

De inrichting van het toezicht op de kinderopvang

Een verkenning van toezichtstelsels en de mogelijkheid van principle-based regulering

Prof. dr. Judith van Erp
Dr. Meike Bokhorst
Dr. Thomas van Huizen

m.m.v. Laura Schreuder en Quinta van Kelle

Verantwoording	5
Managementsamenvatting	6
1. Inleiding, vraagstelling en onderzoekopzet	18
1.1 Inleiding	18
1.2 Onderzoek en vraagstelling	20
1.3 Opzet en verantwoording van het onderzoek	21
2. Literatuurstudie stelsels van regulering en toezicht	24
2.1 Inleiding	24
2.2 Centraal en decentraal bestuur en toezicht	24
2.3 Voor- en nadelen van centraal en decentraal toezicht: bevindingen literatuuronderzoek	27
2.4 Principle-based regulering en toezicht	32
2.5 Voor- en nadelen van gesloten normen en principle-based regulation	36
2.6 Randvoorwaarden voor effectieve principle-based regulation	39
2.7 Conclusie	42
3. Wetgeving en toezicht in de kinderopvangsector: inrichting en ervaringen	44
3.1 Inleiding	44
3.2 De sector kinderopvang	44
3.3 Wettelijk kader voor toezicht op de kinderopvang	45
3.4 Toezichtstelsel	46
3.5 Karakterisering van regulering en toezicht conform het analysekader	51
3.6 Conclusie	57
4. Verkenning mogelijke toezichtstelsels	59
4.1 Inleiding	59
4.2 Het ideale toezicht	59
4.3 Een andere verhouding tussen centraal en decentraal toezicht op de kinderopvang	67
4.4 Randvoorwaarden voor verantwoorde invoering van principle-based regulation	72

4.5 Mogelijkheden voor flexibeler toezicht en handhaving	77
4.6 Conclusie	80
5. Leren van andere toezichthouders	82
5.1 Inleiding	82
5.2 Inspectie van het Onderwijs: principle-based, risicogericht en bestuursgericht toezicht	82
5.3 Arbeidsinspectie: risicogericht bedrijventoezicht	86
5.4 IGJ en Toezicht Sociaal Domein: decentraal, reflexief, thematisch toezicht vanuit open normen	88
5.5 Conclusie	92
6. Internationale vergelijking van kinderopvangstelsels	93
6.1 Inleiding	93
6.2 Noorwegen	93
6.3 Quebec	99
6.4 Verenigd Koninkrijk	104
6.5 Conclusie	109
7. Conclusie	111
7.1 Inleiding	111
7.2 Centrale en decentrale toezichtstelsels en hun voor- en nadelen	112
7.3 Principle-based regulation	119
7.4 Conclusie	123
Bijlage I	
Overzicht organisaties respondenten	130
Bijlage II	
Topiclijst interviews	132
Bijlage III	
Samenstelling klankbordgroep	134

Verantwoording

Dit rapport doet verslag van een onderzoek in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid naar het stelsel van toezicht op de kinderopvang. Voor dit onderzoek is een klankbordgroep ingesteld bestaande uit vertegenwoordigers van GGD GHOR, de VNG en de Inspectie van het Onderwijs als interbestuurlijk toezichthouder. Deze klankbordgroep heeft bij de start van het onderzoek advies gegeven over de opzet en uitvoering van het onderzoek. Er is eenmaal tussentijds feedback gegeven op een concept van de literatuurstudie. Ook heeft de klankbordgroep in twee rondes feedback gegeven op het concept-eindrapport. Daarbij ging het om verduidelijking, aanvullingen en correcties van onjuistheden. De klankbordgroep heeft geen inhoudelijke sturing gegeven aan de opzet of conclusies van het onderzoek.

Het ministerie van SZW heeft als opdrachtgever van het onderzoek, de vraagstelling van het onderzoek meegegeven en verzocht om een vergelijkende sector- en landenstudie. Ook beleidsmedewerkers van het ministerie hebben uitgebreid feedback gegeven op de concept-rapportage in de vorm van vragen om verduidelijking en toelichting en correcties van feitelijke onjuistheden. Het ministerie heeft geen inhoudelijke sturing gegeven aan de conclusies van het onderzoek.

Prof. Marcel Boogers, bijzonder hoogleraar Democratie en Transitie aan de Universiteit Utrecht, heeft als expert op het gebied van decentraal bestuur commentaar gegeven op het concept-eindrapport.

We bedanken de leden van de klankbordgroep, de contactpersonen vanuit het ministerie en alle respondenten hartelijk voor hun inbreng in het onderzoek en hun commentaar op de conceptversie.

Managementsamenvatting

1. Aanleiding en onderzoeksvragen

Het stelsel van toezicht en handhaving in de sector kinderopvang kent verschillende knelpunten. Onder meer is er een spanning tussen de behoefte aan centrale sturing enerzijds en decentraal toezicht anderzijds. Ondanks recente initiatieven om toezicht flexibeler te maken, ervaren partijen deze nog steeds als beperkend voor lokaal maatwerk. Uit eerder onderzoek naar het toezicht op de kinderopvang (AEF/SEO 2022) bleek dat de huidige balans tussen centraal beleid en decentraal toezicht, niet ideaal wordt gevonden. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor toezicht en handhaving in de kinderopvang, maar hebben weinig speelruimte. Het Rijk heeft zeggenschap middels regelgeving, maar de voordelen van landelijke sturing, zoals uniformiteit, landelijke kwaliteitsontwikkeling en -borging, komen vanwege het gelaagde stelsel niet tot hun recht. Er is ook sprake van gesloten normen, terwijl er behoefte is aan meer ruimte in het toezicht om beter in te kunnen spelen op lokale omstandigheden. Men wenst een betere balans tussen centrale sturing en landelijke uniformiteit enerzijds, en decentrale verantwoordelijkheid anderzijds. Daarom zijn in dit onderzoek verbeteringen in of eventueel alternatieven voor het toezichtstelsel in kaart gebracht. Speciale aandacht ging daarbij uit naar principle-based regulation, een vorm die het veld kansrijk acht. De vraag die in dit onderzoek centraal stond, is:

Welk stelsel voor toezicht en handhaving kan het meest effectief een oplossing bieden voor de gesignaleerde knelpunten in het stelsel van kwaliteitsborging van kinderopvang en maakt het mogelijk om principle-based regulation en bijbehorend toezicht goed in te voeren?

Deze vraag is uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen:

1. Welk stelsel van centraal of decentraal toezicht of combinaties daarvan zijn mogelijk en wat zijn de voor- en nadelen van deze stelsels in het licht van verschillende veldkenmerken?
2. Welke randvoorwaarden kunnen worden geformuleerd voor effectieve principle-based regulation in de kinderopvang, ten aanzien van checks en balances, intern toezicht, en competenties van toezichthouders?
3. In hoeverre en op welke wijze is de invoering van principle-based regulation in de kinderopvang verantwoord gezien de mate waarin aan de randvoorwaarden voor effectieve

principle-based regulation wordt voldaan, en welke effecten kunnen hiervan worden verwacht?

- a. In hoeverre voldoet de kinderopvang aan de randvoorwaarden voor effectieve principle-based regulation?
- b. Gezien deze randvoorwaarden, op welke wijze kan principle-based regulation worden ingevoerd?

Voor het onderzoek is een literatuurstudie uitgevoerd op basis van wetenschappelijke literatuur over toezicht en documenten over de kinderopvang. Er zijn 16 gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van beleid en toezicht en vertegenwoordigers van de sector, en twee groepsgesprekken met toezichthouders vanuit verschillende GGD-en, en beleidsmedewerkers kinderopvang en handhavers van gemeenten.

Ter verdieping zijn twee vergelijkende studies uitgevoerd. Allereerst een vergelijkend onderzoek in vier andere Nederlandse toezichtdomeinen, die elk relevante inzichten kunnen bieden voor het toezicht op de kinderopvang. Dit zijn de Inspectie van het Onderwijs, de Arbeidsinspectie, de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd en het Toezicht Sociaal Domein. Deze toezichthouders lopen tegen vergelijkbare knelpunten en dilemma's aan en hebben in reactie daarop passende toezichtstijlen ontwikkeld. Ten tweede een internationaal vergelijkende studie naar toezichtstelsels in Quebec, het Verenigd Koninkrijk en Noorwegen. Deze buitenlandse stelsels bestaan net als het Nederlandse kinderopvangstelsel uit een relatief hoog aandeel private kinderopvang. Ook deze studie biedt relevante inzichten voor de inrichting van het toezicht in Nederland.

2. Literatuurstudie

De literatuurstudie in hoofdstuk twee brengt allereerst mogelijke toezichtstelsels in kaart, zonder nog te kijken naar de kinderopvang. Deze variëren van een geheel centraal toezichtstelsel via een landelijke inspectie, tot een geheel lokaal toezichtstelsel via gemeentelijke verordeningen en handhaving. Vervolgens hebben we de voor- en nadelen van centraal en decentraal toezicht geïnterpreteerd.

Mogelijke voordelen centraal toezicht	Mogelijke voordelen decentraal toezicht
Landelijk uniforme borging van kwaliteit en veiligheid van producten en diensten	Mogelijkheid tot integraal lokaal toezicht en afstemming met andere beleidsdomeinen
Uniformiteit van interpretatie van landelijke regels, toezichtpraktijken en rechtsgelijkheid	Mogelijkheid tot lokaal maatwerk in het toezicht
Reflectieve functie van toezicht: de aanpak van onbedoelde en externe effecten van regelgeving en bovenlokale effecten, kan beter en slagvaardiger worden gecoördineerd	Nabijheid van toezicht voor burgers en organisaties zodat signalen en problemen sneller kunnen worden gemeld en opgelost
Landelijke expertise-ontwikkeling en -uitwisseling	Slagvaardigheid en probleemoplossend vermogen in de handhaving

Deze voor- en nadelen zijn niet absoluut. Het is gemakkelijker om in een centraal stelsel een uniforme interpretatie van regels te realiseren, maar dit kan ook in een decentraal stelsel door middel van coördinatie en interbestuurlijk toezicht. Andersom kan ook in een centraal stelsel, integraal toezicht en maatwerk tot stand komen als een landelijke inspectie lokaal gericht werkt.

Principle-based regulation

Principle-based regulation is een vorm van regulering en toezicht die ruimte geeft aan onder toezicht staande organisaties om kwaliteit en risico's te borgen naar eigen inzicht. Principle-based regulering omvat open normen waarin doelen of gewenste maatschappelijke uitkomsten staan verwoord, in tegenstelling tot gesloten normen die gewenst gedrag omschrijven. De invulling van wat 'veilig' of 'verantwoord' is, wordt aan de gereguleerde organisaties gelaten, waarbij toezicht en handhaving nadere kaders kunnen stellen, een stimulerende rol kunnen spelen, en handhavend kunnen optreden als de ondergrens wordt bereikt. Nadeel hiervan is dat er minder duidelijkheid en rechtszekerheid bestaat, meer variëteit in de invulling van normen, en dat de handhaving minder voorspelbaar is voor onder toezicht staande organisaties. In de praktijk vinden we vaak combinaties van open en gesloten normen, bijvoorbeeld 'comply or explain', of open normen die de sector door middel van beroepsnormen of keurmerken nader invult zodat de kwaliteit gewaarborgd blijft.

Zowel regulering en toezicht op basis van gesloten normen als principle-based regulation hebben voor- en nadelen, die hieronder zijn samengevat.

Mogelijke voordelen van gesloten normen	Mogelijke voordelen van principle-based regulation
Duidelijkheid en rechtszekerheid m.b.t. toegestaan gedrag	Flexibiliteit om in te spelen op situatie, maatwerk
Toegankelijkheid, kenbaarheid en voorspelbaarheid	Ruimte voor eigen verantwoordelijkheid en expertise onder toezicht gestelde organisaties
Gemakkelijk en direct handhaafbaar	Verbinding toezicht met kwaliteitssystemen onder toezicht gestelde organisaties
Mogelijke nadelen van gesloten normen	Mogelijke nadelen van principle-based regulation
Minder flexibiliteit	Onzekerheid voor onder toezicht gestelde organisaties en cliënten over de norm
Formalisme	Behoefte aan guidance die leidt tot pseudo-regulering
Minder benutten van eigen verantwoordelijkheid onder toezicht gestelde organisaties	Ervaren ongelijkwaardigheid tussen toezichthouder en onder toezichtgestelde belemmert dialoog over verantwoord gedrag
Hoge handhavingskosten en strategisch gedrag door onder toezicht gestelde organisaties	Hoge nalevingskosten voor onder toezicht gestelde organisaties

We hebben op basis van de literatuurstudie de volgende randvoorwaarden geformuleerd voor effectieve principle-based regulation (**deelvraag 2**):

Randvoorwaarden voor effectieve principle-based regulation
1. Motivatie en competentie binnen organisaties om kwaliteit en veiligheid te monitoren, verbeteren en waarborgen, waaronder ook financiële armslag om hierin te investeren
2. Branche-brede professionele normen en controle hierop vanuit de sector, bv. door middel van certificering of visitaties
3. Afnemers of cliënten die kwaliteit kunnen onderscheiden en hierop hun keuzes baseren zodat kwalitatief goede dienstverlening concurrentievoordeel oplevert
4. Vertrouwen tussen sector en toezichthouder dat stimulerend en lerend toezicht mogelijk maakt
5. Competente, gezaghebbende toezichthouder met toezichtstijl passend bij open normen
6. Toezicht houdt voldoende zicht op specifieke risico's en kan hierop ingrijpen

3. Analyse huidig stelsel kinderopvangtoezicht

In hoofdstuk drie hebben we het huidige stelsel van toezicht op de kinderopvang geanalyseerd op basis van het bovenstaande kader; de geïnventariseerde voor- en nadelen van centraal en decentraal toezicht, en van gesloten normen en principle-based regulation. De bronnen hiervoor waren beleidsdocumenten, inspectierapporten en bestaand onderzoek. Het stelsel van toezicht op de kinderopvang hebben we gekarakteriseerd als een decentraal stelsel met landelijke sturing. Het centrale element in het stelsel zit in de eerste plaats in de regelgeving: er is sprake van zeer uitvoerige en gedetailleerde wettelijke kwaliteitseisen voor de kinderopvang met grotendeels gesloten normen. Het toezicht en de handhaving worden decentraal uitgevoerd door gemeenten, maar zijn ook sterk gereguleerd door wettelijke eisen aan de frequentie en inhoud van het toezicht. Interbestuurlijk toezicht vanuit de Inspectie van het Onderwijs op gemeenten, en coördinatie van de uitvoering van het toezicht door GGD-GHOR Nederland, zorgt voor verdere uniformering van toezichtpraktijken.

Vanwege de gesloten regelgeving en het toezicht hierop leidt het stelsel in algemene zin tot een aanzienlijke borging van kwaliteit en veiligheid van kinderopvang. Grote verschillen tussen aanbieders in nalevingsniveau van normen zijn over het algemeen beperkt en structurele misstanden worden voorkomen. Andere belangrijke voordelen van centraal toezicht worden echter onvoldoende gerealiseerd, zoals de uniformiteit van interpretatie van regelgeving en landelijke kwaliteitsontwikkeling. Ten aanzien van uniformiteit van interpretatie van landelijke regels en rechtsgelijkheid, blijkt uit eerder onderzoek (AEF/SEO 2022) dat binnen de sector veel verschillen worden ervaren in interpretatie van de regels. Nader onderzoek moet uitwijzen of deze verschillen ook ongewenst zijn. De reflectieve functie van toezicht en landelijke expertise-opbouw, komen vanwege het gefragmenteerde stelsel met hoge coördinatiekosten onvoldoende tot stand. Hier is wel een ontwikkeling gaande waarbij de Inspectie van het Onderwijs, GGD-GHOR Nederland en de VNG in toenemende mate een stimulerende rol spelen in de kwaliteitsontwikkeling van het lokale toezicht. GGD GHOR Nederland en de VNG werken ook samen aan de ontwikkeling van de reflectieve functie van toezicht. De voordelen van decentraal toezicht komen in het huidige stelsel niet sterk uit de verf omdat gemeenten weinig beleidsvrijheid hebben in het toezicht- en handhavingsbeleid. Vanwege het gesloten normenkader, ook voor het toezicht zelf, hebben gemeenten beperkte mogelijkheden om een toezicht- en handhavingsstrategie te ontwikkelen die aansluit bij lokale behoeften. Ook hier is een ontwikkeling gaande met een flexibilisering van het toezicht en de mogelijkheid om van handhaving af te zien bij verzachtende omstandigheden.

4. Stelselopties

In hoofdstuk vier presenteren we de bevindingen van de gespreksronde om een antwoord te formuleren op de onderzoeksvragen. Allereerst inventariseren we opties voor het toezichtstelsel en hun voor- en nadelen (**deelvraag 1**).

Mogelijke stelsels voor toezicht op de kinderopvang

Inspectiemodel	Regionaal model	Huidig model: decentraal met landelijke sturing	Decentraal model binnen landelijke kaders
Landelijke wet- en regelgeving; landelijk inspectietoezicht op kinderopvang;	Landelijke wetgeving met provinciaal of regionaal toezicht in samenwerkingsverband; bovenregionale coördinatie en/of interbestuurlijk toezicht op regionale uitvoering	Landelijke wet- en regelgeving; gemeentelijk toezicht; interbestuurlijk toezicht op gemeentelijke uitvoering en naleving landelijk beleid	Landelijke kaderwetgeving met open normen; toezicht door gemeenten gemandateerd aan GGD-en; samenwerking, afstemming en coördinatie waar wenselijk

In een **inspectiemodel** is het toezicht op de naleving van wet- en regelgeving en kwaliteitszorg, belegd bij een landelijke inspectie. Dit model is vergelijkbaar met het toezicht van de Inspectie van het Onderwijs op het onderwijs en van de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd op aanbieders van (jeugd)zorg. De toezichtrol van gemeenten en de GGD verdwijnt – de gemeente houdt een belangrijke rol in het garanderen van voldoende en passend aanbod van voorschoolse educatie in het kader van integraal jeugdbeleid. Ook het interbestuurlijk toezicht is niet meer nodig.

In een **regionaal model** komen toezicht en handhaving in handen van een regionaal orgaan, bijvoorbeeld de provincie, de GGD, een regionaal uitvoeringsorgaan of een intergemeentelijk samenwerkingsverband. We hebben in dit onderzoek niet concreet uitgewerkt welke organisatie deze rol het best zou kunnen spelen. Dit model lijkt op het huidige model, met als verschil dat er minder organisaties betrokken zijn bij het toezicht en dus meer coördinatie is op regionaal niveau. Landelijke coördinatie en interbestuurlijk toezicht blijven nodig. De rol van gemeenten is net als bij landelijk toezicht, het organiseren en regisseren van het lokale aanbod aan voorschoolse educatie in het kader van integraal jeugdbeleid.

Het **decentraal toezichtmodel met landelijke sturing** is het huidige model. Toezicht en handhaving zijn belegd bij gemeenten, gedelegeerd naar GGD-en, met uitvoerige landelijke kaders en interbestuurlijk toezicht, waardoor er voor gemeenten niet veel beleidsruimte is. In dit model zijn er veel spelers betrokken bij het toezicht die elk hun eigen rol hebben en afhankelijk zijn van anderen. Er is in dit model veel coördinatie en afstemming nodig.

Een **decentraal toezichtmodel met landelijke kaders** ontstaat als de landelijke wet- en regelgeving minder gedetailleerd zijn en meer kaderstellend. Er ligt in dit model veel meer zeggenschap bij gemeenten, die de landelijke kaders naar eigen inzicht kunnen invullen op basis van lokaal kinderopvangbeleid met bijpassende toezicht- en handhavingsstrategie. Interbestuurlijk toezicht zou achterwege kunnen blijven en kan worden vervangen door landelijke afstemming.

Uit de gespreksronde komt naar voren dat de verschillende stakeholders in het domein kinderopvang zowel de voordelen van centraal toezicht als van decentraal toezicht in een toezichtstelsel gerealiseerd zouden willen zien. Respondenten leggen hierin verschillende accenten, maar er is breed draagvlak voor een combinatie van de nodige uniformiteit in de kwaliteitsborging van kinderopvang en in interpretatie van regelgeving en rechtsgelijkheid, slagvaardige handhaving met de mogelijkheid tot lokaal maatwerk, landelijke expertise-ontwikkeling en reflectief toezicht. Dit heeft geresulteerd in het volgende overzicht van minimaal gewenste kenmerken van het toezicht die een toezichtstelsel mogelijk zou moeten maken.

Overzicht gewenste kenmerken toezicht

- Uniforme en effectieve kwaliteitsborging kinderopvang
- Uniformiteit van interpretatie van landelijke regels en rechtsgelijkheid
- Slagvaardigheid en probleemoplossend vermogen in de handhaving
- Mogelijkheid tot lokaal maatwerk en integraal lokaal toezicht
- Expertise-ontwikkeling over kinderopvang en toezichtmethodieken
- Reflectieve functie van toezicht: agendering en terugkoppeling naar regelgeving
- Centrale geschilbeslechting en klachtbehandeling

Van de vier genoemde stelsels zijn deze kenmerken in *een decentraal stelsels met landelijke kaders* het minst goed te realiseren. De variatie tussen gemeenten wordt dan te groot. Een balans tussen uniformiteit en lokaal maatwerk kan zowel tot stand komen in het huidige stelsel als in een regionaal stelsel als in een stelsel met een landelijke inspectie. Hierbij moet worden opgemerkt dat de kosten van een transitie naar een ander stelsel dan het huidige in dit onderzoek niet zijn meegenomen.

Het *huidige stelsel* kan zich verder ontwikkelen als gemeenten meer samenwerken door kennis en ervaring uit te wisselen en waar nodig intergemeentelijke samenwerkingsverbanden vormen voor handhaving. Het interbestuurlijk toezicht kan de stimulerende rol verder ontwikkelen en GGD-GHOR Nederland en VNG kunnen de bestaande coördinatie en expertise-opbouw verder versterken. Al met al kan in het huidige stelsel nog veel worden gewonnen om een betere balans te vinden tussen de voordelen van centraal en decentraal toezicht.

Een verdere centralisering dan in het huidige stelsel komt tot stand binnen *een regionaal stelsel*, waarbij de nadelen van decentraal toezicht vooral worden beperkt door minder verschillende organisaties bij het toezicht te betrekken. Het verschil tussen een regionaal stelsel en het huidige stelsel is dus vooral een concentratie van taken.

Ook een *landelijke inspectie* kan de voordelen van centraal en decentraal toezicht combineren. Een inspectie zal dan veel energie moeten steken in lokale nabijheid, afstemming en maatwerk. De voor- en nadelen van de verschillende stelselopties zijn in onderstaande tabel samengevat.

Voor- en nadelen verschillende stelselopties samengevat

	Inspectie-model	Regionaal model met landelijke afstemming	Huidig model: decentraal met landelijke sturing	Decentraal stelsel binnen landelijke kaders
Uniforme en effectieve kwaliteitsborging kinderopvang en uniformiteit van interpretatie van landelijke regels, rechtsgelijkheid*	Goed mogelijk	Redelijk vanwege geringer aantal uitvoerders in toezicht en handhaving	Mogelijk, tegen hoge coördinatiekosten	Beperkt
Slagvaardigheid en probleemoplossend vermogen in de handhaving	Relatief slagvaardig omdat toezicht en handhaving in één organisatie liggen. Probleemoplossend vermogen deels minder vanwege grotere afstand tot de praktijk; deels	Relatief slagvaardig omdat toezicht en handhaving in één organisatie liggen die toch redelijk nabij de lokale praktijk staat.	Relatief slagvaardig vanwege nabijheid van toezicht voor burgers en organisaties zodat signalen en problemen sneller kunnen worden gemeld en opgelost; risico van minder onafhankelijkheid	Goed mogelijk mits voldoende expertise

	goed mogelijk vanwege onafhankelijkheid van toezicht t.o.v. lokale praktijk		door politieke sturing van handhaving	
Mogelijkheid tot lokaal maatwerk en integraal lokaal toezicht	Minder goed mogelijk, vraagt veel afstemming van inspecteurs	Redelijk	Redelijk, maar In huidige praktijk te weinig ruimte ervaren voor gewenste verschillen en lokale prioriteiten	Goed mogelijk
Expertise- ontwikkeling over kinderopvang en toezicht- methodieken	Goed mogelijk	Redelijk goed mogelijk mits goede afstemming	Minder goed mogelijk; verspreid over veel verschillende actoren	Alleen lokaal mogelijk
Reflectieve functie van toezicht: agendering en terugkoppeling naar regelgeving	Goed mogelijk	Goed mogelijk	Redelijk, via coördinatie door GGD GHOR NL en VNG en door interbestuurlijk toezicht	Niet goed mogelijk
Centrale geschilbeslechting en klachtbehandeling	Goed mogelijk, landelijk onafhankelijk loket	Goed mogelijk, bovenregionaal loket	Wordt als beperkt mogelijk ervaren	Geen centrale instantie; niet mogelijk

* Kenmerk samengevoegd

5. Principle-based regulation

Deelvraag 3 betreft de vraag in hoeverre en op welke wijze de invoering van principle-based regulation in de kinderopvang verantwoord is, gezien de mate waarin aan de randvoorwaarden hiervoor wordt voldaan (deelvraag 2), en welke effecten hiervan kunnen worden verwacht. Principle-based regulation is in alle vier de bovengenoemde stelsels mogelijk. Uit ons onderzoek is echter gebleken dat de sector kinderopvang als geheel op dit moment niet voldoet aan de randvoorwaarden die de wetenschappelijke literatuur identificeert om principle-based regulation succesvol in te kunnen voeren (**deelvraag 3a**). Er zijn in de huidige markt te veel prikkels om de ondergrens op te zoeken, de sector is te divers en gefragmenteerd om centrale kwaliteitsborging

goed te kunnen organiseren en er is te grote variatie in deskundigheid en competentie van kinderopvanghouders. Ten aanzien van normen die te maken hebben met de inzet van (schaars) personeel is er behoefte aan duidelijke normen die goed handhaafbaar zijn, omdat de ervaring leert dat de naleving hiervan snel onder druk komt te staan in een situatie van personeelsschaarste. Open normen zijn in deze situatie minder geschikt.

Inherent aan gesloten normen is dat ze ook een grote mate van rigiditeit kennen en soms moeilijk passen bij specifieke situaties. Dat leidt tot een zekere mate van formalisme, maar voor veel respondenten wegen de voordelen van duidelijkheid en handhaafbaarheid op dit moment op tegen deze nadelen. Wel kan op verschillende manieren tegemoet worden gekomen aan de behoefte aan meer flexibiliteit en maatwerk in toezicht en handhaving. In de eerste plaats kan dit door op onderdelen van de wet ervaring op te doen met meer open normen. Pedagogische kwaliteit en veiligheid lijken onderwerpen die zich goed lenen voor (meer) open normen waarbij de invulling aan de sector en locatiehouder kan worden gelaten. Dat vraagt van de sector dat ze beroepsnormen ontwikkelen en sectorbrede professionele kwaliteitsborging organiseren om de naleving hiervan te verbeteren.

