

Vergaderjaar 2018–2019

35 049

Voorstel van wet van het lid Raemakers tot wijziging van de Wet kinderopvang teneinde te bevorderen dat ouders kunnen kiezen tussen kindercentra die wel of niet kinderen toelaten die niet deelnemen aan het rijksvaccinatieprogramma

Nr. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 13 juni 2019

Inhoudsopgave	blz.
I. Algemeen	1
1. Aanleiding voor het wetsvoorstel	2
2. Doelstelling van het wetsvoorstel en gekozen middel	3
3. Juridische aspecten	7
4. Gevolgen van het wetsvoorstel	10
5. Consultaties	14
II. Artikelen	15

I. Algemeen

De initiatiefnemer is de fracties die een inbreng hebben geleverd in het verslag erkentelijk voor de aandacht die zij aan het wetsvoorstel hebben willen geven en voor de waardering die sommige fracties daarbij hebben geuit. De omstandigheid dat velen de zorgen van ouders over de veiligheid van hun kinderen op kindercentra serieus nemen en het uitgangspunt delen dat ouders het recht hebben om te weten of er op kindercentra kinderen zijn die niet zijn gevaccineerd, geeft de initiatiefnemer de hoop dat het wetsvoorstel succesvol kan worden afgehandeld. Op de vele vragen die de fracties óók hadden zal hij in de hierna volgende paragrafen uitvoerig ingaan.

Dat geldt ook voor de in deze paragraaf van het verslag opgenomen verzoeken van de leden van de fracties van de **VVD** en het **CDA** om nut en noodzaak van het wetsvoorstel nader te onderbouwen, gelet op het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State.

Omdat verschillende fracties betrekkelijk vaak vragen hebben gesteld over hetzelfde onderwerp, heeft de initiatiefnemer ervoor gekozen om die vragen in deze nota zo veel mogelijk tezamen te beantwoorden, ook als ze in het verslag in verschillende paragrafen opgenomen zijn.

Zo vroegen de leden van de **VVD**-fractie – evenals de leden van de fracties van het **CDA** en de **SGP** in paragraaf 2 van het verslag – aandacht voor de samenhang tussen het wetsvoorstel en de na het aanhangig maken daarvan door de regering ingestelde Commissie kinderopvang en vaccinatie. Het verzoek van de voorzitter van die commissie aan de Vaste commissie voor Sociale zaken en Werkgelegenheid om bij de behandeling van het initiatiefwetsvoorstel rekening te houden met de verlenging van de looptijd van de commissie tot 1 juli 2019, is aan de initiatiefnemer bekend. Nu dit er niet aan de weg heeft gestaan dat de Vaste commissie voor Sociale zaken en Werkgelegenheid op 17 mei jl. een verslag heeft uitgebracht, brengt de initiatiefnemer – mede gelet op de urgentie van het wetsvoorstel – nu zijn nota naar aanleiding van dat verslag uit. Dat hoeft er naar zijn mening niet aan in de weg te staan dat bij de verdere behandeling van het wetsvoorstel zowel door de Kamer als door de initiatiefnemer rekening wordt gehouden met de uitkomsten van het door de commissie uitgevoerde onderzoek.

1. Aanleiding voor het wetsvoorstel

In antwoord op de vraag van de leden van de fractie van de **VVD** op welk jaar de in de memorie van toelichting genoemde cijfers over de afgenomen vaccinatiegraad zijn gebaseerd, merkt de initiatiefnemer op dat dit de cijfers waren die het RIVM publiceerde in juni 2018.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de **SGP-fractie** om aan te geven hoe vaak het voorkomt dat de vaccinatiegraad op een kinderopvang onder respectievelijk 95%, 90%, 85% en <85% is gedaald, merkt de initiatiefnemer op dat geen officiële cijfers beschikbaar zijn over de vaccinatiegraad per kindercentrum. Er bestaat immers onduidelijkheid over de vraag of kindercentra mogen vragen naar vaccinatiebewijzen.

De leden van de **VVD-fractie** – en in paragraaf 2 van het verslag ook de leden van de fracties van de **SP** en de **ChristenUnie** – vroegen in te gaan op de mogelijkheid dat met het voorliggende wetsvoorstel er mogelijk juist meer onveilige situaties gaan ontstaan, doordat niet-gevaccineerde kinderen geconcentreerd worden op kinderdagverblijven waar geen vaccinatieplicht geldt.

De initiatiefnemer meent dat het voor de hand ligt dat, naar de mate waarin er meer kindercentra besluiten om niet-gevaccineerde kinderen te weigeren, de niet-gevaccineerde kinderen, voor zover zij naar een kindercentrum gaan, naar kindercentra zullen gaan die niet een dergelijk toelatingsbeleid voeren. Dat kan er inderdaad toe leiden dat, terwijl de situatie op de kindercentra met een weigeringsbeleid veiliger wordt, het omgekeerde het geval is op de overige kindercentra. Dat zou vervolgens weer tot gevolg kunnen hebben, dat ouders die aarzelen over het laten vaccineren van hun kinderen er toch maar voor kiezen om hun kinderen wél te laten vaccineren.

De initiatiefnemer heeft geen aanwijzingen dat het afnemen van het besmettingsrisico op een kindercentrum met weigeringsbeleid – wat zal leiden tot minder bezorgdheid bij de ouders – niet proportioneel zal zijn met de toename van het risico op de andere kindercentra, omdat het een extra bedreiging zou vormen voor ook de omgeving van het kindercentrum, de regio en zelfs het hele land.

De initiatiefnemer wijst erop, dat het verschijnsel waarop de hier aan het woord zijnde fracties doelen, niet nieuw is. Het doet zich nu al voor in situaties waarin mensen die op grond van hun godsdienst of levensovertuiging bezwaren hebben tegen vaccinaties, bij elkaar wonen en hun kinderen naar dezelfde scholen laten gaan. In dit verband heeft de initiatiefnemer met belangstelling kennis genomen van het betoog van de leden van de fractie van de **ChristenUnie** over het beginsel van de

«soevereiniteit in eigen kring». Aan toepassing van dat beginsel zijn onmiskenbaar voordelen voor de betrokken kring van mensen verbonden; maar wellicht ook nadelen, niet alleen voor de betrokkenen, maar wellicht ook voor een ruimere kring. Een groter risico op besmetting op een kindercentrum of school van gelijkgezinden zou als zo'n nadeel kunnen worden beschouwd. Maar het kan ook, althans door de leden van de betrokken kring, aanvaardbaar worden geacht.

Concluderend is de initiatiefnemer van mening dat een groter besmettingsrisico op kindercentra die ook niet-gevaccineerde kinderen toelaten onvoldoende reden is om af te zien van het realiseren van de doelstelling van het wetsvoorstel, zoals die in de volgende paragraaf zal worden uiteengezet.

De overige in de onderhavige paragraaf van het verslag gestelde vragen zullen worden beantwoord in de volgende paragrafen.

2. Doelstelling van het wetsvoorstel en gekozen middel

De leden van de fracties van de **VVD**, **GroenLinks**, de **SP**, de **ChristenUnie** en de **SGP** stelden vragen over de doelstelling van het wetsvoorstel. Die doelstelling is verwoord in de considerans. Het gaat om de keuzevrijheid van ouders. Die vereist dat het voor hen kenbaar kan zijn wat het beleid van kindercentra is met betrekking tot het al dan niet toelaten van kinderen die niet deelnemen aan het Rijksvaccinatieprogramma.

Van die kenbaarheid kan echter pas sprake zijn, als houders van kindercentra die een beleid willen voeren dat uitsluitend kinderen worden toegelaten die aantoonbaar deelnemen aan het Rijksvaccinatieprogramma, de zekerheid hebben dat zij dat ook mógen doen. Daarom is ook het bieden van deze rechtszekerheid een doelstelling van het wetsvoorstel. En dus is ook daarin de meerwaarde van het wetsvoorstel gelegen. Deze tweede doelstelling is niet gekozen als hoofddoelstelling, omdat hij een afgeleide is van de hoofddoelstelling dat ouders keuzevrijheid moeten hebben.

