

Vergaderjaar 2016–2017

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2297

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 januari 2017

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij de 6 fiches, die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche: Wijziging van de btw-richtlijn voor een tijdelijke toepassing van een algehele verleggingsregeling (Kamerstuk 22 112, nr. 2293)

Fiche: Mededeling ontwikkeling en besturing van de Europese douane-unie (Kamerstuk 22 112, nr. 2294)

Fiche: Aanpassing liquide middelen verordening (Kamerstuk 22 112, nr. 2295)

Fiche: Richtlijn Schengeninformatiesysteem (Kamerstuk 22 112, nr. 2296)

Fiche: Mededeling oprichting Europees solidariteitskorps

Fiche: Mededeling betere toepassing EU-recht (Kamerstuk 22 112, nr. 2298)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

Fiche: Mededeling oprichting Europees Solidariteitskorps

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's; een Europees Solidariteitskorps.
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
december 2016
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM (2016) 942
- d) *EUR-lex*
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1481559903052&uri=CELEX:52016DC0942>
- e) *Impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board*
Er is geen impact assessment opgesteld
- f) *Behandeltraject Raad*
Onderwijs, Jeugd, Cultuur en Sportraad
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

2. Essentie voorstel

De mededeling betreft de oprichting van een Europees Solidariteitskorps (hierna: Solidariteitskorps). Het idee achter het Solidariteitskorps is dat jonge Europeanen meer mogelijkheden krijgen om vrijwillig hulp te bieden bij sociaal-maatschappelijke activiteiten, competenties te ontwikkelen met het oog op het vinden van een nieuwe baan en internationale (werk)ervaring op te doen. De veronderstelling is dat veel jongeren graag vrijwillig willen werken voor een goed doel of voor projecten waar hun hulp een verschil kan maken.

Het Solidariteitskorps biedt jongeren van 18 tot 30 jaar de mogelijkheid om voltijds of in deeltijd vrijwilligerswerk te doen (*volunteering strand*) of beroepsgerelateerd bezig te zijn met werk, stage of leerwerkplek (*occupational strand*) ergens in de Europese Unie voor een periode van minimaal 2 en maximaal 12 maanden. Het gaat hierbij om (maatschappelijke) activiteiten op het gebied van onder andere onderwijs, gezondheidszorg, sociale- en arbeidsmarktintegratie, de bouw, de ontvangst en integratie van vluchtelingen, milieubescherming en niet-specialistische hulp bij rampen. Hiermee ondersteunen deelnemers van het Solidariteitskorps ngo's en nationale en lokale overheden bij de aanpak van uiteenlopende uitdagingen en crises. Het Solidariteitskorps staat open voor alle jongeren, ongeacht achtergrond, opleidingsniveau, competenties of beperking. Voor deelnemers die in het kader van het Solidariteitskorps vrijwilligerswerk doen, zal een vergoeding gelden. Voor de deelnemers aan een stage of leerwerkplek, zal een werkcontract volgens nationale regels afgesloten worden en zal de EU een vergoeding beschikbaar stellen, dit is conform de huidige werkwijze.

De ambitie is dat in 2020 de eerste 100.000 jonge Europeanen zich hebben aangesloten bij het Solidariteitskorps.

De oprichting van het Solidariteitskorps zal geleidelijk plaatsvinden. Sinds de lancering op 7 december 2016, kunnen jongeren hun interesse voor het programma kenbaar maken door zich te registreren op een speciaal hiervoor ingerichte website. Geïnteresseerden hebben hierbij de beschikking over online trainingen en (taal-) cursussen. Deelnemende organisaties kunnen een aanvraag indienen binnen bestaande projecten en programma's, zoals de *European Voluntary Service* (onderdeel van het Erasmus+ programma), het *Employment and Social Innovation*

programme en het *LIFE Programme*. Binnen deze projecten en programma's wordt financiële ruimte gereserveerd ten behoeve van het korps. Meer in algemene zin wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van bestaande programma's en projecten, zowel in EU-verband als bij individuele lidstaten. Nieuw in deze mededeling is de wijze van erkenning van voltooiing van het vrijwilligerswerk of de stage in de vorm van een certificaat en de mate waarin vrijwilligers worden gecompenseerd. De volgende fasen van het Solidariteitskorps worden momenteel uitgewerkt door de Commissie. Een aanvullend voorstel, inclusief juridische grondslag en eigen budgetlijn, zal naar verwachting volgen voor de zomer van 2017.

