

Consultatie meertalige kinderopvang:

Reactie Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten

30 januari 2023



Geachte **PM**,

Met deze brief vraagt het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJC) aandacht voor de indirecte discriminatie op grond van nationaliteit in het consultatie voorstel tot wijziging van de Wet kinderopvang in verband met een structurele regeling voor meertalige dagopvang.

Meertalige dagopvang wordt alleen mogelijk in het Duits, Engels of Frans

Met de voorgestelde wijziging van de Wet kinderopvang wordt meertalige dagopvang structureel wettelijk mogelijk. Op grond van het voorstel mag meertalige dagopvang louter worden aangeboden in de talen Duits, Engels of Frans, voor maximaal 50% van de opvangtijd per dag. Op dit moment schrijft de Wet kinderopvang voor dat Nederlands de voertaal is in de kinderopvang. De wet biedt momenteel geen ruimte om dagopvang, voor kinderen van 0 tot 4 jaar, meertalig aan te bieden. Nu getracht wordt experimenteer-regelgeving¹ permanent te maken met dit wetsvoorstel kunnen fundamentele rechten en inbreuken daarop niet meer op basis van de experimenteerruimte en flexibiliteit afgewogen en gerechtvaardigd worden. Met deze permanente wet moeten de grenzen welke bepaald worden door mensenrechten, fundamentele rechtsbeginselen, rechtszekerheid, (on)gelijke behandeling en discriminatie nauwkeurig afgewogen en geschetst zijn.

Het voorstel maakt indirect onderscheid op grond van nationaliteit

Meertalige dagopvang wordt met de voorgestelde wijziging niet structureel mogelijk in andere talen dan de Duitse, Franse of Engelse. Zoals de toelichting ook onderkend, wordt met deze beperking indirect onderscheid gemaakt op grond van nationaliteit. Van indirect onderscheid is sprake wanneer een ogenschijnlijk neutrale voorwaarde personen met een bepaalde door gelijkebehandelingswetgeving beschermde eigenschap, waaronder nationaliteit in vergelijking met andere personen bijzonder treft. Met de keuze voor 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 leiden.

Het voorstel maakt direct onderscheid op grond van taal

Hoewel de toelichting hieraan voorbijgaat door louter te toetsen aan de Algemene wet gelijke behandeling, is taal als zodanig ook een beschermde categorie. Artikel 1, eerste lid van Protocol 12 bij het EVRM leest: "The enjoyment of any right set forth by law shall be secured without discrimination on any ground such as [...] language [...]." Dit roept de vraag op hoe de voorgestelde beperking zich daartoe verhoudt. Artikel 6 Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (verder: IVRK) omschrijft het recht van elk kind op een goede ontwikkeling, en de taak van de overheden om dit recht te garanderen. Een van de aspecten daarin is de taalontwikkeling. Die is belangrijk voor de intellectuele en emotionele groei van kinderen. Non-discriminatie is ook een van de basisprincipes van het IVRK. Artikel 2 geeft aan dat alle rechten van toepassing zijn op alle kinderen zonder enige uitzondering, en dat de overheid verplicht is om kinderen tegen om het even

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

welke vorm van discriminatie te beschermen. Elk kind is gelijkwaardig. Dus ook op het vlak van taalverwerving en -gebruik. Daarnaast draagt artikel 30 IVRK staten op om kinderen hun verworven meertaligheid die voortkomt uit de talen die ze thuis spreken niet ontzeggen of basis daarvan een discriminerend onderscheid te maken. Nu er beoogd wordt de talen Duits, Engels en Frans te faciliteren rust er op Nederland de plicht om uit te leggen hoe dit beleid zich verhoudt tot artikel 30 in samenhang met artikel 29 IVRK.

Het indirecte onderscheid op grond van nationaliteit is niet te rechtvaardigen

Bij het indirecte onderscheid op grond van nationaliteit is de vraag of de beperking van meertalige dagopvang tot de Duitse, Franse en Engelse taal te rechtvaardigen is. Indirect onderscheid kan namelijk gerechtvaardigd zijn, wanneer 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 moeten de middelen voor het bereiken van dat doel passend en noodzakelijk zijn. Volgens de toelichting is daar sprake van.