Het vorenstaande impliceert dat het verhogen van de vaccinatiegraad niet het expliciete doel van het wetsvoorstel is. Iets anders is, dat het wetsvoorstel wel tot gevolg zou kunnen hebben dat de vaccinatiegraad stijgt. Ouders die twijfelen over het deelnemen aan het Rijksvaccinatieprogramma zouden immers, als zij moeten beslissen over de keuze van een kindercentrum, kunnen besluiten om hun kind toch maar laten vaccineren. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn als zij de voordelen van een bepaald kindercentrum, waar niet-gevaccineerde kinderen niet worden toegelaten, zwaarder laten wegen dan hun twijfels over vaccinatie. Of doordat een gesprek met de leiding van een kindercentrum hen ervan overtuigt dat deelname aan het Rijksvaccinatieprogramma niet alleen in het belang is van de gezondheid van hun eigen kinderen, maar ook in die van alle kinderen. Ook de maatschappelijke discussies over het wetsvoorstel, en na het wet worden de toepassing ervan, kunnen leiden tot een verhoging van de vaccinatiegraad.

De initiatiefnemer heeft gekozen voor keuzevrijheid van de ouders en transparantie op de markt van kindercentra als belangrijkste doelen van dit wetsvoorstel, en niet voor maatregelen die rechtstreeks als doel hebben om de vaccinatiegraad te vergroten, omdat hij er rekening mee houdt dat de laatstbedoelde maatregelen veel ingrijpender zullen moeten zijn dan die in het voorliggende wetsvoorstel. Daardoor zullen zij ook een langere tijd van voorbereiding en behandeling vergen. Terwijl er nú uitbraken van mazelen in kindercentra zijn en de zorgen van ouders

daarover acuut zijn. De initiatiefnemer wil er met dit wetsvoorstel aan bijdragen dat aan die zorgen snel tegemoet gekomen kan worden. Dat heeft op zichzelf al groot maatschappelijk nut.

Daarnaast zal het wetsvoorstel wellicht ook leiden tot een verhoging van de vaccinatiegraad. De mate waarin dat gebeurt, kan dan meegenomen worden bij de besluitvorming over ingrijpender en dwingender maatregelen. De initiatiefnemer vindt dat een belangrijk voordeel van de door hem gekozen volgorde: eerst – en snel – de betrekkelijk lichte, niet dwingende voorzieningen van het voorliggende wetsvoorstel, en daarna maatregelen die rechtstreeks de vaccinatiegraad kunnen verhogen.

Een voorbeeld van een ingrijpender en dwingender maatregel is een algemene vaccinatieplicht op de kinderopvang, zoals genoemd door de leden van de **D66**-fractie. Ook de leden van de **SP**-fractie lijken in die richting te denken. De initiatiefnemer heeft daar nog niet voor gekozen, omdat het niet zou passen in zijn hierboven uiteengezette voorkeur voor het beginnen met lichte maatregelen. Daarbij past ook om eerst te bezien in hoeverre de houders van kindercentra zelf de verantwoordelijkheid nemen voor een zo groot mogelijke bescherming voor alle kinderen die aan hun zorgen worden toevertrouwd. Dat staat op zich niet haaks op de gedachte dat bescherming van kinderen tegen infectieziekten door middel van het Rijksvaccinatieprogramma een zaak van collectief belang is. De vraag is of dat collectieve belang met meer of minder dwingende maatregelen gediend moet worden. Op dit moment gebeurt dat nog met betrekkelijk vrijblijvende instrumenten. Daarbij mede steunen op private partijen kan tot op zekere hoogte effectief zijn. Maar als die effectiviteit onvoldoende is, zal naar dwingender maatregelen moeten worden omgezien.

Het vorenstaande betekent uitdrukkelijk niet, dat met het voorbereiden van die maatregelen gewacht zou moeten worden totdat het voorliggende wetsvoorstel wet is geworden en enige tijd in werking is. Het probleem van de te lage vaccinatiegraad is urgent genoeg om ook nu al te bezien met welke maatregelen die effectief kan worden verhoogd. De initiatiefnemer laat op dit punt het voortouw aan de regering. Hierbij is ook de politieke haalbaarheid van belang. Het staat niet vast dat de fracties die in het verslag ervoor gepleit hebben om éérs maatregelen te nemen die daadwerkelijk bijdragen aan het verhogen van de vaccinatiegraad, ook zullen instemmen met de daarvoor noodzakelijke maatregelen, als blijkt dat die ingrijpender en dwingender moeten zijn dan de thans gebruikelijke activiteiten op het gebied van communicatie.

De leden van de fracties van de **VVD**, het **CDA**, **D66**, **GroenLinks** en de **SGP** merkten op, dat houders van kindercentra ook nu al de ruimte zouden hebben om niet-gevaccineerde kinderen te weigeren. Daarbij verwezen zij naar berichten in de media dat er al kinderopvangcentra zijn die een beleid voeren waarin niet-gevaccineerde kinderen niet worden toegelaten, en naar de adviezen van de Afdeling advisering de Raad van State en van het College voor de Rechten van de Mens.

De twee genoemde adviseurs hebben inderdaad opgemerkt dat kindercentra geen wettelijke basis nodig hebben om een toelatingsbeleid tot hun diensten te formuleren. Maar zij voegden daar wél aan toe, dat die vrijheid wordt *begrensd* door eisen die voortvloeien uit wetten als de Algemene wet gelijke behandeling (Awgb).

De Afdeling advisering onderschrijft dat duidelijkheid over de wettelijke grenzen nodig is, maar voegt daaraan toe dat het daarvoor niet nodig *lijkt* de wet te wijzigen. Die duidelijkheid *zou* ook door een «handreiking» geboden kunnen worden. In zijn reactie hierop heeft de initiatiefnemer al opgemerkt dat hij niet ziet hoe dat mogelijk zou zijn. Het is immers onomstreden dat het weigeren van niet-gevaccineerde kinderen indirect

onderscheid op grond van godsdienst of levensovertuiging op kan leveren. Over de vraag of dat onderscheid niettemin gerechtvaardigd is, bestaat nog geen jurisprudentie. In die situatie kan in een «handreiking» het enig juiste antwoord op de vraag «Hoe kan ik het risico vermijden dat ik het juridische verwijt krijg van indirect onderscheid op grond van godsdienst of levensovertuiging?» slechts zijn: «Dan moet u vooral géén onderscheid maken tussen gevaccineerde en niet-gevaccineerde kinderen». Het doel van het wetsvoorstel is echter nu juist om dat wél mogelijk te maken, zonder dat dit juridische consequenties voor de houders van kindercentra heeft. De kindercentra die al besloten hebben om niet-gevaccineerde kinderen te weigeren, lopen nu het risico om in langdurige en kostbare gerechtelijke procedures betrokken te raken. Dat kan alleen voorkomen worden met een wet.

De initiatiefnemer beoogde in het wetsvoorstel duidelijkheid te scheppen door daarin op te nemen dat de houder van een kindercentrum kán bepalen dat alleen gevaccineerde kinderen worden toegelaten. Als een wet zegt dat een bestuursorgaan of een persoon iets kan, pleegt daarmee immers niet gedoeld te worden op een feitelijk al bestaande mogelijkheid, maar heeft dat de normatieve betekenis dat hij daartoe de (discretionaire) bevoegdheid heeft, en het dus ook mág.

Nu uit het verslag blijkt dat daarover onzekerheid bestaat, is bij nota van wijziging voorzien in een toevoeging waarin buiten twijfel wordt gesteld dat, voor zover het uitsluitend toelaten van gevaccineerde kinderen met zich mee zou brengen dat indirect onderscheid op grond van godsdienst of levensovertuiging wordt gemaakt, dat gerechtvaardigd is in de zin van artikel 2, eerste lid, van de Awgb.

