

Vergaderjaar 2023–2024

36 393

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

Nr. 8

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 4 oktober 2023

De regering heeft met belangstelling kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid. In deze nota ga ik in op de gestelde vragen. Dit doe ik zoveel mogelijk in volgorde van het verslag. Daar waar verschillende fracties vergelijkbare vragen hebben gesteld, worden deze zoveel mogelijk samen beantwoord.

Inhoudsopgave

I.	Algemeen	00
1.	Inleiding	00
2.	Hoofdpijnen van het voorstel	00
3.	Gevolgen	00
4.	Financiële gevolgen	00
5.	Advies en consultatie	00
6.	Inwerkingtreding	00
II.	Artikelsgewijs	00

I. AlgemeenSamenvatting uitkomsten experiment

Graag begin ik de beantwoording met een vraag van de leden van de CDA-fractie. Zij vragen of er in het experiment positieve effecten gevonden zijn en welke dit zijn. Meertalige dagopvang is in 2018 als experiment vormgegeven¹, omdat het toenmalige kabinet meer inzicht wilde verkrijgen in het verloop en de mogelijke gevolgen van het aanbieden van meertalige dagopvang. Het kabinet wilde met het experiment onderzoeken of meertalige dagopvang

¹ Het experiment meertalige dagopvang liep van 1 februari 2018 tot 1 februari 2022. Aan het experiment deden in totaal tien kinderopvangorganisaties mee, verspreid over 18 locaties door heel Nederland. In totaal zijn circa 750 kinderen één of enkele jaren gevolgd. De Universiteit van Amsterdam (UvA) heeft het experiment begeleid en gemonitord.

geen aanwijsbaar negatieve gevolgen heeft voor de verwerving van de Nederlandse taal. Gezien deze centrale onderzoeksvraag, komt dit ook duidelijk terug in de conclusies.

Naast het feit dat er geen negatieve gevolgen zijn geconstateerd, zijn er ook positieve effecten aangetoond. Het onderzoek van de Universiteit van Amsterdam (UvA) naar het experiment heeft namelijk ook aangetoond dat de taalvaardigheid van kinderen toeneemt in beide aangeboden talen.² De relaties tussen de grootte van het aanbod en de groei van de woordenschat die in het onderzoek gevonden zijn, waren uitsluitend positief. In geen enkel geval hing groter aanbod in de ene taal samen met een minder sterke groei in de andere taal. De UvA vond geen verschillen tussen kinderen die thuis (vrijwel) geen en juist wel Nederlands hoorden in de mate waarin zij profiteerden dan wel hinder ondervonden van het meertalige taalaanbod.

Onderbouwing nut en noodzaak van dit wetsvoorstel

De leden van de CDA-fractie vragen de regering nader in te gaan op de nut en noodzaak van dit wetsvoorstel en voor welk probleem dit wetsvoorstel een oplossing is.

In de huidige samenleving groeien veel kinderen op in een meertalige situatie. Er zijn ouders die hun kinderen willen voorbereiden op een leven in een meertalige samenleving. De maatschappij, kinderopvang en het onderwijs kunnen hierop inspelen. In het onderwijs wordt dit gedaan door het aanbieden van vroeg vreemdetalenonderwijs en de pilot tweetalig primair onderwijs.

Verschillende wetenschappelijke onderzoeken laten zien dat kinderen op jonge leeftijd gemakkelijker meerdere talen tegelijk leren dan op latere leeftijd.³ Het is een voordeel om zo vroeg mogelijk te beginnen met het aanbieden van een tweede taal. De taalvaardigheid in de tweede taal neemt toe door meertalige dagopvang. Uit het onderzoek blijkt dat dit niet ten koste gaat van de Nederlandse taalontwikkeling, want ook die gaat door.

Gezien de voordelen die meertalige dagopvang biedt voor kinderen,⁴ wil de regering de wettelijke mogelijkheid hiertoe bieden. Kinderopvanglocaties zijn niet verplicht om hun kinderopvang meertalig aan te bieden. Organisaties die dit willen of die dit nu al doen, krijgen met de wetswijziging de ruimte hiervoor. Ouders zijn vrij om te kiezen welke opvangvorm hen aanspreekt. Dit kan meertalige kinderopvang zijn, maar er zijn nog veel andere aspecten waarop kinderopvanglocaties zichzelf onderscheiden (zoals muziek, natuur, gezondheid, beweging, levensovertuiging of pedagogische stroming).

² Rapport van het UvA-onderzoek: *Kamerstukken II 2021/22*, 31 322, nr. 439.

³ MacSwan, J. & Pray, L. (2005). Learning English bilingually: Age of onset of exposure and rate of acquisition among English language learners in a bilingual education program. *Bilingual Research Journal*, 29(3), 653–678.; Nikolov, M. (ed.) (2009). The age factor and early language learning. De Gruyter Mouton.; Yang, F. (2019). The age factor on second language acquisition and its implications for pedagogy. A review and future research directions. *International Journal of Information and Education Technology*, 9(3), 227–230.

⁴ Er is voldoende literatuur die laat zien dat meertaligheid voor alle kinderen voordelen kan bieden, bijvoorbeeld op het gebied van cognitie, onderwijsloopbaan en toekomstige carrières. Het UvA-rapport verwijst naar enkele van deze onderzoeken.

