

Fiche 1: Aanbeveling instelling Europese Kindergarantie

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Voorstel voor een Aanbeveling van de Raad tot instelling van een Europese kindergarantie

b) Datum ontvangst Commissiedocument

25 maart 2021

c) Nr. Commissiedocument

COM (2021) 137

d) EUR-Lex

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:52021DC0137>

e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie

N.v.t.

f) Behandelingstraject Raad

Raad Werkgelegenheid, Sociaal Beleid, Volksgezondheid en Consumentenzaken (WSBVC), gekwalificeerde meerderheid

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in nauwe samenwerking met Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

2. Essentie voorstel

De Commissie heeft tegelijkertijd met het voorstel voor de aanbeveling, een mededeling voor een Europese Strategie voor de Rechten van het Kind uitgebracht.¹ De Europese kindergarantie is een nadere uitwerking van het thema over sociaaleconomische inclusie, gezondheid en educatie uit deze strategie. In 2019 leefden bijna 18 miljoen kinderen in de EU (22,2% van de kinderopopulatie) in huishoudens die risico liepen op armoede of sociale uitsluiting. Volgens de Commissie leidt dit tot een intergenerationele cyclus van achterstand, met ingrijpende en langdurige gevolgen voor kinderen. De Raadsaanbeveling tot instelling van een Europese kindergarantie heeft tot doel deze cyclus te doorbreken en gelijke kansen te bevorderen door de toegang tot een reeks essentiële diensten te garanderen voor kinderen in nood (jonger dan 18 jaar, die risico lopen op armoede of sociale uitsluiting).

In het kader van de Europese kindergarantie wordt de lidstaten aanbevolen om kosteloze en effectieve toegang te bieden aan kinderen in nood tot vroeg- en voorschoolse educatie (vve) en kinderopvang; onderwijs en schoolactiviteiten; minstens één gezonde maaltijd op een schooldag; en gezondheidszorg. Daarnaast wordt aanbevolen dat de lidstaten zorgen dat kinderen in nood ook

¹ [COM/2021/142 final](#). Een separaat BNC-fiche over de strategie zal Uw Kamers worden toegezonden.

buiten schooldagen gezonde maaltijden krijgen, en dakloze kinderen en hun gezinnen toegang hebben tot adequate huisvesting.

Bij het identificeren van kinderen in nood en het opstellen van nationale maatregelen dienen de lidstaten rekening te houden met de specifieke behoeften van kinderen uit kansarme milieus, zoals kinderen die dakloos zijn, een handicap hebben, in een precaire gezinssituatie zitten, een migrantenachtergrond of een raciale of etnische minderheidsachtergrond hebben, of alternatieve zorg nodig hebben.

Lidstaten waarbij het risico op armoede of sociale uitsluiting voor kinderen in 2017-2019 hoger was dan het EU-gemiddelde, dienen in de financieringsperiode 2021-2027 ten minste 5% van hun aandeel uit het ESF+ te reserveren voor de bestrijding van kinderarmoede of sociale uitsluiting. Andere lidstaten dienen een passend bedrag (*appropriate amount*) te reserveren.²

Lidstaten worden aangemoedigd om binnen zes maanden na het aannemen van de Raadsaanbeveling nationale actieplannen voor te leggen aan de Commissie over de uitvoering ervan. De Commissie zal de voortgang van lidstaten volgen binnen het Europees Semester en waar nodig met landspecifieke aanbevelingen komen rondom dit thema.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet acht het bevorderen van het welzijn van kinderen en het bestrijden van kinderarmoede van groot belang. Alle kinderen moeten kunnen participeren en zich op verschillende vlakken kunnen ontwikkelen, zonder barrières. Het Nederlandse beleid kent een actieve aanpak van het tegengaan van kinderarmoede (o.a. via de ambities kinderarmoede³). Sinds 2017 heeft het kabinet 100 miljoen euro extra per jaar uitgetrokken voor deze aanpak. Hiervan wordt het grootste deel aan gemeenten verstrekt, hetgeen hen de vrijheid geeft om het geld uit te geven in overeenstemming met lokale behoeften. Gemeenten worden door de Rijksoverheid ondersteund door onder meer het delen van goede voorbeelden, kennis en ervaringen in het land.

