

Vergaderjaar 2022–2023

31 322

Kinderopvang

Nr. 484

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 april 2023

Aanleiding

Kinderopvang draagt bij aan de ontwikkeling van kinderen en aan de arbeidsparticipatie van ouders. Cruciaal hierbij is dat de kinderopvang veilig, toegankelijk en van hoge kwaliteit is. GGD'en houden, in opdracht van gemeenten, toezicht op de naleving van de kwaliteitseisen en gemeenten handhaven. De Inspectie van het Onderwijs (IvO) houdt interbestuurlijk toezicht op de uitvoering van de wettelijke taken door gemeenten. Een goed werkend systeem van toezicht en handhaving is essentieel voor het bewaken van de kwaliteit en veiligheid.

Gezien het belang van toezicht en handhaving is in 2022 op mijn verzoek door Andersson Elffers Felix (AEF) onderzoek gedaan naar de effectiviteit van toezicht en handhaving. Dit onderzoek maakt deel uit van een bredere evaluatie van het kinderopvangbeleid.¹ De eindrapportage van het effectonderzoek toezicht en handhaving kinderopvang heb ik in december 2022 naar uw Kamer gezonden.² In deze brief ga ik in op de uitkomsten en de aanbevelingen en geef ik aan hoe hieraan een vervolg zal worden gegeven.

Bevindingen effectonderzoek toezicht en handhaving kinderopvang

Algemeen beeld

Het onderzoek had als doel de effectiviteit en doelmatigheid van toezicht en handhaving te bepalen door een combinatie van kwantitatief onderzoek en een enquête onder gemeenten naar gemeentelijk beleid. Op deze wijze zouden waarschijnlijke causale verbanden tussen gevoerd

¹ Kamerstuk 31 322, nr. 462.

² Kamerstuk 31 322, nr. 478.

beleid en uitkomsten (mate van naleving) zichtbaar worden. Vanwege een te lage respons op de enquête bleek dit helaas niet goed mogelijk.

Hoewel het rapport niet de vooraf gewenste mate van duidelijkheid verschaft, geeft het een nuttig beeld van ervaringen van betrokkenen in het stelsel. Ook beschrijft het rapport kwantitatieve relaties tussen onder meer gemeentekennissen en de mate van naleving.

De onderzoekers concluderen op basis van de gevoerde gesprekken dat betrokken partijen over het algemeen positief zijn over toezicht en handhaving. De onderzoekers concluderen verder: «Bij inzet van een herstellaanbod volgt in 90% van de gevallen direct herstel en bij de inzet van handhavingsmaatregelen is dat 84%. Bij slechts 8% van de overtredingen is er sprake van recidive. Dit duidt er op dat handhaving in zijn algemeenheid effectief is in het bevorderen van de naleving van wet- en regelgeving.»

Verbetermogelijkheden

Naast bovenstaande positieve bevindingen door de onderzoekers, wordt in het rapport ook geconstateerd dat er in het huidige stelsel van toezicht en handhaving verbeteringen mogelijk zijn. AEF constateert onder meer het onderstaande.

Er bestaan onder de toezicht- en handhavingspartijen maar ook bij de brancheorganisaties verschillende opvattingen over het doel van toezicht en handhaving in de kinderopvang. Met andere woorden, het ontbreekt aan een gedeelde visie. Het huidige toezicht is met name gericht op naleving van de regels (waarborgfunctie), terwijl sommige partijen menen dat kwaliteitsbevordering meer centraal moet staan (stimulerende functie).