In **deelvraag 3b** kijken we naar de wijze waarop principle-based regulation kan worden ingevoerd gezien de randvoorwaarden. Hoewel principle-based regulation in zuivere vorm niet goed kan worden ingevoerd, zien we verschillende mogelijkheden om het huidige stelsel van regulering en toezicht verder te flexibiliseren en de voordelen van open normen te benutten waar dat verantwoord is. De recente flexibilisering van het toezicht; het herstelaanbod; de werkwijze verzachtende omstandigheden en de mogelijkheid voor gemeenten om beredeneerd niet te handhaven, zijn positieve ontwikkelingen waarmee verdere ervaring kan worden opgedaan. Mogelijk kan een stap verder worden gezet door bij bijzondere vormen van kinderopvang, bepaalde normen onderbouwd buiten toepassing te verklaren als dit niet ten koste gaat van kwaliteit. Wetgeving die het mogelijk maakt om beargumenteerd van de regels af te wijken zonder dat sprake is van een overtreding die wordt gedoogd, zou hier meer ruimte voor bieden. Ook is meer differentiatie tussen categorieën houders mogelijk als onderscheid gemaakt wordt tussen houders die het 'gesloten' normenkader toepassen, en houders die hier, onder voorwaarden, beredeneerd van af kunnen wijken in praktijken die beter zijn dan de wettelijke norm. In de uitvoering van toezicht kan toezicht op sommige onderdelen van de wet op houderniveau worden uitgeoefend in plaats van op locatie. Ook hoeven niet alle locaties elk jaar integraal gecontroleerd te worden. Dat schept

meer ruimte voor risicogestuurd, thematisch en verdiepend toezicht, en zorgt dat er op locatiebezoeken meer tijd is voor dialoog en stimulerend toezicht.

De twee verdiepende vergelijkende studies geven aanknopingspunten voor verdere ontwikkeling van het toezicht – zowel in een ander stelsel, als in het huidige stelsel. De eerste vergelijkende studie toont voorbeelden van Rijksinspecties die de effectiviteit van hun toezicht vergroten door hun toezichtstijlen steeds aan te passen aan het gedrag van de ondertoezichtstaande organisaties. Zo wordt door risicogericht werken de schaarse toezichtcapaciteit gerichter ingezet. Door bestuursgericht toezicht worden de besturen van organisaties aanspreekpunt voor verbetering en leren. Door te reflecteren op de toezichtpraktijk en deze steeds te ontwikkelen op basis van ervaringen en signalen uit de praktijk en wetenschappelijke kennis, ontstaat een lerend stelsel.

De vergelijkende landenstudie laat zien dat ook in andere landen de discussie gevoerd wordt over het meest effectieve stelsel van toezicht. In landen met een vergelijkbare welfare mix zonder publiek aanbod en een groot deel for profit aanbod, zoals Quebec en het Verenigd Koninkrijk, is eveneens gekozen voor een regelgeleid stelsel. In deze landen gelden gedetailleerde regels die rigoureus geïnspecteerd worden. In Noorwegen is het kwaliteitskader minder gedetailleerd, maar is het aanbod voornamelijk publiek of non-profit en gelden er hoge opleidingseisen aan beroepskrachten en een hoge beroepskracht-kindratio. Bovendien zijn open normen aangescherpt naarmate er meer commercieel aanbod kwam. De Noorse praktijk laat ook zien dat bij principle-based regulation de centrale overheid een stimulerende rol kan spelen door te investeren in kwaliteit boven de wettelijke normen, expertise ter beschikking te stellen, tools voor zelfevaluatie aan te bieden, en door ouders een prominenter rol te geven in het toezicht.

6. Conclusie

De hoofdvraag van dit onderzoek luidde: *Welk stelsel voor toezicht en handhaving kan het meest effectief een oplossing bieden voor de gesignaleerde knelpunten in het stelsel van kwaliteitsborging van kinderopvang en maakt het mogelijk om principle-based regulation en bijbehorend toezicht goed in te voeren?* In het stelsel van toezicht op de kinderopvang is een combinatie gewenst van uniformiteit van interpretatie van regelgeving en van borging van kwaliteit en veiligheid van kinderopvang enerzijds, en anderzijds flexibiliteit om in te spelen op de kenmerken van houders en locaties, lokaal integraal beleid te bevorderen en de eigen verantwoordelijkheid van houders te benutten. Uiteindelijk is de vraag wat de boventoon moet voeren: uniformiteit van het toezicht en centraal belegde expertise, of lokaal en integraal beleid. Dit zijn beide legitieme waarden waartussen een

zekere spanning bestaat. Toch is het zeker mogelijk om een combinatie van waarden te realiseren. Dat kan in een stelsel met een landelijke inspectie, een stelsel met een regionaal toezichtorgaan en in het huidige, decentrale stelsel met landelijke sturing. Elk stelsel heeft aspecten die gemakkelijker te realiseren zijn en aspecten waarbij meer inspanning en aandacht nodig is. In het huidige stelsel kan nog winst worden behaald door binnen de huidige kaders meer coördinatie en samenwerking te zoeken en de tendens van gezamenlijk leren verder door te zetten.

Voor principle-based regulation op basis van open normen is de sector als geheel op dit moment nog niet klaar. Wel zien we verschillende mogelijkheden om het huidige stelsel van regulering en toezicht verder te flexibiliseren en de voordelen van open normen te benutten waar dat verantwoord is. De vergelijkende studies laten zien dat het wettelijk kader en stelsel van belang is, maar dat binnen elk stelsel een continu proces van kalibreren en door-ontwikkelen van de toezichtaanpak noodzakelijk is. Kinderopvang blijft een domein waarin een sterke noodzaak is tot regulering en toezicht. Vanuit dat uitgangspunt kan op verschillende manieren de balans tussen uniformiteit en flexibiliteit verder worden gezocht.

1. Inleiding, vraagstelling en onderzoeksopzet

1.1 INLEIDING

Betaalbare, toegankelijke, veilige en kwalitatief goede kinderopvang stelt ouders in staat arbeid en zorg makkelijker te combineren. Daarnaast stimuleert kinderopvang de ontwikkeling van kinderen. Het kinderopvangbeleid heeft dan ook twee doelen: bevorderen van de arbeidsparticipatie van ouders en het stimuleren van de ontwikkeling van het kind.¹ Daarmee levert kinderopvang een belangrijke bijdrage aan een inclusieve en gelijkwaardige samenleving. In het coalitieakkoord Rutte IV is een stelselherziening aangekondigd van het stelsel van bekostiging en financiering van kinderopvang. De grote veranderopgaven voor de kinderopvang en de personele krapte in de sector, vragen om een sterk stelsel van kwaliteitsbewaking. Onafhankelijk extern toezicht op de kwaliteit van kinderopvang is daar een essentieel onderdeel van.

De kinderopvangsector kent een grote variëteit aan aanbieders en vormen. Er is kinderopvang in de vorm van gastouderopvang, in de vorm van dagopvang in een kindcentrum, en voor schoolgaande kinderen in de vorm van buitenschoolse opvang in een kindcentrum. Ook biedt een aantal kindcentra voorschoolse educatie aan. In 2022 waren er in Nederland bijna 36.000 voorzieningen voor kinderopvang. Hieronder zijn ruim 9.000 kinderdagverblijven waarvan ruim de helft voorschoolse educatie (ve) aanbiedt. Er zijn bijna 7.800 buitenschoolse opvangvoorzieningen geregistreerd. De overige aanbieders zijn gastouders, die werken via gastouderbemiddelingsbureaus (IvhO, 2023a).

Voor deze sector zijn gedetailleerde kwaliteitseisen vastgelegd in de Wet Kinderopvang en onderliggende regelgeving. Met de Wet Innovatie en Kwaliteit Kinderopvang (IKK) uit 2018 zijn meer kwaliteitseisen in de wet vastgelegd en is de ruimte voor maatwerk vergroot. Het toezicht op de kinderopvang is een complex stelsel met rollen voor gemeenten die verantwoordelijk zijn voor toezicht en handhaving; GGD-en die het toezicht uitvoeren; de Inspectie van het Onderwijs die

¹ Plan van aanpak periodieke evaluatie kinderopvangbeleid, recente onderzoeken en overzichten kinderopvang, Kamerbrief 8 juli 2022, 2022-0000139397, p. 2

interbestuurlijk toezicht uitoefent; GGD GHOR Nederland als wettelijk aangewezen organisatie voor het bevorderen van kwaliteit en uniformiteit; het ministerie van SZW als stelselverantwoordelijke en het ministerie van OCW als beleidsverantwoordelijk ministerie voor Voor- en Vroegschoolse educatie (VVE).

De afgelopen jaren is in verschillende onderzoeken gebleken dat dit stelsel op een aantal punten niet optimaal functioneert. Het meest relevant en recent in dit verband zijn onderzoeken naar de samenwerking en effectiviteit van toezicht en handhaving in de kinderopvang, uitgevoerd door onderzoeksbureaus AEF en SEO in 2019 (AEF) en 2022 (AEF/SEO). Dit onderzoek wees onder andere uit dat in de sector kinderopvang behoefte is aan toezicht dat meer ruimte biedt voor maatwerk en innovatie, waarin de doelen en principes van de wet meer centraal staan dan regelnaleving in strikte zin. Ook wil men meer dialoog voeren over kwaliteit, bijvoorbeeld tussen de houder van een kinderopvangorganisatie en de GGD-inspecteur. Een andere relevante uitkomst is dat het huidige toezichtstelsel met een combinatie van decentraal en interbestuurlijk toezicht als te complex wordt ervaren en dat dit leidt tot vormen van decentrale variatie die niet altijd gewenst zijn.

Het AEF/SEO onderzoek concludeert dat er verbetermogelijkheden zijn binnen het huidige stelsel, en noemt hierbij met name *principle-based regulation* als een mogelijke verbetering. De focus komt dan meer op het doel van de wet te liggen waarbij er meer ruimte bestaat om op verschillende manieren het beoogde kwaliteitsniveau te realiseren, in plaats van strikte naleving van gedetailleerde regels. AEF/SEO concludeert echter dat binnen de sector een gedeelde visie op de functie van toezicht – kwaliteitsbevordering of waarborgen van regelnaleving – ontbreekt.

AEF/SEO concludeert ook dat er naast verbetermogelijkheden *binnen* het huidige stelsel, het stelsel *als zodanig* de doorontwikkeling van het toezicht in de weg staat vanwege de complexiteit in de combinatie van centrale sturing en decentraal eerstelijns toezicht. Het ministerie van SZW heeft hieruit de vraag afgeleid of de geconstateerde knelpunten en beperkingen kunnen worden opgelost binnen het huidige stelsel, en of succesvolle invoering van principle-based wetgeving en – toezicht binnen het huidige stelsel mogelijk is. Om een visie te kunnen ontwikkelen op de inrichting van het stelsel van toezicht, is meer inzicht nodig in de voor- en nadelen van een centraal en decentraal ingericht stelsel van toezicht en handhaving, en van principle-based regulation in de kinderopvang.

1.2 ONDERZOEK EN VRAAGSTELLING

Tegen deze achtergrond heeft het ministerie opdracht gegeven aan onderzoekers van de Faculteit Recht, Economie, Bestuur en Organisatie van de Universiteit Utrecht om onderzoek uit te voeren naar de voor- en nadelen van verschillende stelsels van toezicht en handhaving in de kinderopvang en naar randvoorwaarden voor een effectieve vorm van principle-based regulation. Dit onderzoek moet meer inzicht geven in de keuze-opties met betrekking tot het stelsel als input voor visieontwikkeling op het gewenste stelsel van toezicht en de vorm van regulering. Een **eerste doel** van het onderzoek is het in kaart brengen van mogelijke stelsels voor gecentraliseerd en gedecentraliseerd toezicht op de kinderopvang, combinaties hiervan, en hun voor- en nadelen. Het **tweede doel** van het onderzoek is het in kaart brengen van de randvoorwaarden voor effectieve werking van principegestuurde regulering en toezicht binnen de kinderopvangsector. Op basis hiervan kan het **derde doel** van het onderzoek worden gerealiseerd: het komen tot een onderbouwd oordeel over de vraag in hoeverre het verantwoord is om principle-based regulation binnen de kinderopvangsector in te voeren, binnen welk toezichtstelsel dit zou kunnen gebeuren, en welke effecten hiervan kunnen worden verwacht.

Deze doelen zijn vertaald in de volgende onderzoeksvragen:

1. Welk stelsel van centraal of decentraal toezicht of combinaties daarvan zijn mogelijk en wat zijn de voor- en nadelen van deze stelsels in het licht van verschillende veldkenmerken?
2. Welke randvoorwaarden kunnen worden geformuleerd voor effectieve principle-based regulation in de kinderopvang, ten aanzien van checks en balances, intern toezicht, en competenties van toezichthouders?
3. In hoeverre en op welke wijze is de invoering van principle-based regulation in de kinderopvang verantwoord gezien de mate waarin aan de randvoorwaarden voor effectieve principle-based regulation wordt voldaan, en welke effecten kunnen hiervan worden verwacht?
 - a. In hoeverre voldoet de kinderopvang aan de randvoorwaarden voor effectieve principle-based regulation?
 - b. Gezien deze randvoorwaarden, op welke wijze kan principle-based regulation worden ingevoerd?

Op basis van deze onderzoeksvragen kan een antwoord gevonden worden op de hoofdvraag van het onderzoek: *Welk stelsel voor toezicht en handhaving kan het meest effectief een oplossing bieden voor de gesignaleerde knelpunten in het stelsel van kwaliteitsborging van kinderopvang en maakt het mogelijk om principle based regulation en bijbehorend toezicht goed in te voeren?*

1.3 OPZET EN VERANTWOORDING VAN HET ONDERZOEK

Voor dit onderzoek is allereerst een literatuurstudie uitgevoerd die inzicht moest geven in mogelijke stelsels van centraal en decentraal toezicht en hun voor- en nadelen, en in de randvoorwaarden voor effectieve principle-based regulation. Deze algemene literatuurstudie geeft een eerste, algemeen antwoord op de eerste twee deelvragen van dit onderzoek en is weergegeven in hoofdstuk twee. De inzichten uit de literatuurstudie passen we in de daaropvolgende hoofdstukken toe op de sector kinderopvang. De literatuurstudie maakt gebruik van wetenschappelijke literatuur en praktijkstudies uit verschillende voor dit onderzoek relevante disciplines, met name de rechtswetenschap; bestuurskunde en regulatory governance.

In de tweede plaats is documentenonderzoek uitgevoerd om een beeld te krijgen van de sector kinderopvang en relevante veldkenmerken, het huidige stelsel van regelgeving en toezicht, en de mate van naleving in de sector kinderopvang. Hiervoor is gebruik gemaakt van bestaande onderzoeksrapporten, inspectierapporten en beleidsdocumenten. Dit heeft geresulteerd in een beschrijving van het toezicht op de kinderopvang in hoofdstuk drie.

Vervolgens is een interviewstudie uitgevoerd waarbij gesprekken zijn gevoerd met vertegenwoordigers van relevante organisaties uit de sector. Vanuit de overheid waren dat het ministerie van SZW, de Inspectie van het Onderwijs, Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, GGD GHOR, en VNG. Ook is gesproken met vertegenwoordigers van diverse organisaties in de kinderopvang: de Brancheorganisatie Kinderopvang (BK); Branchevereniging Maatschappelijke Kinderopvang (BMK); Branchevereniging Ondernemers kinderopvang (BVOK); de Stichting Nysa voor gastouders, de Vereniging van Pedagogisch Professionals in de kinderopvang (PPink); de Belangenvereniging Ouders in de Kinderopvang (BOink) en de Vereniging Voor Werkende Ouders (VWO). Ook zijn drie achtergrondgesprekken gevoerd met experts. Daarnaast zijn twee groepsgesprekken gevoerd met toezichthouders van GGD-en (8) en beleidsmedewerkers en handhavers van verschillende gemeenten (6) en is een aanvullend gesprek gevoerd met een ervaren GGD-toezichthouder. Deze respondenten zijn geworven via GGD GHOR en VNG.

In deze gesprekken onderzochten we in hoeverre volgens betrokkenen, het stelsel en de sector kinderopvang de mogelijkheid biedt voor principle-based regulation en welke nadere uitwerking dit zou kunnen krijgen. Ook inventariseerden we voor- en nadelen van centraal en decentraal ingericht toezicht en verbetermogelijkheden. Voor de interviews is een topiclijst opgesteld op basis van het literatuuronderzoek en het documentonderzoek. De gesprekken duurden gemiddeld een uur. Van de gesprekken zijn opnamen gemaakt die zijn gebruikt voor de verslaglegging. De opnamen zijn na afronding van het onderzoek verwijderd. De interviewverslagen zijn gebruikt voor de analyse in hoofdstuk vier. Met respondenten is afgesproken dat geen namen worden genoemd in dit rapport en dat ze niet herleidbaar zullen worden geciteerd. De topiclijst en het overzicht van respondenten (naar organisatie) zijn opgenomen in de bijlagen.

De bevindingen uit de gespreksronde zijn weergegeven in hoofdstuk vier. Met de interviews en het documentenonderzoek kan onderzoeksvraag drie, de vraag of en hoe principle-based regulation in de kinderopvang verantwoord is, voor het grootste deel worden beantwoord. Om aanvullend inzicht te krijgen in de werking van principle-based regulation, mede in combinatie met decentraal toezicht, en in de effectieve inrichting van toezicht op de kinderopvang in het algemeen, zijn twee aanvullende studies uitgevoerd. In hoofdstuk vijf doen we verslag van een vergelijkend onderzoek in vier andere Nederlandse toezichtdomeinen die relevante inzichten kunnen bieden voor het toezicht op de kinderopvang. We hebben in overleg met betrokkenen domeinen geselecteerd waarbij de publieke belangen en werkwijze enerzijds aansluit bij het toezicht op de kinderopvang en waaruit anderzijds lessen te leren zijn. De Inspectie van het Onderwijs kijkt net als het toezicht in de kinderopvang naar pedagogisch-didactisch handelen van leraren. De Arbeidsinspectie controleert arbeidsomstandigheden op de werkvloer, zoals veiligheid en werktijden. De Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd controleert ook veiligheid en hygiëne van locaties en beschermt de belangen van cliënten in kwetsbare positie. Voor het decentrale toezicht zou het kinderopvangtoezicht daarnaast kunnen leren van het Toezicht Sociaal Domein waarin een samenwerkingsverband van nationale en lokale toezichthouders kijkt naar de decentrale werking van het stelsel van zorg en ondersteuning in het sociaal domein. Deze toezichthouders lopen daarbij tegen vergelijkbare knelpunten en dilemma's aan en hebben in reactie daarop alternatieve toezichtstijlen ontwikkeld. Dit onderzoek is uitgevoerd op basis van literatuurstudie en enkele interviews met toezichthouders uit de betreffende sectoren. We trekken hieruit lessen voor de inrichting van het toezicht in de kinderopvang.

Daarnaast is een internationaal vergelijkend onderzoek uitgevoerd naar de inrichting van het toezicht op de kinderopvang in Noorwegen, het Verenigd Koninkrijk en Quebec, Canada. Deze stelsels hebben, net als in Nederland, een hoog aandeel private kinderopvang. Ook uit deze stelsels kunnen relevante lessen getrokken worden voor de inrichting van het toezicht in Nederland. In hoofdstuk zes presenteren we deze internationale vergelijking.

Hoofdstuk zeven brengt de onderzoeksresultaten samen en presenteert de conclusies ten aanzien van de hoofdvraag van dit onderzoek.



2. Literatuurstudie stelsels van regulering en toezicht

2.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk doen we verslag van de literatuurstudie naar stelsels van centrale en decentrale regulering en toezicht, en toezicht op basis van gesloten, dan wel open normen (principle-based regulation). We brengen de algemene voor- en nadelen van verschillende stelsels en vormen van regulering in kaart, zoals die in de literatuur zijn benoemd, zonder deze nog toe te spitsen op de veldkenmerken van de kinderopvang. We baseren ons op wetenschappelijke literatuur en praktijkstudies uit verschillende voor dit onderzoek relevante disciplines, met name de rechtswetenschap; bestuurskunde en regulatory governance. In deze literatuurstudie behandelen we zowel regelgeving als toezicht. In het volgende hoofdstuk bespreken we welke constellaties in de kinderopvang aan de orde zijn.

In paragraaf twee bespreken we stelsels van centraal en decentraal bestuur, en in paragraaf drie de voor- en nadelen hiervan. In paragraaf vier bespreken we open en gesloten normen in algemene zin. Vervolgens bespreken we ook hiervan voor- en nadelen in paragraaf vijf. De randvoorwaarden voor effectieve principle-based regulation, bespreken we in paragraaf zes. In paragraaf zeven vatten we de antwoorden op de onderzoeksvragen samen.

2.2 CENTRAAL EN DECENTRAAL BESTUUR EN TOEZICHT

De uitvoering van overheidsbeleid kan op centraal niveau of op decentraal niveau gebeuren. In een volledig centraal ingericht stelsel, liggen taken en bevoegdheden op het gebied van regelgeving en toezicht bij de centrale overheid: het Rijk en landelijke uitvoeringsorganisaties. Toezicht is in een centraal ingericht stelsel belegd bij een landelijke inspectie of markttoezichthouder, van waaruit (al dan niet via regionale vestigingen) inspecties worden uitgevoerd om vast te stellen of organisaties voldoen aan geldende regelgeving, en eventueel handhavend wordt opgetreden.

Aan het andere uiterste vinden we volledige autonomie van lagere overheden, waarbij zij taken geheel zelfstandig en onafhankelijk van de centrale overheid uitvoeren. Autonome organisaties kunnen zelf beleidsdoelen formuleren en deze naar eigen inzicht uitvoeren, en hiervoor ook zelf

regels opstellen. Gemeentelijke verordeningen voor openbare orde zijn een voorbeeld van zo'n autonome regulerende taak. Toezicht wordt uitgeoefend door gemeentelijke handhavingsafdelingen.

Tussen centraal bestuur en lokale autonomie, liggen verschillende varianten van decentralisatie. In een decentraal stelsel, worden taken en bevoegdheden van het Rijk overgeheveld naar gedecentraliseerde lichamen, vaak lagere overheden (Boogers et al., 2008). Decentralisatie betekent dat lagere overheden binnen de wettelijke kaders de vrijheid hebben om zelf beleidskeuzes te maken die aansluiten bij de lokale omstandigheden en om maatwerk te leveren dat met de decentralisatie wordt beoogd (Allers, 2016). Er zijn daarbij grote variaties mogelijk in de mate waarin het Rijk sturing kan geven aan lagere overheden. Bij mechanisch medebewind, moeten lagere overheden landelijke wetgeving naar de letter uitvoeren en kunnen ze zeer beperkt eigen invulling kunnen geven. Een voorbeeld is het organiseren van verkiezingen conform de Kieswet, die ervoor zorgt dat alle gemeenten verkiezingen op gelijke wijze organiseren (Van der Woude, z.j.). Bij 'vrij' medebewind, geeft de centrale overheid aan decentrale overheden de opdracht om taken uit te voeren, en kent hiervoor bevoegdheden en middelen toe. Decentrale overheden zijn in dat geval uitvoerder van centraal beleid, waarmee de centrale overheid voor de uitvoering van wettelijke taken afhankelijk is van decentrale uitvoering en – organisaties (Heringa 2020). Maar ook dan kan nog onderscheid worden gemaakt tussen 'beleidsvolle' en 'beleidsarme' varianten van medebewind (Elzinga 2021). Ook de beschikbaarheid van middelen heeft invloed op de ruimte die gemeenten hebben om eigen beleid te voeren (Boogers et al 2008; Elzinga 2021). De mate van beleidsvrijheid bij medebewindstaken voor gemeenten kan dus per onderwerp verschillen (Raad voor het Openbaar Bestuur, 2019; Hanemaayer et al., 2021).

Om de verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid te borgen in een situatie van medebewind, kan de Rijksoverheid kaders stellen voor de uitoefening van taken door lagere overheden. Dit kan via wet- en regelgeving en beleidskaders, en door *interbestuurlijk toezicht* uit te oefenen. Interbestuurlijk toezicht is toezicht op de uitvoering van publieke taken door decentrale overheden, en onderscheidt zich daarmee van extern nalevingstoezicht op handelingen van burgers en bedrijven (Welp & Van Kempen 2023). Met name in een situatie van uitvoeringsvervlechting, waarbij decentrale organen uitvoering geven aan een wettelijke taak die bij een hogere bestuurslaag is belegd, is interbestuurlijk toezicht van de hogere op de lagere bestuurslaag van belang als uniformerend instrument (Kenniscentrum voor beleid en Regelgeving, z.d.; Elzinga 2021). Zowel interbestuurlijk toezicht als

nalevingstoezicht kunnen belegd zijn bij landelijke inspecties. Zo houdt de Inspectie van het Onderwijs toezicht op onderwijsinstellingen, en interbestuurlijk toezicht op het gemeentelijk nalevingstoezicht op de kinderopvang.

In onderstaande tabel vatten we het continuüm tussen een volledig centraal, en een volledig decentraal stelsel, kort samen met twee fictieve voorbeelden van medebewind.

Tabel 1 Invulling van regelgeving en toezicht bij verschillende stelsels

	Volledig centraal stelsel	Beleidsarm medebewind met sterke centrale sturing: fictief voorbeeld	Beleidsvol medebewind met beperkte centrale sturing: fictief voorbeeld	Volledig decentraal stelsel
Regelgeving	Landelijk beleid en regelgeving	Landelijke wetgeving met nadere kaders voor uitvoering in beleidsregels; Gemeentelijke uitvoering met bovengemeentelijke samenwerking op het domein	Landelijke wetgeving met landelijke uitvoeringsrichtlijnen; Gemeentelijke uitvoering met integraal lokaal beleid met andere domeinen	Lokaal autonoom beleid
Toezicht	Landelijk inspectietoezicht op uitvoering	Interbestuurlijk toezicht op gemeentelijke uitvoering en naleving landelijk beleid	Landelijke kwaliteitsnormen en coördinatie via landelijk regieorgaan	Toezicht vanuit gemeentelijke handhavingsafdeling

2.3 VOOR- EN NADELEN VAN CENTRAAL EN DECENTRAAL TOEZICHT: BEVINDINGEN LITERATUURONDERZOEK

Er is in de literatuur over centraal en decentraal bestuur, weinig specifiek bekend over voor- en nadelen van centraal en decentraal toezicht. Wel is er veel geschreven over voor- en nadelen van centraal en decentraal bestuur in algemene zin. In deze paragraaf inventariseren we deze voor- en nadelen, en vertalen we ze naar het toezicht, zodat ze in de volgende hoofdstukken kunnen worden toegepast op het vraagstuk van centraal of decentraal toezicht op de kinderopvang. We bespreken hier allereerst in 2.3.1 en 2.3.2 van beide vormen van bestuur de voordelen ten opzichte van elkaar. De nadelen vormen hier vanzelfsprekend het spiegelbeeld van: de voordelen van centraal bestuur, geven tegelijkertijd de nadelen van decentraal bestuur aan, en vice versa. Vervolgens vertalen we de voor- en nadelen in 2.3.3. naar het toezicht.

