

Op weg naar inclusieve kinderopvang

Notitie ten behoeve van beleidsontwikkeling op het terrein van inclusieve kinderopvang en voorschoolse educatie, College voor de Rechten van de Mens, mei 2021

1. Inleiding

Het College voor de Rechten van de Mens is toezichthouder op de uitvoering van het VN-verdrag handicap in Nederland en heeft in die hoedanigheid in het najaar van 2020 een verkenning uitgevoerd naar de huidige juridische- en beleidskaders voor toegang en inclusie van kinderen met een beperking in de kinderopvang. Dit naar aanleiding van een brief die het College ontving van organisaties het Gehandicapte Kind, Defence for Children, Artikel 1 Midden-Nederland, Stichting Eigenwijs in de Wijk en ouders en medewerkers betrokken bij een kinderopvangorganisatie die na een overname overging tot sluiting van drie inclusieve 'plusgroepen', waar kinderen met en zonder beperking samen bij elkaar zaten.¹ Na deze verkenning heeft het College gesprekken gevoerd met en nadere informatie ingewonnen bij verschillende betrokken partijen om de situatie en problematiek nog beter in beeld te krijgen. Het College sprak onder meer met ambtenaren van de ministeries van SZW, OCW en VWS, met vertegenwoordigers van VNG, GGD GHOR (toezicht), Brancheorganisatie Kinderopvang, Branchevereniging Maatschappelijke Kinderopvang en betrokkenen bij de casus die aanleiding gaf tot de verkenning, onder wie zowel ouders als medewerkers van organisaties.

In de verkenning constateerde het College dat toegankelijkheid voor en inclusie van kinderen met een beperking geen expliciet onderdeel uitmaken van de huidige kaders voor kinderopvang. Uit de gesprekken en de nadere informatie kwam vervolgens het beeld naar voren dat de gemeentelijke verantwoordelijkheden in het kader van voorschoolse educatie en mogelijkheden tot samenwerking met (jeugd)zorg evenmin toereikend lijken voor het realiseren van inclusie op een manier die het VN-verdrag handicap voorstaat. Het College roept de regering dan ook op om nader beleid te ontwikkelen op het gebied van inclusieve kinderopvang en voorschoolse educatie voor kinderen met een beperking, op basis van de beginselen van het VN-verdrag handicap. In deze notitie wordt een en ander toegelicht en vertaald naar een aantal concrete aanbevelingen aan de regering, waarover het College graag nader in gesprek gaat met de verantwoordelijke bewindspersonen.

2. Kinderopvang en voorschoolse educatie in het licht van het VN-verdrag handicap

Verschillende grondbeginselen uit het VN-verdrag handicap, zoals ontwikkeling, inclusie, toegankelijkheid en participatie, neergelegd in artikel 3 en nader uitgewerkt in specifieke bepalingen, zijn relevant in het kader van inclusieve kinderopvang en voorschoolse educatie.

¹ Over deze casus zijn verschillende artikelen verschenen in NRC en tevens Kamervragen gesteld: NRC, 'Private equity koopt de crèche, de zorgkinderen moeten weg', 15 juli 2020, <www.nrc.nl/nieuws/2020/07/15/private-equity-koopt-de-creche-de-zorgkinderen--moeten-wega4006028>.; NRC, 'Discrimineert de opvang kinderen met beperking? Mensenrechtencollege moet het zeggen', 11 augustus 2020, <www.nrc.nl/nieuws/2020/08/11/discrimineert-de-opvang-kinderen-met-beperking-mensenrechtencollege-moet-het-zeggen-a4008416>; *Antwoorden op Kamervragen over het bericht 'Private equity koopt de crèche, de zorgkinderen moeten weg'*, <www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/09/14/beantwoording-kamervragen-private-equity-in-de-kinderopvang/>.

Artikel 7 VN-verdrag handicap bepaalt dat alle nodige maatregelen genomen moeten worden om te waarborgen dat kinderen met een handicap op voet van gelijkheid met andere kinderen ten volle alle mensenrechten en fundamentele vrijheden kunnen genieten. In artikel 4 lid drie van het VN-verdrag handicap staat dat verdragsstaten mensen met een beperking - en ook kinderen met een beperking - al dan niet via hun representatieve organisaties nauw moeten betrekken bij de ontwikkeling en implementatie van wetgeving en beleid.² Daarnaast zijn van bijzonder belang de verplichtingen van de staat inzake geleidelijke verwezenlijking van algemene toegankelijkheid (ook in de private sector) en voorzieningen voor een 'leven lang leren' binnen een inclusief onderwijssysteem.

