

Vergaderjaar 2018–2019

31 322

Kinderopvang

Nr. 377

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 november 2018

Het is belangrijk dat kinderopvang van goede kwaliteit is, zodat ouders met een gerust hart kunnen werken terwijl hun kind zich in een veilige omgeving kan vermaken en ontwikkelen. Goed toezicht en effectieve handhaving dragen in belangrijke mate bij aan de borging van de kwaliteit. Met deze brief bied ik uw Kamer twee rapporten van de Inspectie van het Onderwijs (IvO) aan, die betrekking hebben op toezicht en handhaving in de kinderopvangsector¹.

Het eerste rapport betreft het *Landelijk Rapport gemeentelijk toezicht kinderopvang 2017*, en geeft inzicht in hoe gemeenten en GGD'en het toezicht en de handhaving in de kinderopvang uitvoeren². Het tweede rapport, *herhaalde handhavingsadviezen*³, biedt onder meer inzicht in kinderopvangvoorzieningen die herhaaldelijk handhavingsadviezen ontvingen en de kenmerken van deze voorzieningen.

In deze brief ga ik kort in op de inhoud van deze rapporten en de betekenis ervan. De reactie op de bevindingen over toezicht en handhaving van voorschoolse educatie geef ik mede namens de Minister voor basis- en voortgezet onderwijs en media.

Ook informeer ik u in deze brief over de herziening van het bestuurlijk akkoord «een aanbod voor alle peuters». Dit akkoord is tot stand gekomen door bestuurlijke afspraken tussen SZW en de VNG.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het toezicht en de handhaving in de kinderopvang. GGD'en voeren het toezicht op kinderopvang in opdracht van de gemeenten uit. De Inspectie van het Onderwijs (IvO) houdt interbestuurlijk toezicht op de uitvoering van de (wettelijke) taken van gemeenten en GGD'en met betrekking tot toezicht en handhaving in de kinderopvang

³ Het rapport is tot stand gekomen in samenwerking met de Vereniging Nederlandse Gemeenten, GGD GHOR Nederland en een klankbordgroep van gemeenteambtenaren en toezichthouders van de GGD.

Landelijk Rapport gemeentelijk toezicht kinderopvang 2017

De IvhO concludeert dat kinderopvangvoorzieningen de wettelijke regels steeds beter naleven. In 2017 voldeden meer kinderopvangvoorzieningen aan de gestelde voorwaarden, in vergelijking met 2016. Ook voeren de gemeenten hun wettelijke toezicht- en handhavingstaken steeds beter uit.

De IvhO constateert daarnaast dat gemeenten effectief handhaven: ruim vier vijfde van de tekortkomingen wordt hersteld na een handhavingsactie van de gemeente. Dat is een positieve ontwikkeling.

Verder concludeert IvhO in dit rapport dat bij *onaangekondigde* onderzoeken bij voorzieningen voor opvang bij gastouders tweemaal zo vaak tekortkomingen worden geconstateerd in vergelijking met *aangekondigde* bezoeken.

Bij kindercentra voeren de GGD'en de jaarlijkse onderzoeken vrijwel altijd onaangekondigd uit. En bij voorzieningen voor opvang bij gastouders vindt ongeveer twee derde van de jaarlijkse onderzoeken onaangekondigd plaats. Dit percentage neemt de laatste jaren langzaam toe. Per GGD-regio zijn er grote verschillen. Zo zijn er in 2017 vier GGD «en die meer dan driekwart van hun voorzieningen voor opvang bij gastouders onaangekondigd hebben bezocht, tegenover vijf GGD'en die geen enkele gastouder uit hun steekproef onaangekondigd hebben bezocht in 2017. Uit het onderzoek blijkt dat GGD'en die weinig voorzieningen voor opvang bij gastouders onaangekondigd bezoeken, wel de intentie hebben om onaangekondigd te onderzoeken, maar hier praktische problemen bij ervaren. Zo blijkt dat het onaangekondigd bezoeken van voorzieningen voor opvang bij gastouders meer tijd kost, doordat opvangdagen en opvangtijden van deze voorzieningen flexibel zijn en toezichthouders daardoor geregeld niemand thuis treffen.