In antwoord op de vraag van de leden van de **VVD**-fractie merkt de initiatiefnemer op dat hij – zoals ook in de memorie van toelichting gemeld – van de Branchevereniging Maatschappelijke Kinderopvang (BMK) het signaal heeft gekregen dat onduidelijkheid bestaat over de vraag of houders van kindercentra het recht hebben om kinderen die niet gevaccineerd zijn te weigeren. Rechterlijke uitspraken hierover zijn aan de initiatiefnemer en bij BMK niet bekend.

In dit verband wijzen de leden van de fractie van de **SGP** er op grond van berichtgeving in de media op, dat het aantal kindercentra dat niet-gevaccineerde kinderen weigert, groeit. Dat dit nog niet heeft geleid tot rechtszaken is echter voor de initiatiefnemer onvoldoende grond om aan te nemen dat er geen juridisch probleem zou zijn. Hij is met de BMK van mening dat de wetgever duidelijkheid moet bieden.

De leden van de fracties van de **VVD** en de **SGP** vroegen om nader te onderbouwen waarom het wetsvoorstel alleen ziet op kindercentra en waarom de initiatiefnemer er bewust voor kiest om gastouderopvang buiten beschouwing te laten. Naar aanleiding hiervan merkt de initiatiefnemer op dat het wetsvoorstel als gevolg van systeem van de Wet kinderopvang aanzienlijk gecompliceerder had moeten worden indien het zich mede zou moeten uitstrekken tot gastouderopvang. Dan had bijvoorbeeld de vraag beantwoord moeten worden of het bepalen en het uitvoeren van een beleid om niet-gevaccineerde kinderen te weigeren bij de gastouder of bij het gastouderbureau zou moeten worden belegd. Bepaalde uitvoeringsaspecten, zoals de melding bij het college van burgemeester en wethouders met het oog op de registratie in het register kinderopvang, zouden geacht kunnen worden beter te passen bij de rol van het gastouderbureau. Maar ook het beleid met betrekking tot de toelating van kinderen in de woning van de gastouder door het gastouderbureau laten bepalen zou als een te grote inbreuk op de vrijheid van de gastouders kunnen worden ervaren. De initiatiefnemer heeft daarom geoordeeld dat het vooralsnog buiten beschouwing laten van de gastouderopvang het best zou passen in zijn streven om zo snel mogelijk

een wetswijziging te realiseren met zo licht mogelijke maatregelen. Indien later blijkt dat het probleem van de zorgen over de veiligheid van kinderen zich verplaatst van de kindercentra naar de gastouderopvang, kunnen daarvoor alsnog maatregelen worden genomen.

Ondertussen heeft het voorliggende wetsvoorstel wel degelijk betekenis voor de gastouderopvang. Indien de wet gaat bepalen dat kindercentra in hun toelatingsbeleid onderscheid kunnen maken tussen wel en niet-gevaccineerde kinderen en dat dit, als het met zich mee zou brengen dat indirect onderscheid op grond van godsdienst of levensovertuiging wordt gemaakt, gerechtvaardigd is in de zin van artikel 2, eerste lid, van de Awgb, is niet wel denkbaar dat een rechter zal oordelen dat het maken van een zodanig onderscheid door een gastouder niet gerechtvaardigd is.

De initiatiefnemer concludeert op grond van het vorenstaande dat het wetsvoorstel noodzakelijk en allerm minst overbodig is om houders van kindercentra voldoende rechtszekerheid te verschaffen en ook daarom onmiskenbaar toegevoegde waarde en maatschappelijk nut heeft.

De leden van de fracties van het **CDA**, **Groen Links**, de **SP** en de **SGP** stelden vragen over de mate van zekerheid die het wetsvoorstel biedt omtrent de veiligheid van kinderen jonger dan 14 maanden. Inderdaad zijn die kinderen, omdat zij nog niet gevaccineerd worden tegen bof, mazelen en rode hond, extra kwetsbaar. Er bestaat dus altijd de kans dat zo'n kind geïnfecteerd raakt met een besmettelijke ziekte als de mazelen. Die besmetting kan zowel binnen als buiten een kindercentrum plaats vinden. Deze kinderen brengen echter het grootste deel van hun tijd thuis of op een kindercentrum door. Daardoor ligt het voor de hand dat ouders die willen zorgen voor een zo veilig mogelijke omgeving voor hun kind, vooral hun aandacht richten op de situatie in het kindercentrum. Zij ervaren al hoe vaak en gemakkelijk hun kinderen daar geïnfecteerd worden door bijvoorbeeld een verkoudheidsvirus en zij nemen via de media kennis van uitbraken van de mazelen op kindercentra. De veiligheid op kindercentra kan in belangrijke mate worden vergroot, als daar alleen kinderen verblijven uit gezinnen die deelnemen aan het Rijksvaccinatieprogramma. Dan kunnen kinderen jonger dan 14 maanden dáár in ieder geval niet worden besmet door oudere kinderen en personeelsleden. En waarschijnlijk ook niet door ouders die kinderen halen en brengen en broertjes en zusjes. Immers, waar bezwaren tegen vaccineren vooral voortkomen uit godsdienst of levensovertuiging, zullen er zelden binnen een gezin tussen de gezinsleden onderling verschillen zijn op het gebied van het gevaccineerd zijn. Wat altijd mogelijk blijft, is dat een kind jonger dan 14 maanden buiten het kindercentrum wordt besmet met een ziekte als de mazelen, en voordat die diagnose wordt gesteld binnen het kindercentrum een ander kind jonger dan 14 maanden infecteert. Daarom heeft de initiatiefnemer ook in de memorie van toelichting opgemerkt dat kindercentra de ouders goed moeten informeren over dit risico. Dat neemt echter niet weg dat ouders die voor hun kinderen een zo veilig mogelijke kinderopvang zoeken, er goed aan doen hun kinderen naar een kindercentrum te brengen dat alleen kinderen toelaat die deelnemen aan het Rijksvaccinatieprogramma. Daardoor hoeven zij zich aanzienlijk minder zorgen te maken over de veiligheid van hun kind. Ook al is – zoals bij alle veiligheidsaspecten van het leven – absolute zekerheid omtrent veiligheid nooit te bereiken. Maar op zo'n kindercentrum is het infectierisico voor hun kinderen, ook als die jonger zijn dan 14 maanden, aanzienlijk geringer dan op een kindercentrum waar ook ongevaccineerde kinderen ouder dan 14 maanden verblijven.

De leden van de fractie van de **SP** vroegen of de groep kinderen jonger dan 14 maanden bij geen enkel kinderopvangcentrum geweigerd kan worden. De initiatiefnemer merkt daarover op, dat het criterium in het wetsvoorstel is of kinderen deelnemen aan het Rijksvaccinatieprogramma. Daarin vindt de eerste vaccinatie al plaats tussen 6 en 9 weken na de geboorte. Als ouders hun baby al vóór die eerste vaccinatie aanmelden bij een kindercentrum dat alleen kinderen toelaat die deelnemen aan het Rijksvaccinatieprogramma, ligt het voor de hand dat het kindercentrum hen erop wijst dat, als de ouders niet na uiterlijk 9 weken aantonen dat hun kindje de eerste vaccinatie heeft gekregen, het niet langer tot het kindercentrum zal worden toegelaten. Daaruit zullen ouders die bezwaren tegen vaccinaties hebben waarschijnlijk de conclusie trekken dat het niet zinvol is om hun kind voor zo'n korte periode bij het kindercentrum onder te brengen. Als al niet het kindercentrum geweigerd heeft om met deze ouders voor zo'n korte periode een overeenkomst aan te gaan.

