



NOTAT

Revideret grund- og nærhedsnotat til Folketingets Europaudvalg vedr. EU-Kommissionens forslag til en rådshenstilling om en kvalitetsramme for praktikophold (traineeship)

27. januar 2014

J.nr. 2013-8911

JAIC/bik

Kommissions forslag til Rådets henstilling om en kvalitetsramme for praktikophold – KOM(2013) 857 endelig

1. Resumé

Målet med dette forslag til Rådets henstilling er at sikre, at praktikophold (traineeship) effektivt sikrer en lettere overgang fra uddannelse til arbejde og dermed forbedrer de unges beskæftigelsesegnethed. Forslaget indeholder retningslinjer, der kan sikre læringsindhold af høj kvalitet og bedre arbejdsvilkår. Det beskriver desuden, hvordan Kommissionen vil støtte medlemsstaternes indsats via EU's strukturfonde, udveksling af god praksis og overvågning. Forslaget omfatter såkaldte "praktikophold på det frie marked", dvs. praktikophold aftalt mellem en praktikant og en udbyder af praktikophold (erhvervslivet, almennyttige organisationer eller offentlige myndigheder) uden medvirken af en tredjepart, som generelt gennemføres efter afslutning af studier og/eller som led i jobsøgning.

Forslaget vurderes ikke at give anledning til ændringer i gældende dansk lovgivning.

2. Baggrund

Kommissionen har ved KOM(2013) 857 af 4. december 2013 fremsendt forslag til Rådets Henstilling om en kvalitetsramme for praktikophold. Forslaget er oversendt til Rådet den 9. december 2013 i dansk sprogversion. Forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 153, 166 og 292.

I december 2012 præsenterede Kommissionen Ungdomsbeskæftigelsespakken¹, som bl.a. omfattede høring af arbejdsmarkedets parter om en kvalitetsramme for praktikophold². Kommissionens høringer³ kortlagde ligesom flere undersøgelser en række problemer i forbindelse med brug af praktikophold i EU. Særligt to områder fremhæves:

- Utilstrækkeligt læringsindhold (dvs. praktikanter anmodes om at udføre underordnede opgaver) og
- Uacceptable arbejdsvilkår (lange arbejdstider, utilfredsstillende dækning for sundheds- og sikkerhedsrisici og erhvervsbetingede risici, ringe eller ingen løn/godtgørelse, uklar retssituation, forlænget varighed osv.).

¹ Kom(2012) 727 endelig af 5.12.2012.

² Kom(2012) 728 endelig af 5.12.2012.

³ SWD(2012) 407 endelig af 5.12.2012

Desuden fremhæves det forhold, at mange ulønnede eller dårligt lønnede praktikophold kan være et problem i forhold til lige adgang til arbejdsmarkedet og desuden skabe en tendens til at erstatte lønnede arbejdstagere med praktikanter. Endvidere får praktikanterne sommetider ikke klar besked på, om de vil få løn eller godtgørelse, eller besked om centrale arbejdsvilkår som fx syge- og ulykkesforsikring og ret til ferie. Større gennemsigtighed med hensyn til læringsindhold og arbejdsvilkår i forbindelse med praktikophold vil føre til et mere effektivt arbejdsmarked.

Den lovgivningsmæssige ramme varierer meget, både hvad angår de forskellige former for praktikophold og på tværs af medlemsstaterne. Visse medlemsstater har ingen retlig definition af praktikophold. Da der på nuværende tidspunkt ikke findes fælles regler og kvalitetskriterier generelt, kan en fælles forståelse – efter Kommissionens vurdering – af praktikophold og mindstestandarder bidrage til at understøtte medlemsstaternes politikker og regler.

Som reaktion på den meget høje ungdomsarbejdsløshed i flere medlemsstater og for at følge op på tidligere forpligtelser fremsatte Kommissionen et forslag til en henstilling om oprettelsen af en ungdomsgaranti⁴, som Rådet vedtog den 22. april 2013. I henstillingen opfordres medlemsstaterne til at sikre, at alle unge i alderen op til 25 år modtager et kvalitetstilbud om beskæftigelse, videreuddannelse, en lærlingeuddannelse eller et praktikophold, senest fire måneder efter at de er blevet arbejdsløse eller har forladt det formelle uddannelsessystem. Kvalitetskrav for praktikophold ses som afgørende for en effektiv gennemførelse af henstillingen.

