

Memorie van toelichting bij Voorstel van wet tot wijziging van de Wet kinderopvang in verband met een structurele regeling voor meertalige dagopvang

I. Algemeen deel

1 Inleiding

Gedurende vier jaar heeft een experiment plaatsgevonden naar het aanbieden van meertalige dagopvang.¹ In het experiment werd dagopvang 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 opvang 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.² Dit wetsvoorstel voorziet hierin.

In deze toelichting worden in hoofdstuk 2 eerst de hoofdlijnen van het voorstel voor meertalige opvang 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 wetwijziging (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 opvang

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, een andere taal als voertaal te bezigen in dien 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 opvang' geïntroduceerd. Dit omvat zowel meertalige buitenschoolse opvang als meertalige dagopvang. De mogelijkheid om in een kindercentrum een andere voertaal te gebruiken indien de

¹ Kamerstukken II, 2014/15, 31322, nr. 276; Kamerstukken II, 2016/17, 31322, nr. 322.

² Kamerstukken II, 2021/22, 31322, nr. 439; Kamerstukken II, 2021/22, 31322, nr. 440.

herkomst van kinderen in specifieke omstandigheden daartoe noodzaakt blijft bestaan, naast meertalige opvang.

2.1.2 Aanleiding

In 2015 is besloten om meertalige buitenschoolse opvang wettelijk mogelijk te maken³ en zo aan te sluiten bij ontwikkelingen in het primair onderwijs (vroeg vreemdetalenonderwijs). In 2016 is dit dan ook in werking getreden.⁴ 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 en dat het taalniveau van de Engelssprekende pedagogisch medewerkers minstens B2 was. Niveau B2 is een niveaubepaling van het Europees Referentiekader voor 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 opvang 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.⁵

2.1.3 Probleembeschrijving en doel

Het doel 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 opvang. 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

³ Kamerstukken II, 2014/15, 31 322, nr. 276.

⁴ Opvang voor kinderen in de leeftijd van het primair onderwijs.

⁵ Zie artikel 10, tweede lid, van het Tijdelijk besluit experiment meertalige dagopvang: het experiment mag maximaal twee jaar worden voortgezet.

thuis Nederlands spreken zorgt meertalige dagopvang voor een snellere verwerving van de Engels taal en (daarmee) bijvoorbeeld een voorbereiding op tweetalig of internationaal onderwijs. Daarnaast brengt het anderstalige kinderen op jonge leeftijd in aanraking met het Nederlands. Zo biedt het aan bijvoorbeeld internationale werknemers een alternatief voor (nagenoeg) volledig Engelstalige opvang en leren deze kinderen ook Nederlands gedurende hun verblijf hier.

In algemene zin draagt meertalige opvang bij aan een zo aantrekkelijk mogelijk vestigingsklimaat. Bovendien sluit meertalige dagopvang aan bij de mogelijkheden die er zijn in het primair onderwijs. Voor meertalige buitenschoolse opvang is hiermee destijds beoogd om een betere aansluiting tussen het primair onderwijs en de buitenschoolse opvang te bewerkstelligen.⁶ Voor (het experimenteel aanbieden van) meertalige dagopvang werd in de Kamerbrief van 18 mei 2015⁷ met name de doorgaande leerlijn naar het primair onderwijs benadrukt.

Het doel van dit wetsvoorstel is ruimte bieden voor meertalige dagopvang, in de talen Duits, Engels en 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.

2.1.4 Omvang en behoefte

Het idee van meertalige opvang 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 opvang, vanwege een aantrekkelijk klimaat voor expats en internationale ondernemers. Daarnaast kwam de wens voor meertalige opvang, vooral Engels-Nederlands, vanuit ouders naar voren. Hierbij speelden vooral de participatie en kansen in de toekomstige internationaal georiënteerde wereld en arbeidsmarkt mee.⁸

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 opvang 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 opvang (mede) in de Engelse taal.

Een flitspeiling die het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft laten uitvoeren onder Nederlandse ouders⁹, geeft een beeld van de behoefte aan meertalige opvang bij ouders. De meerderheid van de ondervraagde ouders (78% van de 860 ouders) geeft aan geen behoefte te hebben aan opvang 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 opvang.

⁶ Kamerstukken II, 2014/15, 34195, nr. 5.

⁷ Kamerstukken II, 2014/15, 31322, nr. 276.

