemakkelijken. Het gaat om een juridische niet-bindende handeling. Het voorgestelde optreden acht het kabinet geschikt om de doelstelling van het voorstel te bereiken. Het kabinet is van mening dat de voorgestelde Raadsaanbeveling met een versterkt kwaliteitskader voor stages lidstaten versterkte richtsnoeren biedt waar een stage aan zou moeten voldoen, wat bijdraagt aan eerlijkere en inclusievere stages in de EU. Het voorstel gaat bovendien niet verder dan noodzakelijk, omdat het lidstaten voldoende ruimte geeft om op een wijze die past binnen de nationale kaders invulling te geven aan de streefdoelen en aanbevelingen. De aanbevolen acties zijn evenredig aan de nagestreefde doelstellingen.

5. Financiële consequenties, gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Consequenties EU-begroting

In het voorstel wordt aangegeven dat er geen gevolgen voor de EU-begroting zijn. Het kabinet is van mening dat de eventueel benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor Rijksoverheid en/of medeoverheden

Het richtlijnvoorstel heeft mogelijk budgettaire consequenties voor de Rijksbegroting. Deze consequenties zijn afhankelijk van de uitkomst van de onderhandelingen. De Commissie geeft aan dat in het huidige voorstel kosten gemoeid kunnen gaan met de implementatie in nationale regelgevingskaders, het versterken van de capaciteit van inspectieautoriteiten en het opzetten van rapportagekanalen, maar ondersteunt dit niet met cijfers. Om deze reden kan het kabinet eventuele financiële consequenties voor de Rijksoverheid en/of medeoverheden slechts zeer beperkt inschatten. Het kabinet vraagt om deze reden om verheldering van de Commissie op dit punt. Een zeer grove inschatting van mogelijke budgettaire effecten voor de toezichthouders en uitvoerders komt neer op enkele miljoenen per jaar. Eventuele budgettaire gevolgen zullen worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels inzake budgetdiscipline. Het voorstel heeft geen impact op het recht op werknemersverzekeringen, omdat dit er niet toe leidt dat meer mensen als werknemer worden aangemerkt.

Het kabinet zet er in de onderhandelingen op in om binnen de nationale kaders oplossingen te kunnen vinden voor de doelen uit het voorstel. Indien dit mogelijk blijkt, zullen er geen of slechts beperkte budgettaire consequenties optreden.

c) Financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger

De voorgestelde richtlijn heeft geen directe financiële consequenties voor het bedrijfsleven of burgers. Mogelijke kosten zouden een stijging van de arbeidskosten en administratieve of gerechtelijke procedures en boetes kunnen zijn. Deze zouden alleen van toepassing zijn op stagebiedende organisaties die zich ook op basis van de huidige regelgeving niet aan de

wettelijke verplichtingen houden. Het brengt ook enige kosten met zich mee om zich aan de nieuwe bepalingen aan te passen en om (op verzoek) informatie over stagiairs en hun contracten aan de bevoegde autoriteiten te verstrekken. Het impact assessment kan deze gevolgen niet kwantificeerbaar maken door het ontbreken van relevante gegevens. Er zijn nauwelijks cijfers beschikbaar over stagiairs/trainees, omdat zij óf niet als werknemer geregistreerd staan, óf wel als werknemer geregistreerd staan en niet nog apart als stagiair/trainee. Om deze reden kan het kabinet eventuele financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk nog niet volledig inschatten. De financiële consequenties en de gevolgen voor regeldruk zullen daarom pas later preciezer beoordeeld kunnen worden. Daarbij zal ook gelet worden op de gevolgen voor de al bestaande nationale maatregelen. Het kabinet vraagt dan ook om verheldering van de Commissie op dit punt.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

De Commissie geeft in het impact assessment aan dat de voorgestelde richtlijn kan leiden tot een gelijk speelveld voor stagiairs en stageaanbieders in de EU, wat zou kunnen leiden tot potentiële positieve effecten op het concurrentievermogen van ondernemingen. Deze effecten zijn echter onzeker en zijn niet verder gekwantificeerd. De voorliggende richtlijn heeft geen geopolitieke gevolgen.

6. Implicaties juridisch

- a) *Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)*
Het voorstel van de Commissie leidt mogelijk tot extra handhavings- en sanctioneringsbepalingen.
- b) *Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan*
Geen.
- c) *Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid*
De Commissie stelt een implementatietijd van twee jaar voor. In de huidige vorm lijkt een termijn van twee jaar haalbaar.
- d) *Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*
Artikel 13 van het richtlijnvoorstel bepaalt dat de lidstaten vijf jaar na aanneming van de richtlijn alle informatie zullen delen over de uitvoering van deze richtlijn, zodat de Commissie een rapport hierover kan opstellen. Naar verwachting is dit haalbaar. Het kabinet acht deze evaluatiebepaling tevens wenselijk.
- e) *Constitutionele toets*
N.v.t.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

De uitvoering van de richtlijn leidt in de huidige vorm tot extra verplichtingen voor het bedrijfsleven en mogelijk ook tot extra toezicht door de relevante toezichthouders. De NLA houdt toezicht op de naleving van de arbeidswetgeving. Als uit feiten en omstandigheden blijkt dat een stagiair zonder arbeidsovereenkomst feitelijk in dienstbetrekking werkzaam is terwijl de relevante arbeidswetten niet worden nageleefd, kan de NLA tegen de werkgever optreden.

Het richtlijnvoorstel in de huidige vorm vraagt een wijziging van het huidige Nederlandse stelsel. Het kabinet heeft tegen deze achtergrond dan ook vragen bij de uitvoerbaarheid van een aantal bepalingen uit het

richtlijnvoorstel. Daarbij wordt met name gedacht aan de bepalingen over de handhaving op stagiairs met een arbeidsovereenkomst. Het kabinet hecht eraan om op nationaal niveau voldoende (beleids-)ruimte te houden om binnen het Nederlandse systeem de beste oplossing te vinden om het beoogde doel te bereiken, samen met de sociale partners. Ook de uitvoering van de uitgebreide individuele beoordeling van de stagiaire met een arbeidsovereenkomst heeft implicaties voor de uitvoering en de capaciteit van de NLA hier op. Het voorstel in de huidige vorm vergt daarnaast investeringen op het gebied van informatievoorziening. Daarnaast heeft een dergelijke wijziging grote impact op de werkprocessen en de huidige capaciteit van uitvoerders en toezichthouders.

De gevolgen voor de handhaafbaarheid van deze richtlijn zijn op dit moment nog niet concreet vast te stellen. De relevante uitvoerders en toezichthouders zullen tijdens het implementatieproces van deze richtlijn gevraagd worden om een uitvoerings- en handhavingstoets uit te voeren. De NLA is ook direct betrokken bij de totstandkoming van de Nederlandse inzet tijdens de onderhandelingen.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen.