



Brussel, 4.12.2013
COM(2013) 857 final

2013/0431 (NLE)

Voorstel voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

inzake een kwaliteitskader voor stages

{SWD(2013) 495 final}

{SWD(2013) 496 final}

TOELICHTING

1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

De afgelopen twee decennia zijn stages voor jongeren een belangrijk middel voor toetreding tot de arbeidsmarkt geworden. Het verbeteren van de inzetbaarheid en productiviteit van jongeren is cruciaal om ze toegang tot het arbeidsproces te verschaffen. Maar hoewel stages steeds meer een vast onderdeel van onze arbeidsmarkten worden, zijn met de toename ervan meer en meer zorgen over de leerinhoud en arbeidsvoorwaarden ontstaan. Willen stages de toegang tot werk daadwerkelijk vergemakkelijken, dan moeten zij hoogwaardige leerinhoud en passende arbeidsvoorwaarden bieden en mogen zij niet als goedkoop substituut voor reguliere banen fungeren.

In december 2012 heeft de Commissie het Jeugdwerkgelegenheidspakket¹ gepresenteerd, dat onder andere het startpunt vormde voor de tweede fase van de raadpleging van de sociale partners over een kwaliteitskader voor stages², na herhaalde oproepen van het Europees Parlement³ en de Europese Raad⁴. Uit het overleg⁵ dat de Commissie over deze kwestie heeft gevoerd en uit andere studies en onderzoeken is een aantal actuele problemen omtrent stages in de EU naar voren gekomen. Deze problemen betreffen met name twee gebieden:

- onvoldoende leerinhoud (stagiars worden ingezet voor ondergeschikte taken); en
- ondeugdelijke arbeidsvoorwaarden (lange werkdagen, ontoereikende dekking voor gezondheids- en veiligheids- of beroepsrisico's, weinig of geen beloning/vergoeding, onduidelijke rechtspositie, verlenging van de duur, enz.).

Daarnaast werd er door belanghebbenden op gewezen dat een groot aandeel niet of slecht betaalde stages problemen omtrent gelijke toegang kan veroorzaken⁶ en tevens vervanging van betaalde werknemers door stagiars in de hand werkt⁷. Voorts wordt stagiars soms niet duidelijk verteld of zij een beloning of vergoeding ontvangen of hoe het staat met belangrijke arbeidsvoorwaarden zoals een ziektekosten- en ongevallenverzekering of vakantierechten.

Meer transparantie inzake de leerinhoud en arbeidsvoorwaarden van stages zal tot een beter functionerende arbeidsmarkt leiden. Uit de Eurobarometer-enquête inzake stages van 2013 blijkt dat vacaturemeldingen en wervingsadvertenties voor stages wat betreft de transparantie omtrent arbeidsvoorwaarden voor verbetering vatbaar zijn.

De regelgevingskaders van de lidstaten in het algemeen en de striktheid van de regelgeving in het bijzonder lopen voor de verschillende soorten stages en van lidstaat tot lidstaat sterk uiteen. Sommige lidstaten kennen geen juridische definitie van een stage. Momenteel is er sprake van een opmerkelijke versnippering van de regelgeving en ontbreken algemeen gebruikte kwaliteitscriteria; een gemeenschappelijke visie op wat een stage is en op de minimumnormen die ervoor moeten gelden kan de lidstaten derhalve helpen hun beleid en regelgevingsaanpak vorm te geven. Uit bewijsmateriaal blijkt dat het aantal transnationale

¹ COM(2012) 727 final van 5.12.2012.

² COM(2012) 728 final van 5.12.2012.

³ EP 2009/2221(INI) van 6.7.2010 en Resolutie 2012/2647(RSP).

⁴ Conclusies van de Europese Raad van december 2012, februari 2013 en juni 2013.

⁵ SWD(2012) 407 final van 5.12.2012.

⁶ De Britse Low Pay Commission stelt in haar verslag over het landelijk minimumloon (2011) dat stages *de facto* voor steeds meer banen een eerste voorwaarde worden.

⁷ De Britse Low Pay Commission maakt in haar verslag uit 2013 melding van een "wijdverbreide praktijk waarbij voor functies die als werk aangemerkt lijken te kunnen worden geen minimumloon wordt betaald".

stages zeer beperkt is⁸, ondanks een zeer hoog niveau van mobiliteit onder studenten, bijv. in het kader van het Erasmus-programma. Dit lijkt een belangrijke gemiste kans te zijn waar het gaat om het terugdringen van de jeugdwerkloosheid via mobiliteit: transnationale stages zouden een belangrijk middel kunnen zijn om jongeren te helpen in een andere lidstaat tot het arbeidsproces toe te treden. Een kwaliteitskader voor stages op Europese schaal kan het probleem van het lage aantal transnationale stages helpen oplossen. Het zou bijdragen tot het wegnemen van een belangrijke belemmering voor grensoverschrijdende mobiliteit, namelijk het gebrek aan informatie, op een gebied waar de regelgeving in hoge mate gefragmenteerd is. De uitwerking van een kwaliteitskader voor stages is ook van essentieel belang voor de uitbreiding van Eures tot stages zoals verlangd door de Europese Raad in zijn conclusies van juni 2012⁹.

