



Ministerie SZW

Postbus 90801
2509 LV 'S-GRAVENHAGE

Datum

13 juli 2023

Kenmerk

Telefoon

Bijlage(n)

1

Onderwerp

Verzoek om uitvoeringstoets Besluit i.v.m. het stellen van regels over meertalige kinderopvang

Geachte

Op 22 mei 2023 heeft u de VNG verzocht een uitvoeringstoets te doen op het Ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit kwaliteit kinderopvang i.v.m. het stellen van regels over meertalige kinderopvang. Onze reactie is mede tot stand gekomen op basis van consultatie van diverse gemeenten.

Wij geven eerst een algemene reactie op het besluit. Daarna gaan we in op de voorgestelde wijzigingen van het Besluit en we sluiten af met onze opmerkingen op de Nota van Toelichting en de artikelsgewijze toelichting. Tenslotte zullen wij uw vragen bij de uitvoeringstoets beantwoorden.

Algemene reactie op het besluit

In zijn algemeenheid kunnen wij aangeven dat wij het voornemen om regels te stellen aan de meertalige kinderopvang (dus voor zowel buitenschoolse opvang als dagopvang) positief vinden. Toch zijn er ook opmerkingen en zorgen over de wijze waarop de regels in het ontwerpbesluit worden vormgegeven.

Een algemene reactie die veel gemeenten hebben gegeven heeft betrekking op verduidelijking van de Nota van Toelichting. Op diverse plaatsen is de Nota van Toelichting nog niet voldoende duidelijk. Dit hebben wij waar van toepassing in de bijlage aangegeven. Soms is de voorgestelde tekst onduidelijk, soms zouden wij een artikel in de Nota van Toelichting graag nader toegelicht zien.

Een tweede algemene reactie betreft de gedetailleerdheid van dit voorstel. Een aantal gemeenten merkt op dat sprake lijkt te zijn van overregulering. Vooral wat betreft afwijkingsmogelijkheden. Er worden nu al teveel regels/gedetailleerde voorwaarden gesteld aan kwaliteitseisen. Uit de evaluatie van de Wet IKK bleek duidelijk dat de voorschriften zelf soms al te gedetailleerd zijn, maar nu zien we dat zelfs ook gebeuren in gedetailleerde voorschriften voor uitzonderingen op voorschriften. Dit is echter lastig, omdat de praktijk nooit volledig (inclusief alle uitzonderingen etc.) in regelgeving te vangen is.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435 | 2500 GK Den Haag
070 - 373 83 93 | info@vng.nl

vng.nl

Naast deze enorme gedetailleerdheid die zowel voor de uitvoering als voor toezicht beperkend kan zijn, zien we ook dat momenteel op nieuwe eisen in de regelgeving afwijkingmogelijkheden worden opgenomen, terwijl die er voor oude eisen, die soms net zo knellen of uitzonderingen nodig hebben, niet zijn. Dit maakt onze roep om over te gaan naar (meer) principle-based toezicht alleen maar belangrijker.

Wij zien dan ook liever dat de uitzonderingsregels niet in enkele gevallen aan de regel worden toegevoegd. Wij zien liever dat voor het gehele pakket aan kwaliteitsregels en de opbouw van de Wet Kinderopvang en de lagere regelgeving breed wordt bepaald op welke wijze er ruimte wordt gegeven aan maatwerk. Door het nu op een enkele eis wel te doen, knelt het des te meer dat afwijken op oudere eisen niet kan en wordt de ongelijkheid tussen eisen en de druk op gemeenten om af te zien van handhaving alleen maar groter.

Tenslotte is ook veel gereageerd op de keuze voor Engels, Frans en Duits. Deze werd als beperkt gezien. Voor VNG is duidelijk waar deze keuze vandaan komt. Maar we vinden het toch van belang om mee te geven dat in de praktijk de wens om breder meertalige kinderopvang mogelijk te maken wel gevoeld wordt. Mogelijk dat de eerder ook aangekondigde verduidelijking van artikel 1.55 lid 2 Wet Kinderopvang hierin al voor een belangrijk deel voorziet.

Wijziging van het besluit

Wij gaan in de brief in op een aantal opvallende, belangrijke punten. Dit betreft echter zeker niet al onze opmerkingen en zorgen. De specifieke opmerkingen en tekstuele opmerkingen hebben wij bij het conceptbesluit in de bijlage opgenomen. Daar waar wij een ander tekstvoorstel hebben, hebben we dit met wijzigingen bijhouden ook in het besluit verwerkt.

