

Vergaderjaar 2017–2018

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2612

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 juni 2018

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 10 fiches, die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche: mededeling Een nieuwe Europese agenda voor cultuur (Kamerstuk 22 112, nr. 2609)

Fiche: Mededeling EU-samenwerkingskader jeugd (periode 2019–2027) (Kamerstuk 22 112, nr. 2610)

Fiche: Aanbeveling automatische wederzijdse erkenning van diploma's (Kamerstuk 22 112, nr. 2611)

Fiche: Aanbeveling betreffende stelsels voor onderwijs en opvang van hoge kwaliteit voor jonge kinderen

Fiche: Aanbeveling inzake een alomvattende benadering van het onderwijzen en leren van talen (Kamerstuk 22 112, nr. 2613)

Fiche: Verordening Promotie mkb-groeimarkt (Kamerstuk 22 112, nr. 2614)

Fiche: Aanbeveling veiligheidsnormen kleine passagiersschepen (Kamerstuk 22 112, nr. 2615)

Fiche: Wijziging Richtlijn 2009/103 inzake aansprakelijkheidsverzekering voor Motorrijtuigen (Kamerstuk 22 112, nr. 2616)

Fiche: Richtlijn plastic wegwerpproducten & vistuig (Kamerstuk 22 112, nr. 2617)

Fiche: Mededeling en aanbeveling over betere samenwerking bij de bestrijding van door vaccinatie te voorkomen ziektes (Kamerstuk 22 112, nr. 2618)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok

Fiche: Aanbeveling betreffende stelsels voor onderwijs en opvang van hoge kwaliteit voor jonge kinderen

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Aanbeveling van de Raad betreffende stelsels voor onderwijs en opvang van hoge kwaliteit voor jonge kinderen
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
22 mei 2018
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM (2018) 271
- d) *EUR-Lex*
https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1528211265306&uri=CONSIL:ST_9246_2018_INIT
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
Niet van toepassing
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad voor Onderwijs, Jeugd, Cultuur en Sport.
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap in nauwe samenwerking met het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

2. Essentie voorstel

Als voortvloeisel uit de Europese Sociale Pijler heeft de Europese Commissie in de mededeling «De Europese identiteit versterken via onderwijs en cultuur» (Kamerstuk 22 112, nr. 2443) haar visie op een Europese onderwijsruimte uiteengezet. Onderwijs en opvang van hoge kwaliteit voor jonge kinderen maakt deel uit van de Sociale Pijler en deze visie, waarbij onderwijs en opvang betrekking heeft op elke regeling voor onderwijs en opvang voor kinderen vanaf de geboorte tot de leerplichtige leeftijd. De Raadsaanbeveling is bedoeld om lidstaten te ondersteunen bij hun inspanningen om de toegang tot en de kwaliteit van hun stelsels voor onderwijs en opvang voor jonge kinderen te verbeteren, en erkent tegelijkertijd dat lidstaten daarbij eerstverantwoordelijk zijn. In de aanbeveling wordt getracht op Europees niveau tot samenwerking te komen en kennis uit te wisselen over datgene wat onderwijs en opvang voor jonge kinderen kwaliteitsvol maakt.

In de Raadsaanbeveling wordt een zevental aanbevelingen gedaan overeenkomstig de nationale en Europese wetgeving, beschikbare bronnen en nationale omstandigheden, en in nauwe samenwerking met alle relevante belanghebbenden, te weten:

- De toegankelijkheid van stelsels voor onderwijs en opvang van hoge kwaliteit voor jonge kinderen te stimuleren, in overeenstemming met de indicatoren in het «Kwaliteitskader voor onderwijs en opvang voor jonge kinderen» (toegevoegd als bijlage bij het voorstel) en in overeenstemming met het 11^e beginsel van de Europese pijler van sociale rechten.
- Alles in het werk te stellen zodat voorzieningen voor onderwijs en opvang voor jonge kinderen toegankelijk, betaalbaar en inclusief zijn.
- Ondersteuning te bieden aan de professionalisering van personeelsleden die belast zijn met onderwijs en opvang voor jonge kinderen.
- De ontwikkeling van leerprogramma's voor jonge kinderen te stimuleren zodat ze tegemoetkomen aan de welzijns- en onderwijsbehoeften van kinderen.