Samenvattend merkt de initiatiefnemer op, dat het wetsvoorstel aanzienlijk maatschappelijk nut heeft, omdat het kan bijdragen aan het afnemen van zorgen van ouders over de veiligheid van hun kind in een kindercentrum, omdat het rechtszekerheid verschaft aan de houders van kindercentra die een toelatingsbeleid willen voeren waarin niet-gevaccineerde kinderen worden geweigerd en wellicht ook doordat het zou kunnen leiden tot een hogere vaccinatiegraad. Het kan het begin zijn van een ontwikkeling waarin – zonder wettelijke dwang – het overgrote deel van de kindercentra nog slechts gevaccineerde kinderen toelaat en daardoor wellicht ook de vaccinatiegraad onder de gehele bevolking stijgt.

3. Juridische aspecten

De leden van de fracties van de **VVD**, **GroenLinks**, de **SP** en de **ChristenUnie** stelden vragen over de relatie tussen het wetsvoorstel en de Grondwet, het Europees Verdrag ter bescherming van de Rechten van de Mens (EVRM) en de Awgb.

Daarbij is allereerst de vraag aan de of het wetsvoorstel een inbreuk oplevert op de godsdienstvrijheid. De leden van de fractie van de **ChristenUnie** signaleerden dat het College voor de Rechten van de Mens ervan uitgaat dat dat mogelijk is. Het college geeft echter niet aan op welke wijze of in welke omstandigheden daarvan sprake zou kunnen zijn. Integendeel, na geconstateerd te hebben dat kindercentra in beginsel juist de (ondernemers)vrijheid hebben om niet-gevaccineerde kinderen te weigeren, schenkt het college nog slechts aandacht aan de inperking van de ondernemersvrijheid die voortvloeit uit de eisen van het gelijkebehandelingsrecht.

De Afdeling advisering van de Raad van State beperkt zich tot de Awgb als toetsingskader. Over andere grondrechten merkt de Afdeling slechts op, dat *wanneer* die in het geding *zouden* zijn, de toelichting aan deze aspecten aandacht *zou* moeten besteden. De Afdeling zelf doet dat niet. Onder deze omstandigheden kan niet van de initiatiefnemer worden gevergd dat hij uiteenzet waarom hij niet van mening is dat het weigeren van een niet-gevaccineerd kind bij een kindercentrum een inbreuk oplevert op de godsdienstvrijheid. Eerst zullen zij die menen dat wél van zo'n inbreuk sprake is moeten onderbouwen waarom dat zo is. Dan kan de initiatiefnemer daarop reageren.

In ieder geval is er naar de mening van de initiatiefnemer geen sprake van «impliciete dwang», zoals de leden van de fractie van de **SGP** meenden. Het wetsvoorstel dwingt mensen er niet toe, ook niet impliciet, om zich te laten vaccineren. Iedereen kan de bij zijn godsdienst of levensovertuiging

passende geboden en voorschriften blijven onderhouden, ook als die zich verzetten tegen vaccinaties.

De initiatiefnemer heeft in de memorie van toelichting onderkend dat het bij de toelating van kinderen tot een kindercentrum onderscheid maken tussen gevaccineerde en niet-gevaccineerde kinderen indirect onderscheid op grond van godsdienst of levensovertuiging op kan leveren. Dat onderscheid kan echter objectief gerechtvaardigd worden door een legitiem doel, mits de middelen voor het bereiken van dat doel passend en noodzakelijk zijn. Anders dan de leden van de fractie van **GroenLinks** opmerkten hebben de Afdeling advisering van de Raad van State en het College voor de Rechten van de Mens níet geconcludeerd dat de beoogde doelen van het wetsvoorstel – keuzevrijheid en transparantie – onvoldoende zijn om als rechtvaardigingsgrond te gelden. Zij hebben slechts gewezen op de noodzaak om daarop in de memorie van toelichting in te gaan.

De initiatiefnemer heeft dat ook gedaan. Dat is mede van belang voor de vraag of het wetsvoorstel de toetsing aan het EVRM kan doorstaan. De Afdeling advisering heeft opgemerkt dat de bescherming van de gezondheid en de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen, die in het geding kunnen komen door de keuze van ouders om hun kind niet te laten vaccineren, legitieme doelen zijn waarmee kinderopvangcentra het gemaakte onderscheid kunnen rechtvaardigen. De initiatiefnemer heeft de nadruk gelegd op de keuzevrijheid van ouders, omdat dat de primaire doelstelling van het wetsvoorstel is. Daarom heeft hij niet de bescherming van de gezondheid uitdrukkelijk als rechtvaardigingsgrond opgevoerd. Hij acht de keuzevrijheid van de ouders voldoende grond om het wetsvoorstel te rechtvaardigen. Mede gelet op wat in de memorie van toelichting is opgemerkt over het Internationaal verdrag inzake de rechten van het kind meent de initiatiefnemer dat deze vrijheid fundamenteel van karakter is.

De leden van de fractie van de **SP** vroegen of aan artikel 3 van dat verdrag en artikel 1.49 van de Wet kinderopvang niet veel meer tegemoetgekomen wordt als alle kinderen op alle kinderdagverblijven in een veilige en gezonde omgeving kunnen verkeren, oftewel met enkel gevaccineerde kinderen. Daaraan verbonden zij ook de vraag of normen en eisen die de veiligheid van kinderen waarborgen niet per definitie voor iedereen dienen te gelden en niet facultatief zouden moeten zijn.

De initiatiefnemer meent dat beide artikelen niet zodanig scherp en bindend geformuleerd zijn, dat zij dwingend wijzen in de door de hier aan het woord zijnde leden geschetste richting. Die lijkt uit te komen op een verplichte inenting van alle kinderen op kindercentra. De initiatiefnemer sluit niet uit dat zo'n maatregel ooit noodzakelijk zal zijn in het belang van de volksgezondheid, maar aan die conclusie is hij nog niet toe. Hij heeft – als gezegd – vooralsnog een voorkeur voor lichtere maatregelen.

De leden van de fractie van de **VVD** verzochten om nader te onderbouwen hoe het doel van het voorstel om transparantie te bewerkstelligen voldoende grond biedt om onderscheid te maken tussen gevaccineerde en niet-gevaccineerde kinderen. Zij vroegen voorts of de initiatiefnemer zich heeft laten adviseren over de vraag of, als kindercentra naar aanleiding van het voorliggende wetsvoorstel een weigeringsbeleid gaan voeren, hun juridische risico's en daarmee de rechtsonzekerheid bij houders eerder zullen toenemen.

De initiatiefnemer heeft dat inderdaad gedaan – bij het College voor de Rechten van de Mens – zij het dat ook zonder zo'n advies wel duidelijk was dat wie in zijn personeelsbeleid of bij het aanbieden van diensten indirect onderscheid maakt, het risico loopt op een dagvaarding voor de burgerlijke rechter of een klacht bij het college.

Uit het advies van het college heeft de initiatiefnemer de conclusie getrokken dat in ieder geval van een toename van de juridische risico's geen sprake zal zijn, omdat het college duidelijk maakt dat houders van kindercentra in beginsel ook nu al de (ondernemers)vrijheid hebben om een toelatingsbeleid tot hun diensten te formuleren. Het advies heeft hem wel gesterkt in de overtuiging dat de signalen die hij vanuit de branche gekregen heeft omtrent hun rechtsonzekerheid gegrond zijn. Het college maakt duidelijk dat houders van kindercentra, als zij besluiten om niet-gevaccineerde kinderen te weigeren, geconfronteerd kunnen worden met een klacht bij het college en dat de uitkomst daarvan in belangrijke mate afhankelijk is van de vraag of degene tegen wie de klacht is gericht met behulp van medische deskundigen het college ervan weet te overtuigen dat hun beleid gerechtvaardigd is, gelet op de besmettingsrisico's zonder dat beleid.

Dit advies heeft de initiatiefnemer ertoe gebracht om in de memorie van toelichting uitdrukkelijk te vermelden, dat met de bepaling in het wetsvoorstel, dat kindercentra kunnen bepalen dat uitsluitend of nagenoeg uitsluitend personeel in dienst wordt genomen en kinderen worden toegelaten die aantoonbaar deelnemen aan het Rijksvaccinatieprogramma, wordt beoogd om buiten twijfel te stellen dat zo'n beleid niet in strijd is met de artikelen 5, eerste lid, en 7, eerste lid juncto artikel 2, eerste lid, Awbg. Dat impliceert dat de wetgever al de rechtvaardiging geeft voor het eventuele door een kindercentrum te maken indirect onderscheid.