De overwegend gedetailleerde en gesloten geformuleerde wettelijke kwaliteitseisen brengen met zich mee dat de waarborgfunctie een centrale positie heeft in de uitvoering van het toezicht. Deze vormgeving van de regelgeving leidt er ook toe dat er weinig ruimte is voor het voeren van dialoog tussen houder en toezichthouder en het op een alternatieve wijze realiseren van voldoende kwaliteit door de houders van een kinderopvangorganisatie. Voor toezichthouders ontbreekt de mogelijkheid om een alternatieve oplossing die door de houder of medewerker is gekozen en die kwalitatief gelijkwaardig is aan de norm in de regelgeving, goed te kunnen keuren. Innovatie wordt zo belemmerd. De onderzoekers bevelen daarom aan om de mogelijkheden voor meer *principle based* wetgeving en toezicht te verkennen. Hierbij komt de focus in het toezicht meer op het doel van de wet te leggen.

De onderzoekers stellen ook vast dat de risicogerichtheid van het toezicht verder vergroot kan worden. Zowel in de uitvoering van het primaire toezicht als in de reflectie op basis van analyse van landelijke ontwikkelingen. Deze analyse zou gemaakt kunnen worden door de landelijke toezichtspartijen.

De onderzoekers constateren verschillen in toezicht en handhaving. Het stelsel van toezicht en handhaving is decentraal georganiseerd. Dat maakt dat GGD'en en gemeenten met kennis over de houders en locaties kunnen inspelen op lokale verschillen. Een decentraal stelsel brengt onvermijdelijk variatie in de uitvoering met zich mee. Zolang deze verschillen van toezicht en handhaving verklaarbaar en gelimiteerd zijn en geen sprake is van ongelijke behandeling van gelijke gevallen, is dit niet problematisch volgens de onderzoekers. In het rapport wordt op basis van ervaringen

van betrokken partijen (houders en toezichthouders) geconcludeerd dat er soms ook ongewenste verschillen optreden. Het gaat bijvoorbeeld om verschillen in interpretatie van regels door toezichthouders. De onderzoekers hebben niet kunnen vaststellen in welke mate onwenselijke verschillen voorkomen en adviseren hier nader onderzoek naar te doen.

Een andere constatering is dat de rol van het interne toezicht en de wisselwerking daarvan met het externe – door GGD'en uitgevoerde – toezicht nog zeer beperkt is. De onderzoekers bevelen aan het interne toezicht te versterken. Bij intern toezicht gaat het bijvoorbeeld om jaarlijkse verantwoording aan een organisatie als een raad van toezicht en de inzet van evaluatie-instrumenten voor het bewaken van de kwaliteit. Versterking van het interne toezicht bij kinderopvangorganisaties kan bijdragen aan meer ruimte voor risicogerichtheid in het externe toezicht door de GGD, zo wordt geconcludeerd.

Naast bovenstaande mogelijke verbeterpunten *binnen* het stelsel van toezicht en handhaving op de kinderopvang, wijzen de onderzoekers ook op beperkingen van het stelsel zelf. Zo kenmerkt het huidige stelsel zich door een spanning tussen een decentrale verantwoordelijkheid enerzijds en een landelijk stelsel van wet- en regelgeving, en het streven naar voldoende uniformiteit anderzijds. Verder brengt een decentraal stelsel het risico met zich mee dat geleerde lessen en ervaringen niet altijd breed gedeeld en toegepast worden.

In het rapport wordt ook gewezen op nadelen van de scheiding tussen toezicht (GGD'en) en handhaving (gemeenten). Snelheid van de inzet van handhaving is vaak bevorderlijk voor de effectiviteit ervan. De inschatting van de onderzoekers is dat de scheiding tussen de twee taken, waardoor een extra schakel in de keten bestaat, de snelheid van de eventuele inzet van handhaving vermindert. Daarbij hebben kleinere gemeenten bij hun handhavingstaak soms last van beperkingen in capaciteit en kunde. Er zijn ook mogelijke voordelen, concluderen de onderzoekers. Zo biedt het stelsel de mogelijkheid dat door twee partijen een afweging wordt gemaakt over de inzet van een handhavingsmaatregel. De gemeente kan zo gegrondd afwijken van het handhavingsadvies van de GGD. De IvhO ziet toe op de deugdelijkheid van de onderbouwing van «beredeneerd niet handhaven».

