

Ambtelijke verkenning wettelijk verplichte stagevergoedingen

Den Haag, 29 januari 2025

Inhoud

1. Introductie	4
1.1 Aanleiding	4
1.1.1 Leeswijzer	4
1.2 Overwegingen voor wetgeving	4
1.2.1 Instrumentkeuze	4
1.2.2 Mogelijke wetgevingsopties	5
1.3 Belangrijke aandachtspunten bij stagevergoedingen in wetgeving	5
1.3.1 Definitie van stages en waarborgen leerelement	5
1.3.2 Beginsel van gelijke behandeling	6
1.3.3 Europese dimensie	6
2. Mogelijke doelstelling stagevergoedingen	7
3. Mogelijke invulling wetgeving aan de hand van doelstelling en inhoudelijke keuzes	8
3.1.1 De reikwijdte	8
3.1.2 De inrichting	9
3.1.3 De verplichting tot de uitkering en waarborgen naleving	11
3.2 Opties voor wetgeving	12
3.2.1 Onderwijswetgeving	13
3.2.2 Nieuwe titel Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek (BW)	14
3.2.3 Zelfstandige wet	14
3.2.3 Conclusie	14
4. Aanbod stageplekken en publiek-privaat stagefonds	16
4.1 Verwachte effect wettelijke verplichting op het aanbod stageplekken	16
4.2 Publiek-privaat stagefonds	16
4.2.1 Mogelijkheden om een publiek-privaat fonds in te richten	17
4.2.2 Afbakening subsidieregeling voor stagevergoedingen	17
4.2.3 Overwegingen uitvoering subsidieregeling	18
4.2.4 Schatting van benodigde bedragen (alleen voor het mbo mogelijk)	19
5. Verdiepende juridische analyse wetgevingsopties	20
5.1 Arbeidswetgeving	20
5.2 Burgerlijk Wetboek	20
5.3 Nieuwe titel in Boek 7 van het BW	20
5.3.1 Inrichting en reikwijdte van een titel of afdeling 'stageovereenkomsten' in het BW	21
5.3.2 Minimumstagevergoeding of recht op stagevergoedingen	21

5.3.4 Uitvoering en waarborgen naleving.....	21
5.4 Onderwijswetgeving.....	22
5.4.1 Toelichting: mogelijkheden in onderwijswetgeving.....	22
5.4.2 Inrichting en reikwijdte van de WEB.....	22
5.4.3 Inrichting en reikwijdte van de WHW.....	23
5.4.4 Mogelijkheden voor differentiatie.....	25
5.4.5 Uitvoering.....	25
5.5 Zelfstandige wetgeving in samenwerking tussen SZW en OCW.....	26
5.5.1 Inrichting van de wet.....	26
5.5.2 Reikwijdte.....	27
5.5.3 Uitvoering.....	27
5.5.4 Waarborgen naleving.....	28
5.5.5 Aandachtspunten bij het invoeren van zelfstandige wetgeving.....	28

1. Introductie

1.1 Aanleiding

Stages zijn voor veel studenten een essentieel onderdeel van hun opleiding. We spreken van een stage als iemand binnen een werkomgeving activiteiten verricht waarbij het leeraspect centraal staat. Het gaat daarbij nadrukkelijk niet om arbeid maar om leren binnen de werkomgeving. Stagiairs ontvangen regelmatig een vergoeding voor de stage, maar het is geen vanzelfsprekendheid. Lang niet elke student krijgt een passende stagevergoeding en de verschillen tussen groepen, zoals mbo-, hbo- en wo-studenten,¹ zijn groot. Dat terwijl er maatschappelijk en vanuit de politiek een breed geluid is, dat iedere student een passende stagevergoeding hoort te krijgen. In deze verkenning staat de vraag centraal wat de mogelijkheden en knelpunten zijn voor een wettelijk verplichte stagevergoeding zoals toegezegd aan de Tweede Kamer.² Daarbij wordt gekeken naar alle soorten stages die in het mbo, hbo en wo worden gelopen.³

1.1.1 Leeswijzer

In hoofdstuk 1 wordt eerst kort ingegaan op de overwegingen voor wetgeving. Vervolgens wordt ingegaan op belangrijke aandachtspunten voor wetgeving. In hoofdstuk 2 worden mogelijke doelstellingen van een stagevergoeding uiteengezet. In hoofdstuk 3 wordt vervolgens uitgewerkt hoe deze doelstelling door kan werken in wetgeving en wat de mogelijkheden zijn binnen de wetgevingsopties. In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de verwachte effecten op het aantal stageplaatsen en de mogelijkheden voor een publiek-privaat fonds. In hoofdstuk 5 zijn de uitgebreide juridische analyses te vinden.

1.2 Overwegingen voor wetgeving

Vanuit de overheid en sociale partners wordt reeds ingezet op het bevorderen van stagevergoedingen. Het Stagepact mbo 2023-2027 is gericht op het stimuleren van stagebedrijven om een stagevergoeding te geven en sociale partners afspraken te laten maken in collectieve arbeidsovereenkomsten (cao's) over stagevergoedingen, waarbij deze gelijk dienen te zijn voor het mbo, hbo en wo. De monitoring laat een lichte vooruitgang zien.⁴ Met deze aanpak ligt de verantwoordelijkheid voor stagevergoedingen bij de sociale partners. Dat is een voordeel omdat zij dan zelf invulling kunnen geven aan deze verantwoordelijkheid en er ruimte is voor sectorspecifieke afspraken. Het huidige beleid kent echter ook beperkingen. Zo kent niet elke sector een cao. Het is niet bekend hoeveel stagiairs onder een cao vallen,

¹ In maart 2025 ontving 43% van de mbo-studenten (bol) een stagevergoeding ([bron CBS](#)). Van de hbo-studenten ontvingen 75% van hen in 2023 een stagevergoeding. Voor de wo-studenten was dat 65% voor studenten die een verplichte stage liepen en 91% voor studenten die een facultatieve stage liepen (bron: Researchned; [stages in het hoger onderwijs eindrapportage](#)).

² Zoals toegezegd aan uw Kamer is in de verkenning gekeken naar de mogelijkheden voor een minimumstagevergoeding of het recht op een stagevergoeding, naar mogelijkheden voor differentiatie, naar het verwachte effect op het aantal stageplekken en de mogelijkheden voor een publiek-privaat stagefonds. (TZ202504-014 en Kamerstukken II, 2024-2025, 31524, nr. 645)

³ Stages buiten het onderwijs en stages in het voortgezet onderwijs zijn uitgesloten.

⁴ Kamerstukken II 2024-2025, 31524, nr. 638

maar voor werknemers geldt dat zij in 28,2% van de gevallen niet onder een cao vallen.⁵ Afspraken in cao's werken daarom niet door in alle sectoren, en daarmee ook niet op alle sectoren waarin stagiairs stage lopen. Ook in de sectoren waarin er wel een cao is, wordt nog lang niet altijd iets opgenomen over stagevergoedingen. In 2024 was dit bijvoorbeeld slechts in 17% van alle cao's het geval. Ook zijn de mogelijkheden om invloed uit te oefenen op deze cao-afspraken beperkt. Cao's worden afgesloten tussen werkgevers en vakbonden, stagiairs zijn hierbij niet betrokken. Ook de overheid heeft hierbij geen inhoudelijke rol.

1.2.1 Instrumentkeuze

Wanneer de wens bestaat om voor elke student een stagevergoeding te regelen, dan kunnen afdwingbare maatregelen beter passen. Wetgeving biedt de mogelijkheid om bindende regels te stellen voor stagevergoedingen. Wetgeving heeft daarbij vergaande gevolgen en kan ook onbedoelde effecten met zich mee brengen. Zo zou een verplichte stagevergoeding mogelijk kunnen leiden tot minder stageplekken. Wetgeving dient daarom enkel te worden ingezet als beargumenteerd kan worden dat wetgeving noodzakelijk en doelmatig is. Daarvoor is het van belang om eerst een politieke afweging te maken over het probleem en het beoogde doel. Vervolgens dienen de mogelijke instrumenten, en hun effecten op het beoogde doel, te worden afgewogen.

In het politieke en maatschappelijke debat is er momenteel geen eenduidige opvatting over de probleemstelling en het doel van stagevergoedingen. Daarnaast wordt beargumenteerd dat stagevergoedingen überhaupt niet nodig zouden zijn, omdat stages vaak onderdeel van een opleiding zijn. Voor andere onderdelen van de opleiding, zoals een samenwerkingsproject of een keuze-onderdeel, ontvangen studenten ook geen vergoeding. Toch is de wens voor een passende stagevergoeding voor stagiairs breed gedeeld. Mogelijke argumenten en doelstellingen die hierbij worden genoemd zijn bijvoorbeeld het bijdragen aan kansengelijkheid, het bevorderen van doorstroom naar de arbeidsmarkt, waardering voor de bijdrage van de stagiair tijdens de stage, het bijdragen aan levensonderhoud, het bieden van compensatie voor verlies van inkomsten uit een bijbaan en het verminderen van stress. Deze doelstellingen staan vaak ook niet op zichzelf; ze hangen met andere doelstellingen samen. Onderzoek geeft echter onvoldoende zicht in hoe een wettelijk verplichte stagevergoeding zich tot deze doelen verhoudt en de verwachte effecten zijn onduidelijk.⁶

1.2.2 Mogelijke wetgevingsopties

Wanneer de keuze wordt gemaakt dat afdwingbare maatregelen nodig zijn en dat wetgeving passend is, is vervolgens de vraag waar deze zouden moeten landen en hoe de wetgeving eruit zou moeten zien. In deze verkenning is gekeken naar verschillende wetgevingsopties, te weten onderwijswetgeving, arbeidsgerelateerde wetgeving, het Burgerlijk Wetboek (BW) en een nieuwe zelfstandige wet. Hierbij is geconcludeerd dat de arbeidsgerelateerde wetgeving en de huidige titels van het BW geen mogelijkheden bieden. Dit is toegelicht in hoofdstuk 5. Mogelijkheden lijken er wel te zijn in de onderwijswetgeving, het toevoegen van een nieuwe titel aan Boek 7 van het BW en een zelfstandige wet. Hierbij dient het voorbehoud te worden opgenomen dat deze opties zo ver als mogelijk binnen deze verkenning zijn uitgewerkt. Bij verdere uitwerking van specifieke opties bestaat het risico dat alsnog tegen onvoorziene beperkingen wordt aangelopen. Welke wetgevingsoptie het beste past, is afhankelijk van de beoogde invulling van de wet en de te maken inhoudelijke keuzes. Daar wordt in deze verkenning verder op ingegaan.

⁵ De Burcht Wetenschappelijk Bureau voor de Vakbeweging: Balanceren op de cao-helling. (2024)

⁶ Dialogic (2024). Verkennend Onderzoek Minimumstagevergoeding. [Onderzoek minimumstagevergoeding](#)

1.3 Belangrijke aandachtspunten bij stagevergoedingen in wetgeving

Bij de keuze voor- en de verdere uitwerking van wetgeving zijn er belangrijke aandachtspunten die relevant zijn bij het maken van verdere keuzes.

1.3.1 Definitie van stages en waarborgen leerelement

Hoewel er in wetgeving verschillende zaken omtrent stages zijn geregeld, met name in de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB),⁷ is in de wet niet volledig afgebakend wat er wel en niet onder stages wordt verstaan. Wel is er jurisprudentie over het onderscheid tussen een arbeidsovereenkomst en een stage-overeenkomst. We spreken van een stage als iemand binnen een werkomgeving activiteiten verricht waarbij het leeraspect centraal staat. Er dient daarbij duidelijk onderscheid te zijn tussen een stagiair en een werknemer, maar dit onderscheid kan soms ambigu zijn. Voormalig minister van SZW Asscher definieerde tien meest kenmerkende criteria van een stage.⁸ De Nederlandse Arbeidsinspectie kijkt naar soortgelijke kenmerken om bijvoorbeeld vast te stellen of een stagiair niet als verkapte werknemer wordt ingezet, ten behoeve van de toepasselijkheid van de arbeidswetten. Het borgen van het leerelement van de stage is afhankelijk van hoe wetgeving over stagevergoeding wordt ingericht en is een belangrijk aandachtspunt bij de uitwerking. Wetgeving zou namelijk ook als ongewenst effect kunnen hebben dat de focus van leren naar arbeid verschuift, doordat het leeraspect niet meer centraal staat maar bijvoorbeeld de bijdrage van de stagiair aan het stagebedrijf. Daarnaast is het belangrijk om bij de afbakening over stages tevens na te denken over stages in het voortgezet onderwijs en stages die door studenten uit het Caribisch Nederland worden gelopen.

1.3.2 Beginsel van gelijke behandeling

Bij het maken van wetgeving is het altijd van belang om de Grondwet of verdragsrechtelijke verplichtingen in acht te nemen. In dit geval gaat het speciaal om het beginsel van gelijke behandeling op grond van artikel 1 van de Grondwet. Dit beginsel betekent dat de overheid haar burgers in gelijke gevallen gelijk dient te behandelen. Bij elke wet moet worden nagedacht over hoe deze gelijke behandeling geborgd is en, indien er sprake is van ongelijke behandeling, wat hier een objectieve rechtvaardiging voor is. Bij het opstellen van wetgeving over stagevergoedingen is het aannemelijk dat er sprake zal zijn van situaties waarbij er bij de ene stage wel een stagevergoeding verplicht is en bij de andere niet, bijvoorbeeld omdat deze stage buiten het onderwijs om wordt gelopen. Het is essentieel om helder te beargumenteren waarom in het ene geval wel een vergoeding gewenst is en in het andere geval niet. Dat geldt ook voor de mogelijke ongelijke behandeling ten opzichte van studenten die geen stage lopen. Zij ontvangen immers geen vergoeding voor het volgen van een vak met dezelfde studiebelasting op de opleiding terwijl andere studenten dan wel een vergoeding ontvangen. Bij iedere vorm van afbakening in reikwijdte moet beargumenteerd worden waarom sprake is van een gerechtvaardigd onderscheid. Als onvoldoende onderbouwd kan worden waarom de wetgeving zich tot een specifieke groep beperkt, bestaat het risico dat de wetgeving in strijd is met de Grondwet.