Naar aanleiding van de zeer hoge jeugdwerkloosheid in diverse lidstaten en in het verlengde van eerdere toezeggingen heeft de Commissie een aanbeveling tot invoering van een jongerengarantie¹⁰ voorgesteld, die de Raad op 22 april 2013 aangenomen heeft¹¹. Daarin worden de lidstaten opgeroepen *ervoor te zorgen dat alle jongeren tot de leeftijd van 25 jaar binnen vier maanden nadat zij werkloos zijn geworden of het formele onderwijs hebben verlaten, een deugdelijk aanbod krijgen voor een baan, voortgezet onderwijs, een plaats in het leerlingstelsel of een stage*. Kwaliteitsvereisten voor stages zijn van cruciaal belang voor een doeltreffende tenuitvoerlegging van deze aanbeveling.

Tegen deze achtergrond heeft het onderhavige voorstel voor een aanbeveling van de Raad tot doel te bewerkstelligen dat stages de overgang van onderwijs naar werk doelmatig versoepelen en zo de inzetbaarheid van jongeren vergroten. Het voorstel bevat richtsnoeren die kunnen zorgen voor hoogwaardige leerinhoud en passende arbeidsvoorwaarden. Tevens wordt erin aangegeven hoe de Commissie het optreden van de lidstaten via het financieringskader van de EU, de uitwisseling van goede praktijken en toezicht zal ondersteunen. Het voorstel betreft stages op de vrije markt, d.w.z. stages die een stagiair en een 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 het zoeken van werk worden gevolgd. De voorgestelde aanbeveling heeft geen betrekking 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 voorstel gaat vergezeld van een effectbeoordeling waarin de uitkomsten van de raadpleging van belanghebbenden worden gepresenteerd, nader wordt ingegaan op de problemen in verband met stages, juridische en subsidiariteitskwesties worden besproken en een analyse van de beschikbare opties voor het oplossen van het probleem wordt gegeven.

⁸ Uit de Eurobarometer-enquête 2013 is gebleken dat slechts 9% van de stages in het buitenland plaatsvindt.

⁹ www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/131388.pdf

¹⁰ COM(2012) 729 final van 5.12.2012.

¹¹ Aanbeveling van de Raad tot invoering van een jongerengarantie, 2013/C 120/01 van 22.4.2013.

2. RESULTATEN VAN DE RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDE PARTIJEN EN EFFECTBEOORDELING

Openbare raadpleging

De Commissie heeft een breed scala van belanghebbenden over de problemen in verband met stages en mogelijke oplossingen geraadpleegd.

In een openbare raadpleging tussen april en juli 2012 werd door vakbonden, ngo's, jongerenorganisaties, onderwijsinstellingen en de meeste individuele respondenten veelal steun voor een initiatief van de Commissie uitgesproken. Werkgeversorganisaties, kamers van koophandel en lidstaten stonden over het algemeen positief tegenover het initiatief, maar wezen er vaak op dat het kader voldoende flexibel moet zijn om rekening te kunnen houden met de verscheidenheid van nationale praktijken.

De meeste respondenten onderschreven de analyse van de Commissie (schriftelijke stageovereenkomst, duidelijke doelstellingen en leerinhoud¹², beperkte duur, toereikende socialezekerheidsdekking, enz.). Ondernemingen en sommige werkgeversorganisaties betoogden dat kwesties omtrent beloning en sociale zekerheid niet onder de bevoegdheid van de EU vallen.

Raadpleging van de sociale partners

Tussen oktober 2012 en februari 2013 heeft in twee fasen een raadpleging van de sociale partners plaatsgevonden over het initiatief inzake een kwaliteitskader voor stages. De sociale partners bevestigden het standpunt dat zij tijdens de openbare raadpleging hadden ingenomen; van vakbondszijde werd aangedrongen op een krachtiger initiatief, terwijl van werkgeverszijde bezorgdheid over de flexibiliteit en de lasten voor ondernemingen werd geuit. Zij gaven evenwel aan geen onderhandelingen over een mogelijke overeenkomst op grond van artikel 154 VWEU te openen.

Op 11 juni 2013 werd door BUSINESSEUROPE, UEAPME, het EVV en het CEEP een in het kader van de sociale dialoog overeengekomen Actiekader inzake jeugdwerkgelegenheid gepresenteerd waarin kennis wordt genomen van het voornemen van de Commissie een voorstel voor een aanbeveling van de Raad inzake een Europees kwaliteitskader voor stages voor te leggen. De sociale partners overwegen gezamenlijk verdere actie te ondernemen jegens de Raad en het Europees Parlement op basis van het aanstaande voorstel van de Commissie voor een aanbeveling van de Raad inzake een Europees kwaliteitskader voor stages.

Kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's)

Tussen maart en juni 2013 werd een kmo-test uitgevoerd om de kwaliteit van stages in kmo's vanuit werkgeversperspectief te onderzoeken en de nalevingskosten in verband met mogelijke maatregelen in een kwaliteitskader voor stages te beoordelen. In totaal werd van 914 kmo's een reactie ontvangen. Uit de test bleek hoe belangrijk stages zijn voor het scheppen van banen in het midden- en kleinbedrijf: een meerderheid van de ondervraagden (71,9 %) gaf aan stages te beschouwen als een manier om toekomstige werknemers te selecteren en op te leiden. Ook werd bevestigd dat de overgrote meerderheid van kmo's (negen van de tien) geen problemen met de voorgestelde kwaliteitselementen zou hebben.

¹² De leerinhoud kan onder andere het volgende omvatten: een introductiecursus, een duidelijke uitleg/beschrijving van de activiteiten van de organisatie en de fundamentele issues in de sector alsook de toewijzing van een mentor die de stagiair in zijn of haar bezigheden volgt en begeleidt.

