

Vergaderjaar 2016–2017

**34 738**

## **EU-voorstel: Verordening Europees Solidariteitskorps COM (2017) 262**

**Nr. 2**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 juni 2017

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij een fiche, die werd opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche: Verordening Europees Solidariteitskorps

De Minister van Buitenlandse Zaken,  
A.G. Koenders

## Fiche: Verordening Europees Solidariteitskorps

### 1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*  
Voorstel voor een Verordening van het Europees parlement en de Raad tot vaststelling van het rechtskader van het Europees Solidariteitskorps en tot wijziging van de Verordeningen (EU) nr. 1288/2013, (EU) nr. 1293/2013, (EU) nr. 1303/2013, (EU) nr. 1305/2013, (EU) nr. 1306/2013 en van Besluit nr. 1313/2013/EU
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*  
30 mei 2017
- c) *Nr. Commissiedocument*  
COM (2017) 262
- d) *EUR-Lex*  
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52017PC0262>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*  
SWD (2017) 166  
SWD (2017) 167  
SWD (2017) 168
- f) *Behandelingstraject Raad*  
Onderwijs, Jeugd, Cultuur en Sportraad (OJCS)
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*  
Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
- h) *Rechtsbasis*  
Artikel 165 (4) en 166 (4) van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*  
Gewone wetgevingsprocedure
- j) *Rol Europees Parlement*  
Medebeslissing

### 2. Essentie voorstel

#### a) *Inhoud voorstel*

Met de verordening presenteert de Europese Commissie (hierna: Commissie) de juridische grondslag en eigen budgetlijn betreffende het Europees Solidariteitskorps (hierna: Solidariteitskorps). Het betreft een aanvulling op- en nadere uitwerking van de mededeling van de Commissie dd. 7 december 2016 inzake de oprichting van een Europees Solidariteitskorps.<sup>1</sup> Het Nederlands standpunt inzake deze mededeling staat verwoord in het BNC-fiche van 1 februari jl<sup>2</sup> en het BNC-fiche over het Burgerschapsrapport 2017<sup>3</sup> van 24 maart jl. Het Solidariteitskorps biedt nieuwe mogelijkheden voor jongeren om in eigen land of elders in Europa vrijwilligerswerk te doen, stage te lopen of beroepsmatig actief te zijn. Het programma vereenvoudigt onder andere de toegang voor jongeren om deel te nemen aan activiteiten door middel van een online portaal. Het Solidariteitskorps biedt volgens de Commissie kansen waar nationale regelingen niet zouden bestaan en de activiteiten kunnen bijdragen aan doelstellingen die op Europees niveau worden vastgesteld. Zo kunnen deelnemers aan het Solidariteitskorps meedoen aan een breed scala van activiteiten op gebieden als onderwijs, gezondheidszorg, maatschappelijke integratie en milieubescherming. Ten slotte kan met de introductie van het Solidariteitskorps fragmentatie van het

<sup>1</sup> COM (2016) 942

<sup>2</sup> Kamerstuk 22 112, nr. 2297

<sup>3</sup> Kamerstuk 22 112, nr. 2333

aanbod van vrijwilligerswerk, stages en tijdelijke banen in de EU worden tegengegaan.

Het Solidariteitskorps bestaat uit twee fases. In de eerste fase zijn binnen acht bestaande EU-programma's mogelijkheden voor jongeren gecreëerd om vrijwilligerswerk te doen of beroepsmatig actief te zijn. Voor deze fase geldt dat regels en voorwaarden van de betreffende EU-programma's van toepassing blijven. Omdat het een bestaand programma betreft onder een nieuwe naam, is de Commissie al in december 2016 van start gegaan met het werven van jongeren voor deelname aan het Solidariteitskorps. De tweede fase begint met de inwerkingtreding van deze verordening die gepland staat op 1 januari 2018. Voor sommige programma's – zie hoofdstuk 5a – geldt dat middelen worden overgeheveld van bestaande programma's ten gunste van het Solidariteitskorps.

Het budget wordt voor het grootste deel beschikbaar gesteld aan deelnemers van het Solidariteitskorps voor onder andere reis- en verblijfkosten. Daarnaast is budget gereserveerd voor netwerkactiviteiten, online opleidingen en taalcursussen. De nationale agentschappen die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het Solidariteitskorps ontvangen 15,3 miljoen euro voor uitvoerende taken, zie ook hoofdstuk 5a. De juridische bepalingen, die worden gepresenteerd als onderdeel van de verordening, zijn van toepassing op activiteiten die met deze middelen worden gefinancierd.

In alle deelnemende landen zal de uitvoering van het Solidariteitskorps – inclusief de beoordeling van aanvragen voor het verkrijgen van een kwaliteitslabel en de begeleiding van kwetsbare jongeren – worden belegd bij de nationale agentschappen die op dit moment al verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het jeugddeel van het Erasmus+ programma. Voor Nederland zal dit het Nationaal Jeugdinstituut (NJI) zijn.

Onder de vlag van het Solidariteitskorps kunnen jongeren vrijwilligerswerk doen of beroepsmatig actief zijn via een stage of een tijdelijke baan. Dit is mogelijk bij zowel publieke- als private organisaties die werkzaam zijn binnen solidariteitsgerelateerde sectoren.<sup>4</sup> Voor beide typen activiteiten geldt dat deze elders in de EU, maar ook in het eigen land kunnen plaatsvinden. Na succesvolle afronding ontvangen deelnemers hiervan een bewijs in de vorm van een certificaat waar onder andere activiteiten en verworven competenties op beschreven staan.

