

Vergaderjaar 2012–2013

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1553

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 januari 2013

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij 11 fiches aan te bieden die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche 1: Jeugdwerkgelegenheidspakket

Fiche 2: Mededeling en verordening wijziging insolventieverordening (Kamerstuk 22 112, nr. 1554)

Fiche 3: Mededeling gezonde EU-regelgeving (Kamerstuk 22 112, nr. 1555)

Fiche 4: Mededeling wegwerken grensoverschrijdende fiscale obstakels personenauto's (Kamerstuk 22 112, nr. 1556)

Fiche 5: Richtlijn uitrusting zeeschepen en intrekking richtlijn 96/98/EG (Kamerstuk 22 112, nr. 1557)

Fiche 6: Verordening handhaving van internationale handelsregels (Kamerstuk 22 112, nr. 1558)

Fiche 7: Verordening EU programma financiële verslaggeving en controle van jaarrekeningen (Kamerstuk 22 112, nr. 1559)

Fiche 8: Mededeling De Digitale Agenda voor Europa – Digitale Economische Groei (Kamerstuk 22 112, nr. 1560)

Fiche 9: Mededeling content in de digitale interne markt (Kamerstuk 22 112, nr. 1561)

Fiche 10: Herziening EU-Tabaksproductenrichtlijn (Kamerstuk 33 522, nr. 2)

Fiche 11: Mededeling ondersteuning van regionale integratie in de Maghreb (Kamerstuk 22 112, nr. 1562)

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

Fiche: Jeugdwerkgelegenheidspakket

1. Algemene gegevens

Titel voorstellen

- Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: «Jongeren aan het werk helpen».
- Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: Een kwaliteitskader voor stages
- Voorstel voor een aanbeveling van de Raad tot invoering van een jongerengarantie

Datum ontvangst Commissiedocumenten

10 december 2012

Nr. Commissiedocumenten

COM (2012) 727

COM (2012) 728

COM (2012) 729

Pre-lex

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=202212

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=202213

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=202217

Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board
n.v.t.

Behandelingstraject Raad

Raad voor Werkgelegenheid, Sociaal Beleid, Volksgezondheid en Consumentenzaken

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

2. Essentie voorstel

De Europese Commissie stelt een pakket van maatregelen voor om de lidstaten te helpen de hoge percentages jeugdwerkloosheid en sociale uitsluiting aan te pakken door jongeren banen, onderwijs en opleiding aan te bieden.

De Commissie kondigt in de mededeling «Jongeren aan het werk helpen» een viertal maatregelen aan. Voor twee van deze maatregelen heeft de Commissie een specifieke mededeling (kwaliteitskader voor stages) en een specifiek voorstel voor een Aanbeveling van de Raad (jeugdgarantie) opgesteld, waarin deze maatregelen verder worden uitgewerkt.

Kwaliteitskader voor stages

Met deze mededeling consulteert de Commissie de sociale partners op EU-niveau over het idee om een kwaliteitskader voor stages («traineeships») te ontwikkelen, om jongeren de kans te geven om in veilige omstandigheden nuttige werkervaring op te doen. De Commissie constateert namelijk dat jongeren, zeker nu de jeugdwerkloosheid zo hoog is, steeds vaker genoeg moeten nemen met een stageplaats zonder duidelijk leerinhoud, zonder sociale rechten en met een vergoeding die

onder het minimumloon ligt, en dat stagiaires soms worden gebruikt ter vervanging van bestaande vaste arbeidskrachten.

Dit kwaliteitskader voor stages («Quality Framework for Traineeships») ziet de Commissie als een aanbeveling aan de lidstaten met richtsnoeren waar stages in de lidstaten aan zouden moeten voldoen. Vervolgens kan via een Europees portal informatie van de lidstaten aan elkaar gekoppeld worden, met regelmatige updates over de beschikbaarheid van stages, maar waar ook de voorwaarden voor stages en de rechten van stagiaires in de verschillende lidstaten te vinden zijn. Zo zouden kandidaten minder lang hoeven te zoeken, en zou het matchen van kandidaten bij de stages minder lang moeten duren. Ook zou het een positief effect hebben op het toenemende aantal kandidaten voor grensoverschrijdende stages.

De aanbeveling zou wat de Commissie betreft afspraken moeten bevatten over stageovereenkomsten, de toegankelijkheid van de informatie over stages, doelstellingen en inhoud van de stages, begeleiding van de stagiaires en erkenning van de stage (stagebeoordeling), de duur van de stages, opeenvolging van stages, sociale zekerheidsvoorzieningen als ziektekosten- en arbeidsongevallenverzekering, beloningen en onkostenvergoedingen. Betrokken werkgevers, andere organisaties en overheden zouden hiertoe bovendien partnerschappen moeten aangaan om dit alles zo goed mogelijk in te richten.