Eurobarometer-enquête inzake stages

In mei 2013 werd een Eurobarometer-enquête in de EU-27 en Kroatië uitgevoerd om de bezorgdheid over de kwaliteit van stages cijfermatig in kaart te brengen. Deze enquête, het eerste representatieve onderzoek over dit onderwerp op EU-schaal, leverde onder andere de volgende resultaten op:

- stages komen zeer veel voor: 46% van de ondervraagden in de leeftijdsgroep van 18-35 jaar had ten minste één stage gevolgd;
- één op de drie stages werd onbevredigend bevonden wat betreft arbeidsvoorwaarden (25% van alle stages), leerinhoud (18%) of beide;
- een cruciale factor voor het geringe aantal transnationale stages (9% van alle stages) is gebrek aan informatie: voor 38% van degenen die er in principe interesse in hadden was het gebrek aan informatie over stageregelingen in andere lidstaten een belemmering.

In een econometrische analyse op basis van de resultaten van de Eurobarometer werd een significante correlatie tussen de kwaliteit van stages en het "werkgelegenheidsresultaat" gevonden. Met andere woorden, degenen die een kwalitatief slechte stage hadden gevolgd, hadden aanmerkelijk minder kans na afloop een baan te vinden.

Effectbeoordeling

Voor de tweede fase van de raadpleging van de sociale partners werd een analytisch document¹³ over de problemen omtrent de kwaliteit van stages met een overzicht van mogelijke beleidsreacties gepresenteerd.

Dit document werd in 2013 uitgebreid tot een volwaardige effectbeoordeling¹⁴ met nieuwe gegevens over het aantal en de kwaliteit van stages en nieuw bewijsmateriaal inzake de correlatie tussen kwaliteit en uitzicht op een baan. In de effectbeoordeling worden beleidsopties voor het vergroten van het aandeel stages van goede kwaliteit in kaart gebracht en geanalyseerd, in het bijzonder de ontwikkeling van normen voor beste praktijken en maatregelen die werkgevers ervan moeten weerhouden kwalitatief slechte stages aan te bieden. Ook wordt ingegaan op nieuwe voorstellen inzake transparantie die jongeren helpen stages op kwaliteit te beoordelen.

In de effectbeoordeling worden naast het basisscenario vier opties onderzocht:

- opzet van een informatieve website;
- ontwikkeling van een kwaliteitskeurmerk op basis van vrijwilligheid;
- voorstel voor een aanbeveling van de Raad; en
- voorstel voor een richtlijn.

De conclusie is dat de meest effectieve, efficiënte en evenredige optie een voorstel van de Commissie zou zijn voor een aanbeveling van de Raad inzake een kwaliteitskader voor stages dat door de lidstaten in nationale praktijken en/of het nationale rechtstelsel omgezet zou moeten worden.

De lidstaten zou daarin worden aanbevolen ervoor te zorgen dat het sluiten van een schriftelijke stageovereenkomst verplicht wordt gesteld. Deze overeenkomst zou informatie over de leerdoelen van de stage, de arbeidsvoorwaarden, het al dan niet verstrekken van een beloning of vergoeding, de rechten en plichten krachtens de toepasselijke EU- en nationale wetgeving en de duur van de stage moeten bevatten.

¹³ SWD(2012) 407 final van 5.12.2012.

¹⁴ SWD(2013) 495 final van 4.12.2013.

Verder zouden aanvullende transparantie-eisen stages van goede kwaliteit aanmoedigen en/of stages van slechte kwaliteit ontmoedigen.

Volgens de voorkeursoptie zou in vacaturemeldingen voor stages moeten worden aangegeven of de stage al dan niet betaald is en, zo ja, hoe hoog de beloning/vergoeding is. Voorts zou stageaanbieders verzocht worden informatie te verstrekken over het percentage stagiairs dat na afloop van de stage een arbeidsovereenkomst wordt aangeboden.

3. JURIDISCHE ELEMENTEN VAN HET VOORSTEL

Rechtsgrondslag

De rechtsgrondslag voor dit initiatief wordt gevormd door de artikelen 153, 166 en 292 VWEU. Volgens artikel 292 VWEU kan de Raad op voorstel van de Commissie aanbevelingen vaststellen op gebieden die onder de bevoegdheid van de Unie vallen.

Volgens artikel 153 VWEU wordt het optreden van de lidstaten door de Unie ondersteund en aangevuld op het gebied van, onder andere, arbeidsvoorwaarden, sociale zekerheid en sociale bescherming van werknemers alsook de integratie van personen die van de arbeidsmarkt zijn uitgesloten en de bestrijding van sociale uitsluiting. Stages waarvoor een beloning wordt verstrekt vallen overeenkomstig de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie onder artikel 153.

Om ook stages waarvoor geen beloning wordt verstrekt in het kader op te nemen is artikel 166 VWEU als aanvullende rechtsgrondslag toegevoegd. Volgens deze bepaling legt de Unie inzake beroepsopleiding een beleid ten uitvoer waardoor de activiteiten van de lidstaten worden versterkt en aangevuld, met volledige eerbiediging van de verantwoordelijkheid van de lidstaten voor de inhoud en de opzet van de beroepsopleiding.

Afhankelijk van de vraag of voor de stage al dan niet een beloning wordt verstrekt, is derhalve ofwel artikel 153 ofwel artikel 166 VWEU van toepassing.

