

Vergaderjaar 2020–2021

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3099

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 april 2021

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 2 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche: Aanbeveling instelling Europese Kindergarantie (Kamerstuk 22 112, nr. 3098)

Fiche: Mededeling EU-Kinderrechtenstrategie 2021–2024

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: EU-strategie voor de Rechten van het Kind 2021–2024
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
24 maart 2021
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM (2021) 142
- d) *EUR-Lex*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52021DC0142&qid=1616834626056>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie*
Niet opgesteld
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ)
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport in nauwe samenwerking met het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

2. Essentie voorstel

De Commissie heeft een voorstel voor een eerste EU-strategie voor de Rechten van het Kind (2021–2024) uitgebracht. De Commissie geeft als aanleiding voor deze strategie dat er nog te veel kinderen worden geconfronteerd met (ernstige en regelmatige) schendingen van hun rechten. Voor dit voorstel heeft de Commissie, in samenwerking met mondiale kinderrechtenorganisaties, 10.000 kinderen om hun mening gevraagd.

Met deze Kinderrechtenstrategie committeert de Commissie zich aan het centraal stellen van kinderen en hun belangen bij het maken van beleid. Het doel is alle bestaande en nieuwe EU-wetgeving en beleid en financieringsinstrumenten die raken aan kinderrechten samen te brengen in één alomvattend kader: de EU-strategie voor de Rechten van het Kind. Deze Kinderrechtenstrategie bouwt voort op eerdere mededelingen van de Commissie over kinderrechten¹ en draagt bij aan de doelstellingen van de Europese pijler van sociale rechten.² De strategie is verankerd in het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK) inclusief de facultatieve protocollen en het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap. De strategie beoogt bij te dragen aan de duurzame ontwikkelingsdoelen (SDG's) van de Verenigde Naties (VN) en is gekoppeld aan de Raad van Europa normen inzake de rechten van het kind.

De Commissie roept lidstaten op om zich op nationaal niveau te committeren aan en te investeren in kinderrechten. Lidstaten worden opgeroepen hiertoe een nationale strategie te ontwikkelen en prioriteit te geven aan de financiering van kinderrechten in de financieringsprogramma's van de EU. De strategie benoemt zes thema's met gerichte acties voor de Commissie en lidstaten met prioritaire EU-maatregelen voor de komende jaren.

¹ Een EU-strategie voor de rechten van het kind COM(2006) 367; Een EU-agenda voor de rechten van het kind COM(2011) 60.

² Kamerstuk 22 112, nr. 3085.

Het eerste thema is gericht op *Participatie in het politieke en democratische leven*. De Commissie stelt onder andere voor overleg te houden met kinderen in het kader van de Conferentie over de Toekomst van Europa. Lidstaten worden daarnaast opgeroepen deelname van kinderen aan het democratische leven mogelijk te maken.

Onder het tweede thema, *Sociaaleconomische inclusie, gezondheid en onderwijs*, wil de Commissie kinderarmoede en sociale uitsluiting bestrijden. Hiervoor heeft de Commissie gelijktijdig een Raadsaanbeveling uitgebracht voor de instelling van een Europese Kindergarantie³, welke uitvoering geeft aan dit thema. Daarnaast worden lidstaten opgeroepen om in te zetten op het mentaal welzijn van kinderen.

Het derde thema focust op de *Bestrijding van geweld tegen kinderen en de verzekering van de bescherming van kinderen*. Op dit thema wil de Commissie onder meer wetgeving voorstellen ter bestrijding van gendergerelateerd en huiselijk geweld. Lidstaten worden door de Commissie opgeroepen om geïntegreerde kinderbeschermingssystemen op te zetten en de werking ervan te verbeteren.

Met het vierde thema wordt ingezet op het bewerkstelligen van *Kindvriendelijke rechtsprocedures*. Zo zal de Commissie onder andere bijdragen aan gespecialiseerde justitiële opleidingen en in 2022 een voorstel doen voor wetgeving dat de wederzijdse erkenning van ouderschap tussen lidstaten ondersteunt. Lidstaten worden onder andere opgeroepen om universele, gratis en onmiddellijke toegang tot geboorteregistratie en certificering voor alle kinderen te bevorderen en waarborgen.

