



Advies Raad van State inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Wet kinderopvang in verband met een structurele regeling voor meertalige dagopvang

Nader Rapport

4 juli 2023

Nader rapport inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Wet kinderopvang in verband met een structurele regeling voor meertalige dagopvang

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 5 april 2023, nr. 2023000923, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 21 juni 2023, nr. W12.23.00082/III, bied ik U hierbij aan.

Het voorstel geeft de Afdeling advisering van de Raad van State aanleiding tot het maken van een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend. De tekst van het advies treft u hieronder cursief aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 5 april 2023, no. 2023000923, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet kinderopvang in verband met een structurele regeling voor meertalige dagopvang, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel biedt kinderopvangcentra een structurele mogelijkheid om meertalige dagopvang in het Engels, Frans of Duits aan te bieden, voor ten hoogste vijftig procent van de openingstijd per dag. Doel is te zorgen voor een snellere verwerving van de Duitse, Engelse of Franse taal door kinderen, het bieden van een voorbereiding op tweetalig basisonderwijs waardoor een doorgaande leerlijn naar het primair onderwijs ontstaat en bevordering van de integratie van anderstalige kinderen.¹

De Afdeling advisering van de Raad van State begrijpt de wens om meertalige kinderopvang structureel mogelijk te maken. Wel merkt zij op dat met de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel tot aan 1 januari 2025 twee verschillende uitzonderingsregimes naast elkaar zullen bestaan: 'meertalige kinderopvang' met in regelgeving verankerde kwaliteitseisen en 'anderstalige kinderopvang', zonder het waarborgen van kwaliteitseisen.

De Afdeling adviseert in de toelichting te verduidelijken waarom er niet voor is gekozen de kwaliteitseisen gelijktijdig te harmoniseren. Zij adviseert daarnaast in de toelichting aandacht te besteden aan de vraag hoe de toegankelijkheid in de praktijk zal uitwerken, gegeven de verwachting van de ontwikkeling in het aanbod van en de vraag naar meertalige dagopvang. In verband daarmee adviseert de Afdeling de toelichting aan te passen.

1. Inhoud en achtergrond van het voorstel

Het voorstel strekt tot wijziging van de Wet Kinderopvang (Wko), waarbij 'meertalige kinderopvang' wordt geïntroduceerd. Dit omvat zowel 'meertalige buitenschoolse opvang' als 'meertalige dagopvang' voor 0–4 jarigen (hierna: dagopvang). Het biedt kinderopvangcentra de mogelijkheid om, naast meertalige buitenschoolse opvang, meertalige dagopvang in het Engels, Frans of Duits aan te bieden, voor vijftig procent van de openingstijd per dag.²

Sinds 2016 is het voor kinderopvangcentra wettelijk mogelijk om meertalige buitenschoolse opvang aan te bieden om zo aan te sluiten bij de ontwikkeling in het vroeg vreemde talen-onderwijs.³ Voor de dagopvang werd dat niet mogelijk gemaakt, omdat te weinig wetenschappelijk onderzoek was gedaan

¹ Memorie van toelichting, paragraaf 2.1.3.

² Memorie van toelichting, paragraaf 2.1.3 en 2.1.7.

³ Artikel 1.55, derde lid, Wko.

naar de effecten van het aanbieden van meertalige dagopvang op de taalontwikkeling van kinderen (voor het Nederlands en Engels). Wel vindt op dit moment een experiment plaats waarmee het mogelijk is dat kinderopvangcentra voor de duur van vier jaar voor ten hoogste vijftig procent van de openingstijd per jaar de dagopvang in de Duitse, Engelse of Franse taal verzorgen.⁴ Deze talen sluiten aan op het tweetalig onderwijs in het bekostigde primaire onderwijs.⁵ Het experiment eindigt uiterlijk 1 februari 2024. Op dat moment moet dit wetsvoorstel tot wet zijn verheven en in werking zijn getreden.⁶

De Universiteit van Amsterdam heeft het experiment gemonitord en onderzocht wat de effecten zijn van die meertalige dagopvang op de taalontwikkeling van kinderen. De belangrijkste bevinding was dat er geen negatieve effecten zijn.⁷

De regering heeft deze bevinding overgenomen en wijst in de toelichting op de voordelen van meertalige dagopvang.⁸ Volgens de toelichting zorgt het voor een snellere verwerving van de Duitse, Engelse of Franse taal, is het een voorbereiding op tweetalig basisonderwijs waardoor een doorgaande leerlijn naar het primair onderwijs ontstaat en kan het de integratie van anderstalige kinderen bevorderen.⁹ De regering heeft daarop besloten meertalige dagopvang structureel mogelijk te maken en het experiment te codificeren met als aanpassing dat het meertalige aanbod nu maximaal vijftig procent van de openingstijd per dag kan beslaan.¹⁰

2. Kwaliteitseisen en toegankelijkheid

De Afdeling merkt op dat met dit wetsvoorstel een structurele mogelijkheid wordt geboden voor een nieuwe vorm van dagopvang. De positieve evaluatie van het experiment kan op zichzelf beschouwd aanleiding zijn om te voorzien in een duurzame wettelijke grondslag. Tegelijkertijd wijst de Afdeling daarbij op het volgende.

a. Kwaliteitseisen

De Wet kinderopvang (Wko) geeft regels voor de te spreken voertaal in de kinderopvang. Uitgangspunt is de Nederlandse taal als voertaal te hanteren, dan wel de Friese taal, of andere streektaal die levend in gebruik is.¹¹ Naast de mogelijkheid van meertalige buitenschoolse opvang¹² kan in de kinderopvang een andere voertaal worden gebruikt als de herkomst van de kinderen in specifieke omstandigheden daarom vraagt, de zogenoemde 'anderstalige kinderopvang'.¹³ Met dit wetsvoorstel wordt het aanbieden van meertalige dagopvang als mogelijkheid structureel toegevoegd.

Uit de toelichting blijkt dat belang wordt gehecht aan de kwaliteit van de meertalige dagopvang. Om die kwaliteit te waarborgen, zijn in lagere regelgeving aanvullende kwaliteitseisen voor 'meertalige buitenschoolse opvang' opgenomen die, blijkens de toelichting, ook gaan gelden voor de 'meertalige dagopvang'. In de kern gaat het om gestelde taaleisen aan beroepskrachten en eisen aan het pedagogisch beleidsplan.¹⁴ Voor de 'anderstalige kinderopvang' gelden die aanvullende eisen (nog) niet; daarvoor geldt alleen het vereiste van een door de kinderopvangorganisatie zelf op te stellen gedragscode.¹⁵ De regering stelt in de toelichting dat vergelijkbare kwaliteitseisen uiterlijk per 1 januari 2025 ook voor de 'anderstalige kinderopvang' moeten zijn opgenomen in de lagere regelgeving.^{16 17}

De Afdeling merkt op dat met de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel twee verschillende regimes zullen ontstaan: de 'meertalige kinderopvang' met in de regelgeving verankerde kwaliteitseisen en de 'anderstalige kinderopvang', zonder het waarborgen van kwaliteitseisen. Dit wordt in januari 2025 gelijk getrokken. Uit de toelichting blijkt niet waarom dit tijdspad verschilt. Niet goed valt in te zien waarom de kwaliteitseisen aan meertalige dagopvang prioritair zouden zijn aan het stellen van

⁴ Artikel 2 Tijdelijk besluit experiment meertalige dagopvang.

⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 2.1.5.

⁶ De looptijd was van 1 februari 2018 tot 1 februari 2022, met een uitloop tot 1 februari 2024 op grond van art. 10, tweede lid, Tijdelijk besluit experiment meertalige dagopvang.

⁷ Universiteit van Amsterdam en Mind, 'Meertaligheid in dagopvang. Een onderzoek naar de effecten van het gebruik van twee talen in de kinderopvang', 2022.

⁸ Memorie van toelichting, paragraaf 2.1.2.

⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 2.1.3.

¹⁰ Kamerstukken II 2021/22, 31 322, nr. 440.

¹¹ Artikel 1.55, eerste lid, Wko.

¹² Artikel 1.55, tweede lid, Wko.

¹³ Artikel 1.55, derde lid, Wko.

¹⁴ Kamerstukken II 2022/23, 31 322, nr. 483 en Besluit Kwaliteit Kinderopvang.

¹⁵ Artikel 1.55, tweede lid, Wko.

¹⁶ Universiteit van Amsterdam en Mind, 'Meertaligheid in dagopvang'. Een onderzoek naar de effecten van het gebruik van twee talen in de kinderopvang', 2022.

¹⁷ Kamerstukken II 2022/23, 31 322, nr.483.



kwaliteitseisen aan anderstalige opvang. In de kern gaat het immers om eenzelfde soort aanbod van kinderopvang waaraan dezelfde kwaliteitseisen kunnen worden gesteld. Zonder nadere toelichting is niet duidelijk waarom er niet voor is gekozen dit parallel aan elkaar te regelen. De Afdeling adviseert de keuze hiervoor nader te motiveren.

De Raad van State wijst op het naast elkaar bestaan van meertalige kinderopvang en de uitzondering in het tweede lid van artikel 1.55. Die uitzondering houdt in dat mede een andere taal als voertaal gebezigd mag worden, indien de herkomst van de kinderen in specifieke omstandigheden daartoe noodzaakt. Dit wordt beleidsmatig ook wel aangeduid met 'anderstalige kinderopvang'.

De kwaliteitseisen, waarop de Raad van State doelt, worden in lagere regelgeving vastgelegd. De grondslagen voor het regelen van de aanvullende kwaliteitseisen voor 'anderstalige kinderopvang' bestaan al in de Wet kinderopvang.¹⁸ Dit zou dus geen wijziging van de Wet kinderopvang vergen.

Het tweede lid van artikel 1.55 moet worden herzien, in het licht van meertalige kinderopvang, maar ook in het licht van de taaleisen Nederlands, die per 1 januari 2025 in werking treedt. De wijziging van het tweede lid wordt niet meegenomen in het wetstraject voor meertalige kinderopvang, omdat de Wet kinderopvang een maximale termijn van twee jaar toekent om een experiment na afloop van de looptijd om te zetten in wetgeving. Met andere woorden, voor meertalige kinderopvang moet uiterlijk 1 februari 2024 een structurele regeling getroffen zijn. Dit om ervoor te zorgen dat de deelnemers aan het experiment meertalige dagopvang kunnen blijven aanbieden. Dit is verduidelijkt in de toelichting op het wetsvoorstel.

De kwaliteitseisen voor 'anderstalige kinderopvang' vergen echter nog nadere uitwerking. Er is meer tijd nodig om in te spelen op de variatie die er is in opvang die op grond van het tweede lid mede in een andere voertaal wordt aangeboden.