De mededeling roept lidstaten op tot het omarmen van het Solidariteitskorps en het aanmoedigen van nationale organisaties en instellingen tot het identificeren van mogelijkheden voor deelnemers en projecten.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

i. Vrijwilligerswerk

Het kabinet 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 succesvoorwaarde – van vrijwilligerswerk is dat het vanuit mensen zelf komt en vanuit een intrinsieke motivatie 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.¹ Vrijwilligerswerk in combinatie met een werkloosheidsuitkering of bijstand is in principe niet mogelijk, omdat iemand niet meer beschikbaar is voor de Nederlandse arbeidsmarkt.

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. Het merendeel van het vrijwilligerswerk vindt immers plaats binnen de lokale context, in het samenspel tussen vrijwilligers, vrijwilligersorganisatie(s), lokale instellingen, bedrijven en de lokale overheid. Gemeenten geven op verschillende manieren invulling aan hun beleidsruimte.

Wetten en regels op Europees en nationaal niveau kunnen een groot effect hebben op de lokale inzet van vrijwilligers. Het beleid van de Nederlandse 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;

¹ 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.

3. Het verzamelen van kennis, informatie en goede voorbeelden over vrijwilligerswerk en vrijwilligerswerkbeleid.

De Nederlandse overheid heeft via (de financiering van) het Erasmus+ programma een rol in het bevorderen van internationaal vrijwilligerswerk. 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.

ii. Werk, stage en leerwerkplekken (occupational strand)

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.

Er kan sprake zijn van een stage of leerwerkplek wanneer het leeraspect voorop staat. Dan is de WML niet van toepassing. Een stage kan zowel tijdens als na afronding van een opleiding plaatsvinden en mag in geen geval tot verdringing van werknemers in regulier werk leiden. In Nederland is een leerwerkplek meestal gekoppeld aan een formele opleiding in het kader van een beroepsopleiding. In het MBO gaat het om de Beroeps Begeleidende Leerweg (BBL). In dat geval werkt de leerling op basis van een arbeidscontract bij een erkend leerbedrijf voor een aantal dagen per week en gaat hij of zij één dag in de week naar school. Voor het werk ontvangt de leerling een loon op basis van ten minste het wettelijk minimumloon.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Nederland ondersteunt de doelstelling van het Solidariteitskorps, omdat het beoogt de onderlinge solidariteit, betrokkenheid en maatschappelijke participatie onder jongeren uit diverse landen te versterken, door bij te dragen aan sociale projecten. De toegevoegde waarde van een Solidariteitskorps – naast reeds bestaande initiatieven en programma's, zoals de *European Voluntary Service* – is voor het kabinet nog geen gegeven. Vanuit het perspectief van jeugdwerkloosheid ziet het kabinet het voorstel als ondersteunend en een mogelijkheid om competenties van jongeren verder te ontwikkelen. Tevens vindt Nederland het positief dat het initiatief toegankelijk is voor alle jongeren, ongeacht achtergrond, opleidingsniveau, competenties en eventuele beperkingen. Daarnaast ziet Nederland meerwaarde in het betrekken van jongeren zelf bij de eventuele uitvoering van het korps. Het biedt jongeren de kans om vanuit de EU naar een andere lidstaat te reizen en betekenisvolle ervaringen op te doen. Het Europees vrijwilligerscertificaat zal zowel de deelnemers als geïnteresseerde werkgevers kunnen ondersteunen in het vinden en toewijzen van betaald werk.