De Rijksoverheid gebruikt inkomensbeleid en arbeidsmarktbeleid om de structurele oorzaken van armoede aan te pakken. Een voorbeeld hiervan is de verhoging van het kind-gebonden budget met € 150 miljoen per jaar. Het kabinet stimuleert tevens het gebruik van kinderopvang voor kinderen van werkende ouders door hen een inkomensafhankelijke tegemoetkoming te geven in de kinderopvangkosten. Daarnaast zetten vier landelijke armoedepartijen verenigd onder 'Sam&' zich in om een zo groot mogelijke groep kinderen in armoede te bereiken en een breed scala aan voorzieningen te bieden.⁴

Het Nederlandse beleid omtrent onderwijs en schoolactiviteiten is erop gericht dat kinderen die vanwege hun achtergrond minder kansen hebben, meer in staat worden gesteld om hun talenten

² Het EU-gemiddelde ligt op 22,5 %. Nederland zit hieronder (16%) en mag dus zelf een passend bedrag kiezen (COM(2018) 382 final).

³ Kamerstukken II, 2018/19, 24 515 nr. 484

⁴ Sam& is een samenwerkingsverband tussen Stichting Leergeld, Jeugdfonds Sport & Cultuur, Stichting Jarige Job en Nationaal Fonds Kinderhulp.

te ontwikkelen. Gemeenten en scholen ontvangen geld voor onderwijsachterstandenbeleid. In de Gelijke Kansen Alliantie werkt de Rijksoverheid samen met gemeenten, scholen en maatschappelijke partners aan het versterken van kansengelijkheid, met aandacht voor thuis, school en de leefomgeving, via lokale agenda's. Scholen in het basisonderwijs en voortgezet onderwijs kunnen ouders om een vrijwillige bijdrage vragen voor extracurriculaire schoolactiviteiten.⁵

Het kabinet richt zich op het stimuleren van een gezond eetpatroon en een gezonde leefstijl bij kinderen, onder meer via het programma *Gezonde School*, het programma *Gezonde Kinderopvang*⁶ en deelname aan het *EU-Schoolfruit- en groenteprogramma*. Daarnaast heeft er een verkenning plaatsgevonden naar mogelijkheden voor implementatie van een gezonde schoollunch en extra beweegaanbod.⁷

Het kabinet is van mening dat elk kind recht heeft op preventieve en (medisch) noodzakelijke zorg, inclusief hulpmiddelen en diensten.⁸ Vanuit de zorgverzekeringswet hebben alle inwoners van Nederland een uitgebreide basisverzekering. Kinderen zijn meeverzekerd met hun ouders; ouders dragen geen premie voor kinderen af en er wordt geen eigen risico ingehouden op zorg voor kinderen. Het kabinet richt zich met haar kindergezondheidszorgbeleid op preventie en gezondheidsbevordering gedurende de ontwikkelingsstadia van de kindertijd. Voor kwetsbare groepen zijn speciale diensten beschikbaar onder de programma's *Kansrijke Start* en de *Eerste 1000 dagen*. Ook is Nederland al jaren nationaal en Europees actief om de toegankelijkheid tot geneesmiddelen te bevorderen.

Het kabinet streeft naar het merkbaar beter maken van de jeugdzorg, -bescherming en -reclassering voor kinderen, jongeren en gezinnen. In het programma *Zorg voor de Jeugd* werken professionals, gemeenten, Rijk, cliënten- en jeugdhulporganisaties samen aan initiatieven voor kwetsbare kinderen, zoals het versterken van (gezinsgerichte vormen) van de jeugdhulp en het voorkomen van uithuisplaatsingen.

