

Vergaderjaar 2022–2023

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3526

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 oktober 2022

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 4 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC) en een Kamerbrief inzake BNC-fiche Verordening Natuurherstel van de Minister voor Natuur en Stikstof.

Fiche: Raadsaanbeveling herziening Barcelona-doelstellingen.

Fiche: Raadsaanbeveling toegang tot betaalbare en hoogwaardige langdurige zorg (Kamerstuk 22 112, nr. 3527).

Kamerbrief inzake BNC-fiche Verordening Natuurherstel van de Minister voor Natuur en Stikstof (Kamerstuk 22 112, nr. 3530).

Fiche: Verordening betreffende natuurherstel (Kamerstuk 22 112, nr. 3528).

Fiche: Aanbeveling onderhandelingsmandaat voor de Europese Commissie over het AI-verdrag van de Raad van Europa (Kamerstuk 22 112, nr. 3529).

De Minister van Buitenlandse Zaken,
W.B. Hoekstra

Fiche: Raadsaanbeveling herziening Barcelona-doelstellingen

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Raadsaanbeveling betreffende de herziening van de Barcelona-doelstellingen voor voor- en vroegschoolse educatie en opvang
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
7 september 2022
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2022)442
- d) *EUR-Lex*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2022%3A442%3AFIN&qid=1662715273193>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie*
N.v.t.
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad voor Werkgelegenheid en Sociaal Beleid, Consumentenzaken en Volksgezondheid
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, in nauwe samenwerking met het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

2. Essentie voorstel

Als onderdeel van de *European Care Strategy*¹ heeft de Europese Commissie (Commissie) een herziening van de Barcelona-doelstellingen (Barcelona Targets, BT) gepubliceerd in de vorm van een voorstel voor een Raadsaanbeveling.

De oorspronkelijke BT zijn in 2002 vastgesteld met als doel de arbeidsparticipatie van vrouwen te verhogen middels een hogere deelname van kinderen aan kinderopvang.² De destijds vastgestelde participatiedoelen luiden als volgt; minstens 33% van de kinderen tot 3 jaar en 90% van de kinderen vanaf 3 jaar tot aan de leerplichtige leeftijd zouden moeten deelnemen aan kinderopvang.

Hoewel de oorspronkelijke BT op EU-niveau gemiddeld zijn behaald, zijn de verschillen tussen de lidstaten groot. Dit geldt met name voor kinderen in kwetsbare posities.³ De Commissie stelt nu voor om de BT te verhogen om zowel de arbeidsparticipatie van vrouwen te vergroten als de deelname van kinderen aan kwalitatief hoogwaardige kinderopvang te verhogen, rekening houdend met het belang van het kind en in het bijzonder voor kinderen in een kwetsbare situatie. Naast een opwaartse bijstelling van de oorspronkelijke BT bevat de revisie ook aanbevelingen ter intensivering van het aantal uren opvang per week. Het verhogen van de BT kan tevens bijdragen aan het dichten van de genderzorgkloof, loonkloof en arbeidsparticipatiekloof.

De nieuwe voorgestelde BT houden in dat in 2030 50% van de kinderen tot 3 jaar deelneemt aan kinderopvang en 96%⁴ van de kinderen vanaf 3 jaar tot de leerplichtige leeftijd (in Nederland is dat vanaf 5 jaar) deelneemt

¹ Zie separaat BNC-fiche Mededeling Europese Zorgstrategie en Raadsaanbeveling Langdurige Zorg (Kamerstuk 22 112, nr. 3527).

² De Europese Commissie hanteert de term «early childhood education and care» (ECEC). Hier vallen alle voorschoolse voorzieningen onder, zoals kinderdagverblijf, peuteropvang, voorschoolse educatie en opvang bij een gastouder.

³ Hiermee wordt zowel de eigen kwetsbaarheid van het kind bedoeld, alsmede de kwetsbare situatie waarin het gezin zich bevindt.

