



Advies Raad van State inzake het Ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit kwaliteit kinderopvang in verband met het stellen van regels over meertalige kinderopvang

Nader Rapport

19 januari 2024

Aan de Koning

Nader rapport inzake het Ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit kwaliteit kinderopvang in verband met het stellen van regels over meertalige kinderopvang

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 31 oktober 2023, nr. 2023002527, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 13 december 2023, nr. W12.23.00321/III, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder cursief aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 31 oktober 2023, no. 2023002527, 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 ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit kwaliteit kinderopvang in verband met het stellen van regels over meertalige kinderopvang, met nota van toelichting.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft geen opmerkingen over het ontwerpbesluit en adviseert het besluit te nemn.

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

Het ontwerp geeft de Afdeling advisering van de Raad van State geen aanleiding tot het maken van inhoudelijke opmerkingen en zij adviseert het besluit te nemen.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om een tweetal verschrijvingen te corrigeren en de nota van toelichting aan te vullen, alsook om een wetstechnische aanpassing te doen in het besluit. In artikel I, onderdeel E, van het ontwerpbesluit (artikel 18, eerste lid, onderdeel b, Besluit kwaliteit kinderopvang) waren de woorden 'benaderd ter vervanging,' weggevallen en deze zijn weer opgenomen in de bepaling. Daarnaast is in paragraaf 3.1, eerste alinea, van de nota van toelichting het woord 'kalendermaand' vervangen door 'kalenderjaar'. Verder is de invoeging van artikel 9c wetstechnisch anders geformuleerd vanwege samenloop met de invoeging van artikel 9b in het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit kwaliteit kinderopvang in verband met het inzetten van beroepskrachten in opleiding als vaste beroepskracht in de dagopvang en wijzigingen met betrekking tot de beroepskracht-kind ratio, kindercentrum-overstijgend opvangen en het inzetten van andersgequalificeerde beroepskrachten voor de buitenschoolse opvang. Ten slotte is paragraaf 3.3 (financiële gevolgen) van de nota van toelichting aangevuld naar aanleiding van gesprekken met de uitvoeringspartijen. Hieruit bleek dat er sprake is van verwaarloosbare uitvoeringskosten in verband met het toezicht op de aanpassingen in het pedagogisch beleidsplan ten gevolge van de invoering van het besluit. Dit is opgenomen in de genoemde paragraaf.

Ik bied U hierbij het gewijzigde ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting aan en verzoek U overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

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



Advies Raad van State

No. W12.23.00321/III

's-Gravenhage, 13 december 2023

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 31 oktober 2023, no. 2023002527, 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 ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit kwaliteit kinderopvang in verband met het stellen van regels over meertalige kinderopvang, met nota van toelichting.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft geen opmerkingen over het ontwerpbesluit en adviseert het besluit te nemen.

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



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Ontwerpbesluit van ... tot wijziging van het Besluit kwaliteit kinderopvang in verband met het stellen van regels over meertalige kinderopvang

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

Op de voordracht van Onze Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 27 oktober 2023, nr. 2023-0000538430;

Gelet op artikelen 1.50, tweede lid, onderdeel g en 1.55, vijfde lid, van de Wet kinderopvang;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van ...);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van ... , nr. ...

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I. WIJZIGING BESLUIT KWALITEIT KINDEROPVANG

Het Besluit kwaliteit kinderopvang wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 3, derde lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. In onderdeel d wordt ' , en ' vervangen door een puntkomma.
2. Onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel e door ' , en ' wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:
 - f. de wijze waarop meertalige kinderopvang in het kindercentrum wordt vormgegeven, waarbij in ieder geval wordt ingegaan op:
 - 1°. het percentage van de openingstijd per dag dat de Duitse, Engelse of Franse en de Nederlandse taal als voertaal worden gebruikt op een stamgroep, de wijze waarop invulling wordt gegeven aan die percentages en hoe hiermee de taalontwikkeling die het kindercentrum beoogt te bereiken wordt nagestreefd;
 - 2°. het borgen van de emotionele veiligheid van en de stabiliteit voor het kind;
 - 3°. de wijze waarop de houder het personeelsbestand vormgeeft om te kunnen voldoen aan de percentages, bedoeld in subonderdeel 1°, en de wijze waarop vervanging is geregeld bij afwezigheid van de beroepskrachten meertalige kinderopvang.

B

Na artikel 9b wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 9c. Voorwaarden tijdelijke afwijking maximumpercentage bij meertalige kinderopvang

1. De voorwaarden waaronder de houder kan afwijken van het percentage, bedoeld in artikel 1.55, derde lid, van de wet, zijn:
 - a. de Nederlandssprekende beroepskracht op de stamgroep is afwezig voor een aansluitende periode korter dan vier weken in verband met ziekte, vakantie of andere soorten verlof;
 - b. de houder heeft de andere Nederlandssprekende beroepskrachten benaderd ter vervanging, zonder resultaat, of zij zijn ingeroosterd als vaste beroepskracht als bedoeld in artikel 9, vierde of vijfde lid;
 - c. het percentage van de openingstijd van de stamgroep per kalenderjaar, waarin de Duitse, Engelse of Franse taal als voertaal worden gebruikt, bedraagt gemiddeld niet meer dan vijftig procent; en
 - d. artikel 3, derde lid, onderdeel f, is in acht genomen.
2. De voorwaarden, bedoeld in het eerste lid, hebben ook betrekking op beroepskrachten in opleiding en stagiairs, indien wordt voldaan aan de regels die gesteld zijn op grond van artikel 7, negende lid.



C

Artikel 12, derde lid, onderdeel f, komt te luiden:

- f. de wijze waarop meertalige kinderopvang in het kindercentrum wordt vormgegeven, waarbij in ieder geval wordt ingegaan op:
 - 1°. het percentage van de openingstijd per dag dat de Duitse, Engelse of Franse en de Nederlandse taal als voertaal worden gebruikt op een basisgroep, de wijze waarop invulling wordt gegeven aan die percentages en hoe hiermee de taalontwikkeling die het kindercentrum beoogt te bereiken wordt nagestreefd;
 - 2°. het borgen van de emotionele veiligheid van en de stabiliteit voor het kind;
 - 3°. de wijze waarop de houder het personeelsbestand vormgeeft om te kunnen voldoen aan de percentages, bedoeld in subonderdeel 1°, en de wijze waarop vervanging is geregeld bij afwezigheid van de beroepskrachten meertalige kinderopvang.

D

In artikel 15, eerste en tweede lid, vervalt 'en beroepskrachten meertalige buitenschoolse opvang'.

E

Na artikel 18 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 18a. Voorwaarden tijdelijke afwijking maximumpercentage bij meertalige kinderopvang

1. De voorwaarden waaronder de houder kan afwijken van het percentage, bedoeld in artikel 1.55, derde lid, van de wet, zijn:
 - a. de Nederlandssprekende beroepskracht op de basisgroep is afwezig voor een aansluitende periode korter dan vier weken in verband met ziekte, vakantie of andere soorten verlof;
 - b. de houder heeft de andere Nederlandssprekende beroepskrachten zonder resultaat;
 - c. het percentage van de openingstijd van de basisgroep per kalenderjaar waarin de Duitse, Engelse of Franse taal als voertaal worden gebruikt, bedraagt gemiddeld niet meer dan vijftig procent; en
 - d. artikel 12, derde lid, onderdeel f, is in acht genomen.
2. De voorwaarden, bedoeld in het eerste lid, hebben ook betrekking op beroepskrachten in opleiding en stagiairs, indien wordt voldaan aan de regels die gesteld zijn op grond van artikel 16, achtste lid.