⁸ Kamerstukken II, 2014/15, 31 322, nr. 276.

⁹ Kamerstukken II, 2021/22, 31322, nr. 435.

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 opvang in de talen Engels, Duits en Frans in een behoefte voorziet.

Een inventarisatie van onderzoeksbureau Kantar onder kinderopvanglocaties¹⁰ brengt 171 kinderopvanglocaties in beeld, waar momenteel (mogelijk) een andere taal wordt gesproken. Deze locaties zijn uitgenodigd om een vragenlijst in te vullen. Van de 58 locaties die hebben gereageerd, bleken er 17 toch Nederlandstalige opvang aan te bieden en 41 locaties boden inderdaad opvang 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.¹¹

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

2.1.4 Keuze voor drie talen

Meertalige opvang kan aangeboden worden in de talen Duits, Engels en Frans, aangezien dat aansluit op zowel het primaire onderwijs als internationale invloeden. De keuze voor deze specifieke talen zal hieronder nader uiteengezet worden.

In het 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.¹² Bij beide vormen van 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 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.¹³

Niet alleen zijn Duits, Engels en Frans cruciale talen voor de Nederlandse samenleving om contact te hebben met anderstaligen (binnen de Europese Unie). Frans en Duits zijn bovendien de talen 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

¹⁰ Kamerstukken II, 2022/23, 31 322, nr. 467.

¹¹ Deze informatie komt uit het onderzoeksrapport van Kantar, waar in de vorige voetnoot naar verwezen is.

¹² In de praktijk hebben alle deelnemende scholen aan de pilot voor Engels gekozen.

¹³ Kamerstukken II, 2014/15, 34 031, nr. 3.

Wallonië). Door meertalige dagopvang in Engels, Frans en Duits mogelijk te maken, wordt hierop aangesloten.

Concluderend, kennis van deze talen geeft voordelen voor wat betreft studiemogelijkheden en werkgelegenheid over onze landsgrenzen heen. Tot slot zijn Duits, Engels en Frans, mede door de hierboven genoemde punten, ook de talen die onze voornaamste handelspartners spreken. Deze argumenten die gelden voor vroegvreemdetalenonderwijs en de pilot tweetalig primair onderwijs, gelden ook voor de kinderopvang en om die reden wordt, voor de talen waarin meertalige opvang mogelijk is, aangesloten bij deze argumentatie.

2.1.5 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. Organisaties zijn vrij om voor een lager percentage van de andere talen te kiezen (waarbij dus een groter deel van de opvangtijd in het Nederlands wordt aangeboden).

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. Vrijwel alle 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 'maximaal 50% van de opvangtijd per dag'. Dit betekent dat minder Duits, Engels of Frans op een dag wel zou mogen (mits dit aansluit bij het pedagogisch beleidsplan van de locatie), maar in principe nooit meer.

Kinderopvanglocaties kiezen hierbij voor één van de drie talen, die naast de Nederlandse taal wordt gesproken. Zij kunnen dus bijvoorbeeld niet 25% Engels, 25% Duits en 50% Nederlands aanbieden. Zij dienen in hun beleidsplan aan te geven hoe zij invulling geven aan meertalige opvang, inclusief in welke verhouding de talen Nederlands en Duits, Engels of Frans tot elkaar gesproken worden en hoe wordt omgegaan met vervanging. Wordt een medewerker bijvoorbeeld standaard vervangen door iemand die dezelfde taal beheerst, of is dat niet zo? De hoofdregel is dat het maximum percentage, waarin Duits, Engels of Frans wordt gesproken, nooit meer mag zijn dan 50% per dag. Het is van belang dat ouders inzicht hebben in het beleid van de kinderopvangorganisatie en dat er conform het pedagogisch beleidsplan gehandeld wordt, bedoeld in artikel 3, eerste lid, van het Besluit kwaliteit kinderopvang. De precieze eisen aan het beleidsplan kunnen in lagere regelgeving worden uitgewerkt. Dit kan op basis van een bestaande grondslag.