⁴ Eerder werd het deelnamepercentage van 96% voor kinderen vanaf 3 jaar tot de leerplichtige leeftijd al op EU-niveau afgesproken. Zie hiervoor Kamerstuk 22 112, nr. 2965.

aan kinderopvang. Naast het verhogen van de BT presenteert de Commissie ook een additioneel doel dat de intensiteit van de deelname aan kinderopvang moet stimuleren. Lidstaten wordt aanbevolen om ervoor te zorgen dat kinderen een minimaal aantal uren naar de kinderopvang kunnen. Voor kinderen tot 3 jaar is dit minimaal 25 uren, voor kinderen vanaf 3 jaar geldt een minimum van 35 uren. Naast de bijstellingen van de BT stelt de Commissie voor om maatregelen te nemen die de deelname aan kinderopvang van kinderen in kwetsbare posities en kinderen met een extra zorg- en/of ondersteuningsbehoefte faciliteert. Verder wordt lidstaten aanbevolen ervoor te zorgen dat de kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid van kinderopvang verbetert. Lidstaten wordt aanbevolen hiertoe een wettelijk recht op kinderopvang in te voeren. Daarnaast beveelt de Commissie lidstaten aan ervoor te zorgen dat er ook een stelsel voor buitenschoolse opvang is voor schoolgaande kinderen.

Lidstaten wordt aanbevolen om ouders proactief te informeren over hun rechten met betrekking tot kinderopvang en over de mogelijkheden en de voordelen van het gebruik van kinderopvang. Voor wat betreft het pedagogisch personeel wordt voorgesteld dat lidstaten de sociale dialoog bevorderen en aandacht hebben voor professionaliseringsmogelijkheden, vaardigheden en werkomstandigheden. Ook wordt lidstaten aanbevolen over een actief beleid te beschikken dat een evenwichtige betrokkenheid van beide ouders bij de verdeling van zorgtaken stimuleert en de zorgkloof tussen ouders verkleint. Ten slotte worden de lidstaten aangemoedigd om data te verzamelen over het monitoren en uitvoeren van de Raadsaanbeveling en hierover te rapporteren. Een jaar na de inwerkingtreding van de Raadsaanbeveling dient de Commissie te worden geïnformeerd over de wijze waarop met de voorgestelde maatregelen wordt omgegaan in nationaal beleid.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

In 2019 ging in Nederland 66% van de kinderen tot 2 jaar naar de opvang, wat betekent dat het voorgestelde procentuele BT doel voor 2030 destijds al is behaald.⁵ Gemiddeld gaan deze kinderen 21 uur per week naar de kinderopvang.⁶ Van de 3-jarigen gaat 89% naar een voorschoolse voorziening.⁷ Vanaf 4 jaar maakt 95% van de kinderen gebruik van het recht op onderwijs⁸ en gaat ongeveer 45% nog gemiddeld 12 uur per week naar buitenschoolse opvang.⁹ Vanaf 5 jaar zijn kinderen wettelijk verplicht om naar school te gaan.

Het kabinet acht het bevorderen van de arbeidsparticipatie van ouders (met name moeders), het stimuleren van de ontwikkeling van kinderen en het dichten van de genderkloven op het gebied van loon, zorg en carrièreverloop van groot belang. Kwalitatief goede, veilige en financieel toegankelijke kinderopvang en voorschoolse voorzieningen zijn daarvoor noodzakelijk.

⁵ Dit zijn kinderen van werkende ouders of van (een) ouder(s) die vallen onder de uitbreiding van het recht op kinderopvangtoeslag, zie Kamerstuk 31 322, nrs. 441 en 445.

⁶ SZW-berekeningen op basis van informatie van Toeslagen en CBS (2022).

⁷ Bijlage bij Kamerstuk 31 322, nr. 443.

⁸ OECD Family Database – OECD, Enrolment rates in early childhood education and care services and primary education, 4-year-olds (2018).

⁹ SZW-berekeningen op basis van informatie van Toeslagen en CBS (2022).

De komende jaren zal het kabinet daarom structureel € 2,3 miljard in de kinderopvang investeren.¹⁰ Werkende ouders krijgen een inkomensafhankelijke vergoeding van 96% van de kosten, welke direct betaald wordt aan kinderopvangorganisaties.¹¹ Daarnaast is in 2023 de hoogte van de kinderopvangtoeslag niet meer afhankelijk van het aantal gewerkte uren. Dit draagt bij aan een betaalbaardere kinderopvang en een eenvoudigere financiering, wat naar verwachting een positief effect zal hebben op de arbeidsparticipatie van jonge ouders (en vooral moeders). Daarnaast dragen ook recente uitbreidingen van het geboorteverlof en betaald ouderschapsverlof bij aan een betere verdeling van zorg en arbeid tussen genders en de verbetering van de arbeidsmarktpositie van vrouwen. Om een betere verdeling van zorg en arbeid tussen genders te bewerkstelligen is daarnaast ook een cultuurverandering nodig.