Als onderdeel van het vijfde thema, *Digitale- en informatiesamenleving*, zal de Commissie in 2022 de Europese Strategie voor een Beter Internet voor Kinderen actualiseren. Lidstaten worden opgeroepen om digitale basisvaardigheden te ondersteunen. Daarbij roept de Commissie ICT-bedrijven op om schadelijk onlinegedrag aan te pakken.

Het zesde thema, *de Internationale dimensie*, richt zich op het buitenlandbeleid. Hiertoe zal de Commissie onder andere in 2022 een Jongerenactieplan voorbereiden om de participatie van jongeren en kinderen te bevorderen en 10% van de middelen voor humanitaire hulp besteden aan onderwijs.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet acht het verwezenlijken en bevorderen van kinderrechten van groot belang. Dit gebeurt onder meer door de nationale implementatie en naleving van het IVRK.⁴ Het VN-Comité voor de Rechten van het Kind brengt naar verwachting dit najaar aanbevelingen uit waar het kabinet op passende wijze opvolging aan zal geven.

³ Zie (COM2021)137 en het BNC-fiche Europese Kindergarantie (Kamerstuk 22 112, nr. 3098).

⁴ Zie ook de Staatsrapportage aan het VN-Comité voor de Rechten van het Kind: Bijlage bij Kamerstuk 26 150, nr. 189.

Participatie in het politieke en democratische leven

Er bestaan diverse initiatieven op landelijk en lokaal niveau om de stem van kinderen en jongeren beter te laten klinken in de democratie, zoals de realisatie van een generatietoets⁵ en het aanstellen van kinderburgemeesters en -gemeenteraden. In augustus 2021 treedt naar verwachting het wetsvoorstel verduidelijking burgerschapsopdracht in werking in het funderend onderwijs. Deze wet legt onder andere vast dat scholen, leerlingen kennis en respect moeten bijbrengen voor de democratische rechtsstaat en ieders grondrechten, en zo met burgerschapsvaardigheden kunnen oefenen.

Sociaaleconomische inclusie, gezondheid en onderwijs

Mentale druk op jongeren is een prioritair thema in de Landelijke nota gezondheidsbeleid en middels de Gezonde School-aanpak wordt gewerkt aan een schoolklimaat dat bijdraagt aan de mentale gezondheid van leerlingen. Verder zet het kabinet met een meerjarenprogramma in op depressiepreventie⁶ en worden de mogelijkheden voor een Nationaal preventieakkoord mentale gezondheid verkend.⁷

Bestrijding van geweld tegen kinderen en de verzekering van de bescherming van kinderen

Nederland kent uitgebreide wet- en regelgeving om kindermishandeling te voorkomen en kinderen te beschermen zodat ze veilig kunnen opgroeien. Het gebruik van lijfstraffen in de opvoeding is daarom verboden.⁸ Nederland heeft daarnaast een meld- en adviespunt kindermishandeling en huiselijk geweld; kinderen kunnen contact opnemen met de Kindertelefoon; en er bestaat een alertering voor vermiste kinderen. Scholen en instellingen zijn verplicht om een meldcode omtrent kindermishandeling te hebben. Daarnaast werkt het kabinet aan de verbetering en vereenvoudiging van de jeugdbeschermingsketen.⁹

Kindvriendelijke rechtsprocedures

Het kabinet hecht veel waarde aan kindvriendelijke rechtsprocedures. Zo worden minderjarigen vanaf 12 jaar in familie- en jeugdprocedures op een kindvriendelijke wijze benaderd en geïnformeerd over juridische procedures. Opleidingen van rechters besteden blijvend aandacht aan kindvriendelijke gesprekstechnieken. Het belang van het kind wordt in Nederland in alle procedures meegewogen en in jeugdstrafrechtprocedures vanaf de aanhouding tot en met de inverzekeringstelling vooropgesteld. Op de politieacademie is er aandacht voor de positie van het kind als verdachte. In de asielprocedure en vreemdelingenrechtelijke procedures worden kinderen altijd begeleid door diens ouder of voogd (Nidos). Het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) en VluchtelingenWerk voorzien daarnaast in kindvriendelijke informatie over de asielprocedure en het wonen in een asielzoekerscentrum Vreemdelingenbewaring van kinderen gebeurt alleen als laatste middel en zo kort mogelijk wanneer er zwaarwegende belangen aanwezig zijn.

⁵ De generatietoets betreft jongeren bij het vormgeven van nieuw beleid en ontwikkelen van wet- en regelgeving.

⁶ Kamerstuk 32 793, nr. 496.

⁷ Kamerstuk 32 793, nr. 538.

⁸ Kamerstuk 30 316, nr. 6, p. 1; Een wetsvoorstel dat hetzelfde regelt op de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba (BES) is eind maart 2021 ingediend bij de Tweede Kamer.

⁹ Kamerstuk 31 839, nr. 771.

Het kabinet heeft de Code bescherming kinderrechten online ontwikkeld. Dit is een geheel van richtlijnen voor leveranciers van online diensten en producten voor kinderen. Daarnaast ondersteunt het kabinet het Netwerk Mediawijsheid dat bijzondere aandacht heeft voor kinderen. De bescherming van minderjarigen tegen schadelijke online content wordt met de implementatie van de herzieningsrichtlijn Audiovisuele Media-diensten in de Mediawet 2008 versterkt. Bovendien kent Nederland een integrale aanpak van kinderporno, waarmee naast een betere strafrechtelijke aanpak wordt geïnvesteerd in preventie en het publiek-privaat internet schonen.

De mondiale dimensie

Het kabinet plaatst jongeren in toenemende mate in het hart van zijn buitenlandbeleid, zoals via de jongerenstrategie *Youth at Heart*.¹⁰ Bedrijven worden gestimuleerd en (financieel) ondersteund om kinderarbeid in hun mondiale ketens uit te bannen. Nederland is gidsland binnen de *Alliance 8.7*, een globaal partnership met ruim 200 partners. Het kabinet spant zich hiermee actief in om wereldwijd de uitbanning van kinder- en dwangarbeid te versnellen.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet hecht veel waarde aan het bevorderen en naleven van kinderrechten. De COVID-19 crisis heeft laten zien hoe belangrijk blijvende aandacht voor zowel materiële als immateriële rechten is. Het is positief dat de Commissie met deze Kinderrechtenstrategie duidelijk maakt dat er in Europa meer aandacht is voor kinderrechten en kinderrechten beter betrokken zullen worden bij het opstellen van (EU-)beleid. De door de Commissie voorgestelde zes thema's zijn ook in Nederland speerpunten van kinderrechten en verdienen derhalve steun.

Het kabinet verwelkomt de voorstellen van de Commissie om de deelname aan het democratisch proces te vergroten; de mentale gezondheid onder kinderen te verbeteren en versterken; en het voorstel op het gebied van vaccinatie. Dit sluit aan bij wat het kabinet op dit moment al doet. Verder zet het kabinet zich al langer in om geweld tegen kinderen te bestrijden en kinderen in bescherming te nemen. Het voorstel van de Commissie op het terrein van de wederzijdse erkenning van ouderschap ziet het kabinet ook positief tegemoet. De wederzijdse erkenning van ouderschap tussen lidstaten moet, met voldoende waarborgen omkleed, op gelijke wijze gelden voor alle kinderen, ongeacht de gezinssamenstelling waarin zij opgroeien. Ook hecht het kabinet veel waarde aan een veilige digitale samenleving. Het kabinet onderschrijft daarom de gekozen lijn ten aanzien van de digitale- en informatiesamenleving als vijfde thema in de EU-Kinderrechtenstrategie. Verder verwelkomt het kabinet het voorstel om 10% van de financiering in het kader van de NDICI te besteden aan onderwijs; om 10% van de financiering voor humanitaire hulp te blijven besteden aan onderwijs in noodsituaties en langdurige crisis; en om de goedkeuring van de Safe Schools Declaration te bevorderen. Deze strategie sluit namelijk aan bij de Nederlandse beleidsprioriteiten. Tot slot verwelkomt het kabinet de inzet van de Commissie voor het versterken van betekenisvolle jongerenparticipatie in haar buitenlandbeleid met het voornemen om een Youth Action Plan te ontwikkelen.