- Voor vrijwilligerswerk geldt dat jongeren dit individueel of in groepsverband kunnen doen. Individueel vrijwilligerswerk vindt plaats voor een periode van 2 tot 12 maanden. In groepsverband werken tien tot veertig jongeren uit verschillende deelnemende landen samen aan een bepaald (maatschappelijk) project voor een periode van 2 weken tot maximaal 2 maanden.
- Stageplekken zijn gebaseerd op een schriftelijke overeenkomst die een duidelijk leer- en opleidingsdeel omvat. Stages mogen geen onderdeel uitmaken van een opleiding en duren over het algemeen minimaal 2 en maximaal 6 maanden; in sommige gevallen kan een stage maximaal 12 maanden duren.

---

<sup>4</sup> Het gaat hierbij om (maatschappelijke) activiteiten op het gebied van onder andere onderwijs en opleiding, werkgelegenheid, gendergelijkheid, ondernemerschap, burgerschap en democratische participatie, milieu en natuurbescherming, klimaatactie, rampenpreventie, paraatheid en hersteloperaties, landbouw en plattelandontwikkeling, het verstrekken van voedsel en non-foodartikelen, gezondheid en welzijn, creativiteit en cultuur, sociale bijstand en welzijn, creativiteit en cultuur, lichamelijke opvoeding en sport, sociale bijstand en welzijn, de ontvangst en integratie van onderdanen van derde landen, territoriale samenwerking en cohesie.

- Voor (tijdelijke) banen geldt dat een arbeidsovereenkomst overeenkomstig nationale wet- en regelgeving wordt opgesteld. Het kan gaan om tijdelijke banen van minimaal 2 en maximaal 12 maanden. Jongeren die kiezen voor een werkproject van het Solidariteitskorps krijgen een arbeidscontract en worden voor hun werk betaald door hun werkgever in overeenstemming met de geldige nationale loonwetgeving en collectieve arbeidsovereenkomsten. Ze vallen onder de arbeidswetgeving van het land waar zij werken.

Organisaties die in het kader van het Solidariteitskorps mogelijkheden willen aanbieden, moeten aan bepaalde eisen voldoen en worden daarom gecontroleerd alvorens zij gemachtigd worden om projecten voor het Solidariteitskorps te organiseren en kandidaten voor hun projecten te selecteren en in dienst te nemen. Organisaties moeten bijvoorbeeld deskundige ondersteuning bieden aan de deelnemers en zorgdragen voor de (co)financiering van kosten rondom de plaatsingen. Tevens moeten organisaties de missie en beginselen van het Solidariteitskorps naleven. Alleen organisaties die aan de gestelde eisen voldoen, ontvangen een kwaliteitslabel waarmee ze mogelijkheden aan deelnemers kunnen aanbieden en aanspraak kunnen maken op financiële steun die vanuit de Commissie beschikbaar wordt gesteld.

#### *b) Impact assessment Commissie*

Er is geen Impact assessment uitgevoerd aangezien het Solidariteitskorps al in december 2016 door de Commissie is opgericht. Om aan de vereisten van het Financieel Reglement te voldoen is wel een ex-ante evaluatie uitgevoerd.

Uit de ex-ante evaluatie blijkt dat het van belang is om fragmentatie van het aanbod voor jongeren tegen te gaan, zodat jongeren weten waar ze terecht kunnen op het moment dat zij maatschappelijk actief willen zijn. De Commissie wil hiertoe vrijwilligerswerk en beroepsgerelateerde solidariteitsactiviteiten onder één paraplu brengen met een gedeelde kwaliteitsbenadering en meer eenvoudige en gelijke toegang voor jongeren om deel te nemen aan activiteiten. Voor dit laatste punt is speciale aandacht nodig voor jongeren in een kwetsbare positie. Tevens blijkt uit de evaluatie dat er behoefte is aan zekerheid dat verschillende plaatsingen en activiteiten daadwerkelijk bijdragen aan onvervulde maatschappelijke behoeften en dat hierbij sprake is van gemeenschappelijke kwaliteitsnormen en een gemeenschappelijk begrip van de verwerving van kennis, vaardigheden en competenties.

In de ex-ante evaluatie zijn twee opties in kaart gebracht, namelijk (1) het voortzetten van het Solidariteitskorps via bestaande programma's, zoals tijdens de eerste fase van het initiatief en (2) het ontwikkelen van een nieuw zelfstandig initiatief met eigen juridische grondslag en budgetlijn. De opties zijn kwalitatief beschreven en beoordeeld op basis van verschillende criteria, zoals toegankelijkheid en zichtbaarheid, kwaliteit en effectiviteit. Volgens de Commissie blijkt uit de evaluatie dat met de tweede optie aanzienlijk betere resultaten behaald kunnen worden, bijvoorbeeld doordat één duidelijk toegangspunt voor jongeren wordt ingericht en schaalvoordelen behaald kunnen worden met betrekking tot de administratieve afhandeling van aanvragen. Uit de evaluatie komen niet of nauwelijks nadelen naar voren, die mogelijk samenhangen met de keuze voor de tweede optie.

### 3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

#### a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Nederland vindt het van belang dat jongeren voldoende mogelijkheden krijgen om in internationaal verband ervaring op te doen en competenties te ontwikkelen met het oog op het verkrijgen van een betaalde baan. Tevens vindt Nederland het belangrijk dat jongeren bijdragen aan maatschappelijke projecten, zowel in eigen land als in het buitenland. Nederland is wel van mening dat arbeidsmarktverdringing en overige ongewenste effecten op de arbeidsmarkt moeten worden tegengegaan.