Ter illustratie: dit lid wordt onder meer gebruikt door kinderopvanglocaties die verbonden zijn aan internationale scholen (preschools). Vaak bieden deze kinderopvanglocaties een hoger percentage dan 50% opvang in een andere voertaal aan omdat de herkomst van de kinderen in specifieke omstandigheden daartoe noodzaak geeft. Of opvang wordt geboden in een andere taal dan Duits, Engels of Frans. Een andere toepassing van dit lid is voor de opvang van Oekraïense vluchtelingenkinderen, waarbij de opvang mede in het Oekraïens wordt aangeboden. Het hanteren van een andere voertaal heeft in deze voorbeelden een ander doel en kent ook een andere doelgroep. Daarom zijn mogelijk ook andere aanvullende kwaliteitseisen passend, om goed in te spelen op de praktijk.

b Toegankelijkheid meertalige dagopvang

In samenhang hiermee rijst ook de vraag naar de toegankelijkheid van de meertalige dagopvang, in de zin van de beschikbaarheid van het aanbod van meertalige opvang. De toelichting vermeldt dat meertalige dagopvang toegankelijk is voor elk kind in Nederland. Tegelijkertijd wordt in de toelichting bij het wetsvoorstel geen aandacht besteed hoe die toegankelijkheid in de praktijk zal uitwerken. Dit klemmt om meerdere redenen.

De UvA adviseert in haar rapport de meertalige dagopvang toegankelijk te maken voor alle groepen in de samenleving die daarin zijn geïnteresseerd, maar zij heeft ook geconstateerd dat meertalige dagopvang vooral hoger opgeleide ouders en hun kinderen trekt. Verder blijkt uit de toelichting dat gemeenten meertalige dagopvang wensen omdat zij een aantrekkelijk vestigingsklimaat willen scheppen voor internationale bedrijven, dat de vraag naar en het aanbod van meertalige dagopvang beperkt zal zijn, dat het aanbod zich zal concentreren tot locaties die veelal gevestigd zijn bij een internationale school, waarvan de ouders expats zijn of een andere taal spreken. De Afdeling merkt op dat dit samenspel van factoren er toe zou kunnen leiden dat de toegankelijkheid niet voor elk kind gelijk is en daarmee segregatie in de hand werkt, zowel op inkomenspositie en opleidingsniveau van ouders/verzorgers van kinderen als regionaal. De Afdeling adviseert dan ook in de toelichting aandacht te besteden aan de vraag hoe de toegankelijkheid in de praktijk zal uitwerken, gegeven de verwachting van de ontwikkeling in het aanbod van en de vraag naar meertalige dagopvang.

Er kunnen verschillende redenen zijn om meertalige kinderopvang aan te bieden of te willen gebruiken. Deze redenen zullen verschillen per doelgroep ouders en kinderen. Dat meertalige kinderopvang

¹⁸ Deze grondslagen zijn: Artikel 1.50, tweede lid, onderdeel g, het pedagogisch beleid en de pedagogische praktijk; aan de hand hiervan kunnen we ook kwaliteitseisen opnemen in het pedagogisch beleidsplan voor de uitzondering in het tweede lid van artikel 1.55; Artikel 1.50, tweede lid, onderdeel b, de opleidingseisen waaraan de beroepskrachten voldoen: aan de hand hiervan kunnen we taaleisen stellen aan de beroepskrachten werkzaam op een kinderopvang waar zij naast de Nederlandse taal ook een andere taal spreken.



in het experiment vooral hoger opgeleide ouders trok, betekent niet dat deze opvangvorm alleen voor hen van meerwaarde is.

Het kinderopvangbeleid zet in brede zin in op het vergroten van de kansengelijkheid (toegankelijkheid) en het stimuleren dát ieder kind naar de kinderopvang gaat. Ik gun het alle kinderen dat zij in die eerste jaren de kans krijgen om zich te verrijken binnen de kinderopvang. Ouders kiezen of en zo ja, naar welke opvangvorm, zij hun kind willen brengen. Dit kan meertalige opvang zijn, maar er zijn nog veel andere aspecten waarop kinderopvanglocaties zichzelf onderscheiden (zoals muziek, natuur, gezondheid, levensovertuiging). Ik wil ouders, wie deze opvangvorm aanspreekt, in de gelegenheid stellen om hiervoor te kiezen.

Daarom maakt dit wetsvoorstel meertalige kinderopvang mogelijk voor alle kinderen, buiten de wettelijke uren voor voorschoolse educatie. Kinderen of ouders hoeven niet aan extra voorwaarden te voldoen om gebruik te mogen maken van meertalige kinderopvang. In principe heeft dus ieder kind toegang.

In de praktijk wordt de toegankelijkheid mede bepaald door de beschikbaarheid van meertalige kinderopvang in de buurt. De beschikbaarheid van meertalige kinderopvang wordt bepaald door vraag en aanbod. Hierdoor kan het zijn dat het aanbod van meertalige kinderopvang beperkter is in een bepaalde regio. Kinderopvangorganisaties zijn namelijk vrij in hun keuze om meertalige kinderopvang aan te bieden. SZW stuurt het aanbod in de kinderopvangsector niet.

Het gebruik van meertalige kinderopvang is daarnaast ook afhankelijk van de keuze van ouders voor deze opvangvorm. Hierdoor kan het voorkomen dat ouders er niet voor kiezen, ook als het wel beschikbaar is. Zij kunnen hier verschillende redenen voor hebben. Misschien vinden zij andere aspecten belangrijker (bijvoorbeeld een antroposofische, gezonde of agrarische kinderopvang). Het kan ook zijn dat zij Nederlandstalige opvang prefereren.

Het is niet uit te sluiten dat er in de praktijk meer kinderen van hoogopgeleide en/of expat ouders zullen deelnemen, ondanks dat de toegankelijkheid in de ogen van de regering voor iedereen gelijk is. Het uitgangspunt is echter dat alle ouders die dat willen, de kans hebben om gebruik te maken van meertalige kinderopvang. Ik wil een bepaalde groep kinderen meertalige dagopvang ook niet ontfangen, omdat een andere groep kinderen hier mogelijk geen gebruik van zal maken.

In de toelichting op het wetsvoorstel is daarom benadrukt dat meertalige kinderopvang voor alle kinderen voordelen kan bieden, ongeacht afkomst of inkomensachtergrond en opleidingsniveau van ouders en verzorgers. Ik hecht eraan dat ouders zelf kunnen kiezen welke opvangvorm bij hen past. Het is daarom belangrijk dat ouders goed geïnformeerd zijn over de mogelijkheden en de voordelen van meertalige kinderopvang. Dit zodat iedere ouder een weloverwogen keuze kan maken over welke opvangvorm bij hun past.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

Ik verzoek U het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

*De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
C.E.G. van Gennip.*



Advies Raad van State

No. W12.23.00082/III

's-Gravenhage, 21 juni 2023

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 5 april 2023, no. 2023000923, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet kinderopvang in verband met een structurele regeling voor meertalige dagopvang, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel biedt kinderopvangcentra een structurele mogelijkheid om meertalige dagopvang in het Engels, Frans of Duits aan te bieden, voor ten hoogste vijftig procent van de openingstijd per dag. Doel is te zorgen voor een snellere verwerving van de Duitse, Engelse of Franse taal door kinderen, het bieden van een voorbereiding op tweetalig basisonderwijs waardoor een doorgaande leerlijn naar het primair onderwijs ontstaat en bevordering van de integratie van anderstalige kinderen.¹

De Afdeling advisering van de Raad van State begrijpt de wens om meertalige kinderopvang structureel mogelijk te maken. Wel merkt zij op dat met de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel tot aan 1 januari 2025 twee verschillende uitzonderingsregimes naast elkaar zullen bestaan: 'meertalige kinderopvang' met in regelgeving verankerde kwaliteitseisen en 'anderstalige kinderopvang', zonder het waarborgen van kwaliteitseisen.

De Afdeling adviseert in de toelichting te verduidelijken waarom er niet voor is gekozen de kwaliteitseisen gelijktijdig te harmoniseren. Zij adviseert daarnaast in de toelichting aandacht te besteden aan de vraag hoe de toegankelijkheid in de praktijk zal uitwerken, gegeven de verwachting van de ontwikkeling in het aanbod van en de vraag naar meertalige dagopvang. In verband daarmee adviseert de Afdeling de toelichting aan te passen.

1. Inhoud en achtergrond van het voorstel

Het voorstel strekt tot wijziging van de Wet Kinderopvang (Wko), waarbij 'meertalige kinderopvang' wordt geïntroduceerd. Dit omvat zowel 'meertalige buitenschoolse opvang' als 'meertalige dagopvang' voor 0–4 jarigen (hierna: dagopvang). Het biedt kinderopvangcentra de mogelijkheid om, naast meertalige buitenschoolse opvang, meertalige dagopvang in het Engels, Frans of Duits aan te bieden, voor vijftig procent van de openingstijd per dag.²

Sinds 2016 is het voor kinderopvangcentra wettelijk mogelijk om meertalige buitenschoolse opvang aan te bieden om zo aan te sluiten bij de ontwikkeling in het vroeg vreemde talen-onderwijs.³ Voor de dagopvang werd dat niet mogelijk gemaakt, omdat te weinig wetenschappelijk onderzoek was gedaan naar de effecten van het aanbieden van meertalige dagopvang op de taalontwikkeling van kinderen (voor het Nederlands en Engels). Wel vindt op dit moment een experiment plaats waarmee het mogelijk is dat kinderopvangcentra voor de duur van vier jaar voor ten hoogste vijftig procent van de openingstijd per jaar de dagopvang in de Duitse, Engelse of Franse taal verzorgen.⁴ Deze talen sluiten aan op het tweetalig onderwijs in het bekostigde primaire onderwijs.⁵ Het experiment eindigt uiterlijk 1 februari 2024. Op dat moment moet dit wetsvoorstel tot wet zijn verheven en in werking zijn getreden.⁶

De Universiteit van Amsterdam heeft het experiment gemonitord en onderzocht wat de effecten zijn van die meertalige dagopvang op de taalontwikkeling van kinderen. De belangrijkste bevinding was dat er geen negatieve effecten zijn.⁷

De regering heeft deze bevinding overgenomen en wijst in de toelichting op de voordelen van meertalige dagopvang.⁸ Volgens de toelichting zorgt het voor een snellere verwerving van de Duitse, Engelse of Franse taal, is het een voorbereiding op tweetalig basisonderwijs waardoor een door-

¹ Memorie van toelichting, paragraaf 2.1.3.

² Memorie van toelichting, paragraaf 2.1.3 en 2.1.7.

³ Artikel 1.55, derde lid, Wko.

⁴ Artikel 2 Tijdelijk besluit experiment meertalige dagopvang.

⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 2.1.5.