1. Inleiding

Onderbouwing van de urgentie van dit wetsvoorstel, in het licht van zorgen uit de uitvoeringstoetsen en de adviezen van de Raad van State

De leden van de VVD-fractie merken op dat de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) bij het voorgehangen ontwerpbesluit meent dat er nog te veel zorgen bestaan om de wijziging zoals die nu voorligt, te laten doorgaan. Gezien deze zorgen en de gedeeltelijk niet overgenomen adviezen van de Raad van State stellen zij vragen.

Naar aanleiding van de zorgen van de VNG, waarnaar de leden van de VVD-fractie verwijzen, wijs ik graag op het volgende. De uitvoeringstoetsen zijn gedaan op een eerdere versie van het wetsvoorstel en het ontwerpbesluit. In de versie die nu voorligt in de Tweede Kamer zijn veel wijzigingen doorgevoerd, naar aanleiding van onder andere de uitvoeringstoets van de VNG. Een deel van de zorgen waar de VVD-fractie op doelt is daarmee weggenomen.

De VNG geeft in de uitvoeringstoets ook aan positief tegenover het voorgenomen besluit te staan, om regels te stellen aan meertalige dagopvang (en buitenschoolse opvang). Desgevraagd geeft de VNG aan zich erin te kunnen vinden dat deze wetgeving zo snel mogelijk in werking treedt.

In de versie van het wetsvoorstel dat voorligt in uw Kamer, is ook het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State verwerkt. De Afdeling heeft geadviseerd om de toelichting op dit wetsvoorstel op twee punten te verduidelijken. Het betreft de reden voor het niet gelijktijdig harmoniseren van de kwaliteitseisen voor meertalige en anderstalige kinderopvang en de vraag hoe de toegankelijkheid in de praktijk zal uitwerken. Daaraan is gevolg gegeven door de toelichting op deze punten aan te vullen. Verderop in dit verslag kom ik terug op de toegankelijkheid en de monitoring daarvan.

De leden van de VVD-fractie vragen om een onderbouwing van de regering voor de noodzaak om de wetswijziging met spoed door te voeren, en erop in te gaan waarom een verlenging van het experiment niet volstaat.

De onderbouwing van de spoed is gelegen in de wettelijke beperking om een experiment langer dan twee jaar na afloop te laten doorlopen. De Wet kinderopvang schrijft voor dat een experiment maximaal vier jaar mag duren. Dit is conform regels die in zijn algemeenheid gelden voor experimenten. Verlenging is niet mogelijk, maar de wet biedt wel de mogelijkheid om het experiment daarna nog uiterlijk twee jaar voort te zetten, totdat er een structurele regeling is getroffen. Het experiment meertalige dagopvang liep af op 1 februari 2022.

Tot en met 31 januari 2024 kunnen deelnemers aan het experiment dus meertalige dagopvang blijven aanbieden volgens de kaders van het experiment.

Gevolgen indien de wetgeving niet tijdig gereed is

Daarnaast vragen de leden van de VVD-fractie hoe groot de impact is op kinderen die nu onder het experiment vallen als hun meertalige dagopvang tijdelijk gestaakt wordt.

Indien meertalige dagopvang tijdelijk gestaakt wordt, heeft dit impact op de inzet van personeel en op de kinderen die onder het experiment vallen. Houders kunnen vaste meertalige beroepskrachten mogelijk niet inzetten, wanneer zij de Nederlandse taal niet voldoende beheersen. Dit heeft gevolgen voor de personele bezetting van de groepen. Voor kinderen

betekent dit mogelijk een wisseling in de vaste gezichten, wat niet ten goede komt aan de emotionele veiligheid.

Naast dit effect, kan deze verandering voor kinderen ook op zichzelf invloed hebben op de emotionele veiligheid en stabiliteit die kinderen ervaren. Een zekere mate van herkenbaarheid, regelmaat en voorspelbaarheid, ten aanzien van de talen die pedagogisch medewerkers spreken met een kind geeft kinderen immers structuur, duidelijkheid en daarmee emotionele veiligheid. Een wijziging van meertalige dagopvang naar tijdelijk Nederlandstalige dagopvang betekent voor kinderen een verandering in de voor hun bekende werkwijze en/of dagritme op de groep.

Onderbouwing percentage van ten hoogste 50 procent Duits, Engels of Frans en ten minste 50 procent Nederlands

De leden van de D66-fractie vragen of er ook is geëxperimenteerd met dagopvang in een andere taal dan de Nederlandse taal, voor meer dan vijftig procent van de tijd.

In de Nederlandse context is hier niet mee geëxperimenteerd. Wel is er een bredere basis van verschillende buitenlandse onderzoeken naar het leren van een vreemde taal die kinderdagverblijven aanbieden. Het rapport van het UvA-onderzoek verwijst naar een deel van deze onderzoeken. Gezamenlijk suggereren de studies volgens de UvA heel duidelijk dat jonge kinderen een vreemde taal kunnen leren op het kinderdagverblijf. Dit geldt vooral als dat taalaanbod langdurig en intensief is. Verschillende studies toonden aan dat het meertalige aanbod geen negatieve effecten heeft op de ontwikkeling van de meerderheidstaal (de taal die door de meerderheid van de bevolking in een land wordt gesproken). Bij een percentage Nederlands van ten minste 50 procent, geeft de literatuur voldoende zekerheid dat er geen negatieve effecten verwacht worden op de taalontwikkeling van kinderen in de Nederlandse taal. Dat is de reden dat in dit wetsvoorstel ruimte wordt gegeven om ten hoogste 50 procent van de dagelijkse openingstijd Duits, Engels of Frans te spreken en dus ten minste 50 procent van de dagelijkse openingstijd Nederlands.