1.3.3 Europese dimensie

In 2024 zijn de Richtlijn traineeships⁹ en de Raadsaanbeveling betreffende een versterkt kwaliteitskader voor stages¹⁰ door de Europese Commissie gepresenteerd. Op dit moment lopen de onderhandelingen in de Europese Raad over beide documenten.¹¹ Onderdeel van de lopende onderhandelingen is onder andere of er in de richtlijn een definitie van trainee ofwel stagiair opgenomen moet worden. De uitkomst van deze onderhandelingen kan gevolgen hebben voor het uitwerken van wetgeving rondom een verplichte

⁷ In die wet aangeduid als beroepspraktijkvorming bij erkende leerbedrijven.

⁸ [Kamervragen \(Aanhangsel\) 2013-2014, nr. 339 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen](#)

⁹ COM(2024) 132

¹⁰ COM(2024) 133

¹¹ Zie ook BNC fiche: Kamerstukken II, 2023-2024, 22112, nr. 3933

stagevergoeding. Het is raadzaam om de onderhandelingen nauwgezet te volgen. Het kan een risico zijn dat in Nederlandse wetgeving al een stagevergoeding wordt uitgewerkt, maar dat de Europese Richtlijn om een andere afbakening en reikwijdte vraagt.

2. Mogelijke doelstelling stagevergoedingen

Zoals benoemd zijn de politieke afweging over het probleem en het beoogde (normatieve) doel leidend om een keuze te kunnen maken tussen de verschillende wetgevingsopties. Om de mogelijke wetgevingsopties te wegen is gekeken naar de drie doelstellingen die het sterkste in het maatschappelijke en politieke debat naar voren komen:

1. Het uiteten van waardering voor de stagiair;
2. Het bieden van een beloning voor geleverde inzet; en
3. Tegemoetkomen in gemist inkomen omdat stagiairs naast een stage geen tijd hebben voor een (bij-)baan.

Bij het vormgeven van een wet over stagevergoedingen zal deze altijd aan meerdere doelstellingen raken. Bovenstaande drie doelstellingen staan om die reden ook niet op zichzelf en vertonen overlap, zowel onderling als met andere doelstellingen die veel worden genoemd (zoals het vergroten van kansengelijkheid of het verbeteren van de financiële positie van studenten). Hieronder worden bovenstaande drie doelstellingen verder toegelicht.

Het uiteten van waardering middels een stagevergoeding kan ertoe leiden dat stagiairs zich onderdeel van het stagebedrijf voelen. Het voelen van waardering kan daarbij positieve effecten hebben voor het welzijn van de stagiair en diens prestatie. Een stagevergoeding kan daar indirect aan bijdragen. Deze vorm van waardering kan ook door het stagebedrijf worden ingezet om stagiairs te enthousiasmeren voor het bedrijf en hen mogelijk aan zich te binden. Deze doelstelling lijkt op doelstelling 2, het bieden van een beloning voor geleverde inzet, maar kent een fundamenteel verschil. Het belonen van inzet veronderstelt immers dat er iets concreets wordt geleverd of gepresteerd waar een tegenprestatie voor geleverd wordt in de vorm van een vergoeding. Risico bij doelstelling 2 is dat het lopen van stage niet dient te gaan over het leveren van inzet of productie, maar juist gaat om het leren. In de praktijk komt het voor dat een stagiaire oneigenlijk wordt ingezet, waarbij deze in overwegende mate werkzaamheden verricht die niet in het belang zijn van de opleiding die de student volgt. In dat geval verschuift het lerend aspect naar de achtergrond en komt het verrichten van arbeid meer naar de voorgrond. Hierdoor kan er sprake zijn van

een arbeidsverhouding tussen de stagiaire en het leerbedrijf. De rechter zal uiteindelijk in een individueel geval beoordelen of hier daadwerkelijk sprake van is. Het is beleidsmatig en juridisch onwenselijk om bij stages een focus op arbeid te legitimeren en daarmee een complexe definitiekwestie ten opzichte van de arbeidsovereenkomst te creëren. Wetgeving met dit doel is daarom juridisch risicovol. Het leerelement zal in alle gevallen voorop moeten blijven staan. Wel kan bij wetgeving over stagevergoedingen gekeken worden hoe deze wetgeving een bijdrage kan leveren aan het waarborgen van het leerelement, bijvoorbeeld door een evidente link met het onderwijs te maken.

De doelstelling over het tegemoetkomen in gemist inkomen komt voort uit het argument dat stagiairs geen tijd zouden hebben om naast hun stage nog een bijbaan te hebben, waardoor het lastig kan zijn om in hun levensonderhoud te voorzien. Een stagevergoeding kan helpen om hun financiële positie te verbeteren.¹² Bij een voltijdsstudie is er in principe altijd sprake van een voltijdsstudiebelasting, ongeacht of iemand stage loopt of een vak volgt. Een stage kan er echter wel voor zorgen dat studenten minder flexibel zijn om naast hun studieverplichtingen te werken. Dit zal echter ook in andere situaties voor kunnen komen. In het huidige stelsel van studiefinanciering wordt ervan uitgegaan dat naast de overheid en (wanneer mogelijk) de ouders, ook de student zelf financieel bijdraagt aan de kosten van studie en levensonderhoud. Het is aan de student hoe deze financiële bijdrage wordt bekostigd. Dat kan via inkomen uit werk, een lening, spaargeld of door bijvoorbeeld andere keuzes te maken ten aanzien van hun woonsituatie.¹³ Studenten zouden met deze constructie in staat moeten zijn om te voorzien in hun levensonderhoud. Uit het Nibud Studentenonderzoek komt naar voren dat ongeveer 90% van de mbo, hbo en wo-studenten (gemakkelijk) rond kan komen.¹⁴ De individuele situatie van studenten kan sterk fluctueren. Het is lastig uitlegbaar als één specifieke groep studenten voor een specifiek opleidingselement aanspraak kan maken op extra financiering.

Uit bovenstaande is geconcludeerd dat doelstelling 2 en 3 beleidsmatig en juridisch onhoudbaar zijn. In het vervolg van de verkenning is daarom doelstelling 1, het uiten van waardering, als hoofddoel aangehouden. Daarbij wordt wel gekeken hoe de andere doelstellingen en gewenste positieve effecten van de wet, zoals het waarborgen van het leerelement en het vergroten van het besteedbaar inkomen, waar passend kunnen worden meegenomen.

3. Mogelijke invulling wetgeving aan de hand van doelstelling en inhoudelijke keuzes

In dit hoofdstuk wordt met inachtneming van bovenstaande doelstelling ingegaan op hoe een wet invulling kan krijgen. Daarbij wordt gekeken naar vier hoofdonderwerpen, te weten de reikwijdte (welke soorten stages zouden hieronder moeten vallen), de inrichting (wat wordt de inhoudelijke insteek), de verplichting tot de uitkering (wie zou verantwoordelijk moeten zijn voor de betaling van de vergoeding) en hoe naleving van de wet geborgd kan worden. Het gekozen hoofddoel en de keuzes op deze hoofdonderwerpen zijn uiteindelijk doorslaggevend om te komen tot de invulling van de wet en vervolgens de keuze voor een eventuele wetgevingsoptie.

¹² Stagevergoedingen worden ook vaak direct gelinkt aan het doel om de financiële positie van de student te verbeteren. Als gesteld wordt dat de financiële positie van alle studenten in het geding is, dient gekeken te worden naar maatregelen die betrekking hebben op alle studenten en niet enkel zij die stage lopen. Deze algemene doelstelling is daarom niet in deze verkenning meegenomen.

¹³ [Hoger Onderwijs-, Onderzoek- en Wetenschapsbeleid | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#)

¹⁴ [Nibud | Studentenonderzoek 2024](#)

3.1 Invulling wetgeving

Op basis van de hoofddoelstelling 'het uiten van waardering' is hieronder per onderwerp uitgewerkt hoe een wet invulling kan krijgen._

3.1.1 De reikwijdte

De eerste vraag is op welke stagiairs de wetgeving van toepassing dient te zijn. Zoals eerder genoemd is bij deze keuze het beginsel van gelijke behandeling een belangrijk aandachtspunt. Alleen stages in het kader van het vervolgonderwijs zijn onderdeel van de verkenning. Stages buiten het vervolgonderwijs zijn in deze verkenning niet meegenomen. Er zijn vier opties:

1. Alle stages die binnen het vervolgonderwijs worden gelopen¹⁵: Argument voor deze optie is dat alle stagiairs een bijdrage leveren tijdens hun stage die het waarden waard is. Ook kan het voor alle stagiairs wenselijk zijn dat zij profiteren van de andere positieve effecten, zoals het aanvullen van het inkomen. Aandachtspunt hierbij is dat hieronder ook stages vallen waarbij de student nog is ingeschreven bij de onderwijsinstelling maar de stage niet in kader van de opleiding doet en bijvoorbeeld niet begeleid wordt. Dat maakt de afbakening van stages lastiger en er bestaat een groter risico dat de focus verschuift naar arbeid, omdat de link met het onderwijs en daarmee het leerelement minder evident is.
2. Alle verplichte stages en stages die binnen het opleidingscurriculum vallen: Het gaat hierbij om alle stages waarvoor studenten punten krijgen die meetellen voor het diploma, waaronder ook stages die een keuze-onderdeel zijn. Stages die onder het keuze-onderdeel vallen zijn niet voorwaardelijk voor het behalen van de diploma. Argument voor deze optie is dat deze stages binnen de verantwoordelijkheid van zowel de minister van OCW als de onderwijsinstelling vallen. Een aandachtspunt hierbij is dat er een ongelijk speelveld kan ontstaan ten opzichte van studenten die een stage volgen buiten het curriculum om en mogelijk bereid zijn dit te doen tegen geen - of een lagere vergoeding.
3. Enkel verplichte stages: Hierbij gaat het om stages die voorwaardelijk zijn voor het behalen van de diploma. Argument hiervoor is dat studenten deze stages moeten doen, daarom is het ook van belang om voor deze stages de omstandigheden zo optimaal mogelijk te maken. Argument is ook dat deze stagiairs geen keuze hebben om geen stage te lopen. Ook hier geldt het aandachtspunt van het gelijke speelveld tussen betaalde – en niet of minder betaalde stagiaires.
4. Enkel mbo-studenten: Argument hiervoor is dat bij deze doelgroep de waardering het meeste achterblijft blijkt uit de jaarlijkse monitor naar stagevergoedingen.¹⁶ Risico bij deze optie is dat er dan een verschil ontstaat met stagairs vanuit het hbo en wo.

Daarnaast kan er gekozen worden om de reikwijdte te beperken op basis van de duur van de stages. Er kan bijvoorbeeld gesteld worden dat het vanaf een bepaalde termijn redelijk zou zijn om een vergoeding toe te kennen. Bij kortdurende oriënterende stages is een vergoeding dan niet verplicht.

Als laatste dient bij de keuze voor wetgeving in de reikwijdte gekeken te worden naar buitenlandse stages. Een wezenlijk deel van de zowel verplichte als facultatieve stages wordt immers in het buitenland gelopen. In het geval een Nederlandse student in het buitenland stageloopt, rijst de vraag of het mogelijk is een stagevergoeding wettelijk verplicht te stellen. In de praktijk blijkt dit lastig uitvoerbaar. Om de Nederlandse wetgeving ook effect te laten hebben op buitenlandse stagebedrijven dient middels een stageovereenkomst met het buitenlandse stagebedrijf het Nederlands recht van toepassing verklaard te worden op de stageovereenkomst. Indien het Nederlands recht niet van toepassing is op de buitenlandse

¹⁵Hieronder verstaan we alle stages die worden gelopen wanneer de stagiair is ingeschreven bij een instelling voor het vervolgonderwijs, dus zowel het mbo, hbo als wo. Hieronder vallen ook de stages waarvoor de student geen studiepunten krijgt, studiepunten krijgt die niet nodig zijn voor het diploma of stages waarbij geen onderwijsinstelling betrokken is.

¹⁶ [Kamerbrief over stages in het mbo, hbo en wo | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)

stageovereenkomst, is het stagebedrijf in beginsel niet gebonden aan de wettelijk verplichte stagevergoeding. Het is de vraag of buitenlandse stagebedrijven bereid zijn dit te doen, wat deze optie kwetsbaar maakt. Een andere mogelijkheid is om de onderwijsinstelling te verplichten dat zij de student enkel bij een bedrijf mag laten stage lopen waar een vergoeding wordt uitgekeerd. In dat geval kunnen studenten geen stage lopen bij een bedrijf in het buitenland wanneer deze geen vergoeding biedt. Dit kan bijvoorbeeld geregeld worden door onderwijsinstellingen te verplichten om met het stagebedrijf, en eventueel ook de student, een stageovereenkomst af te sluiten waarin een bedrag wordt opgenomen. Deze optie kent echter ook nadelen, bijvoorbeeld in het kader van administratieve lasten voor de onderwijsinstelling.

Als het niet mogelijk of uitvoerbaar blijkt om voor buitenlandse stages een stagevergoeding wettelijk te verplichten of te waarborgen, moet helder beargumenteerd worden waarom er sprake is van een gerechtvaardigd onderscheid tussen de stages in Nederland en de stages in het buitenland. Er geldt immers een mogelijk ongelijke behandeling tussen studenten die hun stage in Nederland lopen ten opzichte van studenten die de stage in het buitenland lopen.

3.1.2 De inrichting

Gelet op het doel kan de inrichting van wetgeving verschillende vormen krijgen. Het is mogelijk om een minimum bedrag op te nemen in wetgeving omdat gesteld kan worden dat dat het minste is wat elke stagiair aan waardering verdient. Ook kan er gekozen worden voor uitsluitend een recht op stagevergoeding, waarbij je meer ruimte laat om de waardering afhankelijk te maken van bijvoorbeeld de sector (via cao-afspraken) of specifieke situatie van het stagebedrijf. Er is dan geen minimumbedrag opgenomen in wetgeving. De keuze voor één van deze twee is belangrijk voor hoe de wetgeving verder wordt ingericht. Bij een minimumbedrag kan de wetgever ervoor kiezen om op voorhand te differentiëren in de bedragen in wetgeving. De opties recht op een stagevergoeding, minimumstagevergoedingen en mogelijkheden voor differentiatie worden hieronder toegelicht.