⁶ De looptijd was van 1 februari 2018 tot 1 februari 2022, met een uitloop tot 1 februari 2024 op grond van art. 10, tweede lid, Tijdelijk besluit experiment meertalige dagopvang.

⁷ Universiteit van Amsterdam en Mind, 'Meertaligheid in dagopvang. Een onderzoek naar de effecten van het gebruik van twee talen in de kinderopvang', 2022.

⁸ Memorie van toelichting, paragraaf 2.1.2.

gaande leerlijn naar het primair onderwijs ontstaat en kan het de integratie van anderstalige kinderen bevorderen.⁹ De regering heeft daarop besloten meertalige dagopvang structureel mogelijk te maken en het experiment te codificeren met als aanpassing dat het meertalige aanbod nu maximaal vijftig procent van de openingstijd per dag kan beslaan.¹⁰

2. Kwaliteitseisen en toegankelijkheid

De Afdeling merkt op dat met dit wetsvoorstel een structurele mogelijkheid wordt geboden voor een nieuwe vorm van dagopvang. De positieve evaluatie van het experiment kan op zichzelf beschouwd aanleiding zijn om te voorzien in een duurzame wettelijke grondslag. Tegelijkertijd wijst de Afdeling daarbij op het volgende.

a. Kwaliteitseisen

De Wet kinderopvang (Wko) geeft regels voor de te spreken voertaal in de kinderopvang. Uitgangspunt is de Nederlandse taal als voertaal te hanteren, dan wel de Friese taal, of andere streektaal die levend in gebruik is.¹¹ Naast de mogelijkheid van meertalige buitenschoolse opvang¹² kan in de kinderopvang een andere voertaal worden gebruikt als de herkomst van de kinderen in specifieke omstandigheden daarom vraagt, de zogenoemde ‘anderstalige kinderopvang’.¹³ Met dit wetsvoorstel wordt het aanbieden van meertalige dagopvang als mogelijkheid structureel toegevoegd.

Uit de toelichting blijkt dat belang wordt gehecht aan de kwaliteit van de meertalige dagopvang. Om die kwaliteit te waarborgen, zijn in lagere regelgeving aanvullende kwaliteitseisen voor ‘meertalige buitenschoolse opvang’ opgenomen die, blijkens de toelichting, ook gaan gelden voor de ‘meertalige dagopvang’. In de kern gaat het om gestelde taaleisen aan beroepskrachten en eisen aan het pedagogisch beleidsplan.¹⁴ Voor de ‘anderstalige kinderopvang’ gelden die aanvullende eisen (nog) niet; daarvoor geldt alleen het vereiste van een door de kinderopvangorganisatie zelf op te stellen gedragscode.¹⁵ De regering stelt in de toelichting dat vergelijkbare kwaliteitseisen uiterlijk per 1 januari 2025 ook voor de ‘anderstalige kinderopvang’ moeten zijn opgenomen in de lagere regelgeving.^{16, 17}

De Afdeling merkt op dat met de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel twee verschillende regimes zullen ontstaan: de ‘meertalige kinderopvang’ met in de regelgeving verankerde kwaliteitseisen en de ‘anderstalige kinderopvang’, zonder het waarborgen van kwaliteitseisen. Dit wordt in januari 2025 gelijk getrokken. Uit de toelichting blijkt niet waarom dit tijdpad verschilt. Niet goed valt in te zien waarom de kwaliteitseisen aan meertalige dagopvang prioritair zouden zijn aan het stellen van kwaliteitseisen aan anderstalige opvang. In de kern gaat het immers om eenzelfde soort aanbod van kinderopvang waaraan dezelfde kwaliteitseisen kunnen worden gesteld. Zonder nadere toelichting is niet duidelijk waarom er niet voor is gekozen dit parallel aan elkaar te regelen. De Afdeling adviseert de keuze hiervoor nader te motiveren.

b Toegankelijkheid meertalige dagopvang

In samenhang hiermee rijst ook de vraag naar de toegankelijkheid van de meertalige dagopvang, in de zin van de beschikbaarheid van het aanbod van meertalige opvang. De toelichting vermeldt dat meertalige dagopvang toegankelijk is voor elk kind in Nederland. Tegelijkertijd wordt in de toelichting bij het wetsvoorstel geen aandacht besteed hoe die toegankelijkheid in de praktijk zal uitwerken. Dit klemmt om meerdere redenen.

De UvA adviseert in haar rapport de meertalige dagopvang toegankelijk te maken voor alle groepen in de samenleving die daarin zijn geïnteresseerd, maar zij heeft ook geconstateerd dat meertalige dagopvang vooral hoger opgeleide ouders en hun kinderen trekt. Verder blijkt uit de toelichting dat gemeenten meertalige dagopvang wensen omdat zij een aantrekkelijk vestigingsklimaat willen scheppen voor internationale bedrijven, dat de vraag naar en het aanbod van meertalige dagopvang beperkt zal zijn, dat het aanbod zich zal concentreren tot locaties die veelal gevestigd zijn bij een

⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 2.1.3.

¹⁰ Kamerstukken II 2021/22, 31 322, nr. 440.

¹¹ Artikel 1.55, eerste lid, Wko.

¹² Artikel 1.55, tweede lid, Wko.

¹³ Artikel 1.55, derde lid, Wko.

¹⁴ Kamerstukken II 2022/23, 31 322, nr. 483 en Besluit Kwaliteit Kinderopvang.

¹⁵ Artikel 1.55, tweede lid, Wko.

¹⁶ Universiteit van Amsterdam en Mind, ‘Meertaligheid in dagopvang’. Een onderzoek naar de effecten van het gebruik van twee talen in de kinderopvang, 2022.

¹⁷ Kamerstukken II 2022/23, 31 322, nr. 483.



internationale school, waarvan de ouders expats zijn of een andere taal spreken. De Afdeling merkt op dat dit samenspel van factoren er toe zou kunnen leiden dat de toegankelijkheid niet voor elk kind gelijk is en daarmee segregatie in de hand werkt, zowel op inkomenspositie en opleidingsniveau van ouders/verzorgers van kinderen als regionaal. De Afdeling adviseert dan ook in de toelichting aandacht te besteden aan de vraag hoe de toegankelijkheid in de praktijk zal uitwerken, gegeven de verwachting van de ontwikkeling in het aanbod van en de vraag naar meertalige dagopvang.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf.*



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Voorstel van wet tot wijziging van de Wet kinderopvang in verband met een structurele regeling voor meertalige dagopvang

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is om meertalige dagopvang op de kinderopvang structureel mogelijk te maken;

Zo is het dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

De Wet kinderopvang wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 1.1 wordt als volgt gewijzigd:

1. In de begripsomschrijving van 'beroepskracht meertalige buitenschoolse opvang' wordt 'beroepskracht meertalige buitenschoolse opvang' vervangen door 'beroepskracht meertalige kinderopvang', wordt 'meertalige buitenschoolse opvang' vervangen door 'meertalige kinderopvang' en wordt 'bedoeld in artikel 1.50, tweede lid, onderdeel j' vervangen door 'bedoeld in artikel 1.50, tweede lid, onderdeel b'.

2. De begripsomschrijving van 'meertalige buitenschoolse opvang' vervalt.

3. In alfabetische volgorde wordt de volgende begripsomschrijving ingevoegd:

meertalige kinderopvang: kinderopvang als bedoeld in artikel 1.55, derde lid;

B

Artikel 1.50, tweede lid, onderdeel j, vervalt, onder verlettering van de onderdelen k en l tot de onderdelen j en k.

C

Artikel 1.55 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het derde lid komt te luiden:

3. In afwijking van het eerste lid kan een kindercentrum meertalige kinderopvang aanbieden waarbij voor ten hoogste vijftig procent van de openingstijd per dag de Duitse, Engelse of Franse taal als voertaal worden gebruikt, met uitzondering van de krachtens artikel 1.50b, aanhef en onderdeel d, voorgeschreven tijd die het kindercentrum minimaal besteedt aan voorschoolse educatie.

2. Er worden twee leden toegevoegd, luidende:

4. In afwijking van het derde lid kan een hoger percentage gehanteerd worden in geval van ziekte, vakantie of andere soorten verlof.

5. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld omtrent de voorwaarden voor afwijking van het percentage als bedoeld in het vierde lid.

ARTIKEL II

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten,



colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,



MEMORIE VAN TOELICHTING

I. Algemeen deel

1 Inleiding

Gedurende vier jaar heeft een experiment plaatsgevonden naar het aanbieden van meertalige dagopvang (van 1 februari 2018 tot 1 februari 2022).¹ In het experiment werd dagopvang² voor ten hoogste vijftig procent van de openingstijd van een kindercentrum per jaar in de Duitse, Engelse of Franse taal verzorgd aan kinderen van 0 t/m 3 jaar. Meertalige buitenschoolse opvang³ is al sinds 2016 wettelijk mogelijk. Op basis van de overwegend positieve resultaten van het begeleidende onderzoek van de Universiteit van Amsterdam, heeft het kabinet in januari 2022 aangegeven voornemens te zijn om meertalige dagopvang structureel wettelijk mogelijk te maken.⁴ Dit wetsvoorstel voorziet hierin.

In deze toelichting worden in hoofdstuk 2 eerst de hoofdlijnen van het voorstel voor meertalige kinderopvang geschetst (2.1). Na deze hoofdlijnen wordt de afbakening en verhouding tot hoger recht beschreven (2.2 en 2.3). Ten slotte gaat de toelichting in hoofdstuk 3 en 4 in op de gevolgen van de wetswijziging (te verwachten effecten, de gevolgen voor de uitvoering, toezicht en handhaving en de financiële gevolgen). In hoofdstuk 5 wordt ingegaan op de uitkomsten van adviezen, consultatie en uitvoeringstoetsen. In hoofdstuk 6 staat informatie over overgangsregeling en inwerkingtreding.

2 Hoofdlijnen van het voorstel

2.1 Meertalige kinderopvang

2.1.1 Inleiding

De Wet kinderopvang bepaalt met artikel 1.55 dat de Nederlandse taal als voertaal wordt gebruikt in de kinderopvang. Daar waar naast de Nederlandse taal, de Friese taal of een streektaal in levend gebruik is, kan de Friese taal of de streektaal mede als voertaal worden gebruikt.

Op deze hoofdregel zijn twee uitzonderingen in de Wet kinderopvang opgenomen. Het tweede lid van artikel 1.55 biedt de mogelijkheid om, overeenkomstig een door de houder vastgestelde gedragscode, mede een andere taal als voertaal te bezigen indien de herkomst van de kinderen in specifieke omstandigheden daartoe noodzaakt. Daarnaast bepaalt het derde lid dat er meertalige buitenschoolse opvang kan worden verzorgd. Dit is buitenschoolse opvang die voor ten hoogste vijftig procent van de openingstijd van een kindercentrum in de Engelse, Duitse, of Franse taal wordt verzorgd.