2. Hoofdpijnen van het voorstel

De beantwoording van de vragen over de hoofdpijnen van het voorstel is onderverdeeld in verschillende kopjes, die zoveel mogelijk de volgorde van het verslag volgen. Een aantal vragen die gesteld zijn onder de hoofdpijnen, worden beantwoord onder het kopje «gevolgen».

Bescherming van de Friese taal

De leden van de VVD-fractie vragen de regering te garanderen dat de Friese taal beschermd blijft bij meertalige kinderopvang. De betreffende leden willen graag weten op welke manier de regering zich daarvoor inspant.

De regering hecht waarde aan het beschermen en bevorderen van de Friese taal en cultuur, waaronder de positie van de Friese taal in de kinderopvang. De mogelijkheid om kinderopvang in de Friese taal aan te bieden is geborgd binnen de Wet kinderopvang. Dit betreft een ander onderdeel van het wetsartikel⁵, dat ongewijzigd blijft. Beide talen mogen samen aangeboden worden, zonder dat de precieze verhouding tussen deze twee talen is gereguleerd. Het mogelijk maken van meertalige dagopvang brengt hier geen verandering in.

⁵ Artikel 1.55, eerste lid, van de Wet kinderopvang.

Los van dit wetsvoorstel zet het kabinet zich in voor de positie van het Fries in de kinderopvang. Op dit moment is het kabinet in gesprek met de provincie Fryslân over de inhoud van de Bestjoersôfspraak Fryske Taal en Kultuer (BFTK), geldend vanaf 2024.

Twee onderzoeken naar de behoefte aan meertalige kinderopvang

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering de twee onderzoeken die genoemd worden in paragraaf 2.1.4 naar de Tweede Kamer kan opsturen.

Deze onderzoeken zijn aan de Tweede Kamer verzonden. Het betreft de onderzoeken die in voetnoot 12 en voetnoot 13 van de memorie van toelichting staan genoemd: Kamerstukken II 2021/22, 31 322, nr. 435 en Kamerstukken II 2022/23, 31 322, nr. 467. Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft opdracht gegeven voor beide onderzoeken. Het eerste onderzoek betreft een bredere «Enquête kinderopvangstelsel», onder Nederlandse ouders. In deze enquête waren ook enkele vragen over kinderopvang in een andere voertaal opgenomen. Het tweede onderzoek was bedoeld om een indicatie te geven hoeveel kinderopvanglocaties op dit moment mede een andere voertaal aanbieden. Dat aantal wordt namelijk niet centraal geregistreerd. Dat blijft zo in de voorliggende wetgeving.

Naar aanleiding van de Enquête kinderopvangstelsel vragen de leden van de D66-fractie om welke andere taal ouders verzoeken naast het Engels, Duits en Frans en of de regering de wenselijkheid ziet om ook andere talen mogelijk te maken, zoals het Papiaments of een andere taal.

Uit deze enquête onder ouders blijkt geen grote behoefte aan andere talen dan Duits, Engels en Frans. In de betreffende enquête geeft minder dan 1% van de ouders aan hieraan behoefte te hebben. Talen die in deze enquête onder ouders, of in de internetconsultatie van het wetsvoorstel, genoemd worden zijn: Spaans, Chinees, Turks en Arabisch. De overige 9% van de groep ouders, die in de enquête aangeven graag (ook) aanbod van een andere voertaal te willen in de kinderopvang, noemt talen die reeds toegestaan zijn of waar dit wetsvoorstel ruimte voor biedt (Engels, Duits, Frans, Fries of een andere streektaal).

Definitie tijdelijkheid bij gebruik van de afwijkingsmogelijkheid (tijdelijk een hoger percentage dan 50 procent van de dagelijkse openingstijd Duits, Engels en Frans)

De leden van de VVD-fractie vragen welke mate van tijdelijkheid de regering in acht neemt bij het afwijken van het maximum percentage. Daarbij willen de betreffende leden ook weten of deze maat ook duidelijk opgesteld en gecommuniceerd wordt aan de kinderopvanginstellingen. De tijdelijkheid in de afwijkingsmogelijkheid ziet op kortdurende situaties van ziekte, vakantie of ander soort verlof. Kortdurend betekent een aansluitende periode korter dan vier weken. Dit wordt vastgelegd in het Besluit kwaliteit kinderopvang. Het ontwerpbesluit dat daarin voorziet, ligt momenteel in de Tweede en Eerste Kamer in het kader van de voorhangprocedure.⁶ In communicatie richting kinderopvangorganisaties over meertalige dagopvang wordt de afwijkingsmogelijkheid ook meegenomen.

Uitleg van het begrip «een goede taalbeheersing»

De leden van de VVD-fractie vragen wat er wordt bedoeld met «goede taalbeheersing».

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

Met goede taalbeheersing bedoelt de regering dat de beroepskracht aantoonbaar het Duits, Engels of Frans op minimaal B2-niveau van het Europees Referentiekader beheerst. Dit niveau is gelijkwaardig aan het niveau voor de taaleis Nederlands 3F, welke vanaf 1-1-2025 wordt ingevoerd. De taaleisen voor meertalige kinderopvang zullen worden opgenomen in de Regeling Wet kinderopvang.

Aantrekkelijk maken van meertalige dagopvang, als alternatief voor nagenoeg volledig Engelstalige dagopvang

De leden van de D66-fractie vragen hoe de regering het gebruik van meertalige dagopvang in plaats van volledig Engelstalige dagopvang aantrekkelijk maakt voor ouders die de Nederlandse taal zelf (nog) niet (volledig) machtig zijn.