ARTIKEL II. INWERKINGTREDING

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

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,

NOTA VAN TOELICHTING

I. Algemeen deel

Hoofdstuk 1. Inleiding

In de Wet kinderopvang is het begrip ‘meertalige kinderopvang’ geïntroduceerd. Dit omvat zowel meertalige buitenschoolse opvang als meertalige dagopvang.

Een kindercentrum kan meertalige kinderopvang aanbieden waarbij, naast de Nederlandse taal (en de Friese taal of streektaal), voor ten hoogste 50 procent van de openingstijd per stamgroep per dag de Duitse, Engelse of Franse taal als voertaal wordt gebruikt (Wet kinderopvang, Artikel 1.55, derde lid). In dit besluit, waarmee het Besluit kwaliteit kinderopvang wordt gewijzigd, worden aanvullende voorwaarden voor de wettelijke mogelijkheid van meertalige kinderopvang geregeld. Het betreft:

1. het stellen van aanvullende voorwaarden aan het pedagogisch beleidsplan met betrekking tot de vormgeving van meertalige kinderopvang, en
2. het stellen van voorwaarden aan de tijdelijke afwijkingsmogelijkheid van het maximumpercentage van de openingstijd per dag, waarop de Duitse, Engelse of Franse taal als voertaal wordt gebruikt.

Deze nota van toelichting is aanvullend op de memorie van toelichting bij de wet waarmee meertalige kinderopvang mogelijk gemaakt is (hierna: memorie van toelichting bij het voorstel van wet Wijziging van de Wet kinderopvang in verband met een structurele regeling voor meertalige dagopvang (hierna: het wetsvoorstel)).¹ Voor sommige details zal verwezen worden naar die memorie van toelichting.

Deze nota van toelichting is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 worden de hoofdlijnen van dit besluit geïntroduceerd en nader uitgewerkt. Na de inleidende paragraaf wordt achtereenvolgens ingegaan op de voorwaarden aan het pedagogische beleidsplan en aan de afwijkingsmogelijkheid van het maximumpercentage per dag. Daarnaast wordt er in hoofdstuk 2 ingegaan op het adviesrecht van de oudercommissie. De gevolgen voor uitvoering en toezicht, de regeldruk en financiële gevolgen komen in hoofdstuk 3 aan bod. Hoofdstuk 4 en 5 gaan in op de uitkomsten van de internetconsultatie, de uitvoeringstoetsen en de voorhangprocedure en de wijze waarop die zijn verwerkt in het besluit. De inwerkintreding van dit besluit wordt nader toegelicht in hoofdstuk 6. Tot slot wordt in onderdeel II artikelsgewijs een toelichting gegeven.

Hoofdstuk 2. Hoofdlijnen van het besluit

2.1 Inleiding en aanleiding

In de Wet kinderopvang (hierna: de wet) is meertalige kinderopvang gedefinieerd als kinderopvang door een kindercentrum, waarbij voor ten hoogste vijftig procent van de openingstijd per dag de Duitse, Engelse of Franse taal als voertaal wordt gebruikt. Uitgezonderd van deze mogelijkheid is de – krachtens artikel 1.50b, aanhef en onderdeel d, van de wet – voorgeschreven tijd die het kindercentrum minimaal besteedt aan voorschoolse educatie.

Uit de wet volgt het uitgangspunt dat het kindercentrum het meertalige aanbod dusdanig vorm geeft dat op een stam- of basisgroep niet meer dan 50 procent van de openingstijd per dag de Duitse, Engelse of Franse taal wordt gesproken.

Daar past het kindercentrum de personeelsinzet op aan, zodat ook in het geval een beroepskracht, formatief ingezette beroepskracht in opleiding of formatief ingezette stagiair bijvoorbeeld met vakantie is of ziek wordt, het wettelijke maximumpercentage per dag in de basis niet wordt overschreden. De houder moet er dus voor zorgen dat het personeelsbestand hem hiertoe in staat stelt en er in de basis voldoende invalpersoneel beschikbaar is.

Daar waar in deze toelichting wordt gesproken over ‘percentage’ wordt bedoeld: het percentage van de openingstijd van de stam- of basisgroep (per dag) waarin de Duitse, Engelse of Franse taal als voertaal wordt gebruikt. Waar in deze toelichting wordt gesproken over ‘maximumpercentage’ wordt bedoeld: het maximumpercentage van vijftig procent, bedoeld in artikel 1.55, derde lid, van de wet.

Kindercentra zijn vrij om een lager percentage dan 50 procent van de openingstijd per dag Duits, Engels of Frans aan te bieden, waarbij dus een groter deel van de opvangtijd per dag in een Nederlandse voertaal wordt aangeboden. 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. Het gebruik van de Friese taal of een streektaal, naast de Nederlandse taal, heeft geen gevolgen voor

¹ Kamerstukken II 2022/23, 36 393, nr. 3.

het percentage Duits-, Engels- of Franstalige kinderopvang. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is dit nader toegelicht.²

Een belangrijk uitgangspunt bij dit besluit is dat kindercentra een grote mate van vrijheid behouden in de manier waarop zij de meertaligheid vormgeven. Dit besluit schrijft niet voor *hoe* meertalige kinderopvang moet worden aangeboden, maar stelt enkele randvoorwaarden. Uit artikel 1.49, eerste lid, van de wet, volgt dat er te allen tijde er sprake dient te zijn van verantwoorde kinderopvang.

De eerste categorie randvoorwaarden betreft onderdelen die in het pedagogisch beleidsplan moeten zijn uitgewerkt (zie paragraaf 2.2.1). Deze voorwaarden zijn bedoeld om ervoor te zorgen dat het meertalige aanbod doordacht en samenhangend is. Meertalige kinderopvang heeft meerwaarde voor kinderen, mits het van goede kwaliteit is. Goede kwaliteit wordt bepaald door enerzijds goed doordacht beleid en een goede inrichting van het meertalige aanbod, en anderzijds door het in de kwaliteit van de beroepskrachten op meertalige groepen.³ Kindercentra hebben een belangrijke eigen verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het aanbod en krijgen ruimte om daar zelf invulling aan te geven in het pedagogisch beleidsplan. Zij kunnen hierbij gebruik maken van de Toolbox meertaligheid in de kinderopvang.⁴ Deze Toolbox is ontwikkeld naar aanleiding van de onderzoeksresultaten van de Universiteit van Amsterdam met betrekking tot het experiment meertalige dagopvang.⁵

Een tweede categorie voorwaarden heeft betrekking op een tijdelijke afwijkmogelijkheid van het maximumpercentage van 50 procent Duitse, Engelse of Franse taal per dag, waar het wetsvoorstel een grondslag voor biedt.⁶ Het personeelsbestand moet op zo'n manier zijn vormgegeven dat passende vervanging mogelijk is bij afwezigheid van een beroepskracht, zodat het maximumpercentage per dag in de basis niet wordt overschreden. Desondanks kan het zo zijn dat zich in de praktijk situaties voordoen waarin het onverhoopt op (een) bepaalde dag(en) niet lukt. Denk bijvoorbeeld aan het samenvallen van vakantie, verlof of ziekte bij meerdere beroepskrachten. Het doel van de afwijkmogelijkheid is te voorkomen dat de wet in de praktijk in die situaties knellend uitwerkt.

In het experiment meertalige dagopvang en in de voorheen geldende wettelijke regels voor meertalige buitenschoolse opvang was een dergelijke afwijkmogelijkheid niet opgenomen, maar gold het percentage van ten hoogste 50 procent per jaar. Een percentage op jaarbasis bood het kindercentra flexibiliteit ten aanzien van de vervanging van beroepskrachten (in opleiding) in situaties van ziekte, vakantie of andere soorten verlof. Hierdoor kon het percentage immers tijdelijk ook boven de 50 procent uitkomen, mits het gemiddelde percentage per jaar niet boven de 50 procent uitkwam. Aangezien het maximumpercentage voor meertalige kinderopvang in het wetsvoorstel op dagelijkse basis is geregeld, is het met het oog op de praktische uitvoerbaarheid van belang dat kindercentra enige flexibiliteit behouden voor kortdurende situaties van ziekte, vakantie of andere soorten verlof.

