

Reactie van gemeente Amsterdam en GGD Amsterdam op het voorstel voor het Tijdelijk besluit experiment meertalige dagopvang en meertalig peuterspeelzaalwerk

In Amsterdam is een duidelijke markt voor meertalige dagopvang. Wij vinden het belangrijk dat meertalig aanbod van hoge kwaliteit is. Een wettelijke basis draagt hieraan bij. Dat maakt het immers mogelijk kwaliteitseisen te stellen en hierop toezicht te houden. Het voorstel voor het Tijdelijk besluit experiment meertalige dagopvang en meertalig peuterspeelzaalwerk is een belangrijke stap op weg naar een verantwoord meertalig aanbod. Wij kunnen ons daarbij goed vinden in de doelstelling van het experiment. Wij zijn dan ook voorstander van het experiment en blij met het ontwerpbesluit. Wij doen daarbij wel enkele aanbevelingen.

De belangrijkste aanbevelingen zijn de volgende:

- 1) Stel eisen aan de kwaliteit van de meertalige opvang;
- 2) Borg binnen het experiment de afstemming met de GGD en de gemeente en geef deze een heldere rol in het toezicht op de meertalige opvang;
- 3) Selecteer voor het experiment kindercentra op basis van kwaliteit, omvang, variatie in aanbod en kenmerken van de op te vangen kinderen;
- 4) Besteed expliciet aandacht aan de verhouding tussen meertalige opvang en voorschoolse educatie;
- 5) Besteed aandacht aan de overeenkomsten en verschillen tussen meertalige opvang en meertalig onderwijs en onderzoek of en hoe gebruik kan worden gemaakt van de beschikbare expertise.

Hieronder worden deze aanbevelingen toegelicht.

1) Stel eisen aan de kwaliteit van de meertalige opvang

In het huidige ontwerpbesluit worden eisen gesteld aan de aanvraag voor deelname aan het experiment. Er worden echter geen eisen gesteld aan de kwaliteit van de meertalige opvang: de norm dat de opvang voor ten hoogste vijftig procent van de openingstijd van het kindercentrum per jaar in het Duits, Engels of Frans mag worden verzorgd, is nu opgenomen in de definitiebepalingen. Bovendien worden wel eisen gesteld aan de aanvraag, maar niet aan de uitvoering in de praktijk. De (aanvraag-)eisen die worden gesteld, zijn verder weinig inhoudelijk. Er staat bijvoorbeeld wel dat er een aangepast pedagogisch beleidsplan moet zijn waaruit blijkt op welke wijze meertalige opvang wordt vormgegeven, maar er worden geen eisen gesteld aan *hoe* dat aanbod eruit moet zien of tot *welk resultaat* dit dient te leiden.

Het stellen van kwaliteitseisen is noodzakelijk voor het onderzoek naar de resultaten van de meertalige opvang. Indien teveel variabelen mogelijk zijn, kan geen zinvolle uitspraak worden gedaan over de voorwaarden die aan meertalig aanbod moeten worden gesteld met het oog op de taalontwikkeling. Het stellen van inhoudelijke kwaliteitseisen is ook belangrijk omdat in de praktijk nog onvoldoende is uitgekristalliseerd hoe een verantwoord meertalig opvangaanbod er verder uitziet. Het gaat immers om de ontwikkeling van een innovatieve vorm van kinderopvang. Daarnaast zijn kwaliteitseisen belangrijk om ervaring op te doen met toezicht op en de handhaving van deze kwaliteitseisen.

Wij adviseren om in ieder geval eisen te stellen aan de beroepskwalificatie van de beroepskrachten die gedurende het experiment worden ingezet en aan (de uitvoering van) het pedagogisch beleidsplan.