Het is aan kindercentra om hun meertalige aanbod aantrekkelijk te maken. Er zijn ouders die behoefte hebben aan meertalige dagopvang. Uit het experiment is gebleken dat zeven op de tien ouders bewust hebben gekozen voor meertalige dagopvang.

Deze ouders vinden het belangrijk dat hun kind Nederlands leert op het kinderdagverblijf. Dit geldt zowel voor ouders voor wie Nederlands een thuistaal is als voor ouders die thuis geen Nederlands spreken. Deze laatste groep ouders koos onder meer voor een Nederlands-Engels meertalig kinderdagverblijf, zodat hun kind de Nederlandse taal eigen kon maken. Dit zou volgens hen bevorderlijk kunnen zijn voor integratie in Nederland. De rijksoverheid is voornemens om, rond de inwerkingtredingsdatum van het wetsvoorstel, te communiceren over de wettelijke mogelijkheid en de voordelen die meertalige dagopvang kan bieden voor kinderen.

Aansluiting, doorgaande leerlijn en samenwerking meertalige dagopvang en meertalig primair onderwijs

Voorts vragen de leden van de D66-fractie naar de aansluiting van de meertalige dagopvang op meertalig primair onderwijs en voorbeelden van manieren waarop kinderopvanglocaties met meertalige dagopvang het Nederlands aanbieden aan kinderen die thuis niet of weinig te maken krijgen met de Nederlandse taal.

De talen die gesproken worden in de meertalige dagopvang sluiten aan op de talen die gebruikt worden in het vroeg vreemdetalenonderwijs en de pilot tweetalig primair onderwijs. Hiermee kan de taalontwikkeling die is gestart op de meertalige dagopvang voortgezet worden wanneer het kind naar de basisschool gaat.

Studies suggereren duidelijk dat jonge kinderen een vreemde taal kunnen leren op het kinderdagverblijf, vooral als het aanbod langdurig en intensief is. Voor kinderen voor wie Nederlands een vreemde taal is, geldt dat bij meertalige dagopvang het Nederlands langdurig en intensief aangeboden blijft. In die zin verschilt de meertalige dagopvang niet van de reguliere dagopvang, waar ook kinderen met een andere thuistaal dan Nederlands gebruik van maken.

In de meertalige dagopvang wordt namelijk minimaal 50 procent van de tijd Nederlands aangeboden. Hierdoor is er altijd voldoende Nederlands taalaanbod. Kinderen horen de Nederlandse taal van de beroepskrachten. Daarnaast kunnen beroepskrachten gebruik maken van verschillende meertalige gespreksstrategieën om actief taalgebruik bij het kind te stimuleren. Het UvA-rapport laat zien dat gebruik van dergelijke strategieën bevorderlijk kan zijn voor de taalontwikkeling.

Het kindercentrum bepaalt de wijze waarop zij invulling geeft aan de verhouding van de gesproken talen. Eén van de mogelijkheden is dat de beroepskrachten op de groep gebruik maken van de *one teacher one language* (OTOL) methode. Daarbij spreekt de Nederlandssprekende beroepskracht stevast de Nederlandse taal met de kinderen. Hierdoor wordt dit een bekende taal. Een andere mogelijkheid is het Duits, Engels of Frans alleen op vaste momenten in de dag aan te bieden, bijvoorbeeld tijdens een eetmoment, activiteit of kringmoment.

Daarnaast vragen de leden van de D66-fractie op welke manier kinderopvangorganisaties kunnen samenwerken om het meertalige aanbod te stroomlijnen. Ook vragen deze leden naar de doorgaande leerlijn met meertalig onderwijs en hoe de samenwerking tussen opvang en onderwijs vorm krijgt.

Kindercentra zijn vrij om het meertalige aanbod vorm te geven zoals zij willen, mits het aan de wettelijke kaders voldoet. Bijvoorbeeld door een keuze te maken in het aanbieden van een bepaalde methodiek of activiteitenprogramma. De intentie van de regering is niet om het meertalige aanbod tussen verschillende organisaties te stroomlijnen. Wel moedigt de regering kinderopvangorganisaties aan om ervaringen en kennis met elkaar te delen. Kindercentra kunnen bijvoorbeeld gebruik maken van ruim twintig jaar aan ervaring die is opgebouwd in de Provincie Fryslân met tweetalige kinderopvang. Die expertise is gebundeld bij het Sintrum Frysktalige Berne-Opfang (SFBO).

Kinderopvangorganisaties dienen te streven naar een doorlopende ontwikkellijn met het basisonderwijs en de buitenschoolse opvang. De doorlopende ontwikkeling tussen meertalige dagopvang en meertalig onderwijs vindt op dezelfde manier plaats als in de reguliere kinderopvang.

Wettelijk vastleggen van de talen Duits, Engels en Frans

De leden van de BBB-fractie vragen of het toevoegen van meer talen in de toekomst opnieuw om een wetswijziging zou vragen. De leden van de D66-fractie vragen of de regering het wenselijk acht om de specifieke talen die kunnen worden aangeboden in een algemene maatregel van bestuur (AMvB) te verankeren, zodat andere talen kunnen worden toegevoegd als daar een directe aanleiding voor is (zoals Oekraïens).