2.2 Voorwaarden voor meertalige kinderopvang

2.2.1 Voorwaarden aan het pedagogisch beleidsplan

In dit besluit wordt geregeld welke aanvullende onderdelen het pedagogisch beleidsplan moet bevatten, indien een kindercentrum meertalige kinderopvang aanbiedt. In algemene zin moet het kindercentrum in het pedagogisch beleidsplan beschrijven op welke wijze meertalige kinderopvang wordt vormgegeven. Specifiek moeten hierin in ieder geval drie onderdelen terugkomen. Kortgezegd zijn dat: (1) de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de verhouding tussen beide talen, waarmee een bepaalde taalontwikkeling wordt nagestreefd, (2) de wijze waarop emotionele veiligheid en stabiliteit wordt geboden specifiek in meertalige groepen en (3) hoe wordt omgegaan met het personeelsbestand en de vervanging van beroepskrachten. Elk van deze onderdelen wordt hieronder toegelicht.

Deze drie onderdelen hebben betrekking op elkaar en dienen daarom in samenhang in het beleidsplan te zijn opgenomen. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om de vraag of vervanging van beroepskrachten van invloed is op de talen die worden aangeboden. Als de verhouding tussen de talen op een dag anders is dan waar de aanpak in de basis op ingericht is, is vervolgens de vraag of er dan iets extra's nodig is om de taalontwikkeling voort te zetten en om emotionele veiligheid en stabiliteit te bieden. Ook daarop dient in het beleidsplan te worden ingegaan.

² Kamerstukken II 2022/23, 36 393, nr. 3.

³ De opleidingseisen voor beroepskrachten staan opgenomen in de Regeling Wet kinderopvang. Daar worden ook de taaleisen voor beroepskrachten in de meertalige kinderopvang vastgelegd.

⁴ <https://www.slo.nl/@19804/toolbox-meertaligheid-kinderopvang/>

⁵ Kamerstukken II, 2021/22, 31 322, nr. 439

⁶ Kamerstukken II 2022/23, 36 393, nr. 3.



Daar waar in het vervolg van deze nota van toelichting gesproken wordt over beroepskrachten kan dit ook betrekking hebben op beroepskrachten in opleiding en stagiairs indien zij formatief ingezet zijn. Een houder bepaalt zelf of dit voor zijn kindercentrum aan de orde is of niet.

1. Een doordacht aanbod: het percentage Duits, Engels of Frans en Nederlands binnen de groep, de wijze waarop invulling wordt gegeven aan dit percentage en de beoogde taalontwikkeling vanuit het kindercentrum

Het is van belang dat de houder goed heeft nagedacht over de wijze waarop het meertalige aanbod wordt vormgegeven. In het pedagogisch beleidsplan dient daarom te worden ingegaan op het percentage Duits, Engels of Frans en Nederlands dat het kindercentrum hanteert, de wijze waarop invulling wordt gegeven aan deze verhouding en hoe de beoogde taalontwikkeling wordt nagestreefd. Om invulling te geven aan het percentage kan de houder in het pedagogisch beleidsplan verwijzen naar bijvoorbeeld een gekozen methode⁷ en gebruikte taalstrategieën. Ter inspiratie beveelt de Universiteit van Amsterdam hierbij ook aan het zogenoemde taalbeleid uit te werken, waarbij aangegeven kan worden welke talen in welke situaties gebruikt worden en door wie.⁸

Naast de aanpak, geven kindercentra in het beleidsplan ook aan wat ze met die aanpak willen bereiken voor de kinderen die zij opvangen. Het kindercentrum definieert zelf wat de taalontwikkeling is die het beoogt na te streven. Het doel van de taalontwikkeling kan daarmee verschillen per kindercentrum. Het ene kindercentrum zal bijvoorbeeld kinderen een eerste kennismaking bieden met een andere taal, terwijl een ander kindercentrum als doel heeft om kinderen volledig tweetalig te laten opgroeien, zodat zij een goede basis in beide talen hebben. In het eerste geval zal de ontwikkeling van de Nederlandse taal voorop staan en zal een beperkt deel van de tijd aan Duits, Engels of Frans worden besteed. Een dergelijke doelstelling past bijvoorbeeld bij kindercentra die Duits, Engels of Frans op vaste momenten op de dag aanbieden en de rest van de dag volledig Nederlandstalige opvang aanbieden. In het tweede geval zullen beide talen meer op gelijke voet staan en kan het kindercentrum als doel hebben om kinderen even vaardig te maken in beide talen. Daar past bijvoorbeeld de one teacher one language (OTOL) methode goed bij.⁹

Het is uitdrukkelijk niet de bedoeling dat er meetbare doelen worden gesteld ten aanzien van het taalniveau van de kinderen of dat kinderen getoetst worden hierop. Taalontwikkeling heeft betrekking op de ambities van een kindercentrum, wat het de kinderen mee wil geven in beide talen en waarom. De taalvaardigheid in beide talen waarmee kinderen binnenkomen, kan hierbij ook een rol spelen en kan onderdeel vormen van de motivatie van een kindercentrum om meertalige kinderopvang op een bepaalde wijze vorm te geven.

2. Emotionele veiligheid en stabiliteit

Ten tweede moet het pedagogisch beleidsplan een beschrijving bevatten van de wijze waarop emotionele veiligheid van en stabiliteit voor het kind wordt geborgd, specifiek in relatie tot de meertalige kinderopvang. Het gaat er hierbij dus om dat het pedagogisch beleidsplan duidelijk maakt op welke wijze verantwoorde kinderopvang wordt gewaarborgd, gegeven dat er mede een andere voertaal dan het Nederlands wordt gehanteerd. Dit betreft in ieder geval de emotionele veiligheid binnen de stam- of basisgroep. Waar relevant kan het ook gaan om de emotionele veiligheid op het kindercentrum als geheel bij de wisselwerking tussen Nederlandstalige en meertalige stam- of basisgroepen. Dit is aanvullend op het tweede lid, onderdeel a, van artikelen 3 (dagopvang) en 12 (buitenschoolse opvang) van het Besluit kwaliteit kinderopvang.

Op grond van dit onderdeel moet het kindercentrum in zijn beleid opnemen wat meertaligheid extra vraagt om te zorgen dat kinderen zich veilig, gehoord en begrepen voelen. Dit is onder meer relevant voor kinderen die nog niet beide opvangtalen beheersen. Voor het welbevinden van de kinderen adviseert de Universiteit van Amsterdam in het eerder genoemde onderzoeksrapport bijvoorbeeld om een niet te strikt taalbeleid te voeren en soms te switchen tussen de talen, als dit in het belang van het kind is. Tegelijkertijd is het voor emotionele veiligheid en stabiliteit ook belangrijk dat er een zekere mate van herkenbaarheid, regelmaat en voorspelbaarheid is, ten aanzien van de talen die gesproken worden met een kind. Dat geeft structuur, duidelijkheid en daarmee emotionele veiligheid.

⁷ Bijvoorbeeld de one teacher one language (OTOL) methode of het aanbieden van de andere taal op vaste momenten van de dag en het eventueel gebruikte lesprogramma.

⁸ De aanbevelingen staan in het onderzoeksrapport naar het experiment meertalige dagopvang (Kamerstukken II, 2021/22, 31 322, nr. 439).

⁹ Deze methode betekent dat – op een groep met twee beroepskrachten – één beroepskracht Nederlands spreekt met de kinderen, terwijl de andere beroepskracht alleen Duits, Engels of Frans spreekt. Bij deze aanpak komen de kinderen de hele dag in aanraking met zowel het Nederlands als het Duits, Engels of Frans.