Het kabinet vindt het van belang om dakloosheid te voorkomen en, als er toch sprake is van dakloosheid, deze periode zo kort mogelijk te houden. Er is een brede aanpak gericht op preventie, perspectief en een zo zelfstandig mogelijke passende woonplek bieden met, indien nodig, maatwerkbegeleiding.⁹ Tevens bestaat er een normenkader voor de kindvriendelijke inrichting van opvanglocaties voor dak- en thuisloze kinderen en hun gezinnen.

⁵ Vanaf 1 augustus 2021 is dit vastgelegd in de Wet primair onderwijs, de Wet voortgezet onderwijs en de Wet op de expertisecentra (voor speciaal onderwijs).

⁶ <https://www.gezondekinderopvang.nl/>

⁷ Kamerstukken II, 2020/21, 32793, nr. 548

⁸ Dit is geregeld in de wet publieke gezondheid, de wet langdurige zorg, de jeugdwet, en de zorgverzekeringswet.

⁹ Zie ook Kamerbrief over Een (t)huis, een toekomst, De aanpak van dak- en thuisloosheid, 03-06-2020, en Kamerbrief voortgangsrapportage beschermd wonen en maatschappelijke opvang, 04-06-2020

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet kan de voorgestelde Raadsaanbeveling onderschrijven. De COVID-19 crisis heeft reeds bestaande ongelijkheden en het risico op armoede of sociale uitsluiting verergerd. Het is daarom opportuun dat de Commissie een Raadsaanbeveling voorstelt om armoede en sociale uitsluiting onder kinderen aan te pakken. De onderhavige Raadsaanbeveling draagt eraan bij dat het bestrijden van armoede en sociale uitsluiting ten aanzien van kinderen in de EU-lidstaten op de agenda blijft en biedt landen tevens concrete handvatten om invulling te geven aan hun nationale beleid.

De strekking van de voorgestelde Raadsaanbeveling strookt reeds grotendeels met het Nederlandse beleid. Zo steunt het kabinet het principe dat primair en voortgezet onderwijs kosteloos moeten zijn. Daarnaast is het kabinet positief over de aanbevelingen (financiële) drempels met betrekking tot participatie bij school gerelateerde activiteiten weg te nemen en gelijke en inclusieve toegang te bevorderen. Dit sluit aan bij wat het kabinet op dit moment al doet. Verder zet het kabinet zich al langer in voor het bevorderen van een gezonde leefstijl en gezonde voeding, zowel nationaal als in EU-verband. Tevens onderschrijft het kabinet het belang van kwalitatieve, betaalbare en toegankelijke gezondheidszorg en geneesmiddelen¹⁰ voor alle kinderen en verwelkomt de aanbevelingen op dit gebied. Deze sluiten veelal aan op het nationale beleid gericht op kindergezondheidszorg en jeugdzorg. Ook kan het kabinet de aanbevelingen op het gebied van huisvesting voor kinderen in nood steunen. De doelstellingen sluiten aan op de Nederlandse aanpak om dak- en thuisloosheid in den brede te voorkomen en tijdig passende woonplekken te bieden aan (dreigend) dak- en thuislozen.

Dit alles neemt niet weg dat problemen rondom kinderarmoede en sociale uitsluiting verschillen van lidstaat tot lidstaat, en dat vraagt om beleid op nationaal niveau. De thema's die worden aangestipt in het voorstel (vve, kinderopvang, onderwijs, voeding, gezondheidszorg en huisvesting) blijven primair een nationale, regionale of lokale aangelegenheid. Lidstaten dienen op deze terreinen de vrijheid te behouden om middels nationaal beleid invulling te geven aan de kindergarantie. Het is dan ook positief dat gekozen is voor het instrument van een juridisch niet-bindende Raadsaanbeveling en dat het voorstel markeert dat rekening gehouden moet worden met nationale omstandigheden en benaderingen. De aanbeveling erkent daarmee dat er verschillen kunnen zijn in de manier waarop lidstaten uitvoering geven aan de voorgestelde aanbeveling.