- Transparante en coherente opvolging en evaluatie van de voorzieningen voor onderwijs en opvang voor jonge kinderen op elk niveau aan te moedigen met het oog op beleidsvorming.
- Te streven naar afdoende financiering en een rechtskader voor de voorzieningen voor onderwijs en opvang voor jonge kinderen.
- Verslag uit te brengen aan de hand van bestaande kaders en instrumenten, over ervaringen en voortgang met betrekking tot de toegankelijkheid en kwaliteit van stelsels voor onderwijs en opvang van jonge kinderen.

In het voorstel wordt lidstaten gevraagd invulling te geven aan bovenstaande aanbevelingen. De Commissie kondigt daarnaast zelf ondersteunende stappen aan, zoals i. het vergemakkelijken van de uitwisseling van ervaringen en goede praktijken tussen lidstaten, ii. het ondersteunen van de samenwerking tussen lidstaten op basis van hun vraag, door collegiaal leren en collegiale advisering te organiseren, iii. het beschikbaar stellen van financiële middelen om de ontwikkeling van hoogwaardige, inclusieve voorzieningen voor onderwijs en opvang voor jonge kinderen te ondersteunen en iv. het voorstellen van geactualiseerde Europese benchmarks of doelstellingen, na overleg met de lidstaten.

Als bijlage bij de Raadsaanbeveling is het EU-kwaliteitskader voor onderwijs en opvang voor jonge kinderen opgenomen, met kwaliteitsindicatoren die berusten op vijf dimensies: toegankelijkheid, personeel, leerprogramma c.q. curriculum, toezicht & evaluatie en beheer & financiering. De kwaliteitsindicatoren zijn:

1. Voorzieningen die voor alle ouders/verzorgers en hun kinderen toegankelijk en betaalbaar zijn;
2. Voorzieningen die de deelname aan onderwijs en opvang voor jonge kinderen aanmoedigen, de sociale integratie verstevigen en diversiteit omarmen;
3. Goed opgeleide personeelsleden die dankzij hun basisopleiding en permanente bijscholing hun professionele taken kunnen uitvoeren;
4. Gunstige arbeidsomstandigheden, waaronder een professioneel leiderschap dat kansen creëert voor observatie, reflectie, planning, teamwerk en samenwerking met ouders;
5. Een leerprogramma op basis van pedagogische doelstellingen, waarden en benaderingen dat kinderen in staat stelt om zich volledig te ontplooiën, gericht op hun sociale, emotionele, cognitieve en lichamelijke ontwikkeling en hun welzijn;
6. Een leerprogramma waarbij personeelsleden moeten samenwerken met kinderen, collega's en ouders, en moeten nadenken over hun eigen werkwijze;
7. Toezicht en evaluatie verschaffen informatie op het desbetreffende lokale, regionale en/of nationale niveau die bijdraagt aan de voortdurende verbetering van de kwaliteit van het beleid en de werkwijzen;
8. Toezicht en evaluatie in het belang van het kind;
9. Belanghebbenden hebben een duidelijke en gedeelde opvatting over hun taken en verantwoordelijkheden, en weten dat van hen wordt verwacht dat ze samenwerken met partnerorganisaties;
10. Wetgeving, regelgeving en/of financiering ondersteunen de vooruitgang in de richting van een universeel recht op door de overheid gesubsidieerde of gefinancierde vormen van onderwijs en opvang voor jonge kinderen, en over die vooruitgang wordt regelmatig verslag uitgebracht aan belanghebbenden.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Nederland onderschrijft het belang van onderwijs en opvang voor jonge kinderen van hoge kwaliteit. Ieder kind in Nederland moet ongeacht in welke omgeving hij of zij opgroeit de kans krijgen zijn talenten en potentieel volledig te benutten. Daarvoor moeten kinderen de kans krijgen om zich vanaf jonge leeftijd goed te ontwikkelen. Nederland heeft al jaren voorzieningen voor jonge kinderen zoals voorheen kinderdagverblijven en peuterspeelzalen (sinds de harmonisatie per 1 januari 2018 van kracht is kindercentra) en voor- en vroegschoolse educatie. Het kabinet zet dit beleid voort en investeert in zowel voor- en vroegschoolse educatie ter bestrijding van onderwijsachterstanden als in kinderopvang.