Een andere optie voor EU-optreden die de Commissie ziet is het ontwikkelen van een kwaliteitskeurmerk voor gastorganisaties, onderwijsinstellingen en diensten voor arbeidsvoorzieningen of de oprichting van een informatieve website.

Op basis van artikel 154 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU) informeert en consulteert de Commissie de sociale partners over een dergelijk voornemen, voordat de Commissie met een voorstel komt. Sociale partners kunnen er vervolgens voor kiezen zelf tot een overeenkomst te komen over zo'n kader. Als de sociale partners tot een vergelijk komen over een kwaliteitskader voor stages, zal de Commissie dit in de vorm van een voorstel voor een aanbeveling voorleggen aan de Raad. Als de Europese sociale partners dit onderwerp niet verder oppakken en tot een vergelijk komen, zal de Europese Commissie in 2013 zelf een voorstel voor een dergelijke aanbeveling doen. Sociale partners hebben in een eerste ronde van consultaties hierover blijk gegeven van grote verschillen van mening.

Jeugdgarantie

In het pakket van de Commissie is een (separaat) voorstel opgenomen voor een aanbeveling van de Raad over de invoering van een jeugdgarantie. De aanbeveling wordt door de Raad met gekwalificeerde meerderheid aangenomen en is *niet* juridisch bindend voor de lidstaten. Doel ervan is ervoor te zorgen dat alle jongeren tot de leeftijd van 25 jaar binnen vier maanden nadat zij het formele onderwijs hebben verlaten of werkloos zijn geworden, een goede baan, voortgezet onderwijs, een plaats in het leerlingstelsel of een stage krijgen aangeboden.

Het idee van een jeugdgarantie op Europees niveau leeft al langere tijd. De Commissie, het Europees Parlement en het Europees Jeugdforum hebben meermaals hiertoe opgeroepen. De Europese Raad van juni 2012 heeft er bij de lidstaten op aangedrongen hun inspanningen ter bevordering van de werkgelegenheid voor jongeren op te voeren, opdat zij binnen enkele maanden nadat zij van school komen, een deugdelijk

aanbod krijgen voor een baan, voortgezet onderwijs, een plaats in het leerlingstelsel of een stage.

Doelstelling van de voorgestelde aanbeveling is de lidstaten ertoe aan te sporen sterke partnerschappen met de belanghebbenden te sluiten, vroegtijdige interventie door diensten voor arbeidsvoorziening en andere partners die jongeren ondersteunen te verzekeren, ondersteunende maatregelen te nemen met het oog op integratie in de arbeidsmarkt, optimaal gebruik te maken van het Europees Sociaal Fonds en andere structuurfondsen voor dat doel, nationale jeugdgarantieregelingen te evalueren en voortdurend te verbeteren, en deze regelingen snel in te voeren. Daarbij is oog voor de uiteenlopende situaties in lidstaten die kunnen leiden tot verschillen in de wijze waarop de regeling zal worden opgezet en verder ten uitvoer zal worden gelegd.

De Commissie geeft aan de lidstaten te kunnen ondersteunen door middel van EU-financiering uit bijvoorbeeld het ESF, door het uitwisselen van goede praktijken tussen de lidstaten te stimuleren, door op de uitvoering van jeugdgarantieregelingen toezicht te houden in het kader van het Europees semester (middels de landenspecifieke aanbevelingen) en door middel van bewustmakingsactiviteiten.

Overige maatregelen

Verder kondigt de Commissie aan dat zij een initiatief zal opstarten voor het stimuleren van werkervaringsplaatsen («apprenticeships») om de kwaliteit en het aanbod van beschikbare werkervaringsplaatsen te verbeteren door geslaagde regelingen voor werkervaringsplaatsen over de lidstaten te verspreiden, door een uitwisseling van «best practices» («European Alliance for Apprenticeships»).

Tot slot voorziet de Commissie het EURES programma (European Employment Service) meer te kunnen gaan gebruiken bij de uitvoering van de jeugdgarantie. EURES zal zich specifiek ook gaan richten op jongeren om deze aan te moedigen werk in andere lidstaten te vinden.