Dit wetsvoorstel voegt hier de mogelijkheid aan toe om ook dagopvang meertalig (voor maximaal 50% van de openingstijd per dag in de talen Duits, Engels of Frans) aan te kunnen bieden. In dit wetsvoorstel wordt het begrip 'meertalige kinderopvang' geïntroduceerd. Dit omvat zowel meertalige buitenschoolse opvang als meertalige dagopvang. De mogelijkheid om in een kindercentrum mede een andere voertaal te gebruiken indien de herkomst van kinderen in specifieke omstandigheden daartoe noodzaakt blijft bestaan, naast meertalige kinderopvang.

2.1.2 Aanleiding

In 2015 is besloten om meertalige buitenschoolse opvang wettelijk mogelijk te maken⁵ en zo aan te sluiten bij ontwikkelingen in het bekostigde primair onderwijs (vroeg vreemdetalenonderwijs). In 2016 is dit dan ook in werking getreden.⁶ Voor de opvang van kinderen van 0 tot 4 jaar was er destijds onvoldoende wetenschappelijke basis om het aanbieden van meertalige kinderopvang algemeen mogelijk te maken. Wel is het, binnen het kader van de Wet kinderopvang, mogelijk gemaakt om op experimentele basis meertalige dagopvang aan te bieden.

Aan het experiment meertalige dagopvang (2018–2022) deden in totaal tien kinderopvangorganisaties mee, verspreid over 18 locaties door heel Nederland. Alle locaties boden Engels als vreemde taal naast het Nederlands aan (Duits en Frans mochten ook). Voorwaarde voor deelname was dat het taalaanbod in het Duits, Engels of Frans, niet meer dan 50% van de opvangtijd per jaar mocht beslaan

¹ Kamerstukken II, 2014/15, 31 322, nr. 276; Kamerstukken II, 2016/17, 31 322, nr. 322.

² kinderopvang verzorgd door een kindercentrum voor kinderen tot de leeftijd waarop zij het basisonderwijs volgen

³ kinderopvang verzorgd door een kindercentrum voor kinderen in de leeftijd dat ze naar het basisonderwijs kunnen gaan, waarbij opvang wordt geboden voor of na de dagelijkse schooltijd evenals gedurende vrije dagen of middagen en in schoolvakanties;

⁴ Kamerstukken II, 2021/22, 31 322, nr. 439; Kamerstukken II, 2021/22, 31 322, nr. 440.

⁵ Kamerstukken II, 2014/15, 31 322, nr. 276.

⁶ Opvang voor kinderen in de leeftijd van het primair onderwijs.

en dat het taalniveau van de Engelssprekende pedagogisch medewerkers minstens B2 was. Niveau B2 is een niveaubepaling van het Europees Referentiekader (ERK) voor Moderne Vreemde Talen.

De Universiteit van Amsterdam heeft het experiment begeleid en gemonitord, waarbij specifiek is gekeken wat de effecten zijn van meertalige dagopvang op de taalontwikkeling van kinderen (zowel voor het Nederlands als het Engels) en welke rol de thuistaal speelt. De belangrijkste bevinding is dat er geen negatieve effecten gevonden zijn van het meertalige (Engelse) taalaanbod op de ontwikkeling van de Nederlandse taal. De taalvaardigheid van kinderen neemt toe in beide aangeboden talen. In geen enkel geval hing meer aanbod in de ene taal samen met een minder sterke groei in de andere taal. Het taalaanbod op de kinderopvang doet ertoe, maar speelt bij de taalontwikkeling van het jonge kind een minder grote rol dan het taalaanbod thuis.

Het experiment meertalige dagopvang heeft plaatsgevonden van 1 februari 2018 tot 1 februari 2022. De bovengenoemde bevindingen van de Universiteit van Amsterdam hebben ertoe geleid dat het kabinet in januari 2022 heeft besloten meertalige dagopvang structureel wettelijk mogelijk te gaan maken. Totdat er een structurele regeling is getroffen, is er een mogelijkheid om het experiment na afloop van de looptijd voort te zetten voor de reeds deelnemende organisaties.⁷

2.1.3 Probleembeschrijving en doel

Het doel van het mogelijk maken van meertalige kinderopvang is kinderen vaardig maken in meerdere talen naast hun moedertaal. De aanleiding om het experiment meertalige dagopvang te starten, waren behoeftes in de praktijk, bij kinderopvangorganisaties en ouders, gericht op deze vorm van kinderopvang. Het experiment heeft laten zien dat aan deze behoeftes tegemoetgekomen kan worden, zonder dat de Nederlandse taalontwikkeling hieronder lijdt.

Meertalige dagopvang biedt voordelen zowel voor kinderen die Nederlands als thuistaal hebben, als voor kinderen voor wie Nederlands een vreemde taal is. Voor kinderen die thuis Nederlands spreken zorgt meertalige dagopvang voor een snellere verwerving van de Duitse, Engelse of Franse taal. Daarmee biedt meertalige dagopvang bijvoorbeeld een voorbereiding op bekostigd primair onderwijs in een combinatie van Nederlands en één van deze talen. Om die reden wordt voor de talen waarin meertalige dagopvang mogelijk wordt, aangesloten bij de mogelijkheden die er zijn in het bekostigde primair onderwijs. Voor meertalige buitenschoolse opvang is hiermee destijds beoogd om een betere aansluiting tussen het primair onderwijs en de buitenschoolse opvang te bewerkstelligen.⁸ Voor (het experimenteel aanbieden van) meertalige dagopvang werd in de Kamerbrief van 18 mei 2015⁹ met name de doorgaande leerlijn naar het primair onderwijs benadrukt. Kinderen leren spelenderwijs makkelijker een tweede taal. Indien zij deze taal ook in het onderwijs zien terugkomen dan kunnen ze meertaligheid beter onderhouden en voortzetten.

Daarnaast biedt meertalige dagopvang, als bijkomend voordeel, aan bijvoorbeeld internationale werknemers een alternatief voor (nagenoeg) volledig Engelstalige opvang en leren deze kinderen op de meertalige kinderopvang ook Nederlands gedurende hun verblijf hier. Via die weg draagt meertalige kinderopvang bij aan een aantrekkelijk vestigingsklimaat.

Het doel van dit wetsvoorstel is ruimte bieden voor meertalige dagopvang, in de talen Duits, Engels of Frans. Dit zijn de talen die in het experiment mogelijk waren, waarmee aangesloten wordt op de huidige mogelijkheid voor meertalige buitenschoolse opvang en vroegvreemdetalenonderwijs en de pilot tweetalig primair onderwijs.¹⁰

2.1.4 Omvang en behoefte

Het idee van meertalige kinderopvang is in 2015 ontstaan naar aanleiding van behoeften uit de praktijk, onder gemeenten en ouders. De gemeente Amsterdam had bijvoorbeeld interesse in deze vorm van kinderopvang, vanwege een aantrekkelijk klimaat voor expats en internationale ondernemers. Daarnaast kwam de wens voor meertalige kinderopvang, vooral Engels-Nederlands, vanuit

⁷ Zie artikel 10, tweede lid, van het Tijdelijk besluit experiment meertalige dagopvang: het experiment mag maximaal twee jaar worden voortgezet.

⁸ Kamerstukken II, 2014/15, 34 195, nr. 5.

⁹ Kamerstukken II, 2014/15, 31 322, nr. 276.

¹⁰ Vroeg vreemdetalenonderwijs (vvto) betekent dat basisscholen hun leerlingen vanaf groep 1 een vreemde taal aanbieden. Wettelijk is het toegestaan tot 15% van de lestijd in het Engels, Frans of Duits te geven. Dat komt neer op zo'n 4 uur per week. Sinds schooljaar 2014/15 loopt een pilot tweetalig primair onderwijs (tpo). Het betreft een experiment waarbij 30 tot 50% van de onderwijstijd in het Engels of Frans of Duits wordt gegeven, met een sterke internationale oriëntatie.



ouders naar voren. Hierbij speelden vooral de participatie en kansen in de toekomstige internationaal georiënteerde wereld en arbeidsmarkt mee.¹¹

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft recentelijk twee onderzoeken laten uitvoeren om een beeld te krijgen van het aanbod van en de behoefte onder ouders naar kinderopvang in een andere voertaal.

Uit beide onderzoeken komt het beeld dat er een behoefte is, zij het beperkt. Voor de overgrote meerderheid gaat het hierbij om kinderopvang (mede) in de Engelse taal.

Een flitspeiling die het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft laten uitvoeren onder Nederlandse ouders¹², geeft een beeld van de behoefte aan meertalige kinderopvang bij ouders. De meerderheid van de ondervraagde ouders (78% van de 860 ouders) geeft aan geen behoefte te hebben aan kinderopvang in een andere taal. Bij 15% van de ondervraagde ouders leeft deze behoefte wel.

Van de ondervraagde ouders, geeft 5% aan dat er reeds (ook) een andere taal wordt gesproken op de kinderopvang. In ongeveer de helft van de gevallen gaat het om het Engels, in de andere helft van de gevallen gaat het om Fries of Limburgs. Overigens geeft 40% van deze ouders aan geen bewuste keuze gemaakt te hebben voor tweetalige kinderopvang.

Bovendien geeft 10% van de ondervraagde ouders aan dat zij wel zouden willen dat er (ook) een andere taal gesproken zou worden op de kinderopvang. Engels is de taal die verreweg het meest genoemd wordt (80%), gevolgd door Duits (11%) en Frans (6%). Mede op basis van deze flitspeiling is de inschatting dat meertalige kinderopvang in de talen Engels, Duits en Frans in een behoefte voorziet.

Een inventarisatie van onderzoeksbureau Kantar onder kinderopvanglocaties¹³ brengt 171 kinderopvanglocaties in beeld, waar momenteel (mogelijk) mede een andere taal wordt gesproken. Het gaat hierbij om deelnemers aan het experiment meertalige dagopvang, aanbieders van meertalige buitenschoolse opvang en kindercentra die mede een andere voertaal hanteren op grond van artikel 1.55, tweede lid, van de Wet kinderopvang. Deze locaties zijn uitgenodigd om een vragenlijst in te vullen. Van de 58 locaties die hebben gereageerd, bleken er 17 toch Nederlandstalige kinderopvang aan te bieden en 41 locaties boden inderdaad kinderopvang (mede) in een andere taal aan. Van deze 41 locaties, bood 80% een combinatie van Nederlands en een andere taal aan. De meest voorkomende taal was Engels (95%). Daarnaast werden Duits en Frans één keer genoemd.¹⁴

De belangrijkste redenen die kinderopvanglocaties noemen voor het aanbieden van een andere voertaal zijn: dat de kinderopvang bij een internationale school behoort; dat ouders expats zijn die tijdelijk in Nederlands verblijven; dat ouders een andere taal spreken en door de meertalige kinderopvang kunnen de kinderen integreren en dat er voordelen aan tweetalige kinderopvang zitten.