Onderzoek

Het onderzoek heeft waardevolle inzichten opgeleverd. Ik deel bovenstaande bevindingen en conclusies uit het rapport. Zoals AEF vaststelt kent het huidige stelsel beperkingen waar ik me zorgen over maak, zoals doorlooptijden en de ervaren verschillen in toezicht en handhaving. Gezien de grote veranderingen voor de kinderopvang en de personele krapte die de kwaliteit onder druk zet, is het van belang dat de toezichtsfunctie eenduidig en effectief is.

Ik vraag mij af of alle geconstateerde knelpunten en beperkingen binnen het huidige stelsel en de geldende randvoorwaarden voldoende kunnen worden aangepakt. Ook heeft het onderzoek bij mij de vraag opgeroepen of het huidige stelsel toereikend is voor eventuele succesvolle invoering van *principle based regulation* en daarbij behorend toezicht.

Deze punten zijn voor mij reden tot bezinning op een visie op toezicht en handhaving in de kinderopvang. Om tot deze visie te komen is nader onderzoek nodig. In dit onderzoek wil ik onder andere laten nagaan in hoeverre een andere inrichting van het stelsel (waaronder centraal) een oplossing kan bieden voor de gesignaleerde knelpunten. Daarbij dient in

kaart gebracht te worden wat de voor- en nadelen van de verschillende stelselopties zijn en onder welke randvoorwaarden (waaronder welk stelsel) invoering van een systeem met *principle based regulation* in de kinderopvang mogelijk en het meest wenselijk is.

Bij *principle based regulation* gaat het om meer dan alleen het toezicht en de handhaving. De invulling van de wetgeving is hierbij bepalend en het zal een andere inzet van betrokken actoren vragen. Ik wil dan ook onder meer laten onderzoeken:

- welke checks en balances gewenst zijn bij invoering van *principle based regulation*. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan versterking van het interne toezicht/kwaliteitsbeleid;
- welke verantwoordelijkheden en eisen passen bij intern en extern toezicht en hoe deze zich tot elkaar verhouden;
- welke competenties vereist zijn voor toezichthouders om goed te kunnen werken met *principle based regulation*; en
- welke effecten worden verwacht van toezicht op basis van *principle based regulation* en onder welke omstandigheden is het verantwoord om dit in te voeren.

Dit onderzoek zal ook bijdragen aan het traject om te komen tot een kader dat kan helpen bij het ontwerpen van nieuwe kwaliteitseisen. Over de herijking van kwaliteitseisen in de kinderopvang heb ik uw Kamer geïnformeerd in november en zal ik u voor de zomer wederom informeren.

Verder wordt onder andere gewerkt aan een nieuwe financieringssysteem, hetgeen een grote verandering is voor de kinderopvang. Bij de beoordeling van de uitkomsten van dit onderzoek en eventuele vervolgacties is het van belang hier rekening mee te houden.

Het streven is dat het onderzoek in het eerste kwartaal van 2024 wordt afgerond. Ik zal uw Kamer vervolgens informeren over de uitkomsten.

Vervolgacties

In afwachting van de uitkomsten van het onderzoek wordt in lijn met de aanbevelingen van AEF ingezet op verschillende acties. Een deel van de acties loopt reeds en andere acties worden in gang gezet. Deze kunnen, ongeacht eventuele toekomstige keuzes voor de inrichting van het stelsel van toezicht en handhaving (en andere wijzigingen binnen het bredere stelsel van kinderopvang), bijdragen aan verbetering van toezicht en handhaving.

Doorontwikkeling risicogerichtheid toezicht

Om de risicogerichtheid van het toezicht te verbeteren wordt door GGD GHOR Nederland het bestaande risicomodel doorontwikkeld. De toezichthouders benutten dit model om vooraf een risico-inschatting van de kwaliteit te maken. Op basis daarvan bepalen zij de benodigde inzet voor het toezicht.