Bevorderen van algemene toegankelijkheid (ook in de private sector)

Op grond van artikel 9, tweede lid, sub b, VN-verdrag handicap moet de overheid passende maatregelen nemen om te waarborgen dat private instellingen die faciliteiten en diensten aanbieden die openstaan voor, of verleend worden aan het publiek, zich rekenschap geven van alle aspecten van de toegankelijkheid voor personen met een handicap. De algemene toegankelijkheid van de samenleving moet volgens het VN-verdrag dus actief worden verbeterd. Daarbij hoort dat de overheid de algemene toegankelijkheid geleidelijk verbetert en waar nodig specifieke maatregelen treft, ook wanneer daar nog niet concreet door personen met een beperking om is verzocht. Dit betekent ook dat de overheid ervoor zorg draagt dat ook andere actoren maatregelen treffen om de algemene toegankelijkheid te verbeteren.³

Voorzieningen voor een 'leven lang leren' binnen een inclusief onderwijssysteem

Het recht op onderwijs in een inclusief onderwijssysteem, neergelegd in artikel 24 VN-verdrag handicap, is in de context van voorschoolse kinderopvang ook van belang. Inclusie en een 'leven lang leren' zijn namelijk belangrijke uitgangspunten van dit artikel.⁴ De Nederlandse overheid heeft op grond van deze bepaling de verplichting om passende maatregelen te nemen om geleidelijk tot een inclusief onderwijssysteem te komen op alle niveaus van het onderwijs en daarbij voorzieningen te treffen voor een leven lang leren. Het VN-comité handicap spoort in dit verband staten aan om werk te maken van toegang tot ontwikkeling in de vroege kinderjaren, zorg en voorschoolse educatie en daarbij te voorzien in ondersteuning en training van ouders van jonge kinderen met beperkingen.⁵ Twee van de drie doelen die met het realiseren van een inclusief onderwijssysteem en voorzieningen voor een leven lang leren worden nagestreefd zien op ontwikkeling. Allereerst gaat het om de 'volledige ontwikkeling van het menselijk potentieel en het gevoel van waardigheid en eigenwaarde (...)'. Een tweede doel is de 'optimale ontwikkeling door personen met een

² Zie hierover ook 'Participatie van mensen met een beperking bij de totstandkoming van wetgeving en beleid', jaarlijkse rapportage over de naleving van het VN-verdrag handicap in Nederland, College voor de Rechten van de Mens 2020, p. 13-14.

³ Zie ook 'Toegankelijkheid van goederen en diensten', jaarlijkse rapportage over de naleving van het VN-verdrag handicap in Nederland, College voor de Rechten van de Mens 2019, p. 7.

⁴ Zie over (voorzieningen voor een) 'leven lang leren' College voor de Rechten van de Mens, *Het recht op onderwijs in het VN-verdrag handicap*, verdiepend advies van 2 november 2020, onder meer p. 6, 8-10 en 32.

⁵ VN-comité handicap, Algemeen commentaar nr. 4 (2016) over het recht op inclusief onderwijs, § 65.

handicap van hun persoonlijkheid, talenten en creativiteit, alsmede hun mentale en fysieke mogelijkheden, naar staat van vermogen'.⁶

Bewustwording VN-verdrag handicap

Uit de gesprekken komt het beeld naar voren dat de voornoemde beginselen en bepalingen - en het VN-verdrag handicap in het algemeen - nog weinig bekend zijn bij ministeries, gemeenten en kinderopvangaanbieders. Het College herkent dit beeld ook op andere beleidsdomeinen en ontwikkelt momenteel een handreiking "Wetgeving en het VN-verdrag handicap" voor de totstandkoming van wetgeving en beleid ter uitvoering van het VN-verdrag handicap of over onderwerpen die mensen met een beperking aangaan.⁷

3. Huidig beleid en wetgeving

Toegankelijkheid lijkt in het huidig nationaal juridisch kader alleen expliciet naar voren te komen als het gaat om de toegankelijkheid en het 'passend' zijn van accommodaties en ruimten, 'in overeenstemming met *het aantal en de leeftijd* van de op te vangen kinderen'.⁸ Op basis hiervan, zo is naar voren gebracht in de gesprekken die het College voerde, kijkt toezichthouder GGD wel naar de inrichting van de ruimte: als er kinderen met een beperking zijn, is de omgeving dan passend voor hen? Het College concludeert met betrekking tot toegang en inclusie aan de voorkant echter dat het toepasselijk kader geen zorgplicht of doelstelling kent - vergelijk de wetgeving omtrent passend onderwijs - strekkende tot borging van een uitgangspunt dat kinderen met een beperking zoveel mogelijk naar een reguliere opvang gaan. Evenmin is de kinderopvang in brede zin een basisvoorziening of bestaat er een toegankelijkheidsrecht op kinderopvang - waarover overigens wel een levendige discussie bestaat in het kader van de toekomst van het stelsel.⁹ Op dit moment is kinderopvang echter een sector waar organisaties zelf kunnen bepalen of zij zich al dan niet richten op het ondersteunen van kinderen met een bijzondere zorgbehoefte: organisaties bepalen binnen de wettelijke kwaliteits- en veiligheidseisen hoe zij hun dienstverlening aanbieden en het is aan een kinderopvangorganisatie zelf om te bepalen of plusopvang, 'met hulp van gemeenten en financiering uit de Jeugdwet' wordt aangeboden of niet, zei de regering hierover bij monde van de toenmalig staatssecretaris van SZW.¹⁰

De regering is desalniettemin wel uitdrukkelijk van mening dat het belangrijk is dat ook kinderen met een handicap of extra zorgbehoefte 'zoveel mogelijk mee kunnen doen in reguliere voorzieningen, met eventueel extra ondersteuning'.¹¹ Daarbij wordt verwezen naar gemeentelijke verantwoordelijkheden: de verantwoordelijkheid om te zorgen voor

⁶ Zie hierover College voor de Rechten van de Mens, *Het recht op onderwijs in het VN-verdrag handicap*, verdiepend advies van 2 november 2020, onder meer p. 10.

⁷ Vgl. ook College voor de Rechten van de Mens, 'De positie van mensen met een arbeidsbeperking van jongs af aan in het licht van het VN-verdrag handicap', 27 februari 2020, p. 7.

⁸ Artikel 1.50 lid 2 Wet Kinderopvang; artikel 10 lid 1 Besluit Kwaliteit Kinderopvang.

⁹ Zie hierover onder meer Landelijke Kwaliteitsmonitor Kinderopvang (LKK), P. Leseman, W. van der Werf, I. Jepma, F. Studulski, S. Nelemans & P. Slot, *Toekomst van de kinderopvang in het pedagogisch-educatieve ecosysteem van kinderen en jeugdigen: een verkenning*, Universiteit Utrecht en Sardes, maart 2021, p. 19-22.

¹⁰ *Antwoorden op Kamervragen over het bericht 'Private equity koopt de crèche, de zorgkinderen moeten weg'*, onder 'Antwoord 2' en 'Antwoord 12'.

¹¹ *Antwoorden op Kamervragen over het bericht 'Private equity koopt de crèche, de zorgkinderen moeten weg'*, onder 'Antwoord 2', tweede alinea en 'Antwoord 4'.

voldoende voorzieningen voor voorschoolse educatie voor peuters met een risico op onderwijsachterstand; en de zorgplicht (op grond van de Jeugdwet) voor kinderen die jeugdhulp nodig hebben om hen te ondersteunen bij het kunnen meedoen in alle voorzieningen. Hoewel het in beginsel positief stemt dat de regering hiermee het uitgangspunt van inclusie lijkt te erkennen en omarmen, zet het College, mede op basis van de gevoerde gesprekken, vraagtekens bij de geschiktheid en toereikendheid van de gemeentelijke verantwoordelijkheden waarnaar de regering verwijst. Dit geldt zowel voor voorschoolse educatie als voor de samenwerking met (jeugd)zorg, waar verschillende belemmeringen en knelpunten spelen. Ook in het kader van medische/specialistische situaties spelen praktische knelpunten, zo leidt het College af uit de ingewonnen informatie.

Systeem van voorschoolse educatie in Nederland niet geschikt voor inclusieve kinderopvang

De regering verwijst zoals gezegd naar de verantwoordelijkheid van gemeenten om te zorgen voor voldoende voorzieningen voor voorschoolse educatie. De financiële middelen voor voorschoolse educatie zijn echter vooral bedoeld voor kinderen met risico op onderwijsachterstand en de indicering daarvan is overwegend omgevingsgericht. Uit de gesprekken komt naar voren dat bij de vanuit het ministerie van OCW ontwikkelde indicator voor het bepalen van risico('s) vooral wordt gekeken naar factoren als taal- en opleidingsniveau van de ouders, land van herkomst, verblijfsduur in Nederland en schuldsanering. Gemeenten hebben wel de ruimte om de doelgroep nader te bepalen en rekken deze ook steeds vaker verder op, zo is naar voren gebracht, bijvoorbeeld door ook kinderen met gedragsproblematiek er binnen te laten vallen. Voorschoolse educatie in de huidige vorm lijkt in de kern echter geen geschikt middel voor inclusie van kinderen met een beperking, omdat personeel hier niet specifiek voor is opgeleid - het kerndoel van het onderwijsachterstandenbeleid is immers het wegwerken van taalachterstanden. De aanwezigheid van een beperking heeft op zichzelf geen 'voorspellende waarde' - zo is aan het College aangegeven - en maakt daarom geen onderdeel uit van de doelgroepdefinitie. Het systeem van voorschoolse educatie zoals dat in Nederland is ingericht kent een beperkte doelgroep en moet onderscheiden worden van voorzieningen voor voorschoolse educatie zoals het VN-comité handicap voorstaat (zie paragraaf 2). Daaruit volgt dat dergelijke voorzieningen zouden moeten inspelen op de diversiteit van kinderen met een beperking en hun ondersteuningsbehoeften in brede zin.

Samenwerking en verbinding met andere domeinen (wettelijk) belemmerd

Ook als het gaat om het aanbieden van (jeugd)zorg binnen de reguliere kinderopvang, in de praktijk een belangrijke voorwaarde voor 'inclusieve kinderopvang', lijken verschillende belemmeringen en knelpunten te spelen. Allereerst is de financiering complex, vanwege de verschillende financieringsstromen die ingezet (kunnen) worden. Naast de middelen voor voorschoolse educatie worden ook middelen op grond van de Jeugdwet ingezet of is bijvoorbeeld een sociaal medische indicatie van toepassing. Daarnaast zijn er wezenlijke verschillen in scholing en opleidingsniveau tussen kinderopvang en jeugdzorg en lijken zorgpartners niet altijd ingesteld op het wettelijk kader van de kinderopvang. Dit geldt bijvoorbeeld bij het 'vastegezichtencriterium' in de kinderopvang, dat inhoudt dat kinderen afhankelijk van hun leeftijd te maken hebben met een maximaal aantal vaste gezichten (pedagogisch medewerkers), van wie er altijd één aanwezig moet zijn voor het kind. Het huidige kader werkt daardoor soms belemmerend als het gaat om intensieve samenwerking tussen kinderopvang en (jeugd)zorg. Dergelijke knelpunten in het kader van samenwerking

en verbinding spelen ook op het terrein van onderwijs en zorg, zo constateerde het College in zijn advies over het recht op onderwijs in het VN-verdrag handicap. Net als in het kader van onderwijs zal, om tot een inclusief onderwijssysteem te komen, ook binnen kinderopvanglocaties ondersteuning beschikbaar moeten zijn. Dit betreft zowel ondersteuning voor kinderen met een beperking als ondersteuning voor de pedagogisch medewerkers.¹²

Knelpunten blijken ook uit ander recent onderzoek. Zo stelt de Landelijke Kwaliteitsmonitor Kinderopvang 2021 onder meer dat de verschillende doelen die de kinderopvang in samenwerking met maatschappelijke partners moet dienen, leiden tot complexiteit in wet- en regelgeving en de wijze van financiering.¹³ Ook in het rapport 'Ontwikkelen over de grenzen heen', een onderzoek uitgevoerd in opdracht van Met Andere Ogen, komen verschillende wettelijke belemmeringen naar voren die de doorgaande ontwikkeling van kinderen in de weg (kunnen) staan.¹⁴ Als aanknopingspunt voor een vervolg wordt onder meer genoemd dat de levensloop van het kind een meer centrale plek in de - nu nog sectorale - wetgeving moet krijgen.¹⁵ Ook zou de samenwerking tussen de reguliere kinderopvang, onderwijs en jeugdzorg beter gefaciliteerd kunnen worden. Een ander aanknopingspunt is dat er behoefte bestaat aan (wettelijke) regels of instrumenten die ervoor zorgen dat de ontwikkeling van het kind binnen de kinderopvang meer centraal wordt gezet.

Ook in medische/specialistische opvang praktische knelpunten

Voor sommige kinderen kan opvang in medische of specialistische context nodig worden geacht, zoals een medisch kinderdagverblijf of revalidatiecentrum. Uit de gevoerde gesprekken komen ook in dit kader echter praktische knelpunten naar voren. Een belangrijk voorbeeld zijn de wachtlijsten in de medische kinderopvang. Het gevolg is dat kinderen thuis blijven en daarmee ook de ouders. Ook de beperktere openingstijden van speciale opvang kunnen ertoe leiden dat ouders meer thuis blijven dan zij wensen.

4. Conclusie en aanbevelingen

Anders dan het onderwijs is kinderopvang een recht noch een plicht en is het in Nederland geen breed toegankelijke publieke voorziening. Hervorming van het stelsel van kinderopvang lijkt in het nieuwe regeerakkoord een belangrijk onderwerp te worden. Ook (gedeeltelijke) gratis kinderopvang maakt onderdeel uit van de politieke en maatschappelijke discussie over toegankelijkheid en het centraal stellen van de ontwikkeling van het kind, en ziet tevens op het bevorderen van de arbeidsparticipatie van beide ouders. Het demissionair kabinet geeft in een recente brief aan dat alle inzichten uit recente onderzoeken door het nieuwe kabinet meegenomen kunnen worden in de afweging bij de ontwikkeling van nieuw

¹² Zie College voor de Rechten van de Mens, *Het recht op onderwijs in het VN-verdrag handicap: Verdiepend advies*, 2 november 2020, p. 29-30.

¹³ Landelijke Kwaliteitsmonitor Kinderopvang (LKK), P. Leseman, W. van der Werf, I. Jepma, F. Studulski, S. Nelemans & P. Slot, *Toekomst van de kinderopvang in het pedagogisch-educatieve ecosysteem van kinderen en jeugdigen: een verkenning*, Universiteit Utrecht en Sardes, maart 2021.

¹⁴ H. Grootelaar, S. Nafie, E. Rutgers & J. van der Vegt (onderzoeksteam AEF), *Ontwikkelen over de grenzen heen. Onderzoek naar de wettelijke knelpunten*, AEF: 9 april 2021, zie <www.aanpakmetandereogen.nl/nieuws/198/rapport-ontwikkelen-over-de-grenzen-heen/>.

¹⁵ Zie voor alle aanknopingspunten AEF, p. 26-28.

kinderopvangbeleid.¹⁶ Het College benadrukt met klem de noodzaak om ook de toepasselijke beginselen en bepalingen die voortvloeien uit het VN-verdrag handicap, zoals in deze notitie uiteengezet, hierbij mee te wegen. Het College concludeert namelijk dat op het terrein van bewustwording van het VN-verdrag handicap en geleidelijke verwezenlijking van algemene toegankelijkheid en voorzieningen voor een leven lang leren nog een wereld te winnen is. Kinderopvang en voorzieningen voor voorschoolse educatie zijn in Nederland op dit moment niet ingericht op brede toegankelijkheid en ongeschikt om inclusie van kinderen met een beperking te bewerkstelligen. Ook staan wettelijke belemmeringen op het gebied van samenwerking tussen verschillende domeinen inclusieve kinderopvang in de weg. Het College roept de regering op om vanuit de *eigen* (stelsel)verantwoordelijkheden die het VN-verdrag handicap meebrengt, in samenspraak met alle betrokken partijen, onder wie ouders van kinderen met een beperking en representatieve organisaties, beleid te ontwikkelen in lijn met het VN-verdrag. Het College formuleert daartoe de volgende aanbevelingen:

- Om steeds het VN-verdrag handicap mee te nemen bij het maken van de benodigde **wetgeving en beleid; daarbij kan gebruik worden gemaakt van handreikingen van het College.**
- Om tevens maatregelen te nemen strekkende tot meer **bewustwording van het belang van de beginselen van het VN-verdrag handicap in de uitvoering en het toezicht**, binnen de overheid én de private sector.
- Om in samenspraak met betrokken partijen te onderzoeken wat er nodig is voor **breed toegankelijke en inclusieve kinderopvang**, met een passend (maatwerk)aanbod, toegerust personeel en voldoende ondersteuning voor kinderen, ouders en pedagogisch medewerkers, rekening houdend met de diversiteit van kinderen met een beperking en hun ondersteuningsbehoeften in brede zin.
- Om de **ontwikkeling van het kind binnen de kinderopvang centraal** te stellen in wetgeving en beleid, naast het doel van bevordering van arbeidsparticipatie van ouders.
- Om **domeinoverstijgende samenwerking en verbinding** tussen kinderopvang, onderwijs en (jeugd)zorg te verankeren op een centrale plek in het juridisch kader ten behoeve van de doorgaande ontwikkeling van het kind en soepele transities daarbij.
- Om te onderzoeken, in samenspraak met betrokken partijen, hoe **praktische knelpunten in de medische/specialistische kinderopvangsector aangepakt** kunnen worden en beter tegemoetgekomen kan worden aan de behoeften van ouders en kinderen.

¹⁶ Brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Onderzoeken Kinderopvang*, brief van 20 april 2021, met referentie 2021-0000046202.