De bepalingen van artikel 153 VWEU zijn ingevolge lid 5 van dit artikel niet van toepassing op de beloning. Laatstgenoemde bepaling verhindert evenwel niet dat problemen in verband met de transparantie rond de beloning worden aangepakt door aan te bevelen dat de schriftelijke stageovereenkomst duidelijk maakt of een beloning *al dan niet* van toepassing is.

Hier kan een vergelijking worden gemaakt met andere EU-instrumenten, zoals Richtlijn 91/533/EEG van de Raad betreffende de verplichting van de werkgever de werknemer te informeren over de voorwaarden die op zijn arbeidsovereenkomst of -verhouding van toepassing zijn. Artikel 2 van die richtlijn bepaalt:

"1. De werkgever is verplicht de werknemer [...] in kennis te stellen van de belangrijkste gegevens van de arbeidsovereenkomst of -verhouding.

2. De [...] bedoelde informatie heeft ten minste betrekking op de volgende gegevens:

h) aanvangsbedrag, de overige bestanddelen en de periodiciteit van de betalingen van het loon waarop de werknemer recht heeft [...]"¹⁵

Evenzo wordt in het voorstel voor een richtlijn betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen in het kader van een overplaatsing binnen een

¹⁵ Artikel 3 van dezelfde richtlijn schrijft voor dat de informatie uiterlijk twee maanden na het begin van het werk aan de werknemer moet worden verstrekt.

onderneming¹⁶ de kwestie van beloning behandeld als een aspect dat in een opdrachtbrief van de werkgever of in een overeenkomst moet worden vermeld.

Scholing is een centrale doelstelling van het werkgelegenheids- en onderwijsbeleid van de Unie. Ze is tevens een integrerend onderdeel van de vrijheid van verkeer van personen op grond van artikel 45 VWEU - een fundamentele vrijheid die in het Verdrag is verankerd. Gezien de transnationale dimensie van stages kan met de maatregelen van de afzonderlijke lidstaten alléén de doelstelling van het voorgestelde initiatief - een alomvattende verbetering van de kwaliteit van in de EU gevolgde stages - niet worden verwezenlijkt.

Tot slot bevat ook het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie een aantal rechten en vrijheden die voor toekomstige maatregelen aangaande stages van belang kunnen zijn, met name artikel 21 (non-discriminatie), artikel 29 (recht op toegang tot arbeidsbemiddeling), artikel 31 (rechtvaardige en billijke arbeidsomstandigheden en -voorwaarden) en artikel 32 (verbod van kinderarbeid en bescherming van jongeren op het werk).

Subsidiariteit

Het subsidiariteitsbeginsel is van toepassing voor zover het voorstel geen gebieden bestrijkt die onder de exclusieve bevoegdheid van de EU vallen.

In het geval van stages biedt een oplossing op EU-niveau diverse voordelen:

- 1) de door verschillende instanties in verschillende lidstaten goedgekeurde of voorgestelde kwaliteitsrichtsnoeren refereren doorgaans aan vergelijkbare elementen die voor het verbeteren van de kwaliteit van stages cruciaal worden geacht. Dit duidt erop dat nationale praktijken of plaatselijke omstandigheden niet tot wezenlijke verschillen bij het vaststellen van kwaliteitsnormen voor stages zouden leiden;
- 2) een oplossing op EU-niveau zou voordelen hebben voor de mobiliteit van stagiairs. Jongeren zouden gemakkelijker een stage in een ander land aanvaarden als zij dankzij standaardpraktijken of -regels duidelijk zouden weten wat zij kunnen verwachten;
- 3) de ervaring leert dat, vanwege het bestaan van coördinatieproblemen, internationaal aanvaarde kwaliteitsnormen sneller kunnen worden vastgesteld wanneer supranationale instellingen een coördinerende en ondersteunende rol spelen.

De lidstaten zouden ieder voor zich maatregelen kunnen aannemen om de kwaliteit van stages te verbeteren. In de praktijk hebben zij de Commissie echter herhaaldelijk opgeroepen een kwaliteitskader voor stages vast te stellen (zie onder andere de conclusies van drie recente Europese Raden, van december 2012, februari 2013 en juni 2013).

In een context van uiteenlopende regelgevingskaders is het nuttig te beschikken over een gemeenschappelijke visie op wat een stage is en op de minimumnormen die daarvoor moeten gelden. Dat helpt de lidstaten hun regelgevingsbenaderingen vorm te geven, daar de voorgestelde normen via de specifieke regelgevingsbenadering van elke lidstaat ten uitvoer moeten worden gelegd. Aldus zou de Unie de lidstaten concreet kunnen ondersteunen bij de uitvoering van werkgelegenheidsrichtsnoer nr. 8 van Europa 2020, met name door "regelingen in te voeren om jongeren – en meer bepaald degenen die geen werk hebben noch onderwijs of een opleiding volgen – te helpen bij het vinden van een eerste baan, het opdoen van werkervaring of het volgen van aanvullend onderwijs of extra opleiding (bv. een stage), en [...] snel in actie te komen wanneer jongeren werkloos worden." Hiermee zou een belangrijke belemmering voor grensoverschrijdende mobiliteit, gebrek aan informatie,

¹⁶ COM(2010) 378 definitief van 13.7.2010.

worden weggenomen op een gebied met een sterk versnipperde regelgeving, en de aanbeveling zou de via Erasmus+¹⁷ verleende steun en de verdere ontwikkeling van Eures¹⁸ helpen versterken.