De regering heeft in het wetsvoorstel de talen opgenomen die kindercentra bij meertalige dagopvang, naast het Nederlands, mogen aanbieden. De regering hecht eraan om deze hoofdelementen van de structurele regeling op het niveau van de wet vast te leggen, in navolging van de regels voor het primair onderwijs en voor meertalige buitenschoolse opvang. De regering verwacht niet dat het nodig zal zijn om op korte termijn kinderopvang in andere talen mogelijk te maken. Vooralsnog blijkt er bij ouders nauwelijks behoefte te zijn om hun kinderen op de kinderopvang een andere vreemde taal te leren, die zij thuis niet spreken. Bovendien biedt de huidige wet al de mogelijkheid om een andere taal (zoals Oekraïens) mede als voertaal te hanteren als de herkomst van de kinderen in specifieke omstandigheden daartoe noodzaakt⁷.

Overwegingen bij eventuele uitbreiding van deze talen

De leden van de BBB-fractie vragen of er meer talen onderzocht zijn dan Engels, Duits, Frans. Voorts vragen zij of de regering de deur op een kier laat om in de toekomst hier meer talen aan toe te voegen. De leden van de PvdA-fractie en de leden van de GroenLinks-fractie vragen of de regering

⁷ Artikel 1.55, tweede lid, van de Wet kinderopvang.

voornemens is om meertalige opvang te faciliteren in andere talen dan de Engelse, Duitse, of Franse taal.

Er zijn niet meer talen onderzocht. Hoewel organisaties binnen het experiment meertalige dagopvang de mogelijkheid hadden meertalige dagopvang aan te bieden in het Duits, Engels of Frans, kozen alle organisaties voor Engels als tweede taal. Voor meertalige dagopvang is aangesloten op de wetgeving van vroeg vreemdetalenonderwijs en tweetalig primair onderwijs. Die wetgeving beperkt zich ook tot de Duitse, Engelse en Franse taal.

Bij een eventuele politieke beslissing om in de toekomst in het bekostigde primair onderwijs ook andere talen mogelijk te maken, zal ook politieke besluitvorming plaatsvinden of de meertalige kinderopvang deze ontwikkeling zal volgen en die taal ook toegevoegd wordt aan de meertalige kinderopvang. Dit zal alsdan wetswijziging vergen.

Beperkingen aan het onderzoek van de UvA

Enkele fracties stellen vragen over de beperkingen van het onderzoek dat de UvA heeft uitgevoerd naar het experiment.

De leden van de VVD-fractie merken – onder de inleiding – op dat er sprake is van een oververtegenwoordiging van kinderen met hoogopgeleide ouders. Tevens hebben er geen experimenten plaatsgevonden met Franse en Duitse dagopvang. Zij vragen of de regering hier nadere toelichting op kan geven. De leden van de CDA-fractie wijzen erop dat dit onderzoek van de UvA slechts beperkt in omvang was, gehouden werd tijdens de corona-periode en er vooral kinderen van hoogopgeleide ouders aan meededen. Ook de leden van de D66-fractie wijzen op de coronacrisis als eventuele specifieke omstandigheid ten tijde van het experiment.

Het klopt dat er enkel op basis van het onderzoek van de UvA geen uitspraken gedaan kunnen worden over de effecten van meertalige dagopvang op de taalontwikkeling van kinderen van niet-hoogopgeleide ouders, of de effecten van andere talen dan Engels. Naast de resultaten uit het onderzoek van de UvA naar het experiment meertalige dagopvang zijn er echter inzichten uit de internationale literatuur. Daarmee bestaat volgens de regering een gedragen wetenschappelijke basis voor dit wetsvoorstel.

Zo is er buitenlands onderzoek gedaan naar meer gemêleerde groepen. Deze zijn genoemd in de reactie op de vragen van de Eerste Kamer.⁸ Dit onderzoek bij meer gemengde groepen geeft geen aanwijzingen voor negatieve effecten van meertalige dagopvang bij kinderen uit minder hoogopgeleide milieus. De onderzoekers van de UvA adviseren, op grond van deze inzichten uit de internationale literatuur, om meertalige dagopvang voor alle kinderen mogelijk te maken. De regering volgt deze conclusie en acht het met het oog op het buitenlandse onderzoek niet noodzakelijk om in de Nederlandse context de effecten van meertalige dagopvang op de taalontwikkeling van kinderen van lager opgeleide ouders apart te onderzoeken.

De UvA geeft aan dat de beperkingen van het experiment niet zodanig zijn dat meertalige dagopvang beperkt zou moeten worden tot alleen Engels. Noch geven deze beperkingen aanleiding om het experiment te herhalen en de taalontwikkeling van kinderen in de Duitse of Franse taal te gaan meten. Internationaal onderzoek geeft geen aanleiding hiertoe. Sinds de jaren zeventig van de vorige eeuw weten we al dat als kinderen een goede

⁸ Kamerstukken I, 2021/22, 31 322 nr. E.

basis in hun moedertaal hebben, ze daarnaast heel goed een andere taal kunnen leren.⁹ Het maakt daarbij niet uit om welke talen het gaat. Op basis van deze beschikbare literatuur ziet de regering geen aanwijzingen om aan te nemen dat de effecten voor de Franse of Duitse taal anders zouden zijn dan die voor de Engelse taal zijn gevonden in het experiment.

Net als alle andere onderzoeken, heeft ook het UvA-onderzoek last gehad van de coronapandemie. In de derde meetronde konden minder metingen gedaan worden. Toch zijn er binnen het hele onderzoek voldoende data verzameld om daarop de conclusies van de UvA te kunnen baseren.