Het kabinet investeert gericht in het vergroten van onderwijskansen. Voor voorschoolse educatie is € 170 mln. per jaar extra uitgetrokken, om het aanbod van 10 uur per week voor doelgroepkinderen uit te breiden naar 16 uur per week en de kwaliteit van het aanbod verder te verhogen. Vanaf 2020 is er voor gemeenten € 486 mln. per jaar structureel beschikbaar. Gemeenten bepalen hun eigen doelgroep en kunnen zelf besluiten om eventueel een bredere voorziening aan te bieden, passend binnen het lokale jeugd- en onderwijsbeleid en binnen de financiële en wettelijke kaders. Het budget voor het voorkomen en bestrijden van onderwijsachterstanden in het primair en voortgezet onderwijs wordt verhoogd met € 15 mln. per jaar. Voor basisscholen is er structureel € 260 mln. beschikbaar als onderdeel van de lumpsum. Daarnaast is er wetgeving in voorbereiding om in 2019 een nieuwe indicator in gebruik te nemen die de middelen van gemeenten en scholen voor onderwijsachterstanden beter over het land verdeelt.¹ De Tweede Kamer zal in het najaar geïnformeerd worden over de wijze waarop de monitoring en evaluatie van de inzet van deze extra middelen plaats zal vinden. Dit wordt in afstemming met de veldpartijen bepaald. Nederland werkt daarnaast aan een verkenning samen met het veld hoe inclusiever onderwijs eruit zou kunnen zien, als onderdeel van het programma «Onbeperkt meedoen!».²

Op het terrein van kinderopvang zet het kabinet ook belangrijke stappen. Met de harmonisatie van peuterspeelzalen en kinderdagverblijven (Wet Harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzaalwerk) per 1 januari 2018 moeten de voormalige peuterspeelzalen voldoen aan de kwaliteitseisen van de kinderdagverblijven. Werkende ouders van kinderen die naar een peuterspeelzaal gaan, kunnen daarmee ook recht krijgen op kinderopvangtoeslag. De Wet harmonisatie leidt daarmee tot een verbetering van kwaliteit en toegankelijkheid van kinderopvang. Het kabinet investeert daarnaast jaarlijks € 250 mln. extra in de kinderopvangtoeslag. Per 2021 komen de totale netto-uitgaven aan kinderopvangtoeslag naar verwachting uit op circa € 2,8 miljard. De kinderopvangtoeslag is bedoeld om de arbeidsparticipatie van ouders te stimuleren en draagt daarmee bij aan de toegankelijkheid van de kinderopvang.

Met de Wet Innovatie en Kwaliteit Kinderopvang (Wet IKK) die voor een deel per 1 januari 2018 in werking is getreden, wordt voorzien in verbetering van de kwaliteit en toegankelijkheid van de kinderopvang. In de wet is een veiligheids- en gezondheidsbeleid verplicht gesteld en er zijn eisen in de wet opgenomen die de ontwikkeling van het kind centraal stellen. Zo krijgt elk kind in de opvang een mentor toegewezen die de ontwikkeling en het welzijn van het kind volgt. Bij de overgang van de opvang naar de

¹ Kamerstuk 27 020, nr. 88.

² Kamerstuk 24 170, nr. 177.

basisschool wordt informatie overgedragen over de ontwikkeling van het kind. Met de wijzigingen die per 1 januari 2019 van kracht worden, wordt de stabiliteit voor de kinderen in de opvangorganisatie bevorderd (aanscherping beroepskracht-kind-ratio) en de professionalisering van de pedagogisch medewerker gestimuleerd, onder andere door middel van coaching en een opleidingsplan. In de komende jaren zal ook een minimumtaaleis voor pedagogisch medewerker worden vastgelegd.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet is positief ten aanzien van het doel van deze Raadsaanbeveling: om lidstaten te ondersteunen bij hun inspanningen om de toegang tot en de kwaliteit van hun stelsels voor onderwijs en opvang voor jonge kinderen te verbeteren. Daarbij vindt het kabinet het belangrijk dat lidstaten eerstverantwoordelijk zijn.