2.3.1 Voordelen van centraal bestuur

Centraal bestuur kent ten opzichte van decentraal bestuur een aantal voordelen die alle te maken hebben met uniformiteit, coördinatie en schaalgrootte. In de eerste plaats zorgt centraal bestuur voor uniformiteit in de uitvoering en creëert daardoor meer rechtsgelijkheid tussen burgers en ondernemingen binnen het betreffende beleidsterrein. Bij decentralisatie kunnen lokale verschillen ontstaan in interpretaties van regelgeving of in voorzieningenniveau tussen decentrale overheden (Boogers et al., 2008, Duchateau & Tollenaar, 2018). Vaak is dat juist gewenst vanwege de behoefte aan lokaal maatwerk, maar er kunnen ook ongelijke uitkomsten ontstaan in nagenoeg vergelijkbare situaties: dan is sprake van rechtsongelijkheid. Afhankelijk van het beleidsterrein is een zekere mate van uniformiteit soms ook gewenst (Boogers et al., 2008; Allers, 2016; Fleurke et al., 2021). De lokale verschillen die kunnen optreden als gevolg van het bieden van lokaal maatwerk kunnen bij burgers zorgen voor een gevoel van ongelijkheid en zelfs onrecht. Ook landelijk opererende ondernemingen kunnen lokale verschillen ongewenst vinden. Wanneer er ongewenste verschillen zijn tussen decentrale overheden (in de zin van ongelijke uitkomsten in grotendeels gelijke gevallen), kan een minister ingrijpen door strengere richtlijnen te hanteren. Dit gaat dan weer ten koste van de beleidsvrijheid van gemeenten (Groenendijk, 2013).

Lokaal beleid heeft bovendien vaak externe effecten voor burgers of organisaties buiten het lokale gereguleerde gebied. Deze kunnen op landelijk niveau beter gereguleerd worden dan op gemeentelijk niveau omdat bij gemeenten het zicht op en zeggenschap over effecten buiten het eigen grondgebied, moeilijker te realiseren is (Groenendijk, 2013; Allers, 2016; Fleurke et al., 2021).

Bij de uitvoering van landelijk beleid, kan voorts eenvoudiger en op meer uniforme wijze de kwaliteit worden bewaakt zoals de wet die beoogd (Fleurke et al., 2021). Voor zover kwaliteitsverschillen ontstaan, is in een decentraal stelsel veel coördinatie en regie nodig om tot een uniforme interpretatie van kwaliteit te komen. Ook is er een risico dat gemeenten de ondergrens opzoeken, zeker in een situatie van schaarse middelen of als zij andere prioriteiten stellen (Vonk, 2015). In een centraal stelsel, is deze lokale variatie er in principe niet, hoewel ook verschillen tussen regio's kunnen bestaan en hoewel ook in een decentraal stelsel via interbestuurlijk toezicht de ondergrens kan worden bewaakt.

Een laatste voordeel van centraal bestuur is dat het soms schaalvoordelen kent. Afhankelijk van het onderwerp kan het efficiënter zijn om op centraal niveau te werken (Boogers et al., 2008; Groenendijk 2013; Allers, 2016, Fleurke et al., 2021). Schaarse middelen en kennis kunnen dan efficiënter worden benut en uitgewisseld. (Boogers et al., 2008; Groenendijk, 2013).

2.3.2 Voordelen van decentraal bestuur

Decentraal bestuur heeft over het algemeen tot doel bij te dragen aan integraal lokaal beleid, maatwerk, en democratisering van de beleidsvoering (Boogers et al., 2008). Integraal lokaal beleid kan helpen om lokale problemen die samenhang vertonen, beter aan te pakken (Boogers & Reussing, 2019). Gemeentebesturen zijn beter in staat om integraal beleid samenhangend vorm te geven dan het Rijk (Duchateau & Tollenaar, 2018; Fleurke et al., 2021). Integraal beleid vraagt dat er voldoende kennis is met betrekking tot de maatschappelijke vraagstukken. Ook moeten de lagere overheden voldoende invloed hebben op de maatschappelijke actoren die bij het beleid zijn betrokken. Daarbij spelen kenmerken van het beleidsveld een rol zoals de machtsverhoudingen in het netwerk, de mate van concurrentie en de aard van de betrokken partijen. Integrale beleidsvoering wordt lastiger wanneer er fragmentatie is bij de bestuurlijke en ambtelijke organisatie of wanneer er financiële schaarste is bij maatschappelijke instellingen.

Maatwerk ontstaat door het afstemmen van beleid op lokale omstandigheden en wensen van de lokale bevolking. Dat is bij decentraal bestuur gemakkelijker dan bij centraal bestuur (Borge et al., 2014; Faguet, 2004; Groenendijk, 2013; Duchateau & Tollenaar, 2018). Er moet dan wel voldoende ruimte (besliscapaciteit) zijn voor een gemeente zodat deze daadwerkelijk in staat is om landelijke beleidsdoelstellingen af te stemmen op lokale omstandigheden, zodat er maatwerk kan worden

geleverd. Dit vraagt ook dat gemeenten de gedecentraliseerde taak zelf niet vooral beschouwen als een uitvoeringstaak maar ook een politiek-strategisch perspectief hanteren (Fleurke et al., 2021). Naast over beleidsvrijheid, moeten gemeenten ook beschikken over kennis en kunde, ambtelijke capaciteit en financiën. Uit onderzoek naar het verloop en effect van decentralisatie-operaties in de praktijk, blijkt dat gemeenten geregeld een tekort van kennis, capaciteit en middelen ervaren wanneer zij een gedecentraliseerde taak moeten uitvoeren (Boogers et al., 2008). Vaak gaan decentralisaties namelijk gepaard met efficiencykortingen (Elzinga, 2021). Daardoor ervaren gemeenten de middelen als ontoereikend en dit gaat ten koste van de uitvoeringscapaciteit (Fleurke et al., 2021). Voldoende middelen, en de mogelijkheid tot uitwisseling tussen gemeenten om van elkaar te leren, kunnen dit voorkomen.

Als derde voordeel van decentralisatie kan worden genoemd dat burgers meer betrokken raken. Wanneer de beslissingen op lokaal niveau worden gemaakt is het eenvoudiger voor burgers om hier invloed op uit te oefenen dan bij centraal gestuurd beleid (Allers, 2016; Groenendijk, 2013). Gemeenten zijn voor burgers toegankelijker dan regionale of centrale overheden (Duchateau & Tollenaar, 2018; Hanemaayer et al., 2021). Om dezelfde reden, is er op lokaal niveau betere verantwoording van het bestuur, omdat burgers beter toegang hebben tot bestuurders en er minder informatie-asymmetrie is tussen burgers en het bestuur (Fleurke et al., 2021). Kiezers kunnen hun gemeente ook vergelijken met de omliggende gemeenten. Dit versterkt het democratisch proces en dwingt bestuurders zich in te spannen (Allers & Elhorst, 2005). Wanneer echter de inhoud van centrale besluiten te gedetailleerd is of de taak feitelijk belegd is bij intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, is er weinig mogelijkheid om burgers actief te betrekken bij besluitvorming. Hetzelfde kan gebeuren als maatschappelijke actoren te grote machtspositie hebben en het lokale bestuur te weinig tegenwicht kan bieden.

Ook slagvaardigheid, en beleidsinnovatie, worden wel genoemd als voordelen van decentraal bestuur. Slagvaardigheid omvat het herkennen van problematiek, het uitwerken van verschillende beleidsopties en vervolgens hier uitvoering aan geven (Boogers, 2008). Gemeenten kunnen dit sneller en rechtstreeks – wederom, mits ze over voldoende capaciteit en middelen beschikken. Op lokaal niveau kan er ook gemakkelijker worden geëxperimenteerd met beleid dan op landelijk niveau. Wanneer een gemeente een maatregel heeft gevonden die werkt, kunnen andere gemeenten dit overnemen (Edzes, 2010; Groenendijk, 2013). Vanzelfsprekend kan ook in een centraal stelsel worden geëxperimenteerd, maar door korte lijnen kan lokaal sneller en

gemakkelijker worden afgestemd in hoeverre een experiment is toegestaan binnen wettelijke kaders.

2.3.3 Voor- en nadelen van centraal en decentraal toezicht

Wanneer we bovenstaande inzichten over de voor- en nadelen van centraal en decentraal bestuur vertalen naar het toezicht, komen we op de volgende voor- en nadelen.

In een **centraal toezichtstelsel** met landelijk inspectietoezicht, is het ook relatief gemakkelijker om een uniforme interpretatie van regelgeving te bewerkstelligen. Binnen één organisatie zijn de lijnen korter, zodat de bedoeling van de wet gemakkelijker kan worden geborgd. Een landelijke inspectie kan casuïstiek van interpretatieverschillen verzamelen en vergelijken en kan afstemmingsoverleg organiseren, en interne richtlijnen uitvaardigen zodat ongewenste verschillen tussen inspecteurs worden beperkt en rechtsgelijkheid wordt bevorderd. Desalniettemin zullen er altijd interpretatieverschillen in de toepassing van regels op een locatie of lokale situatie blijven. Dat is voor een deel gewenst, maar toezicht is mensenwerk en ook ongewenste verschillen zullen altijd in enige mate blijven bestaan.

In de tweede plaats kan beter en slagvaardiger invulling worden gegeven aan de reflectieve functie van het toezicht en de terugkoppeling naar beleid. Onbedoelde effecten van regelgeving, reacties op nieuwe ontwikkelingen in de markt, en bovenlokale effecten van regelgeving voor kwaliteit of marktwerking, kunnen in een landelijke inspectie worden geïnventariseerd en geanalyseerd. Er ontstaat sneller een totaaloverzicht en signalen kunnen gemakkelijker worden vertaald in toezichtbeleid of aangepaste regelgeving.

In de derde plaats kan binnen een centraal toezichtstelsel ongewenste lokale variatie in kwaliteit en intensiteit van het toezicht worden beperkt, zonder dat interbestuurlijk toezicht nodig is. In een decentraal stelsel is interbestuurlijk toezicht nodig om te stimuleren en te bewaken dat gemeenten voldoende prioriteit geven aan de toezicht- en handhavingstaken zodat overtredingen worden voorkomen. In een centraal toezichtstelsel is landelijk uniforme borging van kwaliteit en veiligheid van producten en diensten ook zonder interbestuurlijk toezicht mogelijk.

In de vierde plaats kan binnen een landelijke inspectie centraal inhoudelijke expertise-ontwikkeling en specialisatie plaatsvinden, zowel ten aanzien van professioneel toezicht als ten aanzien van het beleidsterrein. Hierdoor kan meer diepgang in de kwaliteitsborging plaatsvinden en kan het toezicht zich ontwikkelen naar stimulerend kwaliteitstoezicht.

Het is niet zo dat deze voordelen uitsluitend in een centraal toezichtstelsel gerealiseerd kunnen worden. Ook in een decentraal toezichtstelsel kunnen uniformiteit, reflectief toezicht, en expertiseontwikkeling worden gerealiseerd. Het vraagt wel meer coördinatie en afstemming en bereidheid van lokale organisaties om zich in landelijke kaders te voegen.

Decentraal toezicht heeft als eerste voordeel dat het integraal toezicht en - beleid mogelijk maakt. Problemen met naleving in verschillende domeinen kunnen worden samengebracht waardoor handhaving niet alleen een reactie is op een overtreding, maar onderliggende oorzaken in beeld kunnen komen die liggen in andere domeinen. Signalen uit het toezicht kunnen ook worden gedeeld met lokale beleidsafdelingen zodat een preventieve aanpak en regie mogelijk wordt. Op die manier kan toezicht meer probleemoplossend zijn en ook effectiever, als signalen over overtreders tussen afdelingen worden gedeeld (Pro Facto 2016).

Een tweede voordeel van decentraal toezicht is dat het gemakkelijker kan inspelen op lokale situaties en maatwerk mogelijk maakt. Specifieke lokale problemen die naleving bemoeilijken, of die vragen om een bepaalde interpretatie van regels, kunnen in het toezicht- en handhavingsbeleid worden meegenomen. Het toezicht kan prioriteiten stellen of aandachtspunten meenemen vanwege specifieke lokale problematiek. Toezicht kan ook samenwerken met andere organisaties die invloed kunnen uitoefenen op de naleving of kwaliteit van dienstverlening. Dit vraagt wel dat de decentrale organisatie voldoende ruimte heeft om eigen prioriteiten te stellen en een toezicht- en handhavingsstrategie te hanteren (Pro Facto, 2016).

Een derde voordeel van decentraal toezicht is nabijheid: er zijn korte lijnen tussen burgers, organisaties en het lokaal bestuur, waardoor signalen sneller binnenkomen en problemen sneller kunnen worden opgelost met minder juridische middelen. Dit komt tevens de slagvaardigheid van toezicht en handhaving ten goede. Een risico hierbij is overigens een gebrek aan onafhankelijkheid, als er vanuit de politiek druk wordt uitgeoefend om niet te handhaven (Pro Facto, 2016).

Tot slot kunnen in een decentraal toezichtstelsel, experimenten en innovatie binnen de sector mogelijk gemakkelijker plaatsvinden. Als bedrijven rechtstreeks contact kunnen zoeken met de lokale toezichthouder die bekend is met de situatie, kan eenvoudiger worden vastgesteld hoe deze passen binnen de geldende regels en of een uitzondering gedoogd kan worden. Ook hier geldt dat nabijheid leidt tot een slagvaardiger reactie, daarom scharen we dit onder bovenstaande noemer. Ook voor de hier genoemde voordelen van decentraal toezicht geldt dat geenszins gezegd is dat ze in een centraal stelsel niet gerealiseerd zouden kunnen worden. Het kost dan alleen meer aandacht,

inspanning en afstemming om de lokale situatie voldoende te leren kennen en mee te nemen in het toezicht.

Ook hier geldt dat de voordelen van decentraal toezicht niet absoluut zijn en dat het niet onmogelijk is om in een centraal toezichtstelsel maatwerk, integraal toezicht en nabijheid te organiseren. Dat vraagt meer inspanningen van de landelijke toezichthouder die goed contact met lokale organisaties moet onderhouden. Tabel 2 vat het bovenstaande samen.

Tabel 2 Mogelijke voordelen centraal en decentraal toezicht ten opzichte van elkaar

Mogelijke voordelen centraal toezicht	Mogelijke voordelen decentraal toezicht
Landelijk uniforme borging van kwaliteit en veiligheid van producten en diensten	Mogelijkheid tot integraal lokaal toezicht en afstemming met andere beleidsdomeinen
Uniformiteit van interpretatie van landelijke regels, toezichtpraktijken en rechtsgelijkheid	Mogelijkheid tot lokaal maatwerk in toezicht en handhaving
Reflectieve functie van toezicht: de aanpak van onbedoelde en externe effecten van regelgevingen bovenlokale effecten, kan beter en slagvaardiger worden gecoördineerd	Nabijheid van toezicht voor burgers en organisaties zodat signalen en problemen sneller kunnen worden gemeld en opgelost
Landelijke expertise-ontwikkeling en -uitwisseling	Slagvaardigheid en probleemoplossend vermogen in de handhaving

2.4 PRINCIPLE-BASED REGULERING EN TOEZICHT

Regulering kan geschieden op basis van gesloten normen met middelvoorschriften, of op basis van open normen met doelvoorschriften (Black, 2010). In dat laatste geval spreken we van principle-based regulation, een term waarin ook de bijpassende vorm van toezicht wordt meegenomen. Een stelsel met *gesloten normen* (in de literatuur heet dit 'command and control regulation') bevat gedetailleerde en dwingende voorschriften met betrekking tot geoorloofd en ongeoorloofd gedrag. Deze regelgeving beschrijft de concrete handelingen en prestaties van onder toezicht gestelden (output) en richt zich in mindere mate op de beoogde maatschappelijke effecten als gevolg van die prestaties en naleving (outcome). Inspecties om de naleving te controleren en sancties om de regelgeving te handhaven spelen een belangrijke rol in een stelsel met gesloten normen. Naleving wordt afgedwongen door sancties of door het intrekken van vergunningen, waardoor slecht presterende partijen van de markt worden geweerd (Baldwin et al., 2011).

Sinds de jaren '90 vindt een verschuiving plaats van gedetailleerde regels en voorschriften naar meer algemene en *open normen* of principes waarvan de invulling niet in de wet is vastgelegd (De Vries, 2017). Deze open normen of principes verwoorden algemene en abstractere verplichtingen dan gedetailleerde regels. Het gaat vaak om kwalitatieve regels die doelen of gewenste maatschappelijke uitkomsten verwoorden (outcomes) (Black et al., 2007), bijvoorbeeld dat dienstverlening 'veilig' of 'verantwoord is, of dat dienstverleners 'geschikt' moeten zijn (De Vries, 2017). De invulling van wat 'veilig' of 'verantwoord' is, wordt aan de gereguleerde organisaties gelaten, waarbij toezicht en handhaving nadere kaders kunnen stellen. Principle-based regulation biedt meer ruimte om in te spelen op veranderende omstandigheden of om eigen inzichten mee te nemen: ze kunnen worden ingevuld naar gelang de situatie dat vraagt.

Er zijn verschillende soorten open normen. Bij doelvoorschriften schrijft de overheid alleen voor welk kwalitatief doel een organisatie moet bereiken en niet op welke wijze een organisatie dat doel dient te bereiken. Bij prestatienormen schrijft de overheid de gewenste uitkomst voor in meetbare (kwantitatieve) eenheden, bijvoorbeeld een bepaalde mate van klanttevredenheid of een maximumaantal incidenten (Mackor, 2008). En bij zorgplichten krijgt een organisatie een plicht om voor een algemeen geformuleerd publiek belang zorg te dragen, bijvoorbeeld 'betrouwbare dienstverlening', waarbij de sector zelf moet concretiseren wanneer dit is gerealiseerd (Westerman, 2008).

Met open normen verschuift de aandacht van de gereguleerde ondernemingen van de vraag of zij de letter van de wet correct naleven en het voorkomen van fouten, naar de vraag of zij kwaliteit en veiligheid op verantwoorde wijze borgen. Dat heeft ook gevolgen voor het toezicht. Bij gesloten normen past *regelgeleid toezicht* en handhaving, gericht op het bevorderen van naleving, ook wel nalevingstoezicht genoemd. Principle-based regulation vereist toezicht dat zich richt op het voorkomen van schadelijk gedrag of het bevorderen van verantwoord gedrag door onder toezicht gestelde organisaties (De Vries, 2017). Dit heet ook wel kwaliteitstoezicht. De focus verschuift van rechtmatigheid, naar doelbereiking (Honingh & Helderma, 2010).

De ruimte die principle-based regulation biedt aan organisaties, wordt vaak gecombineerd met hogere sancties bij overtredingen, om toch een stok achter de deur te hebben. Handhaving speelt een belangrijke rol om de grens tussen verantwoord en onverantwoord gedrag in de praktijk te definiëren. Bij principle-based regulation is handhaving niet uitsluitend bedoeld om naleving af te

dwingen of overtreders te bestraffen, maar om aan de sector te communiceren wat de toezichthouder als ongewenste invulling van regelgeving aanmerkt. De toezichthouder heeft bij open normen een belangrijke sturende en agenderende rol, en handhaving is hierin een belangrijk middel. Dit betekent overigens niet dat gestreefd moet worden naar strenge en punitieve handhaving. Integendeel: door op elke overtreding met een sanctie te reageren, zal ervoor zorgen dat van de principegestuurde benadering al snel weinig overblijft (Black, 2010). Het is daarom van belang dat de toezichthouder en handhaver rekening houden met het gedrag en de houding, nalevingsbereidheid, en interne controlemechanismen van de organisatie. Daarom maakt toezicht in een principle-based stelsel vaak gebruik van processen van kwaliteitscontrole binnen organisaties en branches. In onderstaand kader geven we een kort overzicht.

Open normen en toezichtmodellen

Het toezicht op de naleving van open normen noemen we in dit onderzoek 'principle-based regulation'. Meer specifieke vormen van toezicht die vaak worden ingezet bij principle-based regulation, zijn risicogericht toezicht, systeemtoezicht, meta-toezicht of management-based toezicht, en horizontaal toezicht. Deze vormen van toezicht passen binnen een algemene benadering van principle-based regulation, en kennen vergelijkbare aandachtspunten en randvoorwaarden.

Risicogestuurd toezicht: de toezichthouder maakt een selectie van toezichtobjecten waarin het risico op regelovertreding groter is vanwege bepaalde kenmerken. De doelgroep van onder toezicht gestelde organisaties wordt opgedeeld in risicoprofielen. Vaak maakt de toezichthouder hierbij gebruik van een combinatie van factoren zoals locatie, nalevingsgeschiedenis, kenmerken van de onderneming, omzet, omvang, etc. Voor het opstellen van risicoprofielen maak je vaak gebruik van big data. Risicogestuurd toezicht houdt in dat onder toezicht gestelde organisaties met een hoger risicoprofiel, vaker en intensiever worden gecontroleerd dan organisaties met een lager risicoprofiel.

Risicogestuurd toezicht kan zowel in een principle-based, als regelgeleid stelsel worden toegepast. Een overeenkomst met principle-based regulation is dat risicogestuurd toezicht niet de regels, maar de uitkomsten centraal stelt. Een verschil is dat de principes in principle-based regulation vaak niet te maken hebben met specifieke risico's. Er kan daarom een kloof ontstaan tussen de principes en de invulling daarvan, en de risico's waarop in de praktijk wordt toegezien (Black, 2010).

Bij risicogestuurd toezicht is het van belang dat ook organisaties met een laag risicoprofiel, van tijd tot tijd steekproefsgewijs gecontroleerd worden. Dit om de kwaliteit van de risico-selectie te toetsen en om ook voor organisaties met een laag risico, een zeker niveau van pakkans te onderhouden. Bovendien kan de toezichthouder ook veel leren van organisaties waar het goed gaat.

Meta-regulering, management-based toezicht en systeemtoezicht worden vaak in één adem genoemd met principle-based regulation. Ze leggen de verantwoordelijkheid voor het borgen van risico's en het realiseren van kwaliteit primair bij de onder toezicht gestelde zelf (Honingh en Helderman 2010). Het toezicht richt zich vervolgens op de interne controlesystemen binnen een organisatie: systemen en processen voor kwaliteitsbewaking, veiligheidszorg; risicodetectie; trainingsprocedures, werkinstructies en protocollen. Door middel van kwaliteitsindicatoren kan worden gemonitord of de sector aan de normen voldoet. Als hierin voldoende vertrouwen bestaat, kan het publieke externe toezicht zich richten op de het functioneren en de kwaliteit van deze interne controlesystemen. De focus verschuift van het toezicht op de naleving, naar toezicht op de kwaliteitsborging en interne processen.

Deze vorm van toezicht biedt meer ruimte aan situationeel beleid gericht op publieke waarden en publieke doelen (De Bree & Stoopendaal, 2020). In een volledig doorgevoerd stelsel van systeemtoezicht, controleert de toezichthouder niet of veel minder op de werkvloer (Honingh & Helderman, 2010). Het risico van deze benadering is dat de kwaliteitszorg en managementsystemen een papieren werkelijkheid vormen die niet goed is geïmplementeerd in werkprocessen. De focus op het proces ontnemt het zicht op de daadwerkelijke naleving, ofwel de kwaliteit en veiligheid die de regelgeving nastreeft. Daarom is bij deze vormen van toezicht altijd steekproefsgewijze inspectie nodig van het primaire proces bij wijze van 'reality check' (Stoopendaal et al., 2014). De assumptie is daarbij vaak dat systeemtoezicht doelmatiger kan zijn omdat minder (vaak) gedetailleerde controles op de werkvloer hoeven plaats te vinden, waardoor met minder capaciteit, effectiever toezicht kan worden uitgeoefend (Honingh & Helderman, 2010). Vanzelfsprekend kan ook systeemtoezicht in combinatie met 'regulier' toezicht worden uitgevoerd, waarbij je een balans zoekt tussen toezicht op primaire processen en toezicht op kwaliteitsborging vanuit de onder toezicht gestelde organisaties.

2.4.1 Combinaties van open en gesloten normen

Vaak hanteren sectoren een combinatie van gesloten en open normen (De Vries, 2013). Gesloten normen worden toegepast waar uniformiteit en houvast gewenst is, en open normen waar ruimte aanwezig en gewenst is voor een eigen invulling (Black, 2010). Het is aan de wetgever en de toezichthouder om hierin de juiste balans te vinden, maar ook de sector en het maatschappelijk veld kan hier een belangrijke rol spelen. Afhankelijk van lokale en/of branche-specifieke controlemechanismen op deelaspecten, kan een evenwicht worden gezocht op onderwerpen waarbij meer open, en meer gesloten normen passend zijn. Ook kan dit regime zich in de tijd ontwikkelen van een gesloten naar een meer open systeem.

Er kan ook sprake zijn van een stelsel waarin principes de basis vormen, die afhankelijk van het onderwerp meer of minder worden ingevuld. Die invulling hoeft niet alleen van de toezichthouder

te komen, maar kan ook door brancheorganisaties of andere maatschappelijke of private instanties worden geboden, zoals certificerende instanties en keurmerken, beroepsorganisaties, brancheorganisaties, of cliëntenraden, in beroepsnormen, standaarden, en interpretatierichtlijnen. De toezichthouder kan in het toezicht de kwaliteitsborging binnen de sector meenemen in het toezicht. Het hebben van een certificaat of keurmerk, kan bijvoorbeeld gevolgen hebben voor het risicoprofiel van een organisatie. Zo ontstaat uiteindelijk weliswaar alsnog een stelsel van gedetailleerde regels, maar algemene principes blijven de basis en de regels worden toegepast met de principes in het achterhoofd. Zo ontstaat er meer ruimte om beargumenteerd af te wijken van regels als de situatie dat vraagt of om te kunnen experimenteren, zonder dat een overtreding hoeft te worden geconstateerd. Hierbij is het mogelijk om ondernemingen een keuze te bieden tussen gedetailleerde, prescriptieve regels, en open normen. Kleinere ondernemingen kunnen dan kiezen voor het houvast van gesloten normen, terwijl grotere of meer innovatieve ondernemingen flexibeler kunnen opereren binnen principes. Dit komt tegemoet aan de behoefte van kleinere ondernemingen om voorschriften te hebben hoe de norm moet worden nageleefd (De Vries, 2017). In geformaliseerde vorm kan dit 'comply or explain' zijn: afwijken mag, mits beargumenteerd.

2.5 VOOR- EN NADELEN VAN GESLOTEN NORMEN EN PRINCIPLE-BASED REGULATION

Gesloten normen kennen diverse voordelen. Dwingende, gedetailleerde regels scheppen duidelijkheid over het gewenste en ongewenste gedrag en zijn gemakkelijk en eenduidig handhaafbaar. Gedetailleerde regels bieden rechtszekerheid, een duidelijke gedragsnorm en kunnen gemakkelijk worden toegepast. In wetgeving vastgelegde regels hebben ook een groot gewicht en kunnen krachtig en direct gehandhaafd worden, zodat onveilige of anderszins onwenselijke situaties kunnen worden beëindigd. Gesloten normen zijn daarom vooral aantrekkelijk in situaties waarbij grote of onacceptabele risico's bestaan en waarbij veiligheid door regelgeving gewaarborgd moet worden. Voor het toezicht, bieden gesloten normen het voordeel dat de resultaten van het toezicht zichtbaar en meetbaar zijn: het aantal inspecties, aantal overtredingen, en aantal opgelegde sancties, zijn eenvoudig te verantwoorden.