Naar aanleiding van een aanbeveling van de UvA vragen de leden van de VVD-fractie of de regering overweegt om nader onderzoek te doen naar meertalige dagopvang in een hyperdiverse context. Eveneens naar aanleiding van het rapport van de UvA, waarin de onderzoekers aangeven dat er meer onderzoek nodig is, vragen de leden van de CDA-fractie waarom de regering niet eerst de uitkomsten van deze onderzoeken afwacht, zodat er een gedegen afweging over nut en noodzaak kan plaatsvinden, alvorens dit wetsvoorstel in te dienen?

De UvA heeft onderzoek gedaan naar de effecten van meertalige dagopvang. Aangezien ouders vrij zijn om hun kinderopvang te kiezen, waren de onderzoekers en de deelnemende dagopvanglocaties afhankelijk van de vraag naar meertalige kinderopvang door ouders. Hierdoor bleek in de praktijk dat kinderopvanglocaties kozen voor de Engelse taal en dat er veel kinderen van hoogopgeleide ouders deelnamen. Er kan geen onderzoek gedaan worden naar de effecten van meertalige dagopvang bij kinderen van lager opgeleide ouders, als deze ouders niet voor deze opvangvorm kiezen. Eventuele vervolgonderzoeken lossen deze selectie-effecten niet op.

Universiteiten zijn gewend om in wetenschappelijke publicaties ook ideeën voor vervolgonderzoek op te nemen. Dit zijn suggesties hoe volgend wetenschappelijk onderzoek kan voortbouwen op de studie die nu is gedaan. Op die manier moeten de aanbevelingen van de UvA dan ook worden geïnterpreteerd. De UvA concludeert in het literatuuroverzicht dat op sommige vlakken weinig internationale literatuur beschikbaar is en dat de Nederlandse context zich ervoor leent om hier wel onderzoek naar te doen.

De UvA geeft aan het interessant te vinden om in de Nederlandse context onderzoek te doen naar meertalige dagopvang met thuistalen van kinderen. Dit omdat het gebruik van de thuistaal een efficiënte manier is om kinderen te helpen zich het Nederlands eigen te maken. Meertalige kinderopvang in die talen zou daarmee zowel de vaardigheid van kinderen in de thuistaal als de taalvaardigheid in de Nederlandse taal ten goede komen. Dit is wat de UvA bedoelt met onderzoek in een hyperdiverse context. De UvA denkt vooral aan talen met een groot aantal moedertaalsprekers in Nederland (zoals Turks en Arabisch). Met de aanbevelingen heeft de UvA niet bedoeld om de onderzochte combinatie Nederlands-Engels aan te vullen met onderzoek naar de combinatie Nederlands-Duits en Nederlands-Frans.

Dit wetsvoorstel richt zich niet op thuistalen van kinderen, maar op doorgaande leerlijnen richting het bekostigde basisonderwijs. Om die reden kan het onderzoek dat de UvA wenst te doen binnen de hyperdiverse context niet worden uitgevoerd met de nu voorliggende regelgeving.

⁹ Cummins, J. (1979), Linguistic interdependence and the educational development of bilingual children. *Review of Educational Research* 49(2), 222–251.

De aanbevelingen voor vervolgonderzoek moeten niet gelezen worden als het in twijfel trekken van de conclusies die volgen uit het experiment meertalige dagopvang, of de aanvullende wetenschappelijke literatuur over meer gemêleerde groepen. De UvA concludeert immers zelf dat op basis van de bevindingen van dit onderzoek de weg vrij lijkt om meertalige dagopvang op grotere schaal mogelijk te maken in deze drielanden. De regering ziet dan ook op dit moment geen noodzaak voor aanvullend onderzoek.

Evaluatiebepaling in het wetsvoorstel

De leden van de VVD-fractie vragen de regering nader toe te lichten waarom er geen evaluatiebepaling is opgenomen nu hier in verschillende uitvoeringstoetsen wel om is gevraagd. Daarnaast willen de leden van de D66-fractie weten of de regering van mening is dat de specifieke omstandigheden tijdens het experiment, er was een coronacrisis, geen aanleiding geven om na de implementatie van het wetsvoorstel een extra evaluatiemoment in te plannen.

In 2017 is ervoor gekozen meertalige dagopvang niet direct in wetgeving op te nemen, maar in een experimenteel besluit. De regelgeving die nu wordt voorgesteld is vier jaar lang uitvoerig gemonitord in het experiment. Op basis van de resultaten van het experiment en het advies van de UvA is besloten meertalige dagopvang structureel een plek te geven in de Wet kinderopvang. De regering heeft geen aanleiding om te verwachten dat opnieuw evalueren tot andere uitkomsten voor kinderen zou leiden. Hier is de regering bij de beantwoording van de vorige vragen op ingegaan.

Om voornoemde reden is er geen evaluatiebepaling in dit wetsvoorstel opgenomen; de regering is overtuigd van de meerwaarde van het mogelijk maken van meertalige dagopvang. De regering is wel voornemens om de ontwikkelingen in de meertalige dagopvang te blijven volgen. De aandachtspunten die de fracties noemen, waaronder (financiële) toegankelijkheid, zullen daarbij worden meegenomen. Indien er in de praktijk of uit het toezicht knelpunten aan het licht komen, kan dat bovendien een aanleiding zijn om onderzoek te doen naar die specifieke signalen.

3. Gevolgen

Gevolgen voor personele capaciteit

De leden van de VVD-fractie vragen de regering of zij verwacht dat meertalige kinderopvang invloed gaat hebben op het bestaande personeelstekort in de kinderopvangsector. De leden van de BBB-fractie vragen in hoeverre dit voorstel zorgt voor een extra uitdagingen of risico's bij het aantrekken van personeel.