Ook concludeert IvhO dat het percentage voorzieningen waarvoor na een jaarlijks onderzoek een handhavingsadvies wordt afgegeven in de periode 2015–2017 aanzienlijk verschilt per gemeente en GGD-regio. Zo werd bij een groep van dertig gemeenten in de periode 2015–2017 ieder jaar bij ten minste 30 procent van de voorzieningen waar een jaarlijks onderzoek werd uitgevoerd, een handhavingsadvies afgegeven. Bij acht van deze gemeenten lag dit percentage boven de 40 procent. Terwijl bij 47 gemeenten het percentage voorzieningen waarbij een handhavingsadvies werd gegeven op 15 procent of lager lag.

Bovenstaande conclusies laten zien dat er in het toezicht door GGD'en en de handhaving door gemeenten ruimte is voor verdere verbetering en dat ze van elkaar kunnen leren. De VNG en GGD GHOR Nederland kunnen gemeenten en GGD'en hierbij ondersteunen.

Voorschoolse educatie

Het beleid voor voor- en voerschoolse educatie maakt deel uit van het onderwijsachterstandenbeleid en valt onder de verantwoordelijkheid van de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media (MBVOM).

De IvhO constateert dat op het moment van subsidietoekenning door de gemeenten in 2017 acht procent van de in 2016 onderzochte voorzieningen met voorschoolse educatie één of meer tekortkomingen had bij de voorwaarden voorschoolse educatie. De Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media vindt het van belang dat bij voorschoolse educatie aan alle kwaliteitseisen wordt voldaan. Daarom heeft hij naar aanleiding van het Landelijk Rapport Kinderopvang uit 2016 de IvhO

gevraagd de overwegingen van gemeenten mee te nemen bij het onderzoek dat de lvhO in 2018 uitvoert in zestien gemeenten naar de samenwerking aan de kwaliteit van de voor- en vroegschoolse educatie en kinderopvang.

Verder constateert de lvhO in het rapport dat ook voor voorzieningen met VE geldt dat er *minder* tekortkomingen vastgesteld zijn bij locaties die voorschoolse educatie aanbieden. In 2017 voldoet driekwart van deze locaties aan alle regels van het Besluit VE en aan de voorwaarden die vanwege het risicoprofiel van de voorziening zijn getoetst. Dit zijn iets meer voorzieningen dan in 2015 en 2016. De geconstateerde tekortkomingen hebben merendeels betrekking op het scholingsbewijs voorschoolse educatie. De Minister voor BVOM verwacht dat de ingezette daling door de aanscherping van de eisen aan het scholingsbewijs per 1 januari 2018 zal doorzetten.

Ten slotte blijkt het percentage handhavingsadviezen na een jaarlijks onderzoek op een voorziening met voorschoolse educatie licht te zijn afgenomen ten opzichte van vorig jaar. Driekwart van de tekortkomingen wordt verholpen na inzet van handhavingsacties. Na een handhavingsadvies van de GGD heeft een gemeente de mogelijkheid om beredeneerd niet tot handhaven over te gaan. Bij de voorwaarden voorschoolse educatie is beredeneerd niet-handhaven sterk afgenomen van 40 procent in 2015 naar 26 procent in 2017.

Al met al kan geconcludeerd worden dat er een stijgende lijn zit in de kwaliteit van toezicht en handhaving met betrekking tot voorschoolse educatie. Dat is positief en geeft vertrouwen voor de toekomst.

Rapport herhaalde handhavingsadviezen

In aanvulling op het algemeen positieve beeld dat uit de Landelijke Rapporten van lvhO de afgelopen jaren naar voren komt, zijn er ook kinderopvangvoorzieningen die moeite hebben te voldoen aan de wettelijke kwaliteitseisen.