Evenredigheid

Een aanbeveling van de Raad maakt strikte naleving van het evenredigheidsbeginsel mogelijk: lidstaten die de voorgestelde waarborgen en kwaliteitselementen al in hun wetgeving of nationale praktijk hebben opgenomen, behoeven geen actie te ondernemen. Lidstaten kunnen ook zelf bepalen of het opportuun is verder te gaan dan het voorgestelde kwaliteitskader voor stages, met name wat betreft de kwestie van minimumbeloning, die in het voorgestelde kader buiten beschouwing blijft.

4. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING

Niet relevant.

5. AANVULLENDE INFORMATIE

Niet relevant.

¹⁷ Vanaf 1 januari 2014 wordt Erasmus+ het nieuwe EU-financieringsprogramma voor onderwijs, opleiding, jeugd en sport. Erasmus+ zal een nieuwe, gestroomlijnde structuur hebben die huidige financieringsprogramma's in de sector, waaronder het programma Een leven lang leren (Comenius, Leonardo, Erasmus, Grundtvig en transversale programma's), Jeugd in actie, Jean Monnet, Tempus en Erasmus Mundus, combineert.

¹⁸ EURES is een samenwerkingsnetwerk tussen de Europese Commissie en de openbare diensten voor arbeidsvoorziening in de lidstaten. Het EURES-portaal verstrekt informatie over banen, stages en leermogelijkheden in heel Europa aan werknemers, werkgevers en binnenkort ook aan stagiairs en stageaanbieders.

Voorstel voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

inzake een kwaliteitskader voor stages

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name de artikelen 153, 166 en 292,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Jongeren zijn bijzonder hard getroffen tijdens de crisis. De jeugdwerkloosheid is de afgelopen jaren in diverse lidstaten tot recordhoogte gestegen, en een afname op korte termijn is niet in zicht. Het verbeteren van de inzetbaarheid en productiviteit van jongeren is cruciaal om hun toegang tot het arbeidsproces te verschaffen.
- (2) Een soepele overgang van onderwijs naar werk is essentieel om de kansen van jongeren op de arbeidsmarkt te vergroten. Maatregelen voor beter onderwijs voor jongeren en een soepele overgang naar werk zijn nodig om de centrale doelstelling van Europa 2020, een arbeidsparticipatie van 75 % voor de leeftijdsgroep van 20-64 jaar in 2020, te verwezenlijken. Richtsnoer nr. 8 voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten roept de lidstaten op "*regelingen in te voeren om jongeren – en meer bepaald degenen die geen werk hebben noch onderwijs of een opleiding volgen – te helpen bij het vinden van een eerste baan, het opdoen van werkervaring of het volgen van aanvullend onderwijs of extra opleiding (bv. een stage), en [...] snel in actie te komen wanneer jongeren werkloos worden*"¹⁹.
- (3) De afgelopen twee decennia zijn stages voor jongeren een belangrijk middel voor toetreding tot de arbeidsmarkt geworden.
- (4) Wanneer stages, met name opeenvolgende stages, regulier werk vervangen, in het bijzonder instapfuncties die doorgaans aan jongeren worden aangeboden, zijn sociaaleconomische kosten het gevolg. Bovendien leiden kwalitatief slechte stages, met name stages met weinig leerinhoud, niet tot een substantiële toename van de productiviteit en hebben ze evenmin een positieve signaalfunctie. Sociale kosten ontstaan ook in verband met onbetaalde stages, die de loopbaankansen voor jongeren uit kansarme milieus kunnen beperken.
- (5) Er zijn aanwijzingen dat de kwaliteit van stages en het werkgelegenheidsresultaat gecorreleerd zijn. De waarde van stages bij het versoepelen van de overgang naar werk hangt af van de kwaliteit van de leerinhoud en de arbeidsvoorwaarden. Stages van goede kwaliteit leveren direct voordeel op in termen van productiviteit, zorgen voor een betere aansluiting met de arbeidsmarkt en bevorderen de mobiliteit, met name

¹⁹ Besluit 2010/707/EU van de Raad van 21 oktober 2010 betreffende de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten.

doordat de zoek- en afstemmingskosten voor zowel ondernemingen als jongeren dalen.