#### i) Vrijwilligerswerk

Nederland is van mening dat het werk dat door miljoenen vrijwilligers in Nederland wordt gedaan, bijdraagt aan het welzijn van mensen en van onschatbare waarde is voor de Nederlandse samenleving. Het belangrijkste kenmerk – en tevens voorwaarde voor succes – van vrijwilligerswerk is dat het vanuit een intrinsieke motivatie komt om maatschappelijk actief te zijn en/ of jezelf verder te ontwikkelen. Vrijwilligerswerk staat dus niet ten dienste van het overheidsbeleid.

Nederland vindt vrijwilligerswerk belangrijk, zolang dit naast het werk en/of school plaatsvindt. Nederlandse jongeren kunnen besluiten om gedurende een bepaalde tijd vrijwilligerswerk te doen als hoofdactiviteit, maar in dat geval dienen ze zelf te zorgen voor hun inkomen. Nederland kent kortom geen stelsel voor vrijwilligerswerk als hoofdactiviteit.<sup>5</sup> Voor uitkeringsgerechtigden geldt dat het doen van vrijwilligerswerk o.a. niet in de weg mag staan van het vinden van betaald werk. Daarom is toestemming vooraf nodig van de uitkeringsinstantie. Vrijwilligerswerk mag niet leiden tot verdringing van betaald werk.

Het nationale vrijwilligerswerkbeleid is waar mogelijk decentraal georganiseerd. Gemeenten zijn sinds de invoering van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning uit 2007 verantwoordelijk om invulling te geven aan (lokaal) vrijwilligerswerkbeleid. Gemeenten geven op verschillende manieren invulling aan hun beleidsruimte. Het beleid van de nationale overheid richt zich hoofdzakelijk op de volgende drie aspecten:

1. Het wegnemen van wettelijke knelpunten en belemmeringen die vrijwilligers ervaren;
2. Het gericht aanjagen en faciliteren van vernieuwing ten aanzien van vrijwilligerswerkbeleid;
3. Het verzamelen van kennis, informatie en goede voorbeelden over vrijwilligerswerk en vrijwilligerswerkbeleid.

Omdat Nederland het van belang acht dat jongeren voldoende mogelijkheden krijgen om in internationaal verband zinvolle ervaring op te doen, ondersteunt de Nederlandse overheid via (de financiering van) het Erasmus+ programma het bevorderen van internationaal vrijwilligerswerk en mobiliteit van jongeren. Tevens neemt Nederland, naast Oostenrijk, België, Zwitserland en Tsjechië, vanuit het Europese Europass-initiatief sinds 2009 deel aan pilots, ter ontwikkeling en implementatie van een Europees vrijwilligerscertificaat waarin de competenties en vaardigheden van de vrijwilliger worden vastgelegd.

<sup>5</sup> Dat wil zeggen dat het uitvoeren van vrijwilligerswerk – en niet bijvoorbeeld het volgen van onderwijs of het hebben van een betaalde baan – de belangrijkste activiteit is van een individu.

## ii) Stage

In het Nederlands beleid zijn stages en werkervaring in en buiten een opleiding belangrijk, omdat deze bijdragen aan het ontwikkelen van basisvaardigheden die de betrokkene nodig heeft voor een goede start op de arbeidsmarkt. Begeleiding bij het leren en ontwikkelen is daarbij relevant. In de praktijk komt het echter voor dat bij de stageplaats, en met name in de gevallen waarin de stage geen onderdeel van een opleiding is, het accent teveel ligt op het verrichten van productieve werkzaamheden en men jongeren feitelijk zonder of tegen te lage beloning arbeid laat verrichten. Om stagemisbruik tegen te gaan, heeft het kabinet in april 2016 het plan van aanpak stagemisbruik gepresenteerd, gevolgd door een brief aan de Tweede Kamer met de stand van zaken in december 2016.<sup>6 7</sup> In het plan van aanpak zijn criteria voor een stageplaats opgenomen waarin wordt benadrukt dat het leeraspect bij een stage centraal moet staan of die nu in binnen- of buitenland wordt uitgevoerd. Het Nederlandse beleid stimuleert jongeren die geen startkwalificatie<sup>8</sup> hebben behaald deze alsnog te behalen al dan niet via een leerwerkplek.

## iii) Tijdelijk werk

Activiteiten van productieve aard in het kader van werk kunnen alleen worden uitgevoerd binnen een arbeidsovereenkomst. In het geval van een arbeidsovereenkomst is het arbeidsrecht van toepassing, waaronder de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (WML) en de afspraken van de voor de sector geldende cao. Het Nederlandse beleid is erop gericht om door wet- en regelgeving de voorwaarden te scheppen voor een goed functionerende arbeidsmarkt en verdringing te voorkomen. In dat kader is het van belang dat overheidsingrijpen bijdraagt aan het realiseren van een gelijk speelveld op de arbeidsmarkt, waarbij gelijk loon voor gelijk werk op dezelfde werkplek het uitgangspunt is.

### *b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel*

Nederland heeft een positief oordeel ten aanzien van de doelstellingen van het Solidariteitskorps, maar signaleert tegelijkertijd enkele elementen die meer aandacht behoeven en waarover het kabinet, bij gebrek aan nadere uitwerking, een kritischer oordeel heeft.