3. Formål og indhold

Forslaget til Rådshenstilling skal sikre, at praktikophold giver en lettere overgang fra uddannelse til arbejde og dermed gøre unge bedre egnede til beskæftigelse.

Kommissionen foreslår, at Rådet henstiller til medlemsstaterne:

- 1) At forbedre kvaliteten af praktikophold på det frie marked, navnlig hvad angår læringsindhold og arbejdsvilkår, med henblik på at lette overgangen for unge fra uddannelse til arbejdsliv ved i deres lovgivning eller nationale praksis at vedtage følgende principper for en kvalitetsramme for praktikophold:

Indgåelse af en skriftlig praktikaftale

- 2) At kræve, at praktikophold baseres på en skriftlig aftale indgået forud for praktikopholdet mellem praktikanten og praktikudbyderen.
- 3) At sikre, at praktikaftaler omfatter læringsmål, arbejdsvilkår, angivelse af, om praktikopholdet er lønnet eller om der ydes godtgørelse til praktikanten af praktikudbyderen, parternes rettigheder og forpligtelser i henhold til gældende EU-lovgivning og national lovgivning samt varigheden af opholdet, jf. henstilling 4-12.

Læringsmål

⁴ KOM(2012) 729 endelig af 5.12.2012

- 4) At fremme bedste praksis med hensyn til læringsmål for at hjælpe unge med at erhverve praktisk erfaring og relevante færdigheder; de opgaver, som praktikant tildeles, bør bidrage til at nå disse mål.
- 5) At opfordre praktikudbydere til at udpege en mentor for praktikanter, der kan vejlede praktikanten om de opgaver, der skal udføres, og overvåge praktikantens fremskridt.

Arbejdsvilkår

- 6) At sikre, at praktikanternes rettigheder i henhold til gældende EU-lovgivning og national lovgivning samt deres arbejdsvilkår, herunder gældende grænser for den maksimale ugentlige arbejdstid, mindstekrav til daglig og ugentlig hviletid og mindstekrav vedrørende ret til ferie, overholdes.
- 7) At kræve, at praktikudbydere præciserer, hvorledes praktikanten er dækket med hensyn til syge- og ulykkesforsikring samt sygefravær.
- 8) At sikre, at praktikaftalen gør det klart, om praktikopholdet er lønnet eller om der ydes godtgørelse, og hvis det er tilfældet, lønnens og/eller godtgørelsens størrelse.

Rettigheder og pligter

- 9) At sikre, at praktikaftalen fastsætter praktikantens og praktikudbyderens rettigheder og forpligtelser, herunder evt. praktikudbyderens politikker om fortrolighed og intellektuelle ejendomsrettigheder.

Rimelig varighed

- 10) At sikre en rimelig varighed af praktikophold, der som hovedregel ikke overstiger seks måneder, undtagen i tilfælde, hvor en længere varighed er begrundet, fx interne uddannelsesprogrammer for ansættelse eller praktikophold, der gennemføres i en anden medlemsstat.
- 11) At præcisere, under hvilke omstændigheder og på hvilke betingelser et praktikophold kan forlænges eller fornyes efter udløbet af den oprindelige praktikaftale.
- 12) At tilskynde til, at det i praktikaftalen angives, at praktikanten eller praktikudbyderen kan opsige aftalen skriftligt med to ugers varsel.

Korrekt anerkendelse af praktikophold

- 13) At tilskynde praktikudbydere til ved et certifikat eller en udtalelse at attestere den viden, de færdigheder og de kompetencer, der er erhvervet under praktikopholdet.

Krav om gennemsigtighed

- 14) At sikre, at praktikudbydere i deres stillingsopslag og annoncer oplyser om vilkår og betingelser for praktikophold, navnlig om, hvorvidt det omfatter løn og/eller godtgørelse og social sikring, og at arbejdsformidlingen anvender gennemsigtighedskrav og passende karrierevejledning.

Arbejdsmarkedets parter

- 15) At sikre aktiv inddragelse af arbejdsmarkedets parter i gennemførelsen af kvalitetsrammen for praktikophold.

Grænseoverskridende praktikophold

- 16) At fremme grænseoverskridende mobilitet for praktikanter i Den Europæiske Union, bl.a. ved at afklare de nationale retlige rammer for praktikophold på det frie marked og indføre klare regler om at tage imod praktikanter fra og udsende praktikanter til andre medlemsstater og ved at begrænse de administrative formaliteter
- 17) At fremme brugen af det udvidede Eures-netværk og udveksling af oplysninger om praktikophold gennem Eures-portalen og tilskynde arbejdsformidlingerne til at oplyse om muligheder for praktikophold på Eures-portalen.