- (6) De aanbeveling van de Raad tot invoering van een jongerengarantie²⁰ roept de lidstaten op ervoor te zorgen dat alle jongeren onder 25 jaar binnen vier maanden nadat zij werkloos zijn geworden of het formele onderwijs hebben verlaten, een deugdelijk aanbod krijgen voor een baan, voorgezette scholing, een plaats in het leerlingstelsel of een stage.
- (7) Uit diverse studies en onderzoeken is gebleken dat de kwaliteit bij een aanzienlijk deel van de stages een probleem vormt, in het bijzonder bij stages zonder betrokkenheid van een onderwijs- of opleidingsinstelling die direct verantwoordelijk is voor de leerinhoud en de arbeidsvoorwaarden (stages op de vrije markt).
- (8) Uit onderzoek blijkt dat een aanzienlijk deel van de stagiairs wordt ingezet voor ondergeschikte taken zonder voldoende leerinhoud. Een hoogwaardige stage moet voorzien in een degelijke, nuttige leerinhoud, met name via vaststelling van de te verwerven specifieke vaardigheden, supervisie en begeleiding van de stagiair en voortgangscontrole.
- (9) Problemen blijken zich ook voor te doen bij de arbeidsvoorwaarden, zoals lange werkdagen, kwesties omtrent socialezekerheidsdekking en gezondheids- en veiligheids- of beroepsrisico's, het (nagenoeg) ontbreken van beloning en/of vergoeding, onduidelijkheid over toepasselijke wettelijke regelingen en verlenging van de duur van stages.
- (10) Voor stages gelden momenteel sterk uiteenlopende regelingen in de Unie. Daar waar regelgeving bestaat, omvat zij verschillende kwaliteitselementen of uitvoeringspraktijken, en in sommige lidstaten en sectoren is van regulering van stages nauwelijks sprake. Een aanzienlijk deel van de stageaanbieders gebruikt stages als een vorm van goedkope of zelfs onbetaalde arbeid, vaak omdat een regelgevingskader of -instrument ontbreekt of omdat er geen duidelijkheid bestaat over de arbeidsvoorwaarden en leerinhoud van stages.
- (11) Een kwaliteitskader voor stages zal de arbeidsvoorwaarden en leerinhoud van stages helpen verbeteren. Het belangrijkste element van het kwaliteitskader voor stages is het sluiten van een schriftelijke stageovereenkomst waarin leerdoelen, passende arbeidsvoorwaarden, rechten en plichten en een redelijke duur vastgelegd zijn.
- (12) Gebrek aan informatie is een van de oorzaken van kwalitatief slechte stages en komt bij stages aanzienlijk vaker voor dan bij regulier werk. Strengere transparantieregels voor kennisgevingen of advertenties waarin stageplaatsen worden aangeboden helpen de arbeidsvoorwaarden te verbeteren en grensoverschrijdende mobiliteit te stimuleren.
- (13) De sociale partners spelen een sleutelrol bij de opzet, uitvoering en controle van beleid en programma's op opleidingsgebied. De samenwerking tussen de sociale partners en de betrokken autoriteiten zou erop gericht kunnen zijn jongeren te voorzien van gerichte informatie over loopbaankansen, vaardigheden waar de arbeidsmarkt om vraagt en rechten en plichten van stagiairs. Daarnaast kunnen de sociale partners een faciliterende rol spelen bij de tenuitvoerlegging van het kwaliteitskader voor stages, met name door eenvoudige, beknopte modelovereenkomsten voor stages uit te werken en beschikbaar te stellen, in het bijzonder ten behoeve van micro-ondernemingen en afgestemd op het specifieke gebruik dat zij ervan maken. In hun Actiekader inzake

²⁰ Aanbeveling van de Raad tot invoering van een jongerengarantie, 2013/C 120/01 van 22.04.2013.

jeugdwerkgelegenheid van juli 2013 hebben de Europese sociale partners kennis genomen van het voornemen van de Commissie een voorstel voor een aanbeveling van de Raad inzake het Europees kwaliteitskader voor stages voor te leggen, en aangegeven maatregelen van de lidstaten ter verbetering van de kwaliteit van stages te ondersteunen.

- (14) Een van de uitdagingen is het vergroten van de grensoverschrijdende mobiliteit van stagiairs in de Unie om de totstandkoming van een echte Europese arbeidsmarkt dichterbij te brengen. De bestaande diversiteit van regelingen vormt een belemmering voor de ontwikkeling van grensoverschrijdende mobiliteit van stagiairs. Bovendien is in sommige gevallen gebleken dat in diverse gastlidstaten sprake is van administratieve en juridische obstakels voor grensoverschrijdende mobiliteit van stagiairs. Het kwaliteitskader voor stages biedt normen en richtsnoeren die als referentie dienen en zal daardoor de toegang tot transnationale stages vergemakkelijken.
- (15) De ontwikkeling van een kwaliteitskader voor stages zal zorgen voor meer transparantie. Daarnaast zal zij bijdragen tot de uitbreiding van Eures tot stages, hetgeen de mobiliteit bevordert, en helpen de steun voor stagemobiliteit in het kader van Erasmus+ te versterken.
- (16) Programma's van de lidstaten voor het promoten en aanbieden van stages voor jongeren kunnen met middelen uit de Europese fondsen worden gesteund. Verder zal via het Jeugdwerkgelegenheidsinitiatief in het kader van de jongerengarantie steun worden verleend voor stages gericht op jongeren afkomstig uit de regio's in de Unie met de hoogste jeugdwerkloosheidscijfers, met medefinanciering uit het Europees Sociaal Fonds (ESF) 2014-2020. Zowel het ESF als het Jeugdwerkgelegenheidsinitiatief kan worden gebruikt om het aantal en de kwaliteit van stageregelingen in de lidstaten te verhogen. Het betreft een mogelijke bijdrage in de kosten van stages, waaronder, onder bepaalde voorwaarden, een deel van de beloning. Daarnaast kan steun worden verleend voor andere opleidingen die jongeren buiten hun stage mogelijk willen volgen, zoals taalcursussen.
- (17) De Commissie heeft een speciaal hulpprogramma voor technische bijstand van het ESF gelanceerd om lidstaten te helpen stageregelingen met ESF-steun op te zetten. Dit hulpprogramma biedt strategisch, operationeel en beleidsadvies aan nationale en regionale autoriteiten die overwegen nieuwe stageregelingen op te zetten of bestaande regelingen te moderniseren.
- (18) In zijn resolutie inzake de gestructureerde dialoog over werkgelegenheid voor jongeren van mei 2011 stelde de Raad: "het is wenselijk dat de educatieve waarde van bedrijfsstages door middel van een kwaliteitshandvest wordt gewaarborgd".
- (19) In de conclusies van de Raad van juni 2011 "Bevordering van de werkgelegenheid voor jongeren met het oog op de verwezenlijking van de doelstellingen van Europa 2020" werd de Commissie verzocht "richtsnoeren te geven inzake de voorwaarden voor hoogwaardige stages door middel van een kwaliteitskader voor stages"²¹.
- (20) In zijn resolutie "Op weg naar een banenrijk herstel"²² uit juni 2012 verzocht het Europees Parlement de Commissie onverwijld een "voorstel voor een aanbeveling van de Raad inzake een kwaliteitskader voor stages" voor te leggen en "minimumnormen