1. Recht op een stagevergoeding

In het geval van een recht op stagevergoeding wordt in wetgeving alleen benoemd dat een student recht heeft op een stagevergoeding. De invulling van de stagevergoeding zoals de hoogte van het bedrag wordt vervolgens vrij gelaten en kan worden ingevuld doordat bijvoorbeeld de student en stagebedrijf hierover afspraken maken in een stagecontract. Het voornaamste voordeel van een recht op een stagevergoeding is dat het volledige vrijheid geeft om een stagevergoeding te bieden die past bij de specifieke situatie.

Het opnemen van een recht op een stagevergoeding in wetgeving kent ook enkele nadelen. Wanneer geen minimumvergoeding is vastgelegd, kunnen de bedragen per stagiair sterk uiteenlopen. Dat leidt tot ongelijkheid tussen studenten. Bovendien zou, zonder duidelijke ondergrens, zelfs een zeer laag bedrag formeel kunnen voldoen aan de wettelijke verplichting. Dit is echter niet lijn met het beoogde doel om waardering te bieden aan de stagiair. Ook legt het ontbreken van een duidelijke wettelijke ondergrens de verantwoordelijkheid bij de student om over de hoogte van de vergoeding te onderhandelen, terwijl de student in de verhouding tot de stageaanbieder de afhankelijke en kwetsbare partij is.

2. Minimum stagevergoeding

Een minimum verplichte stagevergoeding heeft als voordeel dat er een specifiek bedrag gegarandeerd wordt. Elke stagiair heeft dan tenminste recht op een bepaald bedrag, en de onderlinge verschillen kunnen kleiner worden. Een nadeel van deze optie is dat, afhankelijk van de invulling, stagebedrijven mogelijk niet in staat of welwillend zijn om de vergoeding te betalen. Ook kan het risico bestaan dat stagebedrijven enkel nog maar het minimumbedrag uitkeren, waar zij voorheen misschien een hogere stagevergoeding betaalden. Bovenop het minimumbedrag kunnen wel aanvullende afspraken gemaakt worden,

bijvoorbeeld in cao's. Echter cao-partijen zullen mogelijk minder geneigd zijn om cao-afspraken te maken over hogere vergoedingen indien er een wettelijk minimumbedrag is vastgesteld.

Wanneer de wetgever beoogt te werken met een minimum verplichte stagevergoeding zijn er verschillende manieren om die hoogte te bepalen. De keuze voor de hoogte wordt daarbij mede bepaald door het doel achter de stagevergoeding. Als wordt uitgegaan van het uiten van waardering moet dus beargumenteerd worden welk bedrag in verhouding staat tot de waardering die geuit wenst te worden. Daarnaast is het belangrijk om vooraf bij het opnemen van een minimumvergoeding ook na te denken over indexatie, zodat deze mee kan ontwikkelen met de inflatie. In het onderzoek van Dialogic naar een minimum stagevergoeding¹⁷ werd al gesteld dat er verschillende mogelijkheden zijn die allen voor- en nadelen kennen. De hoogte vergt hierdoor een politieke afweging. Mogelijke opties zijn daarbij:

- Het meest voorkomende bedrag in cao-afspraken;
- Het huidige mediaan bedrag; of
- Een percentage van het minimumloon.

Deze opties bieden handvatten voor een richtbedrag, maar geen objectieve rechtvaardiging. De afweging zal uiteindelijk gemaakt moeten worden op politieke gronden.

Als laatste kan gekozen worden om bij een minimumstagevergoeding te bepalen dat bij cao van de wettelijke norm mag worden afgeweken (zogenaamd driekwart dwingend recht). Driekwart dwingend recht geeft cao-partijen de mogelijkheid om, in afwijking van de wettelijke regeling, eigen afspraken te maken over een vergoeding die past bij de praktijk in hun sector. Dit betekent dan dat, als er geen voorwaarden worden gesteld, bij cao ook een lagere stagevergoeding kan worden vastgesteld dan het wettelijke minimumbedrag.

3. Mogelijkheden voor differentiatie

Het toevoegen van (ruimte voor) differentiatie geeft de mogelijkheid om in verschillende gevallen, verschillende waardering te uiten. Dat kan de wetgever op voorhand doen, bijvoorbeeld door verschillende bedragen te noemen per leeftijd of te differentiëren naar aantal uren. De gedachte kan bijvoorbeeld zijn dat een stagebedrijf aan het begin van de opleiding veel bijdraagt aan de begeleiding van de student, terwijl later in de studie de student zelfstandiger werkt op de stageplek. De begeleiding kan daarmee worden gezien als een investering die het stagebedrijf ook doet vanuit waardering. Wanneer het stagebedrijf minder begeleiding hoeft te bieden kan beargumenteerd worden dat het van belang is dat zij op een andere manier waardering uiten, bijvoorbeeld via een stagevergoeding. Bij het recht op stagevergoeding kan het stagebedrijf zelf differentiëren naar de specifieke situatie of kan de sector dat doen middels cao-afspraken. Er wordt dan niet op voorhand in wetgeving differentiatie aangebracht. Bij het vastleggen van een wettelijke minimum stagevergoeding kan het wel wenselijk zijn om middels wetgeving te differentiëren.

Bij differentiatie staat voorop dat onderscheid niet discriminatoir mag zijn. Ongelijke gevallen mogen wel ongelijk worden behandeld. Het gaat er dus om in hoeverre de ene stage of stagiair van de ander verschilt. Zoals eerder aangegeven zal ook moeten worden ingegaan op de vergelijking tussen een student die geen stage loopt en degene die dat wel doet. Is hier sprake van gelijke gevallen of juist niet? Het ligt in de rede dat de beoordeling hiervan mede afhankelijk is van het doel dat de wetgever beoogt met een wettelijke stagevergoeding. Daarnaast maakt differentiatie de uitvoering van en het waarborgen van de naleving complexer. Stagebedrijven moeten namelijk onderscheid gaan maken bij het betalen van de vergoeding en een eventuele toezichthouder moet daarmee rekening houden in het toezicht.

¹⁷ Dialogic (2024). Verkennend Onderzoek Minimumstagevergoeding. [Onderzoek minimumstagevergoeding](#)

Differentiatie op basis van leeftijd, het aantal uren of opleidingssoort (mbo, hbo of wo) is relatief makkelijk aantoonbaar. Het is wel belangrijk om aandacht te hebben voor mogelijke negatieve neveneffecten, zo kan differentiatie op basis van leeftijd ervoor zorgen dat het minder aantrekkelijk is om oudere studenten aan te nemen omdat stagebedrijven hen een hogere vergoeding moeten betalen. Een onderscheid tussen opleidingssoort vergroot de ongelijkwaardigheid tussen mbo, hbo en wo.

Andere vormen van differentiatie zijn ingewikkelder. Onderscheid naar soorten stage is bijvoorbeeld erg complex. De opleiding bepaalt om wat voor een soort stage het gaat (bijvoorbeeld snuffelstage, lintstage¹⁸ of blokstage). De WEB en de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) kennen geen onderscheid naar soorten stages.¹⁹ Er zijn daardoor geen vaste definities van verschillende soorten stages. Deze blijken in de praktijk ook lastig te maken, omdat er niet altijd eenzelfde invulling wordt gehanteerd. Dat maakt het lastig uitvoerbaar. Ook differentiatie naar leerjaren is complex. Versnelde trajecten en flexibel vormgegeven onderwijs maken het soms lastig om een student in te delen in een leerjaar. Het maken van onderscheid naar leerjaren is daardoor tevens lastig uitvoerbaar en kan botsen met ambities om het onderwijs flexibeler vorm te geven.

3.1.3 De verplichting tot de uitkering en waarborgen naleving

Het belang van het uiten van waardering ligt met name binnen de relatie tussen het stagebedrijf en de stagiair. Het is daarom logisch dat het stagebedrijf belast is met de uitkering van de stagevergoeding. Vervolgens is het belangrijk om na te gaan hoe de naleving van de wetgeving geborgd kan worden en hoe de rechtsbescherming van de student eruit hoort te zien. Dat is met name van belang omdat er sprake is van afhankelijkheidsrelaties en studenten veelal de kwetsbare partij zijn. Voor hen is het vaak noodzakelijk de stage te doorlopen omdat zij de studiepunten nodig hebben. Het maakt het daarom lastig voor hen om het ontbreken van een stagevergoeding aan te kaarten of er tegenop te treden.

Bij wetgeving over stagevergoedingen kunnen partijen bij geschillen altijd naar de burgerlijke rechter, omdat het gaat om een civielrechtelijke overeenkomst. Dit kan echter een grote stap zijn voor een student. Daarom kan het ook meerwaarde hebben dat er aanvullend instrumentarium wordt ingezet om te zorgen voor naleving, bijvoorbeeld door een toezichthoudend orgaan te betrekken dat toezicht houdt op de naleving van de verplichting. Belangrijke kanttekeningen hierbij zijn dat het publiek toezicht zal zijn en dat, kijkend naar het huidige publieke toezicht, gericht zal zijn op het gedrag van het stagebedrijf en – vanwege het aantal stagebedrijven en stagiairs versus de huidige schaarse toezichtscapaciteit – risicogericht moet worden vormgegeven. Daardoor zal dit toezicht niet direct de oplossing zijn voor de individuele student die geen (volledige) stagevergoeding krijgt; die zal daarvoor zelf naar de rechter moeten stappen. Ook wordt publiek toezicht complexer naarmate de reikwijdte van de wetgeving groter is en wanneer er gedifferentieerd wordt in de wetgeving.

3.2 Opties voor wetgeving

Welke wetgevingsoptie het beste aansluit is afhankelijk van de invulling van bovenstaande onderwerpen. Zowel onderwijswetgeving, een nieuwe titel in Boek 7 van het BW als een zelfstandige wet bieden mogelijkheden en kennen beperkingen. Figuur 1 geeft een globaal beeld van de verschillende mogelijkheden en beperkingen binnen deze drie opties. In hoofdstuk 5 is een uitgebreide juridische analyse van de opties toegevoegd.

	<i>Onderwijswetgeving</i>	<i>Nieuwe titel boek 7 BW</i>	<i>Zelfstandige wet</i>
<i>Reikwijdte</i>	Enkel stages die verplicht	Alle stages waarbij een	Reikwijdte naar keuze,

¹⁸ Studenten lopen gedurende een langere periode enkele dagen per week stage.

¹⁹ In de WEB is er alleen onderscheid tussen bol en bbl, omdat bbl'ers veelal een arbeidscontract hebben is dit onderscheid hier niet meegenomen.

	zijn of onderdeel zijn van het opleidingscurriculum of een versmalling daarvan.	stageovereenkomst is afgesloten. Hiervoor moet gedefinieerd worden wat onder een stage en stagiair moet worden verstaan. Dit vereist nader onderzoek en een complex wetgevingstraject.	daardoor mogelijk alle stages. Hiervoor moet gedefinieerd worden wat onder stage en stagiair moet worden verstaan. Dit vereist nader onderzoek en een complex wetgevingstraject.
<i>Inrichting</i>	Zowel wettelijk minimum als recht op stagevergoeding mogelijk. Mogelijkheden voor differentiatie.	Recht op stagevergoeding mogelijk. Boek 7 BW ziet op bijzondere overeenkomsten tussen partijen. Hierbij is een wettelijk minimum niet gebruikelijk. Ook differentiatie is ongebruikelijk in de huidige systematiek.	Zowel wettelijk minimum als recht op stagevergoeding mogelijk. Mogelijkheden voor differentiatie.
<i>Verplichting tot uitkeren vergoeding</i>	Kan direct bij (Nederlands) stagebedrijf worden gelegd. Indirecte verplichting voor stagebedrijf ook mogelijk, hierbij heeft onderwijsinstelling ook een verantwoordelijkheid.	Verplichting tot vergoeding kan bij een van de (Nederlandse) partijen uit de overeenkomst worden gelegd (bijvoorbeeld het stagebedrijf).	Verplichting tot vergoeding kan bij alle (Nederlandse) actoren worden gelegd
<i>Waarborgen naleving</i>	Partijen kunnen bij een geschil naar de civiele rechter. IvhO houdt toezicht op naleving onderwijswetgeving, bijvoorbeeld op onderwijsinstellingen in het geval van indirecte verplichting.	Partijen kunnen bij een geschil naar de civiele rechter, toezichthoudend orgaan aanwijzen is niet mogelijk	Partijen kunnen bij een geschil naar de civiele rechter. Toezichthoudend orgaan kan worden opgericht of aangewezen.

Figuur 1

3.2.1 Onderwijswetgeving

De overheid stuurt vanwege de grondwettelijk gewaarborgde vrijheid van onderwijs in beperkte mate op het onderwijs. Zij doet dat met name om de kwaliteit van het onderwijs en de waarde van een diploma te waarborgen. Het regelen van stagevergoedingen in de WEB en WHW is in principe mogelijk, maar er dient goed beargumenteerd te worden waarom dit wordt beperkt tot de onderwijswet en daarmee stages in het kader van een opleiding. Dat geldt in het bijzonder als er ook een verantwoordelijkheid bij de onderwijsinstelling wordt gelegd. De kerntaak van de instelling is immers om kwalitatief goed onderwijs te

verzorgen, zodat de student bij zijn of haar diplomeren over bepaalde kennis en kunde beschikt.²⁰ Een stagevergoeding voor de student staat daar los van. Voor de inrichting van stagevergoeding in onderwijswetgeving is het daarom relevant om eerst te besluiten waar de verplichting tot uitkeren van de stagevergoeding ligt. Er kan allereerst een indirecte verplichting voor stagebedrijven worden overwogen. Dan wordt in onderwijswetgeving bepaald dat studenten enkel stage mogen lopen bij een stagebedrijf waar zij een vergoeding krijgen (eventueel ter hoogte van het minimum bedrag). Om dat te waarborgen kan bijvoorbeeld worden geregeld dat een onderwijsinstelling met het stagebedrijf een overeenkomst dient op te stellen waarin de stagevergoeding wordt opgenomen. Risico hierbij is dat dit extra taken gaat opleveren voor de onderwijsinstelling die ten koste gaan van haar bestedingsvrijheid ten behoeve van de kwaliteit van het primaire onderwijsproces. In dat geval dient zorgvuldig beargumenteerd te worden waarom de instellingen een rol krijgen en in hoeverre dit proportioneel en effectief is. Stageovereenkomsten zijn in de WHW niet verplicht gesteld voor hbo en wo stages. Ook dat zou dan wettelijk geregeld moeten worden.