A wijziging artikel 3 en C wijziging artikel 12

Er wordt met dit artikel een aantal punten toegevoegd aan het pedagogisch beleid om de kwaliteit van meertalige kinderopvang te borgen. Op zich zijn aanvullende eisen daarvoor niet overbodig. Wij zijn echter van mening dat de voorgestelde aanpassingen niet allemaal bijdragen aan meer kwaliteit en ook voor toezicht en handhaving niet altijd positief uitwerken. Voor toezicht en handhaving is met name het volgende van belang:

- In het artikel wordt taalontwikkeling als onderdeel van het pedagogisch beleid toegevoegd. Het pedagogisch beleid wordt in zijn geheel getoetst door de toezichthouder. Echter, in de Nota van Toelichting staat opgenomen 'het is niet aan de toezichthouder om te beoordelen of de taalontwikkeling van kinderen in beide talen daadwerkelijk toeneemt; de toezichthouder controleert uitsluitend of de houder de beoogde taalontwikkeling in het beleidsplan heeft omschreven en of de opgenomen beschrijving in het pedagogisch beleidsplan wordt toegepast in de praktijk'. Dit is een beperking van het toetsen van de taalontwikkeling die niet volgt uit het artikel. Wij denken wel dat het goed is de GGD toezichthouder geen toezicht te laten houden op de inhoudelijke taalontwikkeling, maar verzoeken daartoe het artikel zelf ook aan te passen in lijn met de Nota van Toelichting, zodat deze beperkte toets (via een aangepaste kwaliteitseis) ook duidelijk uit het artikel blijkt. Als dat niet gebeurt, zal dit tot onduidelijkheid en onzekerheid leiden bij de toezichthouder en derhalve ook bij de houders.
- Door toevoeging in artikel 3 lid 3 sub f onder 2 van 'het borgen van de emotionele veiligheid van en de stabiliteit voor het kind' ontstaat een ongewenste dubbeling met artikel 2 waarin voor alle opvang al gesteld wordt dat in pedagogisch beleid emotionele veiligheid geborgd moet zijn. Wij adviseren de toevoeging van artikel 3 lid 3 sub f onder 2 te schrappen.

De verduidelijking in de Nota van Toelichting biedt voldoende duidelijkheid aan aanbieders van meertalige kinderopvang dat zij het pedagogisch beleidsplan ook op dit aspect moeten uitwerken.

- Er lijkt bij de wijzigingen en de motivering daarvan uitgegaan te worden van kindercentra die ofwel volledig meertalige kinderopvang bieden ofwel volledig reguliere (Nederlandstalige) opvang. Echter, er zijn juist veel centra waar in één of enkele groepen meertalige kinderopvang geboden wordt en in de rest van de groepen Nederlandstalige kinderopvang. De wisselwerking daartussen en de invloed op de kinderen tussen die groepen wordt naar onze mening onvoldoende belicht, met name in de Toelichting. In de Toelichting wordt wel ingegaan op emotionele veiligheid per groep, maar niet op de gevolgen en de emotionele veiligheid op het kindercentrum als geheel als er zowel Nederlandstalige als meertalige kinderopvang geboden wordt.

B toevoeging artikel 9c en E toevoeging artikel 18a

Er is onduidelijkheid over de vraag op welk percentage artikel 9c betrekking heeft. Is dat het maximumpercentage uit artikel 1.55 Wko of is dit het percentage meertalige opvang zoals uit het pedagogisch beleid van de houder volgt (en dat lager dan 50% kan zijn)? Om discussie en onduidelijkheid te voorkomen adviseren wij u dit nader toe te lichten in de toelichting. Ook is onduidelijk waarom de voorwaarde onder d wordt gesteld.

Daarnaast geeft de voorwaarde onder b een enorme druk op het overige Nederlandstalige personeel, zeker nu met de personeelstekorten. Wij stellen voor om deze eis te wijzigen in een voorwaarde dat de houder borgt dat hij in of naast het personeelsbestand voldoende invalpersoneel beschikbaar heeft.

Ook blijkt uit de toelichting dat voor de formulering van dit artikel aansluiting is gezocht bij artikel 9a, de formulering wijkt op dit moment echter nog af. Wij willen u verzoeken hier aandacht aan te besteden.