Meer in het algemeen is het kabinet 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. Het kabinet is van mening dat het van belang is om de rolverdeling tussen Commissie en lidstaten op dit terrein nauwlettend in de gaten te houden, zodat voorkomen wordt dat sprake is van (onbedoelde) uitbreiding van competenties van de Unie.

Volgens de Europese Commissie wordt het Solidariteitskorps binnen bestaande bevoegdheden, kaders en met bestaande financiële middelen uitgevoerd. De Commissie zal gevraagd worden om spoedig een verduidelijking te geven over de juridische basis. Het Solidariteitskorps mag in geen geval leiden tot verdringing op de arbeidsmarkt.

Nederland constateert dat:

- Ten opzichte van het Europees gemiddelde relatief veel Nederlandse jongeren reeds als vrijwilliger actief zijn.²
- Ten opzichte van het Europees gemiddelde relatief veel Nederlandse jongeren actief zijn binnen (sport-)verenigingen of organisaties.
- Ten opzichte van het Europees gemiddelde relatief weinig Nederlandse jongeren hebben aangegeven geïnteresseerd te zijn om elders in de EU te werken, studeren of een training te volgen.³
- Ten opzichte van het Europees gemiddelde relatief weinig jongeren geen betaalde baan hebben.⁴

Nederland constateert dat een aantal aspecten met betrekking tot de oprichting van een Solidariteitskorps nog onvoldoende is uitgewerkt, waaronder de meerwaarde ten opzichte van bestaande initiatieven, de juridische grondslag en een beschrijving van de rechten en verantwoordelijkheden van zowel deelnemende organisaties als deelnemers. In dat kader vindt het kabinet het ongewenst dat de Europese Commissie het initiatief is gestart gelijktijdig met het uitbrengen van de mededeling en benadrukt het belang van voorafgaande afstemming met lidstaten bij toekomstige soortgelijke initiatieven. Nederland zal het aanvullende voorstel voor de zomer van 2017 afwachten alvorens een definitieve positie te bepalen.

Bij de uitvoering van het Solidariteitskorps ziet Nederland op voorhand de volgende aandachtspunten:

- Vrijwilligerswerk in combinatie met een werkloosheidsuitkering of bijstand is in principe niet mogelijk. Jongeren die extra belemmeringen ondervinden om te integreren in de arbeidsmarkt (armoede of beperkingen) ontvangen volgens de mededeling extra ondersteuning. Niet helder is of deze ondersteuning komt uit Europese middelen of nationale middelen. Mogelijk kunnen deze vergoedingen als inkomsten gerekend worden en in mindering gebracht op de uitkering en/of zijn onderworpen zijn aan belastingheffingen.
- Op buitenlandse vrijwilligers die in Nederland vrijwilligerswerk doen of beroepsgerelateerd actief zijn, al dan niet als onderdeel van hun studie, is Nederlandse wet- en regelgeving van toepassing. Dat wil zeggen dat bekeken wordt of er sprake is van productieve arbeid. In dat geval moet een arbeidscontract zijn afgesloten, moeten sociale verzekeringspremies worden afgedragen en belasting worden betaald. Onhelder is hoe dit zich verhoudt met de mogelijke vergoedingen vanuit Europese middelen.
- Nederland is van mening dat organisaties die aanbod formuleren voor jongeren om vrijwilligerswerk te doen (*voluntary strand*) zich eveneens dienen te committeren aan nader te bepalen voorwaarden ten aanzien van bijvoorbeeld de kwaliteit van de (individuele) begeleiding van vrijwilligers.
- Nederland is van mening dat tot op zekere hoogte afgebakend zou moeten worden welke taken en verantwoordelijkheden vrijwillig, en