Gesloten normen hebben ook duidelijke nadelen. In de eerste plaats zijn ze vaak onvoldoende flexibel om in te kunnen spelen op omstandigheden en ontwikkelingen in de praktijk. Dat leidt ertoe dat voortdurend uitzonderingen moeten worden toegestaan die weer tot nieuwe, nog gedetailleerdere regels leiden. De zogenaamde risico-regelreflex, wijst op de neiging om op elk

nieuw risico te reageren met nieuwe regels, die weer hun eigen risico's met zich meebrengen (Trappenburg & Schiffelers, 2012). In de tweede plaats richten gesloten normen de aandacht op de letter van de wet, maar niet op de maatschappelijke opbrengsten (outcomes) die worden beoogd. Naleving van regels naar de letter wordt een doel op zich. Hierdoor moeten situaties als overtreding worden aangemerkt die dat misschien wel zijn volgens de letter van de wet, maar die wel in overeenstemming zijn met de geest van de wet. Dit kan leiden tot een formalistische en rigide aanpak. In de derde plaats wordt de eigen verantwoordelijkheid van de onder toezicht gestelde organisaties niet optimaal benut. Regelgeleid toezicht met inspecties is vaak reactief, omdat inspecties optreden naar aanleiding van overtredingen. Deze vorm van toezicht leidt vaak niet tot leren, omdat de focus is op het opsporen en bestraffen van overtredingen en minder op kwaliteitsverbetering (De Bree & Stoopendaal, 2020). In de vierde plaats kennen gesloten normen hoge handhavings- en nalevingskosten en leiden ze vaak tot weerstand van onder toezicht gestelden (Windholz, 2022). Daarmee ontstaat het risico op strategisch gedrag en een kat- en muisspel met de toezichthouder.

De voor- en nadelen van principle-based regulation, vormen het spiegelbeeld van de voor- en nadelen van gesloten normen. Principes bieden meer ruimte aan de onder toezicht gestelde om op basis van de eigen professionaliteit en expertise en passend bij de situatie, de publieke doelen en belangen te realiseren die met de regelgeving worden beoogd. Daarmee ontstaat meer ruimte voor maatwerk en innovatie en is er minder bureaucratie. Ook is er meer focus op kwaliteitsverbetering en leren, en sluit het toezicht, en de informatievoorziening die daarmee gemoeid is, beter aan op interne management- en kwaliteitssystemen. Daardoor kunnen zich in de praktijksituaties ontwikkelen die een hoger nalevingsniveau met zich meebrengen dan in de wet is vastgelegd, omdat naleving minder een doel op zich is.

Principle-based regulation heeft als belangrijk nadeel dat er in vergelijking met gesloten normen, veel minder voorspelbaarheid en rechtszekerheid voor onder toezicht gestelden is. Naast ruimte, betekenen open normen voor ondernemingen dan ook onzekerheid om dat zij niet precies weten wat de toezichthouder als overtreding beschouwt. Principes bieden minder houvast dan regels. Zeker als het gaat om aansprakelijkheid van medewerkers bij risico's, is het van belang om hier rekening mee te houden (De Vries, 2017). Toegankelijkheid, kenbaarheid en consistentie van interpretaties vragen dus extra aandacht (De Vries, 2017). In de praktijk wordt dit soms opgelost door een ontwikkelproces waarin de toezichthouder in rapporten en signaleringen aan de hand van

praktijksituaties eerst aangeeft welke norminterpretaties gewenst zijn, om pas na enkele jaren over te gaan op handhaving. Toch is een kenmerk van principle-based regulation dat toezichthouders een interpretatie van de norm kunnen geven die voor de sector vooraf niet kenbaar is en die soms afwijkt van de interpretatie van de onder toezicht gestelde (De Vries, 2017).

Een veelvoorkomend gevolg van open normen is dat om de onzekerheid van ondernemingen over de 'juiste' invulling van principes te bevredigen, de toezichthouder steeds meer en gedetailleerder adviezen en interpretaties (guidance) gaat uitgeven (Timmer, 2012: p.274). Toezichthouders zijn geneigd gedetailleerde toezichtkaders te ontwikkelen om onder toezicht gestelde organisaties zo gelijk mogelijk te behandelen. Dat blijkt ook in gelijke gevallen tot gelijke oordelen te leiden (Ehren, 2006). Op die manier wordt via de achterdeur toch gedetailleerde regelgeving bereikt, en worden de voordelen van open normen tenietgedaan. Bovendien is de guidance minder consistent en eenduidig en heeft een onduidelijke status richting de sector, maar ook richting cliënten. 'De toezichthouder zal om recht te doen aan de voordelen van principle-based regelgeving weerstand moeten bieden aan de verleiding én de roep om meer invulling te geven aan een open norm', stelt De Vries (2017: p.345).

Hetzelfde kan gebeuren binnen de sector: om houvast te geven en uit angst voor overtredingen en sancties, stelt de sector gedetailleerde regels op waarmee hetzelfde effect wordt gesorteerd als wettelijke regels. De kans bestaat dat ondernemingen het zekere voor het onzekere nemen, en doen aan 'overcompliance' (De Vries, 2017). Andersom bestaat ook het risico dat ondernemingen geen verantwoordelijkheid nemen en gaan bezuinigen op kwaliteit veiligheid, als er geen duidelijke ondergrens is.

Organisaties zijn bovendien niet snel geneigd de confrontatie aan te gaan met de inspectie van wier oordeel ze afhankelijk zijn voor een gunstige publieke beeldvorming. Vooral kleine organisaties zijn niet toegerust om inhoudelijk weerwoord te bieden aan de inspectie en hun eigen wettelijke positie ten opzichte van de toezichthouder te bepalen (Timmer, 2012). Zij zullen een advies al snel als bindend of dwingend ervaren. Toezichthouders kunnen ondertoezichtstaanden wel ruimte geven voor een alternatieve invulling van de open norm, volgens het principe 'pas toe of leg uit'.

Tabel 3 Mogelijke voor- en nadelen van gesloten normen en principle-based regulation

Mogelijke voordelen van gesloten normen	Mogelijke voordelen van principle-based regulation
Duidelijkheid en rechtszekerheid m.b.t. toegestaan gedrag	Flexibiliteit om in te spelen op situatie, maatwerk
Toegankelijkheid, kenbaarheid en voorspelbaarheid	Ruimte voor eigen verantwoordelijkheid en expertise onder toezicht gestelde organisaties
Gemakkelijk en direct handhaafbaar	Verbinding toezicht met kwaliteitssystemen onder toezicht gestelde organisaties
Mogelijke nadelen van gesloten normen	Mogelijke nadelen van principle-based regulation
Minder flexibiliteit	Onzekerheid voor onder toezicht gestelde organisaties en cliënten over de norm
Formalisme	Behoeft aan guidance die leidt hernieuwde oproepen tot duidelijkere (gesloten) normen
Minder benutten van eigen verantwoordelijkheid onder toezicht gestelde organisaties	Ervaren ongelijkwaardigheid tussen toezichthouder en onder toezichtgestelde belemmert dialoog over verantwoord gedrag
Hoge handhavingskosten en strategisch gedrag door onder toezicht gestelde organisaties	Hoge nalevingskosten voor onder toezicht gestelde organisaties en risico op minimalistische naleving

2.6 RANDVOORWAARDEN VOOR EFFECTIEVE PRINCIPLE-BASED REGULATION

Het belangrijkste risico dat de wetenschappelijke literatuur over principle-based regulation signaleert is dat het uitmondt in 'light-touch' toezicht dat te veel verantwoordelijkheid overlaat aan ondernemingen, die hier niet goed mee omgaan. Dit kan desastreuze gevolgen hebben: het is een breed gedeelde opvatting dat de mondiale financiële crisis van 2008 mede te wijten was aan het tandeloze toezicht van de Britse financiële toezichthouder, die aan de wieg stond van PGT (Black 2010). De les die uit de financiële crisis is getrokken is de grote retorische aantrekkelijkheid van principle-based regulation: een 'regulatory Utopia', waarin regels precies de juiste mate van detail hebben en op de juiste onderwerpen zien, uniform worden toegepast ondanks lokale en brancheverschillen, en maatschappelijk gewenste uitkomsten worden gerealiseerd zonder noemenswaardige kosten voor ondernemingen. De relatie tussen toezichthouder en sector kenmerkt zich in dit ideaalbeeld door overleg, vertrouwen en begrip over en weer, en ondernemingen zijn te goeder trouw om er het beste van te maken in het belang van hun cliënten (Black, 2010).

Een dergelijk utopisch beeld is niet productief. Het risico dat principle-based regulation ofwel verwordt tot een te softe aanpak waarbij ondernemingen hun verantwoordelijkheid onvoldoende nemen, ofwel een praktijk mogelijk maakt van willekeur door de toezichthouder. De praktijk van regulering en toezicht is ingewikkeld, en het is van belang realistisch te zijn. Ook Helderman en Honingh (2010) waarschuwen voor een naïef geloof in systeemtoezicht als Haarlemmerolie waarmee alle kwalen van overheidstoezicht verholpen kunnen worden. Ook waarschuwen zij dat de positieve ervaringen in bepaalde sectoren, niet zonder meer betekenen dat principle-based regulation passend is in andere sectoren.

Uit deze analyse vloeien belangrijke randvoorwaarden voort waarbinnen principle-based regulation effectief kan zijn en de gewenste uitkomsten kan realiseren. Deze manier van reguleren past in de eerste plaats bij een sector met een hoge mate van intrinsieke motivatie om kwaliteit en veiligheid te borgen. Intrinsieke motivatie betekent dat de gereguleerde partij zelf ook belang heeft bij de naleving (de luchtvaart is hierbij een veelgebruikt voorbeeld) of professionele normen zodanig heeft geïnternaliseerd dat deze als vanzelfsprekend worden nageleefd. Naast motivatie, is ook de competentie van organisaties van belang. Principle-based regulation geeft onder toezicht gestelde organisaties veel ruimte, en vraagt daarom een hoge mate van zelfstandigheid en professionaliteit van de sector en van organisaties. Organisaties moeten de strategische capaciteit ontwikkelen om zichzelf te reguleren (Black et al., 2007) en een 'nalevingscultuur' ontwikkelen (De Vries, 2017). Dit vraagt om grote investeringen op ondernemings- en sectorniveau in kwaliteitsontwikkeling en competentie-ontwikkeling door middel van wetenschappelijk onderzoek, klantonderzoek, risicoanalyse etc. Hiermee zijn vanzelfsprekend hoge kosten gemoeid. Voor kleine ondernemingen ligt dit vaak buiten de mogelijkheden. In sectoren met een hoog percentage incompetente of onbetrouwbare ondernemingen, is het beter om te kiezen voor gedetailleerde regels.

In de tweede plaats past principle-based regulation bij een sector met sterke professionele normen die geregeld worden getoetst, zowel binnen de onderneming via interne controle, als door professionele derden via certificering, audits, visitaties, of andere vormen van maatschappelijke controle. Maatschappelijke controle wordt versterkt als cliënten kritische afnemers zijn die kwaliteit kunnen onderscheiden en hierop keuzes baseren: zo heeft naleving van de professionele normen ook een concurrentievoordeel en wordt intrinsieke motivatie versterkt door extrinsieke motivatie, bijvoorbeeld het voorkomen van reputatieschade. Intrinsieke en extrinsieke motivatie lopen in de praktijk vaak door elkaar heen (Honingh & Helderman, 2010).

In de derde plaats vraagt principle-based regulation om een op dialoog en leren gerichte handavingscultuur bij de toezichthoudende en handhavende organisaties, sector, en maatschappelijke stakeholders. Het vraagt dus ook om vertrouwen tussen toezichthouder en sector. Het toezicht richt zich op kwaliteitsbevordering en leren: door middel van benchmarks, audits, onderzoek en analyse kan de toezichthouder de sector een spiegel voorhouden. Daarom is een goed georganiseerde sector noodzakelijk waarin marktpartijen collectief vertegenwoordigd zijn in brancheorganisaties of een zekere omvang en slagkracht hebben om kwaliteitsontwikkeling te sturen.

Principle-based regulation vraagt vanzelfsprekend ook een andere toezichtstijl en competenties van toezichthouders. Toezichthouders dienen te beschikken over inschattings- en inlevingsvermogen in de ernst van risico's, en over een diepgaand inzicht in de processen en bedrijfsvoering van de onder toezicht gestelde ondernemingen om managementrapportages op waarde te kunnen schatten (Black, 2010). Uit Nederlands empirisch onderzoek binnen zes sectoren waarin systeemtoezicht is ingevoerd, blijkt dat de omslag in competenties voor toezichthouders aanzienlijk is en dat omscholing nodig is. Zo dienen toezichthouders naast kennis van producten of diensten, ook over bedrijfs- en organisatiekundige kennis te beschikken, moeten ze 'leren denken in systemen' en moet methodologische kennis over risicoanalyses worden ontwikkeld (Honingh & Helderma, 2010: p. 20). De toezichthouder moet ook het gezag hebben om achteraf invulling te geven aan normen, en zich terughoudend opstellen om vooraf invulling te geven aan open normen (De Vries, 2017). Er dient sprake te zijn van een competente en proactieve toezichthouder met autoriteit ten opzichte van de sector.

Tot slot past principle-based regulation goed bij uitvoeringstoezicht op kwaliteit van dienstverlening, juist omdat de invulling van normen subjectiever is als het gaat om kwaliteit (Honingh & Helderma, 2010). De open normen in principle-based regulation hebben vaak niet te maken met specifieke risico's. Er kan daarom een kloof ontstaan tussen de principes en de invulling daarvan, en de risico's in de praktijk (Black, 2010). Als het toezicht zich moet richten op het opsporen van risico's, is het van belang om ten minste ook indicatoren te ontwikkelen die op risicovolle situaties kunnen wijzen, om risico's adequaat op te sporen en te kunnen voorkomen (Stoopendaal et al., 2014).

2.7 CONCLUSIE

In dit hoofdstuk is vanuit de literatuur over centraal en decentraal bestuur, en over open en gesloten normen en principle-based regulation, een eerste antwoord gezocht op de eerste twee onderzoeksvragen:

1. Welk stelsel van centraal of decentraal toezicht of combinaties daarvan zijn mogelijk en wat zijn de voor- en nadelen van deze stelsels in het licht van verschillende veldkenmerken?
2. Welke randvoorwaarden kunnen worden geformuleerd voor effectieve principle-based regulation in de kinderopvang, ten aanzien van checks en balances, intern toezicht, en competenties van toezichthouders?

Als antwoord op de *eerste vraag*, zijn centrale en decentrale bestuurlijke stelsels besproken. In een centraal stelsel, ligt de verantwoordelijkheid voor regulering en toezicht geheel bij het rijk, door middel van landelijke regelgeving en een landelijke inspectie. Een meer decentraal stelsel, draagt de verantwoordelijkheid voor uitvoering deels over aan gemeenten via medebewind. Medebewind beoogt een goede balans tussen de verantwoordelijkheden van het rijk, en decentraal maatwerk tot stand te brengen. Daarmee kan een zekere mate van uniformiteit worden gerealiseerd in de uitvoering; een basaal kwaliteitsniveau ten aanzien van het betreffende onderwerp landelijk worden geborgd, en kan kennis en expertise landelijk worden gedeeld en kunnen schaalvoordelen worden benut. Tegelijkertijd kunnen de voordelen van decentraal bestuur tot hun recht komen: lokaal maatwerk, nabijheid van het lokaal bestuur, betrokkenheid van burgers en slagvaardigheid. Ook kan integraal beleid worden gevoerd door de aansluiting te zoeken bij andere beleidsterreinen.

Bij medebewind is altijd sprake van landelijke sturing. Dit kan plaatsvinden via regelgeving via wetgeving en beleidsregels, en via interbestuurlijk toezicht dat een uniformerende werking kan hebben. Zo ontstaan varianten van medebewind, van 'vrij' naar 'gebonden' en daarbinnen tussen 'beleidsvol' en 'beleidsarm'. Afhankelijk van de gewenste mate van uniformiteit dan wel lokaal maatwerk, kan landelijke sturing intensiever zijn. Wel moet worden beseft dat gemeentelijke beleidsvrijheid ook vraagt om besliscapaciteit en uitvoeringscapaciteit. Gemeenten moeten zich bovendien niet beschouwen als een uitvoeringsloket, maar politiek-bestuurlijke prioriteit kunnen geven aan het onderwerp. Als het landelijk gelijkheidsstreven een te grote rol gaat spelen en uniformiteit boven het leveren van maatwerk gaat, kan beter voor centraal bestuur gekozen worden.

Voor de *tweede vraag*, is zowel gekeken naar de voor- en nadelen van open en gesloten normen, als naar de randvoorwaarden voor effectief invoeren van principle-based regulation. Principle-based regulering met open normen betekent dat de sector en de toezichthouder gezamenlijk verantwoordelijkheid zijn voor de borging van kwaliteit en veiligheid. Het onderscheidend vermogen van cliënten vormt een belangrijke stimulans voor organisaties om te investeren in kwaliteitsborging. De combinatie van motivatie, competentie, en professionele normen die binnen de sector worden gecontroleerd, vormen de basis van de borging van kwaliteit en veiligheid binnen de sector zelf. Gezaghebbend en normstellend toezicht kan de sector richting geven, excessen bewaken, en fungeren als stok achter de deur. Zo ontstaat een evenwicht (checks and balances) tussen controle binnen de organisaties; binnen de sector en externe controle van buitenaf door de toezichthouder.

Effectieve principle-based regulation kan plaatsvinden onder een aantal randvoorwaarden op het niveau van de sector en van het toezicht. De volgende randvoorwaarden zijn op basis van het literatuuronderzoek geformuleerd:

Randvoorwaarden voor effectieve principle-based regulation
1. Motivatie en competentie binnen organisaties om kwaliteit en veiligheid te monitoren, verbeteren en waarborgen, waaronder ook financiële armslag om hierin te investeren
2. Branche-brede professionele normen, en controle hierop vanuit de sector, bv. door middel van certificering of visitaties
3. Afnemers of cliënten die kwaliteit kunnen onderscheiden en hierop hun keuzes baseren zodat kwalitatief goede dienstverlening concurrentievoordeel oplevert
4. Vertrouwen tussen sector en toezichthouder dat stimulerend en lerend toezicht mogelijk maakt
5. Competente, gezaghebbende toezichthouder met toezichtstijl passend bij open normen
6. Toezicht houdt voldoende zicht op specifieke risico's en kan hierop ingrijpen

3. Wetgeving en toezicht in de kinderopvangsector: inrichting en ervaringen

3.1 INLEIDING

Dit hoofdstuk biedt een korte beschrijving van de wettelijke en toezichtkaders voor de kinderopvang voor de twee thema's die in dit onderzoek centraal staan: de balans tussen centraal en decentraal toezicht, en principle-based regulation. Daarmee leggen we de basis voor de analyse in hoofdstuk vier.

Dit hoofdstuk schetst allereerst een kort beeld van de sector kinderopvang. Daarna gaan we in op het wettelijk kader voor de kinderopvang, de belangrijkste actoren in het toezicht en hun taken. Vervolgens typeren we de toezichtrelaties aan de hand van het analysekader dat we in hoofdstuk twee hebben opgesteld. Allereerst beschrijven we de relaties in de sector aan de hand van het analysekader voor centrale en decentrale sturing. We bespreken voorts de voor- en nadelen van deze combinatie zoals die naar voor komen uit onderzoek dat in de sector reeds is uitgevoerd, onder andere door AEF/SEO (2022).

Vervolgens bespreken we in hoeverre in de wet- en regelgeving rond kinderopvang op dit moment sprake is van open, dan wel gesloten normen. Ook dit doen we op basis van bestaand onderzoek, waarbij we ook beschrijven op welke wijze de voor- en nadelen van beide vormen van normstelling, in de sector worden ervaren.

3.2 DE SECTOR KINDEROPVANG

Er is kinderopvang in de vorm van peuteropvang of dagopvang in een kindercentrum, in de vorm van gastouderopvang, en in de vorm van buitenschoolse opvang in een kindcentrum. In 2022 waren er in Nederland bijna 36.000 voorzieningen voor kinderopvang waarvan 51% gastouderopvang. Eind 2022 staan er 9.179 kinderdagverblijven en 7.798 buitenschoolse opvangvoorzieningen geregistreerd. Ruim de helft van de kindercentra biedt voorschoolse educatie (ve) aan (Inspectie van

het Onderwijs, 2022). De markt voor kinderopvang is met een combinatie van gastouders, lokale houders met één of enkele voorzieningen, maatschappelijke kinderopvangorganisaties en commerciële organisaties die in meerdere provincies opereren, een diverse markt.

Kinderopvang is ook een bijzondere markt. De primaire cliënten zijn kinderen, die – tenminste voor de jongere leeftijdsgroepen – kwetsbaar zijn en hun stem moeilijk kunnen laten horen. De ‘consument’ in de kinderopvang is de ouder, die kwaliteit moeilijk kan beoordelen of hier in ieder geval letterlijk op afstand staat (Blau, 2001; Blau and Currie, 2006; Bassok et al., 2017). Aangezien werkende ouders de tijd die gemoeid is met halen en brengen over het algemeen willen minimaliseren, is de markt bovendien geografisch heel klein – misschien met uitzondering van de grote steden waar meer keuze is binnen geringe afstand (Cleveland & Krashinsky, 2009). In Nederland komt daar nog bij dat er krapte is op de markt door grote personeelstekorten, waardoor de vraag het aanbod ver overstijgt en er in de praktijk weinig keuzemogelijkheid is, en ouders in een afhankelijkheidsrelatie verkeren. Dit alles leidt tot een situatie van een niet optimaal werkende markt.

3.3 WETTELIJK KADER VOOR TOEZICHT OP DE KINDEROPVANG

In de Wet Kinderopvang (WKO) is vastgelegd wat onder verantwoorde kinderopvang valt. Voor kindcentra is dit het in een veilige en gezonde omgeving bieden van emotionele veiligheid aan kinderen, het bevorderen van de persoonlijke en sociale competentie van kinderen en de socialisatie van kinderen door overdracht van algemeen aanvaarde waarden en normen. Voor gastouderopvang is dit opvang die bijdraagt aan een goede en gezonde ontwikkeling van het kind in een veilige en gezonde omgeving (art. 1.49 lid 1 en 3 WKO). De wetgever heeft verantwoorde kinderopvang nader uitgewerkt in een groot aantal wettelijke kwaliteitseisen, die zijn vastgelegd in de Wet Kinderopvang en onderliggende regelgeving. Deze kwaliteitseisen hebben betrekking op de inrichting van de accommodatie en buitenruimte, het pedagogisch beleid, de veiligheid en gezondheid, ouderrecht, kwalificaties van beroepskrachten, de beroepskracht-kind ratio (BKR; art. 1.50 en 156b WKO) en de eisen rondom VOG/PRK. Het pedagogisch beleid dient te worden uitgewerkt in een pedagogisch beleidsplan, waarin de vier pedagogische doelen van kinderopvang centraal staan.² De interactie tussen begeleider en kind is een kernaspect van de kwaliteit van

² Deze doelen zijn emotionele veiligheid voor het kind; persoonlijke kwaliteiten en sociale kwaliteiten bevorderen; en normen en waarden overbrengen.

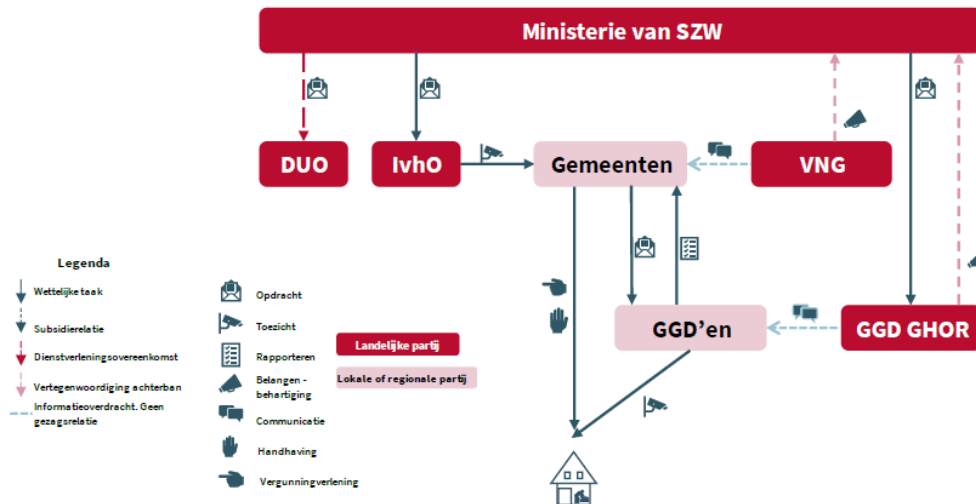
kinderopvang. Omdat deze moeilijk in output-factoren is te omschrijven, zijn waarborgen gezocht in structurele input-aspecten, zoals deskundigheidseisen aan medewerkers, een voorgeschreven aantal uren inzet van pedagogisch beleidsmedewerkers en coaches, het pedagogisch beleidsplan, en groeps grootte. De regelgeving is gedetailleerd en heeft betrekking op praktische en meetbare indicatoren. In vergelijking tot andere landen zijn er in Nederland bijvoorbeeld weinig inhoudelijke eisen aan pedagogisch beleid, zoals curriculumrichtlijnen en doelstellingen voor de ontwikkeling van kinderen. Daarbij zijn er ook geen specifieke vereisten om de kansengelijkheid, diversiteit en inclusie te bevorderen (Van der Werf et al., 2021).

Met de Wet Innovatie en Kwaliteit Kinderopvang (IKK) uit 2018 zijn meer kwaliteitseisen in de wet vastgelegd en is anderzijds de ruimte voor maatwerk in het toezicht vergroot. Vanaf 2025 worden specifiek voor gastouderopvang, de kwaliteitseisen ten aanzien van de pedagogische kwaliteit aangescherpt (Kamerbrief verbetertraject Gastouderopvang 31 mei 2023). De verwachting is dat 'stevigere en duidelijke kwaliteitsnormen in wet- en regelgeving' de toezichthouder en handhaver helpen om effectief te opereren, aldus de minister.

3.4 TOEZICHTSTELSEL

Het stelsel van toezicht op de kinderopvang is een complex stelsel met een veelheid aan actoren. Een uitgebreide beschrijving van het toezichtstelsel is weergegeven in het Effectonderzoek toezicht en handhaving in de kinderopvang van AEF en SEO. Uit dit rapport nemen we hier de samenvattende figuur over:

Figuur 3.1: Rollen, verantwoordelijkheden en onderlinge relaties in stelsel toezicht en handhaving.



Bron: AEF/SEO, 2022, p. 16.