Tegelijkertijd zijn incidentele situaties denkbaar waarbij niet altijd aan deze percentages voldaan kan worden. Daarom biedt dit wetsvoorstel een grondslag om bij algemene

maatregel van bestuur nadere regels te kunnen formuleren, waaronder tijdelijk mag worden afgeweken van het maximum percentage van 50% per dag, waarin Duits, Engels of Frans wordt gesproken, alsmede van het percentage dat genoemd staat in het pedagogisch beleidsplan. 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 opvang plaatsvindt dan aangegeven in het pedagogisch beleidsplan. Andersom kan natuurlijk ook, waarmee tijdelijk niet alleen wordt afgeweken van het percentage in het pedagogisch beleidsplan, maar ook het wettelijke maximum percentage van 50% overschreden zou worden.

2.1.5 Reikwijdte en voorwaarden meertalige opvang

Voor de huidige voorwaarden aan meertalige buitenschoolse opvang en het experiment meertalige dagopvang, is zoveel mogelijk aangesloten bij de regelgeving met betrekking tot vroeg vreemdetalenonderwijs en de handleiding vroeg vreemdetalenonderwijs. 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 opvanglocaties, 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 eventueel stellen van voorwaarden voor tijdelijke afwijkingsmogelijkheden van het percentage meertalige opvang per dag, waar dit wetsvoorstel een grondslag voor biedt. Dergelijke voorwaarden kunnen worden opgenomen in het Besluit kwaliteit kinderopvang. In paragraaf 2.1.5 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 situaties.
- Het vastleggen van taaleisen voor beide talen in de Regeling Wet kinderopvang. Op dit moment geldt er al een taaleis voor beroepskrachten op meertalige opvang en vanaf 2025 gaat er ook een taaleis Nederlands gelden. Het voorstel is om, voor wat betreft het taalniveau van beroepskrachten, in de Regeling Wet kinderopvang onderscheid te maken tussen de taal die een beroepskracht daadwerkelijk spreekt op de groep en de andere taal die wordt gesproken op de meertalige groep. Indien medewerkers tegen de kinderen beide talen spreken, volgt uit het voorstel dat de eisen voor 'de taal die een beroepskracht daadwerkelijk spreekt op de groep' voor hen voor beide talen gelden.

2.1.6 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 waren de uren waarin voorschoolse educatie werd aangeboden uitgesloten van een meertalig aanbod. In de nota 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.

Voor ouders van kinderen in deze doelgroep die in aanmerking komen voor kinderopvangtoeslag, staat het vrij om (bovenop de 16 uur voorschoolse educatie) een meertalige aanbod af te nemen. Het is dus niet zo dat deze doelgroep wordt uitgesloten van meertalig aanbod, maar de uren waarin voorschoolse educatie wordt gegeven kunnen niet meertalig worden verzorgd.

2.1.7 Toepassing op kindercentra en niet op gastouderopvang

De huidige mogelijkheden voor meertalige buitenschoolse opvang en het experiment meertalige dagopvang, hebben uitsluitend betrekking op opvang 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 opvang is dan opvang 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 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.

2.1.8 Monitoring en evaluatie

Er is voldoende (internationaal) wetenschappelijk onderzoek beschikbaar om meertalige dagopvang wettelijk mogelijk te maken.¹⁴ 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

¹⁴ Het eindrapport van het onderzoek van de Universiteit van Amsterdam, naar de effecten van experiment, biedt een literatuuroverzicht (Kamerstukken II, 2021/22, 31322, 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.

met wetenschappers en stakeholders vanuit de praktijk, om zo nieuwe inzichten mee te nemen in de periodieke evaluatie van het kinderopvangbeleid.¹⁵

2.2 Afbakening

Het wetsvoorstel is van toepassing op de kindercentra en niet op gastouderopvang. Dit is toegelicht in paragraaf 2.1.7.

De wijzigingen zijn niet van toepassing op voorschoolse educatie. Meertalige opvang kan niet plaatsvinden in de tijd die besteed wordt aan voorschoolse educatie, zoals toegelicht in paragraaf 2.1.6.

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 opvang zich tot de Duitse, Engelse en Franse taal en is daarmee niet structureel mogelijk in andere talen. Indien een kinderopvanghouder van meertalige opvang naast de Nederlandse voertaal ten hoogste vijftig procent van de openingstijd per dag een andere taal, bijvoorbeeld de Spaanse taal, als voertaal zou willen aanbieden is dit niet toegestaan. Uit artikel 7 in samenhang met artikel 1 van de Algemene wet gelijke behandeling vloeit voort dat het toewijzen van drie specifieke vreemde talen aan de meertalige opvang niet mag leiden tot direct of indirect onderscheid op de in die wet genoemde gronden. Aangezien er geen kinderen of beroepskrachten specifiek worden uitgesloten van deelname aan een meertalige opvang op basis van godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht, nationaliteit, hetero- of homoseksuele gerichtheid of burgerlijke staat zal geen sprake zijn van direct onderscheid als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel a, van de Algemene wet gelijke behandeling.