2.1.5 Keuze voor drie talen

Meertalige kinderopvang kan aangeboden worden in de talen Duits, Engels of Frans, aangezien dat aansluit op het bekostigde primaire onderwijs. De keuze voor deze specifieke talen zal hieronder nader uiteengezet worden.

Een belangrijke reden om meertalige dagopvang wettelijk mogelijk te maken, is de doorgaande leerlijn naar het basisonderwijs. Taalontwikkeling begint immers al in de voorschoolse periode. Meertalige kinderopvang kan dienen als een voorbereiding op vroegvreemdetalenonderwijs of tweetalig onderwijs (binnen de pilot). Niet alleen is het een voorbereiding. Indien kinderen deze tweede taal ook in het onderwijs zien terugkomen dan kunnen ze deze meertaligheid voortzetten en beter onderhouden. Dat is de belangrijkste reden om voor de talen waarin meertalige kinderopvang aangeboden mag worden, aan te sluiten bij de onderwijswetgeving.

In het bekostigde primair onderwijs kan tweetalig onderwijs plaatsvinden door vroegvreemdetalenonderwijs en de pilot tweetalig primair onderwijs. Het vroegvreemdetalenonderwijs biedt de mogelijkheid om 15 procent van de lestijd aan te bieden in het Duits, Engels of Frans. In de pilot tweetalig primair onderwijs, mag er in totaal 30 tot 50 procent van de lestijd gegeven worden in het Duits, Engels of Frans.¹⁵ Hieronder wordt uitgelegd hoe het primair onderwijs is gekomen op deze talen.

¹¹ Kamerstukken II, 2014/15, 31 322, nr. 276.

¹² Kamerstukken II, 2021/22, 31 322, nr. 435.

¹³ Kamerstukken II, 2022/23, 31 322, nr. 467.

¹⁴ Deze informatie komt uit het onderzoeksrapport van Kantar, waar in de vorige voetnoot naar verwezen is.

¹⁵ In de praktijk hebben alle deelnemende scholen aan de pilot voor Engels gekozen.

Bij een eventuele politieke beslissing om in de toekomst in het bekostigde primair onderwijs ook andere talen mogelijk te maken, zoals Spaans, zal ook politieke besluitvorming plaatsvinden of de meertalige kinderopvang deze ontwikkeling zal volgen en die taal ook toegevoegd wordt aan de meertalige kinderopvang.

Bij beide vormen van bekostigd primair onderwijs is er gekozen voor Engels omdat Engels de lingua franca in de internationale samenleving is en daarmee cruciaal is voor onze contacten met anderstaligen. Frans en Duits zijn volgens de toelichting¹⁶ gekozen gezien zij, samen met Engels, de drie officiële werktalen van de Europese Unie zijn en het daarmee relevant is om één of meerdere van deze talen goed te beheersen.¹⁷

De toelichting, op de in de voetnoot benoemde wijziging van de Wet op het primair onderwijs, voegt hieraan toe dat Frans en Duits bovendien de talen zijn die gesproken worden in onze buurlanden. In de grensregio's speelt Duits en Frans daarom ook duidelijk een rol, vanwege het grensvervoer en daarmee het economische belang van het beheersen van de buurtalen. Op diverse scholen in Nederland wordt daarom zogenaamd 'buurtaalonderwijs' gegeven. Dat wil zeggen dat leerlingen onderwijs krijgen in het Frans of Duits. Langs de oostgrens van Nederland wordt voornamelijk Duits gegeven en in het zuiden van Limburg Frans (grens met Wallonië). Door meertalige dagopvang in Engels, Frans en Duits mogelijk te maken, wordt hierop aangesloten.

2.1.6 Maximum percentage van 50% van de openingstijd per dag

Voor de wettelijke mogelijkheid die met het onderhavige wetsvoorstel wordt voorgesteld, wordt aangesloten bij hetzelfde percentage van maximaal 50% dat op dit moment geldt voor meertalige buitenschoolse opvang en het experiment meertalige dagopvang. Als belangrijkste bevinding uit het onderzoek van de Universiteit van Amsterdam naar het experiment meertalige dagopvang, is naar voren gekomen dat een aanbod van maximaal 50% Engels naast het Nederlands niet van negatieve invloed is op de verwerving van de Nederlandse taal.

Het ligt daarom voor de hand om deze verhouding vast te houden en meertalige kinderopvang (zowel buitenschoolse opvang als dagopvang) te blijven maximeren op 50%, conform de huidige situatie.

Er vindt wel een aanpassing plaats in de uitwerking van het percentage van 50%. In de huidige situatie is het zo dat het percentage van 50% betrekking heeft op de openingstijden per jaar. Een aantal stakeholders die geconsulteerd zijn, vinden dat een percentage van maximaal 50% van de opvangtijd *per jaar* te veel ruimte laat, waardoor op kindniveau het percentage van maximaal 50% niet kan worden geborgd. Dit zou namelijk kunnen betekenen dat de percentages per dag of per week kunnen variëren, waarmee op kindniveau niet voldaan wordt aan de maximaal 50% (kinderen komen immers vaak op wisselende dagen). Daarom is het voorstel om dit in de structurele regeling aan te passen naar 'ten hoogste 50% van de opvangtijd per dag'. Dit betekent dat kindercentra vrij zijn om een lager percentage Duits, Engels of Frans op een dag aan te bieden (mits dit aansluit bij het pedagogisch beleidsplan van de locatie).

Kindercentra dienen in het pedagogisch beleidsplan aan te geven hoe zij invulling geven aan meertalige kinderopvang. Een meertalige kinderopvang heeft de keuze tussen drie talen, die naast de Nederlandse, Friese en/of streektaal wordt gesproken. Zij kunnen dus bijvoorbeeld niet 25% Engels, 25% Duits en 50% Nederlands aanbieden. Ter illustratie, in het pedagogisch beleidsplan kan worden vastgelegd in welke verhouding de talen Nederlands en Duits, Engels of Frans tot elkaar gesproken worden en hoe wordt omgegaan met een afwijking tot dit gestelde percentage in incidentele gevallen. Het kan bijvoorbeeld zo zijn dat de beroepskracht van de vreemde taal uitvalt en niet vervangen kan worden door een beroepskracht die dezelfde vreemde taal machtig is. Mogelijk kan deze wel vervangen worden door een Nederlandstalige beroepskracht, waardoor tijdelijk een lager percentage meertalige kinderopvang plaatsvindt dan aangegeven in het pedagogisch beleidsplan. Tevens zou het voor kunnen komen dat door vervanging het percentage wat hoger uitpakt dan opgenomen in het beleidsplan, maar niet hoger dan 50% wordt. Nadere regels met betrekking tot het pedagogisch beleidsplan zullen nog worden uitgewerkt in het Besluit kwaliteit kinderopvang, op basis van de grondslag vastgelegd in artikel 1.50, tweede lid, onderdeel g, van de Wet kinderopvang.

Hoewel wettelijk wordt vastgelegd dat meertalige opvang in het Duits, Engels of Frans ten hoogste 50

¹⁶ Kamerstukken II, 2014/15, 34 031, nr. 3.

¹⁷ NB Op het moment zijn er 24 officiële EU-talen. De 24 officiële talen worden allemaal gebruikt in de communicatie met en binnen de EU. Toch worden niet in elke situatie alle talen gehanteerd: het is te duur om voor alle Europese instellingen vertalers en tolken aan te stellen. Er is daarom bepaald dat soms genoeg mag worden genomen met een officieel erkende werktal: Duits, Engels of Frans. (bron: Genootschap Onze Taal)

procent van de opvangtijd per dag plaats mag vinden, kan het voorkomen dat door een tijdelijke situatie van ziekte, vakantie of andere soorten verlof, het maximum wettelijk vastgelegde percentage per dag overschreden wordt. Dit zou het geval kunnen zijn bij afwezigheid van de Nederlandstalige beroepskracht, waarbij deze op dat moment niet vervangen kan worden door een andere Nederlands-talige beroepskracht. In dit wetsvoorstel is vastgelegd dat een kindercentrum tijdelijk mag afwijken van het maximum percentage indien het kindercentrum voldoet aan de gestelde voorwaarden die worden vastgelegd in het Besluit kwaliteit kinderopvang. Deze voorwaarden zullen betrekking hebben op situaties van ziekte, vakantie of andere soorten verlof, waarin tijdelijk niet voldaan kan worden aan dit gestelde maximum percentage, om zo te voorkomen dat de eisen in de praktijk te knellend uitwerken. Ter illustratie, er kunnen nadere regels worden gesteld omtrent de termijn van afwijking of de beschikbaarheid van andere Nederlands- of meertalige beroepskrachten.

2.1.7 Reikwijdte en voorwaarden meertalige kinderopvang

Voor de huidige voorwaarden aan meertalige buitenschoolse opvang en het experiment meertalige dagopvang, is zoveel mogelijk aangesloten bij de regelgeving met betrekking tot vroeg vreemdetalen-onderwijs. Veel van deze voorwaarden worden overgenomen in dit wetsvoorstel.

Uit het experiment meertalige dagopvang komt een aantal inzichten, op basis waarvan aanpassingen in de regelgeving worden voorgesteld. Dit betreft zowel meertalige dagopvang als meertalige buitenschoolse opvang. Eén aanpassing is op het niveau van de wet. Het betreft het percentage van 50% per dag en niet langer op basis van de openingstijd per jaar (zie vorige paragraaf).

De overige aanpassingen naar aanleiding van inzichten uit het experiment meertalige dagopvang, kunnen in lagere regelgeving worden opgenomen. Dit betreft onder andere:

- het stellen van aanvullende voorwaarden aan het pedagogisch beleidsplan van meertalige kinderopvanglocaties, zoals opgenomen in het Besluit kwaliteit kinderopvang. Het pedagogisch beleidsplan is de plek waar meertalige kinderopvanglocaties uitwerken hoe zij hun meertalig aanbod vormgeven en hoe dat past binnen de gestelde voorwaarden.
- het stellen van voorwaarden voor tijdelijke afwijkingsmogelijkheden van het maximum percentage meertalige kinderopvang per dag, waar dit wetsvoorstel een grondslag voor biedt. Dergelijke voorwaarden hebben betrekking op situaties van vakantie, ziekte en andere soorten verlof en zullen nader worden uitgewerkt in het Besluit kwaliteit kinderopvang. In paragraaf 2.1.6 is deze mogelijkheid toegelicht. Doel van deze afwijkingsmogelijkheden is te voorkomen dat de regelgeving te star is, waardoor deze in de praktijk knellend uitwerkt in bepaalde incidentele situaties.
- het vastleggen van taaleisen in de Regeling Wet kinderopvang. Op dit moment geldt er al een taaleis voor beroepskrachten op meertalige kinderopvang en vanaf 2025 gaat er ook voor de Nederlandstalige beroepskracht een taaleis Nederlands gelden. Het voorstel is om de beroepskracht slechts de taaleis 3F/B2 te laten behalen voor de taal die de beroepskracht zal spreken naar de kinderen toe. Voor de andere taal op de meertalige kinderopvang, die een beroepskracht niet spreekt naar de kinderen toe, volstaat een taaleis op een lager niveau (A2). Dit om te borgen dat iedere beroepskracht ook de andere taal van meertalige kinderopvang op een minimumniveau beheerst. Zolang er maar altijd minimaal één beroepskracht is die het Nederlands op niveau 3F/B2 beheerst en minimaal één beroepskracht die de andere taal (Duits, Engels of Frans) op niveau B2 beheerst. Indien beroepskrachten met de kinderen beide talen spreken, volgt uit het voorstel dat zij beide talen op niveau B2 moeten beheersen.