De **minister van SZW** is stelselverantwoordelijk voor de kinderopvang. De verantwoordelijkheid voor het toezicht op de kwaliteit van de kinderopvang en de handhaving ligt bij **gemeenten**, die deze taak uitvoeren in medebewind (art 1.61 lid 1 WKO). Gemeenten geven op grond van de WKO de **GGD-en** opdracht tot de uitvoering van toezicht (art 1.61 lid 2 WKO). GGD-toezichthouders beoordelen de kwaliteit van de opvang conform de wettelijke eisen en leggen hun oordeel vast in een openbaar inspectierapport. De gemeente registreert nieuwe houders van kinderopvanginstellingen en gastouders. De GGD-en controleren ze: exploitatie is alleen toegestaan na toestemming.

Naar aanleiding van door de GGD geconstateerde tekortkomingen kunnen gemeenten handhavend optreden of besluiten niet tot registratie van een nieuwe houder over te gaan. Gemeenten hebben een beginselplicht tot handhaving. Handhavend optreden kan in de vorm van waarschuwingen, overleg en overreding en op herstel gerichte acties, aanwijzingen, een last onder bestuursdwang en/of bestraffende sanctie in de vorm van een bestuurlijke boete. Tot slot kan de gemeente een exploitatieverbod opleggen. In sommige gemeenten is de handhaving op de kinderopvang ondergebracht binnen het sociaal domein of onderwijs, in andere gemeenten is het ondergebracht bij het fysieke domein of een algemene handhavingsafdeling. Toezicht en handhaving zijn in de meeste gemeenten dus gescheiden – in een enkele gemeente is de handhavingstaak deels gemandateerd aan de GGD. Wel moeten GGD- toezichthouders gemeenten een handhavingsadvies geven.

Sinds 2019 kan de GGD bij tekortkomingen waarvan ze verwachten dat ze snel en eenvoudig hersteld kunnen worden, een herstelaanbod doen. De aanbieder van kinderopvang kan de overtreding dan binnen de gestelde termijn herstellen, waarna bestraffende handhaving niet altijd nodig is. In 2022 werd bij kindercentra bij ruim de helft van de jaarlijkse onderzoeken waar een overtreding is geconstateerd, een herstelaanbod gedaan. Bij gastouderbureaus en bij voorzieningen voor gastouderopvang lag de inzet van het herstelaanbod nog hoger. Een herstelaanbod leidt in meer dan 90% van de gevallen tot herstel van de overtreding (IvhO, 2023a). Gemeenten gaan wel verschillend om met herstelaanbod (IvhO, 2021).

Het toezicht door GGD-en is sterk gereguleerd. Voor gemeenten bestaan wettelijke voorschriften met betrekking tot de frequentie van het toezicht. Gemeenten hebben de wettelijke taak om jaarlijks inspecties uit te laten voeren bij alle kinderdagopvangverblijven en buitenschoolse opvang en bij gastouderbureaus (de 100% regel), en bij ten minstens 50% van de voorzieningen voor gastouderopvang (IvhO, 2023a). Voor 2023 was de inspectienorm voor gastoudervoorzieningen 5%, maar naar aanleiding van de bevindingen over de kwaliteit van gastouderopvang in de Landelijke Kwaliteitsmonitor Kinderopvang 2020 is het toezicht op gastouderopvang geïntensiveerd. Zowel de frequentie als de duur van de inspecties van gastouders is geïntensiveerd, waarvoor door het ministerie extra middelen aan gemeenten zijn toegekend (Kamerbrief 8 juli 2022).

Ook voor de GGD-en is in Wet Kinderopvang en de Beleidsregel werkwijze toezichthouder kinderopvang gedetailleerd vastgelegd hoe de GGD-en het toezicht moeten uitvoeren. GGD-toezichthouders zijn in principe verplicht elke overtreding die zij tijdens een inspectie constateren te noteren. Het GGD-toezichtbeleid wordt jaarlijks in samenspraak met gemeenten vastgesteld, maar er is beperkt ruimte voor sturing door gemeenten op de inrichting van het toezicht door de GGD-en (bijvoorbeeld ten aanzien van prioritering). Wel is sinds januari 2022 een flexibilisering ingevoerd – hier komen we later op terug.³

3.4.1 Landelijke coördinatie en interbestuurlijk toezicht

Om te voorzien in landelijke coördinatie, heeft **GGD GHOR Nederland** – de landelijke koepelorganisatie van GGD-en - de taak om de kwaliteit en uniformiteit van het door GGD-en uitgeoefende toezicht te bevorderen. GGD GHOR Nederland geeft hiertoe informatie, stelt

³ <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2021/12/17/flexibel-toezicht-kinderopvang-per-1-januari-2022-mogelijk>

handreikingen op en bevordert de uitwisseling rondom specifieke thema's. GGD GHOR Nederland heeft ook een rol in het adviseren van ministeries rond aanpassingen in beleid, en het initiëren, faciliteren en implementeren van innovatie en doorontwikkeling van toezicht. Ook verzorgt GGD GHOR de basisopleiding tot toezichthouder. De **VNG** heeft een vergelijkbare rol, maar geen wettelijke taak. De VNG heeft namelijk richtlijnen ontwikkeld voor de handhaving. Wel zijn er verschillen tussen gemeenten in de mate waarin zij streng en punitief, of herstelgericht willen zijn.

Vanwege de stelselverantwoordelijkheid van het ministerie van SZW en de structuur van medebewind van gemeenten, is er interbestuurlijk toezicht op de manier waarop gemeenten hun wettelijke taken op het gebied van kinderopvang uitvoeren. De **Inspectie van het Onderwijs** oefent dit toezicht uit. Gemeenten leggen jaarlijks verantwoording af over hun taakuitvoering aan de inspectie. Als gemeenten hun wettelijke taken niet naar behoren uitvoeren, kan de inspectie een verbetertraject starten. In 2022 was dit bij slechts een enkele gemeente het geval. De inspectie brengt jaarlijks een rapport uit over het gemeentelijk toezicht op de kinderopvang.

Tot slot beheert en ontwikkelt **DUO** de registers van kinderopvangvoorzieningen in het landelijk register kinderopvang.

3.4.2 Ontwikkelingen in het toezicht

Sinds januari 2022 is de Beleidsregel werkwijze toezichthouder kinderopvang voor het toezicht door de GGD-en aangepast – de zogenaamde flexibilisering van het toezicht.⁴ Dit houdt in dat (met 3 uitzonderingen) de verplichte inspectie-items uit de eerdere beleidsregel kunnen worden losgelaten. Toezicht is nog verplicht op de aanwezigheid van een verklaring omtrent het gedrag (VOG) en de correcte inschrijving in het Personenregister kinderopvang (PRK). Ook blijven GGD-toezichthouders standaard toezien op de pedagogische kwaliteit binnen een locatie en worden eisen met betrekking tot voorschoolse educatie getoetst wanneer een locatie dit aanbiedt (AEF/SEO, 2022). Voorts zijn twee belangrijke regels, het vaste-gezichtencriterium en de drie-uursregeling, per juli 2023 versoepeld om meer ruimte te geven aan praktijkinvullingen.

De flexibilisering beoogt meer ruimte te bieden aan toezichthouders om, in overleg met gemeenten, eigen accenten aan te brengen in het toezicht, en meer maatwerk te leveren. Voor de flexibilisering, nam het controleren van de items uit de beleidsregel het grootste deel van de inspectie in beslag. Doordat met de flexibilisering niet alle items hoeven te worden getoetst, kan de toezichthouder

⁴ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0032415/2022-01-01>

meer de diepte in en is er meer ruimte voor het eigen professioneel oordeel of bijzondere aandachtspunten (AEF/SEO, 2022). Inderdaad zag de Inspectie van het Onderwijs (2023a) in het interbestuurlijk toezicht in 2022 dat voorwaarden die voorheen verplicht waren, maar onder flexibel toezicht niet meer, iets minder vaak zijn meegenomen in het toezicht dan in 2019. Het gaat bijvoorbeeld om de voorwaarden voor de opleidingseisen van beroepskrachten, de beroepskracht-kind ratio en opvang in stam- en basisgroepen. Niet alle GGD-en waren in 2022 al gestart met flexibel toezicht.

Een tweede ontwikkeling is dat gemeenten en GGD-toezichthouders een werkwijze verzachtende en verzwarende omstandigheden hanteren, om rekening te kunnen houden met de situatie van houders.⁵ Deze werkwijze was er altijd al, maar is nu ook vastgelegd. Als gevolg van personeelstekorten is het bijvoorbeeld voor houders van kinderopvangvoorzieningen niet altijd mogelijk om aan de wettelijke eisen voor personeelsinzet te voldoen (zoals de vaste beroepskracht-eis). Het is mogelijk dat een houder dan toch verantwoorde keuzes maakt, zoals: een 'bekend gezicht' vangt de groep op in plaats van een 'vast gezicht'; of een beroepskracht zonder VE-kwalificatie vangt tijdelijk een VE-groep op. Zo hoeft de opvang niet te sluiten vanwege ziekte of uitval van specifieke beroepskrachten. In zo'n geval kan de GGD in het inspectierapport naast de tekortkomingen, ook aangeven dat er verzachtende omstandigheden zijn of een herstelaanbod doen. Gemeenten kunnen dat meewegen in de handhaving. VNG en GGD GHOR Nederland hebben een gezamenlijk kader opgesteld voor het omgaan met verzachtende en verzwarende omstandigheden. De Inspectie van het Onderwijs heeft onderzoek gedaan naar het gebruik van de werkwijze in relatie tot personeelstekorten (IvhO, 2023b). Hieruit blijkt dat GGD-toezichthouders het meest gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid om verzachtende omstandigheden te beschrijven als sprake was van ziekte van beroepskrachten en gebrek aan invalskrachten. In de meeste gevallen (75%) wordt alsnog een handhavingsadvies gegeven, met het advies rekening te houden met de omstandigheden. In de helft van de tekortkomingen besluit de gemeente beredeneerd niet te handhaven, en als ze wel handhaven, gaat het meestal om een waarschuwing (IvhO, 2023b).

⁵ GGD GHOR Nederland & VNG (14 december 2021). Denklijn verzachtende (en verzwarende) omstandigheden.

3.5 KARAKTERISERING VAN REGULERING EN TOEZICHT CONFORM HET ANALYSEKADER

3.5.1 De balans tussen centraal en decentraal toezicht

In hoofdstuk twee hebben we een analysekader opgesteld om stelsels van regulering en toezicht te typeren op een schaal van volledig centrale stelsels tot volledig decentrale stelsels. De sector kinderopvang kent een combinatie van centrale, en decentrale elementen. Het stelsel van regulering en toezicht op de kinderopvang kan worden gekarakteriseerd als een decentraal stelsel met althans op papier centrale sturing. Er is sprake van medebewind, in gebonden vorm: gemeenten voeren het toezicht op de kinderopvang uit binnen de uitgebreide voorschriften die zijn vastgelegd in wetgeving en beleidsregels. De regels hebben zowel betrekking op de kinderopvangsector zelf, als op de wijze waarop het toezicht moet worden uitgevoerd. Er is voor gemeenten beperkt beleidsvrijheid om het kinderopvangbeleid en het toezicht naar eigen inzicht in te vullen. Landelijke coördinatie via GGD GHOR Nederland en interbestuurlijk toezicht, beogen bij te dragen aan uniform gemeentelijk toezicht. Concluderend kunnen we spreken van een beleidsarme vorm van medebewind. Ter illustratie plaatsen we het toezicht op de kinderopvang in het algemene schema dat we in hoofdstuk twee ontwikkeld hebben.

Tabel 4 Invulling van regelgeving en toezicht bij verschillende mogelijke toezichtstelsels

	Volledig centraal stelsel	Kinderopvang: medebewind gemeenten met landelijke sturing	Medebewind met beperkte landelijke sturing: fictief voorbeeld	Volledig decentraal stelsel
Regelgeving	Landelijk beleid en regelgeving	Landelijke wetgeving en beleidskaders met gedetailleerde kwaliteitsvoorschriften voor kinderopvang en voor uitvoering van toezicht	Landelijke wetgeving met landelijke uitvoeringsrichtlijnen Gemeentelijke uitvoering met integraal lokaal beleid	Lokaal autonoom beleid
Toezicht	Landelijk toezicht op uitvoering via inspectie	Landelijke wetgeving en beleidsregels voor toezicht; interbestuurlijk toezicht op uitvoering van het toezicht;	Landelijke kwaliteitsnormen en coördinatie via	Toezicht vanuit gemeentelijke instituties (gemeenteraad;

		landelijke coördinatie van toezicht door GGD GHOR en VNG	landelijk regie-orgaan	lokale rekenkamer)
--	--	--	------------------------	--------------------

3.5.2 Voor- en nadelen van centraal en decentraal toezicht

Het gedetailleerde wettelijk kader voor de kinderopvang, de standaardisering van het toezicht, en de 100% inspectienorm leiden over het algemeen tot een hoge uniformiteit in de kwaliteit en veiligheid van kinderopvang. Het nalevingsniveau na inspecties is hoog (overtredingen worden vrijwel altijd binnen korte tijd hersteld) en er is een aanzienlijke mate van landelijke uniformiteit in de frequentie en de uitvoering van het toezicht (IvhO, 2023a). Binnen de sector bestaat breed overeenstemming dat jaarlijkse inspecties van kindcentra ertoe bijdragen dat er een goed zicht is op de sector en dat structurele misstanden worden voorkomen (AEF/SEO, 2022). Voor de gastouderopvang geldt dit in mindere mate omdat hier geen jaarlijkse inspectie is. Het stelsel van regulering, toezicht en handhaving lijken daarmee een van de belangrijke voordelen van centraal toezicht te realiseren: de landelijk uniforme borging van kwaliteit en veiligheid in de kinderopvang.

Andere voordelen van centraal toezicht komen minder goed uit de verf. In de diverse onderzoeken die in de sector zijn uitgevoerd wordt sterk de nadruk gelegd op de verschillen in het *toezicht*. Uit het AEF/SEO onderzoek blijkt dat houders en toezichthouders de interpretatie van regels als onvoldoende uniform ervaren. Zij zien veel interpretatieverschillen ten aanzien van de kwaliteitseisen tussen GGD-en (AEF/SEO, 2022). Uit het AEF/SEO onderzoek naar effectiviteit van het toezicht blijkt dat houders de verschillen sterk negatief ervaren en spreken van willekeur (AEF/SEO, 2022). Momenteel loopt nader onderzoek dat moet uitwijzen of deze verschillen ook ongewenst zijn.

Landelijke expertise-ontwikkeling en reflectief toezicht worden blijkens het AEF-SEO rapport ook onvoldoende gerealiseerd omdat de complexiteit van het stelsel dit in de weg staat. Er zijn grote verschillen tussen GGD-en in de mate waarin ruimte, tijd en budget beschikbaar is voor professionalisering en deskundigheidsbevordering van toezichthouders en dit wordt soms zwak ingevuld (AEF/SEO 2022). GGD-en en gemeenten werken met een risicomodel voor risicogestuurd toezicht. Het landelijk lessen trekken, het signaleren van landelijke ontwikkelingen ten behoeve van structurele risicoanalyse en terugkoppeling tussen lokaal toezicht en landelijk beleid, slaagt volgens AEF/SEO in beperkte mate. Hier is wel een ontwikkeling gaande waarbij het interbestuurlijk toezicht door de Inspectie van het Onderwijs, en GGD-GHOR Nederland en de VNG steeds meer een

stimulerende rol spelen in de kwaliteitsontwikkeling van het toezicht en kennis over de kinderopvang.

Er ontbreekt een gedeelde visie op de missie van toezicht en de wijze waarop dit zou moeten bijdragen aan het realiseren van publieke belangen van kwaliteit en veiligheid van kinderopvang. De complexiteit van het stelsel zorgt voor rolverwarring en maakt dat de samenwerking tussen partijen moeilijker is en veel tijd kost, en komt de effectiviteit van het toezicht niet ten goede omdat er geen overeenstemming bestaat tussen verschillende partijen over doel en richting van het toezicht. Op deze manier kunnen inhoud en kwaliteit van het toezicht zich onvoldoende ontwikkelen, zo bleek ook al uit een eerder AEF-onderzoek (AEF 2019).

Het AEF/SEO onderzoek constateert dat een spanning tussen een decentrale verantwoordelijkheid enerzijds en een landelijk stelsel van wet- en regelgeving, en het streven naar een (mate van) uniformiteit in de uitvoering van toezicht en handhaving anderzijds. Door de decentrale praktijk, die evenwel niet volledig vrij wordt gelaten, kenmerkt het stelsel zich door een voortdurende evenwichtsoefening tussen decentrale ruimte en het bevorderen van een uniforme aanpak'. De minister van SZW heeft deze karakterisering overgenomen in de Kamerbrief van april 2023. De minister acht het van belang dat regelgeving eenduidig wordt geïnterpreteerd en dat verschillen beperkt blijven. Daarvan is op dit moment te weinig sprake, aldus de minister.

Het toezicht op de kinderopvang heeft zoals gezegd ook sterk decentrale elementen. De gemeentelijke verantwoordelijkheid van het toezicht op de kinderopvang zou in theorie *de voordelen kunnen bieden van decentraal toezicht*: de mogelijkheid tot integraal lokaal toezicht en afstemming met andere beleidsdomeinen, lokaal maatwerk, nabijheid en burgerbetrokkenheid en een groter probleemoplossend vermogen van handhaving in de lokale praktijk. Ten aanzien van het eerste punt, blijkt uit pedagogisch onderzoek dat gemeenten verschil kunnen maken als het gaat om het bevorderen van de bijdrage van kinderopvang aan kansengelijkheid en ontwikkeling van kinderen. Kwalitatief goede kinderopvang en voorschoolse educatie kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan de cognitieve en sociaalemotionele capaciteiten van kinderen, vooral voor kinderen met een lage sociaaleconomische status (Van der Werf et al., 2021). Gemeenten die meer investeren in kinderopvang en die een meer actieve rol spelen bij het toezicht op de kwaliteit van de kinderopvang, behalen hierin betere resultaten. Het organiseren van samenwerking in lokale

jeugdnetwerken speelt hierbij een belangrijke rol (Van de Kuilen et al., 2023; Van de Werf et al., 2021).

Of deze voordelen van decentraal bestuur in de huidige praktijk tot hun recht komen, is in eerder onderzoek niet expliciet onderzocht. Er is in recent beleid wel gepoogd de ruimte voor decentraal toezicht te vergroten door de flexibilisering en door het vastleggen van de werkwijze verzachtende omstandigheden. Die moeten tegemoetkomen aan de beperkte gemeentelijke mogelijkheden voor maatwerk en het aansluiten bij lokale omstandigheden. Tot slot zou decentraal toezicht ruimte scheppen voor meer betrokkenheid van burgers en democratische controle. In de kinderopvang is wel sprake van een wettelijk verplichte oudercommissie (voor grotere locaties), maar van contacten tussen ouders en het toezicht, bijvoorbeeld in de vorm van signalen over de kwaliteit, zijn in beleidsdocumenten over de kinderopvang niet direct indicaties te vinden. We zullen dit in het vervolg van dit onderzoek verder uitdiepen.

3.5.3 Open of gesloten normen en bijpassend toezichtmodel

De wet- en regelgeving in de kinderopvang kenmerkt zich door een grote mate van gedetailleerdheid en gesloten normen variërend van het aantal vierkante meters buitenruimte waaraan een locatie moet voldoen, tot aan de verhouding tussen beroepskrachten en kinderen op een groep. Vanaf juli 2023 zijn enkele kwaliteitseisen versoepeld, namelijk het vaste gezichten criterium en de 3-uursregeling voor de beroepskracht-kind ratio worden flexibeler ingevuld (IvhO, 2023a). Vanwege de veelheid aan kwaliteitseisen en het gedetailleerde karakter ervan, wordt gesproken van een sterk regelgeleid stelsel waarin de waarborgfunctie voorop staat (AEF/SEO 2022). Voor pedagogisch beleid, veiligheid en gezondheid hebben de normen een wat meer open karakter. Er worden weinig inhoudelijke kwaliteitseisen gesteld (Van de Werf et al., 2021), maar het Besluit Kwaliteit Kinderopvang bevat wel gedetailleerde voorschriften voor de onderwerpen die in pedagogisch beleidsplannen aan bod moeten komen en het aantal uren dat een pedagogisch beleidsmedewerker ingezet moet worden.

Niet alleen de regelgeving ten aanzien van de kinderopvang is veelomvattend en gedetailleerd: dat geldt ook voor het toezicht. De 100% norm verplicht dat locaties jaarlijks worden geïnspecteerd. Wel is er sinds de aanpassing van de Beleidsregel werkwijze toezichthouder kinderopvang in januari 2022 meer flexibiliteit in de zin dat er minder verplichte items zijn die op iedere locatie getoetst moeten worden dan voorheen. Er is dus meer keuzevrijheid bij de te controleren voorwaarden,

maar de regels (kwaliteitseisen) zelf blijven in stand. Ook moet nog steeds elke locatie jaarlijks bezocht worden. Veel toezichthouders vragen zich af of locaties die al jaren goed presteren wel elk jaar bezocht moeten worden, aldus het onderzoek van AEF/SEO (2022).

We kunnen concluderen dat de wet- en regelgeving in de sector kinderopvang over het algemeen een sterk gesloten karakter heeft, met wat meer open normen op onderdelen van de domeinen pedagogische kwaliteit, veiligheid en gezondheid. Niet alleen de naleving door de kinderopvang instellingen is gereguleerd, maar ook het toezicht. Met de flexibilisering in het toezicht en het vastleggen van de werkwijze verzachtende en verzwarende omstandigheden, is wel enige ruimte gekomen voor GGD-en gemeenten om met name aan de handhaving een eigen invulling te geven en meer risicogestuurd te werk gegaan in het toezicht. Van open normen, of principle-based regulation, is echter beperkt sprake.

3.5.4 Voor- en nadelen van open en gesloten normen

In het theoretisch kader zijn voor- en nadelen van gesloten normen benoemd. Uit het AEF/SEO rapport (2022) ontstaat de indruk dat in de sector kinderopvang, met name de nadelen van gesloten normen worden ervaren. Dat zijn allereerst een gebrek aan flexibiliteit om in te kunnen spelen op omstandigheden en ontwikkelingen in de praktijk, waarbij de nadruk ligt op de letter van de wet en situaties die in overeenstemming zijn met de bedoeling van de wet, als overtreding moeten worden aangemerkt. Door houders in de kinderopvang wordt deze aanpak als formalistisch en rigide ervaren. Het AEF/SEO rapport stelt vast dat kwaliteitseisen erg strikt geformuleerd zijn, terwijl er in de praktijk ook oplossingen gevonden worden waarbij de regel weliswaar niet naar de letter wordt nageleefd, maar waarbij in de ogen van de houder én de toezichthouder, wel sprake is van verantwoorde kinderopvang. Uit het AEF/SEO rapport blijkt dat volgens houders én toezichthouders de regels niet altijd bijdragen aan kwaliteit van opvang, en hier soms zelfs ook van afleiden omdat regels niet over de echt belangrijke zaken gaan. Dit wordt bevestigd door de evaluatie van de Wet IKK, die concludeerde dat 'houders door de Wet IKK per saldo minder maatwerk en strengere toetsing door de GGD [ervaren]' (AEF/SEO 2022 p. 39).

Een ander nadeel van gesloten normen is dat de eigen verantwoordelijkheid van de onder toezicht gestelde organisaties niet optimaal wordt benut. Regelgeleid toezicht met inspecties is vaak reactief, omdat er wordt opgetreden naar aanleiding van overtredingen. Deze vorm van toezicht leidt vaak niet tot leren, omdat de focus is op het opsporen en bestraffen van overtredingen en minder op

kwaliteitsverbetering (De Bree & Stoopendaal, 2020). Dat zien we ook in het beeld dat in het AEF/SEO onderzoek over de sector kinderopvang worden geschetst. De overwegend gedetailleerde en gesloten geformuleerde wettelijke kwaliteitseisen brengen hebben een waarborgfunctie, maar brengen met zich mee dat er weinig ruimte is voor het voeren van dialoog tussen houder en toezichthouder en voor een professioneel oordeel van de toezichthouder over kwaliteit. Houders hebben behoefte aan meer ruimte voor toelichting over hun keuzes bij de invulling van wettelijke eisen, en meer uitleg en toelichting vanuit de toezichthouder over het oordeel en de wenselijke situatie, zodat houders beter begrijpen wat de toezichthouder verwacht. Houders voeren soms aanpassingen door omdat het moet, maar niet omdat ze dit zelf nuttig vinden, aldus het AEF/SEO rapport (2022). Tijdens inspecties moeten specifieke voorwaarden worden getoetst en is er weinig tijd voor een gesprek. Blijkens het rapport over interbestuurlijk toezicht van de IvhO (2023a) voeren enkele GGD-en wel een dialoog met houders, waarbij ze ook de gemeente betrekken, over de invulling van kwaliteit van kinderopvang binnen de uitdagingen waar de sector voor staat. Binnen een enkele GGD worden ook jaargesprekken gevoerd met houders, en zijn er online vragenuurtjes. Deze praktijk draagt bij aan preventie doordat vragen van houders worden beantwoord, inspecteurs aan beïnvloeding en overtuiging kunnen doen, en nieuwe ontwikkelingen van beide kanten op tijd kunnen worden gesignaleerd.

Het gedetailleerde wettelijk kader voor toezicht biedt ook gemeenten weinig mogelijkheden tot sturing van de GGD-en. Gemeenten maken soms wel een risico-inventarisatie en op grond daarvan een prioritering, maar voor risicogericht toezicht is niet veel ruimte binnen de wet vanwege de 100% inspectienorm. Overigens is ook hier met de flexibilisering van het toezicht wel wat verandering ingekomen, omdat niet op alle eisen hoeft te worden gecontroleerd.

In de vierde plaats kennen gesloten normen hoge handhavings- en nalevingskosten en leiden ze vaak tot weerstand van onder toezicht gestelden (Windholz, 2022). Ook dit herkennen we in de sector kinderopvang, zoals hierboven al duidelijk werd. In de Kamerbrief van 4 april 2023 (TK 2022–2023, 31 322, nr. 484) wordt gesteld dat er binnen de sector, zowel bij overheden als bij houders en hun vertegenwoordigende koepels, een gedeelde visie ontbreekt over het doel van toezicht en handhaving in de kinderopvang. ‘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)’ stelt de minister. Gesloten normen hebben ook belangrijke voordelen:

ze bieden duidelijkheid en zekerheid over wat als veilig en verantwoord wordt beschouwd, en zijn direct handhaafbaar. Die voordelen zijn in eerder onderzoek minder aan bod gekomen.

Principle-based regulation is genoemd als oplossing om meer stimulerend en kwaliteitsgericht toezicht te realiseren. Meer open geformuleerde normen in de wet- en regelgeving en meer discretionaire bevoegdheid voor de toezichthouder om al dan niet een overtreding te constateren, is een wens die leeft binnen de sector (AEF/SE 2022). Daarbij zijn de voor- en nadelen van principle-based regulation niet sterk uitgewerkt: daarvoor is dit onderzoek gestart.