Daarnaast is vanaf 1 januari 2022 gestart met flexibilisering van het toezicht.³ Het gaat bij flexibilisering om het terugbrengen van het aantal items dat standaard jaarlijks wordt getoetst. Het aantal uren dat beschikbaar is voor een inspectie blijft gelijk. De vrijgekomen ruimte kan door de toezichthouder, in afstemming met de gemeente, worden benut voor toezicht op de onderdelen van de kwaliteit waar dat het meeste

³ Kamerstuk 31 322, nr. 439.

nodig is. Rond de zomer 2023 worden de tussentijdse resultaten van het monitoronderzoek van GGD GHOR Nederland verwacht. Op basis daarvan zal ik besluiten over het vervolg van dit traject en uw Kamer daarover informeren.

Signaalfunctie

Het is belangrijk dat de GGD'en en gemeenten signalen over mogelijke misstanden of tekortkomingen bij houders binnenkrijgen, registreren en, indien na weging nodig bevonden, nader onderzoeken. Een goed werkende signaalfunctie draagt bij aan borging van de kwaliteit en aan een goede vervulling van de wettelijke taken van de toezichts- en handhavingspartijen. In overleg met de VNG, GGD GHOR Nederland en de IvhO bezie ik wat hier op korte termijn al mogelijk is. Daarnaast betrek ik, naast de toezichtspartijen, ook de sectorpartijen bij een verkenning naar mogelijkheden om de signaalfunctie te versterken. Tot slot heb ik de IvhO gevraagd om dit jaar onderzoek te doen naar de huidige inrichting van de signaalfunctie en of daarin aanknopingspunten zitten voor verbetering. De aanbeveling van AEF om informatie van ouders en oudercommissies in het toezicht beter te benutten, wordt hierbij meegenomen. De resultaten van dit onderzoek worden eind van dit jaar verwacht.

Bevorderen uniformiteit

In een decentraal stelsel zullen altijd verschillen bestaan. Vanuit de context van de betreffende locaties kunnen deze goed uitlegbaar zijn. Ik vind het echter belangrijk ongewenste variatie tegen te gaan en verschillen gelimiteerd te houden. Van belang is dat de regelgeving eenduidig wordt geïnterpreteerd. Voor het toezicht wordt hier al op ingezet vanuit GGD GHOR Nederland en de GGD'en. GGD GHOR Nederland bevordert de eenduidigheid in het toezicht door informatie te geven aan toezichthouders over regeluitleg, instrumenten, handreikingen en denk- en richtlijnen ter beschikking te stellen, landelijke werkwijzen te ontwikkelen en uitwisseling en intercollegiale toetsing te faciliteren. Ook brengt GGD GHOR Nederland in kaart op welke kwaliteitseisen er kennelijke verschillen in oordelen of interpretatie van regels zijn. Voor de handhaving adviseert de VNG gemeenten met bijvoorbeeld handreikingen over de juiste inzet van handhavingsmaatregelen. Er is ook een jurisprudentiedatabank. In overleg met de toezichts- en handhavingspartijen zal ik bezien of verdere acties nodig en mogelijk zijn. Ik zal daarbij ook nader onderzoek naar verschillen in toezicht en handhaving – zoals AEF aanbeveelt – initiëren.

Een manier om de uniformiteit van het toezicht verder te bevorderen, zoals ook de onderzoekers adviseren, is om onderdelen van het toezicht op houderniveau in plaats van op locatieniveau plaats te laten vinden. Daarnaast kan toezicht op houderniveau bijdragen aan efficiency in het toezicht. De invulling van een aantal kwaliteitseisen wordt nu vaak (deels) op organisatieniveau bepaald voor alle locaties van de betreffende houder. De invoering van houdertoezicht heeft (grote) gevolgen voor de organisatie van het toezicht en vraagt om een wetswijziging. Ik wil daarom voor het eventueel invoeren van houdertoezicht, eerst de uitkomsten van bovengenoemd onderzoek naar het stelsel van toezicht en handhaving en *principle based regulation* afwachten.