Daarnaast kan er een directe verplichting bij stagebedrijven worden gelegd, zonder betrokkenheid van instellingen. Zoals eerder benoemd is die invulling logisch wanneer het doel van een stagevergoeding is om waardering te uiten. Van belang hier is te beseffen dat de wetgever dan afwijkt van de gebruikelijke systematiek in een onderwijswet die zich in hoofdzaak richt tot het bevoegd gezag of instellingsbestuur als normadressaat.

Voor het mbo is het ook mogelijk om de verplichte vergoeding op te nemen in het erkenningsreglement van leerbedrijven van de SBB. Daarvoor is het wel nodig de taakopvatting van de SBB te verruimen in de WEB. Deze optie ligt minder voor de hand als de wettelijk verplichte stagevergoeding ook betrekking dient te hebben op het hbo en wo. Daar is immers deze route niet mogelijk. Of daar zal een alternatieve constructie moeten worden gekozen.

In de WEB zijn stages opgenomen als verplicht onderdeel van iedere opleiding. Wetgeving in de WEB over stagevergoedingen werkt door op al deze verplichte stages. De WHW kent geen bepalingen over stages. Stages worden daar in het Onderwijs- en Examenreglement (OER) en opleidingscurriculum geregeld. Wetgeving omtrent stagevergoedingen in de WHW zou enkel doorwerken op studenten van wie de stage is opgenomen in het opleidingscurriculum. Hieronder vallen alle stages waarvan de behaalde studiepunten meetellen voor het diploma. Een deel van de vrijwillige stages, ook die waar studenten wel studiepunten voor krijgen maar die niet meetellen voor het diploma, valt buiten deze reikwijdte. Dit heeft met name effect in het hbo en wo, waar regelmatig stages worden gelopen die geen onderdeel zijn van het opleidingscurriculum. Indien gewenst kan in de onderwijswetgeving de reikwijdte ook beperkt worden tot bijvoorbeeld alleen verplichte stages of mbo-stages.

Qua inrichting is het mogelijk om zowel een minimum- als uitsluitend een recht op stagevergoedingen op te nemen. Ook kan er gedifferentieerd worden naar bijvoorbeeld leeftijd. Voor het waarborgen van de naleving van onderwijswetgeving is de Inspectie van het Onderwijs (IvO) ingesteld. Bij wetgeving over stagevergoedingen in de onderwijswetgeving zouden zij hierbij dus mogelijk een toezichthoudende rol kunnen spelen. Daarbij moet wel met een aantal zaken rekening worden gehouden. Allereerst heeft de IvO niet als wettelijke taak om toezicht op stagebedrijven te houden, waardoor dit niet aansluit bij een mogelijke beleidsmatige wens om in onderwijswetgeving een directe verplichting voor uitkering bij het stagebedrijf te leggen. Daarnaast zal de IvO enkel toezicht op de (aanwezigheid) van de stageovereenkomst kunnen houden, indien en voor zover de onderwijsinstelling daar onderdeel van is. IvO houdt dan toezicht op de rol van instelling, ze heeft geen wettelijke toezichttaak ten aanzien van het

²⁰ Dit geldt zowel voor bekostigd als niet-bekostigde instellingen. Indien een indirecte verplichting met betrekking tot stagevergoedingen wordt gelegd bij onderwijsinstellingen, is extra terughoudendheid geboden als het gaat om niet-bekostigde instellingen.

nakomen van het contract door het stagebedrijf. Toezicht is daarbij risico- of signaalgestuurd, waarbij geldt dat de IvhO in actie komt op basis van geconstateerde risico's en/of bij signalen. Dit maakt dat de wettelijke taken van de IvhO mogelijk niet aansluiten bij wat met het toezicht wordt beoogd.

3.2.2 Nieuwe titel Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek (BW)

In Boek 7 van het BW (het boek over bijzondere overeenkomsten) kan een nieuwe titel worden opgenomen gericht op stageovereenkomsten. Daarin wordt geregeld dat in het geval van stage twee partijen (bijvoorbeeld de stagiair en het stagebedrijf) een overeenkomst dienen af te sluiten en daarbij een stagevergoeding dienen op te nemen. Deze optie biedt mogelijkheden, maar enkel als de wetgever beoogt om een recht op stagevergoeding te regelen en niet een minimumbedrag of op voorhand wil differentiëren in bedragen. Dat laatste sluit niet aan bij de systematiek van het BW. Ten opzichte van de onderwijswetgeving kan er in het BW gekozen worden voor een bredere reikwijdte, zoals voor alle stages die in het kader van het onderwijs worden gelopen. Nadeel is dat als er wordt gekozen voor verbreding naar alle stagiairs, er binnen deze wetgevingsoptie geen evidente link met de opleiding is. Er kan ook gekozen worden voor het beperken van de reikwijdte, bijvoorbeeld naar enkel verplichte stages. De overeenkomst wordt altijd tussen twee partijen afgesloten en het ligt het meest voor de hand als het daarbij om het stagebedrijf en de stagiair gaat, de onderwijsinstelling is dan geen betrokken partij. Daardoor is er een groter risico dat de focus van de stage van leren naar arbeid verschuift. In dat geval is er sprake van oneigenlijke inzet. Het is daarom cruciaal dat er binnen deze wetgevingsoptie heldere definities komen van stages, stagiairs, stagevergoeding en stagebedrijven. Dat is een ingewikkeld proces en dient zorgvuldig te worden gedaan om ongewenste effecten te beperken. Als laatste is het in het BW niet mogelijk om een toezichthouder aan te wijzen en kunnen partijen met geschillen naar de civiele rechter, dat kan mogelijk als onwenselijk worden geacht.

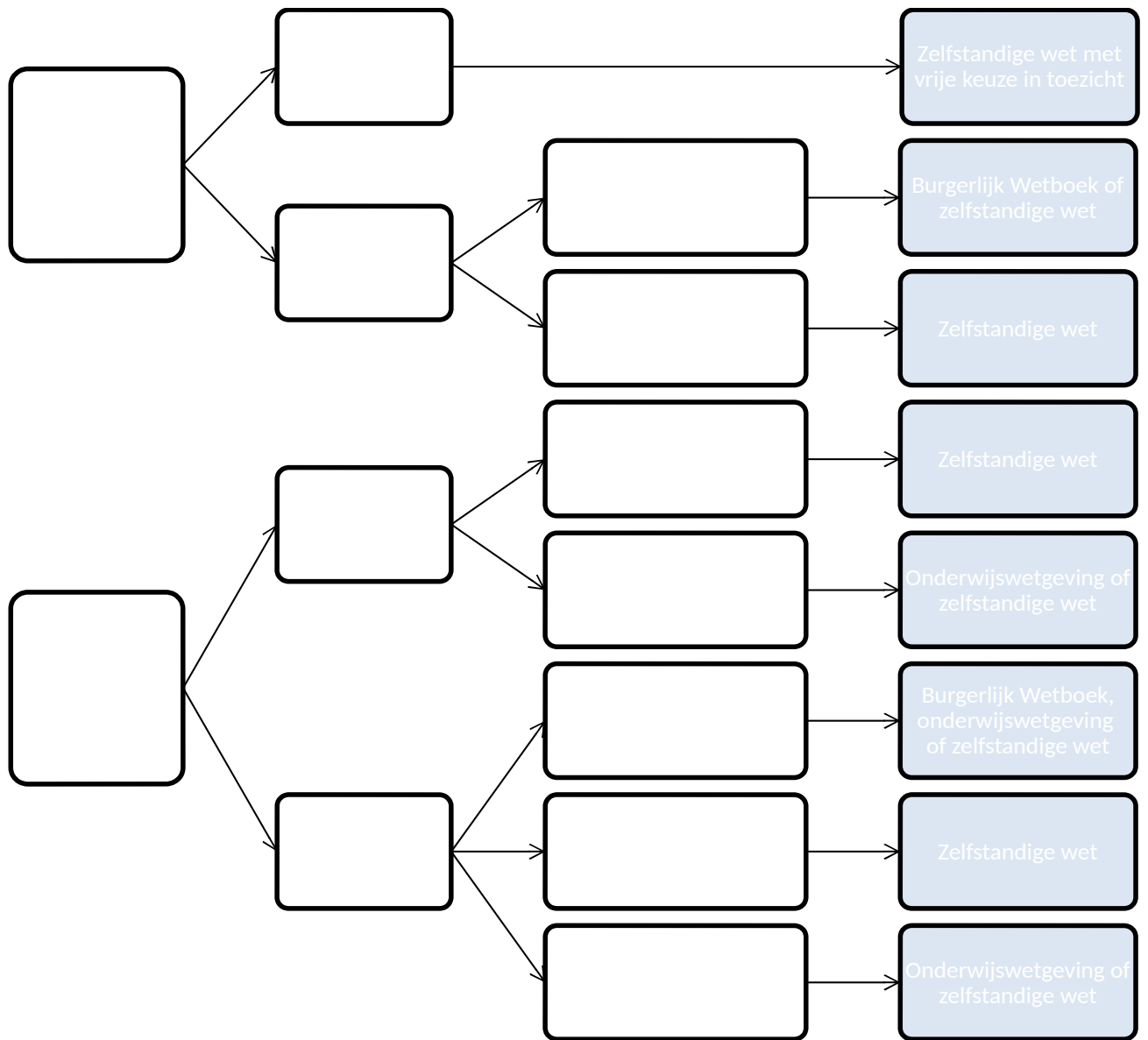
3.2.3 Zelfstandige wet

In de zelfstandige wet kan net als in het BW de reikwijdte worden verbreed naar alle stages die in het kader van het onderwijs worden gelopen, echter ook daar geldt hetzelfde risico wanneer de directe link met het onderwijs vermindert en de focus van leren kan verschuiven naar arbeid. Heldere definities zijn daarom ook hier van belang. Ook hier kan gekozen worden voor het beperken van de reikwijdte, bijvoorbeeld naar enkel verplichte stages. In de zelfstandige wet is het mogelijk om een recht op een stagevergoeding op te nemen, een minimumstagevergoeding en kan er indien gewenst gedifferentieerd worden in het bedrag. Als laatste is een zelfstandige wet niet gebonden aan een specifiek toezichthoudend orgaan. In zelfstandige wetgeving kan dus gekeken worden of er een toezichthoudend orgaan bestaat dat qua werkwijze aansluit bij de beleidsmatige wens. Mocht dat niet het geval zijn, dan kan er overwogen worden aanvullende taken te geven aan bestaande organen of een nieuw toezichthoudend orgaan op te richten. Een andere optie is om de rechtsbescherming enkel via het civiel recht te waarborgen.

3.2.3 Conclusie

Bovenstaande geeft een eerste beeld hoe op basis van de mogelijke doelstelling en de inhoudelijke keuzes over de reikwijdte, de inrichting, de verplichting tot de uitkering van de stagevergoeding en hoe naleving van de wet geborgd kan worden, uiteindelijk een passende wetgevingsoptie gekozen kan worden. In het model hieronder is in beeld gebracht welke inhoudelijke keuzes er zijn te maken per onderwerp. Daarbij is de verplichting tot uitkering niet als keuze opgenomen, omdat er al vanuit is gegaan dat deze op basis van de doelstelling bij het stagebedrijf komt te liggen. Op basis van de keuze maakt het model inzichtelijk in welke wetgevingsoptie er feitelijk gezien mogelijkheden liggen. Of de desbetreffende wetgevingsoptie daadwerkelijk een passend instrument is, kan echter pas bij de nadere uitwerking bepaald worden.

Reikwijdte	Inrichting	Toezicht	Mogelijke wetgevingsoptie
------------	------------	----------	---------------------------



4. Aanbod stageplekken en publiek-privaat stagefonds

4.1 Verwachte effect wettelijke verplichting op het aanbod stageplekken

Met het wettelijk verplichten van stagevergoedingen wordt beoogd dat meer stagiairs een stagevergoeding gaan ontvangen. Het zou echter kunnen dat niet elk stagebedrijf in staat is of bereid is om deze te betalen, wat negatieve gevolgen zou kunnen hebben voor het aanbod van stageplekken. De Kamer is daarom toegezegd om in de verkenning tevens het effect van een wettelijke verplichte minimumstagevergoeding op het aantal stageplekken mee te nemen.²¹

Onderzoek van Dialogic (2024) toont aan dat de verschillende verwachte positieve en mogelijk negatieve effecten van een minimumstagevergoeding op voorhand niet goed in te schatten zijn.²² Uit het onderzoek blijkt wel dat de invoering van een wettelijke stagevergoeding mogelijk kan zorgen voor een vermindering in aantal stageplekken. Dat wordt mede gesteld op basis van gesprekken met stagebedrijven. Het wordt gezien als risico maar het is op voorhand niet mogelijk om te bepalen in hoeverre dit effect zich voor doet en hoe groot het effect zal zijn. De verwachting is dat er voornamelijk minder stageplekken beschikbaar zullen zijn voor jongerejaars studenten en mbo-studenten, in het bijzonder mbo-studenten van de entree-opleiding en mbo-2. Deze studenten hebben op dit moment al vaker moeite met het vinden van een stage en zij ontvangen daarbij veelal een relatief lage tot geen stagevergoeding. Verder is de verwachting dat werkgevers in sectoren waar nu al weinig stagevergoedingen worden geven, minder stageplekken gaan aanbieden bij een wettelijk verplichte stagevergoeding. Als laatste blijkt uit het onderzoek dat de verwachting is dat kleine bedrijven en zelfstandigen minder stageplekken zullen aanbieden. De grootte van het mogelijke effect op het aantal stageplekken is echter niet goed vast te stellen. Internationale vergelijking laat ook wisselende beelden zien. Waar in Duitsland het aantal stageplekken verminderde na invoering van een minimumstagevergoeding, nam deze in Frankrijk juist toe.²³

Daarnaast is kort gekeken naar de data over stagetekorten in het mbo, gemonitord door de Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (SBB). Er is gekeken of er een relatie zichtbaar is tussen stagetekorten in het mbo en nieuwe gemaakte afspraken in cao's over stagevergoedingen. Op basis van deze data kon echter niet gesteld worden of er wel of geen sprake was van een relatie, omdat de data onvoldoende zicht bleken te geven in de situatie. Zo kon niet direct een koppeling worden gemaakt tussen de stagetekorten per opleiding en onder welke cao de studenten vielen die vanuit die opleiding stageliepen.