3.6 CONCLUSIE

Concluderend blijkt uit het bestaande onderzoek naar het toezicht op de kinderopvang dat de huidige balans tussen centraal en decentraal toezicht, niet ideaal wordt gevonden. Vanwege de gesloten regelgeving en het toezicht hierop leidt het stelsel in algemene zin tot een aanzienlijk uniforme werkwijze in het toezicht en borging van basale eisen ten aanzien van kwaliteit en veiligheid van kinderopvang. Grote verschillen tussen aanbieders in nalevingsniveau van normen zijn over het algemeen beperkt en structurele misstanden worden voorkomen.

Andere belangrijke voordelen van centraal toezicht worden echter onvoldoende gerealiseerd, zoals de uniformiteit van interpretatie van regelgeving en landelijke kwaliteitsontwikkeling en leren. Het gelaagde stelsel leidt er ook toe dat gemeenten wel verantwoordelijk zijn voor toezicht en handhaving, maar weinig speelruimte hebben. Dit terwijl uit onderzoek blijkt dat integraal lokaal jeugdbeleid de kwaliteit van de kinderopvang ten goede komt. In het huidige stelsel bestaat een spanning tussen decentrale verantwoordelijkheid en een landelijk stelsel van wet- en regelgeving, en het streven naar voldoende uniformiteit. Dat vraagt om een betere balans tussen landelijke uniformiteit en decentrale verantwoordelijkheid.

Er is ook sprake van een combinatie van grotendeels gesloten normen, en enige flexibilisering van het toezicht waardoor enige ruimte is ontstaan voor gemeenten en GGD-en om een eigen toezichtstrategie te ontwikkelen. Van principle-based regulation met doelvoorschriften of zorgplichten is slechts in beperkte mate sprake op de domeinen pedagogische kwaliteit, veiligheid en gezondheid. Door de grotendeels gesloten normen, blijft de ruimte om de eigen verantwoordelijkheid van houders als uitgangspunt te nemen voor de kwaliteitsborging, beperkt.

De nadelen van gesloten normen komen prominent naar voren uit het AEF-onderzoek, maar de voordelen – duidelijkheid, voorspelbaarheid en zekerheid – worden hier niet in genoemd. Bij deze

conclusies moet worden aangetekend dat diverse wijzigingen in de regelgeving hebben plaatsgevonden die hun beslag nog niet hadden gehad ten tijde van eerdere onderzoeken.

In de volgende hoofdstukken zullen we op basis van interviews, een vergelijking met andere sectoren, en met andere landen, onderzoeken of er mogelijkheden zijn voor een betere balans tussen centraal en decentraal toezicht, waarbij het toezicht ook meer principle-based wordt

4. Verkenning mogelijke toezichtstelsels

4.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk beantwoorden we de vraag welke combinaties van centraal of decentraal toezicht mogelijk zijn binnen de sector kinderopvang, en bespreken we de voor- en nadelen van deze combinaties in het licht van verschillende veldkenmerken. Vervolgens onderzoeken we in hoeverre in de kinderopvang aan de randvoorwaarden voor effectieve principle-based regulation wordt voldaan. Dat doen we op de basis van onze gespreksronde met experts en vertegenwoordigers vanuit de kinderopvang. Daarbij moet vooraf worden opgemerkt dat respondenten sterk verdeeld zijn. Vrijwel alle respondenten pleiten voor meer uniformiteit in de toepassing van regels, maar er tekent zich onder de respondenten geen duidelijke consensus af over centraal, dan wel decentraal toezicht. Sommige respondenten zien sterke nadelen in het huidige decentrale stelsel en leggen hier de nadruk op. Anderen benadrukken juist de voordelen van decentraal toezicht. Ook zijn vrijwel alle respondenten positief over enige flexibilisering van het toezicht, maar zijn ze sterk verdeeld over de mogelijkheid om in deze sector principle-based regulation in te voeren. We bespreken in dit hoofdstuk dan ook niet alleen de twee uitersten op het continuüm tussen centraal en decentraal toezicht, of principle-based regulation, maar ook diverse tussenvormen en mogelijkheden voor een versterking van centrale, dan wel decentrale en principegestuurde 'elementen' in het toezicht.

4.2 HET IDEALE TOEZICHT

Dit onderzoek beoogt de vraag te beantwoorden welk stelsel voor toezicht en handhaving het meest effectief een oplossing kan bieden voor de gesignaleerde knelpunten in het stelsel van kwaliteitsborging van kinderopvang. De knelpunten zijn in eerder onderzoek vastgesteld en in dit onderzoek niet opnieuw uitgebreid bevraagd. Wel is een inventarisatie gemaakt van opvattingen over gewenste kenmerken van het toezicht.

Het stelsel van toezicht op de kinderopvang is, zoals bij veel vormen van decentraal bestuur, historisch gegroeid met een veelheid aan spelers met verschillende verantwoordelijkheden. De doelen zijn verbreed van het waarborgen van veiligheid en hygiëne, naar het stimuleren van

pedagogische kwaliteit. Het toezicht heeft in de afgelopen jaren een sterke ontwikkeling doorgemaakt in kwaliteit en professionaliteit. Deze ontwikkeling zien respondenten met name bij de GGD-en en GGD GHOR Nederland. Toch zeggen, zoals ook al bleek uit het AEF/SEO onderzoek (2022), veel (maar niet alle) partijen binnen de sector een grote afstand te ervaren tussen het huidige toezicht, en het ideaal. Niet alle respondenten zijn echter van mening dat het huidige stelsel tekortschiet, en de meeste respondenten zien diverse mogelijkheden om binnen het huidige wettelijke stelsel, het ideaal verder te benaderen.

Uit de gespreksronde komt naar voren dat de verschillende stakeholders in het domein kinderopvang zowel de voordelen van centraal toezicht als van decentraal toezicht in een toezichtstelsel gerealiseerd zouden willen zien. We hebben deze voor- en nadelen vertaald naar de kinderopvang. Respondenten leggen verschillende accenten, maar een combinatie van de nodige uniformiteit in de interpretatie van regelgeving en rechtsgelijkheid, landelijk uniforme kwaliteitsborging van kinderopvang, en landelijke expertise-ontwikkeling, met de mogelijkheid tot lokaal maatwerk, slagvaardig problemen kunnen oplossen en integraal toezicht, wordt breed gedragen. Aan de voordelen van centraal toezicht, is toegevoegd de mogelijkheid tot centrale geschilbeslechting bij verschil van inzicht over interpretatie van regels, zonder dat de juridische weg van bezwaar en beroep hoeft te worden ingeslagen. Dit heeft geresulteerd in het volgende overzicht van minimaal gewenste kenmerken van toezicht die een toezichtstelsel mogelijk zou moeten maken.

Overzicht gewenste kenmerken toezicht
--

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Uniforme en effectieve kwaliteitsborging kinderopvang • Uniformiteit van interpretatie van landelijke regels, rechtsgelijkheid • Slagvaardigheid en probleemoplossend vermogen in de handhaving • Mogelijkheid tot lokaal maatwerk en integraal lokaal toezicht • Expertise-ontwikkeling over kinderopvang en toezichtmethodieken • Reflectieve functie van toezicht: agendering en terugkoppeling naar regelgeving • Centrale geschilbeslechting en klachtbehandeling |
|--|

Uniforme en effectieve kwaliteitsborging kinderopvang

Het huidige stelsel van wetgeving en toezicht waarborgt de minimum-kwaliteit van kinderopvang in grote mate, omdat er voor belangrijke onderwerpen gedetailleerde kwaliteitseisen zijn en omdat alle locaties jaarlijks worden gecontroleerd. Een aantal respondenten benadrukt het belang van deze uniforme waarborgfunctie. Zij hebben zorgen over de vraag of de sector meer verantwoordelijkheid aan kan, en constateren dat een bepaald deel van de aanbieders zodra er

ruimte wordt gelaten, de onderkant opzoekt. Zij noemen ook onderwerpen die in een commerciële marktsetting met krapte op de arbeidsmarkt snel onder druk komen te staan en waarvoor harde wettelijke criteria moeten zijn: de diploma-eis, de eis van een VOG, de beroepskracht-kind ratio en groepsgrootte. Hierop moet volgens respondenten ook streng worden gehandhaafd.

Om de kwaliteitsborging verder te verbeteren, is behoefte aan een robuuster stelsel met meer slagvaardigheid. De complexiteit van het huidige stelsel leidt tot problemen in de sturing van het stelsel, omdat door de veelheid aan actoren met elk hun eigen verantwoordelijkheid, te weinig slagkracht bestaat binnen het stelsel. Elke aanpassing vraagt om een intensief afstemmingsproces, wat leidt tot traagheid bij het doorvoeren van wijzigingen die binnen het veld wenselijk worden geacht. Pogingen tot sturing verwateren door een gebrek aan doorzettingsmacht. Hierdoor heeft de Rijksoverheid in de praktijk uiteindelijk te weinig sturingsmogelijkheden om de stelselverantwoordelijkheid invulling te geven.

Uniformiteit van interpretatie van landelijke regels en rechtsgelijkheid

Meer uniformiteit in de interpretatie van regels is een breed gevoelde behoefte van houders en hun vertegenwoordigers. Aanbieders zijn vaak groter dan de gemeentelijke schaal, en door de vele lokale verschillen, ontstaan er onduidelijkheden of onvoorspelbaarheid. De respondenten vanuit toezicht en handhaving herkennen weliswaar dat er verschillen bestaan tussen gemeenten, maar wijzen er ook op dat verschillen niet altijd ongewenst zijn en wijten de onvrede van houders met name aan gebrekkige onderbouwing en uitleg van verschillen. Het onderzoek gericht op de inventarisatie van ongewenste verschillen dat momenteel wordt uitgevoerd, moet hier meer licht op werpen. Bovendien wijzen de respondenten met een toezichtachtergrond erop dat bij alle vormen van toezicht interpretatieverschillen, toepassingsverschillen, en stijlverschillen bestaan tussen toezichthouders: toezicht is mensenwerk. Afhankelijk van ervaring, achtergrond, persoonlijkheid en opleiding, zal de ene inspecteur meer adviserend optreden, meer de dialoog zoeken, en meer de ruimte opzoeken binnen de regels, waar de andere inspecteur de wet strikter naar de letter hanteert. Wel moet zoveel mogelijk worden gestreefd naar een gelijk lokaal speelveld, en consistentie over de jaren heen. Volgens toezichthouders en handhavers, en ook vertegenwoordigers van ouders, horen verschillen tussen gemeenten er ook bij in een deels decentraal stelsel. Voor ondernemers is dit misschien ingewikkeld, maar dit hoort bij bedrijfsvoering van spelers die meerdere gemeenten bestrijken. Deze respondenten zijn van mening dat ongewenste verschillen moeten worden voorkomen en dat met name het samenspel tussen GGD GHOR Nederland en GGD-en nog kan verbeteren, maar dat anderzijds ondernemingen met

verschillende interpretaties en accenten zullen moeten leren leven. Alle respondenten zien aanzienlijke verbetermogelijkheden, door regionale of landelijke coördinatie te versterken.

Slagvaardigheid en probleemoplossend vermogen in de handhaving

De opdrachtgevende rol die gemeenten op papier hebben ten aanzien van de GGD-en komt in de praktijk vaak niet uit de verf. Binnen het huidige stelsel hebben gemeenten vanwege de gedetailleerde regelgeving weinig mogelijkheden om daadwerkelijk invloed uit te oefenen op het GGD-toezicht. Bovendien hebben gemeenten vaak slechts beperkt capaciteit voor kinderopvangbeleid en concurreert dit met andere taken, zoals we vaak zien bij decentralisatie. Daarom besteden sommige kleine gemeenten te weinig aandacht aan kinderopvangbeleid en is er te weinig expertise – het wordt een ‘ondergeschoven kindje’ genoemd. Dit geldt overigens zeker niet voor alle kleine gemeenten, maar bij kleine gemeenten is de kwaliteit van kinderopvangbeleid wel afhankelijker van de aanwezigheid van een ervaren of gedreven medewerker, de bereidheid om middelen vrij te maken en de waarde die de gemeente er aan hecht. Het personeelstekort in de kinderopvang speelt tot slot niet alleen bij de aanbieders, maar ook bij het toezicht en de handhaving door gemeenten en GGD-en. In beide organisaties zijn er veelvuldige wisselingen van personeel.

Mogelijkheid tot lokaal maatwerk en integraal lokaal toezicht en handhaving

Tegelijkertijd met de behoefte aan uniformiteit, bestaat er binnen de sector ook een breed gedeelde behoefte aan meer open normen en toezicht op de bedoeling van de wet in plaats van de letter. De gedetailleerde en rigide wettelijke normen voor de kinderopvangsector, en voor het toezicht daarop, worden door vrijwel alle betrokkenen als ongewenst ervaren. Er is ook behoefte aan een adviserende en stimulerende rol van de toezichthouder, waar nu pas in de handhaving duidelijk wordt of een bepaalde situatie toegestaan is. Hier doet zich de paradox voor, dat enerzijds uniformiteit gewenst is, maar anderzijds behoefte is aan meer ruimte voor maatwerk om beter in te kunnen spelen op de lokale context. Principle-based regulation betekent automatisch dat er meer verschillen tussen houders en aanbieders mogelijk zijn, en gaat dus niet goed samen met de behoefte aan uniformiteit.

Over het algemeen hechten respondenten veel waarde aan invulling en uitvoering van het toezicht op de kinderopvang die dicht bij lokale houders en andere stakeholders staat. De gemeente is voor lokale houders het meest nabij, maar niet alle respondenten vinden dat toezicht en handhaving decentraal moeten worden uitgevoerd. Wel moeten toezicht en handhaving rekening kunnen

houden met de omgeving en lokale behoeften. De kinderopvangsector is divers, met zeer grote, maar ook een zeer groot aantal heel kleine spelers, met gastouderopvang als meest kleinschalige vorm. Een toezichthouder die letterlijk dichtbij is, past het best bij dit kleinschalige aanbod. Gemeenten 'kennen de markt en de mensen', kunnen meedenken, en hebben korte lijntjes met de kinderopvangaanbieders. Bij sommige gemeenten is veelvuldig contact met houders en kunnen vragen of onduidelijkheden snel worden opgelost, dit voorkomt onnodige juridisering van het toezicht. Binnen het huidige stelsel met gesloten normen, is er naar de mening van sommige respondenten te weinig mogelijkheid om invulling te geven aan deze nabijheid en deze tot zijn recht te laten komen. Lokaal maatwerk, afwijken van de norm als de situatie dat vraagt en toelaat, en een adviesrol voor GGD-inspecteurs, wordt op dit moment als beperkt mogelijk ervaren vanwege de gesloten normen en het ontbreken van discretionaire bevoegdheid voor GGD-toezichthouders. Sommige respondenten vinden dit meer een probleem dan anderen. Er lijkt ook spanning te zitten tussen de behoefte aan uniformiteit, en aan lokale nabijheid, maar respondenten vinden dit allebei belangrijk.

Als achterliggend argument noemen respondenten dat het stelsel van toezicht en handhaving moet aansluiten op lokaal jeugdbeleid in bredere zin en dit moet kunnen versterken. Kinderopvangbeleid zou meer dan op dit moment het geval is, onderdeel kunnen zijn van integraal beleid ten aanzien van (voor)schoolse ontwikkeling, jeugdwezijn en jeugdgezondheid. Een groot aantal domeinen komt samen in het kind- en jeugdbeleid: voorschoolse educatie, onderwijs, jeugdgezondheidszorg, jeugdzorg, veiligheid, en participatiebeleid. Door deze domeinen op elkaar af te stemmen, kunnen gemeenten de ontwikkeling van kinderen beter stimuleren op basis van lokale behoefte en zorgen dat ze ontwikkelingsproblematiek vroegtijdig signaleren en voorkomen. Op dit moment zijn de domeinen volgens respondenten nog te veel gescheiden, en komt de gemeentelijke sturing ten aanzien van integraal kindbeleid, waarbinnen kinderopvang een rol heeft, nog onvoldoende uit de verf. Idealiter zou ook het toezicht op de kinderopvang toetsingscriteria ontwikkelen die betrekking hebben op integraal lokaal jeugdbeleid om dit te stimuleren.

Dit is des te meer relevant omdat uit recent onderzoek blijkt juist dat een stimulerende rol van gemeenten, door in lokale netwerken de samenwerking aan te jagen, significant gerelateerd is met de pedagogische kwaliteit van kinderopvang - juist het onderwerp waarop het wettelijk kader meer open is dan op de groeps grootte en BKR (Van de Kuilen et al., 2023). De pedagogische kwaliteit van de kinderopvang hing opvallend genoeg niet samen met het nalevingsniveau van de aanbieder of de formele kwaliteit van het gemeentelijk toezicht zoals dat uit het interbestuurlijk toezicht naar

voren kwam. Wel had dit een duidelijke relatie met een sterke rol van de gemeente als coördinator, aanjager en katalysator in lokale netwerken met een gezamenlijke missie op het gebied van voorschoolse ontwikkeling van kinderen (Van de Kuilen et al., 2023).

Een concreet onderwerp waarop integraal beleid zich nog meer zou kunnen ontwikkelen, is het aanbod van voorschoolse educatie. Er is enige zorg dat dit aanbod verschaalt, omdat commerciële houders niet altijd belangstelling hebben om dit aan te bieden en omdat uit onderzoek blijkt dat zij hier minder aandacht voor hebben (Van der Werf et al., 2021). Dit terwijl juist integrale kinderopvang waarin opvang en voorscholen zijn geïntegreerd, en kinderen van verschillende achtergronden samenkomen, waardevol zijn: kinderen met een risico op achterstand leren het best als ze met ook niet-achterstandskinderen in de groep zitten. Gemeenten kunnen een faciliterende rol spelen in het creëren van een voldoende en divers aanbod van voorschoolse educatie, via vergunningverlening en ruimtelijkeordeningsbeleid ten aanzien van locaties en buitenruimte, maar ook door dit aanbod te stimuleren in lokale netwerken. Op die manier zijn gemeenten een speler in de marktordening en de organisatie van het gehele aanbod van voorschoolse educatie en ontwikkeling van kinderen. In een markt met een diversiteit aan spelers, kunnen grotere en kleinere, maatschappelijke en commerciële aanbieders elkaar idealiter ook positief beïnvloeden wanneer ze in een lokaal netwerk worden betrokken. Een meer maatschappelijke rol voor commerciële aanbieders zou meer gestimuleerd kunnen worden. De afstemming tussen onderwijs- en kinderopvangbeleid is ook van belang. In de eerste plaats Omdat het deels dezelfde arbeidsmarkt betreft, en in de tweede plaats omdat in integrale kindcentra (IKC's) scholen en kinderdagverblijven samenwerken. Scholen, kinderdagverblijven en BSO's maken bijvoorbeeld gebruik van hetzelfde gebouw.

Het gemeentelijk toezicht op de kinderopvang speelt bij deze vraagstukken geen hoofdrol, maar het is wel van belang dat ook vanuit het toezicht, integraal lokaal jeugdbeleid wordt gestimuleerd en eventuele wettelijke belemmeringen op zijn minst worden gesignaleerd. De gemeentelijke verantwoordelijkheid voor vergunningverlening en handhaving draagt ook bij aan de expertise en betrokkenheid van gemeenten en bekendheid met de lokale aanbieders. Gemeenten en GGD-en zouden de handhaving beter moeten kunnen afstemmen op lokale behoeften. Het interbestuurlijk toezicht vanuit de Inspectie van het Onderwijs kunnen stimuleren dat gemeenten een toezichtstrategie ontwikkelen die aansluit bij het lokaal jeugdbeleid.

Expertise-ontwikkeling over kinderopvang en toezichtmethodieken, en reflectief toezicht

Omdat kennis in het huidige stelsel versnipperd blijft is er een gebrekkig leer- en ontwikkelvermogen binnen het veld. Dit geldt in de eerste plaats voor wetenschappelijke kennis die pedagogisch beleid en andere aspecten van kinderopvang kan onderbouwen. Het Expertisecentrum Kinderopvang dat vanuit de sector is opgericht, speelt hier zeker een belangrijke rol in, maar heeft een vrijblijvende en stimulerende rol en richt zich op pedagogisch beleid. Ook verschillende brancheorganisaties, gemeenten, GGD GHOR Nederland en de VNG hebben een rol. Er is behoefte aan een toezichthouder die ruimte en tijd heeft voor afstemming, signalering, expertise-ontwikkeling, wetenschappelijke onderbouwing en verdieping binnen de kenmerken van een zeer gedifferentieerde markt. Diverse respondenten bepleiten een gezaghebbend wetenschappelijk instituut voor ontwikkeling in met name de voorschoolse leeftijd. De adviezen van een dergelijk instituut kunnen worden doorvertaald in de regelgeving en de toezichtpraktijk. Een toezichthouder die een gezaghebbende rol speelt in de sector en voldoende vertrouwen geniet, kan tegenwicht bieden tegen de neiging tot dichtregelen van de wet en ook een reflectieve functie vervullen.

In de tweede plaats is er behoefte aan sectorbrede marktanalyses en risicoanalyses die aandacht zouden kunnen vestigen op risico's en ontwikkelingen die in verschillende gemeenten spelen, maar nu vanwege het sterk gefragmenteerde stelsel onvoldoende worden gesignaleerd.

Tot slot is behoefte aan toezicht dat gebruik maakt van digitale methoden en data-analyse om efficiënt toezicht te houden op administratie en systemen, en de locatiebezoeken kan benutten voor dialoog en advies. Toezicht op locatie op de aanwezigheid van VOG's, EHBO-diploma's, risico-inventarisaties en roosters kan ook vooraf digitaal worden getoetst en hiervoor is geen gespecialiseerde inspecteur met pedagogische expertise nodig. In het huidige systeem worden mogelijkheden voor differentiatie van het toezicht onvoldoende benut. Hierbij wijzen respondenten op de nu veelal onbenutte mogelijkheden van datagedreven analyses, bijvoorbeeld ten aanzien van veelvoorkomende overtredingen, of kenmerken die als risico-indicatoren zouden kunnen worden aangemerkt. Enkele respondenten geven bovendien aan dat toezichthouders praktische kennis over houders en aanbieders op dit moment te weinig uitwisselen. We hebben binnen het kader van dit onderzoek naar toezichtstelsels niet verder verkend wat hieraan precies in de weg staat.

Centrale geschilbeslechting en klachtafhandeling

Respondenten vanuit de sector ervaren in het toezicht weinig interactie tussen de GGD-inspecteur, de mensen op de werkvloer en ouders. De inspecteur komt lang en de houder ontvangt twee weken later een rapport. Zeker bij een (onverwacht) kritisch oordeel kunnen medewerkers behoefte

hebben aan uitleg en de mogelijkheid tot weerwoord. De mogelijkheid een zienswijze te geven voorziet hier slechts ten dele in. Een schriftelijke zienswijze wordt als formeel ervaren en wordt alleen aan de gemeente gegeven. Een aantal respondenten vanuit de sector geeft aan dat er behoefte is aan meer checks en balances binnen het GGD-toezicht door ook in de toezichtfase een second opinion te kunnen krijgen en de mogelijkheid te hebben van een dialoog. Ze gaven aan behoefte te hebben aan een laagdrempelig geschilbeslechtsmechanisme waar ze hun eigen invulling van normen zouden kunnen voorleggen als ze hierover van mening verschillen met de individuele GGD-inspecteur. Een dergelijke instantie zou ook patronen van klachten van houders kunnen analyseren en terugkoppeling verzorgen naar GGD-en en de wetgever ten behoeve van de reflectieve functie, en signalen van ouders kunnen ontvangen. De gang naar de bestuursrechter ervaren ondernemers in de kinderopvang als zwaar en riskant, omdat het negatief kan afstralen op de organisatie voor het toekomstige toezicht. Niet alle respondenten zijn het hier overigens mee eens. In de sectorstudie gaan we nader op in op de wijze waarop andere toezichthouders deze functie invullen.

Conclusie

Concluderend zijn er diverse aspecten van het 'ideale toezicht' dat een toezichtstelsel mogelijk zou moeten maken waarover binnen de sector een redelijke mate van overeenstemming bestaat. Er is behoefte aan een stimulerende toezichthouder met inhoudelijke expertise en gezag, die een coördinerende en uniformerende rol speelt. Deze toezichthouder moet op basis van de inhoud en kennis van regulering en moderne toezichtsmethodieken, de kwaliteitsontwikkeling in de sector stimuleren en streng en slagvaardig handhaven op die kernonderdelen van de wet waarbij de kwaliteit snel onder druk komt te staan. Ook moet de toezichthouder boven de partijen staan en toegankelijk zijn geschillen over interpretaties van regels op te lossen zonder dat dit uitmondt in juridisering. Wat minder overeenstemming bestaat er over de gewenste mate van nabijheid van de toezichthouder tot de lokale context en of lokaal keuzes mogen worden gemaakt waarbij verschillende invullingen en accenten kunnen worden gelegd in kwaliteit, of de mate waarin landelijk uniformiteit gewenst is. Er bestaat dus, zoals al eerder is geconcludeerd, geen gedeeld ideaalbeeld ten aanzien van het toezicht. In de volgende paragrafen gaan we in op de vraag hoe een toezichtstelsel de verschillende aspecten van het ideale toezicht mogelijk zou kunnen maken.

4.3 EEN ANDERE VERHOUDING TUSSEN CENTRAAL EN DECENTRAAL TOEZICHT OP DE KINDEROPVANG

Gezien de problemen die worden ervaren met de huidige balans tussen centraal beleid en decentraal toezicht, kunnen diverse opties voor een andere inrichting van het stelsel worden verkend. Grofweg kan het stelsel ofwel meer décentraal, ofwel meer céntraal worden ingericht. Een stelsel met meer ruimte voor lokale, situatiegebonden interpretatie van de kwaliteitseisen en de te toetsen voorwaarden door gemeenten, zou tot stand kunnen komen door interpretatieruimte te bieden aan GGD-en en gemeenten en minder kaders te stellen in wet- en regelgeving. Dat is in het huidige stelsel met gesloten normen niet mogelijk: hiervoor is een stelselwijziging nodig naar meer open normen. Deze optie verkennen we in de volgende paragraaf. Een sterkere rol voor gemeenten kan ook worden gerealiseerd door het afschaffen van interbestuurlijk toezicht. Over die optie is geen van de respondenten positief: het interbestuurlijk toezicht wordt, zeker nu dat een meer stimulerend, en minder controlerend karakter heeft gekregen, gewaardeerd. Ook zijn respondenten ervan overtuigd dat zonder het interbestuurlijk toezicht als stok achter de deur, gemeenten minder werk zouden maken van handhaving, en er vaker overtredingen zouden worden gedoogd.

Een andere optie is juist een meer gecentraliseerd stelsel, waarin verantwoordelijkheid voor het toezicht zou verschuiven naar een hogere bestuurslaag. Dat zou de uniforme toepassing van regels kunnen bevorderen en meer mogelijkheden bieden voor landelijke kennisontwikkeling. De vraag is of hiermee de voordelen van decentraal toezicht zouden verdwijnen, of dat er een mogelijkheid zou zijn om de lokale context voldoende mee te nemen in meer gecentraliseerd toezicht.

Er zijn verschillende mogelijkheden om 'op te schuiven' naar een meer centraal gestuurd stelsel van toezicht in de kinderopvang: kort gezegd een landelijke inspectie; regionaal toezicht; of meer coördinatie.