Anvendelse af EU's struktur- og investeringsfonde

- 18) At gøre brug af EU's struktur- og investeringsfonde, navnlig Den Europæiske Socialfond og Den Europæiske Fond for Regionaludvikling i den kommende programmeringsperiode for 2014-2020 samt i givet fald ungdomsbeskæftigelsesinitiativet til at øge antallet og kvaliteten af praktikophold, herunder gennem effektive partnerskaber med alle relevante aktører

Gennemførelse af en kvalitetsramme for praktikophold

- 19) At iværksætte kvalitetsrammen for praktikophold snarest muligt og senest ved udgangen af 2014
- 20) At identificere de offentlige myndigheder, der har ansvaret for denne gennemførelse, og meddele Kommissionen, hvordan kvalitetsrammen for praktikophold gennemføres
- 21) At sikre aktiv inddragelse af arbejdsformidlinger, uddannelsesinstitutioner og praktikudbydere i gennemførelsen af kvalitetsrammen for praktikophold

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet skal ikke høres. Rådshenstillingen vedtages af Rådet.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen anfører, at nærhedsprincippet finder anvendelse, idet forslaget ikke hører under EU's enekompetence. En rådshenstilling vurderes at være relevant som rammeskabende for national handling på området. Regeringen er enig i Kommissionens vurdering.

6. Gældende dansk ret

Henstillingen vurderes som udgangspunkt ikke at få konsekvenser for den regulering, der er af praktikophold i forskellige former i dag – bl.a. som led i beskæftigelsesindsatsen, trainee-forløb som del af overenskomster, ulønnet praktik, mv.

Efter gældende regler om fx virksomhedspraktik er det jobcentrene, som vurderer den rigtige indsats for den enkelte for, at personen hurtigst muligt kommer tilbage på arbejdsmarkedet. Efter kontanthjælpsreformen, som træder i kraft 1. januar 2014, skal unge med erhvervskompetencegivende uddannelse have en indsats rettet mod ordinær beskæftigelse, hvilket bl.a. kan indebære et tilbud om

virksomhedspraktik. Efter gældende regler skal jobcenteret og virksomheden aftale formålet med, indholdet i, samt varigheden og omfanget af opholdet i virksomhedspraktik.

Virksomhedspraktik gives med henblik på at afdække eller optræne personens faglige, sociale eller sproglige kompetencer eller afklare beskæftigelsesmål. For unge uden erhvervskompetencegivende uddannelse kan tilbuddet gives som led i en uddannelsesrettet indsats. Det er derfor formålet med tilbuddet, at disse personer skal kunne opnå visse færdigheder og erfaringer, som kan hjælpe dem videre.

Personer under virksomhedspraktik skal være omfattet af arbejdstidsregler, arbejdsmiljølovgivningen og lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet.

Efter gældende regler skal personer under tilbud om virksomhedspraktik modtage den ydelse, som personen er berettiget til. Dvs. primært dagpenge, kontanthjælp eller uddannelseshjælp. Arbejdsgiveren giver ikke løn eller godtgørelse.

Kommunerne er forpligtet til kvartalsvis at underrette det lokale beskæftigelsesråd om anvendelsen af virksomhedspraktik. Arbejdsmarkedets parter er derfor inddraget i forbindelse med denne underretning.

Ulønnet praktikophold og andre former for praktik i overgangen fra uddannelse til beskæftigelse er som altovervejende hovedregel omfattet af arbejdsskadelovgivningen, arbejdsmiljølovgivningen og ansættelsesbevisloven, når den unge arbejder for en arbejdsgiver og yder en arbejdsindsats af nytteværdi for arbejdsgiveren. Det er således vurderingen, at praktik i overgangen fra uddannelse til beskæftigelse er omfattet af lovgivninger, der sikrer kvalitet af praktikken og ordentlige arbejdsforhold for den unge. Ved siden af de ansættelsesretlige regler gælder aftaleloven, der også anvendes i forhold til aftaler om udførelse af arbejde mv. Efter lovens regler kan en aftale ændres eller tilsidesættes helt eller delvis, hvis det vil være urimeligt eller i strid med redelig handlemåde at gøre den gældende.

7. Konsekvenser

Som forslaget ligger nu, vurderes det ikke, at der er behov for ændringer i gældende dansk lovgivning.