Concluderend blijkt op voorhand niet mogelijk om te voorspellen in hoeverre een wettelijk verplichte stagevergoeding leidt tot een effect op het aanbod. Voor een aantal groepen wordt wel een daling van het aantal stageplekken verwacht. Zonder financiële voorziening voor stagebedrijven heeft het introduceren van verplichte stagevergoedingen potentieel negatieve effecten op deze groepen. Hieronder zijn de mogelijkheden voor een publiek-privaat stagefonds toegelicht. Daar wordt toegelicht hoe een mogelijke subsidieregeling kan worden afgebakend voor deze groepen, om een daling van de stageplekken voor hen te beperken. Daarnaast is het belangrijk om bij de invoering van een wettelijk verplichte stagevergoeding het effect op de beschikbare stageplekken nauwgezet te volgen en te verkennen welke mitigerende maatregelen mogelijk zijn.

4.2 Publiek-privaat stagefonds

De Kamer heeft met de motie van lid Paternotte c.s. verzocht om te verkennen of een publiek-privaat stagefonds een oplossing kan bieden voor kleine werkgevers die financieel moeite hebben om een stagevergoeding uit te betalen.²⁴ Daartoe zijn de opties verkend. Allereerst wordt toegelicht hoe een fonds ingericht kan worden. Vervolgens wordt een aantal mogelijke afbakeningen gegeven die overeenkomen

²¹ TZ202504-014

²² Dialogic (2024). Verkennend Onderzoek Minimumstagevergoeding. [Onderzoek minimumstagevergoeding](#)

²³ Dialogic (2024). Verkennend Onderzoek Minimumstagevergoeding. [Onderzoek minimumstagevergoeding](#)

²⁴ Kamerstukken II, 2024-2025, 31524, nr. 645

met de groepen waar een effect op het aanbod stageplekken wordt verwacht. Als laatste worden een aantal uitvoeringsaspecten van een mogelijk fonds nader toegelicht.

4.2.1 Mogelijkheden om een publiek-privaat fonds in te richten

Er is gekeken naar verschillende mogelijkheden om stagebedrijven financieel te ondersteunen. Wat met dit specifieke 'publiek-privaat fonds' voor stagevergoedingen wordt beoogd sluit het beste aan op de systematiek van een subsidieregeling. Subsidieregelingen worden vaak ingezet om partijen financieel te ondersteunen wanneer zij zelf onvoldoende middelen hebben om te doen wat de overheid van hen beoogt. De Rijksoverheid kent enkele financiële regelingen die 'fonds' in hun naam hebben, maar technisch gezien geen fonds zijn maar een subsidieregeling of vergelijkbare subsidieregelingen. Hier vallen bijvoorbeeld het Regionaal Investeringsfonds mbo (RIF) of het Stagefonds zorg. Ook de Subsidieregeling praktijkleren heeft een soortgelijke systematiek. Om te bepalen welke werkgevers in aanmerking komen, zijn scherpe subsidievoorwaarden vereist. Indien gewenst kan er in een subsidieregeling een optie worden opgenomen voor een eigen bijdrage vanuit de werkgever zodat er private cofinanciering ontstaat. Een subsidieregeling is in principe tijdelijk en kan na evaluatie vijf jaar verlengd worden.

Daarnaast kunnen er fondsen binnen het Rijk worden opgezet. Dergelijke fondsen worden in dit geval echter niet passend geacht om werkgevers te ondersteunen die moeite hebben om een stagevergoeding te betalen. Een fonds is namelijk budget dat meerjarig voor een bepaald doel kan worden ingezet, bijvoorbeeld wanneer jaarlijkse uitgaven aan een bepaald doel van jaar tot jaar sterk verschillen of bij meerjarige investeringsprojecten. Denk aan materieel via het Defensiematerieelbegrotingsfonds. De wijze waarop fondsen binnen het Rijk worden ingezet sluit niet aan bij de doelstellingen van een 'publiek-privaat fonds' voor stagevergoedingen. Er is namelijk wanneer het stagevergoedingen betreft geen sprake van diverse activiteiten voor een bepaald doel, maar van dezelfde activiteit (een vergoeding) die aan een groot aantal aanvragers kan worden toegekend. Het gaat hier ook niet om losse meerjarige projecten, maar om vergelijkbare aanvragen die tevens niet meerjarig van aard zijn (maar wel jaarlijks kunnen worden aangevraagd). Tenslotte kennen de jaarlijkse uitgaven voor dit doel ook geen grillig verloop. Naar verwachting zal het aantal aanvragen jaar op jaar niet sterk van elkaar verschillen, waardoor het mogelijk is om een bandbreedte te ramen van de jaarlijkse uitgaven op basis van de afbakening van de groep werkgevers die in aanmerking kan komen voor een vergoeding.

Een andere mogelijkheid is een revolverend fonds binnen het Rijk. Waarbij financiële middelen beschikbaar worden gesteld in zodanige vorm dat de middelen terugbetaald dienen te worden en vaak rente betaald moet worden over de middelen. Dit zijn bijvoorbeeld leningen, garanties en risicokapitaalinvesteringen. Dat sluit niet aan bij wat met dit specifieke fonds beoogd zou worden omdat stagebedrijven dan alsnog de lasten zelf dienen te dragen en deze zelfs nog hoger kunnen worden vanwege de rente. Kortom, een subsidieregeling sluit beter aan bij de wens om stagebedrijven te ondersteunen. In deze verkenning wordt daarom toegelicht hoe een dergelijke regeling ingericht kan worden.

4.2.2 Afbakening subsidieregeling voor stagevergoedingen

Wanneer er gekozen wordt voor het inrichten van een subsidieregeling voor werkgevers, is het van belang te komen tot een goede afbakening. Daartoe zijn enkele mogelijkheden. Bij een drietal groepen wordt een negatief effect verwacht in het niet kunnen of willen betalen van een stagevergoeding, wat kan leiden tot minder stageplekken. Als eerste geldt dit voor kleine verenigingen en stichtingen die grotendeels op vrijwilligers draaien, onder andere in de sectoren cultuur, sport en welzijn. Ten tweede kan het ook voor (sommige) kleine of startende werkgevers problematisch zijn om een stagevergoeding te moeten betalen. Als laatste geven werkgevers aan dat niet elke student dezelfde hoeveelheid begeleiding nodig heeft en dat sommige stages veel begeleidingscapaciteit van werkgevers vergen. Zij geven aan dat het voor hen bezwaarlijk kan zijn om deze studenten ook een stagevergoeding te bieden. De verwachting is dat voor onder andere mbo-studenten uit de entreeopleiding en mbo-2 een verplichte stagevergoeding zal leiden

tot minder stageplekken.²⁵ De subsidieregeling kan voor deze drie groepen worden afgebakend. Het is wel belangrijk om nader onderzoek te doen naar een zorgvuldige afbakening voor een goed beeld van de orde van grote van de subsidieregeling. De mogelijke afbakeningen:

1. De eerste afbakening kan zijn om de subsidieregeling te beperken tot bedrijven en organisaties **die een stichting of een vereniging** zijn en waarvan de loonsom niet meer dan bijvoorbeeld 20% van de totale omzet beslaat. Op deze manier is de subsidieregeling afgebakend tot vooral vrijwilligersorganisaties waarvan het aannemelijk is dat ze echt geen stagevergoeding kunnen betalen en voor wie het niet past in hun bedrijfsvoering.
2. De tweede afbakening kan zijn om **kleine mkb'ers** te compenseren. Een deel van de mkb'ers zal mogelijk niet in staat zijn een stagevergoeding te betalen, waardoor stageplekken verloren gaan. Klein mkb kan bijvoorbeeld gedefinieerd worden aan de hand van het aantal werknemers, bijvoorbeeld werkgevers met maximaal 9 werknemers. Echter de omvang van een onderneming zegt weinig over de winstgevendheid. Een subsidieregeling specifiek voor klein mkb zal dan ook gepaard gaan met fors onbedoeld gebruik.
3. Als laatste kan er een afbakening worden gemaakt door een subsidieregeling te maken voor werkgevers die een stageplek bieden aan studenten die een **entreeopleiding of mbo-2 opleiding** volgen. Voor deze groep studenten worden minder stageplekken verwacht wanneer de stagevergoeding verplicht wordt. Hiermee kunnen werkgevers deze studenten de stagevergoeding bieden en is er daardoor een vorm van compensatie voor de begeleiding die zij bieden aan deze studenten. Deze studenten lopen echter bij verschillende werkgevers stage en het zal verschillen per werkgever of zij wel of geen stagevergoeding kunnen of willen betalen. Deze afbakening van een subsidieregeling zal daarom eveneens gepaard gaan met een onbedoeld gebruik.

4.2.3 Overwegingen uitvoering subsidieregeling

Voor een goede uitvoering is het belangrijk dat de gekozen afbakening helder en controleerbaar is. Bij een te open afbakening zal er sprake kunnen zijn van hoog onbedoeld gebruik. Wanneer bijvoorbeeld werkgevers die mbo-studenten van de entree-opleiding of mbo-2 opleiding een stageplek bieden en daarvoor subsidie ontvangen voor een stagevergoeding (afbakening 3), dan is er een groep werkgevers die op dit moment ook al een stagevergoeding biedt zonder dat het wettelijk verplicht is of dat er een subsidieregeling is. In maart 2024 was dat het geval voor circa 1000 entreestudenten (17% ontving een stagevergoeding) en circa 7700 mbo-2 studenten (32% ontving een stagevergoeding).²⁶

Bij een te gedetailleerde afbakening zal de regeling waarschijnlijk slechts tegen hoge uitvoeringskosten uitvoerbaar zijn. Het vereist namelijk een uitgebreidere toets of controle, waardoor de uitvoeringslast zwaarder wordt. Ook voor werkgevers is het belangrijk dat de regeling niet te complex is om hun administratieve lasten beperkt te houden en zij ook tijdig de financiële middelen ontvangen die nodig zijn om een student stage te laten lopen.

Daarnaast is het risico op ongeoorloofde staatssteun groot bij het financieel compenseren van bepaalde werkgevers. Het vereist in de afbakening een heldere redenering waarom er onderscheid gemaakt kan worden om bepaalde werkgevers te kunnen compenseren. De subsidieregeling mag namelijk niet leiden tot oneerlijke bevoordeling van bepaalde organisaties.

De doeltreffendheid en doelmatigheid van een compenserende subsidieregeling hangen sterk af van de gekozen afbakening. De regeling is doeltreffend als hij alle werkgevers compenseert die op dit moment

²⁵ Dialogic (2024). Verkenkend Onderzoek Minimumstagevergoeding. [Onderzoek minimumstagevergoeding](#)

²⁶ CBS (2025). Stages en banen van studenten in het mbo en ho op detailniveau. [Stages en banen van studenten in het mbo en ho op detailniveau, 2023/24 | CBS](#)

stageplekken aanbieden en hiermee zouden ophouden wanneer ze een verplichte stagevergoeding moeten betalen. Hieronder kunnen ook bedrijven vallen die zich wel een stagevergoeding kunnen veroorloven, maar de vergoeding niet willen betalen. Dergelijke bedrijven moeten buiten de scope van de regeling blijven. De regeling is doelmatig als hij alleen die werkgevers compenseert die daadwerkelijk niet in staat zijn een stagevergoeding te betalen en als dit in verhouding staat tot de benodigde uitvoeringskosten. Hierboven is bij de afbakeningen beschreven dat er risico's zijn op ondoelmatigheid, er zal bij iedere afbakening een groep werkgevers zijn die de stagevergoedingen wel zouden betalen bij een verplichting en ook in aanmerking komen voor de subsidie. Het is belangrijk om dit zoveel mogelijk te beperken.

4.2.4 Schatting van benodigde bedragen (alleen voor het mbo mogelijk)

Voor het hbo en wo is er geen inzicht in hoeveel en hoe lang studenten stage lopen en bij wat voor soort stagebedrijven. Hierdoor is niet mogelijk om een schatting te geven voor de benodigde bedragen voor afbakening 1 en 2 voor hbo en wo. Dat vormt een aandachtspunt bij de mogelijke verdere uitwerking van een dergelijke regeling. Afbakening 3 is alleen van toepassing op mbo-studenten.

Bedragen in mln	Per jaar
Afbakening 1: vrijwilligersorganisaties*	€ 9,9 - € 21,1
Afbakening 2: klein mkb*	€ 12,3 - € 26,4
Afbakening 3: stages voor entree en mbo-2 studenten	€ 34,5 - € 88

*deze bedragen zijn alleen voor mbo-stages, er zijn onvoldoende gegevens beschikbaar om de bedragen te berekenen voor hbo-en wo-stages.

Voor afbakening 1, 2 en 3 is gerekend met 10% uitvoeringskosten voor de subsidie, bovenop het feitelijke subsidiebedrag. Bij alle afbakeningen zijn stages korter dan een maand uitgesloten van de berekeningen. Het bedrag per studiejaar is voor iedere afbakening een bandbreedte, er is gerekend met een bedrag van € 400 per maand en een voltijdsweek (40 uur). De ondergrens is het minimale aantal uren stage per studiejaar uit de WEB. Voor studenten die een mbo-3 of mbo-4 opleiding volgen is dat 300 uur per studiejaar. Voor studenten van de entreeopleiding is er geen minimum, voor mbo-2 studenten is het minimum voor een eenjarige opleiding 250 uur per studiejaar. De bovengrens van de bandbreedte is berekend door uit te gaan van een stage die circa 40% is van het studiejaar (10 maanden). Vaak hebben opleidingen in de beroepsopleidende leerweg (bol) namelijk grofweg een verdeling van 60% les op school en 40% stage.