4.3.1 Eén landelijke inspectie

Een aantal respondenten is voorstander van het verleggen van de toezichthoudende rol naar een landelijke inspectie – het toezicht zou dan worden belegd bij de Inspectie van het Onderwijs of de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, en het interbestuurlijk toezicht zou komen te vervallen. Ook een geheel nieuw op te richten Rijksinspectie is door een enkeling genoemd. Van deze inspecties ligt de Inspectie van het Onderwijs ligt vanwege haar rol in het interbestuurlijk toezicht wellicht het meest voor de hand. Diverse respondenten zijn een voorstander van het beleggen van de toezicht-

en handhavingsrol bij een aparte afdeling van de IvhO, waar expertise ten aanzien van kinderopvang zou worden gebundeld. Dat zou ook aansluiten bij de ontwikkeling naar integrale kindcentra waar onderwijs en kinderopvang in één organisatie wordt aangeboden. Er zijn echter ook uitgesproken tegenstanders, die weinig vertrouwen hebben in de IvhO en de inspectie medeverantwoordelijk houden voor de staat van het onderwijs in Nederland. Sommige respondenten hebben ervaring met toezicht door de Onderwijsinspectie en ervaren de inhoudelijke en stimulerende rol van de inspectie als positief, maar hebben zorgen of administratieve en veiligheidsaspecten voldoende aan bod zouden komen. De kleinschaligheid van het toezicht op de kinderopvang, met name op gastouders, passen minder goed bij de bestuursgerichte houding van de Inspectie van het Onderwijs. Respondenten zien het risico dat een 'centrale' toezichthouder slagvaardigheid zou missen en weinig nabijheid bij lokale problematiek zou kunnen tonen. Het woord 'bureaucratie' wordt hier geregeld genoemd. Het toezicht en de handhaving door een landelijke inspectie zou intensief contact moeten onderhouden met gemeenten om lokale context goed mee te wegen in het toezicht.

4.3.2 Regionaal toezicht

Een tweede mogelijkheid om verdere centralisatie van het toezicht te realiseren is het toezicht n/of de handhaving te beleggen bij de provincie of een regionaal samenwerkingsverband dat parallel zou kunnen lopen aan de GGD-regio's. Op die manier zou meer uniformiteit tot stand gebracht kunnen worden in de toepassing van de regels, en kan capaciteit efficiënter worden ingezet, terwijl toch een zekere nabijheid in stand blijft om maatwerk te leveren en op lokale omstandigheden in te spelen. De provincie heeft op dit moment geen rol in de kinderopvang. Wel komt het af en toe voor dat gemeenten binnen een regio de handhaving gezamenlijk organiseren vanuit een centrumgemeente. Zo hebben enkele kleinere gemeenten, de handhavingstaak gemandateerd aan een grotere gemeente waar meer expertise en capaciteit beschikbaar is. Ook gezamenlijk aanstellen van een medewerker kinderopvang vanuit verschillende gemeenten, of de handhaving gezamenlijk uitvoeren, zijn mogelijkheden. Voordelen van zo'n regionale aanpak zijn dat er meer regionale regie en kennisopbouw mogelijk is en meer capaciteit kan worden vrijgemaakt voor om de coördinatie te versterken. Ook het opdrachtgeverschap ten aanzien van de GGD zou serieuzer kunnen worden opgepakt, zeker als het wettelijk kader meer ruimte biedt. Overlegpraktijken die momenteel op beperkte schaal plaatsvinden, zoals frequent overleg tussen gemeenten en GGD; brancheoverleg, en periodieke houderbijeenkomsten, dragen volgens respondenten allemaal bij aan de uniformiteit van toepassing van regels en aan duidelijkheid voor houders. Ook verdiepend toezicht op specifieke thema's komen de kwaliteit en deskundigheidsbevordering ten goede. Waar dit op dit moment al

gebeurt, zijn de ervaringen positief, maar er is weinig capaciteit voor buiten de grote gemeenten en de regie is bovendien vrijblijvend.

Een vergelijkbare mogelijkheid is het integreren van toezicht en handhaving in één organisatie – de GGD-en. Dit kan geheel, of gedeeltelijk: punitieve handhaving en exploitatieverboden bij de gemeente laten, en herstelgerichte handhaving aan de GGD-en mandateren. Ook dit zou verschillen tussen gemeenten kunnen beperken, omdat de handhaving (meer) uniform verloopt. Vooral de GGD-respondenten hechten wel sterk aan de scheiding tussen toezicht en handhaving. Ze vinden de huidige scheiding, waarbij de inspecties door de GGD onafhankelijk zijn en zich richten op de regels, terwijl in de handhaving de lokale context kan worden meegenomen, zuiver. De eerste ervaringen met de aanpak verzachtende omstandigheden, wijzen ook in deze richting: de afweging om beredeneerd wel of niet te handhaven, blijft tot dusver veelal bij gemeenten (IvHO 2023a). Enkele respondenten vanuit GGD-en suggereren een regionale aanpak van de handhaving zoals dat hierboven wordt besproken, die dan op gelijkwaardig niveau als de GGD-regio's wordt georganiseerd.

4.3.3 Het huidige model met meer landelijke coördinatie

Een derde manier om verdere coördinatie en uniforme regeltoepassing te bevorderen, zonder dat direct een stelselwijziging nodig is, is een versterking van de rol van GGD GHOR Nederland. GGD GHOR Nederland heeft de wettelijke taak om de kwaliteit en uniformiteit van het door GGD-en uitgeoefende toezicht te bevorderen. Veel respondenten hebben aangegeven dat deze wettelijke taak onvoldoende zwaar is vormgegeven, en dat de sturingsmogelijkheden van GGD GHOR in het huidige stelsel onvoldoende zijn. GGD GHOR Nederland wordt op dit moment getypeerd als 'te veel ondersteunend, en te weinig trekkend'. De ondersteunende rol past weliswaar naadloos in de wettelijke taakomschrijving, maar leidt ertoe dat de adviezen en expertise van GGD GHOR Nederland onvoldoende worden benut. Hierbij speelt een rol dat GGD-en autonome organisaties zijn, die hun eigen keuzes maken, en GGD GHOR Nederland naast de wettelijke taak in de kwaliteitsborging, als branche-organisatie ook een vertegenwoordigende rol heeft. GGD GHOR wordt gezien als een adviseur of 'kennisbank' maar kan geen bindende voorschriften uitvaardigen met betrekking tot interpretaties van regels door GGD-en. Daarmee is de landelijke regie niet zo effectief als gewenst zou zijn en blijven interpretatieverschillen van regels tussen GGD-en onnodig lang in stand. Er zijn ook kwaliteitsverschillen tussen GGD-en ontstaan, die nu niet goed kunnen worden aangepakt. Een sterkere wettelijke borging van de onafhankelijke regierol van GGD GHOR Nederland, met meer doorzettingsmacht ten opzichte van GGD-en, zou helpen om de expertise en

regie van GGD GHOR beter tot hun recht te laten komen. De vraag is wel hoe dit zich zou verhouden tot de rol van GGD GHOR Nederland als branche-organisatie. Respondenten noemen ook dat het huidige stelsel van gesloten, gedetailleerde normen, GGD GHOR niet helpt om in positie te komen. Het LCTK moet ten opzichte van GGD-en gezaghebbend zijn, maar het huidige wettelijke kader biedt hier weinig voedingsbodem voor, en inmiddels hebben zich bij GGD-en werkwijzen uitgekristalliseerd die zich maar moeilijk laten wijzigen. Daardoor is de paradox ontstaan dat GGD-en enerzijds pleiten voor meer sturing vanuit GGD GHOR, maar anderzijds niet altijd bereid zijn de eigen werkwijze aan te passen om de landelijk gewenste uniformiteit te realiseren.

De GGD-en zelf doen wel aan kwaliteitsbevordering, door uitwisseling, visitatie over en weer en door kennis te delen in regionale overleggen. Maar dit is niet overal zo en afhankelijk van de waarde die daar binnen de betreffende GGD aan wordt gehecht en capaciteit die ervoor wordt vrijgemaakt. Ook hier speelt dat een gebrek aan capaciteit en tijd, ertoe leidt dat GGD-en niet altijd voldoende gebruik maken van bestaande initiatieven tot uitwisseling en afstemming. De opleiding tot toezichthouder, en bijscholing, worden genoemd als zaken waar meer regie op gevoerd zou kunnen worden. Verplichte bijscholing die aan bepaalde kwaliteitseisen voldoet, is een manier om de eenduidigheid van het toezicht te bevorderen.

Een volgende manier om landelijke coördinatie van toezicht te bevorderen, is door verdere versterking van het interbestuurlijk toezicht. Dat richt zich nu op gemeenten, waarbij het lange tijd een toetsende insteek had met betrekking tot naleving van wettelijke eisen, zoals de realisatie van de 100% norm. Pas sinds kort speelt de inspectie een stimulerende rol om kwaliteit van gemeentelijk toezicht te bevorderen. De ervaringen hiermee zijn positief en dit kan verder worden versterkt. Een sterkere wettelijke basis voor de stimulerende rol van het interbestuurlijk toezicht naast de controlerende rol zou hierbij helpen, zeker ten aanzien van pedagogische kwaliteit,. Bovendien zou het interbestuurlijk toezicht kunnen worden verbreed zodat ook rechtstreeks toezicht op de GGD-en wordt uitgeoefend. Het interbestuurlijk toezicht richt zich nu op gemeenten als verantwoordelijken voor het toezicht. Hoewel GGD-en wel in het interbestuurlijk toezicht worden betrokken, is dit slechts indirect en kan de Inspectie van het Onderwijs geen oordeel geven over GGD-en. Op het werk van GGD-en ten aanzien van publieke gezondheid wordt toezicht uitgeoefend door de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, maar het toezicht op de kinderopvang is hiervan uitgezonderd. De Inspectie van het Onderwijs oefent toezicht uit op de voorschoolse educatie, en interbestuurlijk toezicht op gemeenten. Interbestuurlijk toezicht vanuit de Inspectie van het

Onderwijs op de taakuitvoering door GGD-en en de mogelijkheid een oordeel te geven, zouden tot meer uniformiteit kunnen leiden. Dit zou de rol van gemeenten als opdrachtgever en eindverantwoordelijke, en GGD GHOR Nederland als landelijk regisseur niet moeten uithollen of in de weg moeten zitten, maar juist moeten versterken.

De VNG speelt een vergelijkbare rol als GGD GHOR Nederland en biedt ondersteuning, scholing en advies aan gemeenten ten behoeve van de gemeentelijke taken in de kinderopvang. De VNG brengt richtlijnen en handreikingen uit voor handhavingsbeleid, met keuzemodellen, en bijvoorbeeld over competentieprofielen voor de gemeentelijke handhavingsfunctie. Er worden ook periodiek overleggen georganiseerd waarin de uitwisseling wordt bevorderd. De VNG heeft hierin geen wettelijke taak zoals GGD GHOR. De twee organisaties werken wel samen in het organiseren van een leerproces, onder andere door het bieden van intervisie en inspiratiesets. Ten aanzien van de VNG gelden grotendeels dezelfde opmerkingen als GGD GHOR Nederland: een sterkere rol is gewenst, waarbij met name kleine gemeenten veel ondersteuning nodig hebben bij de uitvoering van basis-handhavingstaken. Zowel ten aanzien van de VNG als GGD GHOR Nederland geldt dat de rol nog in ontwikkeling is en dat de indruk bestaat dat er groeiend besef is van de waarde van samenwerking en afstemming.

Tot slot, geven gesprekspartners aan dat er behoefte is aan een laagdrempeliger landelijke geschillencommissie. Bij de GGD kun je wel een klacht indienen over een inspecteur, maar niet over een rapport. Een houder kan een zienswijze indienen die opgenomen wordt in het rapport of kan bezwaar aantekenen tegen een handhavingsbesluit van de gemeente. Er is behoefte aan een tussenvorm waarbij een onafhankelijke geschilbeslechter inhoudelijk de klachten analyseert en beoordeelt, en hier lessen uit trekt.

4.3.4 Conclusie: centraal en decentraal toezicht

Een groot deel van de respondenten ziet in het toezicht graag meer slagvaardigheid en doorzettingsmacht ten aanzien van de uniforme interpretatie van regels, en meer gezag en expertise ten opzichte van de sector. Meer centraal toezicht waarin betere coördinatie mogelijk is, wordt als een oplossing gezien. Een landelijke inspectie is een van de manieren om dit te realiseren – de Inspectie van het Onderwijs wordt als de meest voor de hand liggende organisatie beschouwd. Maar coördinatie kan ook tot stand komen op regionaal niveau, als gemeenten samenwerken of de GGD-en mandateren om ook (een deel van de handhaving) op zich te nemen. Tot slot kan landelijke uniformiteit ook worden bevorderd door verbreding en versterking van het interbestuurlijk toezicht

of een sterkere rol van GGD GHOR Nederland. Bij dit laatste zou zich een spanning kunnen voordoen met de rol van GGD GHOR Nederland als branche-organisatie. Ook is de bereidheid van de sterk autonome GGD-en om zich te voegen naar de adviezen van GGD GHOR een randvoorwaarde. Al deze vormen van centralisering hebben hun voor- en nadelen, waarbij de transitiekosten naar een nieuwe vorm van toezicht ook zeker niet moeten worden onderschat.

4.4 RANDVOORWAARDEN VOOR VERANTWOORDE INVOERING VAN PRINCIPLE-BASED REGULATION

In deze paragraaf gaan we na in hoeverre volgens respondenten binnen de sector kinderopvang wordt voldaan aan de randvoorwaarden voor effectief principle-based regulation en toezicht.

Motivatie en competentie binnen organisaties om kwaliteit en veiligheid te monitoren, verbeteren en waarborgen, waaronder ook financiële armslag om hierin te investeren

De sector kinderopvang voldoet over het algemeen aan de kwaliteitseisen en kent een voldoende nalevingsniveau. Hoewel er veelvuldig overtredingen worden vastgesteld, betreft het veelal kleinere en administratieve zaken die eenvoudig hersteld kunnen worden en is er weinig punitieve handhaving (nodig). Dat duidt op een hoge motivatie om de regels na te leven, maar respondenten merken op dat die motivatie niet altijd alleen intrinsiek is, maar door de dreiging met handhaving moet worden afgedwongen (extrinsieke motivatie). De sector staat onder druk door personeelstekorten en een grote vraag. Met name als er bedrijfseconomisch voordeel te halen is, zien respondenten dat houders snel de grens opzoeken of overschrijden. Aangezien het grootste deel van de kosten van een kinderopvang-instelling bestaat uit personeelskosten, gaat het hier meestal over onderwerpen die te maken hebben met inzet van gekwalificeerd personeel, bijvoorbeeld ten aanzien van groepsgrootte en BKR. Respondenten uit alle geledingen van de sector geven aan dat het zolang er sprake is van marktwerking en aanbieders met een winstoogmerk, absoluut noodzakelijk is dat er duidelijke regels zijn voor situaties waarbij bedrijfseconomische voordelen te behalen zijn en dat deze strikt wordt gehandhaafd. Ten aanzien van aspecten die minder doorslaggevend zijn voor de kosten, zoals veiligheid of pedagogisch beleid, is meer interpretatieruimte en kan de eigen inschatting een grotere rol krijgen.

Voor de competentie om regels na te leven geldt dat er veel zeer kleine houders en éénpitters zijn. Het is sterk de vraag of zij over voldoende deskundigheid bezitten om een grotere eigen verantwoordelijkheid voor de invulling van regels waar te maken. Op dit moment vragen houders

vaak om duidelijke richtlijnen en adviezen van de GGD. Er lijkt in de sector de indruk te bestaan dat open normen leiden tot een verlichting van regeldruk, maar daarvoor in de plaats komen hoge nalevingskosten en investeringen in systemen die kwaliteit monitoren en bevorderen. Naar de indruk van respondenten zijn veel kleinere houders niet klaar om de hoge nalevingskosten die open normen voor hen met zich meebrengen te dragen. Waarschijnlijk zou in dat geval een proces van concentratie plaats moeten vinden om kennis en vaardigheden te bundelen. Ook gastouders worden in dit opzicht nog onvoldoende competent geacht.

Branche-brede professionele normen, en controle hierop vanuit de sector, bv. door middel van certificering of visitaties

De sector is zeer divers en bestaat uit een aantal grote spelers en een zeer groot aantal kleinere houders tot éénpitters. Deze worden vertegenwoordigd in diverse brancheorganisaties, maar lang niet alle houders zijn bij een brancheorganisatie aangesloten. Er bestaan binnen de sector enkele kwaliteitssystemen waarop een deel van de houders is aangesloten, met name de grotere houders. Het merendeel van de houders is hier niet op aangesloten. Keurmerken, audits, visitaties, en andere vormen van kwaliteitsborging vanuit de sector zijn nog niet sterk ontwikkeld. Er worden wel steeds vaker zelfevaluaties gedaan, bijvoorbeeld met het instrument 'Pedagogische praktijk in Beeld' (PiB) - een zelfevaluatie instrument (ondergebracht bij Expertisecentrum Kinderopvang) dat is afgestemd op de GGD-inspectie (dezelfde 4 kerndomeinen). Kwaliteitsbevordering, bijvoorbeeld vanuit expertisecentra, heeft een vrijwillig karakter. Er bestaan binnen de sector geen gedeelde en wetenschappelijk onderbouwde professionele normen ten aanzien van pedagogische kwaliteit, en er is ook geen instantie met voldoende aanzien en zeggingskracht die dergelijke normen zou kunnen ontwikkelen.

Bij de gastouderopvang moet een deel van de kwaliteitsborging komen van gastouderbureaus. De controles en advisering vanuit gastouderbureaus kent nog ruimte voor verbetering, zo blijkt onder andere uit het interbestuurlijk toezicht. Er is nu sprake van een relatie waarbij de bureaunkosten van het gastouderbureau in het tarief van de opvang is inbegrepen. Een meer gelijkwaardige klantrelatie waarbij de gastouders het gastouderbureau kunnen kiezen, zou een betere prikkel geven voor de dienstverlening door de gastouderbureaus.

Dit alles betekent niet dat de sector kinderopvang niet professioneel is, maar er is nog niet in sterke mate sprake van institutionele borging van professionaliteit door middel van collectieve

kwaliteitsborging die meer dan een vrijblijvend karakter heeft. Hierbij moet wel worden aangetekend dat vanwege de grote regeldichtheid, momenteel weinig prikkels en ruimte zijn voor de sector om professionele normen te ontwikkelen. Echter ook op de velden waarop open normen al bestaan, zoals veiligheid en pedagogisch beleid, hebben zich geen professionele standaarden ontwikkeld.

Afnemers of cliënten die onderscheid maken

Zoals eerder aangegeven kent de markt voor kinderopvang diverse imperfecties. Dat leidt ertoe dat cliënten niet de rol van kritische afnemer kunnen spelen die een sterke marktprikkel geeft voor kwaliteit. Uit de wetenschappelijke literatuur is bekend dat ouders niet goed in staat zijn de (pedagogische) kwaliteit in te schatten. Door lange wachtlijsten, geografisch kleine markten en de emotionele kosten die het wisselen van opvang met zich meebrengt, is er geen volledige vrije keuze voor een kinderopvanglocatie en willen ouders vaak ook helemaal niet wisselen. Respondenten stellen dat de afhankelijkheidsrelatie van ouder en kinderopvang ervoor kan zorgen dat ouders minder snel aan de bel trekken als ze vermoedens hebben van tekortkomingen. Ouders zijn bezorgd dat hun kind anders behandeld zal worden na het indienen van een klacht. Ook een oudercommissie is niet voldoende bij macht om op te treden als toezichtsorgaan. Ze zijn er overdag niet bij en hebben dezelfde afhankelijkheidsrelatie. De GGD controleert wel op de aanwezigheid van de oudercommissie, maar ouders worden door de GGD niet overal meegenomen als informant in het toezicht. Respondenten geven daarom aan dat het gewenst is als klachten van ouders niet te herleiden zijn naar een persoon. Daarvoor zou het volgens hen een uitkomst zijn als er een meldpunt bij iedere GGD komt. Hierdoor kunnen ouders, en overigens ook medewerkers, anoniem signalen afgeven. Deze mogelijkheid moet dan wel duidelijk bij ouders kenbaar worden gemaakt. Enkele respondenten geven aan dat het een meerwaarde kan hebben om ook kinderen mee te laten praten in het toezicht. Dit betreft oudere kinderen, bijvoorbeeld op de BSO. Tot slot benoemen respondenten dat medewerkers in de kinderopvang, ook pedagogisch medewerkers, niet snel geneigd om misstanden te melden bij de toezichthouder, en duurt het soms lang voor misstanden aan het licht komen.

Vertrouwen tussen sector en toezichthouder dat stimulerend en lerend toezicht mogelijk maakt

In de acceptatie van het toezicht, en het voeren van een dialoog, moet de sector nog aan volwassenheid winnen. De professionele omgang met de toezichthouder is geregeld nog moeizaam. Dat heeft zeker te maken met de huidige, administratieve insteek van het toezicht en de gesloten

normen. Ook is er bij kleinere houders en gastouders geregeld sprake van angst en zenuwen voor het (onaangekondigde) bezoek van de toezichthouder.

Consistentie en uniformiteit van toezicht worden door de sector gezien als tekenen van betrouwbaarheid en gezag. Respondenten wijzen veelvuldig op het gebrek aan uniformiteit in het GGD-toezicht. Tegelijkertijd vragen ze ruimte voor maatwerk en uitzonderingen. Het is bijzonder dat deze wensen tegelijkertijd worden geuit. Een kenmerk van principle-based regulation is dat meer diversiteit ontstaat om regels volgens de eigen professionaliteit in te vullen, passend bij de locatie en de behoeften van cliënten. Dat leidt tot meer onduidelijkheid en meer discussie. Weliswaar kan nog meer onderscheid gemaakt worden tussen gewenste en ongewenste verschillen, maar als de sector uniformiteit van het toezicht doorslaggevend vindt voor de kwaliteit van het toezicht, is principle-based regulation geen geschikt model.

Ook vanuit het stelsel van regelgeving en toezicht is er nog weinig vertrouwen in het zelfreinigend vermogen van de sector. De risico-regelreflex is duidelijk herkenbaar: als er iets niet goed gaat, is het antwoord al snel aanvullende richtlijnen en regels. Respondenten vanuit beleid, toezicht en handhaving, en ook vertegenwoordigers van ouders, zijn zeer terughoudend als het gaat om het loslaten van regels, zeker ten aanzien van commerciële partijen, en zien hierin grote risico's dat er bochten worden genomen, als het gaat om groepsgrootte en andere zaken waarmee de winstmarge kan worden vergroot. Zij zien duidelijk de voordelen van de huidige gesloten normen: duidelijkheid, handhaafbaarheid en zekerheid.

Competente, gezaghebbende toezichthouder met toezichtstijl passend bij open normen

Er wordt duidelijk onderkend dat voor principle-based regulation competenties nodig zijn die GGD-toezichthouders op dit moment niet altijd hebben. Dit is geen principiële probleem, omdat voor een verschuiving naar principle-based regulation, opleiding en training nodig is. De GGD-toezichthouders hebben de afgelopen jaren ook expertise opgebouwd op het gebied van pedagogische kwaliteit, waar de traditionele GGD-toezichthouder aanvankelijk vooral naar veiligheid en hygiëne keek. Op dezelfde manier kan het GGD-toezicht groeien binnen een stelsel met open kwaliteitsnormen. Principle-based regulation is voor toezichthouders een uitdaging, en maakt het werk interessanter. GGD-inspecteurs vertellen dat na invoering van het flexibel toezicht, het werk leuker is geworden en het werkplezier steeg.

Het beeld van de handhaving door gemeenten is divers. Er zijn meer punitief ingestelde, en meer op herstel gerichte gemeenten. Er zijn ook nog veel gemeenten die voor handhavingsexpertise sterk leunen op de GGD en de VNG. De handhaving is bij een aantal gemeenten ondergebracht bij afdelingen zonder expertise in de kinderopvang. Dat komt de juridische competentie wellicht ten goede, maar op die manier kan handhaving niet de strategische normstellende rol vervullen die het in principle-based regulation hoort te hebben.

Kern van de problematiek ten aanzien van gemeentelijke handhaving is de spanning tussen de continuïteit van de opvang enerzijds en kwaliteit anderzijds. Kwaliteit heeft rechtstreeks te maken met groepsgrootte en de inzet van voldoende vaste pedagogische professionals. In situaties van personeelstekort, is kwaliteit volgens de huidige definitie, niet altijd te waarborgen en moet de opvang daarom krimpen of tijdelijk sluiten. Gemeentelijke handhavers moeten bereid zijn om wanneer dat nodig is te handhaven op het p'sluiten van groepen, maar daarmee komt de continuïteit van opvang en daarmee arbeidsparticipatie van ouders in de knel. Lokale politieke voorkeuren en soms ook relaties kunnen dan de doorslag geven.

Toezicht houdt voldoende zicht op specifieke risico's en kan hierop ingrijpen

Principle-based regulation past goed bij uitvoeringstoezicht op kwaliteit van dienstverlening, waar ruimte gewenst is voor een (inter)subjectief kwaliteitsoordeel. Het is zaak om in het toezicht ook goed zicht te houden op veiligheidsrisico's. In de kinderopvang richt het toezicht zich deels op pedagogische kwaliteit, maar deels ook op veiligheidsrisico's. Controles op locatie en van registraties en diploma's zullen daarom altijd nodig blijven. Een ontwikkeling naar meer principe gestuurd toezicht is passender voor pedagogische kwaliteit en voor veiligheid, omdat hierbij meerdere invullingen mogelijk zijn om hetzelfde doel te realiseren. Principle-based regulation zal niet zozeer leiden tot minder inspectie en controle, maar wel ander toezicht.

Conclusie: principle-based regulation

Aan de randvoorwaarden om principle-based regulation in te voeren zoals dat in zuivere vorm in de literatuur wordt beschreven, wordt in de sector kinderopvang (als geheel) op dit moment niet voldaan. Er zijn in de huidige markt te veel prikkels om de ondergrens op te zoeken, de sector is te divers en gefragmenteerd om centrale kwaliteitsborging goed te kunnen organiseren en er is te grote variatie in deskundigheid en competentie. Dat betekent dat sommige houders zeker in staat zijn zichzelf adequaat te reguleren, maar voor de sector als geheel geldt dit niet. Ook kan te weinig

tegenkracht worden geboden vanuit een kritische cliëntenpopulatie of mondige medewerkers, en zijn er nog onvoldoende onomstreden professionele normen. Het reflectief vermogen in de sector is nog onvoldoende ontwikkeld: men is gericht op de regels in de wet, stelt zich afhankelijk op en neemt nog geen verantwoordelijkheid in de mate waarin dit bij principle-based regulation nodig is. In de acceptatie van het toezicht, en het voeren van een dialoog, moet de sector nog aan volwassenheid winnen. Ook over de invulling van het toezicht is nog veel discussie.

Wel zijn er mogelijkheden om binnen het huidige stelsel, ervaring op te doen met meer open normen en verantwoordelijkheden voor de sector om beroepsnormen te ontwikkelen. Dit kan bijvoorbeeld op de velden waarvoor de normen nu al een meer open karakter hebben, zoals pedagogische kwaliteit en veiligheid. Ook kan in het toezicht flexibeler worden opgetreden en ruimte worden gezocht om beter in te spelen op lokale omstandigheden en houders met voldoende professioneel vermogen en een goed nalevings-track record. In de volgende paragraaf geven we hier voorbeelden van.