Nu er nog steeds onzekerheid blijkt te bestaan over de vraag of hierdoor voldoende duidelijk is dat het wetsvoorstel beoogt de wetgever te laten beslissen over de rechtvaardiging voor het door een kindercentrum te maken indirect onderscheid, heeft de initiatiefnemer in een nota van wijziging voorzien in een toevoeging waarin buiten twijfel wordt gesteld dat, voor zover het uitsluitend toelaten van gevaccineerde kinderen met zich mee zou brengen dat indirect onderscheid op grond van godsdienst of levensovertuiging wordt gemaakt, dat gerechtvaardigd is in de zin van artikel 2, eerste lid, van de Awbg. In paragraaf 5 gaat de initiatiefnemer hier nog nader op in.

Die initiatiefnemer heeft hierboven in antwoord op een vraag van de leden van de fractie van **GroenLinks** al uiteengezet, dat het legitieme doel dat voor die rechtvaardiging vereist is, niet in de eerste plaats de volksgezondheid is, maar de keuzevrijheid van ouders en de transparantie op de markt die daarvoor nodig is.

Vervolgens dient bij de behandeling van het wetsvoorstel te worden beoordeeld of voldaan is aan de eis dat de middelen voor het bereiken van dit doel passend en noodzakelijk zijn. «Passend» betekent in dit geval: geschikt om dit doel – keuzevrijheden transparantie – te bereiken. De initiatiefnemer is van mening dat daarover geen twijfel kan bestaan. Bij de noodzakelijkheid spelen de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit een rol. Aan het beginsel van subsidiariteit is naar de mening van de initiatiefnemer voldaan, omdat er geen minder ingrijpende middelen zijn om het doel van het bevorderen van een keuzemogelijkheid voor de ouders en transparantie op de markt van kindercentra te bereiken. Bij de beoordeling van de proportionaliteit kan een afweging aan de orde komen van de belangen van de ouders van niet-gevaccineerde kinderen tegenover die van ouders die wél willen deelnemen aan het Rijksvaccinatieprogramma. Die beoordeling zal alleen in het nadeel van het wetsvoorstel kunnen uitvallen, indien de belangen van ouders die streven naar zo min mogelijk gezondheidsrisico's voor hun kind – en daarom niet alleen deelnemen aan het Rijksvaccinatieprogramma, maar ook willen kunnen kiezen voor een zo veilig mogelijk kindercentrum – minder zwaar zouden moeten wegen dan een belang van ouders van niet-gevaccineerde kinderen.

Het is de vraag welk belang dat zou kunnen zijn. Gedacht zou kunnen worden aan een belang om, in het belang van de gezondheid van hun kind, «mee te kunnen liften» met het beschermingsniveau dat op een kindercentrum bestaat dankzij de wél gevaccineerde kinderen. Dat gezondheidsbelang wordt echter door deze ouders zelf sterk gerelativeerd, als zij hun kind niet laten vaccineren op grond van de overweging dat zij juist de door hen aan vaccinaties toegedichte gezondheidsrisico's willen vermijden. Als zij hun kind niet laten vaccineren op grond van het geloof dat ziekte en gezondheid gestuurd worden door God en dat de mens niet mag ingrijpen in de Goddelijke voorzienigheid, ligt niet voor de hand dat zij het van belang vinden om dit risico te kunnen verminderen door hun kinderen naar een kindercentrum te brengen waarin hoofdzakelijk gevaccineerde kinderen verblijven. Wat daar ook van zij, het zou onmiskenbaar disproportioneel zijn als de gevolgen van het honoreren van een wens van ouders van niet-gevaccineerde kinderen om toelating tot ieder kindercentrum – namelijk een lager beschermingsniveau op het kindercentrum – voor rekening zouden komen van de ouders van de daar verblijvende kinderen die wél willen deelnemen aan het Rijksvaccinatieprogramma.

4. Gevolgen van het wetsvoorstel

De leden van de fracties van de **VVD**, het **CDA**, **D66**, de **SP**, de **ChristenUnie** en de **SGP** stelden in derde en de vierde paragraaf van het verslag vragen over de gevolgen van het wetsvoorstel op het gebied van het registreren van persoonsgegevens en de juridische aspecten daarvan.

Het uitgangspunt van het wetsvoorstel is de ondernemersvrijheid van de houders van kindercentra. Dat impliceert dat kindercentra de vrijheid hebben om in hun toelatingsbeleid in het geheel geen aandacht te schenken aan het gevaccineerd zijn van kinderen, een gediversifieerd beleid te voeren met betrekking tot de verschillende soorten vaccins of aan te sluiten bij het hele Rijksvaccinatieprogramma. Alleen in het laatstgenoemde geval faciliteert het wetsvoorstel hen met rechtszekerheid en zal van hun toelatingsbeleid melding worden gemaakt in het landelijk register kinderopvang.

Indien een kindercentrum een toelatingsbeleid voert waarbij uitsluitend kinderen worden toegelaten die deelnemen aan het Rijksvaccinatieprogramma, zal de vraag of dit het geval is reeds bij het eerste gesprek tussen het kindercentrum en de ouders aan de orde moeten komen. Alleen als dit gesprek eerder plaats vindt dan 9 weken na de geboorte van het kind, is denkbaar dat de ouders dan nog niet hebben besloten over deelname aan het Rijksvaccinatieprogramma. De eerste vaccinatie in dat programma moet immers uiterlijk 9 weken na de geboorte plaats vinden. De houder van een kindercentrum mag van de ouders verlangen dat zij uiterlijk op het moment dat zij een contract met het kindercentrum ondertekenen hebben besloten over deelname aan het Rijksvaccinatieprogramma. En uiterlijk 9 weken na de geboorte van het kind zullen de ouders ook moeten aantonen dat hun kind de eerste vaccinatie in het programma heeft gehad. Het ligt in de rede dat het contract een bepaling bevat op grond waarvan het kindercentrum de overeenkomstig het Rijksvaccinatieprogramma wordt gevaccineerd. De eenvoudigste manier om daaraan uitvoering te geven is het door het kindercentrum bijhouden van een kalender waarop steeds wordt aangegeven op welke dagen aan welke ouders gevraagd moet worden om aan te tonen dat hun kind de recentste vaccinatie heeft gekregen. Daarbij kan worden afgevinkt of dat ook is gebeurd. Heel bewerkelijk is dat niet, omdat ouders dagelijks op het kindercentrum aanspreekbaar zijn.

Ouders zouden ermee kunnen volstaan erop te vertrouwen dat de kindercentra conform hun eigen beleid handelen; in de wetenschap dat, als zij dat níet doen, de consequenties ervan voor het kindercentrum zeer ingrijpend kunnen zijn. Indien op hun centrum een uitbraak van een ziekte als de mazelen plaats vindt, zal immers onderzocht worden hoe dit mogelijk was. Als een kind ouder dan 14 maanden de ziekte heeft gekregen, is dit een aanwijzing dat het kind niet was gevaccineerd en het kindercentrum mogelijk tekort is geschoten in de uitvoering van het eigen toelatingsbeleid. Dat kan ook het geval zijn indien een kind jonger dan 14 maanden is geïnfecteerd door een ouder kind of een personeelslid. Dat kan leiden tot aansprakelijkheid van het kindercentrum en de verplichting om schadevergoedingen te betalen.

Daarnaast zullen ouders moeten beseffen dat kindercentra aan hen nooit de absolute garantie kunnen bieden dat hun kind niet ziek wordt, al was het maar omdat hun kind ook buiten het kindercentrum geïnfecteerd kan worden.

Op grond van het vorenstaande houdt de initiatiefnemer het voor mogelijk dat veel ouders al tevreden zullen zijn, als hun kindercentrum het toelatingsbeleid voert waarop het wetsvoorstel ziet; ook zonder dat er aanvullende voorzieningen voor toezicht op de uitvoering van het toelatingsbeleid zijn, op grond waarvan het vertrouwen van ouders nog vérdér zou kunnen toenemen. Maar evenzeer is mogelijk dat zij meer zekerheid zullen verlangen.

In de visie van de initiatiefnemer is het in de eerste plaats aan de kindercentra om in te spelen op de wensen van hun klanten. Zij hebben daarmee dagelijks contact en zullen beter dan de wetgever weten wat hun wensen zijn. In eerste instantie gaat het daarbij om de vraag welk toelatingsbeleid zij zullen voeren. In tweede instantie kan het ook gaan over het toezicht op de uitvoering van dat beleid. Als daaraan behoefte bestaat, ligt het voor de hand dat brancheorganisaties aan het toezicht vorm geven door middel van zelfregulering, zoals dat al in tal van branches gebruikelijk is. Het is goed wetgevingsbeleid om, zeker bij nieuwe wetgeving, in eerste instantie te vertrouwen op zelfregulering – met het daarbij horende toezicht – voordat overgegaan wordt tot dwingende overheidsregulering en overheidstoezicht. Zelfregulering brengt onvermijdelijk administratieve lasten en kosten met zich mee. Die kosten plegen afgewenteld te worden op de klanten. Dat is ook terecht. De klanten krijgen dankzij zelfregulering zo niet een beter product, dan toch in ieder geval een product waarvan de kwaliteit beter, of wellicht zelfs perfect, gegarandeerd is. De vraag naar de kosten van administratie en toezicht komt dus uiteindelijk neer op de vraag of aannemelijk is dat de prijs voor de dienstverlening door kindercentra zal stijgen, en zo ja in welke mate. De initiatiefnemer heeft daar geen inzicht in, omdat het hier gaat om een nieuwe vorm van zelfregulering. Hij heeft wel de indruk dat het zal gaan om een betrekkelijk gering gedeelte van de totale bedrijfsvoeringskosten van een kindercentrum. Als die indruk juist is, zal ook de eventuele verhoging van de uurvergoeding die een kindercentrum in rekening brengt verwaarloosbaar zijn of hooguit enkele centen bedragen. Mocht die verhoging toch substantieel zijn, dan kan dat leiden tot verschillende marktposities tussen kindercentra mét en zonder een certificerings- of toezichtstelsel. Dan bepaalt de markt waaraan het meeste behoefte bestaat.

Indien kindercentra overgaan tot een systeem van onafhankelijk toezicht, zullen zij een administratie moeten voeren waarin kopieën van vaccinatiebewijzen worden bewaard en waarbij sprake zal zijn van het verwerken van persoonsgegevens in de zin van de Algemene verordening gegevens-

bescherming (AVG). Het van toepassing zijn daarvan betekent onder meer dat de ouders hun uitdrukkelijke toestemming moeten geven voor de verwerking van persoonsgegevens, dat een begrenzing wordt gegeven van de kring van personen die de gegevens mogen inzien en dat passende maatregelen moeten worden genomen om een op het risico afgestemd beveiligingsniveau te waarborgen.

Dat de ouders hun uitdrukkelijke toestemming moeten geven voor de verwerking van persoonsgegevens ziet de initiatiefnemer niet als een probleem dat in het wetsvoorstel opgelost zou moeten worden. Hij ziet ook niet waarom zonder zo'n oplossing het behalen van de doelstelling van het voorstel verder weg zou komen te liggen of waarom dit tot onduidelijkheid kan leiden.

Daarnaast betwijfelt de initiatiefnemer of in plaats van de vereiste toestemming van de ouders volstaan zou kunnen worden met het in het wetsvoorstel opnemen van een grondslag voor de verwerking van persoonsgegevens door houders van kindercentra. Die grondslag zou moeten voldoen aan de strikte voorwaarden van artikel 9, tweede lid, onder h, AVG. Wat daar ook van zij, de initiatiefnemer acht het niet proportioneel om die weg te bewandelen, omdat voldoen aan het vereiste van uitdrukkelijke toestemming allerm minst bezwaarlijk is. Ook hierbij is van belang dat ouders dagelijks op het kindercentrum aanwezig zijn en daar al regelmatig aangesproken moeten worden over de voortgang van de deelname van hun kind aan het Rijksvaccinatieprogramma. Bij het aantonen daarvan kan in één moeite door toestemming voor verwerking van de betrokken persoonsgegevens worden gegeven.

De leden van de **GroenLinks**-fractie vroegen of de maatregelen uit het wetsvoorstel wel proportioneel zijn, gelet op het doel van het wetsvoorstel om zorgen van ouders weg te nemen. De initiatiefnemer meent dat dit beslist het geval is. Zoals hij hierboven heeft uiteengezet doet het wetsvoorstel niet meer dan het faciliteren van een bepaald, door houders van kindercentra te voeren toelatingsbeleid, waarvoor zij vrijwillig kiezen, mede gelet op de wensen van hun klanten. De aan het voeren van zo'n weigeringsbeleid verbonden lasten zullen in eerste instantie drukken op de houder van een kindercentrum die vrijwillig kiest voor zo'n beleid; vanuit zijn eigen verantwoordelijkheid en gelet op de wensen van zijn klanten. Uiteindelijk komen de financiële gevolgen daarvan bij die klanten terecht, maar de initiatiefnemer verwacht dat die niet substantieel zullen zijn.

Daarnaast vergt de uitvoering van een beleid, waarin uitsluitend kinderen worden toegelaten die deelnemen aan het Rijksvaccinatieprogramma, dat ook de ouders meewerken aan de uitvoering van dat beleid, door regelmatig inentingsbewijzen te tonen en, als zij meer transparantie eisen en de houder daarom heeft gekozen voor een systeem van toezicht, door uitdrukkelijk in te stemmen met het verwerken van de betrokken persoonsgegevens. Dat zijn, ook tezamen genomen, zó geringe lasten, dat in redelijkheid niet tot het oordeel gekomen kan worden dat het wetsvoorstel – ook al kan het ouders niet de absolute zekerheid bieden dat hun kind geen ernstige ziekte zoals de mazelen zal krijgen – disproportioneel zou zijn.

De leden van de fractie van de **SP**-fractie vroegen om een nadere toelichting op de zinsnede «het kan immers nog vier jaren duren voordat op een kindercentrum de situatie is bereikt dat daar nog uitsluitend of nagenoeg uitsluitend kinderen aanwezig zijn die deelnemen aan het Rijksvaccinatieprogramma.» Bij het schrijven daarvan ging de initiatiefnemer ervan uit, dat houders van kindercentra die een toelatingsbeleid gaan voeren waarin nog uitsluitend gevaccineerde kinderen worden toegelaten, dat beleid geleidelijk, te beginnen met nieuwe aanmeldingen,

zullen invoeren. Dat kan ertoe leiden dat de veiligheid op een kindercentrum slechts geleidelijk zal worden vergoot. Aan het nut en de proportionaliteit van het wetsvoorstel doet dit niets af. Denkbaar is echter ook dat het veiliger maken van kindercentra zó urgent wordt, dat het opzeggen van contracten met ouders van niet-gevaccineerde kinderen gerechtvaardigd moet worden geacht. Als we kijken naar de algemene voorwaarden die zowel door de Branchevereniging Kinderopvang als de Branchevereniging Maatschappelijke Kinderopvang worden gehanteerd, kan een kinderopvangorganisatie de overeenkomst met een ouder beëindigen op grond van een zwaarwegende reden. Expliciet wordt daarbij gesteld dat het geval dat het kind en/of de ouder een risico of bedreiging vormt voor de geestelijke en/of lichamelijke gezondheid of veiligheid van anderen, na te zijn gewaarschuwd, zo'n zwaarwegende reden is. Het ligt voor de hand dat kinderopvangorganisaties het beleid hieromtrent en de daarbij te hanteren opzegtermijn vorm geven in goed overleg met de oudercommissie. De door de leden van de fractie van de **VVD** bedoelde situatie, waarin houders van kindercentra contracten met betrekking tot zittende kinderen die niet zijn gevaccineerd ontbinden, kan zich dus voordoen. Als dat het geval is, kan dat voor de ouders en wellicht ook voor de (wat oudere) kinderen lastig zijn en een beroep doen op hun aanpassingsvermogen, maar dat is bij kinderen in het algemeen vrij groot. Een dergelijke situatie is in wezen niet anders dan die bij een verhuizing; en die wordt in het algemeen door kinderen, zeker als ze nog geen vier jaar oud zijn, goed doorstaan.