² Bijna 50% van de Nederlandse jongeren heeft de afgelopen 12 maanden vrijwilligerswerk gedaan ten opzichte van ongeveer 25% gemiddeld in de EU. Bron: Eurobarometer of the European Parliament «European Youth in 2014» (EP EB395)

³ Bron: Eurobarometer of the European Parliament «European Youth in 2014» (EP EB395)

⁴ Bron: Eurobarometer of the European Parliament «European Youth in 2014» (EP EB395)

welke beroepsgerelateerd (werk, stage en leerwerkplek) onder de vlag van het Solidariteitskorps (kunnen) worden uitgevoerd. Indien voor een gereguleerd beroep bepaalde kennis en ervaring (wettelijk) noodzakelijk is, kan dit beroep alleen door deelnemers aan het Solidariteitskorps worden uitgevoerd als zij beschikken over de gevraagde kennis en ervaring. Daarnaast moet helder zijn dat het beroepsmatig uitoefenen van vrijwilligerswerk dient te gaan om evident niet betaalde arbeid. Er mag dus geen verdringing optreden van regulier werk of sprake zijn van concurrentievervalsing.

- Voor deelnemers aan het Solidariteitskorps die in Nederland stage lopen moet erop worden toegezien dat de hiervoor geldende regels worden nageleefd zodat verdringing van betaalde arbeid wordt voorkomen. Ook als stage wordt gelopen na afronding van de opleiding moet het leeraspect voorop staan en minder de productieve arbeid. Hoewel de duur en omvang van een stage formeel niet is begrensd, heeft Nederland twijfels bij de passendheid van een stage in voltijd en voor een periode van 12 maanden.
- Nederland is van mening dat de meerwaarde van het Europese Vrijwilligerscertificaat slechts bereikt kan worden indien heldere kaders worden gesteld aan invulling en gebruik van het certificaat en acht het belangrijk de Nederlandse ervaring bij eerder genoemd pilotproject te betrekken.
- Nederland is van mening dat het initiatief niet ten koste mag gaan van Erasmus+ middelen en projecten, zie tevens onderdeel 4d.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Het voorstel is aangekondigd in de Staat van de Unie (2016)⁵ en besproken tijdens de informele Europese Raad in Bratislava afgelopen september 2016. De Europese Commissie heeft in de voorfase van het voorstel steun gekregen van een aantal grote lidstaten.

Gebaseerd op de eerste reacties in de Raad voor Onderwijs, Jeugd, Cultuur en Sport, steunen naar verwachting (vrijwel) alle lidstaten het initiatief. Door verschillende lidstaten zijn echter wel vragen gesteld over de precieze uitwerking. Kritische opmerkingen zijn gemaakt bij de onduidelijke rol van de lidstaten, de mogelijke overlap met bestaande nationale initiatieven en het op gespannen voet staan met nationale wetgeving over vrijwilligers. Verschillende lidstaten menen dat het initiatief niet ten koste mag gaan van bestaande Erasmus+ middelen en projecten. De mededeling geeft nog geen direct antwoord op deze vragen en opmerkingen.

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 Europa brede 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.

Tijdens de Europese Raad van 15 december jl. zijn de volgende conclusies aangenomen: «De Europese Raad pleit voor de voortzetting van de jongerengarantie en is verheugd over de extra steun voor het jongeren

⁵ Zie: https://ec.europa.eu/netherlands/node/2694_nl

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.»⁶

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten

a) Bevoegdheid

De mededeling bevat geen informatie over de juridische grondslag die de Europese Commissie op het oog heeft voor het Solidariteitskorps. De Europese Unie is op basis van artikel 5 van het EU-werkingsverdrag bevoegd om lidstaten te ondersteunen in het maken van beleid, met name op aspecten die grensoverschrijdend zijn. Artikel 6 lid 2 van hetzelfde verdrag ziet op de ondersteunende bevoegdheid van de Unie ten aanzien van jongeren. Het kan onder andere gaan om het bevorderen van werkgelegenheid en jeugdbeleid. In dit kader is de Europese Unie bevoegd om op dit terrein op te treden. Wat de juridische grondslag wordt, zal de Europese Commissie bekend maken tijdens een aanvullend voorstel voor de zomer van 2017. Het voorstel wordt binnen de Commissie verder uitgewerkt in samenwerking tussen de DG's van werk en onderwijs.