²¹ Conclusies van de Raad 11838/11 "Bevordering van de werkgelegenheid voor jongeren met het oog op de verwezenlijking van de doelstellingen van Europa 2020" van 17 juni 2011.

²² Resolutie 2012/2647(RSP).

vast te stellen ter ondersteuning van het aanbieden en aannemen van stages van goede kwaliteit".

- (21) De Europese Raad van juni 2012 verzocht de Commissie de mogelijkheid van uitbreiding van het Eures-portaal tot stages te onderzoeken.²³
- (22) In zijn conclusies van december 2012 verzocht de Europese Raad de Commissie "*het kwaliteitskader voor stages spoedig te voltooien*".
- (23) In het kader van het Jeugdwerkgelegenheidspakket van december 2012 startte de Commissie een raadpleging van de sociale partners over een kwaliteitskader voor stages. In hun reactie gaven de sociale partners in de EU de Commissie te kennen dat zij niet van plan waren onderhandelingen voor een autonome overeenkomst krachtens artikel 154 VWEU aan te gaan²⁴.
- (24) De Europese Raad van juni 2013 verklaarde nogmaals dat "[h]et kwaliteitskader voor stages [...] er begin 2014 [moet] komen."
- (25) Het kwaliteitskader is een belangrijk referentiepunt om te bepalen wat een deugdelijk aanbod voor stages is overeenkomstig de aanbeveling van de Raad tot invoering van een jongerengarantie.
- (26) Volgens de jaarlijkse groeianalyse 2014²⁵ is het "van essentieel belang de overgang van school naar werk te vergemakkelijken, met name door te zorgen voor meer hoogwaardige stages of leerlingplaatsen."
- (27) Voor de uitvoering van deze aanbeveling wordt onder "stage" verstaan een beperkte periode van werk in de praktijk, overeengekomen tussen de stagiair en de stageaanbieder, zonder betrokkenheid van een derde, met een leercomponent, die tot doel heeft voorafgaand aan toetreding tot de arbeidsmarkt praktische ervaring op te doen (stages op de vrije markt).
- (28) Deze aanbeveling moet worden begrepen als betrekking hebbend op alle stages op de vrije markt, met of zonder beloning.
- (29) Beroepspractica die deel uitmaken van academische curricula, van formeel onderwijs of een beroepsopleiding vallen niet onder deze aanbeveling. Stages waarvan de inhoud in nationale wetgeving geregeld is en waarvan de voltooiing een vereiste is voor het verkrijgen van een academische graad of voor toegang tot een specifiek beroep (zoals geneeskunde, architectuur e.d.) vallen niet onder deze aanbeveling.

BEVEELT AAN DAT DE LIDSTATEN:

- 1) de kwaliteit van stages op de vrije markt verbeteren, in het bijzonder wat betreft leerinhoud en arbeidsvoorwaarden, teneinde de overgang van onderwijs naar werk voor jongeren te vergemakkelijken door in hun wetgeving of nationale praktijk de volgende beginselen voor een kwaliteitskader voor stages op te nemen:

Sluiten van een schriftelijke stageovereenkomst

- 2) voorschrijven dat stages moeten zijn gebaseerd op een voor aanvang van de stage tussen de stagiair en de stageaanbieder te sluiten schriftelijke overeenkomst;

²³ EUCO 76/12 van 28/29 juni 2012.

²⁴ COM(2012) 727 final van 11.12.2012.

²⁵ COM(2013) 800 final van 13.11.2013.

- 3) erop toezien dat stageovereenkomsten informatie bevatten over leerdoelen, arbeidsvoorwaarden, de eventuele verstrekking van een beloning of vergoeding door de stageaanbieder aan de stagiair, de rechten en plichten van de partijen krachtens toepasselijke EU- en nationale wetgeving en de duur van de stage, zoals bedoeld in de aanbevelingen 4 tot en met 12;

Leerdoelen

- 4) beste praktijken inzake leerdoelen bevorderen teneinde jongeren te helpen praktische ervaring op te doen en relevante vaardigheden te verwerven; de stagiair dient zodanige taken toegewezen te krijgen dat deze doelen kunnen worden gerealiseerd;
- 5) stageaanbieders aanmoedigen aan stagiairs een stagebegeleider toe te wijzen die de stagiair bij de uitvoering van de toegewezen taken begeleidt en toeziet op zijn of haar vorderingen;

Arbeidsvoorwaarden

- 6) toezien op eerbiediging van de rechten van stagiairs krachtens toepasselijke EU- en nationale wetgeving alsmede van hun arbeidsvoorwaardelijke rechten, waaronder toepasselijke limieten voor het maximum aantal werkuren per week, de minimum rustperiodes per dag en per week en het minimum aantal vakantiedagen;
- 7) van stageaanbieders verlangen dat zij duidelijkheid verschaffen over de dekking in het kader van ziektekosten- en ongevallenverzekeringen en ziekteverlof;
- 8) erop toezien dat de stageovereenkomst duidelijk maakt of een beloning en/of vergoeding wordt verstrekt en zo ja, hoe hoog die beloning en/of vergoeding is;