Bij afbakening 1 is schatting gemaakt van het aantal leerbedrijven waar mbo-studenten stage lopen in een studiejaar en wat op basis van de standaard bedrijfsindeling (SBI) is aangemerkt als vrijwilligersorganisatie. Er is gerekend met circa 12000 stageplekken in het mbo die voor compensatie in aanmerking komen voor een bandbreedte tussen de € 825 en € 1760 per studiejaar.

Bij afbakening 2 is een schatting gemaakt van het aantal leerbedrijven waar mbo-studenten stage lopen in een studiejaar en wat een onderneming is met minder dan 10 werknemers in dienst. Er is gerekend met circa 15.000 stageplekken in het mbo die voor compensatie in aanmerking komen voor een bandbreedte tussen de € 825 en € 1760 per studiejaar.

Bij afbakening 3 is gekeken naar het aantal stages van mbo-studenten van de entree opleiding en mbo-2 per leerjaar. Er is gerekend met circa 50.000 stageplekken in het mbo die voor compensatie in aanmerking komen voor een bandbreedte tussen de € 690 en € 1760 per studiejaar.

5. Verdiepende juridische analyse wetgevingsopties

Bij het verkennen van wetgevingsopties is gekeken naar arbeidsrecht, onderwijsrecht, het Burgerlijk Wetboek en een zelfstandige wet.²⁷ Dit hoofdstuk bevat de uitgebreide juridische analyses van deze wetgevingsopties. Hierbij is nog niet gekeken naar combinaties van deze wetgeving, wat wellicht ook mogelijkheden biedt.

5.1 Arbeidswetgeving

Op basis van een juridische analyse wordt geconcludeerd dat arbeidsgerelateerde wetgeving, zoals de Arbeidstijdenwet en de Arbeidsomstandighedenwet, in de huidige vorm geen opties zijn voor het vastleggen van een wettelijk verplichte stagevergoeding. Hoofdrede daarvoor is dat er geen specifieke regels bestaan voor stageovereenkomsten waar bij aangesloten kan worden. Hierdoor is wetgeving over stagevergoedingen niet passend bij het doel en de aard van deze bestaande wetgeving. Hoewel de Arbeidstijdenwet en de Arbeidsomstandighedenwet van toepassing zijn op stagiairs, past de stagevergoeding niet in een van deze wetten. Het doel van deze wetten heeft betrekking op arbeidsbescherming en niet op vergoedingen. Een wettelijke stagevergoeding hoort dan ook niet thuis in de Arbeidsomstandighedenwet of de Arbeidstijdenwet. Als echter tot wetgeving wordt besloten, kan het wenselijk zijn om tevens te bekijken of deze bescherming voor de stagiair volledig dekkend is. Als blijkt dat er hiaten zijn, kunnen die worden benoemd in de contourenbrief voor een wetsvoorstel.

5.2 Burgerlijk Wetboek

In de verkenning is daarnaast gekeken naar de verschillende titels in Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek (BW). Boek 7 BW bevat regels inzake bijzondere overeenkomsten, zoals de arbeidsovereenkomst en de overeenkomst van opdracht. Gelet op het feit dat Boek 7 zich richt op verschillende overeenkomsten, is verkend of de bestaande titels uit Boek 7 mogelijkheden bieden voor stages waarbij sprake is van een stageovereenkomst. De conclusie hierbij is dat wetgeving over stagevergoedingen niet past binnen de huidige titels van het BW. De regels van boek 7 zijn van toepassing als aan de voorwaarden voor een bepaalde overeenkomst is voldaan. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om een arbeidsovereenkomst (art. 7:610 BW e.v.) of een overeenkomst van opdracht (art. 7:400 BW e.v.). Als er sprake is van een stage en een stageovereenkomst is er geen sprake van een arbeidsovereenkomst. Zo stelt het BW dat er sprake moet zijn van, kortgezegd, arbeid, gedurende een zekere tijd, in dienst van en de werkgever moet loon verschuldigd zijn. Een stageovereenkomst voldoet hier niet aan, want er is immers geen sprake van arbeid. Een stage is namelijk gericht op het opdoen van werkervaring als onderdeel van een opleiding en niet primair op het leveren van productieve arbeid.

Van een overeenkomst van opdracht (artikel 7:400 BW e.v.) wordt gesproken als er werkzaamheden (buiten een arbeidsovereenkomst) worden verricht die uit iets anders bestaan dan het tot stand brengen van een werk van stoffelijke aard, het bewaren van zaken, het uitvoeren van werken of het vervoeren of doen vervoeren van personen of zaken. Het onderscheidende kenmerk tussen de overeenkomst en opdracht en de arbeidsovereenkomst is het al dan niet bestaan van een gezagsverhouding. Een stageovereenkomst kwalificeert niet als overeenkomst van opdracht, omdat er geen sprake is van het zelfstandig verrichten van arbeid. Een stageovereenkomst is juist primair gericht op het opdoen van werkervaring. Een wettelijke stagevergoeding regelen in de titel inzake de overeenkomst van opdracht is daarom ook geen optie. Indien ervoor wordt gekozen om de stageovereenkomst in het BW te regelen, zal er dus een nieuwe titel in Boek 7 BW moeten worden toegevoegd. Dit vergt een grondige analyse en een duidelijke afbakening van de stageovereenkomst en partijen daarbij.

²⁷ Er is voortgebouwd op de opties die beschreven stonden in de eerdere kamerbrief: [Kamerbrief over stages in het mbo, hbo en wo | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)

5.3 Nieuwe titel in Boek 7 van het BW

Het toevoegen van een titel in Boek 7 (over bijzondere overeenkomsten) van het BW over de stageovereenkomst is een mogelijkheid om stagevergoedingen te verplichten.

5.3.1 Inrichting en reikwijdte van een titel of afdeling 'stageovereenkomsten' in het BW

In het BW kan de stageovereenkomst worden opgenomen als zijnde een bijzondere overeenkomst als bedoeld in Boek 7. In dit geval zou het gaan om een sectorspecifieke overeenkomst, welke in die zin vergelijkbaar is met de overeenkomst inzake geneeskundige behandeling, ook geregeld in Boek 7 BW. In het geval van een nieuwe titel of afdeling gericht op de stageovereenkomst kan een bepaling worden opgenomen welke de stagevergoeding als verplicht onderdeel van de stageovereenkomst vastlegt. Een verplichting tot het toekennen van een stagevergoeding in het BW zou dan voor alle stagiairs met een stageovereenkomst gelden, mits zij onder de definitie en afbakening vallen. De wetgever kan daarbij kiezen of enkel een schriftelijke overeenkomst rechtsgeldig is, of dat een mondelinge overeenkomst ook volstaat. Wel biedt een schriftelijke overeenkomst voordelen, bijvoorbeeld als het gaat om het bewijzen van de overeenkomst. Er zou wel een definitie moeten komen van wat wordt verstaan onder stagiair, stagebedrijf en stage. Dit vergt een goede uitwerking. Ook moet worden bepaald welke voorwaarden nog meer gelden voor de stageovereenkomst. Zo moet onder andere worden bepaald welke vormvereisten gelden en welke plichten voor partijen gelden. De definities van de partijen bij de stageovereenkomst bepalen de reikwijdte van de wet en dus welke stages onder de regeling zullen vallen. Zo kan ervoor worden gekozen om alleen verplichte stages onder de definities te laten vallen. Het is niet mogelijk om een verplichte stagevergoeding te regelen voor stages die in het buitenland worden gelopen. Dat kan alleen als tussen partijen overeengekomen wordt dat het Nederlands recht van toepassing is.²⁸

In het BW leg je vast welke partijen je nodig hebt om de overeenkomst te sluiten, dit zijn altijd overeenkomsten tussen twee partijen. In verreweg de meeste gevallen is het logisch als het hierbij gaat om de stagiair en het stagebedrijf.

5.3.2 Minimumstagevergoeding of recht op stagevergoedingen

Het past niet in de systematiek van het BW om de hoogte van het geldbedrag te regelen. Voor bijvoorbeeld de arbeidsovereenkomst is slechts vastgelegd dat er sprake moet zijn van loon, maar de (minimum)hoogte hiervan is in de Wet minimumloon en vakantiebijslag vastgelegd. De hoogte van de stagevergoeding ook in deze wet regelen ligt niet voor de hand, aangezien de Wet minimumloon en vakantiebijslag gericht is op de arbeidsovereenkomst. Het past niet in het BW om expliciet differentiatie aan te brengen. Het recht op stagevergoeding geeft de partijen van de overeenkomst de mogelijkheid om zelf te kijken naar een passende invulling en indien gewenst te differentiëren, bijvoorbeeld op basis van leeftijd.

5.3.4 Uitvoering en waarborgen naleving

Bij toevoeging van een nieuwe titel in Boek 7 van het BW kan de verplichting voor de stagevergoeding gelegd worden bij een van de partijen bij de stageovereenkomst, in dit geval het stagebedrijf. Het BW regelt namelijk de rechten en verplichtingen van partijen bij een bepaalde overeenkomst.

Het is in het BW niet mogelijk om een toezichthouder aan te wijzen. Bij het opnemen van de stageovereenkomst met een stagevergoeding in het BW, zal er daarom geen toezicht worden gehouden op de wetgeving. Er is sprake van civiel recht, waardoor de stagiair naar de burgerlijke rechter dient te stappen bij geschillen over de stagevergoeding. Dit is een hoge drempel voor stagiairs. Dit geldt echter ook bij verankering in andere wetten.

²⁸ Voor stages die in het buitenland worden gelopen is de Nederlandse regelgeving alleen van toepassing als op de stageovereenkomst het Nederlandse recht van toepassing is. Of dit het geval is, wordt bepaald door Verordening (EG) nr. 593/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 17 juni 2008 inzake het recht dat van toepassing is op verbintenissen uit overeenkomst (ook wel 'Verordening Rome I' genoemd).'

5.4 Onderwijswetgeving

Het is mogelijk om een vorm van een stagevergoedingsplicht op te nemen in de bestaande onderwijswetten, te weten de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) voor het mbo en de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) voor het hbo en wo.

5.4.1 Toelichting: mogelijkheden in onderwijswetgeving

Het regelen van stagevergoedingen in de WEB en WHW is in principe mogelijk maar er dient goed beargumenteerd te worden waarom dit beperkt blijft tot het onderwijs. Dit is anders als er bijvoorbeeld in het BW of een nieuwe zelfstandige wet een algemeen recht op stagevergoeding wordt geregeld en in een onderwijswet de hoogte ervan wordt geconcretiseerd voor stages tijdens een opleiding. Indien een verantwoordelijkheid bij de onderwijsinstelling wordt gelegd, dient de wetgever een afweging te maken tussen de doeltreffendheid van de maatregel in relatie tot de inzet van bekostigingsmiddelen. De onderwijsinstelling wordt immers primair bekostigd in verband met haar wettelijke taak voor onderwijs, onderzoek en examinering. Wanneer niet gekozen wordt voor een verplichting voor de onderwijsinstelling maar de verplichting direct bij het leerbedrijf wordt gelegd, dan wordt er afgeweken van de bestaande systematiek dat onderwijswetgeving in hoofdzaak zich tot onderwijsinstellingen richt.

5.4.2 Inrichting en reikwijdte van de WEB

Een beroepsopleiding kan zowel in de beroepsbegeleidende leerweg (bbl) als in de beroepsopleidende leerweg (bol). De WEB bevat wetgeving omtrent de beroepspraktijkvorming (een ander woord voor stage) en regelt onder andere dat deze voor iedere mbo-opleiding een verplicht onderdeel is.²⁹ Daarnaast bepaalt de WEB dat de stage wordt verzorgd op grondslag van een tripartiete stageovereenkomst, waarin de rechten en plichten van de instelling, student en het stagebedrijf staan.³⁰ In de WEB kan een verplichte stagevergoeding worden opgenomen. Deze werkt dan door op de verplichte stages op grond van de WEB. De stagevergoeding kan vervolgens worden vastgelegd in een tweezijdige overeenkomst (student en stagebedrijf) of een tripartiete overeenkomst (student, stagebedrijf en onderwijsinstelling).³¹ Aandachtspunt is dat in het laatste geval zorgvuldig beargumenteerd dient te worden waarom de onderwijsinstelling onderdeel is en hoe dat bijdraagt aan de kwaliteit van het onderwijs.

De meeste studenten met een bbl-opleiding werken op basis van een arbeidsovereenkomst.³² Zij hebben daarnaast ook een tripartiete stageovereenkomst, maar komen niet in aanmerking voor een stagevergoeding wanneer zij een arbeidsovereenkomst hebben. Er is op dit moment een kleine groep bbl-studenten, van circa 3%, die geen loon ontvangt.³³ De oorzaken van waarom deze studenten geen loon ontvangen zijn onbekend. Deze kleine groep zal bij wetgeving wel onder de reikwijdte vallen en een stagevergoeding krijgen. De beroepspraktijkvorming op basis van de WEB kan ook worden voldaan door middel van een stage in het buitenland. Dit wordt eveneens geregeld via een stageovereenkomst tussen de student, instelling en het (buitenlandse) stagebedrijf. De WEB heeft territoriale werking en geldt alleen in Nederland. Er zijn echter mogelijkheden om de Nederlandse wet ook in internationale setting van toepassing te laten zijn. Bijvoorbeeld indien het buitenlandse stagebedrijf partij is in de stageovereenkomst en de stage wordt gelopen in het buitenland, dan kan er door het opnemen van een rechtskeuze voor worden gezorgd dat het Nederlandse recht – en de uit hoofde daarvan geldende verplichte stagevergoeding – van toepassing is op die overeenkomst.³⁴ Dit kan echter alleen als het buitenlandse stagebedrijf accepteert dat Nederlands recht van toepassing is. Dit kan niet worden

²⁹ Artikel 7.2.8, eerste lid, WEB.

³⁰ Artikel 7.2.8, tweede lid, WEB.

³¹

³² [Stages en banen van studenten in het mbo en ho op detailniveau, 2023/24 | CBS](#)

³³ [Stages en banen van studenten in het mbo en ho op detailniveau, 2023/24 | CBS](#)

³⁴ Artikel 3 Verdrag van Rome I

afgedwongen. Doorwerking naar buitenlandse stages is verder alleen mogelijk indien de onderwijsinstellingen verantwoordelijk worden gehouden voor het slechts toelaten van stages waarbij een stagevergoeding wordt overeengekomen.