Nederland ondersteunt de doelstellingen van het Solidariteitskorps, omdat het beoogt de onderlinge solidariteit, betrokkenheid en maatschappelijke participatie onder jongeren uit diverse landen in de EU te versterken. Vanuit het perspectief van jeugdwerkloosheid ziet het kabinet het voorstel als ondersteunend en als een mogelijkheid om competenties van jongeren verder te ontwikkelen. Aandachtspunt hierbij is dat arbeidsmarktverdringing en overige ongewenste effecten op de arbeidsmarkt voorkomen moeten worden. Arbeidsmarktverdringing doet zich voor wanneer betaald werk wordt vervangen door vrijwilligerswerk of stage, de arbeidsmarktpositie van jongeren verbeterd ten opzichte van andere leeftijdsgroepen en jongeren in het kader van het Solidariteitskorps werk verrichten dat anders zou zijn ingevuld door een reguliere betaalde kracht.

Nederland vindt het positief dat het initiatief toegankelijk is voor alle jongeren, ongeacht achtergrond, opleidingsniveau, competenties en eventuele beperkingen. Het biedt jongeren de kans om vanuit de EU naar

<sup>6</sup> Kamerstuk 29 544, nr. 712

<sup>7</sup> Kamerstuk 29 544, nr. 759

<sup>8</sup> Een startkwalificatie is een diploma havo, vwo, mbo niveau 2 of hoger.

een andere lidstaat te reizen en betekenisvolle ervaringen op te doen. Ten opzichte van de mededeling van 7 december 2016, constateert Nederland dat de Commissie een aantal zaken nader heeft uitgewerkt, waaronder bepalingen ten aanzien van de kwaliteit van de plaatsingen en ondersteuning aan de deelnemers. De Commissie heeft een aantal aanbevelingen van Nederland – bijvoorbeeld ten aanzien van de (wettelijk) noodzakelijk kennis en ervaring die nodig is voor de uitoefening van bepaalde beroepen en het verplicht stellen van een kwaliteitslabel voor alle deelnemende organisaties – overgenomen.

Nederland is van mening dat de verantwoordelijkheid voor vrijwilligers- en jeugdwerkgelegenheidsbeleid voornamelijk bij de lidstaten ligt. De rol van de Commissie is ondersteunend aan die van de lidstaten. Nederland is tevens van mening dat activiteiten die onder de vlag van het Solidariteitskorps plaatsvinden een duidelijke Europese toegevoegde waarde moeten hebben. Er dient minimaal sprake te zijn van uitwisseling van kennis en ervaringen tussen deelnemers uit verschillende landen. Daarom zou het voorstel van de Commissie zich moeten beperken tot vrijwilligerswerk, stages of werk over de grenzen heen. Eventueel kunnen projecten ook in het land van herkomst plaatsvinden; er dient dan minimaal sprake te zijn van samenwerking tussen jongeren uit verschillende landen uit de EU. Het is onwenselijk als dit voorstel betekent dat Nederlandse jongeren in Nederland activiteiten kunnen doen bij een Nederlandse organisatie, waarbij zij vergoedingen en ondersteuning ontvangen vanuit de Commissie. Het is namelijk ongewenst dat de activiteiten van de Commissie overlappen met diverse lopende nationale programma's en trajecten in Nederland.

Nederland is van mening dat de inzet van de jongeren niet beperkt hoeft te worden tot alleen de uitvoering van de projecten, maar zich ook kan uitstrekken tot bijvoorbeeld het opzetten en de totstandkoming van projecten en organisaties die betrokken zijn bij het korps. Tevens kunnen jongeren een rol spelen bij de verdere uitwerking van de opzet.

Voor Nederland is het van belang dat wanneer op basis van een arbeids-overeenkomst gewerkt wordt de WML en de respectievelijke cao-afspraken in acht worden genomen. Het kabinet vindt het positief dat dit in het voorstel helder is uitgewerkt.

Het Solidariteitskorps biedt nieuwe mogelijkheden om vrijwilligerswerk te doen of beroepsmatig actief te zijn ten opzichte van de *European Voluntary Service* (hierna: EVS). Het vereenvoudigt de toegang voor jongeren, richt zich meer op jongeren in een kwetsbare positie en het zet meer in op ondersteuning van jongeren vooraf, tijdens en na afloop van hun activiteiten. Het is voor Nederland overigens niet helder op welke wijze de Commissie zal trachten om specifiek jongeren met achterstanden te bereiken. In dit kader vindt Nederland het van belang dat iedereen gelijke toegang heeft tot het Solidariteitskorps en dat kwetsbare jongeren voldoende ondersteuning ontvangen om deel te kunnen nemen aan het korps, bijvoorbeeld door hen te begeleiden bij de (online-) aanmelding. Op dit moment is volgens Nederland nog onvoldoende duidelijk wie verantwoordelijk is voor de uitvoering van het programma en wat de financiële implicaties zijn van de uitvoering en toezicht op het korps. Nederland zal de Commissie om verheldering vragen.

Het is tevens niet duidelijk welke onderdelen van het reeds bestaande EVS «over gaan» in het Solidariteitskorps en welke gevolgen dit heeft voor het EVS en het Erasmus+ programma. In het voorstel staat enkel dat alle activiteiten die niet passen binnen de geografische reikwijdte van het Solidariteitskorps «achter blijven» in Erasmus+. Tevens is deze ontwik-



keling tegengesteld aan de grondgedachte bij de inrichting van Erasmus+. Het idee daarbij was dat synergie bereikt kan worden door vier onderwijsprogramma's en één jeugdprogramma bij elkaar te brengen. De synergie tussen de activiteiten van het EVS en stageprojecten in Erasmus+ aan de ene kant en de activiteiten binnen het Solidariteitskorps aan de andere kant, zal nu moeilijker bereikt kunnen worden; dat vindt Nederland een onwenselijke consequentie van het huidige voorstel. Nederland zal tevens aandacht vragen voor het belang van de positie van het lokale jongerenwerk, het niet-formeel leren en het behouden van aansluiting met de maatschappij van kwetsbare jongeren en het verhogen van de kwaliteit van dit jongerenwerk. Dit is een belangrijk onderdeel van het huidige Erasmus+ programma en mag door de huidige ontwikkelingen niet in het gedrang komen. Nederland is van mening dat, passend bij het aanbod van het Solidariteitskorps, de uitvoering en toezicht op een gepaste manier ingericht moet worden. Nederland geeft aanvullend de volgende aandachtspunten mee:

#### *Algemeen*

- De Commissie onderschrijft dat het Solidariteitskorps in geen geval mag leiden tot verdringing op de arbeidsmarkt of concurrentievervalsing. Maar uit de verordening wordt niet duidelijk op welke wijze dit kan worden voorkomen en wie hier op zal toezien. Daarbij worden veel verschillende solidariteitsactiviteiten genoemd die zowel door publieke als private partijen – met of zonder winstoogmerk – worden aangeboden indien zij in het bezit zijn van een kwaliteitslabel. Nederland is van mening dat voldoende waarborgen ingebouwd moeten worden om verdringing op de arbeidsmarkt en concurrentievervalsing tegen te gaan en is voorstander van een duidelijkere afbakening van werkzaamheden en sectoren om het risico op verdringing te verkleinen.
- Nederland vraagt de Commissie om te onderbouwen dat het Solidariteitskorps niet leidt tot concurrentievervalsing door ongelijke ondersteuning tussen deelnemende en niet-deelnemende organisaties, aangezien organisaties zonder een kwaliteitslabel niet in aanmerking komen voor de geboden facilitering en onkostenvergoeding waardoor op een goedkope manier jongeren kunnen worden ingezet.
- Gezien de focus op solidariteit vraagt Nederland zich af waarom in het wetgevend voorstel de solidariteitsactiviteiten niet worden beperkt tot specifieke sectoren of type organisaties waarvan kan worden vastgesteld dat een algemeen belang wordt gediend.
- Na afloop van deelname ontvangen deelnemers een certificaat waar onder andere activiteiten en verworven competenties op beschreven staan. Nederland acht het van belang dat gebruik gemaakt wordt van de kennis en ervaringen die in het kader van het Europass-initiatief zijn opgedaan betreffende de ontwikkeling en implementatie van een Europees vrijwilligerscertificaat.
- De meerwaarde van het initiatief voor Nederlandse jongeren is naar verwachting minder groot dan voor jongeren uit sommige andere lidstaten, omdat Nederlandse jongeren over het algemeen voldoende mogelijkheden hebben om als vrijwilliger actief te zijn of anderszins bij te dragen aan maatschappelijke activiteiten. Bovendien hebben relatief weinig Nederlandse jongeren t.o.v. het Europees gemiddelde geen betaalde baan.<sup>9</sup>
- De inzet van vrijwilligers in het kader van het Civiele Beschermingsmechanisme zou in geen geval moeten kunnen in geval van rampen en crises, omdat dergelijk werk door professionals uitgevoerd dient te worden. De primaire aandacht zou moeten uitgaan naar het goed

<sup>9</sup> Bron: Eurobarometer of the European Parliament «European Youth in 2014» (EP EB395)



functioneren van het Civiele Beschermingsmechanisme, daarbij zou voorzichtig moeten worden omgegaan met een verbreding ervan.

### *Vrijwilligerswerk*

- Deelnemers aan het Solidariteitskorps die vrijwilligerswerk doen, ontvangen hiervoor een vergoeding vanuit de Commissie. Indien deelnemers staan ingeschreven bij de Basisregistratie Personen (BRP) en indien vergoedingen boven de maximale vrijwilligersvergoeding uitkomen, is deze vergoeding belast voor de loon- en inkomstenbelasting.
- Aangezien vrijwilligerswerk binnen het Solidariteitskorps voor een relatief lange periode voltijd beslag doet op de jongere en er vergoedingen tegenover kunnen staan, is dit lastig te combineren met de verplichtingen die gelden voor het ontvangen van een uitkering.
- De Commissie moet er voor waken dat de compensatie van kosten kan worden aangemerkt als loon. Jurisprudentie uit Nederland wijst uit dat verblijfskosten kunnen worden aangemerkt als loon. In dat geval zou de rechter kunnen vaststellen dat gezien de feiten en omstandigheden sprake zou kunnen zijn van een arbeidsovereenkomst, met de daarbij behorende verplichtingen.<sup>10</sup>

### *Stages*

- Het Solidariteitskorps is expliciet niet bedoeld voor stages als onderdeel van een opleiding. Uit de handavingspraktijk van de Inspectie SZW blijkt dat bij stages buiten een opleiding al gauw sprake is van een diffuse situatie, waarin niet helder is of de stage daadwerkelijk om «leren» gaat of dat het accent ligt op het verrichten van productieve werkzaamheden. Dan komt de vraag naar voren of sprake is van misbruik van de stage en men feitelijk zonder of tegen te lage beloning arbeid laat verrichten en er verdringing is van betaald werk. Nederland zal ervoor pleiten dat in de verdere uitwerking van het Solidariteitskorps zorg wordt gedragen voor het voorkomen van stagemisbruik.
- Hoewel er in Nederland geen formele grens aan de duur van een stage is gesteld, is Nederland van mening dat de mogelijkheid om 12 maanden stage te lopen erg lang is.
- Aangeboden stageplaatsen staan waarschijnlijk ook open voor jongeren zonder startkwalificatie. Hoewel het behalen van een startkwalificatie voorop moet staan, kunnen deze stageplaatsen daaraan indirect bijdragen door het leren van nieuwe vaardigheden en opdoen van motivatie om in Nederland weer naar school te gaan. Omdat de geboden stageplaatsen als onderdeel van het korps geen onderdeel mogen uitmaken van een opleidingsprogramma, zal deelname nooit leiden tot het behalen van een startkwalificatie.

### *Tijdelijk werk*

- Er zal aandacht moeten zijn voor de gevolgen voor de aanbodszijde van arbeid, doordat deelnemers in een bevoorrechte positie worden gesteld ten opzichte van niet-deelnemers. Het is niet de bedoeling dat door de steun en onkostenvergoeding van de Commissie het voor werkgevers goedkoper en dus aantrekkelijker wordt om tijdelijk werk uit te laten voeren door deelnemers van het Solidariteitskorps ten koste van de kansen op werk van niet-deelnemers. Nederland is daarom kritisch over de legitimiteit van de ondersteuning die wordt geboden bij het vinden van tijdelijk werk.

<sup>10</sup> HR 12 oktober 2001, JAR 2001/217 en NJ 2001/635

### *c) Eerste inschatting van krachtenveld*

De Commissie heeft in de voorfase van het voorstel steun gekregen van een aantal grote lidstaten. Tijdens de Europese Raad van 15 december jl. zijn de volgende conclusies aangenomen over het tegengaan van jeugdwerkloosheid: «De Europese Raad pleit voor de voortzetting van de jongerengarantie en is verheugd over de extra steun voor het jongeren werkgelegenheidsinitiatief. Zij [*de Europese Raad*] vraagt tevens dat verder werk wordt gemaakt van de recente initiatieven van de Commissie met betrekking tot jongeren, waaronder die betreffende mobiliteit, onderwijs, de ontwikkeling van vaardigheden en het Europees Solidariteitskorps.»<sup>11</sup>

Op basis van de uitkomsten van bijeenkomsten en consultaties van de Commissie, verwachten we wel dat diverse lidstaten kritisch zullen zijn over de reikwijdte van het voorstel en de toekomst van de bestaande EVS en Erasmus+, het risico op arbeidsmarktverdringing en de mate waarin het programma erin zal slagen om kwetsbare jongeren te bereiken. De steun van lidstaten is te verklaren uit de gedeelde zorg over een generatie jongeren die geen vertrouwen meer heeft in Europese samenwerking. Het sluit aan bij verschillende nationale burgerschapsprogramma's voor jongeren (waarbij ook aandacht is voor Europabrede thema's, zoals jeugdwerkloosheid en migratie) die via het onderwijs slecht te bereiken zijn of bijvoorbeeld gericht zijn op het tegengaan van radicalisering en de integratie van vluchtelingen. Het toevoegen van een internationale dimensie aan deze nationale initiatieven maakt deze programma's mogelijk aantrekkelijker voor jongeren. Bovendien hopen sommige lidstaten met het Commissievoorstel jongeren te bereiken die nu nog niet worden bereikt met het Erasmus+ programma van de EU. Naar verwachting speelt ten slotte de relatief hoge jeugdwerkloosheid in oostelijke en zuidelijke EU-lidstaten een rol.

Het Europees parlement (hierna: EP) steunt het initiatief op hoofdlijnen, maar heeft in reacties op de eerdere mededeling aangegeven zorgpunten te hebben over deugdelijke financiering en de mogelijke consequenties voor de toekomst van EVS en Erasmus+. Het EP heeft in een recente resolutie opgenomen dat het Solidariteitskorps in geen geval ten koste mag gaan van het budget van Erasmus+ of dat van andere Europese programma's. Ook heeft het EP zorgen over mogelijk negatieve consequenties op de arbeidsmarkt en de wijze van erkenning van vaardigheden die jongeren opdoen tijdens de activiteiten in het kader van het Solidariteitskorps. Tot slot riep het EP op de beloften aan jongeren en doelstelling van het initiatief ook daadwerkelijk waar te maken bij de verdere ontwikkeling van het korps.

## **4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit**

### *a) Bevoegdheid*

Het voorstel is gebaseerd op de artikelen 165(4) en 166(4) van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). De Unie heeft een ondersteunende / aanvullende bevoegdheid op het gebied van onderwijs, beroepsopleiding en jeugd (zie art. 6, sub e, VWEU).

Op grond van artikel 165(2) VWEU is het optreden van de Unie erop gericht om de ontwikkeling van uitwisselingsprogramma's voor jongeren en jongerenwerkers te bevorderen en de deelneming van jongeren aan

<sup>11</sup> Zie conclusies van de Europese Raad van 15 december 2016, punt 18; bijlage bij Kamerstuk 21 501/20, nr. 1176.

het democratische leven van Europa aan te moedigen. Op grond van het vierde lid van artikel 165 VWEU kunnen het Europees parlement en de Raad volgens de gewone wetgevingsprocedure (na raadpleging van het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's) stimuleringsmaatregelen aannemen ter verwezenlijking van deze doelstellingen. Er mogen geen harmoniseringsmaatregelen op grond van dit artikel worden genomen.