b) Subsidiariteit

Nederland heeft een positieve grondhouding ten opzichte van de subsidiariteit, maar heeft hierbij kritische kanttekeningen. Daarnaast wacht het kabinet het nadere voorstel van de Commissie af, alvorens een definitief standpunt in te nemen. Voor het stimuleren van vrijwilligerswerk in algemene zin, is geen rol weggelegd voor de EU. Dit betreft echter een programma met als doel om jongeren de gelegenheid te geven om in EU-verband vrijwilligerswerk te doen of beroepsgelateerd (werk, stage en leerwerkplek) actief te zijn. Voor het bereiken van dit doel biedt het meerwaarde om met andere lidstaten afspraken te maken over onder andere de inhoud van het programma en de voorwaarden waarbinnen vrijwilligerswerk en beroepsgelateerde activiteiten zullen plaatsvinden. Verder biedt het jongeren de mogelijkheid om werkervaring op te doen en in contact te komen en samen te werken met jongeren uit andere lidstaten. Hierdoor kan een positieve bijdrage geleverd worden aan het afnemen van de jeugdwerkloosheid in de EU. Daarmee heeft Europees optreden een meerwaarde ten opzichte van optreden op nationaal niveau. Anderzijds plaatst Nederland kritische kanttekeningen bij dit voorstel, zie ook 3b. Nederland is geen voorstander van uitbreiding van Europese bevoegdheden of middelen ter stimulering van vrijwilligerswerk.

c) Proportionaliteit

Nederland heeft een positieve grondhouding ten opzichte van de proportionaliteit, maar heeft hierbij kritische kanttekeningen (zie ook 3b). Daarnaast wacht het kabinet het nadere voorstel van de Commissie af, alvorens een definitief standpunt in te nemen. Het betreft in eerste instantie een voorstel waarbij volgens de Commissie gebruik wordt gemaakt van bestaande programma's, financiering en juridische kaders.

⁶ Zie conclusies van de Europese Raad van 15 december 2016, artikel 18, Kamerstuk 21 501-20, nr. 1176.

d) Financiële gevolgen

Er zal initieel gebruik worden gemaakt van financiële ruimte binnen bestaande EU-programma's en projecten. Genoemd zijn het Erasmus+ programma, *EU Employment and Social Innovation* programma, het *Asylum, Migration and Integration Fund* en *Europe for Citizens*. Nederland zal de Commissie vragen precies aan te geven wat het financieel beslag van de toekomstige voorstellen zal zijn. Onduidelijk is namelijk welke projecten eventueel geen doorgang vinden door de oprichting van het Solidariteitskorps. Hierbij is Nederland van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2014–2020 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

De mededeling van de Commissie stelt dat de informatievoorziening over en plaatsing van beroepsgerelateerde activiteiten (werk, stage en leerwerkplekken) in het kader van het Solidariteitskorps aanvullend zal worden verricht door de nationale organisaties voor arbeidsvoorziening – voor Nederland het UWV – en met name EURES. Dit punt roept onduidelijkheden op over de uitvoeringslasten voor deze aanvullende activiteiten. Nederland zal de Commissie vragen wat het (financieel) beslag is van deze aanvullende taken.

e) Gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

Niet van toepassing. De mededeling roept lidstaten enkel op tot het omarmen van het Solidariteitskorps en het aanmoedigen van nationale organisaties en instellingen tot het identificeren van mogelijkheden voor deelnemers van het Solidariteitskorps en projecten die hierbij kunnen ondersteunen.