Samenvoegen toezicht en handhaving

Het in één organisatie onderbrengen van de toezicht- en handhavingstaak zou een wijziging in het huidige stelsel zijn en ook hier is aanpassing van

wetgeving voor nodig. Voor een dergelijke structurele wijziging, wil ik ook het bovenstaande onderzoek afwachten. In de tussentijd worden voorbeelden van samenwerking tussen gemeenten en GGD'en gedeeld. Zoals vrijwillige mandatering van handhavingstaken door gemeenten aan de GGD, of mandatering van taken van gemeenten naar een (centrum)gemeente.

Uitbreiding informatievoorziening

Als houders goed op de hoogte zijn van de wettelijke eisen, de doelen van de wet en de manier waarop de GGD de wettelijke eisen toetst, helpt dat om naleving van regels te bevorderen.

Dit kan bijvoorbeeld door het actief verstrekken van overheidsinformatie over kwaliteitseisen vanuit het Rijk of de gemeenten, jaarlijkse gesprekken tussen houder en GGD, gesprekken van GGD'en met startende ondernemers of door een maandelijks vragenuur bij de gemeente of GGD te organiseren. Uit het Landelijk Rapport van de IvhO over 2021⁴ blijkt dat diverse GGD'en hun contacten met houders van kinderopvangorganisaties al meer structureel vorm hebben gegeven. In overleg met de toezichts- en handhavingspartijen en de sectorpartijen zal ik inventariseren welke activiteiten verder mogelijk zijn.

Versterken reflectieve functie van het toezicht

Een integraal inzicht in ontwikkelingen in de kinderopvangsector en de daaruit voortvloeiende risico's ontbreekt op dit moment. Een dergelijk integraal beeld kan nuttige informatie opleveren voor beleidsontwikkeling en inzet van toezichtcapaciteit. De toezichthouders kunnen kansen en bedreigingen identificeren, analyseren en onder de aandacht brengen van publiek, de sector, de toezichts- en handhavingspartijen en de landelijke overheid. Ik vraag GGD GHOR Nederland en de VNG om voor de versterking van de reflectieve functie een voorstel te doen.

Behouden 100% bezoekenorm

Met het oog op meer risicogerichtheid bevelen de onderzoekers aan om de jaarlijkse 100% bezoekenorm voor kindercentra en gastouderbureaus door de GGD-inspecteurs los te laten (voor gastoudervoorzieningen geldt een bezoekenorm van 50%). Ik zie hier ook een risico in. Voor mij is het, zeker in deze tijd van grote personeelskrapte, essentieel dat de ondergrens van de kwaliteit goed bewaakt wordt. Daarbij dienen de werking van het risicomodel en de signaalfunctie, zoals hiervoor omschreven, goed op orde te zijn. Vooralsnog zie ik dan ook geen reden om de 100% norm los te laten.

Tot slot

Het onderzoek naar toezicht en handhaving laat zien dat met de ontwikkelingen in de sector ook het toezicht en de handhaving in beweging zijn. Het huidige stelsel functioneert behoorlijk, maar kent wel beperkingen. Zo zijn er verschillen in de uitvoering van toezicht en handhaving die niet altijd wenselijk zijn. Verder is er behoefte aan een beweging naar *principle based regulation*. Om te komen tot een visie op toezicht en handhaving ga ik laten onderzoeken welk stelsel en welke randvoorwaarden de huidige knelpunten kunnen verminderen alsmede ruimte bieden voor eventuele

⁴ Kamerstuk 31 322, nr. 478.

invoering van *principle based regulation*. In de tussentijd zet ik samen met de toezichts- en handhavingspartijen in op een aantal verbeteracties. Ik zal uw Kamer op gezette tijden informeren over de voortgang.

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