Tevens adviseren wij om bij bepalingen over personeelsinzet te spreken over formatieve inzet. Dit omdat alleen formatief ingezet personeel van belang is bij het voldoen aan de kwaliteitseisen. Dit geldt met name bij de inzet van beroepskrachten in opleiding en stagiairs.

Tenslotte is niet goed duidelijk dat de voorwaarden van artikel 9c cumulatief bedoeld zijn. Wij adviseren te kijken of dit al in de tekst van het artikel duidelijker kan door telkens en toe te voegen. Als dat niet mogelijk is, adviseren wij om dit punt expliciet in de Toelichting op te nemen.

D ontbrekende wijziging artikel 6 en voorgestelde wijziging artikel 15

Door het verwijderen in plaats van vervangen van 'beroepskrachten meertalige buitenschoolse opvang' verdwijnt de eis dat 'beroepskrachten meertalige kinderopvang' moeten beschikken over een voor de werkzaamheden passende opleiding. Met de verwijdering wordt het haakje om in lagere regelgeving opleidingseisen, maar ook een taaleis voor meertalige beroepskrachten te stellen verwijderd. Wij onderschrijven namelijk niet de uitleg dat beroepskrachten meertalige kinderopvang vallen onder beroepskracht. De reden hiervoor is dat in de definities de 'beroepskracht meertalige kinderopvang' specifiek wordt benoemd als aparte categorie beroepskrachten. Wij adviseren dan ook met nadruk de begripsbepaling 'beroepskrachten meertalige buitenschoolse opvang' te vervangen door 'beroepskracht meertalige kinderopvang' en het haakje in het tweede lid te laten bestaan.

Tevens verzoeken wij u een gelijksoortige bepaling in paragraaf 1 artikel 6 bij dagopvang op te nemen.

Dan onze reactie op de Nota van toelichting

Ook bij de Nota van Toelichting volstaan wij in de brief met de meest in het oog springende zaken. En ook hier hebben wij in de Nota van Toelichting in de bijlage onze specifieke opmerkingen en voorgestelde tekstaanpassingen opgenomen.

In paragraaf 2.1 wordt gesproken over de samenloop van meertalige kinderopvang als er ook Fries op een kindercentrum als voertaal wordt gebruikt. Voor ons blijft echter nog onduidelijk wat de exacte regels dan zijn. Is het mogelijk om bijvoorbeeld 50% Fries en 50% Duitstalige opvang aan te bieden? Graag zouden we dit punt duidelijker in de Nota van Toelichting uitgewerkt willen zien.

Tevens wordt in deze paragraaf veel gesproken over inzet van beroepskrachten, beroepskrachten in opleidingen/ of stagiairs. Terwijl voor een aantal situaties waarbij dit aan de orde is de vraag is of deze groepen alle drie van toepassing zijn op de situatie. Dit sluit aan bij ons algemene voorstel om te spreken over formatieve inzet. In de bijlage hebben wij deze situaties aangemerkt en er opmerkingen bij gezet. Naar ons idee vallen deze groepen niet altijd onder de beroepskracht-kind-ratio en is het niet noodzakelijk deze groepen mee te nemen in bepaalde uitwerking als zij boven formatief worden ingezet.

Tevens komt in de toelichting een taalbeleidsplan voor. Niet duidelijk wordt hoe een dergelijk beleidsplan zich verhoudt tot het pedagogisch beleidsplan van de houder en de eisen die daaraan gesteld worden wanneer meertalige kinderopvang wordt aangeboden. Dit zal zowel voor toezicht en handhaving als voor houders veel vragen, onduidelijkheid en onzekerheid opleveren. Als een dergelijk plan gewenst is, adviseren wij het plan in het artikel zelf verplicht te stellen en in de toelichting duidelijk op te nemen wat doel en inhoud van zo'n plan zou moeten zijn en hoe dit zich verhoudt tot de eisen aan het pedagogisch beleidsplan. Zolang het niet in een artikel vereist wordt, zal het een plan zijn dat de houder op vrijwillige basis kan opstellen, maar niet verplicht is om op te stellen.

Dan onze reactie op de artikelsgewijze toelichting.