In één van de overwegingen van het voorstel staat dat lidstaten, in overeenstemming met de nationale omstandigheden en benaderingen, effectieve en kosteloze toegang tot belangrijke diensten dienen te organiseren, of passende voordelen dienen te bieden, zodat ouders of voogden van kinderen in nood in staat zijn deze diensten te dekken. Het kabinet zal ervoor pleiten dat de betreffende overweging en het corresponderende artikel in het voorstel meer met elkaar in lijn worden gebracht, waar nu enkel nog staat dat de toegang kosteloos moet zijn. In Nederland is dit relevant voor onder andere extracurriculaire schoolactiviteiten en voor kinderopvang. Zo vindt het kabinet dat extracurriculaire schoolactiviteiten toegankelijk moeten zijn voor elk kind, wat betekent

¹⁰ Dit voorstel sluit aan op de doelen van de Europese Farmaceutische Strategie om de toegang tot geneesmiddelen te bevorderen. Voor kinderen is hierbij de herziening van de kinder- en weesgeneesmiddelenverordening relevant. Zie ook (kamerstuk 22112-3022) BNC-fiche Europese farmaceutische strategie

dat er geen bijdrage gevraagd mag worden voor extracurriculaire schoolactiviteiten. Deze bijdrage moet expliciet vrijwillig zijn. Het Rijk financiert en heeft daartoe afspraken gemaakt met gemeenten om voorschoolse voorziening aan te bieden aan peuters vanaf 2,5 jaar zonder recht op kinderopvangtoeslag¹¹ en peuters met een risico op onderwijsachterstand¹². De meeste gemeenten vragen een inkomensafhankelijke ouderbijdrage voor peuters zonder recht op kinderopvangtoeslag.¹³ Voor kinderen van 0-12 van wie de ouders beiden werken is er de inkomensafhankelijke kinderopvangtoeslag die voor een lager inkomen oploopt tot 96% van de vooraf vastgestelde maximum uurprijs.

Verder zal het kabinet er tijdens de onderhandelingen op inzetten dat lidstaten voldoende ruimte behouden om zelf invulling te geven aan de inhoud en reikwijdte van het nationale actieplan, welke zij worden aanbevolen op te stellen en bij de Commissie in te dienen, en de wijze van monitoring en rapportering over dit actieplan aan de Commissie. Hierbij is het wenselijk dat zoveel als mogelijk wordt aangesloten bij bestaande statistieken en indicatoren. Voor wat betreft de voorgestelde monitoring van de aanbeveling via het Europees Semester zal het kabinet de Commissie vragen te verduidelijken hoe de verschillende aspecten van de aanbeveling worden ingepast met behoud van de macro-economische focus van het Semester proces.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

De Raadsaanbeveling kan rekenen op brede steun van EU-lidstaten, alsmede van het Europees Parlement. Wel hebben meerdere lidstaten aangegeven dat de aanbeveling voldoende ruimte dient te laten voor bestaande nationale kaders. Enkele lidstaten hebben daarnaast aandacht gevraagd voor het respecteren van de bevoegdheidsverdeling.

Het Europees Parlement bereidt een resolutie voor over de kindergarantie waarin de Raad wordt verzocht de garantie aan te nemen.