Met betrekking tot het stellen van een maximum aan het opvangaanbod in een andere dan de Nederlandse taal, verzoeken wij u om bij de formulering van een kwaliteitseis in overweging te nemen dat de norm (50% per jaar) nu zeer ruim is. Bovendien wordt daarbij geen rekening gehouden met het meertalig aanbod dat de afzonderlijke kinderen ontvangen, de taalontvangst van het kind. Kinderen in de opvang komen immers op verschillende dagen en ontvangen een verschillend aantal uren opvang. Stel dat de houder kiest om op maandag en dinsdag Engelstalige opvang aan te bieden en op woensdag, donderdag en vrijdag opvang in het Nederlands. Er wordt dan voldaan aan de bepaling dat maximaal 50% in het Duits, Engels of Frans mag worden aangeboden. De kinderen die alleen op maandag en dinsdag komen, ontvangen in dit geval echter 100% Engelstalige opvang. Een nadere eis of doelvoorschrift om dergelijke ongewenste gevolgen van keuzes in de invulling van het aanbod te voorkomen, lijkt nu te ontbreken in het besluit.

Als laatste verzoeken wij u om - zolang in de reguliere regelgeving duidelijke regels aan de registratie van aanwezig personeel en kinderen ontbreken - eisen te stellen aan de aantoonbaarheid van de invulling van het maximale aanbod, bijvoorbeeld via roosters. Dit is van belang voor een goede beoordeling van de omvang van het aanbod en de vaststelling van de gevolgen voor de taalontwikkeling.

2) Borg binnen het experiment de afstemming met de GGD en de gemeente en geef deze een heldere rol in het toezicht op de meertalige opvang

De verhouding tussen het regulier toezicht en het landelijk experiment is nog niet op alle punten duidelijk. In de toelichting op het ontwerpbesluit staat dat het de bedoeling is dat de GGD gedurende het experiment toezicht houdt op enkele voorwaarden voor meertalige opvang. In het ontwerpbesluit ontbreekt daarvoor echter een wettelijke basis. Ook is onduidelijkheid over de (handhavende) bevoegdheid van de gemeente. Wat is de verhouding tussen de beoordeling van de Minister met betrekking tot afwijkingen van de aanvraag en de rol van de gemeente, om vanuit het gemeentelijk handhavingsbeleid in te grijpen op constatering van onvoldoende kwaliteit?

Een aandachtspunt hierbij is dat het ontwerpbesluit onvoldoende waarborgt dat GGD en gemeente op de hoogte zijn van de inhoud van de aanvraag en de besluitvorming door de Minister over deelname en evaluatie. Aanvragen, beoordeling van aanvragen, verplichtingen tijdens en beëindiging van deelname lopen alle via de Minister en de beoordelingscommissie, waarbij het informeren van GGD en gemeente niet is geregeld.

Allereerst willen wij u vragen om de relatie tussen deelname aan het experiment en naleving van de (overige) kwaliteitseisen te verduidelijken. Wij vinden het van belang dat zowel bij de selectie

van de deelnemers als bij de voortgang van het experiment, rekening wordt gehouden met overtredingen, het risicoprofiel en lopende handhaving met betrekking tot een organisatie. De gemeente en de GGD zouden hierover om advies kunnen worden gevraagd. Het is nu onduidelijk of wordt voorkomen dat meertalige opvang wordt aangeboden door organisaties die onvoldoende kwaliteit leveren.

Ook na de start van het experiment is het nodig dat GGD en gemeentebestuur volledig op de hoogte zijn van alle aanvragen, meldingen en besluiten in het kader van het experiment. Deze zijn immers relevant voor gemeentelijk toezicht en handhaving. Want als de GGD onvoldoende is geïnformeerd, kan de GGD niet beoordelen of hetgeen de Minister op basis van de aanvraag heeft toegestaan als experiment, ook hetgeen is waar in de praktijk uitvoering aan wordt gegeven. Het is goed om te voorzien in een afstemmingsregeling of om in ieder geval duidelijke afspraken te maken met betrekking tot met elkaar samenlopende en mogelijk conflicterende bevoegdheden.