Verkend is of het inrichten van een wettelijke stagevergoeding in het mbo in de WEB mogelijk is via de erkenning van leerbedrijven. De Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (SBB) is belast met de erkenning van leerbedrijven die een stageplek mogen aanbieden, waarbij het doorlopen van die stage een voorwaarde is voor het behalen van een diploma in het mbo of vmbo.³⁵ Het ligt niet voor de hand een minimumstagevergoeding in het mbo op te nemen in de Regeling erkenning leerbedrijven SBB (de Regeling). De Regeling en de opdracht van de SBB in het kader van het erkennen van leerbedrijven hebben betrekking op het waarborgen van een stageplek die van voldoende kwaliteit is en waarbij een veilige stageomgeving is voor de student.³⁶ De WEB staat nu niet toe dat SBB zonder expliciete grondslag hiertoe regels stelt over een wettelijke stagevergoeding in De Regeling. Daarnaast is het niet mogelijk om via de erkenning van leerbedrijven de stagevergoeding te verplichten voor stagiairs in het hbo en wo. Ook kan SBB alleen leerbedrijven erkennen op basis van de Regeling of het intrekken van een erkenning wanneer niet aan de voorwaarden wordt voldaan, SBB heeft geen toezichhoudende bevoegdheden. Dit alles maakt dat het niet voor de hand ligt om de wettelijke stagevergoeding te regelen via het erkennen van leerbedrijven in het mbo. Indien hiervoor wel wordt gekozen, vraagt dit om aanpassing van de wet en een uitbreiding van de taakopvatting van SBB.

Samenvattend regelt de WEB een verplichte stage als onderdeel van iedere mbo-opleiding. Een grondslag voor een wettelijke stagevergoeding zou in de WEB voor de studenten geregeld kunnen worden. Het betreft daarbij de studenten met een bol-opleiding en de studenten met een bbl-opleiding die geen arbeidscontract hebben bij het stagebedrijf. Het betreft stages in Nederland en – indien een verplichting bij de onderwijsinstellingen wordt gelegd – stages in het buitenland. De wettelijke stagevergoeding verder uitwerken in de Regeling erkenning leerbedrijven SBB vastleggen ligt niet voor de hand, nu de taak van SBB en het doel van de Regeling hier niet bij passen.

5.4.3 Inrichting en reikwijdte van de WHW

In tegenstelling tot de WEB worden stages/beroepspraktijkvorming voor het hbo en wo niet expliciet in de WHW bepaald. Op basis van de WHW is er namelijk geen verplichting dat elke student in het hoger onderwijs een stage moet lopen. Toch kunnen sommige stages onder de reikwijdte van de WHW vallen. Dit betreft stages die onderdeel uitmaken van het opleidingscurriculum in de Onderwijs- en examenregeling (OER)³⁷. Artikel 7.3 van de WHW schrijft voor dat iedere opleiding een praktische voorbereiding op de beroepsuitoefening kan bevatten, voor zover deze activiteiten onder begeleiding van het instellingsbestuur plaatsvinden. Dit kan bijvoorbeeld een stage zijn. De reikwijdte van de WHW kan alleen zo ver strekken als het onderwijs dat is vastgelegd binnen het opleidingscurriculum. Een verplichting om in dat geval een stageovereenkomst af te sluiten kent de WHW niet.

³⁵ Artikel 1.5.3, eerste lid, WEB.

³⁶ Artikelen 1.5.1, eerste lid, onderdelen c en d, en 1.5.3, eerste lid, WEB juncto artikel 5 van de Regeling erkenning leerbedrijven SBB.

³⁷ Op grond van de WHW kunnen opleidingen ook (geheel of gedeeltelijk) bestaan uit eenheden van leeruitkomsten (artikel 7.3 van de WHW). Bij eenheden van leeruitkomsten kunnen studenten kiezen voor deelname aan onderwijsaanbod (zoals vastgelegd in de OER) of een invulling met leeractiviteiten buiten het onderwijsaanbod. Bij een invulling met leeractiviteiten buiten het onderwijsaanbod in de OER stelt het instellingsbestuur, in afstemming met de student, in een studieplan (artikel 7.14a van de WHW) vast op welke wijze de student de betreffende leeruitkomsten werft. Hoewel het studieplan een alternatieve leerroute bevat, zijn de leeractiviteiten gericht op dezelfde leeruitkomsten als voor studenten die deelnemen aan het in de OER vastgelegde onderwijsaanbod. Ook de wijze van beoordeling en de beoordelingscriteria zijn gelijk. In de OER van de opleiding is eveneens vastgelegd welke onderwijseenheden de vorm van 'traditionele' onderwijseenheden hebben en welke de vorm van eenheden van leeruitkomsten. Wanneer een eenheid van leeruitkomsten wordt ingevuld met een stage, moet door het instellingsbestuur worden afgewogen of met de stage de leeruitkomsten van de betreffende eenheid kunnen worden gerealiseerd, zodat de bijbehorende studiepunten die meetellen voor het diploma kunnen worden toegekend. Hiervoor zullen de leeruitkomsten in de OER vastgelegde eenheid het uitgangspunt zijn. Hier moet verder worden verkend hoe een uitwerking van de stagevergoedingsplicht zich zou verhouden tot de praktijk.

Voor een kleine groep gereguleerde beroepen is er in de WHW wel iets expliciets geregeld wat betreft de praktische voorbereiding op de beroepsuitoefening. Dit betreft zowel opleidingen in het hbo als opleidingen in het wo die opleiden tot een gereguleerd beroep. Artikel 7.6 van de WHW (beroepsvereisten) stelt namelijk dat instellingen een praktische voorbereiding op de beroepsuitoefening moeten aanbieden bij opleidingen die gericht zijn op een bepaald beroep.³⁸ In artikel 7.6, lid 2, WHW worden de beroepen gespecificeerd waarvan de opleiding volgens de Europese richtlijn in ieder geval een praktisch component moeten bevatten: "artsen, verpleegkundigen, verloskundigen, tandartsen, dierenartsen, architecten en apothekers zijn neergelegd in richtlijn nr. 2005/36/EG". Deze verplichting richt zich echter niet expliciet of alleen op een stage omdat een praktische uitoefening in de beroepsvorming op verschillende manieren kan worden ingevuld.³⁹ Indien dit ingevuld moet worden door middel van een stage, dient het instellingsbestuur dit ook vast te leggen in de OER van de opleiding. Dit zijn echter niet de enige opleidingen waarvoor een stage nodig geacht kan zijn door het instellingsbestuur. Andere opleidingen kunnen het uitvoeren van een stage ook als onderdeel van het curriculum vaststellen. Kortom, stages die onder de reikwijdte van de WHW vallen, zijn stages die onderdeel uitmaken van het opleidingscurriculum in de OER.

Daarbij is een belangrijke kanttekening dat een student enkel rechten kan ontleen aan de OER van een opleiding waarvoor hij ingeschreven staat. Een student ontleent zijn rechten namelijk aan een inschrijving (artikel 7.34 van de WHW) en een inschrijving geschiedt voor een specifieke opleiding (artikel 7.32 van de WHW). Dit is voornamelijk relevant voor studenten die buiten hun eigen opleidingscurriculum een stage willen lopen die deel uitmaakt van een andere opleidingscurriculum waar zij zelf niet ingeschreven staan. In zo'n specifiek geval zou de stage buiten de reikwijdte van de WHW vallen.

Een wettelijke stagevergoeding op basis van de WHW kan daarom alleen doorwerken indien een stage onderdeel uitmaakt van het curriculum in de OER van de opleiding waar de student staat ingeschreven. Het gaat daarbij zowel om stages die (1) verplicht onderdeel van het curriculum zijn als die (2) facultatief onderdeel van het curriculum zijn en de vrije keuzeruimte kunnen opvullen, met de studiepunten daarbij vermeld. Is een stage niet verplicht en krijgt een student er geen studiepunten voor, dan valt de stage niet onder het curriculum van de opleiding. De stage is dan mogelijk wel in de OER vermeld als een mogelijke tijdsbesteding gedurende de opleiding, maar niet als onderdeel van het curriculum. In het geval dat een stage niet valt onder het curriculum, maar wel wordt afgerond met begeleiding en de student krijgt er studiepunten voor, valt de stage alsnog buiten de reikwijdte van de WHW.

Een wettelijke stagevergoeding in de WHW geldt daardoor niet voor stages welke vrijwillig, dus buiten het curriculum om, worden gelopen. Ook geldt een wettelijke stagevergoeding in de WHW niet voor stages welke worden gelopen na het afstuderen, wanneer de stagiair niet langer als student kan worden aangemerkt. Daarmee is de wetgeving niet van toepassing op alle stages. Dat zou als ongelijke behandeling beschouwd kunnen worden, maar er kan ook gesteld worden dat dit een bewuste en vrijwillige keuze is van de student en deze daarbij ook verantwoordelijk is voor de (financiële) gevolgen.

Voor wat betreft buitenlandse stages heeft de WHW territoriale werking en geldt alleen in Nederland. Aangezien de WHW geen stageovereenkomst regelt, zoals bij de WEB wel het geval is, heeft het momenteel geen toegevoegde waarde om het Nederlands recht van toepassing te verklaren op de stageovereenkomst. Indien een verplichte stagevergoeding wel wettelijk is geregeld, dan kan er ook voor worden gekozen, door het opnemen van een rechtskeuze in een stageovereenkomst tussen de student,

³⁸ Het gaat hierbij om opleidingen die door de instelling wordt aangewezen als een opleiding die voorbereidt op de uitoefening van een beroep en waarvoor vereisten zijn gesteld bij of krachtens een de wet, zoals de wetgeving van het Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur en van Verkeer en Waterstaat, maar ook de wetgeving van het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen met betrekking tot het beroep van leraar (MvT WHW, 21 073, nr. 3, p. 127)

³⁹ Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan simulaties, waarbij er wordt geoefend met praktische vaardigheden in een onderwijscontext onder begeleiding van docenten.

instelling en het buitenlandse stagebedrijf, dat het Nederlands recht van toepassing is op de stageovereenkomst. Ook hier is het alleen mogelijk als het buitenlandse stagebedrijf accepteert dat Nederlands recht van toepassing is. Dit kan niet worden afgedwongen. Doorwerking naar buitenlandse stages is verder alleen mogelijk indien de onderwijsinstellingen verantwoordelijk worden gehouden voor het slechts toelaten van stages waarbij een stagevergoeding wordt overeengekomen. Samenvattend regelt de WHW geen verplichte stage als onderdeel van een hbo- of wo-opleiding. Slechts in de OER zou het instellingsbestuur een stage als verplicht onderdeel kunnen vastleggen. Een wettelijke stagevergoeding in de WHW heeft een beperkte reikwijdte. Om onder de reikwijdte van de WHW te vallen, moet de stage zijn opgenomen in de OER als onderdeel van het curriculum van de opleiding waar de student staat ingeschreven. Het betreft stages in Nederland en – indien een verplichting bij de onderwijsinstellingen wordt gelegd – stages in het buitenland.

5.4.4 Mogelijkheden voor differentiatie

De WEB en WHW bieden mogelijkheden om onderscheid te maken tussen stages die in het mbo, hbo of wo worden gelopen. Ook kan er worden gedifferentieerd op basis van leeftijd, zoals dit ook meespeelt in het recht op minimumloon en de studietoeslag. Onderscheid naar soorten stages is mogelijk maar ligt erg complex. De opleiding bepaalt de soort stage (bijvoorbeeld snuffelstage, lintstage⁴⁰ of blokstage). De WEB en de WHW kennen geen onderscheid naar soorten stages. Het ligt meer voor de hand om onderscheid te maken naar het aantal uren of het uitzonderen van kortdurende stages. Eenvoudiger is het om een wettelijke stagevergoeding evenredig aan te passen aan het aantal uren dat een student stage loopt, ten opzichte van een volledige werkweek. Het uitzonderen van kortdurende stages kan door vast te stellen dat de wettelijke stagevergoeding pas wordt toegepast vanaf een bepaald aantal uren of weken stage. Daarnaast is differentiatie naar leerjaren ingewikkeld, het wordt complex bij versnelde trajecten en flexibel vormgegeven onderwijs. Door onderscheid naar leerjaren te maken, botst het met ambities om het onderwijs flexibeler vorm te geven.

5.4.5 Uitvoering

Het is mogelijk een algemeen verbindend voorschrift op te nemen in onderwijswetgeving wat zich uitsluitend richt tot de aanbieder van de stage (stagebedrijf) en niet de onderwijsinstelling. Zo'n voorschrift geeft dan de stagiair een recht en het stagebedrijf een verplichting tot stagevergoeding. Daarbij moet wel worden bedacht dat dit een andersoortige regel is dan de huidige systematiek van de onderwijswetgeving dat zich in hoofdzaak richt tot het bevoegd gezag of instellingsbestuur als normadressaat. Zoals eerder aangegeven moet in zo'n scenario kunnen worden uitgelegd waarom de wettelijke verplichting zich beperkt tot het onderwijs en waarom stages daarbuiten geen waardering verdienen.

Er kan ook overwogen worden om via de onderwijsinstelling een verplichting bij het stagebedrijf te leggen en zo een indirecte verplichting te regelen. Zo kan in onderwijswetgeving worden opgenomen dat studenten enkel stage mogen lopen bij een stagebedrijf waar zij een vergoeding krijgen (eventueel ter hoogte van het minimum bedrag). Dat kan vervolgens worden opgenomen als voorwaarde in een stageovereenkomst. Let wel, stageovereenkomsten zijn in de WHW niet verplicht voor hbo en wo stages. Ook dat zou dan wettelijk geregeld moeten worden. Er moet dan wel zorgvuldig worden beargumenteerd waarom de onderwijsinstelling een rol dient te hebben in de stagevergoeding en dat dit niet ten koste gaat van de onderwijskwaliteit.