Naast direct onderscheid mag er door het aanbieden van uitsluitend de talen Duits, Engels en Frans, ook geen indirect onderscheid plaats vinden als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel b, van de Algemene wet gelijke behandeling. Er wordt gesproken van indirect onderscheid wanneer een ogenschijnlijk neutrale voorwaarde personen met een bepaalde godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht, nationaliteit, hetero- of homoseksuele gerichtheid of burgerlijke staat in vergelijking met andere personen bijzonder treft. Met de keuze voor drie specifieke talen (Duits, Engels en Frans) wordt er geen vrijheid geboden om een opvang voor ten hoogste vijftig procent in een andere voertaal aan te bieden, bijvoorbeeld in het Spaans. In de praktijk betekent dit dat een kind dat tweetalig wordt opgevoed in het Nederlands en het Spaans niet naar een opvang kan waar de taalontwikkeling van beide talen voortgezet kan worden, terwijl een kind dat tweetalig wordt opgevoed in het Nederlands en Duits dit wel kan voortzetten. Ten aanzien van de keuze voor de talen Duits, Engels en Frans geldt daarom dat deze tot indirect onderscheid op grond van nationaliteit zou kunnen leiden. Kinderen met de Duitse, Engelse of Franse nationaliteit zullen overwegend het Duits, Engels of Frans als moedertaal hebben. Kinderen met een andere dan de Duitse, Engelse

¹⁵ De Tweede Kamer is geïnformeerd over de periodieke evaluatie kinderopvangbeleid middels Kamerstukken II, 2021/22, 31 322, nr. 462.

of Franse nationaliteit zouden nadeel kunnen ondervinden van de taalkeuze ten opzichte van kinderen met de Duitse, Engelse of Franse nationaliteit.

Indirect onderscheid is niet per definitie ongeoorloofd. Het kan geoorloofd zijn, namelijk als er voor het onderscheid een zogenoemde objectieve rechtvaardiging aanwezig is (artikel 2, eerste lid, van de Algemene wet gelijke behandeling). Om van objectief gerechtvaardigd onderscheid te kunnen spreken moet er een legitiem doel zijn en tevens moeten de middelen voor het bereiken van dat doel passend en noodzakelijk zijn. Er is voor gekozen om meertalige opvang mogelijk te maken aangezien deze opvang de taalontwikkeling van jonge kinderen kan ondersteunen en een goede voorbereiding op het (primaire) onderwijs bevordert. In het geval van meertalige opvang is er gekozen voor de drie specifieke talen Duits, Engels en Frans. Deze talen sluiten aan op het vroegvreemdetalenonderwijs en de pilot tweetalig primair onderwijs. Zoals toegelicht in paragraaf 2.1.4 zijn deze talen destijds gekozen aangezien Engels de lingua franca is in de internationale gemeenschap en Duits en Frans gesproken worden in onze buurlanden en een belangrijke rol spelen in de grensregio's. Duits, Engels en Frans zijn tevens aangewezen als de officiële werktalen van de Europese Unie. Kennis van deze talen geeft voordelen met betrekking tot studiemogelijkheden en werkgelegenheid over de Nederlandse landsgrenzen heen. Tot slot zijn het, mede door de hierboven genoemde punten, ook de talen die onze voornaamste handelspartners spreken. Deze argumenten die gelden voor vroegvreemdetalenonderwijs en de pilot tweetalig primair onderwijs, gelden ook voor de kinderopvang en om die reden wordt, voor de talen waarin meertalige opvang mogelijk is, aangesloten bij deze argumentatie.

Geconcludeerd wordt dat de mogelijkheid om meertalige opvang aan te bieden bijdraagt aan de taalontwikkeling van jonge kinderen om hiermee kansen te ontwikkelen op het gebied van studie- en werkmogelijkheden in de toekomst en dat dit een legitiem doel dient. Het wordt passend en noodzakelijk geacht om meertalige opvang uitsluitend mogelijk te maken in de talen Duits, Engels en Frans voor ten hoogste 50 procent van de openingstijd van het kindercentrum per dag.