3) Selecteer voor het experiment kindercentra op basis van kwaliteit, omvang, variatie in aanbod en kenmerken van de op te vangen kinderen

Om te borgen dat het experiment zodanig wordt vormgegeven dat dit kan leiden tot conclusies over voorwaarden en gevolgen van meertalige opvang voor de (taal)ontwikkeling van kinderen, is het van belang dat deelnemers op basis van inhoudelijke criteria worden geselecteerd. Aan de hand van (verschillen in) omvang en inhoud van het meertalig aanbod, kwaliteit van de aanbieders en kenmerken van de op te vangen kinderen (uren opvang, thuistaal, taalachterstand), dient vooraf een bewuste selectie te worden gemaakt. De aanvraag- en selectieprocedure in het ontwerpbesluit biedt hier op zich goede mogelijkheden voor. Vooralsnog lijken er – door de uitwerking in de toelichting – toch weinig aandacht en mogelijkheden te zijn voor een bewuste selectie. Uit de toelichting op de selectieprocedure blijkt dat potentiële deelnemers aan *alle* selectiecriteria moeten voldoen. Daarna wordt geselecteerd op het tijdstip van binnenkomst van de aanvraag. Hierdoor is onvoldoende gewaarborgd dat er verschil is in het meertalig aanbod en in andere kenmerken die van invloed zijn op de taalontwikkeling.

4) Besteed expliciet aandacht aan de verhouding tussen meertalige opvang en voorschoolse educatie

Zowel bij dagopvang als bij peuterspeelzaalwerk kan voorschoolse educatie worden aangeboden. In het ontwerpbesluit is nu onvoldoende duidelijk hoe meertalige opvang zich verhoudt tot het aanbieden van voorschoolse educatie. Bij meertalig aanbod aan zogenaamde doelgroepkinderen, die in aanmerking komen voor voorschoolse educatie, is het naar onze mening zeker nodig om aanvullende voorwaarden en eisen te stellen, met het oog op voldoende verwerving van de Nederlandse taal. Dit kan op verschillende manieren: bijvoorbeeld een ondergrens aan het (totaal) aantal uren opvang per kind en/of geen meertalig aanbod tijdens de uren voorschoolse educatie. In dat geval moet dan wel per kind aan het verplichte aantal uren voorschoolse educatie worden voldaan.

5) Besteed aandacht aan de overeenkomsten en verschillen tussen meertalige opvang en meertalig onderwijs en zorg dat gebruik kan worden gemaakt van de beschikbare expertise

Met betrekking tot het meertalig aanbod is nu bepaald dat dit maximaal 50% in Duits, Engels of Frans mag zijn. Hiermee is aangesloten bij de lopende pilot met meertalig onderwijs in het primair onderwijs. Het is echter goed om te bedenken dat meertalige kinderopvang op een aantal punten duidelijk verschilt van meertalig onderwijs. Wij noemen allereerst het verschil in *taalontvangst* per kind. Waar bij klassikaal onderwijs de taalontvangst per kind gelijk is aan het taalaanbod, zijn bij

gelijk aanbod in de kinderopvang, grote verschillen in de taalontvangst per kind. Kinderen komen immers meer of minder uren naar de opvang en komen daarbij ook op verschillende dagen.

Ook gaat het nu niet om meertalig *onderwijs*, maar om *kinderopvang* in (deels) een andere taal. Daarvoor zijn in tegenstelling tot het onderwijs, geen lesmethoden beschikbaar. Beschikt de sector over voldoende expertise om meertalige kinderopvang zelf in te richten of is het wenselijk om ondersteuning te bieden bij de ontwikkeling van een kwalitatief goed aanbod?

Ook de inhoud van het *toezicht* op de kinderopvang verschilt van het toezicht op het onderwijs. Is het gezien de inhoud van het toezicht op meertalige kinderopvang, voor de toezichthouder praktisch mogelijk om dit ook in het Duits, Engels en Frans uit te oefenen? Geldt dit voor alle talen hetzelfde?

Vanwege het belang van een kwalitatief goed meertalig opvangaanbod, zouden wij graag zien dat wordt onderzocht op welke wijze de kinderopvangsector gebruik kan maken van en kan aansluiten bij de ervaring en expertise die met meertalig primair onderwijs is opgedaan.

Uiteraard zijn wij bereid om onze aanbevelingen desgewenst nader toe te lichten.

Namens de afdeling Onderwijs, team VVE en Kinderopvang van de gemeente Amsterdam en het team Hygiëne & Inspectie van de GGD Amsterdam,



Anita Blom
Coördinator Kinderopvang