Ook moet EURES meer informatievoorziening bieden voor jongeren en bijvoorbeeld vacatures, stages en werkervaringsplaatsen aankondigen op de website. De Commissie geeft aan het EURES portal ook uit te willen breiden met een stageprogramma. De Commissie stelt eveneens voor EURES te willen gaan benutten om jongeren te matchen met werkervaringsplaatsen en stages. Daarnaast is de Commissie van plan om haar «Your First EURES job» initiatief uit te breiden. De Commissie vindt het belangrijk dat er snel actie genomen wordt en roept lidstaten op om hun Public Employment Service (UWV Werkbedrijf) hierop voor te bereiden.

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?

Bevoegdheid

Sociale politiek is een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (artikel 4, lid 2, onder b VWEU). De voorgestelde acties in de mededelingen en de aanbeveling richten zich op de bevordering van de werkgelegenheid zoals in Artikel 145 VWEU verwoord is. De EU heeft op dit terrein een bevoegdheid.

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

Subsidiariteit

Het subsidiariteitsoordeel luidt deels negatief, deels positief.

Het subsidiariteitsoordeel van het kabinet over het kwaliteitskader voor stages zoals in het consultatiedocument geschetst is negatief. Het kabinet is van mening dat een oplossing voor de verbetering van de mogelijkheden voor jongeren om stages te volgen een nationale of zelfs lokale aangelegenheid is en beter op die respectievelijke niveaus aangepakt kan worden. Op die manier kan beter worden aangesloten bij de wensen van werkgevers en stagiair(e)s ten aanzien van stages, evenals op de eisen vanuit de opleiding/ het Nederlandse onderwijs. Tegelijkertijd leidt een aanbeveling voor een Europees kwaliteitskader tot het risico dat het aantal beschikbare plaatsen onder druk komt te staan, waardoor een jongere moeilijker een leerbaan of stage kan vinden.

Om bovenstaande redenen ziet het kabinet geen noodzaak voor een Europese aanbeveling die de richtsnoeren waaraan stages moeten voldoen in lidstaten formuleert. De voordelen die te behalen zijn vanuit een oogpunt van de mobiliteit van stagiairs binnen de EU (een relatief kleine groep), wegens niet op tegen de nadelen en de noodzaak op nationaal en lokaal niveau maatstaven voor stages vast te stellen.

Het subsidiariteitsoordeel over het Commissie voorstel voor een aanbeveling voor een jongerengarantie luidt positief. De hoge en toenemende werkloosheid onder jongeren in meerdere lidstaten heeft, zeker ook op de langere termijn, gevolgen voor de EU als geheel. Het kabinet erkent dat de mate van jeugdwerkloosheid in diverse lidstaten een zodanig niveau heeft bereikt (het EU-gemiddelde is 27,7 procent jeugdwerkloosheid) dat een Europese aanbeveling die er bij de lidstaten op aandringt hun inspanningen ter bevordering van de werkgelegenheid voor jongeren te verbeteren, noodzakelijk is. Dit doet niet af aan het feit dat institutionele problemen op de arbeidsmarkt verschillen van lidstaat tot lidstaat en dat vraagt om beleid op nationaal niveau. Bestrijding van werkloosheid is en blijft primair een nationale of regionale aangelegenheid.

Het subsidiariteitsoordeel over de overige maatregelen in de Mededeling «Jongeren aan het werk helpen» luidt positief. Het heeft meerwaarde om de overige maatregelen op EU-niveau te nemen, omdat zij de lidstaten ondersteunen in het behalen van hun doelstellingen op het gebied van het bestrijden van jeugdwerkloosheid en complementair zijn aan nationaal beleid.

Proportionaliteit

Vanwege het negatieve subsidiariteitsoordeel inzake de mededeling «Kwaliteitskader voor stages», komt het kabinet niet toe aan beoordeling van de proportionaliteit van de aangekondigde actie van de Commissie.

Het kabinet beoordeelt de proportionaliteit van het voorstel voor een aanbeveling voor een jongerengarantie als positief. Het gaat om een juridisch niet-bindende handeling, Nederland ziet de aanbeveling als een *advies* waarbij lidstaten de volledige vrijheid op het terrein van jeugdwerkgelegenheid houden om deze door nationaal beleid invulling te geven.

Het kabinet beoordeelt de proportionaliteit van de overige maatregelen uit de Mededeling «Jongeren aan het werk helpen» als positief. De aangekondigde acties zijn niet-wetgevend en beperken zich tot het ondersteunen van de lidstaten in hun doelstellingen om de arbeidsparticipatie te verhogen en de werkgelegenheid te bevorderen.