Het wetsvoorstel biedt kindercentra de mogelijkheid om meertalige dagopvang aan te bieden, binnen bepaalde kwaliteitseisen. Het betreft geen algemene verzwaring van de kwaliteitseisen of taalvaardigheidseisen. In totaal zijn er door dit wetsvoorstel ook niet meer beroepskrachten nodig. Meertalige kinderopvang aanbieden blijft een vrijwillige keuze voor kindercentra. Indien een locatie onvoldoende gekwalificeerd personeel kan vinden om meertalige dagopvang aan te bieden, dan kan die locatie altijd terugvallen op de standaard om Nederlands als enige voertaal te gebruiken.

Wanneer meertalige dagopvang breder wordt aangeboden, kan dit er mogelijk voor zorgen dat kinderopvangorganisaties een nieuwe groep beroepskrachten aantrekken. Dit zou de tekorten juist kunnen vermin-

deren. Voor potentiële beroepskrachten die de Nederlandse taal niet (voldoende) machtig zijn, is meertalige kinderopvang de enige manier om als beroepskracht in de kinderopvang in Nederland te kunnen werken.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering het met deze leden eens is dat er door de krappe arbeidsmarkt een prikkel kan ontstaan om Engelstalige opvang aan te bieden, ook als hier helemaal geen behoefte aan is en dit ten koste kan gaan van kinderen die de Nederlandse taal nog niet voldoende beheersen?

Vraag en aanbod bepalen de beschikbaarheid van meertalig kinderopvang. Indien er weinig vraag is vanuit ouders, is het niet aantrekkelijk voor organisaties om meertalige dagopvang aan te bieden. Ouders die geen behoefte hebben aan meertalige dagopvang hoeven hier niet voor kiezen. De verwachting is dat die ouders kunnen blijven kiezen voor volledig Nederlandstalige kinderopvang. Hier ziet de regering geen risico in.

Daarnaast geldt dat op meertalige dagopvang dagelijks ten minste 50 procent Nederlands aangeboden wordt. Het onderzoek van de UvA laat zien dat deze verhouding niet ten koste gaat van de Nederlandse taalontwikkeling. Dit geldt zowel voor kinderen die Nederlands als thuistaal hebben, als voor kinderen die thuis geen Nederlands aanboden krijgen.

Toegankelijkheid en regionale verschillen

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering het denkbaar acht dat kinderopvangcentra hogere tarieven vragen voor meertalige dagopvang die ten koste gaat van de toegankelijkheid voor middengroepen? Daarbij vragen deze leden of de regering dit meegenomen heeft in impactanalyses of evaluaties van het experiment.

De wetgeving is zoveel mogelijk ingericht dat er geen beperkingen worden opgelegd en gelijke toegang wordt gewaarborgd. Meertalige kinderopvang kan dan ook overal worden aangeboden en buiten de wettelijke uren voor voorschoolse educatie. Kinderen of ouders hoeven niet aan extra voorwaarden te voldoen om gebruik te mogen maken. Kinderopvanglocaties kunnen de wijze waarop zij het meertalige aanbod vormgeven en hun tarieven afstemmen op hun doelgroep, waarbij de prijs tot stand komt op basis van vraag en aanbod. De mogelijkheid beperkt zich daarmee niet tot kinderen van hoger opgeleide ouders. Denkbaar is dat de wettelijke verankering ertoe leidt dat kindercentra ook meer gaan inspelen op andere groepen ouders en kinderen. De regering gaat volgen hoe meertalige kinderopvang in de praktijk uitwerkt. Toegankelijkheid wordt daarbij ook meegenomen.

De leden van de PvdA-fractie en de leden van de GroenLinks-fractie vragen in hoeverre de regering verwacht dat er regionale verschillen ontstaan wat betreft de toegang tot meertalige opvang. De leden van de VVD-fractie vragen de regering in te gaan op de wenselijkheid van het mogelijke ontstaan van regionale verschillen in het aanbod.

Het uitgangspunt van de regering is dat alle ouders die dat willen, de kans hebben om gebruik te maken van meertalige kinderopvang. De toegankelijkheid wordt mede bepaald door de beschikbaarheid van meertalige kinderopvang in de buurt. Vraag en aanbod bepalen die beschikbaarheid. Hiervoor zijn kindercentra nodig die meerwaarde zien van meertalig aanbod voor kinderen en ouders die kenbaar maken behoefte te hebben aan meertalige kinderopvang. Het is daarom niet uit te sluiten dat er (regionale) verschillen ontstaan in het aanbod van meertalige dagopvang.

In brede zin vragen de leden van de D66-fractie waarom er soms enorme verschillen zijn in lokaal toezicht van exact dezelfde landelijk geldende regels. Specifiek over meertaligheid vragen deze leden hoe de regering wil voorkomen dat ook op het gebied van meertaligheid verschillende lokale GGD »en de regels op een dermate andere manier uitleggen dat sommige overtredingen in de ene gemeente wel en in een andere gemeente niet tot een boete leiden. Deze leden vragen of de regering bereid is om de wenselijkheid van landelijk toezicht voor landelijk geldende regels¹⁰, nu uit te gaan werken. Vervolgens vragen zij wat de resultaten zijn uit het vervolgonderzoek dat de Minister van SZW heeft aangekondigd¹¹ en welke concrete verbeteracties er reeds zijn genomen.

De wet- en regelgeving voor meertalige kinderopvang is landelijk. Deze regels en de bijbehorende toelichting geven een duidelijk, landelijk kader mee, inclusief uitleg over de toepassing van de regels. Het is de regering bekend dat er signalen zijn over verschillen in lokaal toezicht.