3. Omgaan met vervanging en de wijze waarop het personeelsbestand hierop is ingericht

Aan de hand van het percentage Duits, Engels of Frans en Nederlands dat het kindercentrum hanteert, richt de houder zijn personeelsbestand in. Het personeelsbestand van een meertalige kinderopvang bestaat uit drie soorten beroepskrachten meertalige kinderopvang: de Nederlandssprekende beroepskracht meertalige kinderopvang, de Duits-, Engels- of Franssprekende beroepskracht meertalige kinderopvang en de beroepskracht meertalige kinderopvang die beide talen spreekt. Een beroepskracht in opleiding of stagiair kan ook werkzaam zijn als een beroepskracht meertalige kinderopvang, wanneer die persoon volgens de nadere regels gesteld bij artikel 9 en 9c van de Regeling Wet kinderopvang formatief ingezet mag worden.

Een houder dient voldoende Nederlandssprekende en Duits-, Engels-, of Franssprekende beroepskrachten in dienst te hebben om de continuïteit van het meertalige aanbod te garanderen. Het personeelsbestand moet erin voorzien dat bij afwezigheid van een Nederlandssprekende beroepskracht, deze beroepskracht in de basis vervangen kan worden door een andere Nederlandssprekende beroepskracht, zodat het maximumpercentage niet wordt overschreden. De houder moet de wijze waarop dit is gewaarborgd in het beleidsplan beschrijven, op grond van het derde lid, onderdeel f, subonderdeel 3° van artikelen 3 en 12.

Uit het pedagogisch beleidsplan moet duidelijk worden op welke wijze het kindercentrum vervanging van beroepskrachten op een meertalige groep organiseert (zowel voor de Nederlandssprekende beroepskrachten als voor de Duits-, Engels- of Franssprekende beroepskrachten). Indien een beroepskracht niet vervangen wordt door een zelfde taal sprekende beroepskracht, kan dit leiden tot een andere verhouding op een dag tussen de Duitse, Engelse of Franse taal en de Nederlandse taal, ten opzichte van de in het beleidsplan aangegeven verhouding (onderdeel f, subonderdeel 1°).

Het staat kindercentra vrij om een ander percentage Duits, Engels of Frans, tussen 0 en 50 procent, aan te bieden bij vervanging, mits dit staat beschreven in het pedagogisch beleidsplan. Dit om ervoor te zorgen dat, ook bij vervanging, het pedagogisch beleidsplan een goede weergave van de praktijk vormt.

Er zijn situaties denkbaar waarbij het maximumpercentage meertalige kinderopvang per dag wordt overschreden, wanneer er in verband met ziekte, vakantie of andere soorten verlof van een Nederlandssprekende beroepskracht door omstandigheden geen Nederlandssprekende vervanger beschikbaar is. De wet voorziet in een afwijkingsmogelijkheid om tijdelijk de wettelijke norm van 50 procent Duits, Engels of Frans per dag te overschrijden. Daarvoor moet voldaan zijn aan de voorwaarden die in dit besluit zijn opgenomen (paragraaf 2.2.2). Bovendien moet het pedagogisch beleidsplan een beschrijving bevatten op welke wijze het meertalige aanbod wordt vormgeven, in de situaties behorende bij de afwijkingsmogelijkheid, met inachtneming van subonderdelen 1 en 2.

2.2.2 Voorwaarden tijdelijke afwijkingsmogelijkheid in geval van ziekte, vakantie of andere soorten verlof

Zoals toegelicht in paragraaf 2.1 wordt van de houder verwacht dat hij het personeelsbestand op zo'n manier vormgeeft dat het maximumpercentage in de basis niet wordt overschreden. Daarbij dient de houder ook rekening te houden met afwezigheid van de Nederlandssprekende beroepskracht(en) door ziekte, vakantie of een ander soort verlof.

Desondanks kan het, bijvoorbeeld door een samenloop van omstandigheden, in de praktijk voorkomen dat er geen Nederlandssprekende vervanger beschikbaar is, waardoor het percentage van ten hoogste 50 procent op die dag(en) wordt overschreden. In zo'n geval kan een beroep gedaan worden op de afwijkingsmogelijkheid.

Dit besluit stelt voorwaarden aan het gebruik van de afwijkingsmogelijkheid, onder meer om te voorkomen dat een afwijking een structureel karakter krijgt.¹⁰ Om eenduidigheid te betrachten is dit zoveel mogelijk in lijn met de afwijkingsmogelijkheid voor het toegewezen aantal vaste beroepskrachten (hierna: vgc) in het Besluit kwaliteit kinderopvang.¹¹ Hieronder worden de vier voorwaarden toegelicht. Deze voorwaarden zijn ook van toepassing op Nederlandssprekende beroepskrachten in opleiding en stagiairs, indien zij formatief ingezet kunnen worden. Aan alle vier de voorwaarden moet voldaan worden om gebruik te kunnen maken van de afwijkingsmogelijkheid.

¹⁰ Uit artikel 1.55, vijfde lid, van de wet, volgt de grondslag voor het vastleggen van nadere regels omtrent het overschrijden van het maximumpercentage in geval van ziekte, vakantie of andere soorten verlof.

¹¹ Staatsblad 2023, nr. 144

1. Ten eerste is bepaald dat de afwijkingsmogelijkheid alleen mag worden toegepast op een stam- of basisgroep, wanneer een Nederlandssprekende beroepskracht van de betreffende groep een aansluitende periode korter dan vier weken afwezig is. Een periode van vier weken biedt kindercentra ruimte om vervanging te regelen waardoor voorkomen wordt dat de regelgeving gaat knellen. Bij een langere aaneengesloten periode van afwezigheid, is het vanuit het doel van meertalige kinderopvang nodig om te zorgen voor structurele vervanging van de Nederlandssprekende beroepskracht. Zodra duidelijk is dat de beroepskracht langer dan vier weken afwezig is, moet de houder een andere Nederlandssprekende beroepskracht (structureel) inzetten.
2. Als tweede voorwaarde is bepaald dat de houder de andere Nederlandssprekende beroepskrachten moet hebben benaderd met de vraag of zij kunnen invallen in de periode dat de Nederlandssprekende beroepskracht afwezig is.¹² Uit deze tweede voorwaarde volgt dat de houder zich moet hebben ingespannen om de afwezige Nederlandssprekende beroepskracht te vervangen door een andere Nederlandssprekende beroepskracht. De andere Nederlandssprekende beroepskrachten zijn vrij zich niet beschikbaar te stellen wanneer zij door de houder benaderd worden, wanneer zij niet kunnen of willen invallen. Voor de momenten waarop een Nederlandssprekende beroepskracht is ingeroosterd als enige vaste beroepskracht voor bepaalde kinderen op een andere stamgroep, hoeft de houder deze beroepskracht niet te benaderen. Dit voorkomt dat het vgc en de afwijkingsvoorwaarden voor het percentage meertalige kinderopvang met elkaar conflicteren.¹³
3. Ten derde dient het kindercentrum te waarborgen dat het gemiddelde percentage van de openingstijd, waarin de Duitse, Engelse of Franse taal als voertaal wordt gebruikt, per kalenderjaar niet de 50 procent overschrijdt. Dit percentage wordt berekend over de stam- of basisgroep waar de beroepskracht afwezig is. De afwijkingsmogelijkheid is uitsluitend bedoeld voor de situatie dat het op een dag onverhoopt niet lukt om binnen het maximumpercentage te blijven. Het is aan een kindercentrum om erover na te denken op welke wijze het waarborgt dat het jaarlijks gemiddelde niet wordt overschreden en op welke wijze het kindercentrum dit aantoont richting een toezichthouder. Met het stellen van een voorwaarde op jaarbasis wordt voorkomen dat opstapelende afwezigheid van verschillende Nederlandssprekende beroepskrachten leidt tot een structurele overschrijding van het maximumpercentage per dag. Voor de aantoonbaarheid van deze voorwaarde kan gedacht worden aan het noteren van de data waarop gebruik is gemaakt van de afwijkingsmogelijkheid en op welke dag het percentage taalaanbod gecompenseerd is.
4. Ten vierde moet de houder, ook bij overschrijding van het maximumpercentage, handelen conform het pedagogisch beleidsplan. De houder dient derhalve in het pedagogisch beleidsplan te omschrijven hoe wordt omgegaan met vervanging van de Nederlandssprekende beroepskrachten op de meertalige groepen en hoe dit zich verhoudt tot de taalontwikkeling en de emotionele veiligheid en stabiliteit van de betreffende kinderen in de stam- of basisgroep. Aan deze voorwaarde van de afwijkingsmogelijkheid wordt slechts voldaan indien uit het pedagogisch beleidsplan blijkt dat deze aspecten gewaarborgd blijven, ondanks het feit dat er op een dag op een stam- of basisgroep een hoger percentage dan 50 procent van de openingstijd Duits, Engels of Frans wordt aangeboden.