Directe aanleiding voor het verrichten van onderzoek naar herhaalde handhavingsadviezen, was de constatering in het rapport *Toezicht en handhaving kinderopvang, landelijke rapportage 2015* dat bij één op de vijf kinderopvangvoorzieningen meerdere jaren achter elkaar tekortkomingen werden geconstateerd.

Doel van het onderzoek was om beter zicht te krijgen op kenmerken van deze voorzieningen en het achterhalen van de oorzaak van de tekortkomingen, alsmede antwoord te geven op de vraag wat gemeenten en toezichthouders kunnen doen zodat deze specifieke groep van voorzieningen de kwaliteitseisen beter naleven.

De lvhO, VNG en GGD GHOR NL concluderen over deze specifieke groep van voorzieningen in het rapport onder andere dat:

- Houders van 1 of 2 kinderopvangvoorzieningen in verhouding vaker drie jaar achter elkaar een handhavingsadvies krijgen, dan houders van meerdere kinderopvangvoorzieningen. Deze conclusie is niet nieuw. In het Landelijk Rapport gemeentelijk toezicht Kinderopvang 2015 en 2016 constateerde lvhO al⁴ dat de voorzieningen die onder grote houders vallen kwalitatief beter lijken dan die van kleine houders. Bij de voorzieningen van grote houders worden minder vaak tekortkomingen geconstateerd. In dat rapport geven GGD'en als

⁴ Op basis van de totale populatie van kinderopvangvoorzieningen in Nederland

mogelijke verklaring dat grotere houders leren van een geconstateerde tekortkoming op een van de voorzieningen. Ze kunnen diezelfde tekortkoming op andere voorzieningen herstellen voordat daar een inspectie plaatsvindt. Met een beperkte investering lukt het hen om meerdere voorzieningen weer te laten voldoen aan de kwaliteitseisen, met name waar het gaat om het aanpassen van beleidsstukken die voor al hun voorzieningen grotendeels hetzelfde zijn.

- Handhaving alleen niet altijd tot een oplossing leidt. Wanneer er bijvoorbeeld sprake is van onkunde in het functioneren van leidinggevend, leidt enkel een focus op meer en zwaarder handhaven niet tot het structureel verhelpen van de tekortkomingen. In die gevallen is het effectiever een combinatie in te zetten van het verstrekken van informatie, dialoog en handhaving die specifiek op de situatie is toegesneden.
- Een stabiel, kundig en gemotiveerd team en weinig wisselingen van leidinggevend doorgaans bijdragen aan de kwaliteit en veiligheid van de voorziening.
- Bij voorzieningen met herhaalde handhavingsadviezen nauwelijks wordt gewerkt met een systeem voor borging van kwaliteit.

Naar aanleiding van de conclusies doen de onderzoekers een aantal aanbevelingen aan GGD'en, gemeenten en houders van kinderdagvoorzieningen, waaronder:

- Hou in het risicomodel rekening met de grootte van de opvanglocatie als factor voor mogelijke tekortkoming.
- Voorzie in de informatiebehoefte van houders, met name op het gebied van relevante wet- en regelgeving.
- Stimuleer een interne kwaliteitsborging op de voorziening.
- Zorg voor meer maatwerk bij gemeentelijke handhaving.
- Voorkom dat onkundige houders starten met het exploiteren van een voorziening.⁵

Herziening bestuurlijk akkoord «een aanbod voor alle peuters»

Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) hebben in 2016 bestuurlijke afspraken gemaakt met als doel om alle peuters de mogelijkheid te geven om naar een voorschoolse voorziening te gaan («een aanbod voor alle peuters»)⁶. Om gemeenten hiertoe in staat te stellen, heeft het Rijk vanaf 2016 via een decentralisatie-uitkering aan gemeenten een budget beschikbaar gesteld dat oploopt tot structureel 60 miljoen euro in 2021. Dit bedrag is gebaseerd op de aanname dat er ongeveer 40.000 peuters zijn, die niet bereikt worden door gemeenten en die geen recht hebben op kinderopvangtoeslag en/of voorschoolse educatie. In de bestuurlijke afspraken is verder afgesproken dat SZW en de VNG een monitor opzetten om onder meer de ontwikkeling te volgen van het aantal peuters dat naar een voorschoolse voorziening gaat.