2.1.8 Geen meertalig aanbod binnen de voorschoolse educatie

Voorschoolse educatie is bedoeld voor kinderen met een risico op onderwijsachterstand. Het voorschools educatie programma is voor een belangrijk deel gericht op het leren van de Nederlandse taal. De beleidsverantwoordelijkheid voor dit programma ligt bij de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

In lijn met het experiment meertalige dagopvang zijn de wettelijk voorgeschreven uren die aan voorschoolse educatie moeten worden besteed uitgesloten van een meertalig aanbod. In de memorie van toelichting is als reden gegeven dat voorschoolse educatie bedoeld is voor het wegwerken van achterstanden in de Nederlandse taal en er in de *verplichte uren voorschoolse educatie per week* gewerkt moet worden met een voorschools educatie programma (Nederlandstalig). Dit betekent voor groepen waar deze programma's worden aangeboden dat er geen meertalige dagopvang kan worden aangeboden tijdens de verplichte 16 uur voorschoolse educatie per week. De verplichte uren voor voorschoolse educatie zijn vastgelegd in het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie.

2.1.9 Toepassing op kindercentra en niet op gastouderopvang

De huidige mogelijkheden voor meertalige buitenschoolse opvang en het experiment meertalige dagopvang, hebben uitsluitend betrekking op kinderopvang die wordt verzorgd door een kindercentrum. Dit betekent dat gastouderopvang niet meertalig mag worden verzorgd. Dit blijft zo met het voorliggende wetsvoorstel.

Om die reden heeft de Universiteit van Amsterdam geen onderzoek naar het effect van meertalige gastouderopvang op de ontwikkeling van het Nederlands gedaan. Aangezien gastouderopvang een andere vorm van kinderopvang is dan kinderopvang in een kindercentrum, waarbij andere kwaliteitseisen gelden en wellicht ook de populatie kinderen verschilt, kunnen de conclusies van het experiment niet zonder meer doorgetrokken worden naar de gastouderopvang.

Wel biedt het tweede lid van artikel 1.55 van de Wet kinderopvang ook voor gastouderopvang expliciet ruimte om mede een andere voertaal te hanteren, indien de herkomst van kinderen in specifieke omstandigheden daartoe noodzaakt. Het gastouderbureau moet in dat geval een gedragscode opstellen waarin deze omstandigheden en de noodzaak worden beschreven.

2.1.10 Monitoring en evaluatie

Er is voldoende (internationaal) wetenschappelijk onderzoek beschikbaar om meertalige dagopvang in deze drie talen wettelijk mogelijk te maken.¹⁸ Onderzoek in de Nederlandse context heeft reeds plaatsgevonden tijdens het experiment meertalige dagopvang. Op basis van dit experiment en gesprekken met verschillende belanghebbenden en wetenschappers, zijn de voorwaarden bepaald die gesteld worden aan meertalige dagopvang en meertalige buitenschoolse opvang. Om deze reden vindt geen verdere monitoring of evaluatie plaats. Wel zal het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in gesprek blijven met wetenschappers en stakeholders vanuit de praktijk, om zo nieuwe inzichten mee te nemen in de periodieke evaluatie van het kinderopvangbeleid.¹⁹

2.2 Afbakening

Het wetsvoorstel is van toepassing op de kindercentra en niet op gastouderopvang. Dit is toegelicht in paragraaf 2.1.9.

De wijzigingen zijn niet van toepassing op voorschoolse educatie. Meertalige kinderopvang kan niet plaatsvinden in de tijd die besteed wordt aan voorschoolse educatie, zoals toegelicht in paragraaf 2.1.8.

Voor Caribisch Nederland is de Wet kinderopvang niet van toepassing. Voor Caribisch Nederland wordt een apart wetsvoorstel voorbereid, waaronder ook regels over voertalen in de kinderopvang in Caribisch Nederland. Het voorliggende wetsvoorstel heeft daarom geen gevolgen voor Caribisch Nederland.

2.3 Verhouding tot hoger recht

Met het voorgestelde derde lid van artikel 1.55, beperkt meertalige kinderopvang zich tot de Duitse, Engelse of Franse taal en is daarmee niet structureel mogelijk in andere talen. Deze talen sluiten aan op de talen welke gebruikt worden in het vroegvreemdetalenonderwijs en de pilot tweetalig primair onderwijs. Hiermee kan de taalontwikkeling die is gestart op de meertalige kinderopvang voortgezet worden wanneer het kind de basisschoolgerechtigde leeftijd heeft gekregen.

De keuze voor drie specifieke vreemde talen is een beleidsmatige keuze, die hierboven is toegelicht. Deze beleidsmatige keuze mag echter niet belemmerend zijn voor de toegang tot de aangeboden dienst. Artikel 7 in samenhang met artikel 1 van de wet Algemene wet gelijke behandeling (hierna: Awgb) ziet erop toe dat de toegang tot de aangeboden dienst voor een ieder gelijk is. Aangezien er geen kinderen specifiek worden uitgesloten van deelname aan meertalige kinderopvang op basis van godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht, nationaliteit, hetero- of homoseksuele gerichtheid of burgerlijke staat is er geen sprake van een belemmering tot de toegang van de

¹⁸ Het eindrapport van het onderzoek van de Universiteit van Amsterdam, naar de effecten van experiment, biedt een literatuuroverzicht (Kamerstukken II, 2021/22, 31 322, nr. 439). Specifiek zijn de volgende referenties uit dit rapport relevant: Appel, R. (1984), Bialystok, E. (2018), Dijkstra, J. (2013), Teunissen, J.M.F.B.G. (1986), Reljić, G., Ferring, D. & Martin, R. (2015). A meta-analysis on the effectiveness of bilingual programs in Europe. *Review of Educational Research*, 85(1), 92-128.

¹⁹ De Tweede Kamer is geïnformeerd over de periodieke evaluatie kinderopvangbeleid middels Kamerstukken II, 2021/22, 31 322, nr. 462.

aangeboden dienst. Elk kind heeft ongeacht diens achtergrond een gelijke kans op toegang.

Vervolgens is het de vraag of een bepaald taalniveau vereist kan worden als functie-eis voor werknemers in de meertalige kinderopvang. De eis voor het spreken van een taal op een bepaald niveau staat los van nationaliteit in staatkundige zin, en wordt getoetst aan de grond 'ras'. Artikel 5, eerste lid, aanhef en onder a, van de Awgb stelt, in samenhang met artikel 1 van die wet, dat onderscheid op grond van ras verboden is bij de aanbidding van een betrekking en de behandeling bij de vervulling van een openstaande betrekking. Volgens vaste oordelenlijn van het College voor de rechten van de mens kan het stellen van een taaleis leiden tot indirect onderscheid op grond van ras (zie bijvoorbeeld CRM 15 juli 2022, oordeel 2022-80).

De vraag is of er sprake is van indirect onderscheid op grond van ras in het onderhavige geval, aangezien veel mensen in Nederland, ongeacht hun afkomst, de Engelse taal op B2-niveau zullen beheersen. Voor zover van indirect onderscheid sprake is, is dit onderscheid objectief gerechtvaardigd door een legitiem doel en zijn de gekozen middelen passend en noodzakelijk. Het doel van de functie-eis is namelijk het vaardig maken van kinderen in één van de drie gekozen vreemde talen naast hun moedertaal om bij te dragen aan het creëren van een doorlopende leerlijn. Het middel, het stellen van de functie-eis, is passend en noodzakelijk, omdat kinderen deze vaardigheid alleen goed kunnen leren van een medewerker die de betreffende vreemde taal op gevorderden niveau beheerst. Geconcludeerd wordt dat de toegang tot meertalige kinderopvang voor alle kinderen gelijk is. Het doel van meertalige kinderopvang is het bijdragen aan het creëren van een doorgaande leerlijn waarbij aangesloten wordt op de ontwikkeling in het bekostigde primair onderwijs. Een goede taalbeheersing van de beroepskracht in de genoemde talen is noodzakelijk voor de taalontwikkeling van het kind.

Om deze redenen wordt het passend geacht om ook meertalige dagopvang uitsluitend mogelijk te maken in de talen Duits, Engels of Frans aangezien het voortzetten en verder ontwikkelen van die talen in de daaropvolgende leerjaren bijdraagt aan blijvende meertaligheid.

3 Gevolgen

3.1 Aanbod en effecten

De verwachting is dat meer kinderopvanglocaties meertalige dagopvang zullen gaan aanbieden, nu dit breder mogelijk wordt dan in het experiment het geval was. Zie hiervoor paragraaf 2.1.4. Het zal daarbij hoofdzakelijk gaan om Engels-Nederlandse kinderopvang. Het is niet de verwachting dat op grote schaal kinderopvanglocaties zullen overgaan op een meertalig aanbod. De behoefte aan deze kinderopvangvorm leeft bij een beperkte groep ouders. Op het overgrote deel van de kinderopvangorganisaties zal Nederlands de enige taal blijven.

Het verwachte effect voor kinderen die naar meertalige kinderopvang gaan, is dat hun taalontwikkeling zal toenemen in beide talen. De mate waarin dit gebeurt, is afhankelijk van hoe de organisatie meertalige kinderopvang vormgeeft (bijvoorbeeld de verhouding tussen beide talen) en van factoren buiten de kinderopvang (zoals het taalaanbod thuis). De verwachting is dat de mogelijkheid voor meertalige kinderopvang in deze drie talen bijdraagt aan een doorgaande leerlijn naar vroegvreemde-talenonderwijs of tweetalig onderwijs (binnen de pilot). Het voortzetten en verder ontwikkelen van die talen in de daaropvolgende leerjaren draagt bij aan blijvende meertaligheid.

3.2 Gevolgen voor de uitvoering van toezicht en handhaving

In het toezicht verandert weinig ten opzichte van de huidige situatie. Er wordt namelijk nu ook al toezicht gehouden op meertalige dagopvang binnen het experiment en op meertalige buitenschoolse opvang.