Op grond van artikel 166(2) VWEU is het optreden van de Unie er op gericht om een beleid te ontwikkelen gericht op beroepsonderwijs. Daartoe kunnen maatregelen genomen worden om opnemings- en wederopnemingsmaatregelen op de arbeidsmarkt te bevorderen door het verbeteren van beroepsonderwijs en om de toegang tot beroepsopleidingen te vergemakkelijken en de mobiliteit van leerlingen, met name jongeren, te bevorderen. Gelet op het feit dat de verordening zich niet richt op beroepsonderwijs, wordt dit artikel tamelijk ruim geïnterpreteerd. Op grond van het vierde lid van artikel 166 VWEU kunnen het Europees parlement en de Raad volgens de gewone wetgevingsprocedure (na raadpleging van het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's) stimuleringsmaatregelen aannemen ter verwezenlijking van deze doelstellingen. Er mogen geen harmoniseringsmaatregelen op grond van dit artikel worden genomen.

Deze artikelen bieden volgens Nederland een goede rechtsbasis voor het voorstel voor een verordening van de Commissie. Ook kunnen deze artikelen rechtsbasis bieden om verordeningen 1288/2013 (Erasmus+), 1303/2013 (betreft o.a. het Europees Sociaal Fonds), voor zover dit betrekking heeft op bovenstaande doelstellingen.

#### *b) Subsidiariteit*

Nederland beoordeelt de subsidiariteit deels positief en deels negatief. Nederland acht het voorstel subsidiair wat betreft de activiteiten onder het Solidariteitskorps die een grensoverschrijdend element hebben en waarbij sprake is van uitwisseling van jongeren uit verschillende lidstaten voor het uitvoeren van vrijwilligerswerk, stage of een tijdelijke baan. Grensoverschrijdende projecten kunnen ook door iedere lidstaat georganiseerd worden, maar de toegevoegde waarde van het korps is dat de samenstelling van teams Europees georganiseerd kan worden met een geschikte en gebalanceerde mix van vrijwilligers, stagiaires en young professionals uit verschillende landen. Deze internationale uitwisseling kan op nationaal niveau niet voldoende worden bewerkstelligd. Daarnaast is de Commissie beter in staat om gelijke kwaliteitseisen ten aanzien van de internationale activiteiten op te stellen, waardoor monitoring en evaluatie Europa breed beter gestroomlijnd kan worden. Wanneer er geen grensoverschrijdend element is, is Nederland van mening dat op nationaal niveau voldoende kan worden voorzien in activiteiten op het gebied van vrijwilligerswerk, stage of een tijdelijke baan. In Nederland lopen diverse nationale programma's en trajecten om maatschappelijke participatie en vrijwilligerswerk onder jongeren te stimuleren. Wat Nederland betreft kan dit voldoende op nationaal niveau worden bereikt en zou uitoefening van bevoegdheden van de EU op dit terrein dus ook niet wenselijk zijn. Tegelijkertijd heeft Nederland begrip voor landen waar jongeren minder mogelijkheden hebben om te participeren.

#### *c) Proportionaliteit*

Nederland beoordeelt de proportionaliteit negatief. Nederland is van mening dat de Commissie in de ex-ante evaluatie onvoldoende onderbouwd heeft waarom is gekozen voor een nieuw, op zichzelf staand

programma. Voor Nederland is onvoldoende duidelijk waarom de reeds bestaande infrastructuur onvoldoende wordt geacht om verder uit te bouwen en te ontwikkelen. De Commissie zal op bovenstaande punten om verheldering worden gevraagd. Op basis van de conceptverordening wordt tevens niet duidelijk welke onderdelen van het reeds bestaande EVS «over gaan» in het Solidariteitskorps en welke gevolgen dit heeft voor het EVS, het Erasmus+ programma en het Civiele Beschermingsmechanisme. Om deze reden komt Nederland tot een negatieve beoordeling van de proportionaliteit. Nederland is daarnaast van mening dat het voorstel een beperkte aanvulling is op een reeds uitgebreid palet van initiatieven en programma's om participatie van jongeren te bevorderen, waaronder het reeds bestaande EVS.

## **5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten**

### *a) Consequenties EU-begroting*

Voor het Solidariteitskorps wordt in de verordening een aparte budgetlijn gepresenteerd. Het betreft in belangrijke mate een herallocatie van bestaande budgetten, in combinatie met de inzet van resterende begrotingsmarge.

Het totale budget van 341,5 miljoen euro is als volgt opgebouwd: 197,7 miljoen euro is afkomstig van het Erasmus+ programma, 10 miljoen euro komt van het EU-programma voor werkgelegenheid en sociale innovatie (EaSI), 6 miljoen euro van *The Union Civil Protection Mechanism*, 4,5 miljoen euro van het LIFE programma, 1,8 miljoen euro van het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling en 35 miljoen euro van het Europees Sociaal Fonds. Het resterende bedrag (86,5 miljoen) wordt gevonden in de marges. Van de totale beschikbare middelen is ongeveer 80% beschikbaar voor vrijwilligerswerk en ongeveer 20% voor beroepsgerelateerde activiteiten. Nederland is van mening dat het Solidariteitskorps niet ten koste mag gaan van het onderwijsbudget van Erasmus+. Daarnaast vindt Nederland het ongelukkig dat halverwege het Erasmus+ programma het budget wordt opengebroken ten behoeve van een nieuw initiatief.

Op basis van de gepresenteerde begroting verwacht de Commissie dat er geen extra financiering nodig is vanuit lidstaten om additionele kosten van het agentschap te dekken. De Commissie zal om zekerheid worden gevraagd dat lidstaten geen extra cofinanciering hoeven te verzorgen in lijn met de verhoogde managementfee vanuit de Commissie, zoals nu het geval is bij Erasmus+.