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. Het zal daarbij hoofdzakelijk gaan om Engels-Nederlandse opvang. Het is niet de verwachting dat op grote schaal kinderopvanglocaties zullen overgaan op een meertalig aanbod. De behoefte aan deze opvangvorm leeft bij een beperkte groep ouders. Op het overgrote deel van de kinderopvangorganisaties zal Nederlands de enige taal blijven.

De verwachte gevolgen voor kinderen die naar meertalige opvang gaan, zijn dat hun taalontwikkeling zal toenemen in beide talen. De mate waarin dit gebeurt, is afhankelijk van hoe de organisatie meertalige opvang vormgeeft (bijvoorbeeld de verhouding tussen beide talen) en van factoren buiten de kinderopvang (zoals het taalaanbod thuis).

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% 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 opvang.

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 opvang meertalig aan te bieden.

Een kindercentrum dat ervoor kiest om meertalige opvang 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.

4 Financiële gevolgen

Met de aanpassingen in dit wetsvoorstel, voor wat betreft meertalige opvang, 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.¹⁶ **PM uitvoeringstoetsen**

¹⁶ De verwachting is dat er een verschuiving zal plaatsvinden naar meertalige opvang, 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.

5 Advies en consultatie

PM

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 opvang 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.

Versie internetconsultatie

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 opvang zowel plaatsvinden op de buitenschoolse opvang als op de dagopvang. Om die reden wordt voorgesteld 'beroepskracht meertalige buitenschoolse opvang' te wijzigen in 'beroepskracht meertalige opvang'.

In de tweede plaats wordt voorgesteld om de begripsomschrijving van 'meertalige buitenschoolse opvang' te wijzigen. De reden voor het vervangen van 'meertalige buitenschoolse opvang' door 'meertalige opvang' is hetzelfde als voor de wijziging van het begrip 'beroepskracht meertalige buitenschoolse opvang'. Daarnaast vervalt op deze plek 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). Die norm komt gewijzigd terug in het voorgestelde derde lid van artikel 1.55 (artikel I, onderdeel C).

In navolging van onderdeel A wordt in onderdeel B voorgesteld om in artikel 1.50, tweede lid, onderdeel j, te spreken van een beroepskracht meertalige opvang. Daarnaast wordt aan dat onderdeel een beroepskracht als bedoeld in artikel 1.55, tweede lid, toegevoegd. Dat is een beroepskracht die wordt ingezet in een opvang waarbij een andere taal als voertaal wordt gebruikt doordat de herkomst van de kinderen in specifieke omstandigheden daar noodzaak toe geven.

Artikel I, onderdeel C (artikel 1.55)

Het voorgestelde nieuwe derde lid van artikel 1.55 breidt de mogelijkheid uit om meertalige buitenschoolse opvang te verzorgen tot alle vormen opvang door een kindercentrum, met uitzondering van de tijd die wordt besteed aan voorschoolse educatie. Meertalige gastouderopvang is dus niet mogelijk. Meertalige opvang kan worden aangeboden in het Duits, Engels en Frans voor ten hoogste vijftig procent van de openingstijd van een kindercentrum per dag. Dit wil zeggen dat er ten hoogste vijftig procent van de dag de Duitse, Engelse of Franse taal als voertaal mogen worden gebruikt, in plaats van de Nederlandse taal, de Friese taal of een streektaal. In de wetstekst wordt gebruik gemaakt van het woord 'of'. Dit sluit het gebruik van een combinatie van Engels, Frans en Duits 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.

Daarnaast wordt voorgesteld aan artikel 1.55 een vierde lid toe te voegen, op basis waarvan bij algemene maatregel van bestuur nadere regels kunnen worden gesteld omtrent de tijdelijke afwijkingsmogelijkheid van het percentage meertalige opvang per dag. Met deze afwijkingsmogelijkheid wordt bedoeld dat er nadere regels gesteld kunnen worden over de mogelijkheid om tijdelijk een ander percentage meertalige opvang aan te bieden indien een van de vaste beroepskrachten afwezig is. Dit percentage kan op

grond van de afwijkingmogelijkheid incidenteel op dagniveau ook hoger liggen dan het wettelijke maximum percentage van vijftig procent.

De Minister van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

C.E.G. van Gennip

Versie internetconsultatie