Financiële consequenties

De beide mededelingen en het voorstel voor de aanbeveling hebben geen directe gevolgen voor de rijksbegroting, noch voor de EU-begroting, omdat deze niet bindend zijn. De Commissie geeft via deze mededeling aan hoe de lidstaten, gezien de huidige omstandigheden, op meest effectieve wijze zouden kunnen bijdragen aan de bestrijding van jeugdwerkloosheid en ook hoe daarbij de werkgelegenheidsdimensie van de Europa 2020-strategie versterkt kan worden. Het is uiteindelijk aan de lidstaten zelf om te bepalen op welke wijze dit beleidsmatig en financieel omgezet wordt. Het kabinet stelt daarbij als voorwaarde dat:

- a) lidstaten de volledige vrijheid houden op het terrein van jeugdwerkgelegenheid om de jongerengarantie door nationaal beleid invulling te geven; en
- b) dat de jeugdgarantie niet leidt tot extra uitgaven voor de rijksbegroting of een extra afdracht in de richting van de EU.

Wel moet opgemerkt worden dat door de Commissie voorgenomen herprioritering van de besteding van Europese middelen, zoals uit het Europees Sociaal Fonds, ten behoeve van maatregelen gericht op de bestrijding van jeugdwerkloosheid, ten koste kunnen gaan van andere bestaande programma's. Daarnaast is het Nederlandse standpunt t.a.v. structuurfondsen, waaronder het ESF, dat deze alleen beschikbaar zouden moeten worden gesteld voor de armste regio's in de armste lidstaten (zie Nederlandse inzet in de MFK-onderhandelingen).

Eventuele nationale financiële gevolgen dienen voorts te worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels voor budgetdiscipline. Eventuele financiële consequenties voor decentrale overheden komen conform art. 2 Financiële Verhoudingenwet ten lasten van het beleidsverantwoordelijke ministerie.

4. Nederlandse positie over de mededeling

Het kabinet onderschrijft de doelstelling van de Commissie achter deze mededeling, namelijk dat het bestrijden van jeugdwerkloosheid tot speerpunt verheven dient te worden in de EU-lidstaten. Het Nederlandse beleid, waarin een sterke focus ligt op het verder versterken van de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt (met een belangrijke rol voor beroepspraktijkvorming via leerwerkbanen en stages) het voorkomen van voortijdige schooluitval en een regionale bestrijding van jeugdwerkloosheid, blijkt relatief succesvol te zijn. De jeugdwerkloosheid in Nederland ligt beduidend onder het gemiddelde van de EU en behoort tot één van de laagste in Europa.

Kwaliteitskader voor stages

Op dit moment nog geen sprake is van een concreet Commissievoorstel maar van een consultatie van de sociale partners op EU-niveau. Het kabinet plaatst evenwel vraagtekens bij de toegevoegde waarde van een Europese aanbeveling zoals in het consultatiedocument geschetst voor stages voor mensen die hun opleiding reeds hebben afgerond. Het kabinet deelt de mening van de Commissie dat stages een belangrijke rol vervullen in het bijdragen aan een soepele transitie van het onderwijs

naar de arbeidsmarkt. Het kabinet is ook van mening dat er een duidelijke behoefte bestaat aan hoogwaardige stages.

Het kabinet is echter van mening dat de oplossing voor verbetering van de mogelijkheden voor jongeren om stages te volgen een nationale of zelfs lokale aangelegenheid is en beter op dat niveau aangepakt kan worden, en twijfelt om die reden aan de noodzaak voor een Europese regeling. De verschillen in regelgeving op dit terrein tussen de lidstaten zijn zo groot, dat een aanbeveling amper zal bijdragen aan de beoogde doelen van de Commissie, het creëren van hoogwaardige stages en verbeteren van het niveau van mobiliteit van stagiairs binnen de EU. Het kabinet signaleert ook dat het benutten van EURES voorzien wordt om het kwaliteitskader te creëren. EURES richt zich met het vrij verkeer van werknemers op regulier werk, en hierin worden stages van mensen die hun opleiding reeds hebben afgerond dus niet voorzien. De voorgestelde aanbeveling zou dus een taakuitbreiding voor het UWV vereisen en dus extra financiering en expertise vereisen.

Jongerengarantie

Het probleem van jeugdwerkloosheid in meerdere EU lidstaten is zodanig dat Europese inzet om de bestrijding hiervan tot prioriteit te verheffen gerechtvaardigd zijn. Ondanks de uiteenlopende omstandigheden in de Europese landen en het gegeven dat arbeidsmarktbeleid en de vormgeving van het stelsel van sociale zekerheid vooral een nationale aangelegenheid zijn, zal het kabinet een aanbeveling van de Raad op dit terrein niet tegenhouden.