Naast de intensivering van de kinderopvang, acht het kabinet het ook van belang dat alle peuters vanaf 2,5 jaar de mogelijkheid krijgen om naar een voorschoolse voorziening te gaan, inclusief peuters waarvan de ouders geen recht hebben op kinderopvangtoeslag.¹² Daarbij is extra aandacht voor peuters met een risico op een onderwijsachterstand.¹³ Doel hiervan is de ontwikkeling van deze peuters extra te stimuleren, in het bijzonder op de gebieden (ontluikende) taal- en rekenvaardigheden en de motorische en sociaal-emotionele ontwikkeling. Ook bij sociaal-medische problematiek kunnen een deel van de kosten van kinderopvang vergoed worden. Tot slot kunnen gemeenten beleid ontwikkelen om opvang voor kinderen met een extra zorg- en ondersteuningsbehoefte mogelijk te maken.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet ondersteunt het belang van betaalbare, toegankelijke en kwalitatief goede kinderopvang. Doelstellingen op EU-niveau kunnen daaraan bijdragen en opwaartse sociaaleconomische convergentie tussen de lidstaten bevorderen. Door kinderopvang goedkoper en toegankelijker te maken, worden jonge ouders (en met name moeders) gestimuleerd om meer te gaan werken. Daarmee komt de strekking van de voorgestelde Raadsaanbeveling overeen met het bestaande Nederlandse beleid en de aangekondigde intensiveringsmaatregelen uit het Coalitieakkoord (Bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77). Uitgangspunt van het kabinet is om ondersteuning van ouders bij kinderopvang zo doeltreffend en gericht mogelijk in te zetten, afhankelijk van hun arbeidsparticipatie, de ontwikkelingsfase (leeftijd) van het kind en de sociaaleconomische positie van het gezin.

In de onderhandelingen over de Raadsaanbeveling zal het kabinet erop inzetten dat voldoende rekening wordt gehouden met de huidige economische arbeidsmarktomstandigheden van lidstaten, alsmede de verschillen in culturele aspecten en de nationale context met de daarbij behorende eigen nationale beleidskeuzes. Daarbij passen volgens het kabinet streefdoelen en aanbevelingen, waarbij het lidstaten vrij staat gemotiveerde eigen keuzes te maken hoe en in hoeverre hier binnen nationale kaders invulling aan te geven. Het kabinet heeft de volgende inhoudelijke opmerkingen bij de doelstellingen van het voorstel.

¹⁰ Zie hiervoor de Miljoenennota (Kamerstuk 36 200).

¹¹ Alsmede (een) ouder(s) die vallen onder de uitbreiding van het recht op kinderopvangtoeslag, zie Kamerstuk 31 322, nrs. 441 en 445.

¹² De meeste gemeenten vragen hiervoor wel een inkomensafhankelijke ouderbijdrage.

¹³ De hoogte van de tegemoetkoming aan gemeenten wordt bepaald door de onderwijsachterstand in een gemeente, zie hiervoor de bijlage bij Kamerstuk 31 322, nr. 415.

Nederland kent geen verplichting tot opvang of onderwijs tot 5 jaar en het grootste gedeelte van de huishoudens maakt gebruik van een combinatie van formele en informele opvang. Zeker in tijden van krapte in de formele opvang, draagt informele opvang bij aan de arbeidsparticipatie van jonge gezinnen. Er is een toename in het aantal mensen dat met enige regelmaat thuiswerkt en veel werkgevers bieden faciliteiten aan om hybride werken mogelijk te maken. Hierdoor kan de afstemming tussen werk en privé worden vergemakkelijkt (door bijvoorbeeld het wegvallen van reistijd) en kunnen mensen met zorgtaken beter participeren op de arbeidsmarkt. Daarnaast wordt het combineren van arbeid en zorg mede gefaciliteerd door het recentelijk uitgebreide verlofstelsel en de Wet flexibel werken. De Commissie heeft aangegeven dat de voorgestelde urennormen¹⁴ slechts een indicatie zijn van het benodigd aantal uren kinderopvang voor een volwaardige baan voor ouders met jonge kinderen. Vanwege deze uitleg van de Commissie en de keuze voor een Raadsaanbeveling, is het kabinet van mening dat het lidstaten voldoende vrij staat de voorgestelde urennormen op te volgen binnen de nationale kaders. Het kabinet zal in de onderhandelingen inzetten op verheldering van het indicatieve karakter van de voorgestelde urennormen.