Het kwaliteitskader in de bijlage van de Raadsaanbeveling voor onderwijs en opvang voor jonge kinderen wordt overwegend positief gewaardeerd door het kabinet, omdat het handvatten biedt voor nationale verdere ontwikkeling van de kwaliteit van onderwijs en opvang voor jonge kinderen. Het kabinet heeft echter enkele kanttekeningen bij een aantal aanbevelingen:

- In het nu voorliggende ontwerp worden lidstaten opgeroepen alles in het werk te stellen opdat voorzieningen voor onderwijs en opvang voor jonge kinderen toegankelijk, betaalbaar en inclusief zijn, waarbij de Commissie aangeeft dat dit idealiter vorm krijgt door op het passende bestuursniveau te werken aan een universeel wettelijk recht op een plaats in een voorziening voor onderwijs en opvang van hoge kwaliteit voor jonge kinderen. Nederland kent echter een vraaggestuurd systeem op het gebied van kinderopvang, met daarnaast een gericht aanbod van voorschoolse educatie specifiek voor kinderen met een risico op een onderwijsachterstand. Kinderen en ouders die gebruik willen maken van een voorziening, hebben die mogelijkheid binnen de huidige wet- en regelgeving (bijvoorbeeld: ouders die een tegemoetkoming willen in de kosten van kinderopvang, zullen moeten voldoen aan de criteria hiervoor in de Wet op de Kinderopvangtoeslag). Om ook peuters te bereiken van niet-werkende ouders en kostwinners die op dit moment nog geen gebruik maken van een voorschoolse voorziening is afgesproken dat gemeenten die groep een aanbod doen. In het bestuurlijke akkoord is met de VNG afgesproken dat gemeenten hiervoor € 60 miljoen krijgen. Gemeenten kunnen zelf besluiten om een brede voorziening voor alle peuters aan te bieden, passend binnen het lokale jeugd- en onderwijsbeleid en begroting. Het kabinet is geen voorstander van het vastleggen van een universeel wettelijk recht op een plaats in een brede voorziening, zoals in de eerste en tiende kwaliteitsindicator in de bijlage wordt aanbevolen, omdat het gericht wil inzetten op extra kansen voor kinderen met een risico op een onderwijsachterstand. Naar het oordeel van het kabinet kan het streven naar betaalbare en kwaliteitsvolle voor- en vroegschoolse educatie en zorg zoals ook vastgelegd in de Europese sociale pijler ook op andere manieren worden gerealiseerd dan door een universeel wettelijk recht.
- In de aanbeveling wordt op meerdere plaatsen gesproken over inclusiviteit van onderwijs en opvang voor jonge kinderen. Het kabinet merkt op dat in Nederland voor ieder kind een passend aanbod is en dat het stelsel daarmee inclusief is, maar dat niet elke voorziening op zichzelf inclusief is. Naast de kinderopvang is er bijvoorbeeld het medisch kinderdagverblijf voor kinderen die sterk achterlopen in hun ontwikkeling door onder andere psychische, lichamelijke of sociale problemen en voorschoolse educatie voor kinderen die een risico

lopen op een onderwijsachterstand. Daarmee is er voor elk kind toegang tot onderwijs en opvang. Er wordt gestimuleerd dat kinderen waar mogelijk met elkaar onderwijs en opvang genieten, tegelijkertijd is er ook aandacht voor de individuele behoeften en mogelijkheden van kinderen. Inclusief betekent dus niet per definitie dat elk kind overal hetzelfde aanbod zou moeten krijgen.

- In de aanbeveling wordt daarnaast aangegeven dat het voornemen van de Commissie is om geactualiseerde Europese benchmarks of doelstellingen voor de voorzieningen voor onderwijs en opvang voor jonge kinderen voor te stellen, na overleg met de lidstaten. Het kabinet hecht eraan te benadrukken dat voorafgaand aan de bespreking van Europese benchmarks of doelstellingen gesproken dient te worden over de mogelijkheden en onmogelijkheden van het zinvol internationaal vergelijken op grond van nationale en internationale data. De systemen van de lidstaten verschillen, het risico bij een Europese benchmark of doelstelling bestaat dat deze verschillen en eventuele nuances verloren gaan. Hierdoor neemt de toegevoegde waarde van een Europese benchmark of doelstelling af. Het kabinet zou graag zien dat vanuit de Commissie eerst ingezet zou worden op het verbeteren van de internationale vergelijkbaarheid van data, alvorens het gesprek aan te gaan over het actualiseren van Europese benchmarks of doelstellingen. Dit proces ziet het kabinet graag geïntegreerd in het proces richting het post-ET2020-beleidskader.³ Ten slotte is het belangrijk dat lidstaten de ruimte krijgen een benchmark te vertalen naar eigen doelen of die te laten aansluiten op eigen beleid, dit zal een positieve invloed hebben op het commitment voor het behalen van de doelstelling.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

De meeste lidstaten hebben hun standpunten nog niet bepaald, omdat het voorstel waarschijnlijk pas begin 2019 zal worden behandeld in het Onderwijscomité. Het thema lijkt geen grote rol te spelen in de discussie over de Europese Onderwijsruimte. De meeste lidstaten lijken positief te staan tegenover het belang van goed voor- en vroegschoolse educatie. Daarbij kan worden opgemerkt dat er grote verschillen zijn in de onderwijsstelsels in de lidstaten wat betreft de aanvang van de leerplichtige leeftijd en daarmee ook in het aanbod van voor- en vroegschoolse educatie.