2.3 Adviesrecht ouders op de wijze waarop meertalige kinderopvang wordt vormgegeven

Duidelijke communicatie richting ouders over het beleid ten aanzien van meertalige kinderopvang is van cruciaal belang. Het is aan het kindercentrum zelf om hier vorm aan te geven. In dit besluit worden geen eisen aan de communicatie verbonden. Houders zijn vrij om ervoor te kiezen de beleidsplannen naast het Nederlands ook beschikbaar te stellen in de andere aangeboden taal, bijvoorbeeld als een groot deel van de ouders of medewerkers een andere taalachtergrond heeft dan de Nederlandse taal.

Op grond van artikel 1.60, eerste lid, onder a, van de wet, stelt de houder de oudercommissie in de gelegenheid advies uit te brengen over elk voorgenomen besluit dat betrekking heeft op het pedagogisch beleid. Daar vallen de subonderdelen van onderdeel f uit dit besluit dus ook onder.

¹² Uit het pedagogisch beleidsplan (zie het derde lid, onderdeel f van de artikelen 3 en 12) volgt welke beroepskrachten benaderd kunnen worden. Dit kunnen bijvoorbeeld alle Nederlandssprekende beroepskrachten van de locatie zijn, of uit de invalpool van de betreffende locatie.

¹³ Indien een Nederlandssprekende beroepskracht is ingezet als een vaste beroepskracht voor betreffende kinderen op een andere stamgroep, kan deze beroepskracht niet invallen wanneer dit ten koste gaat van het vgc. Binnen de voorwaarden voor afwijking van het vgc, moet iemand namelijk afwezig zijn vanwege ziekte, vakantie of ander soort verlof. Het invallen voor een Nederlandssprekende beroepskracht valt daarmee niet binnen de voorwaarden voor de afwijkingsmogelijkheid van het vgc. Daarmee is deze beroepskracht op dat moment niet beschikbaar om in te vallen op de meertalige groep.

Hoofdstuk 3. Gevolgen

3.1 Gevolgen voor de uitvoering van toezicht en handhaving

In dit besluit wordt ruimte voor maatwerk geboden via de omschrijving van het meertalige aanbod in het pedagogisch beleidsplan. Daarbij dienen houders na te denken hoe die voorwaarden controleerbaar zijn voor de toezichthouder, op een manier die voor het betreffende kindercentrum de minste administratieve lasten met zich meebrengt. Dit geldt bijvoorbeeld voor het aantonen dat het percentage Duits, Engels of Frans in de basis op een stam- of basisgroep niet meer is dan 50 procent van de openingstijd per dag en – indien gebruik gemaakt wordt van de afwijkmogelijkheid – het gemiddelde percentage niet meer is dan 50 procent van de openingstijd per kalendermaand.

De toezichthouder beoordeelt op basis van het pedagogisch beleidsplan of het kindercentrum alle onderdelen die dit besluit eist (zie paragraaf 2.2.1) op een consistente manier heeft uitgewerkt. Ter illustratie: het is niet aan de toezichthouder om te beoordelen of de taalontwikkeling van kinderen in beide talen daadwerkelijk toeneemt; de toezichthouder controleert uitsluitend of de houder de beoogde taalontwikkeling in het beleidsplan heeft omschreven en of de opgenomen beschrijving in het pedagogisch beleidsplan wordt toegepast in de praktijk. Bij emotionele veiligheid en stabiliteit houdt de toezichthouder rekening met de kinderen op de betreffende locatie. De manier waarop emotionele veiligheid en stabiliteit geboden kan worden hangt immers samen met de achtergrond van de kinderen op de meertalige groep en hun taalvaardigheid in beide talen. In het pedagogisch beleidsplan kan een kindercentrum dergelijke overwegingen opnemen. Indien het pedagogisch beleidsplan de toezichthouder onvoldoende inzage biedt om dit te beoordelen, dan kan de toezichthouder aan de houder vragen dit nader te onderbouwen.

3.2 Regeldruk

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft het dossier niet geselecteerd voor een formeel advies, omdat de regeldrukgevolgen beperkt van omvang zijn en toereikend in beeld zijn gebracht.

Kindercentra hebben zelf de keuze of zij meertalige kinderopvang willen aanbieden of niet. Indien zij hiervoor kiezen, betekent dit dat hun pedagogisch beleidsplan hierop aangepast moet worden. Het onderhavige besluit heeft daarmee beperkte eenmalige gevolgen voor de regeldruk van kindercentra die meertalige kinderopvang willen aanbieden.

De regeldrukraming bestaat alleen uit directe gevolgen van regelgeving. De inschatting is dat de aanpassingen in het pedagogisch beleidsplan, het voorleggen van de wijzigingen aan de oudercommissie en het afstemmen met de medewerkers, eenmalig gemiddeld 4 uur per kindercentrum kost. De totale regeldrukkosten zijn afhankelijk van het aantal kindercentra dat meertalige kinderopvang gaat aanbieden. Dit is vooraf moeilijk in te schatten. In de berekening hieronder worden de regeldrukkosten weergegeven voor het scenario dat circa 5 procent van de kindercentra meertalige kinderopvang aanbiedt.

Aantal kindercentra met meertalige kinderopvang (% van het totaal)	Regeldrukkosten, op basis van een intern uurtarief van € 54.
850 (ca 5%)	€ 183.600

Doordat kindercentra de vrijheid krijgen hoe zij hier invulling aan geven, wordt geprobeerd de (ervaren) administratieve lasten te beperken. De evaluatie van de Wet Innovatie en Kwaliteit Kinderopvang¹⁴ heeft laten zien dat er nadelen zitten aan te gedetailleerde regelgeving. Om die reden legt dit besluit een belangrijke verantwoordelijkheid bij kindercentra om zelf invulling te geven aan de wijze waarop zij (aantoonbaar) voldoen aan de voorwaarden uit dit besluit. Een toezichthouder zal hierbij kijken naar de wijze waarop de houder zijn organisatie (interne kwaliteitsbeleid) heeft ingericht om te kunnen nagaan of de kwaliteit van de geboden kinderopvang daadwerkelijk is gewaarborgd. Om te zorgen voor voldoende duidelijkheid voor de houders en toezichthouders over het voldoen aan de regelgeving, is het van belang dat houders en toezichthouders met elkaar in gesprek gaan om hier een goede en werkbare balans in te vinden, waarmee de administratieve lasten zoveel als mogelijk worden beperkt.