Er is geen sprake van een legitiem doel dat het onderscheid rechtvaardigt

Doel van het mogelijk maken van meertalige dagopvang is omdat dit de taalontwikkeling van jonge kinderen kan ondersteunen en een goede voorbereiding op het (primair) onderwijs bevordert, aldus de toelichting. In het licht van dit doel is gekozen voor de drie specifieke talen Duits, Engels en Frans, omdat deze talen aansluiten op het vroegvreemdetalenonderwijs en de lopende pilot tweetalig primair onderwijs. Deze talen zijn destijds gekozen voor het vroegvreemdetalenonderwijs en de lopende pilot tweetalig primair onderwijs omdat Engels de internationale lingua franca is en Duits en Frans gesproken worden in onze buurlanden en een belangrijke rol spelen in de grensregio's. Ook zouden het Duits, Engels en Frans zijn aangewezen als de officiële werktalen van de Europese Unie – hetgeen louter juist is in de zin dat o.a. het Duits, Engels en Frans zijn aangewezen als officiële werktalen, dat wil zeggen naast onder meer het Hongaars en het Spaans.^[1] Voorts zou kennis van het Duits, Engels en Frans – schijnbaar in tegenstelling tot kennis van andere talen – voordelen bieden met betrekking tot studiemogelijkheden en werkgelegenheid over de Nederlandse landsgrenzen heen. Ook zouden het Duits, Engels en Frans de talen zijn "die onze voornaamste handelspartners spreken". Dat laatste focust ten onrechte alleen op exportpartners. Duitsland, België en Frankrijk zijn onze top-3 grootste exportpartners, maar de nummer twee op de lijst met importpartners is China.^[2] Ongetwijfeld spreekt menig Chinees een aardig mondje Duits, Engels of Frans, maar dat zal de toelichting toch niet bedoelen? Bovendien doet deze argumentatie onrecht aan de mogelijkheid dat het belang van bepaalde handelspartners met de tijd kan schuiven. De top-3 kan er beduidend anders uitzien op het moment dat de kinderen die in 2024 meertalig dagopvang genieten volwaardige volwassen koopman-dominees zijn.

Wat daar ook van zij, de voornoemde combinatie van argumenten zou maken dat er sprake zou zijn van een legitiem doel dat indirect onderscheid op grond van nationaliteit legitimeert. Het is echter niet duidelijk welk doel hier gediend zou worden. Ook met meertalige dagopvang in andere talen zou de taalontwikkeling van jonge kinderen immers ondersteund worden. Het idee dat de dagopvang ten doel zou hebben om het kind voor te bereiden op het basisonderwijs miskent de aard van de kinderopvang. Dit is geen (voorbereidend) onderwijs, maar is gericht op het verzorgen, opvoeden en bijdragen aan de ontwikkeling van het kind als zodanig.^[3] Doelstellingen die niet hierop zien, maar het kind louter lijken te beschouwen als toekomstig scholier, handelaar of EU-ambtenaar volledig vreemd zijn aan de aard van dagopvang. Zij kunnen dan ook niet als legitiem doel beschouwd worden dat het indirect onderscheid op grond van nationaliteit zou rechtvaardigen.

De middelen voor het bereiken van het doel zijn passend noch noodzakelijk

Het aanbod voor dagopvang komt in Nederland goeddeels op basis van marktwerking tot stand. Dit verdient nadruk, omdat het de vraag oproept of de vreemde talen waarin meertalige dagopvang mag worden aangenomen wel wettelijk gelimiteerd behoeven te worden ter nastreving van enig beleidsdoel. Zo is het niet ondenkbaar dat het aanbod van meertalige dagopvang in grensregio's beperkt zal blijven tot de Duitse of Franse taal, omdat daar vraag naar is. In regio's met veel internationale instellingen en bedrijven zal meertalige dagopvang in de Engelse toon wellicht de boventoon voeren, en in plaatsen met bijvoorbeeld een grote Poolse gemeenschap, zou een meertalige dagopvang met Pools als vreemde taal tot het aanbod kunnen behoren. Een meertalige dagopvang met een vreemde taal waar geen vraag naar bestaat zal zichzelf niet kunnen bedruipen. Als er animo is voor een Spaanstalige dagopvang, dan komt die er wel. Zo niet, dan komt die er niet. Dit maakt het zeer bedenkelijk of de wettelijke beperking tot drie specifieke talen wel een passend en noodzakelijk middel is voor het te bereiken doel. De toelichting is op dit punt thans beperkt tot de volgende gemeenplaats: "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". Een ferme stellingname is echter geen alternatief voor een gedegen argumentatie ten aanzien van de vraag of het middel dat indirect onderscheid maakt op grond van nationaliteit ook passend en noodzakelijk is voor het te bereiken legitieme doel.

Resumerend acht het NJCM de beperking van meertalige dagopvang tot een aantal specifieke talen dan ook een niet te rechtvaardigen indirect onderscheid op grond van nationaliteit. Wij adviseren u dan ook deze beperking achterwege te laten.

Hoogachtend,

i/o namens het bestuur NJCM,



[1] De officiële talen en de werktalen van de Instellingen van de Unie zijn het Bulgaars, het Deens, het Duits, het Engels, het Ests, het Fins, het Frans, het Grieks, het Hongaars, het Iers, het Italiaans, het Kroaats, het Lets, het Litouws, het Maltees, het Nederlands, het Pools, het Portugees, het Roemeens, het Sloveens, het Slowaaks, het Spaans, het Tsjechisch en het Zweeds (artikel 1 van Verordening No. 1 tot regeling van het taalgebruik in de Europese Economische Gemeenschap).

[2] <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2022/35/groter-belang-buurlanden-in-goederenhandel-in-2021>.

[3] Artikel 1.1 Wet kinderopvang.