Tegelijkertijd zet het kabinet zich ook in op een gelijke verdeling van arbeid en zorgtaken als één van de pijlers om gendergelijkheid op de arbeidsmarkt te realiseren. Het is daarom voor het kabinet belangrijk om barrières ten opzichte van formele opvang weg te nemen voor jonge ouders die meer willen en kunnen werken. Hierbij speelt de kwaliteit van de opvang een grote rol, niet alleen voor de ontwikkeling van kinderen, maar ook voor de bereidheid van ouders om hun kinderen naar de opvang te brengen. Toegang tot kinderopvang van een hoog niveau bevordert tevens de arbeidsparticipatie. Juist in tijden van krapte is dit van groot belang. Bij maatregelen in de kinderopvang ter bevordering van de arbeidsparticipatie zal het kabinet daarom altijd aandacht hebben voor behoud van kwaliteit.

Een ander aandachtspunt betreft de personeelstekorten in de kinderopvangsector. Hoewel de in het voorstel aangekondigde intensiveringsmaatregelen tot doel hebben om de arbeidsparticipatie van ouders en deelname van kinderen aan opvang te bevorderen, kampt de sector met personeelstekorten. De vraag naar meer uren kinderopvang zal toenemen en het kabinet heeft daarom onlangs een aantal specifieke acties aangekondigd om de personeelstekorten in de kinderopvang aan te pakken.¹⁵ De acties hebben betrekking op het aantrekken van nieuw personeel, behoud van het huidige personeel en het stimuleren om meer uren te gaan werken.

In het voorstel wordt gesproken over het instellen van een wettelijk recht op kinderopvang. Dit ligt in Nederland niet voor de hand. Sinds 1 januari 2005 is de kinderopvang een vraaggestuurd stelsel, waarbij ondernemers en ouders vraag en aanbod van kinderopvang bepalen. Nederland heeft daarnaast wel een specifiek doelgroepenbeleid om te bevorderen dat alle peuters naar de kinderopvang kunnen gaan en maakt het op basis van een sociaal-medische indicatie mogelijk dat kinderen tussen de 0 en 12 jaar uit kwetsbare gezinnen deel kunnen nemen aan kinderopvang. Bovendien

¹⁴ Het aantal uren dat kinderen deelnemen aan kinderopvang wat voldoende is om ouders in staat te stellen op zinvolle wijze betaald werk te verrichten.

¹⁵ Zie hiervoor Kamerstuk 31 322, nr. 463, Zo wordt de subsidie voor de «Kinderopvang dankzij jou»-campagne en de verruiming van de inzet van beroepskrachten in opleiding verlengd, de inzet van groepshulpen gestimuleerd en een aantal knellende kwaliteitseisen aangepakt.

hebben alle kinderen vanaf 5 jaar wettelijk recht op onderwijs.¹⁶ Het kabinet zet daarom in op een minder dwingende formulering van het instellen van een wettelijk recht op kinderopvang in de Raadsaanbeveling.

Het kabinet omarmt de overige voorgestelde maatregelen die in het voorstel zijn opgenomen over onder meer inclusie, het streven naar gendergelijkheid op het gebied van arbeid, inkomen en de verdeling van de zorg, buitenschoolse opvang, de kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid van opvang, het bewust maken van ouders van de voordelen van voorschoolse voorzieningen, de werkomstandigheden en vaardigheden van pedagogische medewerkers en monitoring en evaluatie. In algemene zin constateert het kabinet dat de tekst van de Raadsaanbeveling zich voornamelijk richt op traditionele gezinsvormen bestaande uit één vader en één moeder of uit één ouder. Het kabinet zet zich ervoor in de teksten inclusiever te formuleren met het oog op diversiteit (gender, LHBTIQ+) in gezinssamenstellingen.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Binnen de Raad is er naar verwachting brede steun voor de aanbeveling. Verschillende lidstaten hebben wel aangegeven dat ambitie ook gepaard moet gaan met realisme. Meerdere lidstaten hebben de oorspronkelijke BT nog niet behaald.