Uit de eerste meting van de monitor in 2017, die in opdracht van SZW en de VNG is uitgevoerd, blijkt dat de groep peuters die niet bereikt worden door gemeenten en die geen recht hebben op kinderopvangtoeslag veel kleiner is dan de 40.000 peuters waar in de bestuurlijke afspraken van werd uitgegaan, namelijk 11.400 peuters. De uitkomst van de eerste meting van de monitor was aanleiding om met de VNG in gesprek te gaan

⁵ Deze aanbeveling is inmiddels opgepakt, doordat GGD'en en gemeenten binnen het toezicht kinderopvang de werkwijze «streng aan de poort» hanteren. Die werkwijze houdt in dat de gemeente de toezichthouder bij een aanvraag tot exploitatie verzoekt een intensief onderzoek uit te voeren.

⁶ Kamerstuk 31 322, nr. 300

over het herzien van de bestuurlijke afspraken. Conform mijn toezegging in de brief van 8 maart 2018 informeer ik uw Kamer over de uitkomst van de gesprekken met de VNG⁷.

De VNG en ik hebben overeenstemming bereikt om de peutermiddelen vanaf 2019 niet verder te laten oplopen dan € 30 miljoen. Dat geld is ruim voldoende om het aantal peuters dat geen recht heeft op kinderopvang-toeslag een voorschoolse voorziening aan te bieden. Vanaf 2019 komt er structureel € 10 miljoen extra voor toezicht en handhaving kinderopvang en gastouderopvang beschikbaar. Verder is overeengekomen om in 2020 en 2021 aanvullend structureel 3 miljoen in te zetten voor toezicht en handhaving kinderopvang en gastouderopvang (per saldo dus structureel € 13 miljoen). Van deze € 13 miljoen is 1,4 miljoen euro bestemd voor toezicht en handhaving gastouderopvang. Met de extra middelen voor toezicht en handhaving kinderopvang wordt een tekort aan middelen voor dit doel opgelost. Voor de gastouderopvang is sprake van een intensivering van middelen en wordt nog gekeken op welke manier deze het beste ingezet kunnen worden.

Daarnaast wordt vanaf 2021 structureel 17 miljoen ingezet voor het versterken van de arbeidsmarktregio's. Over de besteding van de rest van de middelen in 2020, 2021 vindt nog overleg plaats. Gemeenten zijn via de septembercirculaire van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties geïnformeerd over de 10 miljoen voor toezicht en handhaving kinderopvang en gastouderopvang. In de meicirculaire in 2019 worden gemeenten nader geïnformeerd.

Tot slot

De rapportages van de lvhO over de uitvoering van het toezicht en de handhaving in de kinderopvang geven inzicht in de werking van het stelsel. Het beeld dat uit de rapportages naar voren komt is overwegend positief. Daar ben ik blij mee.

De rapportages bevatten ook waardevolle aanbevelingen om het toezicht en de handhaving verder te verbeteren en om kinderopvangvoorzieningen te stimuleren de kwaliteitseisen nog beter na te leven. Ik vind deze aanbevelingen waardevol en roep GGD'en en gemeenten en hun vertegenwoordigende organisaties op om deze ter harte te nemen om zo de kwaliteit van de kinderopvang verder te verstevigen en borgen.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
T. van Ark

⁷ Kamerstuk 31 322, nr. 346