Artikel 1, onderdelen A en C (artikelen 3 en 12)

Er wordt gesteld dat in artikel 2 Besluit kwaliteit zou staan wanneer sprake is van emotionele veiligheid. Dit is naar onze mening niet juist. In het artikel staat waar de houder voor moet zorgen, zodat kinderen zich emotioneel veilig en geborgen kunnen voelen.

Artikel 1, onderdeel C (artikel 15)

Wij voorzien problemen voor toezicht en handhaving wanneer aanpassing van artikel 6 uitblijft en artikel 15 wordt aangepast zoals voorgesteld. In de regelgeving worden diverse typen beroepskrachten apart gedefinieerd. Naast de beroepskracht is er de beroepskracht meertalige kinderopvang, de beroepskracht voorschoolse educatie, de beroepskracht in opleiding. Met deze verschillende categorieën moet er ook voor alle typen een haakje naar opleidingseisen bestaan. Dit geldt bij de beroepskracht meertalige kinderopvang des te meer, aangezien native speakers niet altijd aan de diploma-eisen van de Nederlandse beroepskrachten zullen voldoen. Het is daarbij de vraag of voor hen dan dezelfde gelijkstellingseisen moeten gelden als voor buitenlandse diploma's in zijn algemeenheid gelden. Mogelijk kunnen voor deze groep vooraf specifieke diploma's worden aangemerkt die kwalificeren. Daarnaast gaan wij er van uit dat voor native speakers een andere taaleis zal gelden, zowel een taaleis op de moedertaal als op de beheersing van het Nederlands.

Tenslotte zullen wij uw vragen bij de uitvoeringstoets beantwoorden.

1. Is de AMvB uitvoerbaar en handhaafbaar? Zo ja onder welke voorwaarden?
Indien aan onze bezwaren tegemoetgekomen wordt, is het voorstel wat ons betreft uitvoerbaar.

2. Wat zijn de eventuele financiële effecten van de conceptregeling, zowel eenmalig als eventueel structureel?

Op dit moment spelen er diverse wijzigingen in het Besluit kwaliteit kinderopvang. Zo staan er naast onderhavige wijziging ook wijzigingen vanuit de herijking kwaliteitseisen voor juli 2023 en juli 2024 gepland. Elke wijziging op zich heeft een impact op toezicht, maar niet elke impact is even groot. Wij hebben aan uw ministerie voorgesteld om het totale effect op toezicht voor al deze wijzigingen gezamenlijk met uw ministerie en GGD GHOR Nederland te bespreken en hier nader op terug te komen. Voor de gevolgen voor toezicht verwijzen wij tevens naar de uitvoeringstoets van GGD GHOR Nederland. Indien daaruit gevolgen voor toezicht blijken, zal dat ook gevolgen voor handhaving hebben. Helaas zijn deze gegevens ons op dit moment nog niet bekend.

3. Welke effecten hebben de voorstellen op regeldruk (administratieve lasten)?
Voor gemeenten zien wij geen toename van administratieve lasten. Voor GGD (toezicht) verwijzen wij voor het antwoord op deze vraag naar de uitvoeringstoets van GGD GHOR Nederland. Over administratieve lasten van de branche/sector kunnen wij geen uitspraken doen.

4. Is voor het voorstel wijziging van de systemen/formulieren nodig? Zo ja in welke mate?
Er zijn geen aanpassingen van systemen nodig. Alleen zal mogelijk de itemlijst aangepast moeten worden in GIR Inspecteren. Voor de impact daarvan verwijzen wij wederom naar de uitvoeringstoets van GGD GHOR Nederland, aangezien die partij de itemlijsten beheert en de noodzakelijkheid en impact hiervan kan aangeven.

5. Is de beoogde invoeringsdatum, 1 februari 2024, haalbaar?
Wij willen hierbij vasthouden aan de algemene afspraak dat kwaliteitseisen op 2 vaste momenten per jaar gewijzigd worden, te weten per 1 januari of per 1 juli. Een extra wijzigingsmoment per 1 februari geeft niet alleen extra werk voor ICT maar ook onrust in het land. Wij verzoeken dan ook de inwerkingtreding te laten plaatsvinden op één van de vaste wijzigingsmomenten.

6. Welke consequenties heeft het voorstel voor het toezicht?
Voor het antwoord op deze vraag verwijzen wij naar de uitvoeringstoets van GGD GHOR Nederland.

Met vriendelijke groet,

Vereniging van Nederlandse Gemeenten



Directeur Beleid Inclusieve Samenleving