Toezicht houden op het maximumpercentage van 50% (per dag) kan in de praktijk lastig zijn. Binnen het experiment werkten meertalige dagopvanglocaties vaak met een rooster, dat inzichtelijk was voor de toezichthouder, om te controleren of het percentage op jaarbasis de 50% niet oversteeg. In het voorliggende wetsvoorstel wordt voorgesteld om het percentage van 50% op dagniveau te stellen, in plaats van op jaarbasis. Dit biedt duidelijkheid ten aanzien van de hoofdregel. Dit wetsvoorstel bevat daarbij een delegatiegrondslag om bij algemene maatregel van bestuur incidentele uitzonderingssituaties op deze hoofdregel te kunnen formuleren.

Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen ook eisen uitgewerkt worden ten aanzien van de opleidings- en taaleisen (zoals het taalniveau) van beroepskrachten en eisen aan het pedagogisch beleidsplan. Deze zullen de toezichthouder handvatten bieden om effectief toezicht te kunnen houden op meertalige kinderopvang.

3.3 Regeldruk

De inhoudelijke nalevingkosten en de administratieve lasten vormen gezamenlijk de kosten die samenhangen met regeldruk.

De regering streeft ernaar de regeldruk voor burgers, bedrijven en professionals terug te dringen. Het onderhavige wetsvoorstel heeft niet direct gevolgen voor de regeldruk van houders en werknemers in de kinderopvangsector, maar de hieruit voortvloeiende lagere regelgeving mogelijk wel. Met het voorliggende wetsvoorstel wordt de bestaande mogelijkheid om buitenschoolse opvang meertalig aan te bieden, uitgebreid naar de dagopvang. Het is echter geen verplichting om kinderopvang meertalig aan te bieden.

Een kindercentrum dat ervoor kiest om meertalige kinderopvang aan te bieden, zal moeten voldoen aan de eisen die in lagere regelgeving kunnen worden uitgewerkt. Het betreft hier voornamelijk taaleisen aan personeel en eisen ten aanzien van het pedagogisch beleidsplan. Dit zal grotendeels gelijk zijn aan de eisen die reeds gesteld worden aan meertalige buitenschoolse opvang en de eisen die binnen het experiment meertalige dagopvang werden gesteld. Uitgangspunt hierbij is dat de administratieve lasten voor de kindercentra zo beperkt mogelijk worden gehouden.

Het voorstel is voorgelegd aan het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR). Het ATR heeft het dossier niet geselecteerd voor een formeel advies, omdat het geen gevolgen voor de regeldruk heeft.

4 Financiële gevolgen

Met de aanpassingen in dit wetsvoorstel, voor wat betreft meertalige kinderopvang, gaan geen budgettaire gevolgen gepaard. De voorwaarden die gesteld worden aan ouders voor het recht op kinderopvangtoeslag wijzigen niet. Ook is het niet de verwachting dat dit wetsvoorstel zal leiden tot een stijging in het gebruik van kinderopvang ten opzichte van de huidige situatie.²⁰

5 Advies en consultatie

5.1 Opbrengst internetconsultatie

Het wetsvoorstel heeft opengestaan voor internetconsultatie, van 10 januari 2023 tot en met 31 januari 2023. Er zijn 45 unieke reacties binnengekomen op deze internetconsultatie. De ontvangen reacties zijn onder andere afkomstig van brancheorganisaties, individuele kinderopvangorganisaties die tweetalige kinderopvang aanbieden, enkele gastouders, een GGD, het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM), en van burgers.

De reacties hebben betrekking op de volgende onderwerpen:

- Percentage van maximaal 50% per dag
- Beperking tot de drie talen Duits, Engels of Frans
- Relatie met anderstalige kinderopvang.
- Taaleisen voor medewerkers op meertalige groepen
- Het uitsluiten van voorschoolse educatie en gastouderopvang
- Persoonlijke opvattingen

Het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM) heeft gereageerd op de beperking tot de talen Duits, Engels of Frans. Deze reactie heeft geleid tot een verduidelijking van het legitieme doel in paragraaf 2.3 van de Memorie van Toelichting, dat indirect onderscheid rechtvaardigt. In dit wetsvoorstel dient de aansluiting op de bestaande regelgeving omtrent het bekostigde primair onderwijs en meertalige buitenschoolse opvang als een legitiem doel. Het wordt passend en noodzakelijk geacht om ook meertalige dagopvang uitsluitend mogelijk te maken in de talen Duits, Engels of Frans gezien het voortzetten van de meertaligheid in de daaropvolgende leerjaren bijdraagt aan blijvende meertaligheid.

De reacties op de volgende onderwerpen worden meegenomen bij het uitwerken van de lagere regelgeving:

- De praktische uitvoerbaarheid, ook in relatie tot het toezicht op het percentage van maximaal 50% per dag en de administratieve lasten die daaruit volgen.
- Taaleisen voor medewerkers op meertalige groepen. Zoals in de Memorie van Toelichting is vermeld, is het voornemen om in de Regeling Wet kinderopvang op te nemen dat beroepskrachten

²⁰ De verwachting is dat er een verschuiving zal plaatsvinden naar meertalige kinderopvang, vanuit volledig Nederlandstalige opvang of vanuit opvang in een andere voertaal op grond van artikel 1.55, tweede lid, van de Wet kinderopvang. Dit heeft geen gevolgen voor de kinderopvangtoeslag.



ten, mits zij maar één taal op de groep spreken, alleen die taal op niveau 3F of B2 hoeven te beheersen. De andere taal van de meertalige kinderopvang zouden zij dan op een lager niveau (A2) mogen beheersen.

Op reacties met betrekking tot anderstalige kinderopvang wordt niet afzonderlijk ingegaan, aangezien dit niet binnen de kaders van het wetsvoorstel valt. Het uitsluiten van de wettelijke uren voor voorschoolse educatie wordt positief ontvangen. Daarentegen wordt er kritisch gereageerd op de uitsluiting van gastouderopvang in meertalige context. De reacties op de internetconsultatie geven geen aanleiding om het wetsvoorstel te herzien op de keuze om gastouderopvang en de uren die besteed worden aan voorschoolse educatie, uit te zonderen van meertalig aanbod.

5.2 Opbrengst uitvoeringstoetsen

Aan vier partijen (GGD GHOR Nederland, Inspectie van het onderwijs (IvO), VNG en DUO) is gevraagd de uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en effecten van het wetsvoorstel te beoordelen. De IvO heeft deze regeling bekeken vanuit de opdracht als interbestuurlijk toezichthouder. Naar verwachting heeft de voorgenomen wijziging geen direct effect op de taakuitvoering door IvO. Wel heeft de inspectie zijn rol een aantal punten meegegeven die mogelijk de uitleg van de regeling kunnen verduidelijken.

5.2.1 Onderbouwing wettelijk mogelijk maken meertalige dagopvang

IvO vraagt om een nadere onderbouwing hoe is omgegaan met de beperkingen van het onderzoek van de UvA naar het experiment meertalige dagopvang. Ook GGD GHOR wijst op de beperkingen van het onderzoek, geeft aan dat het toezicht niet is ingericht op de beoordeling van de taalontwikkeling van individuele kinderen en vraagt aandacht voor blijvend onderzoek.

In maart 2022 zijn over dit onderwerp ook Kamervragen gesteld door de Eerste Kamer. Ook de Tweede Kamer heeft hier in februari 2023 vragen over gesteld. Deze zijn beantwoord, in respectievelijk mei 2022 en februari 2023.²¹

In haar reactie, heeft de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid kenbaar gemaakt dat de uitkomsten van het UvA-onderzoek haar voldoende zekerheid geeft om te besluiten meertalige dagopvang in te voeren. Dit wil niet zeggen dat het onderzoek ook alle vragen beantwoordt. Zo is in het onderzoek inderdaad sprake van een oververtegenwoordiging van hoogopgeleide ouders en kinderen. Er is wel buitenlands onderzoek gedaan met meer gemêleerde groepen. Deze zijn ook genoemd in de reactie op de vragen van de Eerste Kamer.

Dit onderzoek bij meer gemengde groepen geeft geen aanwijzingen voor negatieve effecten van meertalige kinderopvang. In de literatuur bestaat weinig evidentie voor negatieve effecten van meertalige kinderopvang onder kinderen uit minder hoogopgeleide milieus. De onderzoekers van de UvA adviseren, op grond van bovenstaande inzichten uit de literatuur, om meertalige dagopvang voor alle kinderen mogelijk te maken. Deze conclusie wordt gevolgd.

GGD GHOR Nederland doet in dit verband de aanbeveling om meertalige kinderopvang te registreren in het Landelijk Register Kinderopvang (LRK), zodat de ontwikkeling van meertalige dagopvang en meertalige buitenschoolse opvang kan worden gevolgd. We sluiten aan bij de huidige inrichting van het LRK waarin geen onderscheid gemaakt wordt ten aanzien van het type aanbod op kinderdagverblijven en buitenschoolse opvang. Bovendien geeft (internationaal) onderzoek (zoals hierboven vermeld) geen aanleiding tot een blijvende structurele evaluatie of monitoring.

5.2.2 Maximum percentage van 50% per dag

In de uitvoeringstoets stelt GGD GHOR Nederland dat het goed mogelijk lijkt te beoordelen dat gedurende een bepaald tijdvak, bijvoorbeeld per dag, ten hoogste 50% meertalige kinderopvang wordt geboden. GGD GHOR Nederland interpreteert de voorgestelde regel van maximaal 50% per dag als zodanig dat zowel het 'one teacher one language principe' als het aanbieden van meertalige dagopvang gedurende een bepaald tijdvak is toegestaan.

Dit is juist. Indien met een tijdsblok wordt gewerkt, hoeft er binnen dat tijdsblok niet ten hoogste 50% Duits, Engels of Frans aangeboden te worden. Dit mag een hoger percentage (tot 100%) zijn, mits het percentage per dag de 50% niet overstijgt. Bij lagere regelgeving zullen nadere eisen gesteld worden aan het pedagogisch beleidsplan, waaronder de manier waarop de organisatie de meertaligheid en de verdeling van percentages vormgeeft.

VNG geeft aan dat bij een maximum percentage op dag niveau, het in theorie nog steeds kan

²¹ Kamerstukken I, 2021/22, 31 322, E en Kamerstukken II, 2022/23, 31 322, nr. 482.

voorkomen dat voor een bepaald kind het percentage toch hoger uitpakt dan 50%. Zij merken hierbij op ervanuit te gaan dat de wetgever voor ogen heeft dat toezicht en handhaving zich uitsluitend richt op de algemene invulling van de maximaal 50% per dag voor de totale groep/locatie en dat er niet op kindniveau getoetst hoeft te worden of dit percentage overschreven wordt. Deze interpretatie is correct.