3.3 Financiële gevolgen

Met de aanpassingen in dit besluit gaan geen budgettaire gevolgen voor het Rijk gepaard. Een

¹⁴ Kamerstukken II, 2021/22, 31 322, nr. 462

kindercentrum is niet verplicht om de kinderopvang meertalig aan te bieden. Een kindercentrum dat overgaat tot het aanbieden van meertalige kinderopvang ontvangt hiervoor geen extra financiële middelen van het Rijk. Afhankelijk van de manier waarop een kindercentrum meertalig aanbod vormgeeft, kunnen hier extra kosten mee gepaard gaan. Dit is bijvoorbeeld het geval indien houders beroepskrachten een opleiding laten volgen waarmee zij hun taalvaardigheid verbeteren of meer kennis opdoen van meertaligheid bij kinderen. Daarnaast kan een kindercentrum ervoor kiezen om alle documenten consequent te vertalen in beide talen en kunnen daar kosten mee gemoeid zijn. Deze zaken volgen niet uit de regelgeving en zijn eigen keuzes van kindercentra.

Hoofdstuk 4. Advies en consultatie

4.1 Opbrengst internetconsultatie

Het besluit heeft opengestaan voor internetconsultatie, van 2 juni 2023 tot en met 2 juli 2023. Er zijn 15 unieke reacties binnengekomen op deze internetconsultatie. De ontvangen reacties zijn onder andere afkomstig van brancheorganisaties, individuele kinderopvangorganisaties die tweetalige kinderopvang aanbieden en een GGD-toezichthouder.

De reacties hebben betrekking op de volgende onderwerpen:

- Percentage van ten hoogste 50 procent per maand bij gebruik afwijkmogelijkheid;
- Beperking tot de drie talen Duits, Engels of Frans;
- Taaleisen voor beroepskrachten op meertalige groepen en andere nadere voorwaarden;
- Relatie met de uitzondering om mede een andere taal als voertaal te hanteren indien de herkomst van de kinderen in specifieke omstandigheden daartoe noodzaakt;
- Percentage van ten hoogste 50 procent per dag voor de talen Duits, Engels en Frans;
- Persoonlijke opvattingen.

In de versie van het besluit die openstond voor internetconsultatie, was als voorwaarde van de afwijkmogelijkheid opgenomen dat een stam- of basisgroep het gemiddelde percentage van ten hoogste 50 procent, waarbij de Duitse, Engelse of Franse taal wordt aangeboden, op maandbasis niet mag overschrijden. Uit de internetconsultatie volgden hier diverse kritische reacties op. In de her-evaluatie van dit onderdeel zijn de praktische bezwaren en overwegingen omtrent de uitvoerbaarheid van deze voorwaarde meegenomen. Met de voorwaarde wordt voorkomen dat de afwijkmogelijkheid structureel dagelijks kan plaatsvinden door opstapeling van Nederlandssprekende beroepskrachten die met vakantie gaan, ziek zijn of verlof hebben. Echter, het is niet de bedoeling dat dit als knelpunt ervaren wordt in de praktijk doordat bijvoorbeeld op de laatste dag een Nederlandssprekende beroepskracht uitvalt vanwege ziekte. De her-evaluatie heeft geleid tot een wijziging van onderdeel c in de artikelen 9c en 18a. Bij gebruik van de afwijkmogelijkheid bedraagt het percentage waarin de Duitse, Engelse of Franse taal als voertaal worden gebruikt, ten opzichte van de openingstijd van de stam- of basisgroep per kalenderjaar, gemiddeld niet meer dan vijftig procent. Hiermee wordt in acht genomen dat de meertalige beroepskrachten een vergelijkbaar aantal uren verlof en vakantie hebben op jaarbasis. Daarnaast heeft de houder een langere periode tot zijn beschikking om de uren Nederlands te compenseren wegens ziekte van een Nederlandssprekende beroepskracht. Hiermee wordt beoogd om druk op de andere Nederlandssprekende beroepskrachten te voorkomen. Naar verwachting levert het compenseren van het percentage op jaarbasis voor de houder dan minder moeilijkheden op en blijft geborgd dat de afwijkmogelijkheid er niet toe kan leiden dat het percentage structureel op meer dan 50 procent uitkomt.

De overige onderwerpen vormen geen onderdeel van dit besluit en daarom gaat deze toelichting hier niet op in. In de memorie van toelichting op het wetsvoorstel is ingegaan op de keuze voor een maximumpercentage van 50 procent per dag en de beperking tot de drie talen.¹⁵

De reacties met betrekking op de taaleisen voor meertalige beroepskrachten worden meegenomen bij de uitwerking in lagere regelgeving. Op reacties over de uitzondering om mede een andere taal als voertaal te hanteren indien de herkomst van de kinderen in specifieke omstandigheden daartoe noodzaakt (artikel 1.55, tweede lid, van de wet) wordt niet afzonderlijk ingegaan, aangezien dit niet binnen de kaders van dit besluit valt.

4.2 Opbrengst uitvoeringstoetsen

Aan GGD GHOR Nederland (GGD GHOR), Inspectie van het onderwijs (Ivho) en Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) is gevraagd de uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en effecten van het wetsvoorstel te beoordelen.

¹⁵ Kamerstukken II 2022/23, 36 393, nr. 3

De GGD GHOR vraagt aandacht voor de twee momenten in het jaar waarop itemlijsten voor toezicht worden aangepast aan veranderende regelgeving. In haar reactie, heeft de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid kenbaar gemaakt dat zij over het algemeen aansluit op de vaste verandermomenten van het jaar. Echter, door het aflopen van het experiment meertalige dagopvang moet er voor 1 februari 2024 een structurele regeling geïnitieerd zijn. Dit besluit treedt gelijktijdig in werking met het wetsvoorstel waarin deze structurele regeling wordt gerealiseerd. Er zal eind 2023 contact gezocht worden met de GGD GHOR hoe hiermee het beste omgegaan kan worden bij de aanpassing van de itemlijsten.

De VNG wijst op de gedetailleerdheid van het voorstel, waardoor er sprake lijkt van overregulering. Waar eerst regelgeving zag op kwaliteitseisen, ziet het nu ook al op de uitzonderingen. Dit werkt in de uitvoering beperkend omdat er niet voor alle kwaliteitseisen uitzondering geregeld zijn, waar ze soms wel nodig zouden zijn. Als reactie op de VNG, wordt aangegeven dat deze uitzonderingsmogelijkheid juist bedoeld is om knelpunten vanuit de praktijk voor meertalige kinderopvang te voorkomen. De opzet van de afwijkmogelijkheid voor het percentage meertalige kinderopvang komt overeen met de afwijkmogelijkheid voor het vaste gezichtencriterium. Beide afwijkmogelijkheden zijn geïntroduceerd om onnodige sluiting van groepen te voorkomen. Uiteraard kunnen toekomstige wijzigingen op de manier waarop kwaliteitseisen worden vormgegeven in de regelgeving ook betrekking hebben op de manier waarop de eisen aan meertalige kinderopvang in de toekomst worden vormgegeven. Op dit moment is dat nog niet aan de orde.

Volgens de VNG dragen niet alle toevoegingen aan het pedagogisch beleidsplan bij aan de kwaliteit en is het moeilijk voor de GGD om hier toezicht op te kunnen houden. Er ontstaat volgens hen een onjuiste dubbeling met artikel 2 en er wordt niet ingegaan op de wisselwerking tussen verschillende meertalige stam- en basisgroepen omtrent de emotionele veiligheid. De toelichting is op diverse punten aangepast om te verduidelijken dat de emotionele veiligheid en stabiliteit in een meertalige context op een andere manier gewaarborgd dient te worden dan in een volledig Nederlandse context.

