

Vergaderjaar 2022–2023

36 393

Wijziging van de Wet kinderopvang in verband met een structurele regeling voor meertalige dagopvang

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

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.²

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

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Memorie van toelichting, paragraaf 2.1.3.

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.³

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.⁴ 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.⁵ Deze talen sluiten aan op het tweetalig onderwijs in het bekostigde primaire onderwijs.⁶ Het experiment eindigt uiterlijk 1 februari 2024. Op dat moment moet dit wetsvoorstel tot wet zijn verheven en in werking zijn getreden.⁷

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.⁸

De regering heeft deze bevinding overgenomen en wijst in de toelichting op de voordelen van meertalige dagopvang.⁹ 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.¹⁰ De regering heeft daarop besloten meertalige dagopvang structureel mogelijk te maken en het experiment te codificeren met als aanpassing dat het meertalige

³ Memorie van toelichting, paragraaf 2.1.3 en 2.1.7.

⁴ Artikel 1.55, derde lid, Wko.

⁵ Artikel 2 Tijdelijk besluit experiment meertalige dagopvang.

⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 2.1.5.

⁷ 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.

⁸ Universiteit van Amsterdam en Mind, «Meertaligheid in dagopvang. Een onderzoek naar de effecten van het gebruik van twee talen in de kinderopvang», 2022.

⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 2.1.2.

¹⁰ Memorie van toelichting, paragraaf 2.1.3.

aanbod nu maximaal vijftig procent van de openingstijd per dag kan beslaan.¹¹

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.¹² Naast de mogelijkheid van meertalige buitenschoolse opvang¹³ kan in de kinderopvang een andere voertaal worden gebruikt als de herkomst van de kinderen in specifieke omstandigheden daarom vraagt, de zogenoemde «anderstalige kinderopvang».¹⁴ 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.¹⁵ 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.¹⁶ 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.^{17 18}

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 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.

¹¹ Kamerstukken II 2021/22, 31 322, nr. 440.

¹² Artikel 1.55, eerste lid, Wko.

¹³ Artikel 1.55, tweede lid, Wko.

¹⁴ Artikel 1.55, derde lid, Wko.

¹⁵ Kamerstukken II 2022/23, 31 322, nr. 483 en Besluit Kwaliteit Kinderopvang.

¹⁶ Artikel 1.55, tweede lid, Wko.

¹⁷ Universiteit van Amsterdam en Mind, «Meertaligheid in dagopvang». Een onderzoek naar de effecten van het gebruik van twee talen in de kinderopvang», 2022.

¹⁸ Kamerstukken II 2022/23, 31 322, nr. 483.

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.¹⁹ 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 taaleis 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 klemt om meerdere redenen.

¹⁹ 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.

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 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 dat 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 ontzeggen, 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