Het Europees Parlement heeft in een resolutie van 5 juli jl. opgeroepen tot een inclusieve en ambitieuze Europese zorgstrategie en verwelkomt het voornemen van de Commissie om de BT te herzien.¹⁷

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

a) Bevoegdheid

Het kabinet oordeelt positief over de bevoegdheid voor de Raadsaanbeveling. Het voorstel is gebaseerd op artikel 292 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), op grond waarvan de Raad aanbevelingen kan aannemen op voorstel van de Commissie op gebieden waarvoor de EU bevoegd is, in samenhang met artikel 153, lid 1 sub i, VWEU. Op grond van artikel 153, lid 1 sub i, VWEU kan de Europese Unie het optreden van de lidstaten ondersteunen en aanvullen op het gebied van gendergelijkheid voor wat betreft hun kansen op de arbeidsmarkt en de behandeling op het werk. Het kabinet acht dit de juiste rechtsgrondslag. Op het terrein van het sociaal beleid heeft de EU een gedeelde bevoegdheid met de lidstaten, voor de in het Verdrag genoemde aspecten (artikel 4, lid 2, sub b, VWEU).

b) Subsidiariteit

De grondhouding ten aanzien van de subsidiariteit is positief. De aanbeveling heeft tot doel het bevorderen van gendergelijkheid en het verbeteren van de positie van vrouwen op de arbeidsmarkt. Het kabinet ziet meerwaarde in optreden op EU-niveau voor het bereiken van deze doelstelling, omdat dit optreden gendergelijkheid en de positie van vrouwen op de arbeidsmarkt binnen de gehele EU bevordert en dus zorgt

¹⁶ Daarnaast gaat doorgaans 95% van de kinderen van 4 jaar minstens 25 uur per week naar school.

¹⁷ [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2021/2253\(INI\)](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2021/2253(INI)).

voor het op grotere schaal realiseren van de doelstelling. Daarbij kan de Raadsaanbeveling bijdragen aan opwaartse sociaaleconomische convergentie tussen de lidstaten van de Unie, hetgeen de concurrentiekracht van de Unie kan versterken. Om die redenen is optreden op EU-niveau gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

De grondhouding ten aanzien van de proportionaliteit is positief. Het kabinet steunt de keuze van de Commissie voor een Raadsaanbeveling, een juridische niet-bindende handeling. Het voorstel is geschikt om de doelstelling van het optreden te bereiken, omdat het de lidstaten stimuleert maatregelen te nemen die meer ouders (en met name moeders) in staat stellen te werken en meer kinderen in staat stellen om deel te nemen aan kinderopvang en voorschoolse voorzieningen. Het voorstel gaat bovendien niet verder dan noodzakelijk, omdat het de lidstaten voldoende ruimte geeft om op een wijze die past binnen de nationale kaders invulling te geven aan de streefdoelen en aanbevelingen.

d) Financiële gevolgen

Er zijn geen directe gevolgen voor de EU-begroting. Voor zover deze er wel blijken te zijn, is het kabinet van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van het Meerjarig Financieel Kader 2021-2027, en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

In de Raadsaanbeveling wordt aangegeven hoe de lidstaten deelname aan voorschoolse voorzieningen kunnen stimuleren. Zo kan de arbeidsparticipatie van ouders, en met name moeders, worden verhoogd en kan de sociale en cognitieve ontwikkeling van jonge kinderen worden bevorderd. Het is uiteindelijk aan de lidstaten zelf om hier invulling aan te geven.

(Eventuele) budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk(e) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline. Het ontwikkelen van nieuwe en het verder verbeteren van bestaande indicatoren kan extra uitvoeringskosten met zich meebrengen.

e) Gevolgen voor regeldruk concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Voor Nederland zijn op dit moment op basis van de Raadsaanbeveling geen aanvullende beleidsmaatregelen voorzien. De strekking van de voorgestelde Raadsaanbeveling strookt grotendeels met het bestaande Nederlandse beleid en de geplande maatregelen op het gebied van kinderopvang en laat ook ruimte om binnen de beleidscontext eigen keuzes te maken. De verwachting is dat het Nederlandse beleid dan ook niet verder zal moeten worden aangepast en er geen gevolgen zullen zijn voor de regeldruk en administratieve lasten. Tevens kan de Raadsaanbeveling bijdragen aan opwaartse sociaaleconomische convergentie tussen de lidstaten van de Unie, hetgeen de concurrentiekracht van de Unie kan versterken.