Nederland is van mening dat de inzet van de resterende marges zo beperkt mogelijk moet blijven en dat deze inzet moet passen bij een prudente ontwikkeling van de EU-jaarbegroting. Nederland zal dit standpunt overbrengen bij de Commissie. Nederland is daarnaast van mening dat de EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2014–2020.

### *b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden*

In het voorstel staat dat geen financiële consequenties te verwachten zijn voor de rijksoverheid en/of decentrale overheden. Op nationaal niveau zal een agentschap worden aangewezen om uitvoering te geven aan het Solidariteitskorps. Het nationaal agentschap ontvangt hiervoor een vergoeding vanuit de Europese Commissie, zie ook onder punt a).

Nederland gaat ervan uit dat deze vergoeding volledig dekkend is voor zowel de uitvoerende kosten voor de agentschappen als de managementfees. Eventuele budgettaire gevolgen voor de Nederlandse begroting worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

*c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger*

Afhankelijk van de onkosten die als onderdeel van het Solidariteitskorps voor vrijwilligerswerk, stage en tijdelijk werk worden vergoed, zou dit tot een besparing kunnen leiden voor het bedrijfsleven. De inschatting van deze besparing is pas mogelijk als de Commissie verder heeft gedefinieerd welke kosten zullen worden vergoed. Het is niet mogelijk om op basis van het voorstel van de Commissie een inschatting te maken van de financiële consequenties, maar er kunnen mogelijk kosten voor burgers optreden door verdringing op de arbeidsmarkt.

*d) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger*

Op voorhand zijn de gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten lastig te kwantificeren. De Commissie geeft aan de regeldruk tot een minimum te willen beperken. Voor de rijksoverheid en decentrale overheden zijn er geen gevolgen voor regeldruk. Voor bedrijven en burgers zijn de gevolgen beperkt. Deelnemers aan het korps zullen bij aanmelding via het online portaal enkele persoonsgegevens moeten aanleveren. Bij plaatsing moeten deelnemers additionele informatie, en wellicht een korte motivatie aanleveren. Tevens kunnen zij regeldruk ervaren bij vrijwilligerswerk in het buitenland of beroepsgerelateerde activiteiten, bijvoorbeeld bij het omzetten van verzekeringen en registratie in het land van herkomst. Organisaties moeten aan bepaalde kwaliteitseisen voldoen om aanbod te kunnen formuleren voor het Solidariteitskorps, zoals het aantoonbaar maken dat zij deskundige ondersteuning kunnen bieden aan deelnemers. Ook moeten ze aan bepaalde financiële voorwaarden voldoen.

*e) Gevolgen voor concurrentiekracht*

Mogelijk leidt dit voorstel tot (beperkte) positieve gevolgen voor de concurrentiekracht. Het doel van het voorstel is verhoging van de arbeidsparticipatie en een verbetering van de werkvaardigheden van jongeren in de EU en daarmee een vergroting van hun marktkansen. Dit zal naar verwachting de arbeidsproductiviteit verhogen en daarmee een positief effect op de concurrentiekracht hebben.

## **6. Implicaties juridisch**

*a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)*

Er zijn geen gevolgen voor nationale en decentrale regelgeving te verwachten.

*b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan*

In artikel 24 van de conceptverordening staat dat de Commissie werkprogramma's zal opstellen door middel van uitvoeringsbevoegdheden. Nederland acht dit passend binnen het huidige voorstel. De keuze voor een bevoegdheid van de Commissie om uitvoeringshandelingen vast te

stellen, ligt juridisch gezien voor de hand omdat de vaststelling van de werkprogramma's erop gericht is ervoor te zorgen dat de verordening in alle lidstaten volgens eenvormige voorwaarden wordt uitgevoerd. De keuze voor de onderzoeksprocedure acht het kabinet geschikt omdat het hier gaat om handelingen van algemene strekking (zie art. 2, lid 2, onder a van Verordening 182/2011 (de Comitologieverordening)).

*c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid*

De verordening treedt in werking vanaf 1 januari 2018. Een verordening is verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat. Nederland acht deze datum niet realistisch, gezien de aandachtspunten en bezwaren die elders in dit fiche zijn geuit.

*d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*

In het voorstel is voorzien in de financiering van het Solidariteitskorps tot en met 2020. Nederland is voorstander van een evaluatie na afloop van deze periode.

## **7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving**

De Inspectie SZW werkt risicogericht op basis van een meerjarige inspectiebrede risico- en omgevingsanalyse die jaarlijks wordt geactualiseerd en in inspectieprogramma's wordt uitgewerkt. Nieuwe ontwikkelingen, zoals de vorming van een Solidariteitskorps, worden meegenomen in de integrale risicoanalyse. Nederland wijst op de risico's van verdringing wanneer deelnemers van het Solidariteitskorps productieve arbeid verrichten zonder hiervoor (voldoende) betaald te worden conform de Nederlandse wet- en regelgeving. Op voorhand is niet te zeggen hoeveel jongeren als onderdeel van het Solidariteitskorps in Nederland aan de slag gaan, of dit tot meer meldingen bij de Inspectie SZW leidt en of er sprake zal zijn van meer overtredingen van arbeidswetten. In het geval de activiteiten in het korps leiden tot onderzoeken om vast te stellen of sprake is van een dienstbetrekking, legt dit beslag op de capaciteit van de Inspectie. Het grensoverschrijdende aspect van het Solidariteitskorps beïnvloedt het werk van de Inspectie in principe niet, aangezien alleen wordt gekeken naar wat binnen de grenzen gebeurt.

## **8. Implicaties voor ontwikkelingslanden**

Geen