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

a) Bevoegdheid

Het voorstel is gebaseerd op artikel 292 VWEU, op basis waarvan de Raad aanbevelingen kan vaststellen op basis van een voorstel van de Commissie op gebieden waarvoor de EU bevoegd is, in samenhang met artikel 153, lid 1 sub j en artikel 153, lid 2 VWEU. Op grond van artikel 153, lid 1 sub j, VWEU kan de Unie het optreden van de lidstaten ondersteunen en aanvullen op het gebied van de bestrijding van sociale uitsluiting. Artikel 153, lid 2 VWEU bepaalt dat het Europees Parlement en de Raad te dien einde maatregelen kunnen aannemen die erop gericht zijn de samenwerking tussen de lidstaten aan te moedigen. Het kabinet acht dit de juiste rechtsgrondslag.

b) Subsidiariteit

¹¹https://vng.nl/files/vng/brieven/2016/attachments/20160701_bijlage_bestuurlijke_afspraken_een_aanbod_voor_alpeuters.pdf

¹² Gemeenten ontvangen een tegemoetkoming van het Rijk om voorschoolse educatie aan te bieden aan peuters van tweeënhalftot vier jaar met een risico op een onderwijsachterstand. De hoogte van het budget wordt bepaald door de onderwijsachterstand in een gemeente. De volgende indicatoren worden gebruikt om dit te bepalen: herkomst ouders, verblijfsduur van de moeder, het gemiddelde opleidingsniveau van de moeders van leerlingen van de school en de vraag of ouders in de schuldsanering zitten.

¹³ Bijlage bij Kamerstukken II, 2019/20, 31322, nr. 415.

De grondhouding ten aanzien van de subsidiariteit is positief. De aanbeveling heeft tot doel sociale uitsluiting te voorkomen en te bestrijden door de toegang van kinderen in nood tot een reeks essentiële diensten te waarborgen. Kinderen die in armoede leven of kinderen uit kansarme milieus hebben meer kans op barrières bij de toegang tot voor- en vroegschoolse educatie en -zorg, inclusief onderwijs, gezondheidszorg, gezonde voeding en adequate huisvesting. Ze beginnen hun leven met een achterstand, wat op lange termijn gevolgen kan hebben voor hun ontwikkeling en toekomstperspectieven. Armoede en sociale uitsluiting onder kinderen heeft daarmee impact op de opwaartse sociaaleconomische convergentie tussen de lidstaten van de Unie. Het kabinet ziet daarom de meerwaarde dat de EU er bij lidstaten op aandringt hun inspanningen ter bevordering van het bestrijden van armoede en sociale uitsluiting onder kinderen te verbeteren.

c) Proportionaliteit

De grondhouding ten aanzien van de proportionaliteit is positief. Het gaat om een juridische niet-bindende handeling. Het voorstel is geschikt om lidstaten te ondersteunen bij het nemen van maatregelen ten aanzien van de bevordering van de toegang van kinderen in nood tot een reeks essentiële diensten, en kan een aanvulling vormen op de nationale aanpak van sociale uitsluiting van kinderen. Ook biedt het voorstel ruimte voor een gedifferentieerde aanpak die de nationale, regionale of lokale situaties van de lidstaten weerspiegelt. Daarmee gaat het voorstel niet verder dan noodzakelijk.

d) Financiële gevolgen

Er is EU-financiering beschikbaar om deze acties te ondersteunen in het kader van het Europees Sociaal Fonds Plus (ESF+), evenals het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, InvestEU en de Faciliteit voor herstel en veerkracht (RRF). In de voorgestelde aanbeveling worden geen concrete voorstellen gedaan die directe financiële gevolgen hebben. Indien er toch gevolgen zijn voor de EU-begroting is Nederland van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021-2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. In de Raads-aanbeveling wordt aangegeven hoe de lidstaten, gezien de huidige omstandigheden, zouden kunnen bijdragen aan de bestrijding van armoede en sociale exclusie onder kinderen. 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.

e) Gevolgen voor regeldruk, administratieve lasten en concurrentiekracht

De strekking van de voorgestelde Raadsaanbeveling strookt reeds grotendeels met het bestaande Nederlandse beleid. De verwachting is dat het Nederlandse beleid dan ook niet zal worden aangepast.

De Raadsaanbeveling kan bijdragen aan opwaartse sociaaleconomische convergentie tussen de lidstaten van de Unie, hetgeen de concurrentiekracht kan versterken.