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

Bevoegdheid

De grondhouding van Nederland ten aanzien van de bevoegdheid is positief. Met betrekking tot onderwijs en beroepsopleiding is de Unie bevoegd de lidstaten te ondersteunen, te coördineren of aan te vullen, met als doel de ontwikkeling van kwalitatief hoogwaardig onderwijs (artikel 6, onder e, artikel 165 VWEU). De Unie dient hierbij de verantwoordelijkheid van de lidstaten voor de inhoud van het onderwijs en de inrichting van het onderwijsstelsel volledig te respecteren. De Raad kan op voorstel van de Commissie aanbevelingen aannemen (artikel 165, lid 4 VWEU).

³ Onderwijs en Opleiding 2020 (ET2020) vormt het kader voor samenwerking op het gebied van onderwijs en opleiding.

Het initiatief is in overeenstemming met artikel 165 VWEU. Wel rijst met betrekking tot kinderopvang de vraag of artikel 165 VWEU de enig juiste grondslag biedt omdat dat artikel slechts ziet op onderwijs. Nederland zal nadere toelichting vragen over de grondslag voor de voorstellen omtrent kinderopvang en een eventuele additionele rechtsgrondslag.

a) Subsidiariteit

Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten opzichte van de subsidiariteit van de Raadsaanbeveling. Omdat veel lidstaten hun eigen nationale kaders voor onderwijs en kinderopvang voor jonge kinderen hebben, is er momenteel beperkte uitwisseling van goede praktijken bij het verder verbeteren van de stelsels voor onderwijs en opvang van hoge kwaliteit voor jonge kinderen. De toegevoegde waarde van deze aanbeveling op het niveau van de Europese Unie ten opzichte van enkel optreden op lidstaatsniveau ligt in het vermogen van de EU om i. een gemeenschappelijke opvatting over onderwijs en opvang voor jonge kinderen te bevorderen, ii. het delen van kennis, expertise en goede praktijken te vergemakkelijken en iii. initiatieven op EU-niveau te faciliteren om de ontwikkeling van nationale stelsels voor onderwijs en opvang van hoge kwaliteit voor jonge kinderen te ondersteunen.

b) Proportionaliteit

Nederland heeft een positieve grondhouding met eerdergenoemde kanttekeningen ten opzichte van de proportionaliteit. Het initiatief is geschikt om goede praktijken te delen en zowel op nationaal als op EU-niveau beleid te ontwikkelen dat verdere verbetering van deze nationale stelsels ondersteunt. Aangezien de toezeggingen van de lidstaten op vrijwillige basis zijn en elke lidstaat de te volgen aanpak bepaalt, acht het kabinet de maatregel in die zin voorts evenredig en niet verder te gaan dan noodzakelijk. Niettemin plaatst het kabinet kanttekeningen bij de onderdelen in de aanbeveling zoals deze verwoord staan in 3b, te weten een universeel recht op onderwijs en opvang voor jonge kinderen, de invulling van inclusiviteit en het actualiseren van Europese benchmarks en doelstellingen.

c) Financiële gevolgen

De voorgestelde aanbeveling vergt geen extra middelen uit de EU-begroting. De voorgestelde aanbeveling zal worden gesteund vanuit de bestaande middelen van het Erasmus+-programma en eventueel ook Horizon 2020 of Europese structuur- en investeringsfondsen, op voorwaarde dat de bepalingen van de betrokken basishandelingen voorzien in zulke steun. (Eventuele) budgettaire gevolgen op nationaal niveau worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk(e) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline.

d) Gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

Het kabinet beklemtoont dat het beperken van administratieve lasten op onderwijsgebied een prioriteit is. De oproep aan lidstaten om verslag uit te brengen kan leiden tot additionele regeldruk en administratieve lasten voor de rijksoverheid, andere overheden, aanbieders van kinderopvang en voorschoolse educatie en basisscholen.