Hoewel de jeugdwerkloosheid in Nederland in Europees perspectief redelijk laag is, loopt ook in Nederland de jeugdwerkloosheid op. Het kabinet heeft voor 2013 en 2014 al extra geld uitgetrokken voor de bestrijding van de jeugdwerkloosheid. Het kabinet ziet de aanbeveling dan ook als een ondersteuning van het eigen beleid.

Voorwaarden bij de aanbeveling voor het kabinet zijn wel dat:

- a) lidstaten de volledige vrijheid houden op het terrein van jeugdwerkgelegenheid om de jongerengarantie door nationaal beleid invulling te geven; en
- b) dat de jeugdgarantie niet leidt tot extra uitgaven voor de rijksbegroting of een extra afdracht in de richting van de EU.

In Nederland is de bestrijding van jeugdwerkloosheid veelal een decentrale verantwoordelijkheid. De arbeidsmarktregio's en penvoerende gemeenten dienen volledige vrijheid te behouden om het arbeidsmarktbeleid t.a.v. jongeren, afhankelijk van de specifieke lokale omstandigheden, vorm te kunnen blijven geven.

Het is daarnaast wenselijk dat in Europees verband nader gesproken wordt over de termijn die in de jeugdgarantie wordt genoemd. De Commissie heeft deze termijn, thans vier maanden, niet of nauwelijks nader onderbouwd. Het is algemeen bekend dat jongeren met een hoog opleidingsniveau zich uitgebreid oriënteren op de arbeidsmarkt alvorens zij een baan accepteren, zij hebben echter waarschijnlijk nauwelijks ondersteuning vanuit de overheid nodig¹.

Ten slotte is het kabinet van mening dat in een aanbeveling meer de nadruk moet worden gelegd op de eigen verantwoordelijkheid van jongeren. Naast een inspanning van de overheid, dienen jongeren vooral

¹ Zie bijvoorbeeld ROA (2012), Schoolverlaters tussen onderwijs en arbeidsmarkt 2011

ook zelf actief op zoek te zijn naar een passende opleiding of baan. Bovendien moet voorkomen worden dat een jeugdgarantie leidt tot een prikkel voor lidstaten te zoeken naar tijdelijke oplossingen, die veelal niet zullen leiden tot een duurzame verhoging van de arbeidsparticipatie onder jongeren. Het voorstel doet niet af aan de noodzaak voor veel lidstaten om structurele hervormingen door te (blijven) voeren om de huidige problemen op de arbeidsmarkt aan te pakken.

Overige maatregelen

Het kabinet is positief over de aankondiging van de Commissie dat zij een initiatief zal opstarten voor het stimuleren van werkervaringsplaatsen («apprenticeships») om de kwaliteit en het aanbod van beschikbare werkervaringsplaatsen te verbeteren door geslaagde regelingen voor werkervaringsplaatsen over de lidstaten te verspreiden («European Alliance for Apprenticeships»). Het stimuleren van het uitwisselen van «best practices» tussen de lidstaten is naar de mening van het kabinet een goede aanvulling op het beleid van de lidstaten zelf.

Het kabinet is ook positief over de ideeën van de Commissie het EURES programma (European Employment Service) meer te gaan gebruiken bij de uitvoering van de jeugdgarantie. EURES (waarvan de uitvoering in Nederland ligt bij UWV Werkbedrijf) zal zich specifiek meer gaan richten op jongeren om deze aan te moedigen werk in andere lidstaten te vinden.

Het kabinet heeft tot slot nota genomen van de plannen van de Commissie om EURES meer informatievoorziening te laten bieden voor jongeren en bijvoorbeeld vacatures, stages en werkervaringsplaatsen aan te kondigen op de website. De Commissie geeft aan het EURES portal ook uit te willen breiden met een stageprogramma. De Commissie stelt eveneens voor EURES te willen gaan benutten om jongeren te matchen met werkervaringsplaatsen en stages. Daarnaast is de Commissie van plan om haar «Your First EURES job» initiatief uit te breiden.

Gezien het feit dat in Nederland het aanbod van stages en werkervaringsplaatsen niet centraal gecoördineerd wordt, maar op lokaal niveau geregeld is, ziet het kabinet praktische problemen om op dit terrein via EURES samen te werken. De uitvoeringsinstantie voor EURES, UWV Werkbedrijf, houdt zich niet bezig met stages en werkervaringsplaatsen, en kan dus ook geen bijdrage via EURES leveren. Ook ontbreekt het juridisch kader hier momenteel voor.