De leden van de fractie van de **VVD** vroegen ook aandacht voor een probleem dat kan ontstaan voor ouders van kinderen die een indicatie hebben voor Sociaal Medische Kinderopvang (SMK) en/of Voorschoolse en vroegschoolse educatie (VVE). Als deze ouders gewetensbezwaren tegen vaccinaties hebben of om medische redenen hun kinderen niet kunnen laten vaccineren is het voor hen van belang dat er binnen een redelijke afstand in hun omgeving kinderopvang beschikbaar is. Gemeenten zullen dat moeten betrekken bij de keuzes tussen aanbieders die zij maken bij het contracteren van deze vormen van kinderopvang.

De leden van de **SP**-fractie vroegen hoeveel kindercentra vaccinatiebewijzen gaan vragen en niet-gevaccineerde kinderen gaan weigeren. De initiatiefnemer heeft daarover eerder opgemerkt dat hij verwacht dat dit een aanzienlijk deel van de kindercentra zal zijn. Een nadere precisering daarvan kan hij niet geven. Dit zal mede afhankelijk zijn van de mate waarin hun klanten daarom vragen.

In antwoord op een vraag van de leden van de fractie van de **SGP** merkt de initiatiefnemer op dat, als ouders hun kinderen naar een ander kinderopvangcentrum zullen moeten sturen, dat niet het gevolg is van de met het wetsvoorstel beoogde wetwijziging, maar van beslissingen van de houders van kindercentra omtrent hun toelatingsbeleid. Hierboven merkte de initiatiefnemer al op dat hij verwacht dat het daarbij zal gaan om een aanzienlijk deel van de kindercentra, maar dat een nadere precisering daarvan niet valt te geven.

De hier aan het woord zijnde leden vroegen ook, of de initiatiefnemer hun zorg begrijpt dat op termijn ook scholen zullen worden inbegrepen onder dit voorstel. De initiatiefnemer begrijpt dat dit voor deze leden een belangrijke aangelegenheid is, maar als het zo ver moet komen zal dat niet worden begrepen onder het voorliggende wetsvoorstel, maar zullen daarvoor aparte, ingrijpendere wetwijzigingen nodig zijn. Daarbij is van belang dat voor scholen een heel ander wettelijk regiem geldt dan voor kindercentra. Scholen worden bijvoorbeeld bekostigd door de overheid,

zij vallen onder de grondwettelijke vrijheid van onderwijs en er geldt een leerplicht voor kinderen.

Ten slotte vroegen de leden van de fractie van de **SGP** waarop de initiatiefnemer zijn in «Trouw» geuite verwachting baseert, dat ouders die tegenstander zijn en blijven van vaccinatie, hun kinderen bij familie of de gastouderopvang zullen onderbrengen en er geen kindercentra zullen ontstaan met een extra hoog percentage niet-gevaccineerde kinderen. De initiatiefnemer merkt hierover allereerst op, dat de vraag in hoeverre er kindercentra zullen ontstaan met een extra hoog percentage niet-gevaccineerde kinderen in de eerste plaats afhangt van de mate waarin kindercentra een toelatingsbeleid als bedoeld in het wetsvoorstel zullen gaan voeren. Daarnaast is van belang dat ouders die op godsdienstige gronden tegenstander zijn van vaccinatie, vaak ook tegenstander zijn van het buitenshuis werken van moeders, en dus betrekkelijk weinig gebruik maken van de diensten van kindercentra. Als zij daar wel gebruik van maken is de kans groot dat hun kindercentrum in het wetsvoorstel geen aanleiding zal zien om het toelatingsbeleid te weigeren, omdat het merendeel van hun klanten daar geen behoefte aan heeft. Deze ouders wonen immers vaak in gemeenten waarin zij samen met gelijkgezinde ouders een meerderheid of een aanzienlijke minderheid uitmaken. Pas als hun kindercentrum toch besluit om niet-gevaccineerde kinderen niet meer toe te laten, zal van belang worden of er in hun woonomgeving een kindercentrum is dat níet zo'n toelatingsbeleid voert. Als dat er niet is, zullen zij waarschijnlijk gebruik gaan maken van gastouderopvang. In dat geval zal op de kindercentra in de regio geen sprake zijn van een toename van het percentage niet-gevaccineerde kinderen.

5. Consultaties

De leden van de fractie van de **VVD** stelden een aantal vragen over het advies van het College voor de Rechten van de Mens. In paragraaf 3 heeft de initiatiefnemer daarover al opmerkt, dat het hem ertoe heeft gebracht om in de memorie van toelichting uitdrukkelijk te vermelden, dat met de bepaling in het wetsvoorstel, dat kindercentra kunnen bepalen dat uitsluitend of nagenoeg uitsluitend personeel in dienst wordt genomen en kinderen worden toegelaten die aantoonbaar deelnemen aan het Rijksvaccinatieprogramma – artikel 1.49a – wordt beoogd om buiten twijfel te stellen dat zo'n beleid niet in strijd is met de artikelen 5, eerste lid, en 7, eerste lid juncto artikel 2, eerste lid, Awgb.

Omdat kennelijk nog steeds onduidelijk is dat het de bedoeling is dat er daardoor wel degelijk iets verandert in de nu bestaande situatie, heeft de initiatiefnemer bij nota van wijziging voorzien in een toevoeging waarin buiten twijfel wordt gesteld dat, voor zover het uitsluitend toelaten van gevaccineerde kinderen met zich mee zou brengen dat indirect onderscheid op grond van godsdienst of levensovertuiging wordt gemaakt, dat gerechtvaardigd is in de zin van artikel 2, eerste lid, van de Awgb. In de nieuwe situatie is het dus de wetgever die al de rechtvaardiging geeft voor het eventuele door een kindercentrum te maken indirect onderscheid. Gevolg daarvan is dat er in gevallen waarin door een kindercentrum onderscheid wordt gemaakt tussen kinderen die wel en niet deelnemen aan het Rijksvaccinatieprogramma, voor de rechter en het college geen ruimte meer is voor een eigen oordeel omtrent het al dan niet gelden van het verbod op het maken van indirect onderscheid op grond van godsdienst of levensovertuiging.

De initiatiefnemer acht dat noodzakelijk om aan houders van kindercentra voldoende rechtszekerheid te bieden. In paragraaf 2 heeft hij die noodzaak al onderbouwd. Het vorenstaande laat onverlet dat de rechter de wet wel kan toetsen aan het EVRM. In paragraaf 3 heeft de initiatiefnemer al uiteengezet waarom het wetsvoorstel die toetsing kan doorstaan.

Naar aanleiding van een vraag van de leden van de fractie van **Groen-Links** of de initiatiefnemer voorbeelden uit het buitenland heeft waar een dergelijke wetwijziging heeft plaatsgevonden, moet hij tot zijn spijt opmerken dat hij daar geen voorbeelden van kent. Wel gelden in verschillende (Europese) landen verdergaande voorschriften met betrekking tot vaccinaties, waarbij de verplichting – anders dan initiatiefnemer met zijn voorstel beoogt – vanuit de overheid geregeld wordt. Zo is het in Italië per wet verplicht om gevaccineerd te zijn. Zonder inenting wordt een kind niet toegelaten tot de kinderopvang. Sinds 1 januari 2018 is in Frankrijk inenting tegen mazelen en tien andere ziekten verplicht. Wie een kind aanmeldt bij de kinderopvang moet een vaccinatiebewijs laten zien. In België geldt een algehele verplichting voor de poliovaccinatie. In Australië valt sinds 2014 de kinderopvang onder de Public Health Act 2010. Om toegang te krijgen tot de opvang moeten kinderen zijn gevaccineerd. In Duitsland is in 2017 een wetsvoorstel aangenomen dat kinderdagverblijven verplicht niet-gevaccineerde kinderen aan te geven bij de zorgautoriteiten.