¹⁰ Kamerstuk 34 952, nr. 104.

Dit alles neemt niet weg dat de uitdagingen rondom het borgen van kinderrechten verschillen per lidstaat en dat vraagt om beleid op nationaal niveau. De thema's die worden aangestipt in het voorstel, zoals onderwijs; gezondheidszorg; jeugdbescherming; inrichting van rechtsprocedures, blijven primair een nationale, regionale of lokale aangelegenheid. Lidstaten dienen op deze terreinen de vrijheid te behouden om met nationaal beleid invulling te geven aan voorstellen uit de Kinderrechtenstrategie. Het is dan ook goed dat de strategie juridisch niet-bindend is.

Verder vraagt het kabinet zich af aan wat voor verhoging wordt gedacht van de Barcelona-doelstelling¹¹, gericht op kinderopvang. In het kader van de Europese Onderwijsruimte voor de voor- en vroegschoolse educatie (vve) en kinderopvang is deelname van 96% van de kinderen tussen drie jaar en de leerplichtige leeftijd namelijk recentelijk al als doelstelling afgesproken.¹² Tevens heeft het kabinet behoefte aan verduidelijking over wat het prioriteren van de financiering van kinderrechten in de Europese financieringsprogramma's uiteindelijk in de praktijk betekent. Verder vraagt het kabinet zich af wat de Commissie concreet verstaat onder het, in het kader van de Asiel, Migratie en Integratiefonds (AMIF), verlenen van gerichte financiële steun voor transnationale en innovatieve projecten. Het kabinet zal de Commissie eveneens vragen wat zij bedoelt met inspanningen en financiering op nationaal niveau om de strategie verder te brengen.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Een groot aantal EU-lidstaten heeft zich positief uitgelaten over het voorstel. Diverse lidstaten gaven aan dat verschillende nationale initiatieven voor de bescherming van kinderrechten goed aansluiten op de strategie. Het Europees Parlement heeft nog geen formeel standpunt ingenomen, naar verwachting bestaat er brede steun voor dit voorstel.

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

a) Bevoegdheid

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. In artikel 3, derde lid van het Verdrag betreffende de Europese Unie is neergelegd dat de EU tot doel heeft de bescherming van de rechten van het kind te bevorderen. Dit komt ook terug in de artikelen 24 en 32 van het Handvest van de Grondrechten van de EU, waarbij in artikel 24 de rechten van het kind worden gegarandeerd en in artikel 32 het verbod van kinderarbeid en de bescherming van jongeren op werk is opgenomen. De mededeling heeft betrekking op vele beleidsterreinen, zoals het sociaal beleid, de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, onderwijs, beroepsopleiding, jongeren en sport en de bescherming, verbetering van de menselijke gezondheid en ontwikkelingssamenwerking en humanitaire hulp. Op het terrein van het sociaal beleid en de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht heeft de EU een met de lidstaten gedeelde bevoegdheid (artikel 4, lid 2, sub b en sub j, VWEU). Op het terrein van onderwijs, beroepsopleiding, jongeren en sport en de bescherming en verbetering van de menselijke gezondheid is de EU bevoegd het optreden van de lidstaten te ondersteunen, te coördineren of aan te vullen (artikel 6, sub a en sub e, VWEU).

¹¹ Conclusies van het voorzitterschap, Europese Raad van Barcelona, 15–16 maart 2002, SN 100/1/02 REV 1.