GGD GHOR Nederland werkt aan zoveel mogelijk uniformiteit in de uitvoering van het toezicht. Zij doet dit door ondersteuning, actueel houden van instrumenten en richtlijnen, het faciliteren van opleiding en training en bevorderen van uitwisseling.

Sommige verschillen in het toezicht kunnen echter goed uitlegbaar zijn, maar zijn soms ook onwenselijk. Zoals ik in mijn Kamerbrief van 4 april jl.¹² aangaf wil ik de onwenselijke verschillen verder tegengaan en laat ik daarom vervolgonderzoek doen. Dit onderzoek richt zich op de mate waarin (ongewenste) verschillen voorkomen, op welke aspecten en wat hiervan de redenen zijn. Naast de aanpak van de ongewenste verschillen onderzoekt de Universiteit Utrecht in opdracht van het Ministerie van SZW of een andere inrichting van het stelsel (waaronder centraal) een oplossing kan bieden voor knelpunten, waaronder ongewenste verschillen.

De uitkomsten van zowel het onderzoek naar de (ongewenste) verschillen als het onderzoek naar de stelselvarianten verwacht ik in het voorjaar van 2024. Een nieuw kabinet kan de uitkomsten benutten bij de verdere ontwikkeling van het toezicht en de handhaving in de kinderopvang.

4. Financiële gevolgen

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering de financiële gevolgen door kan laten rekenen en de uitkomsten met de Tweede Kamer kan delen.

GGD GHOR Nederland heeft in de uitvoeringstoets aangegeven dat het toezicht op meertalige kinderopvang mogelijk een half uur tot een uur extra tijd kost. GGD GHOR en VNG hebben afgelopen zomer een nadere berekening uitgevoerd van de financiële gevolgen voor toezicht en handhaving van verschillende wijzigingen in regelgeving (inclusief deze wijziging). Deze berekening is op 29 september gedeeld met het Ministerie van SZW. Hierin geven deze toezichtspartijen aan voor meertalige kinderopvang eenmalig € 18.000 aan implementatiekosten te ramen. Daarnaast zijn er voor elke nieuwe meertalige kinderopvanglocatie extra kosten gemoeid met de eerste keer dat er toezicht gehouden wordt op dit

¹⁰ Zoals wordt aanbevolen in onderzoeken zoals van Andersson Elffers Felix (AEF), *Kamerstuk II*, 2022/23, 31 322, nr. 478.

¹¹ In reactie op genoemd onderzoek van AEF, *Kamerstuk II*, 2022/23, 31 322, nr. 484.

¹² *Kamerstukken II* 2022/23, 31 322, nr. 484.

nieuwe meertalige aanbod. Die kosten zijn geraamd op € 156 per locatie. Indien er bijvoorbeeld 50 nieuwe meertalige kinderopvanglocaties bij zouden komen, zou dit in totaal € 7.813 extra kosten voor het eerste toezicht, naast de hierboven genoemde implementatiekosten.

Op basis van deze raming, blijft de inschatting van het kabinet dat de extra financiële gevolgen van dit wetsvoorstel zeer beperkt zijn. Op de reeds bestaande meertalige buitenschoolse opvanglocaties en de meertalige dagopvanglocaties binnen het experiment wordt immers reeds toezicht gehouden. Die locaties moeten aan vergelijkbare eisen voldoen met de eisen die nu voor meertalige kinderopvang worden bepaald. Daarbij komt dat slechts een klein deel van de kinderopvanglocaties meertalige dagopvang aanbiedt. Het kabinet verwacht niet dat er door de wetswijziging op korte termijn dusdanig veel meertalige dagopvanglocaties bijkomen, dat dit substantiële financiële gevolgen voor het toezicht zal hebben.

Het Ministerie van SZW is in gesprek met deze partijen over de gehele berekening, omdat het een samenloop van meerdere wijzigingen betreft. Eventuele claims die daaruit volgen zijn onderdeel van integrale afweging voor de begroting 2025.

5. Advies en consultatie

Op dit onderdeel van het wetsvoorstel hebben de fracties geen inbreng geleverd.

6. Inwerkingtreding

Gelet op de datum van dit verslag, vragen de leden van de D66-fractie of de regering het haalbaar acht om het wetsvoorstel tijdig in werking te laten treden. Op welke termijn moet het wetsvoorstel dan aangeboden zijn bij de Eerste Kamer, zo vragen deze leden.

Ik ben me ervan bewust dat de termijnen zeer kort zijn en dat beide Kamers der Staten-Generaal een volle agenda hebben. Niettemin verzoek ik uw Kamer te kijken naar de mogelijkheden om het wetsvoorstel zo spoedig mogelijk te behandelen en het wetsvoorstel zo mogelijk nog vóór het verkiezingsreces aan de Eerste Kamer aan te bieden.¹³ Voor kinderopvanglocaties is er veel aan gelegen dat het wetsvoorstel uiterlijk 1 februari 2024 in werking kan treden, om zo meertalige kinderopvang voort te kunnen zetten. Ik verzoek uw Kamer dit bij uw overwegingen bij de verdere planning van de behandeling van het wetsvoorstel te betrekken.

II. Artikelsgewijs

Op dit onderdeel van het wetsvoorstel hebben de fracties geen inbreng geleverd.

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

¹³ Het verkiezingsreces gaat in op vrijdag 27 oktober en loopt af op woensdag 22 november 2023.