Het verplichte karakter van deze maatregelen brengt met zich mee dat de effecten ervan niet eenvoudig te extrapoleren zijn naar de Nederlandse situatie, dan wel één op één als een blauwdruk beschouwd kunnen worden voor de gevolgen van het voorliggende wetsvoorstel.

De in deze paragraaf door de leden van de fracties van de **SP** en de **SGP** gestelde vragen heeft de initiatiefnemer al beantwoord in de vorige paragrafen van deze nota.

II. Artikelen

Artikel 1.49a

De leden van de fractie van de **VVD** vroegen hoe de in het wetsvoorstel opgenomen zinsnede «die aantoonbaar deelnemen aan het vaccinatieprogramma» gelezen moet worden. «Aantoonbaar» brengt in deze context met zich mee dat het niet genoeg is als ouders zéggén dat hun kind deelneemt aan het Rijksvaccinatieprogramma, maar dat zij dat ook moeten aantonen. Dat kan feitelijk alleen door inzage te verlenen in vaccinatiebewijzen. Afhankelijk van de vraag of het kindercentrum al dan niet besloten heeft tot het bijhouden van een administratie, kan volstaan worden met het eenmalig laten zien van een vaccinatiebewijs of zal verlangd kunnen worden dat de ouders ermee instemmen dat een kopie van het vaccinatiebewijs wordt bewaard. In paragraaf 4 van deze nota is daarop reeds uitvoerig ingegaan.

Als de ouders geen inzage geven in een vaccinatiebewijs of er niet mee instemmen dat er een kopie van wordt gemaakt en dat die kopie in de administratie van het kindercentrum wordt bewaard, zal het kindercentrum moeten vaststellen dat het betrokken kind niet voldoet aan het door het kindercentrum gevoerde toelatingsbeleid. Dat is voldoende grond om een kind waarvan de ouders geen vaccinatiebewijs overleggen, te weigeren. Doet het kindercentrum dat niet, dan zal, als het kind niet gevaccineerd is, de feitelijke situatie op het kindercentrum niet overeenkomen met het door het kindercentrum uitgedragen beleid en het daardoor bij de overige ouders opgewekte vertrouwen. In paragraaf 4 is reeds uiteengezet hoe dit voor het kindercentrum ernstige gevolgen kan hebben.

In diezelfde paragraaf is ook reeds uiteengezet in welke situatie de AVG van toepassing is en er dus sprake zal zijn van een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer. Bij de totstandkoming van die verordening zijn reeds afwegingen gemaakt tussen het belang van bescherming van de persoonlijke levenssfeer en andere belangen. Daarbij is ervan uitgegaan, dat als de betrokkene uitdrukkelijk toestemming geeft voor het verwerken van zijn persoonsgegevens, een inbreuk op zijn persoonlijke levenssfeer niet langer aan de orde is.

De hier aan het woord zijnde leden vroegen de initiatiefnemer waaraan de schriftelijke mededeling, zoals opgenomen in lid 2, moet voldoen. Het wetsvoorstel bevat hieromtrent geen eisen. Wel kunnen krachtens artikel 1.47b van de Wet kinderopvang bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden vastgesteld over onder meer de verstrekking van gegevens. Daaronder valt ook het doen van mededelingen als bedoeld in lid 2. Of het noodzakelijk is daarover regels vast te stellen, en zo ja, of dit moet gebeuren bij algemene maatregel van bestuur of krachtens een algemene maatregel van bestuur bij ministeriële regeling, laat de initiatiefnemer over aan het oordeel van de regering.

Ook artikel 1.47 van de Wet kinderopvang is voor het wetsvoorstel van belang, in het bijzonder indien een kindercentrum besluit om niet langer een beleid te voeren waarin uitsluitend of nagenoeg uitsluitend kinderen worden toegelaten die deelnemen aan het Rijksvaccinatieprogramma. Ingevolge het eerste lid daarvan kunnen de gegevens in de mededeling, bedoeld in het tweede lid van het in het wetsvoorstel opgenomen artikel 1.49a, bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden aangegeven als gegevens waarvan een wijziging onverwijld aan het college van burgemeester en wethouders moet worden meegedeeld. De initiatiefnemer acht het in het belang van de transparantie noodzakelijk dat dit ook gebeurt. Daartoe zal de regering de nodige stappen moeten ondernemen.

Met betrekking tot artikel 1:49a vroegen de leden van de fractie van de **SP** om een nadere duiding van de zinsnede «nagenoeg uitsluitend». Deze is in het wetsvoorstel opgenomen om het voor houders van kindercentra mogelijk te maken om, als zij dat willen, in hun toelatingsbeleid een hardheidsclausule op te nemen voor schrijnende gevallen. Ook daarbij is transparantie vereist in die zin, dat het kindercentrum er goed aan doet om, als het zich de bevoegdheid voorbehoudt om zo'n hardheidsclausule toe te passen, dat voor de ouders kenbaar te maken. De aard van een hardheidsclausule brengt echter met zich mee dat het niet goed mogelijk is hem vooraf in te vullen met criteria en daarover te communiceren met de ouders. Het zal altijd gaan om unieke, incidentele gevallen. Het is aan de houder van een kindercentrum om te bepalen wie bevoegd is om daarover beslissingen te nemen.

Het zal hierbij niet alleen gaan om kinderen tot 14 maanden, zoals de hier aan het woord zijnde leden vroegen, omdat al vanaf de leeftijd van 9 maanden vastgesteld kan worden of zij deelnemen aan het Rijksvaccinatieprogramma. Eerder valt te denken aan kinderen die om medische redenen niet kunnen worden gevaccineerd – waarover eerder de leden van de fractie van de **VVD** spraken – en/of aan gevallen waarin de afstand tot een kindercentrum dat niet-gevaccineerde kinderen wél toelaat zó prohibitief is, dat van een schrijnend geval gesproken kan worden. Daarbij zal het kindercentrum het voor zo'n geval maken van een uitzondering altijd moeten afwegen tegen het belang van de veiligheid voor alle andere in het kindercentrum verblijvende kinderen.

Omdat het hier puur gaat om het beslissen in incidentele gevallen, en niet om beleid met betrekking tot bepaalde groepen, is de initiatiefnemer het niet met de leden van de fractie van de **SP** eens, in dit soort gevallen alsno sprake is van het maken van onderscheid.

De leden van de fractie van de **SGP** vroegen wat de precieze betekenis is waar in het wetsvoorstel gesproken wordt over personeel dat in dienst wordt genomen. Hiermee wordt bedoeld op een ruimere kring van personen die voor het kindercentrum werkzaam zijn dan alleen werknemers met een arbeidsovereenkomst. Het kunnen ook stagiaires, zzp-ers en uitzendkrachten zijn. Personeelsleden van andere bedrijven die op basis van een contract in het gebouw van het kindercentrum actief zijn, zoals bijvoorbeeld schoonmakers, vallen er niet onder. Het is aan de houder van een kindercentrum om te beoordelen in hoeverre het voor de veiligheid op het kindercentrum nodig is om bij het contracteren van dit soort diensten afspraken te maken over het gevaccineerd zijn van de mensen die voor de uitvoering van de contracten worden ingezet. Dat zal mede kunnen afhangen van de vraag of deze mensen in het kindercentrum aanwezig zijn tijdens de uren dat daarin kinderen worden opgevangen, of alleen daarbuiten.

Raemakers