¹² Kamerstuk 21 501-34, nr. 357.

b) Subsidiariteit

De grondhouding ten aanzien van de subsidiariteit is positief. De strategie heeft tot doel het centraal stellen van kinderen bij het opstellen van relevant (EU-)beleid. Gelet op dit doel heeft het meerwaarde dat op EU-niveau actie op dit terrein wordt ondernomen, zodat een eventueel verschil in rechten tussen kinderen die in verschillende lidstaten verblijven, wordt geminimaliseerd. Als in het EU-beleid reeds aandacht is voor kinderrechten, wordt het bovendien naar verwachting voor lidstaten natuurlijker om bij de uitvoering van dit beleid ook aandacht te hebben voor kinderrechten. Daarbij kunnen bepaalde kinderrechten niet volledig geborgd worden zonder een Europese samenwerking vanwege de grensoverschrijdende aard van de beleidsterreinen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de digitale veiligheid van kinderen en jongeren. Kinderen kunnen immers zonder enige beperkingen buitenlandse websites en platforms raadplegen.

c) Proportionaliteit

De grondhouding ten aanzien van de proportionaliteit is positief. Het kabinet is van mening dat de strategie geschikt is om bij te dragen aan de verwezenlijking en versterking van kinderrechten. Hiermee biedt de Commissie namelijk op passende wijze ondersteuning aan lidstaten om bij de uitvoering van EU-beleid kinderrechten na te leven en bevorderen. De Europese Kinderstrategie gaat niet verder dan noodzakelijk. Deze Kinderrechtenstrategie biedt immers de kaders op hoofdlijnen aan en is niet bindend. Daarbij biedt de Kinderrechtenstrategie in de uitvoering voldoende ruimte aan lidstaten.

d) Financiële gevolgen

De Commissie benadrukt in haar mededeling dat EU-financiering essentieel is om de uitvoering van EU-beleid in de lidstaten te ondersteunen. Lidstaten worden opgeroepen om prioriteit te geven aan de financiering van kinderrechten in de financieringsprogramma's van de EU. De Commissie verwijst naar bestaande Europese fondsen en programma's¹³ die kunnen worden ingezet om kinderrechten te verwezenlijken en versterken. Zo worden lidstaten opgeroepen om zelf een passend bedrag te reserveren vanuit de ESF+ voor de bestrijding van kindermoeite. Daarnaast worden lidstaten verzocht om beroep te doen op de 75 tot 90% cofinanciering vanuit het nieuwe AMIF ten behoeve van onder andere de opvang en huisvesting van alleenstaande minderjarige vreemdelingen.

Op basis van de algemene omschrijving van de strategie kan nog niet volledig beoordeeld worden of en in welke mate deze voorstellen financiële gevolgen hebben. Met betrekking tot de gevolgen voor de EU-begroting is het kabinet 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 moet passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Eventuele budgettaire gevolgen voor de Rijksbegroting worden ingepast op de begroting van

¹³ Justice Programme, the Recovery and Resilience Facility, Erasmus+, Horizon2020, the Digital Programme, the CERV Programme, the European Agricultural Fund for Rural Development, REACT-EU, InvestEU, Technical Support Instrument COVID, NextGenerationEU COVID, European Regional Development Fund en de beschikbare programma's onder het MFK 2021–2027, in het bijzonder Neighbourhood Development and International Cooperation instrument, the Instrument for Pre-accession Assistance III en the humanitarian aid instrument.

het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels budgetdiscipline. Het kabinet is voornemens geen aanvullende uitgaven ten behoeve van de strategie te doen, daar de aanbevelingen passen binnen het huidige beleid en budget.

e) Gevolgen voor regeldruk, administratieve lasten en concurrentiekracht

De EU-Kinderrechtenstrategie bevat diverse voorstellen op het gebied van jongerenparticipatie, kansengelijkheid, gendergerelateerd en huiselijk geweld, kindvriendelijke procedures, digitale veiligheid en het mondiaal versterken en stimuleren van kinderrechten. Op basis van de algemene omschrijving in de strategie kan nog niet volledig beoordeeld worden of deze initiatieven administratieve lasten voor bedrijven, organisaties of overheden binnen de lidstaten met zich mee zullen brengen.