De toelichting is ook verduidelijkt waar het gaat over het schrappen van het begrip 'beroepskrachten meertalige buitenschoolse opvang' (onderdeel D). Het klopt niet dat het haakje om in de Regeling Wet kinderopvang specifieke opleidingseisen te stellen aan beroepskrachten meertalige kinderopvang verdwijnt. Het stellen van opleidingseisen aan deze groep beroepskrachten valt binnen de grondslag van beroepskrachten. Dit is ook in de nieuwe definitie van meertalige beroepskrachten in de wet aangegeven.

Tevens had de VNG een opmerking over het begrip personeelsbestand. Ter verduidelijking is de toelichting hierop aangepast.

In reactie op de vragen van VNG met betrekking tot de wijze van toezicht, wordt aangegeven dat de GGD niet wordt gevraagd de gekozen methode van meertaligheid te beoordelen, of te controleren welke taalontwikkeling kinderen doormaken. De toezichthouder beoordeelt of de wijze waarop meertalige kinderopvang wordt vormgegeven duidelijk en volledig beschreven is in het pedagogisch beleidsplan en of het beleid consistent is. Hoe gedetailleerd dit wordt opgeschreven en welke onderdelen hierin terugkomen zal per kindercentrum verschillen. Van belang is dat de houder goed heeft nagedacht over het meertalige aanbod en dat dit op een verantwoorde manier wordt aangeboden.

Naast bovengenoemde beschrijving in het pedagogisch beleidsplan, is het van belang dat de toezichthouder beziet of de beschrijving van beleidsplan overeenkomt met de praktijk. Dit geldt ook in de situaties waarin sprake is van vervanging, waardoor er tijdelijk een ander percentage Duits, Engels of Frans wordt aangeboden dan onder normale omstandigheden het geval is. In het beleidsplan wordt een bepaald percentage van de dagelijkse openingstijd meertalige kinderopvang 'beloofd'. Op het moment dat het aangeboden percentage op sommige dagen hoger of lager is, zal dit ook uit het beleidsplan moeten volgen. Ook hierbij is niet op voorhand te zeggen hoe gedetailleerd dit uitgewerkt wordt en welke onderdelen hierin terugkomen. Het kan voorkomen dat door vervanging, het gemiddelde percentage meertalige kinderopvang in een bepaalde periode hoger of lager uitvalt dan het percentage per dag. Dat is geen probleem, zolang het pedagogisch beleidsplan hier aandacht aan besteedt en het gemiddelde percentage op jaarbasis niet meer bedraagt dan 50 procent van de openingstijd van de stam- of basisgroep.

De opmerkingen die de IvHO heeft gemaakt, zijn zoveel mogelijk verwerkt in deze toelichting. Ten aanzien van het adviesrecht van oudercommissies adviseert de IvHO om meer nadruk te leggen op de verantwoordelijkheid van de houder: die moet de oudercommissie in de gelegenheid stellen om advies te geven over voorgenomen wijzigingen van het pedagogisch beleid. Dit is verwerkt in paragraaf 2.3.

De IvHO merkt een discrepantie op tussen de definitie van meertalige kinderopvang in de Wet

kinderopvang en het voorliggende besluit. In de wet wordt niet gespecificeerd dat het percentage van ten hoogste 50 procent van de openingstijd per dag geldt per stam- of basisgroep. In het besluit gebeurt dit wel. Dit is een bewuste keuze van de wetgever. Het besluit is een nadere concretisering van de wet en bovendien worden de begrippen stam- en basisgroep niet op het niveau van de wet, maar van het besluit gedefinieerd. In de Wet kinderopvang komen ze niet voor. Door in het pedagogisch beleidsplan te bepalen hoe op groepsniveau het maximumpercentage gewaarborgd wordt, kan het wettelijke maximumpercentage van 50 procent per kindercentrum niet overschreden worden. Dit doet niets af aan het feit dat het maximumpercentage, bedoeld in artikel 1.55, derde lid, van de Wet kinderopvang, wordt berekend per stamgroep of basisgroep.

Als derde punt vraagt de IvH om verduidelijking of beroepskrachten in opleiding of stagiairs ook beroepskracht meertalige kinderopvang kunnen zijn. In de toelichting is verduidelijkt dat dit mogelijk is, mits zij formatief ingezet worden. Dit volgt uit de reguliere eisen over formatieve inzet. Wanneer een beroepskracht in opleiding volgens de voorwaarden opgenomen in de Cao kinderopvang en de nadere regels gesteld bij artikel 9 en 9c van de Regeling Wet kinderopvang meegeteld kan worden in het beroepskracht-kind ratio, dan kan deze persoon ook als beroepskracht meertalige kinderopvang ingezet worden, mits de beroepskracht voldoet aan de betreffende taaleisen. Deze taaleisen worden uitgewerkt in de Regeling Wet kinderopvang.

Hoofdstuk 5. Resultaten voorhangprocedure

Een ontwerp van dit besluit is op 13 september 2023¹⁶ aangeboden aan de Eerste en Tweede Kamer voor de op grond van artikel 3.4 van de Wet kinderopvang voorgeschreven voorhangprocedure van vier weken. De Eerste Kamer heeft geen vragen gesteld over dit ontwerpbesluit. De Tweede Kamer heeft het ontwerpbesluit behandeld tijdens het wetgevingsoverleg over het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet kinderopvang in verband met een structurele regeling voor meertalige dagopvang,¹⁷ op 16 oktober 2023.

In het wetgevingsoverleg heeft de VVD gevraagd naar de administratieve lasten en het toezicht die voortvloeien uit de voorwaarden aan de tijdelijke afwijkmogelijkheid. Er moet ook toezicht gehouden worden op die voorwaarden en kindercentra moeten daar ook administratie over bijhouden. De VVD riep de minister op om die voorwaarden in overleg met de sector goed te bepalen en ook te evalueren.

De minister heeft toegelicht dat de afwijkmogelijkheid juist is opgenomen op verzoek van de sector. Dit omdat strikt vasthouden aan ten hoogste 50 procent Duits, Engels of Frans per dag veel zwaarder en moeilijker zou zijn voor de sector. De sector wilde zelf wat meer flexibiliteit, om af te kunnen wijken als medewerkers ziek of met vakantie zijn. Dat brengt weliswaar iets meer administratieve lasten met zich mee, maar het belang om die flexibiliteit te bieden weegt zwaarder. Een overweging hierbij is dat de kindercentra toch al roosters hebben. Daarmee kan, in principe zonder veel extra administratieve lasten, worden bijgehouden welke beroepskracht welke taal heeft gesproken op een dag. Deze vragen hebben niet geleid tot aanpassing van het ontwerpbesluit.

Hoofdstuk 6. Inwerkingtreding

Dit ontwerpbesluit treedt gelijktijdig in werking met het wetsvoorstel tot Wijziging van de Wet kinderopvang in verband met een structurele regeling voor meertalige dagopvang.¹⁸ Dit gebeurt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Inwerkingtreding moet uiterlijk plaatsvinden op 1 februari 2024, om te voorkomen dat deelnemers aan het experiment meertalige dagopvang tijdelijk geen meertalige kinderopvang mogen bieden. Tot die datum kan het experiment worden voortgezet, op basis van artikel 10, tweede lid, van het Tijdelijk besluit experiment meertalige dagopvang.

II. Artikelsgewijze toelichting

Artikel I (Wijziging Besluit kwaliteit kinderopvang)

Onderdelen A en C (artikelen 3 en 12)

De artikelen 3 (dagopvang) en 12 (buitenschoolse opvang) van het besluit betreffen het pedagogisch beleidsplan. Aan het derde lid van beide artikelen is met artikel I, onderdelen A en C, een onderdeel 'f' toegevoegd. Dit onderdeel f voorziet erin dat het pedagogisch beleidsplan een concrete beschrijving

¹⁶ Kamerstukken II 2022/23, 36 393, nr. 6.