Rechten en plichten

- 9) ervoor zorgen dat in de stageovereenkomst rechten en plichten van zowel de stagiair als de stageaanbieder worden vastgelegd, en onder meer dat in toepasselijke gevallen het geheimhoudingsbeleid van de stageaanbieder en het eigenaarschap van intellectuele-eigendomsrechten worden geregeld;

Redelijke duur

- 10) erop toezien dat een redelijke duur van stages in de regel ten hoogste zes maanden bedraagt, behalve in gevallen waarin een langere duur is gerechtvaardigd, zoals bij interne opleidingsprogramma's voor aanwerving of stages in een andere lidstaat;
- 11) duidelijkheid verschaffen over de omstandigheden waarin en de voorwaarden waaronder een stage na afloop van de oorspronkelijke stageovereenkomst kan worden verlengd of door een nieuwe stage kan worden gevolgd;
- 12) aanmoedigen dat in de stageovereenkomst wordt vermeld dat zowel de stagiair als de stageaanbieder de overeenkomst met een opzegtermijn van twee weken kan beëindigen;

Daadwerkelijke erkenning van stages

- 13) stageaanbieders aanmoedigen via een certificaat of referentiebrief te verklaren welke kennis, vaardigheden en competenties verworven zijn;

Vereisten inzake transparantie

- 14) erop toezien dat stageaanbieders in hun vacaturemeldingen en wervingsadvertenties informatie opnemen over de voorwaarden van de stage en met name aangeven of een beloning en/of vergoeding en socialezekerheidsdekking worden aangeboden, en dat de diensten voor arbeidsvoorziening vereisten inzake transparantie toepassen en voorzien in passende loopbaanbegeleiding;

Sociale partners

- 15) de actieve betrokkenheid van sociale partners bij de tenuitvoerlegging van het kwaliteitskader voor stages bevorderen;

Grensoverschrijdende stages

- 16) grensoverschrijdende mobiliteit van stagiairs in de Europese Unie bevorderen door, onder andere, duidelijkheid te verschaffen over het nationale juridische kader voor stages op de vrije markt, duidelijke regels voor het ontvangen van stagiairs uit en het uitzenden van stagiairs naar andere lidstaten vast te stellen en administratieve formaliteiten te beperken;
- 17) het gebruik van het uitgebreide Eures-netwerk en de uitwisseling van informatie over stages via het Eures-portaal bevorderen, en de diensten voor arbeidsvoorziening aanmoedigen informatie over stagevacatures op het Eures-portaal te plaatsen;

Gebruik van Europese structuur- en investeringsfondsen

- 18) gebruikmaken van de Europese structuur- en investeringsfondsen, met name het Europees Sociaal Fonds en het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, voor de komende programmeringsperiode 2014-2020 en, voor zover van toepassing, van het Jeugdwerkgelegenheidsinitiatief om het aantal en de kwaliteit van stages te verhogen, onder andere via doeltreffende partnerschappen met alle relevante belanghebbenden;

Tenuitvoerlegging van het kwaliteitskader voor stages

- 19) het kwaliteitskader voor stages zo spoedig mogelijk doch uiterlijk eind 2014 ten uitvoer leggen;
- 20) de overheidsinstantie aanwijzen die met deze tenuitvoerlegging wordt belast en de Commissie meedelen hoe het kwaliteitskader voor stages ten uitvoer gelegd wordt;
- 21) de actieve betrokkenheid bevorderen van de diensten voor arbeidsvoorziening, onderwijsinstellingen en aanbieders van opleidingen bij de tenuitvoerlegging van het kwaliteitskader voor stages.

NEEMT ER KENNIS VAN DAT DE COMMISSIE VOORNEMENS IS:

- 22) nauwer samen te werken met de lidstaten, de sociale partners en andere belanghebbenden met het oog op een prompte uitvoering van deze aanbeveling;

- 23) toe te zien op de tenuitvoerlegging van het kwaliteitskader voor stages overeenkomstig deze aanbeveling en het effect van genomen beleidsmaatregelen te analyseren;
- 24) verslag uit te brengen over de voortgang die is geboekt bij de tenuitvoerlegging van deze aanbeveling op basis van door de lidstaten verstrekte informatie;
- 25) met de lidstaten, sociale partners, diensten voor de arbeidsbemiddeling, jongerenorganisaties en organisaties voor stagiairs samen te werken om deze aanbeveling onder de aandacht te brengen;
- 26) de lidstaten aan te moedigen en te helpen, onder andere via het bevorderen van de onderlinge uitwisseling van beste praktijken, gebruik te maken van het Europees Sociaal Fonds en het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling of andere Europese fondsen voor de programmeringsperiode 2014-2020, teneinde het aantal en de kwaliteit van stages te verhogen;
- 27) haar inspanningen ter vergroting van het aanbod van transnationale stages in het kader van het Erasmus+-programma voort te zetten;
- 28) samen met de lidstaten te werken aan het opnemen van stages in Eures en het opzetten van een speciale webpagina over nationale juridische kaders voor stages.

Gedaan te Brussel,

*Voor de Raad
De voorzitter*