Zowel de VNG als GGD GHOR plaatsen vraagtekens bij de afwijkingsruimte voor het maximum percentage van 50%. Door de wet strikt te formuleren om vervolgens bij besluit ervan te kunnen afwijken, draagt volgens GGD GHOR Nederland niet bij aan duidelijkheid en de gewenste ruimte. Op basis van deze opmerkingen zijn het derde, vierde en vijfde lid van artikel 1.55 verduidelijkt. In het derde lid staat dat er ten hoogste 50 procent Engels, Frans of Duits aangeboden mag worden. Dit geeft aan dat je altijd minder aan mag bieden dan dat. In het vierde lid staat dat een kindercentrum kan afwijken van dit percentage in geval van ziekte, vakantie of andere soorten verlof van een beroepskracht. In het vijfde lid staat dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels gesteld worden omtrent de voorwaarden voor afwijking van het percentage, bedoeld in het vierde lid. Op deze manier wordt rekening gehouden met incidentele situaties waarin tijdelijk niet voldaan kan worden aan dit gestelde maximum percentage. Om zo te voorkomen dat de eisen in de praktijk te knellend uitwerken.

5.2.3 Relatie tussen artikel 1.55, derde lid, en het eerste en tweede lid van de Wet kinderopvang

GGD GHOR Nederland geeft aan dat op grond van artikel 1.55, eerste lid, van de Wet kinderopvang, kinderopvang aangeboden kan worden in de Nederlandse taal, de Friese taal of een streektaal die levend in gebruik is.

Zo zijn er dus kindercentra die naast de Nederlandse taal de Friese taal als voertaal gebruiken. Op grond van het voorgestelde derde lid kan de houder meertalige kinderopvang gaan aanbieden. Vanuit toezicht vraagt GGD GHOR zich af of de houder in het geval hij meertalige dagopvang gaat aanbieden, een keuze dient te maken in het aanbieden van de Friese of Nederlandse taal. De toelichting (artikel I, onderdeel C (artikel 1.55) lijkt te impliceren alsof dit het geval is. Als reactie op GGD GHOR is artikel I, onderdeel C, aangepast. In artikel 1.55, eerste lid, is geregeld dat waar naast de Nederlandse taal, de Friese taal of een streektaal in levend gebruik is, de Friese taal of de streektaal mede als voertaal kan worden gebruikt. Het woord 'mede' geeft aan dat er niet gekozen hoeft te worden tussen deze verschillende voertalen. Naast het Nederlands en Fries, kan dus nog Engels, Frans of Duits voor ten hoogste 50% per dag worden aangeboden.

GGD GHOR Nederland stelt daarnaast de vraag hoe meertalige kinderopvang zich verhoudt tot het tweede lid van artikel 1.55 (kinderopvang mede in een andere voertaal indien de herkomst van de kinderen in specifieke omstandigheden dit noodzaakt). Het gaat hierbij om twee verschillende soorten kinderopvang. Het tweede lid van artikel 1.55 van de Wet kinderopvang, heeft betrekking op het aanbieden van kinderopvang in een andere voertaal indien de herkomst van de kinderen in specifieke omstandigheden daartoe noodzaakt. In het derde lid gaat het om meertalige kinderopvang. Een kindercentrum mag meertalige kinderopvang aanbieden zonder dat hier sprake is van een noodzaak door de herkomst van de kinderen. Het aanbod van een vreemde taal bij meertalige kinderopvang is gelimiteerd tot een maximum per dag en door middel van een select aantal talen, dit is niet het geval bij kinderopvang als bedoeld in het tweede lid.

5.2.4 Taaleisen

Met betrekking tot de taaleisen in paragraaf 2.1.7 van deze toelichting, geeft IvhO mee dat de formulering daarvan onduidelijk is en afwijkt van bij de terminologie in de wet- en regelgeving. Tekstuele aanpassingen zijn gemaakt ter verduidelijking (zie paragraaf 2.1.7). De taaleisen zullen in lagere regelgeving nader worden uitgewerkt en het streven is om deze op hetzelfde moment in werking te laten treden als het wetsvoorstel.

5.2.5 Voorschoolse educatie

In relatie tot voorschoolse educatie, geeft de VNG aan dat onduidelijk is op welke manier VE is uitgesloten van een meertalig aanbod. Naar aanleiding hiervan is in deze toelichting verduidelijkt dat (in lijn met het experiment) het hier gaat om de wettelijk voorgeschreven uren die minimaal aan voorschoolse educatie moeten worden besteed. GGD GHOR verwacht in dit verband dat, met de huidige organisatie van de voorschoolse educatie, er in de praktijk geen meertalige voorscholen zullen zijn, met een mogelijke uitzondering van een zeer beperkt anderstalig activiteitenaanbod. Deze interpretatie kan juist zijn en heeft niet geleid tot aanpassingen dit wetsvoorstel. In geval van gemengde groepen of in geval ouders van doelgroepkinderen meer kinderopvang afnemen dan de verplichte wettelijke VE uren, is een meertalig aanbod wel mogelijk.

5.2.6 Uitvoering van toezicht

Partijen geven aan dat om de kwaliteit van de kinderopvang te borgen het van belang is dat er geen beperkingen ontstaan in het toezicht: een toezichthouder moet zonder (taal)beperkingen kunnen observeren en gesprekken kunnen voeren. In de uitwerking van lagere regelgeving zal hier rekening mee gehouden worden.

6 Inwerkingtreding

Dit wetsvoorstel treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Het streven is om inwerkingtreding per 1 januari 2024 te realiseren. Inwerkingtreding moet uiterlijk plaatsvinden op 1 februari 2024, om te voorkomen dat deelnemers aan het experiment tijdelijk geen meertalige kinderopvang mogen bieden. Tot die datum kan het experiment met meertalige dagopvang worden voortgezet, op basis van artikel 10, tweede lid, van het Tijdelijk besluit experiment meertalige dagopvang.

II. Artikelsgewijze toelichting

Artikel I, onderdelen A en B (artikelen 1.1 en 1.50, tweede lid, onderdeel j)

Onderdeel A, eerste lid, heeft betrekking op de begripsomschrijving van 'beroepskracht meertalige buitenschoolse opvang'. Met dit wetsvoorstel kan meertalige kinderopvang zowel plaatsvinden op de buitenschoolse opvang als op de dagopvang. Om die reden wordt voorgesteld 'beroepskracht meertalige buitenschoolse opvang' te wijzigen in 'beroepskracht meertalige kinderopvang' en 'meertalige buitenschoolse opvang' in 'meertalige kinderopvang'.

In onderdeel B wordt voorgesteld om artikel 1.50, tweede lid, onderdeel j, te laten vervallen. Een specifieke grondslag voor de opleidingseisen voor meertalige beroepskrachten is niet nodig. Op grond van artikel 1.50, tweede lid, onderdeel b, kunnen al opleidingseisen en scholingseisen worden vastgesteld voor alle beroepskrachten, dus ook voor beroepskrachten meertalige kinderopvang. Als gevolg van deze wijziging wordt in de begripsomschrijving van beroepskracht meertalige opvang niet langer verwezen naar opleidingseisen als bedoeld in artikel 1.50, tweede lid, onderdeel j. Voorgesteld wordt om in plaats daarvan te verwijzen naar opleidings- en scholingseisen voor een beroepskracht meertalige kinderopvang, gesteld krachtens artikel 1.50, tweede lid onderdeel b.

In de tweede plaats wordt voorgesteld om de begripsomschrijving van 'meertalige buitenschoolse opvang' te laten vervallen. In plaats daarvan wordt een begripsomschrijving voor 'meertalige kinderopvang' in alfabetische volgorde ingevoegd. De reden voor het vervangen van 'meertalige buitenschoolse opvang' door 'meertalige kinderopvang' is hetzelfde als voor de wijziging van het begrip 'beroepskracht meertalige buitenschoolse opvang'. In de begripsomschrijving van 'meertalige kinderopvang' wordt de inhoudelijke norm (die voor ten hoogste vijftig procent van de openingstijd van een kindercentrum per jaar in de Engelse, Duitse, of Franse taal wordt verzorgd) niet meer meegenomen. Die norm komt gewijzigd terug in het voorgestelde derde lid van artikel 1.55 (artikel I, onderdeel C).

Artikel I, onderdeel C (artikel 1.55)

Het voorgestelde nieuwe derde lid van artikel 1.55 breidt de mogelijkheid uit om meertalige opvang te verzorgen tot alle vormen kinderopvang door een kindercentrum, met uitzondering van de wettelijk voorgeschreven tijd die minimaal wordt besteed aan voorschoolse educatie. Aangezien meertalige kinderopvang slechts kan plaatsvinden in een kindercentrum is meertalige gastouderopvang uitgesloten. Meertalige kinderopvang kan worden aangeboden in het Duits, Engels of Frans voor ten hoogste vijftig procent van de openingstijd per dag. Dit wil zeggen dat er ten hoogste vijftig procent van de dag de Duitse, Engelse of Franse taal als voertaal mag worden gebruikt. De overige openingstijd van het kindercentrum wordt aangeboden in de Nederlandse voertaal. Daar waar naast de Nederlandse taal, de Friese taal of een streektaal in levend gebruik is, kan de Friese of streektaal mede als voertaal worden gebruikt. In het nieuwe derde lid wordt gebruik gemaakt van het woord 'of'. Dit sluit het gebruik van een combinatie van Duits, Engels en Frans uit. In tegenstelling tot de bestaande definitie van meertalige buitenschoolse opvang, gaat het in de voorgestelde bepaling over de openingstijd *per dag*, en niet langer over de openingstijd *per jaar*. Dat is toegelicht in paragraaf 2.1.5 van deze memorie van toelichting. Door het gebruik van de woorden 'ten hoogste' mag het kindercentrum, net als onder de bestaande wetgeving, wel minder van deze tijd besteden aan Duits, Engels of Frans. De wettelijk vastgestelde uren voorschoolse educatie zijn uitgezonderd van meertalige kinderopvang.



Het wettelijk vastgelegde aantal uren voor voorschoolse educatie is vastgelegd in artikel 1.50b, aanhef en onderdeel d, van de wet.

Daarnaast wordt voorgesteld aan artikel 1.55 een vierde en vijfde lid toe te voegen. Met het vierde lid kan worden afgeweken van het percentage meertalige kinderopvang als bedoeld in het derde lid. Daarmee kan dit percentage incidenteel op dagniveau hoger liggen dan het wettelijk maximum percentage van vijftig procent in het geval van ziekte, vakantie of andere soorten verlof van de beroepskracht. Het vijfde lid voorziet een grondslag voor het stellen van voorwaarden aan deze situaties. Deze voorwaarden zullen nader worden uitgewerkt in het Besluit kwaliteit kinderopvang.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,