Het is ook mogelijk om de verplichting voor de uitkering bij een andere partij te leggen, bijvoorbeeld de onderwijsinstelling of bij de overheid. Een tweede optie qua uitkering is om de onderwijsinstelling verantwoordelijk te worden gemaakt voor de uitkering van de stagevergoeding, bijvoorbeeld via een fonds. Hiertoe kan een verplichting worden geregeld in de onderwijswetgeving, bijvoorbeeld op een soortgelijke

⁴⁰ Studenten lopen gedurende een langere periode enkele dagen per week stage.

wijze als het studentenondersteuningsfonds (WHW) of het mbo-studentenfonds (WEB). Nadeel daarvan is dat dit grote administratieve- en financiële lasten voor de onderwijsinstelling meebrengt, waarvoor zij mogelijk financieel gecompenseerd dient te worden. Het is ook mogelijk om de overheid verantwoordelijk te maken voor de uitkering. Een aandachtspunt bij de keuze voor een publieke dienstverlener is de vereenvoudigingsopgave waar het Rijk voor staat. De publieke dienstverlening dreigt vast te lopen door complexiteit, juridische kwetsbaarheid en hersteloperaties. Een verplichte stagevergoeding leidt per definitie tot extra complexiteit; de mate waarin zal per variant verschillen. In het geval dat een publieke dienstverlener wordt gekozen dan lijkt DUO een voor de hand liggende keuze omdat zij reeds optreedt als publieke dienstverlener richting studenten. Om DUO een dergelijke wettelijke taak te geven dienen niet de WHW en/of WEB aan te worden gepast, maar de Wet Studiefinanciering 2000 (WSF 2000). Op dit moment wordt studiefinanciering voor mbo niveau 3-4 en in het hbo en wo als prestatiebeurs uitgekeerd. Voor het uitkeren van een stagevergoeding moet worden bepaald of het in de vorm van een prestatiebeurs of als gift wordt verstrekt. OCW/DUO zal moeten onderzoeken of het verstrekken van een stagevergoeding (in welke vorm dan ook) passend is en uitvoerbaar en zo ja, of dat binnen de bestaande systemen mogelijk is of dat er een nieuw systeem moet worden gebouwd.⁴¹ Dit laatste geldt ook indien er voor wordt gekozen om dit in andere wetgeving dan de WSF 2000 te verwerken, maar wanneer DUO dit wel gaat uitvoeren. In beide situaties – verwerking in de WSF 2000 of zelfstandige wetgeving – heeft een stagevergoeding uitgekeerd door DUO grote gevolgen voor de uitvoering door DUO en daarmee ook grote financiële gevolgen voor de begroting van OCW. Daarnaast speelt de vraag hoe dit bekostigd dient te worden.

5.4.6 Waarborging naleving

De IvHO houdt toezicht op de naleving van de onderwijswetgeving door de onderwijsinstelling. In het geval van stages kan de IvHO enkel toezien op de plichten en taken van de onderwijsinstelling en niet op die van het stagebedrijf, tenzij in onderwijswetgeving een duidelijke verplichting is toebedeeld aan stagebedrijven. Toezicht op de uitkering van een stagevergoeding past niet goed bij de rol van de IvHO. De IvHO kan mogelijk wel toezien op of een stageovereenkomst is gesloten bij de stage, zoals dat nu ook in het mbo gebeurt voor de tripartiete beroepspraktijkovereenkomst.

De ADR houdt toezicht op DUO en controleert of DUO de taken en verplichtingen op een juiste manier uitvoert. Mocht DUO de stagevergoedingen gaan uitkeren zal de ADR DUO hierop controleren. DUO heeft geen taak bij het controleren van de plichten en taken van de onderwijsinstelling en het stagebedrijf.

Bij geschillen over de stagevergoeding dient de student zelf naar de civiele rechter stappen. Dit is een hoge drempel voor studenten en vraagt veel van hen om bij problemen met hun stagevergoeding zelf hun rechtsbescherming te halen. Het is daarom een aandachtspunt bij de uitwerking van de wetsoptie om te kijken of en dat ondervangen kan worden.

5.5 Zelfstandige wetgeving in samenwerking tussen SZW en OCW

In plaats van aanhaken bij bestaande wetgeving, kan gekozen worden voor het vormen van een zelfstandige wet in samenwerking tussen de ministeries van SZW, OCW en indien raakvlakken met het BW ook J&V.

Een wetwijziging van een bestaande wet vereist dat de wijziging binnen het juridische kader van de al geldende wet blijft. De wijzigingen moeten in dat geval aansluiten bij de systematiek, doelstelling en reikwijdte van die wet. Een zelfstandige wet regelt een geheel nieuw wettelijk kader, dat echter op haar beurt wel moet aansluiten bij de systematiek van aanverwante wetgeving en meer algemene wetgeving

⁴¹ De continuïteitsverantwoordelijke (eigenaar) voor DUO hanteert een toetsingskader voor eventuele nieuwe taken voor DUO. Daarnaast is recent de WaU-handreiking 'Beleid zoekt uitvoerder' afgerond, waarin een aantal handreikingen wordt gedaan in het geval er een uitvoerder gezocht wordt voor een nieuwe taak.

zoals het Burgerlijk Wetboek of de Algemene wet gelijke behandeling mannen en vrouwen. Een zelfstandige wet kan zowel rechten en plichten voor studenten, onderwijsinstellingen, stagebedrijven en betrokken toezichtsorganen regelen, waar dit bij opname van wetsbepalingen in bestaande onderwijswetgeving niet altijd mogelijk is. Onderstaande geeft de denkrichting weer van hoe een dergelijke wet eruit kan zien, maar dit vereist nog veel verdere uitwerking.

5.5.1 Inrichting van de wet

Wanneer er een zelfstandige wet wordt gemaakt die zich specifiek op stages en stagevergoedingen richt, is het noodzakelijk dat er onder meer een definitie komt van wat wordt verstaan onder een stage, stagebedrijf, stagevergoeding en stagiair. Definitie en afbakening is in dit geval nog belangrijker dan in onderwijswetgeving omdat het leer-element van een stage minder evident is in wetgeving die niet aan onderwijs is gelinkt. Met duidelijke afbakening kan oneigenlijke inzet worden voorkomen. Bij niet verplichte stages die bijvoorbeeld worden gedaan buiten het onderwijscurriculum door een student die wel bij een onderwijsinstelling is ingeschreven, zal het complex zijn om deze begrippen te definiëren. Het is namelijk een grijs gebied om te definiëren wanneer een stage gericht is op leren zonder dat de stage onderdeel is van een opleiding of wanneer een stage verschuift naar arbeid, en er sprake is van oneigenlijke inzet van stagiairs. Een zelfstandige wet biedt daarom mogelijkheden om, indien gewenst, ook de rechten van stagiairs te verduidelijken. In deze wet kunnen, net als bij onderwijswetgeving, zowel het recht op stagevergoeding als een minimum stagevergoeding geregeld worden. Daarnaast kent ook deze wet de mogelijkheid om in wetgeving te differentiëren, bijvoorbeeld naar leerjaar of leeftijd.

5.5.2 Reikwijdte

Bij een zelfstandige wet kan de wetgever zelf de reikwijdte van de wet bepalen en is deze niet gebonden aan de reikwijdte van een bestaande wet waarin wetgeving over stagevergoedingen wordt toegevoegd. Concreet hoeven de stages in deze wetgevingsopties dus niet aan de voorwaarden van een stageovereenkomst of het opleidingscurriculum te voldoen. Zo bestaat bij deze vorm de mogelijkheid om ook stages in het hbo en wo mee te nemen die niet in onderwijswetgeving onder een verplichte minimumstagevergoeding kunnen vallen. Ook kunnen stages worden meegenomen die buiten het onderwijs om worden gelopen. Deze afbakening dient dan wel zorgvuldig gemaakt worden. Risico is dat bij stages die geen evidente link met het onderwijsprogramma hebben of buiten het onderwijs worden gelopen de focus verschuift naar arbeid, in dat geval kan er sprake zijn van arbeidsovereenkomst. Het is niet mogelijk om een verplichte stagevergoeding te regelen voor stages die in het buitenland worden gelopen. Dat kan alleen als tussen partijen overeengekomen wordt dat het Nederlands recht van toepassing is.⁴² Een andere mogelijkheid is om een indirecte verplichting bij het buitenlandse stagebedrijf te leggen door te verplichten dat er een stageovereenkomst dient te worden afgesloten waarin met het stagebedrijf een stagevergoeding wordt afgesproken. De onderwijsinstelling moet daar dan op toezien. Er wordt daarmee dezelfde systematiek voorgesteld als in onderwijswetgeving bij het verplichten van stagevergoedingen voor stages in het buitenland.

5.5.3 Uitvoering

Met een zelfstandige wet kan de verplichting om een stagevergoeding te betalen bij het Nederlandse stagebedrijf worden gelegd. Het stagebedrijf is immers verantwoordelijk voor het betalen van de stagevergoeding. Een dergelijke verplichting kan niet bij een buitenlands stagebedrijf worden gelegd waardoor deze niet van toepassing is op buitenlandse stages. Dit kan ondervangen worden door, net als bij de opties in onderwijswetgeving, hiervoor een indirecte verantwoordelijkheid bij de onderwijsinstelling te leggen (door hen verantwoordelijk te maken voor de uitkering in deze gevallen of door hen enkel een

⁴² Voor stages die in het buitenland worden gelopen is de Nederlandse regelgeving alleen van toepassing als op de stageovereenkomst het Nederlandse recht van toepassing is. Of dit het geval is, wordt bepaald door Verordening (EG) nr. 593/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 17 juni 2008 inzake het recht dat van toepassing is op verbintenissen uit overeenkomst (ook wel 'Verordening Rome I' genoemd).'

stageovereenkomst te laten sluiten wanneer een vergoeding wordt geboden). Dat maakt de wet wel aanzienlijk complexer.

Het is ook mogelijk om de verplichting voor de uitkering bij een andere partij te leggen, bijvoorbeeld bij de onderwijsinstelling of bij de overheid. In het geval van de onderwijsinstelling dient deze via de wetgeving verantwoordelijk te worden gemaakt voor de uitkering van de stagevergoeding, bijvoorbeeld op een soortgelijke wijze als het studentenondersteuningsfonds (WHW) of het mbo-studentenfonds (WEB). Nadeel daarvan is dat dit grote administratieve- en financiële lasten voor de onderwijsinstelling meebrengt, waarvoor zij mogelijk financieel gecompenseerd dient te worden. Het is ook mogelijk om de overheid verantwoordelijk te maken voor de uitkering. Een aandachtspunt bij de keuze voor een publieke dienstverlener is de vereenvoudigingsopgave waar het Rijk voor staat. De publieke dienstverlening dreigt vast te lopen door complexiteit, juridische kwetsbaarheid en hersteloperaties. Een verplichte stagevergoeding leidt per definitie tot extra complexiteit; de mate waarin zal per variant verschillen. In het geval dat een publieke dienstverlener wordt gekozen dan lijkt DUO een voor de hand liggende keuze omdat zij reeds optreedt als publieke dienstverlener richting studenten. Dit kan in een zelfstandige wet worden opgenomen die DUO uitvoert. Voor het uitkeren van een stagevergoeding moet worden bepaald of het in de vorm van een prestatiebeurs of als gift wordt verstrekt. OCW/DUO zal moeten onderzoeken of het verstrekken van een stagevergoeding (in welke vorm – gift of prestatiebeurs - dan ook) passend is en uitvoerbaar aangezien dit grote gevolgen voor de uitvoering heeft en daarmee ook grote financiële gevolgen voor de begroting van OCW.⁴³ Daarnaast speelt de vraag hoe dit bekostigd dient te worden.

5.5.4 Waarborgen naleving

Om de naleving te waarborgen kan een passende wijze van toezicht of handhaving worden ingericht om te zorgen voor naleving van de wet. De wijze van invulling is daarbij weer afhankelijk van het doel en de invulling van zelfstandige wetgeving. Partijen kunnen naar de civiele rechter bij een geschil over de stagevergoeding, afhankelijk van hoe de zelfstandige wetgeving wordt ingericht. Dit is echter een grote stap voor de student. Daarom kan het meerwaarde hebben om aanvullend instrumentarium in te zetten om te zorgen voor naleving van de wet. Bijvoorbeeld door een toezichthoudend orgaan te betrekken. Belangrijke kanttekeningen hierbij zijn dat het publiek toezicht zal zijn gericht op het gedrag van het stagebedrijf en – vanwege het aantal stagebedrijven en stagiairs versus de schaarse toezichtscapaciteit – risicogericht moet worden vormgegeven. Daardoor zal dit toezicht niet direct de oplossing zijn voor de individuele student die geen (volledige) stagevergoeding krijgt; die zal daarvoor zelf naar de rechter moeten stappen. Belangrijk is daarnaast dat deze toezichthoudende taak moet passen bij de capaciteit, taak en de expertise van de betreffende instantie. Bij het verder uitwerken van een zelfstandige wet is het belangrijk om op basis van de invulling van de wet te bezien hoe naleving van de wet het beste geborgd kan worden en hoe de rechtsbescherming van de student eruit hoort te zien.

5.5.5 Aandachtspunten bij het invoeren van zelfstandige wetgeving

Een nadeel van zelfstandige wetgeving is dat het de regeldruk vergroot en het geheel van wetgeving minder overzichtelijk maakt. Zelfstandige wetgeving moet vindbaar zijn. Daartoe zou de samenhang met andere wetgeving aangetoond moeten worden, welke opnieuw de vraag oproept waarom het niet mogelijk zou zijn geweest de wetgeving daar in te passen. Het vraagt een goed gemotiveerde toelichting van de noodzaak van zelfstandige wetgeving.

Het opstellen van zelfstandige wetgeving is net als het wijzigen van bestaande wetgeving een tijdrovend proces. Slechts het gegeven dat het een zelfstandige wet vergt, zou kunnen impliceren dat het complexe materie bevat welke meer tijdrovend kan zijn dan het wijzigen van een bestaande wet. Met name het

⁴³ De continuïteitsverantwoordelijke (eigenaar) voor DUO hanteert een toetsingskader voor eventuele nieuwe taken voor DUO. Daarnaast is recent de WaU-handreiking 'Beleid zoekt uitvoerder' afgerond, waarin een aantal handreikingen wordt gedaan in het geval er een uitvoerder gezocht wordt voor een nieuwe taak.

creëren van definities is zoals beschreven een complex vraagstuk wat veel tijd zal vragen. Maar dit alles geldt ook in vergelijkbare mate bij het wijzigen van een bestaande wet.