Forslaget vurderes evt. at kunne medføre administrative konsekvenser for virksomhederne.

8. Høring

Henstillingen har været sendt til høring i EU-Specialudvalget for Arbejdsmarkedet og Sociale Forhold.

FTF finder, at Rådets henstilling om en kvalitetsramme for praktik bør støttes af den danske regering og ikke mindst implementeres i Danmark. FTF lægger vægt på, at henstillingens pkt. 13 understreger arbejdsmarkedets parter aktive rolle i udformningen, gennemførelsen og overvågningen af praktikordninger nationalt.

DA finder det generelt vigtigt, at virksomheder kan ansætte unge i særlige uddannelsesforhold, både i og efter afsluttet uddannelse. DA er dog noget skeptiske overfor meget regulerede og bureaukratiske rammer for disse uddannelsesophold bl.a. de meget formelle krav til en skrevet aftale om rettigheder og pligter, uddannelsesmål og uddannelseslængde. Det er meget vigtigt for DA, at der findes en balance mellem regulering og virksomhedens eget frivillige valg, ellers vil interessen falde hos virksomhederne. DA kan støtte, at arbejdsmarkedets parter involveres i det videre forløb i sagen.

KL er generelt positiv i henhold til forslaget om en kvalitetsramme for praktikpladser, der ligger i tråd med henstillingen om en ungegaranti og Kommissionens ungebeskæftigelsespakke fra 2012. KL er af den opfattelse, at kvalitetsrammen om praktikpladser er et positivt initiativ og er enige i, at det er vigtigt, at det er medlemsstaterne selv, der skal gennemføre henstilling i national praksis.

LO er positivt indstillet overfor, at Rådet kan vedtage en kvalitetsramme for praktikophold. Det foreliggende forslag indeholder ganske mange positive elementer. Det vil dog være en forudsætning for LO's støtte til kvalitetsrammen, at indførelsen af traineeforløb på overenskomstdækkede områder kun kan ske i den udstrækning, overenskomsterne giver mulighed for ulønnede traineeforløb. LO ser endvidere det ulønnede traineeforløb som et resultat af ulige forhandlingspositioner mellem et ungt arbejdssøgende menneske og en arbejdsgiver. At dette legitimeres i en henstilling tilfører ingen kvalitet til den virkelighed unge arbejdssøgende oplever, men vil kun tjene til at legitimere en urimelig situation. Endelig mener LO, at aldersgrænsen på 25 år bør sættes op til 30 år.

FA (Finanssektorens Arbejdsgivere) finder det misvisende at kalde det en kvalitetsramme for praktikpladser. Der er reelt tale om traineeansættelser. For så vidt angår traineeansættelser, har FA i standardoverenskomsten på bank-, sparekasse- og realkreditområdet bestemmelser om minimumsindplacering af trainees i overenskomstens lønsystem (§ 28) og 6 måneders ansættelse som trainee for nyuddannede finansøkonomer (§ 70). På den baggrund finder FA det uheldigt, hvis EU-lovgivningen skal gribe ind i eksisterende kollektive overenskomster. FA antager, at der med hjemmelsgrundlaget i TEUF artikel 153 er sikret respekt for, at arbejdsmarkedets parter kan indgå overenskomst om også denne gruppes løn- og ansættelsesforhold, og at indgåede kollektive aftaler respekteres.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Andre landes holdninger til forslaget kendes endnu ikke.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Virksomhedspraktik kan være et godt redskab til at styrke lediges kompetencer og muligheder for at opnå varig beskæftigelse. For unge uden en uddannelse kan praktik i en virksomhed medvirke til at afklare og motivere den unge til uddannelse ved at give den unge indblik i, hvad uddannelse på sigt kan føre til af job.

Regeringen er enig i, at det er vigtigt at sikre ordentlige rammer for praktikken og kvaliteten i praktikforløbet, så unge får et reelt udbytte af praktikken og ikke

erstatte ordinær arbejdskraft. På den måde kan et praktikophold være vejen til videre uddannelse eller varig beskæftigelse, hvilket medvirker til at nedbringe ungdomsarbejdsløsheden i EU-medlemslandene.

Henstillingen indeholder flere elementer, der allerede er en del af dansk lovgivning eller praksis på beskæftigelsesområdet, og som man fra dansk side gerne ser udbredt til medlemslandene i EU.

Henstillingen skal kunne følges under hensyntagen til nationale rammer og praksis, herunder aftaler om brug af praktik/traineeship i kollektive overenskomster.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg.