

Vergaderjaar 2023–2024

31 322

Kinderopvang

Nr. 518

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 december 2023

De kinderopvang bevordert de arbeidsparticipatie en de ontwikkeling van kinderen. Veiligheid en kwaliteit zijn daarbij essentieel. Om dat te waarborgen en te verbeteren is toezicht en handhaving belangrijk. De verantwoordelijkheid voor het toezicht is belegd bij gemeenten. In opdracht van gemeenten voeren GGD'en het toezicht uit. De Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) voert het interbestuurlijk toezicht op gemeenten uit. Jaarlijks publiceert de inspectie haar onderzoek naar het gemeentelijk toezicht op de kinderopvang. Hierbij stuur ik u het onderzoek over 2022 toe. Begin 2024 informeer ik u over de jaarlijkse cijfers over de meld-, overleg- en aangifteplicht voor mishandeling en seksueel misbruik.

In deze brief reageer ik op enkele onderwerpen waar de inspectie specifiek op in gaat (I). De inspectie heeft ook onderzoek gedaan naar (het functioneren van) de signaalfunctie in het toezicht op de kinderopvang. Deze rapportage bied ik u hierbij eveneens aan. In deze brief ga ik in op de aanbevelingen die de inspectie hierbij doet (II). Tot slot ga ik kort in op een melding over het Landelijk Register Kinderopvang (III).

I. Belangrijkste bevindingen in Landelijk rapport 2022

Landelijk beeld van het toezicht op de kinderopvang

Door corona moesten gemeenten twee jaar keuzes maken over hoe zij het toezicht en de handhaving in de kinderopvang invulden. Op dit moment constateert de inspectie dat gemeenten deze taak weer uitvoeren zoals het hoort. (Vrijwel) alle kinderopvangvoorzieningen en gastouderbureaus zijn in 2022 geïnspecteerd. Ook is 38% van de gastouders bezocht in 2022 voor een jaarlijks of incidenteel onderzoek. Dit is een duidelijke stijging ten opzichte van eerdere jaren. De inspectie constateert daarbij een stijging van tekortkomingen op kwaliteitseisen die betrekking hebben op personele inzet, zoals de beroepskracht-kindratio. Deze tekortkomingen hangen samen met het personeelstekort in de sector. Ik vind dit net als de

inspectie zorgelijk. Ook in tijden van personeelskrapte dienen kwaliteit en veiligheid voorop te staan, zelfs als dat een tijdelijke sluiting tot gevolg heeft. Ik zal dit nogmaals benadrukken in gesprekken met de sector. Daarbij verwijs ik naar de voortgang op verschillende maatregelen om het personeelstekort te bestrijden in mijn brieven aan uw Kamer van 5 september 2022 en 26 april van dit jaar.¹

Invoering flexibel toezicht

Vanaf 1 januari 2022 konden gemeenten en GGD'en ervoor kiezen om flexibel toezicht te houden op de kwaliteitseisen bij kindercentra en gastouderbureaus. Bij flexibel toezicht wordt de set minimaal te toetsen voorwaarden grotendeels losgelaten. In plaats daarvan kunnen gemeenten en GGD'en het jaarlijkse toezicht invullen. Ze moeten dat beredeneren en vastleggen. Op welke manier gemeenten en GGD'en tot een eigen invulling komen is divers. De inspectie vindt het belangrijk dat er een uniform proces komt waarin vanuit een goede motivering keuzes worden gemaakt over de te beoordelen voorwaarden. Keuzes zouden moeten volgen uit een risico-inschatting. Gemeenten hoeven dan ook geen gebruik meer te maken van standaardsets van te toetsen voorwaarden («inspiratiesets»).

Flexibel toezicht stelt GGD'en en gemeenten in staat goed rekening te houden met specifieke (lokale) risico's in plaats van dat een standaardlijst met toets-items wordt afgewerkt. Dit maakt het toezicht meer risicogericht kan bijdragen aan meer effectiviteit. Maar deze vrijheid leidt ook tot meer verschillen en mogelijk minder aandacht voor niet langer verplicht te toetsen kwaliteitseisen. Zo constateert de inspectie een verschil tussen 2022 en 2019. Voorwaarden die in 2019 verplicht getoetst werden, werden in 2022 minder vaak beoordeeld. Zo werden de voorwaarden over de opleidingseisen van beroepskrachten, de beroepskracht-kindratio en opvang in stam- en basisgroepen in 2022 in 87 tot 91 procent van de onderzoeken meegenomen. Hoewel minder dan voorheen, beoordeelden GGD'en deze voorwaarden nog wel vaak. Hierbij speelt mee dat in 2022 nog niet alle GGD'en gestart zijn met flexibel toezicht. Flexibel toezicht is nog in ontwikkeling. Omdat de effecten voor mij nog onvoldoende duidelijk zijn, heb ik besloten om flexibel toezicht nog niet tot standaard-werkwijze te maken. Tot die tijd blijft het een vrije keuze voor gemeenten.

Handhaving door gemeenten kan strenger

De meeste tekortkomingen (gemiddeld 83%) werden na een eerste handhavingsmaatregel van een gemeente binnen een jaar hersteld. Maar de inspectie stelt ook dat sommige gemeenten strenger en beter passend bij de situatie zouden moeten handhaven. Het doel van handhaving is dat de tekortkoming zo snel mogelijk wordt hersteld. Wanneer bijvoorbeeld na een eerste waarschuwing geen(volledig) herstel plaatsvindt, ligt het volgens de inspectie niet voor de hand om nogmaals een waarschuwing te geven. De inspectie constateert dat in 25% van de gevallen waarbij een eerste maatregel niet het beoogde effect heeft, vervolgens niet verzwarend werd gehandhaafd. Ik onderschrijf bovenstaande conclusie van de inspectie. Ik vind het zorgelijk dat gemeenten niet altijd passend handhaven. Ik zal dan ook in gesprek met gemeenten het belang van voldoende strenge handhaving blijven benadrukken.

¹ Kamerstukken 31 322, nr. 463 en nr. 488.

Verschillen in toezicht en handhaving

De inspectie constateert verschillen in hoe gemeenten toezicht en handhaving toepassen. Die verschillen zijn niet altijd wenselijk. Volgens de inspectie zouden werkwijzen en procedures landelijk gelijk moeten zijn voor bijvoorbeeld de inzet van herstelaanbod of flexibel toezicht.

In het voorjaar van 2024 verschijnt een onderzoek in mijn opdracht naar wenselijke en onwenselijke verschillen in de uitvoering van toezicht en handhaving. Ik vind het belangrijk dat toezichtspartijen zoveel mogelijk uniform werken.

Tijdens het bestuurlijk overleg van 7 december heb ik dit met de VNG besproken. De VNG gaf aan dat gemeenten door de gedetailleerdheid van de regelgeving knelpunten zien in de uitvoering. Daarbij merkt de VNG op dat het past bij het decentrale stelsel dat gemeenten een eigen (lokale) afweging maken. De VNG gaf aan verder in gesprek te willen over versterking van de uitvoering en het bevorderen van de eenduidigheid en uitlegbaarheid van het toezicht en handhaving op de kinderopvang. Daarbij worden ook de uitkomsten van het nu lopende onderzoek naar verschillen betrokken. Een sterkere centrale aansturing vind ik wenselijk. Ook wordt momenteel gekeken naar alternatieven voor het huidige stelsel van toezicht en handhaving.

Toepassing werkwijze Verzachtende en verzwarende omstandigheden

De inspectie deed onderzoek naar het gebruik van de «werkwijze Verzachtende en verzwarende omstandigheden» door gemeenten en GGD'en in de eerste helft van 2022². De inspectie constateert dat gemeenten situatieafhankelijke oordelen geven met goede, beredeneerde afwegingen. De handhavingsactie hangt af van de conclusie of de door de houder gemaakte keuze veilig en verantwoord is voor de kinderen. De inspectie ziet dit als goede uitvoering van de gemeentelijke taak.

VNG en GGD GHOR Nederland passen de richtlijn voor verzachtende en verzwarende omstandigheden aan. Gemeenten en GGD'en krijgen daarmee een duidelijker advies voor een eenduidiger uitvoering. De nieuwe richtlijn is nog dit jaar gereed. Tegelijkertijd ziet de inspectie verschillen tussen gemeenten. Onder meer bij de inzet van beredeneerd niet-handhaven, het gebruik van informele handhaving in de vorm van een waarschuwingsbrief en de inzet van een aanwijzing. De inspectie noemt als mogelijke verklaringen voor de verschillen:

- verschillen horen bij het decentrale stelsel als het gaat om de inhoud en het betrekken van lokale context en de situatie.
- hernieuwde aandacht voor de werkwijze waardoor gemeenten en GGD'en zoekende zijn naar de juiste invulling;

Zoals hiervoor aangegeven vindt de inspectie het ook wenselijk dat gemeenten en GGD'en eenduidig werken, zodat houders weten waar zij aan toe zijn. Duidelijke richtlijnen kunnen hierin ondersteunen. Ik onderschrijf de bevindingen van de inspectie, en het belang van een eenduidige werkwijze.

² In april 2023 heeft de inspectie tussentijds gerapporteerd over de beschrijving van verzachtende omstandigheden door GGD-toezichthouders. U heeft hierop gereageerd in de Kamerbrief over de voortgang van de aanpak van het personeelstekort (Kamerbrief 31 322, nr. 488, 26 april 2023). In de eindrapportage zijn de bevindingen van de Inspectie uitgebreid met afwegingen die gemeenten maken bij het handhaven op deze tekortkomingen.

Voorschoolse educatie

De inspectie besteedt ten slotte in haar rapport aandacht aan het toezicht op de voorschoolse educatie (ve) door de GGD'en. Ik reageer hier graag, mede namens de Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs, op. In 2022 werden de meeste tekortkomingen in de ve geconstateerd op de kwalificaties van de pedagogisch medewerkers en de beroepskracht-kindratio. Wij delen de zorg van de inspectie hierover. De kwalificaties van de pedagogisch medewerkers en de beroepskrachtkindratio zijn belangrijke voorwaarden voor de ontwikkeling van het jonge kind. De geconstateerde tekortkomingen zijn gerelateerd aan het personeelstekort in de voorschoolse educatie. In het rapport haalt de inspectie het onderzoek aan dat Berenschot in opdracht van het Ministerie van OCW hiernaar deed. Op 27 oktober reageerde het kabinet op dit onderzoek in de brief «Verdere kwaliteitsverbeteringen voorschoolse educatie».³ Daarin kondigt zij onder andere aan dat onderzocht wordt of beroepskrachten in opleiding onder voorwaarden formatief mogen worden ingezet in de voorschoolse educatie.

II. Uitkomsten signaalonderzoek

In mijn brief aan uw Kamer van 4 april jl. (Kamerstuk 31 332, nr. 484) kondigde ik een onderzoek aan naar de werking van de signaleringsfunctie. De inspectie heeft dit onderzoek recent afgerond. Naar het oordeel van de inspectie handelen GGD'en en gemeenten de signalen die binnenkomen over de kinderopvang adequaat af. Uit het onderzoek volgen aanwijzingen dat de GGD'en en gemeenten niet altijd goed vindbaar zijn voor potentiële melders van signalen.

De inspectie doet enkele aanbevelingen ter verbetering:

- vergroten van de bekendheid van het kunnen doorgeven van signalen op de juiste plek; en
- maken van een (landelijke) richtlijn voor het inrichten van het proces van afhandelen van signalen.

De inspectie doet deze aanbevelingen aan respectievelijk gemeenten en GGD'en en de VNG en GGD GHOR Nederland. Ik vind het belangrijk dat partijen deze aanbevelingen opvolgen en ondersteun hen hierbij waar nodig. De inspectie adviseert verder het Ministerie van SZW om samen met uitvoeringspartijen te investeren in een centraal registratiesysteem voor signalen. De voorkeur heeft daarbij het al bestaande «GIR systeem».⁴ Ik vraag DUO deze mogelijkheid te onderzoeken.

Een centraal registratiesysteem kan ook van belang zijn voor de registratie- en meldplicht voor incidenten in de kinderopvang (zoals aangekondigd in mijn brief aan uw Kamer van 26 april). Ik informeer uw Kamer begin 2024 over de stand van zaken van de registratie- en meldplicht.

III. Melding over Landelijk Register Kinderopvang

Het Ministerie van SZW heeft bij de Autoriteit Persoonsgegevens gemeld dat autorisaties binnen het Landelijk Register Kinderopvang Overheidsportaal (LRK-OP) op dit moment (te) ruim zijn ingericht. GGD-medewerkers en gemeenteambtenaren hebben inzage in persoonsgegevens van bepaalde burgers (bijvoorbeeld bestuurders en houders) in

³ Kamerstukken, 27 020, nr. 119.

⁴ De Gemeenschappelijke Inspectieruimte (GIR) is gekoppeld aan het LRK. De GIR bestaat uit GIR Inspecteren en GIR Handhaven. Inspectieonderzoeken worden door de GGD verwerkt in GIR Inspecteren. De definitieve inspectierapporten worden automatisch gepubliceerd in het LRK en in GIR Handhaven, zodat de verantwoordelijke gemeente ze kan beoordelen.

de eigen GGD-regio of gemeente en in andere regio's en gemeenten. Dit is nodig voor de uitvoering die regelmatig de grenzen van gemeentes en regio's overschrijdt. De huidige techniek maakt dit ook mogelijk. Tegelijkertijd stellen privacywetgeving en beveiligingsvereisten striktere eisen aan het verwerken van en de toegang tot deze gegevens. Ook krijgen SZW en DUO signalen van vraagouders en gastouders en gemeenten over de beschikbaarheid van adresgegevens in het publieke deel van het LRK. Het Ministerie van SZW verkent daarom samen met DUO of en zo ja wat nodig is om de registers kinderopvang aan de regelgeving te laten voldoen. Over de resultaten van die verkenning en de eventuele acties informeer ik u in de zomer van 2024.

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