¹⁷ Kamerstukken II 2022/23, 36 393, nr. 2.

¹⁸ Kamerstukken II 2022/23, 36 393, nr. 3.

bevat van de wijze waarop meertalige kinderopvang, bedoeld in artikel 1.55, derde lid, van de wet, in het kindercentrum wordt vormgegeven. De subonderdelen 1, 2 en 3 schrijven voor wat de houder in ieder geval dient op te nemen in het pedagogisch beleidsplan.

Het eerste subonderdeel schrijft voor dat de houder het percentage van de openingstijd dat de Duitse, Engelse of Franse en de Nederlandse taal wordt gebruikt als voertaal op een stam- of basisgroep opneemt en de wijze waarop invulling wordt gegeven aan die percentages. Hiermee wordt bedoeld dat de houder vastlegt wat de verhouding is tussen de gesproken vreemde en Nederlandse taal en hoe dit in de praktijk wordt vormgegeven per stam- of basisgroep. De houder kan zelf invulling geven aan het percentage kinderopvang in de Duitse, Engelse of Franse taal tot een maximum van 50 procent van de openingstijd per dag. Uit artikel 1.55, derde lid, van de wet volgt dat slechts een van deze drie vreemde talen in combinatie met een Nederlandse voertaal kan worden aangeboden. Daarom wordt in subonderdeel 1 gebruik gemaakt van het woord 'of' in de opsomming van de drie vreemde talen. Wel kan op grond van artikel 1.55, eerste lid, van de wet, daar waar naast de Nederlandse taal, de Friese taal of een streektaal in levend gebruik is, de Friese taal of de streektaal mede naast het Nederlands als voertaal worden gebruikt. Dit heeft geen invloed op het percentage Duits, Engels of Frans.

Het eerste subonderdeel schrijft daarnaast voor dat de houder ook vastlegt hoe de verhouding tussen de talen bijdraagt aan de beoogde taalontwikkeling van de kinderen binnen het kindercentrum. Het kindercentrum geeft hierbij aan hoe het meertalige aanbod aansluit op de taalverwerving die door het kindercentrum voor de kinderen wordt nagestreefd. Dit is nader uitgewerkt in paragraaf 2.2.1.

Het tweede subonderdeel heeft betrekking op het waarborgen van emotionele veiligheid van en stabiliteit voor de betreffende kinderen. Hoe de houder zorg draagt voor het bieden van emotionele veiligheid is uitgewerkt voor dagopvang in artikel 2, aanhef en onderdeel a, en voor buitenschoolse opvang in artikel 11, aanhef en onderdeel a, van het Besluit kwaliteit kinderopvang. De uitwerking van stabiliteit is uiteengezet in artikelen 9 (dagopvang) en 18 (buitenschoolse opvang) van het Besluit kwaliteit kinderopvang. De houder moet in het pedagogisch beleidsplan bepalen hoe wordt omgegaan met het borgen van bovenstaande voorwaarden in het geval meertalige kinderopvang wordt aangeboden, waarbij kinderen worden opgevangen door zowel Nederlands- als Duits-, Engels- of Franssprekende beroepskrachten op de kinderopvang. De houder moet ook vastleggen hoe bovenstaande voorwaarden worden geborgd indien gebruik wordt gemaakt van de tijdelijke afwijkingsmogelijkheid voor ziekte, vakantie of andere soorten verlof en er slechts beroepskrachten aanwezig zijn van één taal.

Het derde subonderdeel voorziet erin dat de houder moet beschrijven hoe deze het personeelsbestand vormgeeft en hoe de vervanging is geregeld bij afwezigheid. De houder moet beschrijven hoe gezorgd wordt dat het personeelsbestand aansluit op de

gekozen verhouding tussen de talen. Met andere woorden, wanneer het meertalige kindercentrum 60 procent Nederlands aanbiedt en 40 procent in de Duits, Engelse of Franse taal, dan geeft de houder in het pedagogisch beleidsplan aan hoe het personeelsbestand wordt ingericht om hierop aan te sluiten. Daarnaast legt de houder in het pedagogisch beleidsplan de processtappen vast die gevolgd worden indien vervanging plaatsvindt.

Onderdelen B en E (artikelen 9c en 18a)

Artikel 1, onderdelen B en E, voegen de nieuwe artikelen 9c en 18a in het besluit. Deze artikelen zijn een uitwerking van artikel 1.55, vijfde lid, van de wet en bevatten de voorwaarden voor het gebruik van de tijdelijke afwijkingsmogelijkheid waaronder per dag meer dan 50 procent van de openingstijd Duits-, Engels- of Franstalige kinderopvang mag worden aangeboden. Dat betekent dat de houder dan tijdelijk een andere beroepskracht kan inzetten in plaats van een Nederlandssprekende beroepskracht. De voorwaarden zijn dat: (1) de Nederlandssprekende beroepskracht, beroepskracht in opleiding of stagiair voor een aansluitende periode korter dan vier weken afwezig is in verband met ziekte, vakantie of andere soorten verlof, (2) de houder de andere Nederlandssprekende beroepskrachten, beroepskrachten in opleiding of stagiaires heeft benaderd ter vervanging, zonder resultaat, of in het geval van dagopvang, de andere Nederlandssprekende beroepskrachten ingeroosterd zijn als vaste beroepskracht op een andere stamgroep, (3) het gemiddelde percentage van de openingstijd van de stam- of basisgroep, waarin de Duitse, Engelse of Franse taal als voertaal wordt gebruikt, per kalenderjaar niet meer dan vijftig procent bedraagt; en (4) artikel 3 of 12, derde lid, onderdeel f, subonderdeel 3°, in acht is genomen door uitvoering te geven aan hetgeen de houder op grond van artikel 3, derde lid, onderdeel f, heeft opgenomen in het pedagogisch beleidsplan. Deze voorwaarden zijn cumulatief en nader toegelicht in paragraaf 2.2.2.

In het tweede lid van artikelen 9c en 18a is gespecificeerd dat de afwijkingsmogelijkheid ook betrek-



king heeft op beroepskrachten in opleiding en stagiairs, indien deze persoon voldoet aan de regels die gesteld zijn op grond van artikel 7, negende lid (dagopvang) of artikel 16, achtste lid (buitenschoolse opvang), van het Besluit. In deze artikelen is geregeld dat bij ministeriële regeling nadere regels gesteld worden met betrekking tot de inzet van beroepskrachten in opleiding en stagiairs. De uitwerking hiervan vindt plaats in artikelen 9 (dagopvang) en 9c (buitenschoolse opvang) van de Regeling Wet kinderopvang. Artikelen 9 en 9c van de Regeling Wet kinderopvang voorzien dat de inzet van beroepskrachten in opleiding en stagiairs geschiedt overeenkomstig de voorwaarden opgenomen in de meest recent aangevallen collectieve arbeidsovereenkomst Kinderopvang, met dien verstande dat gedurende de dagopvang maximaal de helft van het totaal minimaal aantal op het kindercentrum in te zetten beroepskrachten bestaat uit beroepskrachten in opleiding of stagiairs, waarbij het aantal in te zetten stagiairs maximaal een derde deel van het totaal aantal in te zetten beroepskrachten bedraagt.

Onderdeel D (artikel 15)

Op grond van artikel 1.50, tweede lid, onderdeel b, van de wet, worden de opleidingseisen en scholingseisen vastgesteld voor alle beroepskrachten, dus ook voor beroepskrachten meertalige kinderopvang. Daarom wordt met artikel I, onderdeel C, in artikel 15, eerste en tweede lid, niet langer gesproken over beroepskrachten en beroepskrachten meertalige buitenschoolse opvang, maar over beroepskrachten.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,