4.5 MOGELIJKHEDEN VOOR FLEXIBELER TOEZICHT EN HANDHAVING

Diverse respondenten zijn van mening dat binnen het huidige stelsel, principle-based regulation op zich al goed mogelijk is, hoewel het gemakkelijker zou zijn als gedetailleerde wetgeving op punten zou worden aangepast om dit nog beter te faciliteren. Zij merken op dat een stelselwijziging financieel en organisatorisch bijzonder ingrijpend zou zijn en pleiten ervoor eerst meer ervaring op te doen met flexibel toezicht en andere recente ontwikkelingen, alvorens ingrijpendere wijzigingen worden doorgevoerd. Met flexibilisering van het toezicht, het herstelaanbod en de werkwijze verzachtende omstandigheden, zijn stappen gezet richting toezicht dat zich richt op de bedoeling van de wet en minder op de letter ervan. Hiermee zijn de ervaringen nog pril, maar positief.

Enkele GGD-en benutten de ruimte die is ontstaan ten volle. Naast het verplichte wettelijk toezicht, benutten deze GGD-en de vrijheid om zelf onderwerpen te kiezen waarop inspecteurs meer de diepte ingaan of waar de bedoeling, en niet de letter van de wet vooropzetten. Ook het herstelaanbod speelt hierbij een rol. Dit vraagt wel om goede samenwerking met gemeenten, die de GGD-werkwijze moeten accorderen en soms aanvullend financieren. Andere betrokkenen vinden de subjectiviteit die met een meer principegestuurde GGD-inspectie ontstaat echter onwenselijk. Ze vinden dat subjectieve oordelen voorbehouden zijn aan gemeenten, die dichter op de politiek zitten

en daarmee beter gecontroleerd worden. 'Als de subjectiviteit toeneemt, zijn we niet meer betrouwbaar', stelt een GGD-inspecteur.

Ruimte doet zich op dit moment ook al voor in de handhaving. Er is voor gemeenten ruimte om van het handhavingsadvies af te wijken en handhavend optreden achterwege te laten. Dat betekent wel dat GGD-inspecteurs overtredingen zullen blijven vaststellen en dat pas in de handhavingfase duidelijkheid ontstaat voor ondernemers. Er gaat geregeld lange tijd overheen voordat er een besluit wordt genomen over handhaving. Voor veel respondenten is er in deze optie te weinig ruimte voor advies en dialoog vanuit de GGD. In een enkel geval worden tussen GGD en gemeente vooraf afspraken gemaakt dat een bepaalde praktijk zal worden gedoogd door beredeneerd niet te handhaven, vanwege lokale omstandigheden (bijvoorbeeld in een krimpgebied, een peuter/kleuter groep toestaan). Als dit ook aan de houder wordt meegedeeld, schept dit weliswaar duidelijkheid, maar blijft er sprake van een verboden situatie waarover de Inspectie van het Onderwijs moet worden geïnformeerd. De ruimte om verantwoord van de regels af te wijken is er, maar moet uitvoerig worden afgestemd en de zeggenschap hierover ligt bij de handhaver en niet bij de houder, zoals in een stelsel van open normen het geval zou zijn.

Net als bij de balans tussen een centraal en decentraal ingericht stelsel, zijn er ook bij open en gesloten normen, combinaties en tussenvormen mogelijk. Een duidelijk onderscheid tussen handhaving van wettelijke minimumeisen en principe gestuurd toezicht op open normen kan behulpzaam zijn, als er verwarring bestaat over hoeveel ruimte voor eigen interpretatie ondertoezichtstaanden hebben. Op sommige onderwerpen is een verdere beweging mogelijk naar meer risicogestuurd toezicht en systeemtoezicht. Hieronder noemen we enkele voorbeelden waar meer ruimte mogelijk is. Soms is hiervoor een wetswijziging nodig – dat is hier verder niet uitgewerkt.

- Toezicht uitoefenen op het niveau van houders in plaats van op locatieniveau, waarbij administratieve controles al op houderniveau worden uitgevoerd – een vorm van bestuursgericht toezicht. Op houderniveau kan ook systeemtoezicht worden uitgeoefend en gebruik gemaakt worden van kwaliteitssystemen binnen de sector, zoals Hkz. Vervolgens kan risicogestuurd toezicht op locatie plaatsvinden. Het is dan niet langer nodig om alle locaties elk jaar intensief te bezoeken, en er kan in het risicogestuurde toezicht ook meer worden gedifferentieerd naar de professionaliteit en het nalevingsniveau van een houder.

Het toezicht kan ook nog slimmer worden georganiseerd. Voorbeelden die zijn genoemd zijn flitsbezoeken waarbij veel locaties op een dag worden bezocht. Zo blijft er meer tijd over voor verdiepend toezicht waar dat meerwaarde heeft.

- Bij gastouders kunnen meer prikkels worden ingebouwd om gastouderbureaus hun controlerende en kwaliteitsbevorderende taak beter te laten uitoefenen. Dit kan bijvoorbeeld door de gastouder het bureau te laten kiezen.
- Binnen grote gemeenten worden eigen middelen vrijgemaakt voor aanvullend toezicht op kwaliteit. Hierdoor is verdiepend toezicht mogelijk op zaken die een gemeente belangrijk vindt. Bij kleinere gemeenten ontbreekt het aan capaciteit en middelen om dit tot stand te brengen, maar ook zij zouden door regionale samenwerking en door slimmer te organiseren, het stimulerend toezicht kunnen intensiveren.
- De mogelijkheid om, beredeneerd, een (deel van een) norm buiten toepassing te verklaren op een bepaalde locatie. Deze behoefte geldt met name voor alternatieve vormen van opvang (vaak worden 'buiten-bso's' genoemd, of de agrarische opvang) die niet altijd passen in het bestaande normenkader. Een buiten-bso moet dan bijvoorbeeld speciaal een binnenruimte openen, terwijl hier geen gebruik van wordt gemaakt. Omdat het hier gaat om uitzonderingen waarbij bewust voor een heel andere vorm van opvang is gekozen, ook door ouders, is de vraag in hoeverre het uniform toepassen van alle normen hier redelijk en noodzakelijk is. Ook bij een onderwerp als vakantie-opvang in de BSO kan wat soepeler worden gehandhaafd. De wet biedt overigens nu al een mogelijkheid om tijdelijk te experimenteren met nieuwe vormen van opvang, deze mogelijkheid zou structureler kunnen worden gemaakt door voor bepaalde normen een buiten toepassingsverklaring mogelijk te maken. Vanzelfsprekend moeten op dergelijke opvangvormen wel toezicht worden uitgeoefend op andere normen. De mogelijkheid tot uitzondering moet geen sluiproute naar concurrentievoordeel worden, maar moet de diversiteit van het aanbod ten goede komen.

4.6 CONCLUSIE

In dit hoofdstuk hebben we de bevindingen gepresenteerd van de gespreksronde met experts en vertegenwoordigers van de sector kinderopvang. Door middel van deze gesprekken onderzochten we voor de sector passende combinaties van centraal of decentraal toezicht. Ook onderzochten we in hoeverre in de kinderopvang aan de randvoorwaarden voor effectieve principle-based regulation is voldaan.

Allereerst hebben we respondenten gevraagd naar gewenste kenmerken van het toezicht. Uit die inventarisatie blijkt dat het toezicht moet beschikken over slagkracht en doorzettingsmacht om een zekere uniformiteit in de uitleg en toepassing van regels te realiseren. De toezichthouder moet tegelijkertijd ook de lokale context kennen en hierop kunnen inspelen om de balans tussen continuïteit van de opvang en ontwikkeling van kinderen op een verstandige manier te handhaven. Er is behoefte aan een toezichthouder met expertise die is opgebouwd vanuit wetenschappelijke kennis, data-analyse en risicoanalyse, die signalen kan oppakken en verwerken, kennis binnen de sector kan verdiepen en interpretatieverschillen en geschillen kan beslechten.

Vervolgens hebben we onderzocht hoe deze wensen in een stelsel voor toezicht kunnen worden vertaald en of principle-based regulation hierin past. Er tekent zich onder respondenten geen duidelijke consensus af over centraal, dan wel decentraal toezicht. Sommige respondenten zien sterke nadelen in het huidige decentrale stelsel en leggen hier de nadruk op. Anderen benadrukken juist de voordelen van decentraal toezicht. Een vorm van coördinatie ten behoeve van landelijke uniformiteit, gecombineerd met ruimte voor decentrale invulling, wordt algemeen ondersteund. Vrijwel alle respondenten pleiten voor meer uniformiteit in de toepassing van regels, en een vorm van nabijheid waarbij toezicht het integrale lokale jeugdbeleid kan versterken. Deze eisen zijn niet per se strijdig, maar binnen een decentraal stelsel is landelijke afstemming en uniformiteit wel moeilijker te realiseren dan binnen een centraal stelsel.

Over het algemeen zien respondenten duidelijke verbetermogelijkheden binnen het huidige stelsel, om tot een betere balans te komen tussen centrale sturing en decentraal toezicht. Die ontwikkeling is deels al in gang gezet en wordt als positief ervaren, maar kan nog worden versterkt. Er zijn diverse mogelijkheden voor een verdere versterking van de coördinatie en uitwisseling binnen het huidige stelsel om tot een verdere uniformering te komen zonder afbreuk te doen aan de verantwoordelijkheid van gemeenten.

De sector kinderopvang voldoet op dit moment niet aan de randvoorwaarden voor effectieve principle-based regulation die in het literatuuronderzoek zijn geïdentificeerd. Er zijn in de huidige markt te veel prikkels om de ondergrens op te zoeken, de sector als geheel is te divers en gefragmenteerd om centrale kwaliteitsborging goed te kunnen organiseren en er is te grote variatie in deskundigheid en competentie van houders.

Wel kan tegemoet worden gekomen aan de behoefte aan meer flexibiliteit en maatwerk, door op onderdelen van de wet ervaring op te doen met meer open normen. Dat vraagt van de sector dat ze beroepsnormen ontwikkelen en sectorbrede professionele kwaliteitsborging organiseren om de naleving hiervan te verbeteren. Een deel van de sector is hier zeker toe in staat. Ook kan in het toezicht flexibeler worden opgetreden en ruimte worden gezocht om beter in te spelen op lokale omstandigheden en op de professionaliteit van de houder. De recente flexibilisering van het toezicht; het herstelaanbod; de werkwijze verzachtende omstandigheden, en de mogelijkheid voor gemeenten om beredeneerd niet te handhaven, zijn positieve ontwikkelingen waarmee verdere ervaring kan worden opgedaan. Ook kan het toezicht nog slimmer en efficiënter worden door toezicht deels uit te voeren op houderniveau, of door de 100% norm te versoepelen waardoor toezicht meer risicogericht wordt en ruimte ontstaat voor verdiepend toezicht. Op deze manier kan binnen de sector worden gewerkt aan minder ongewenste en meer 'gewenste verschillen'.

5. Leren van andere toezichthouders

5.1 INLEIDING

Het toezicht op de kinderopvang kan leren van toezicht in andere sectoren waar toezichthouders vergelijkbare publieke belangen moet borgen op basis van zowel open als gesloten normen. We hebben in overleg met betrokkenen een drietal Rijksinspecties geselecteerd waarbij de publieke belangen en werkwijze enerzijds aansluit bij het toezicht op de kinderopvang en waaruit anderzijds lessen te leren zijn. De Inspectie van het Onderwijs kijkt net als het toezicht in de kinderopvang naar pedagogische kwaliteit voor kinderen in de klas. De Arbeidsinspectie controleert arbeidsomstandigheden op de werkvloer, zoals veiligheid en werktijden. De Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd controleert ook veiligheid en hygiëne van locaties en beschermt de belangen van cliënten in kwetsbare positie. Dit zijn wel rijksinspecties. Voor het decentrale toezicht zou het kinderopvangtoezicht kunnen leren van het Toezicht Sociaal Domein waarin een samenwerkingsverband van nationale en lokale toezichthouders kijkt naar de decentrale werking van het stelsel van zorg en ondersteuning in het sociaal domein. Deze toezichthouders lopen daarbij tegen vergelijkbare knelpunten en dilemma's aan en hebben in reactie daarop alternatieve toezichtstijlen ontwikkeld. We laten zien hoe die toezichthouders tot innovatieve werkwijzen gekomen zijn en gaan in op wat het kinderopvangtoezicht daarvan zou kunnen leren. Er zijn natuurlijk ook grote verschillen en elke sector is uniek, maar dat neemt niet weg dat het relatief jonge toezicht op de kinderopvang kan leren van de werkwijzen en toezichtstijlen in andere sectoren. Deze leerervaringen zijn geformuleerd op basis van literatuurstudie en gesprekken met experts vanuit de betreffende inspecties. Ze sluiten aan op de geconstateerde knel- en verbeterpunten in het kinderopvangtoezicht zoals die in de vorige hoofdstukken zijn beschreven.

5.2 INSPECTIE VAN HET ONDERWIJS: PRINCIPLE-BASED, RISICOGERICHT EN BESTUURSGERICHT TOEZICHT

Van het toezicht door de Inspectie van het Onderwijs (IvO) op het primair en voorgezet onderwijs valt het nodige te leren. De Wet op het Onderwijstoezicht bevat zowel gesloten normen in de vorm van deugdelijkheids- of minimumeisen als open normen in de vorm van 'overige kwaliteitsaspecten'.

In de onderzoekskaders heeft de IvhO verder uitgewerkt wat de inspectie onderzoekt (het waarderingskader) en hoe de inspectie dat onderzoekt (de werkwijze).⁶ Voor de transitie van sterk regelgeleid naar meer principe gestuurd toezicht kan het toezicht op de kinderopvang zich spiegelen aan de leerervaringen van de IvhO.

Meer principle-based regulation

Net als in het toezicht op de kinderopvang speelde er in het onderwijs al lang een discussie over regeldruk en toezichtlast (De Waal & Bokhorst, 2023). In 2014 heeft de Tweede Kamer met de initiatiefwet Bisschop 'Doeltreffender regeling van het onderwijstoezicht' de Inspectie van het Onderwijs aangezet om scholen meer ruimte en autonomie te geven bij de invulling van regels.⁷ De maatschappelijke kritiek op de inspectie als 'boeman' en de roep om ook kwaliteitsverbetering te stimuleren, leidde tot kanteling van de toezichtvisie in het onderwijs. In 2014 publiceerde de minister van OCW de nota 'Toezicht in transitie' waarin de Inspectie de opdracht kreeg om niet alleen naar risico's te kijken en de minimumkwaliteit te bewaken, maar ook naar kansen te kijken en scholen te stimuleren om te werken aan een kwaliteitscultuur. Naar aanleiding van de wet en de nota ging de Inspectie duidelijker onderscheid maken tussen het waarborgen van grondwettelijke minimumeisen en het stimuleren van overige kwaliteitsaspecten.⁸ De toezichtindicatoren zijn vervangen door een lijst met hoofdpunten. De toezichtkaders liggen ook ter consultatie voor aan het veld via openbare internetconsultatie.

Inspecteurs merkten zelf dat het bestaande 'checklist'-toezicht uitgewerkt raakte en dat ze 'bijziend' werden van het eigen gedetailleerde toezichtkader (Bokhorst & Van Erp, 2017).⁹ Om uit de dreigende negatieve spiraal tussen scholen en inspectie te komen, heeft de inspectie een verschuiving gemaakt in de richting van een governance-benadering, waarbij schoolbesturen zelf kwaliteitsnormen ontwikkelen en zichzelf evalueren. Doel was om bestuurders meer zeggenschap te geven over de kwaliteit van het onderwijs en om de inspecteurs met een bredere blik buiten het normenkader te laten kijken. De dubbele ambitie van inspecteurs die zowel komen om te waarborgen als om te stimuleren, leidde bij scholen aanvankelijk tot onzekerheid en verwarring, waardoor niet alle besturen zich uitgenodigd voelden om 'het eigen verhaal te vertellen', te

⁶ www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/onderzoekskaders

⁷ Kamerstukken II 2013-2014, 33 862, nr. 1.

⁸ Kamerstukken II 2015-2016, 33 862, nr. 24.

⁹ Analyse op basis van gesprekken met inspecteurs van de IvhO.

investeren in 'eigen aspecten van kwaliteit' en invulling te geven aan de eigen besturingsfilosofie (Honingh et al., 2020).

Honingh et al. (2022) vonden dat schoolleiders die aangaven tijdens de inspectie meer ruimte te krijgen "om te laten zien hoe het er hier aan toe gaat" positiever antwoorden op items die te maken hadden met kwaliteitsverbeteringen in de school. Hoewel dit geen (causaal) bewijs is voor effecten op onderwijskwaliteit, zou dit kunnen duiden op positieve effecten van principle-based onderwijstoezicht. Schoolbestuurders geven aan meer te kunnen met de feedback van de inspectie en ervaren minder bureaucratie.¹⁰

Meer risicogericht toezicht

Principle-based regulation gaat vaak gepaard met risicogericht toezicht. Vanaf 2007 koos de Inspectie voor het Onderwijs al voor meer risicogericht toezicht en kwam de focus op de zwakkere scholen te liggen. Vanuit leraren en schoolbestuurders klonk steeds meer kritiek op het uitdijende toezichtkader, de afvinklijsten, doorgesloten verantwoordingscultuur en toezichtlasten. Ook de inhoud en meetbaarheid van de prestatie-indicatoren stond ter discussie, zoals sociaal-culturele aspecten (sfeer, personeelsbeleid, sociale ontwikkeling). Het effect van het risicogerichte toezicht is niet te meten, maar het aantal (zeer) zwakke basisscholen was rond 2016 teruggebracht tot rond de twee procent. Het aantal (zeer) zwakke middelbare scholen nam in drie jaar tijd af van meer dan tien procent in 2013 tot vier procent (Inspectie voor het Onderwijs 2016 en 2018:104).

De Inspectie voor het Onderwijs is de vaste toezichtfrequentie minder strikt gaan hanteren. In het onderwijs moest de inspectie wettelijk elke school elke vier jaar bezoeken. Inmiddels bezoekt de Inspectie van het Onderwijs niet elke locatie meer integraal en kan de inspectie er ook voor kiezen om goed presterende scholen mee te nemen in een thematisch onderzoek. Scholen met een hoog risico krijgen daardoor meer bezoek dan scholen met een laag risico. Het risico- en kansengericht toezicht zoals dat plaatsvindt in het onderwijs werkt vooral voor de goed presterende organisaties waarbij de toezichthouder jaar in jaar uit geen of weinig onvolkomenheden vindt. Daar kan de toezichthouder meer vertrouwen op het eigen kwaliteitsbeleid van de organisatie, in combinatie met af en toe een steekproef (*reality check*). Daarmee houdt de Inspectie ook tijd over om zwakke scholen met een hoog risico vaker te bezoeken.

¹⁰ Zie ook dit artikel over hoe de Inspectie stopte met de checklijsten, strenge eisen liet varen en verbetering stimuleerde via feedback: www.toezine.nl/vide-publicatieprijs-de-paradox-van-principle-based-toezicht.

Meer bestuursgericht toezicht

De Inspectie van het Onderwijs heeft de toezichtstijl in 2014 ook vernieuwd naar meer bestuursgericht toezicht. Daarbij vraagt de Inspectie het schoolbestuur van tevoren om door middel van zelfevaluatie de eigen kwaliteit en verbeterpunten in beeld te brengen. Verder laat de inspectie schoolleiders of leraren meelopen met de inspecteur, die niet alleen schriftelijk rapporteert maar ook aan het einde van het bezoek leraren en schoolleiders in gesprek gaat over de voorlopige bevindingen en adviezen. Ook spreekt de inspecteur meer met leerlingen en ouders. De inspectie verloopt via een gepland bezoek. Daarbij speelt het risico van toezicht op een papieren werkelijkheid (Bokhorst et al 2018).

Inmiddels is er binnen de IvhO ook weer een tegenbeweging gaande waarbij de locatiecontrole weer aan belang wint. De nieuwe Inspecteur-Generaal maakt zich sinds haar aantreden voornamelijk zorgen over de kwaliteit van rekenen en lezen en vraagt weer meer aandacht voor de kerntaken van het onderwijs (Inspectie voor het Onderwijs 2023c) Ook de Onderwijsraad (2022) pleit voor elke vier jaar klassiek toezicht in de klas naar de onderwijskwaliteit. Door de recente sterke daling van de PISA-score onder 15-jarigen neemt de druk op de inspectie toe om sterker toezicht te houden op onderwijskwaliteit in de klas.¹¹

5.2.1 Lessen voor het toezicht op de kinderopvang

Van het risico- en kansengerichte toezicht van de Inspectie van het Onderwijs valt te leren hoe toezicht meer aan kan sluiten op het nalevingsgedrag van organisaties. Een differentiatie in toezichtfrequentie is in de kinderopvang nu niet aan de orde, aangezien elke locatie ieder jaar bezocht moet worden om zeker te weten dat locaties aan de basiseisen voldoen. Maar als de toezichthouder voor extra kwaliteitsaspecten in de toekomst een adviserende of stimulerende rol voor zichzelf weggelegd zou zien, zou het toezicht wel kunnen variëren in toezichtfrequentie of -intensiteit bij de goed presterende organisaties. Van het bestuursgerichte onderwijstoezicht valt te leren hoe efficiëntie van inspecties valt te vergroten door eerst de verantwoordingsdocumenten en administratie op organisatieniveau te bekijken en vervolgens praktijkbezoeken af te leggen op locatie. Ook kan het toezicht op de kinderopvang leren van de IvhO in de manier waarop ze gesprekken voeren met ouders en hoe ze signalen halen uit klachten of meldingen van ouders in het kader van het risicogerichte toezicht.

¹¹ Zie ook www.pisa-nederland.nl/resultaten2022/ en www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/12/05/kamerbrief-aanbieding-resultaten-pisa-2022-in-vogelvlucht

5.3 ARBEIDSINSPECTIE: RISICOGERICHT BEDRIJVENTOEZICHT

Van de Nederlandse Arbeidsinspectie valt te leren hoe risicogericht toezicht op verschillende type ondernemingen is vorm te geven. De Arbeidsinspectie houdt centraal toezicht op verschillende arbeidswetten, spoort fraude, uitbuiting en georganiseerde criminaliteit op gebied van werk en inkomen op en signaleert en meldt ontwikkelingen en risico's op het terrein van het ministerie van SZW.¹² Toezicht op arbeidswetten is zowel principe als regel gestuurd toezicht is. Of het toezicht meer principe of regel gestuurd is, hangt vooral af van hoe de sector is ingericht. Het maken van een risico-inventarisatie is de kern bij principle-based regulation. De sectoren bieden ondernemers formats aan, zodat ze niet allemaal zelf het wiel hoeven uit te vinden. Ook zijn er zelfinspectietools voor gezond en veilig werken, werkdruk en ongewenst gedrag, ongevalsonderzoek, werken met gevaarlijke stoffen en eerlijk werken.¹³

Het regelgestuurde toezicht zet sneller stappen tot handhavende maatregelen en handhaaft ook strenger. Inspecteurs kunnen onverwacht een inspectie uitvoeren en zelf handhavingsinstrumenten inzetten. Als een ondertoezichtstaande het niet eens is met de werkwijze van de inspecteur, dan kan deze een klacht indienen.¹⁴ Als er dan nog steeds kritiek is, dan is de Inspectie bij de rechter aanspreekbaar. Omdat regionale verschillen slecht zijn uit te leggen, moeten inspecteurs de wet grotendeels op dezelfde manier handhaven. Het blijft wel mensenwerk en iedere inspecteur doet het werk net op een eigen manier. De wetten en werkinstructies zijn wel overal hetzelfde. Het bestuursgerichte toezicht verloopt bij de Arbeidsinspectie anders dan bij de Inspectie van het Onderwijs. De Arbeidsinspectie praat wel met besturen, maar geeft geen organisatieadvies.

Het risicogerichte toezicht van de Arbeidsinspectie is gericht op maatschappelijk effect.¹⁵ De inspectie probeert op die plekken te komen waar de problemen het grootst zijn om zo de toezichtcapaciteit zo effectief mogelijk in te zetten. De arbeidsinspectie werkt met een werkgeverspiramide in het meerjarenplan 2023-2026 (Nederlandse Arbeidsinspectie 2022: 7-8). Groen (onderin) zijn de werkgevers die zich aan de wet en principes van goed werkgeverschap houden. Daarboven zitten de bedrijven die wel van goede wil zijn, maar de regels niet goed kunnen

¹² www.nlarbeidsinspectie.nl/nederlandse-arbeidsinspectie/taken

¹³ www.zelfinspectie.nl/

¹⁴ www.nlarbeidsinspectie.nl/nederlandse-arbeidsinspectie/klacht-over-een-medewerker-van-de-nederlandse-arbeidsinspectie

¹⁵ www.nlarbeidsinspectie.nl/nederlandse-arbeidsinspectie/resultaten-effecten

uitvoeren. Daarbij zet de Inspectie in op preventieve instrumenten zoals voorlichting, zelfinspectietools en overleg met sector- of brancheorganisaties. Helemaal boven in de piramide heb je de niet-willers die hardnekkig de arbeidswetten overtreden, wat kan leiden tot misstanden in werksituaties. Deze krijgen herinspecties met een escalatieladder met in hoogte oplopende boetes, stilleggingen en strafrechtelijk onderzoek. Om te weten welke interventies voor wie effectief zijn, maakt de Inspectie gebruik van gedragswetenschappelijke inzichten en praktijkervaringen. De interventiemix is zo goed mogelijk afgestemd op kenmerken van de doelgroepen, de situatie en de problemen waar ze mee te maken hebben (Nederlandse Arbeidsinspectie 2022: 1).

Werkgevers die zich aan de wet houden en zelf ook hun nalevingsgedrag goed monitoren, kunnen bij de Arbeidsinspectie in aanmerking komen voor horizontaal toezicht dat gebaseerd is op wederzijds vertrouwen¹⁶. Organisaties maken met de inspectie afspraken over de manier waarop ze met elkaar omgaan, bijvoorbeeld in een convenant. Deze convenantenaanpak is ontstaan bij de Belastingdienst en overgenomen bij de Inspectie Leefomgeving en Transport en de Arbeidsinspectie. Uit een evaluatie in opdracht van het Planbureau voor de Leefomgeving blijkt dat handavingsconvenanten van de ILT bij een substantiële groep deelnemende bedrijven een positief effect heeft op de naleving van regelgeving (IO Research 2023: 51). Dit nalevingseffect lijkt samen te hangen met andere effecten, zoals groter risicobewustzijn en verbetering in bedrijfsprocessen en het intern toezicht. Behalve tijdelijke en beperkte stijging van de administratieve lasten zijn er geen negatieve effecten.

5.3.1 Lessen voor het toezicht op de kinderopvang

Van de Arbeidsinspectie valt te leren hoe met een centrale risicoanalyse risicogedrag van ondernemingen mogelijk eerder valt te signaleren. Werknemers of consumenten zijn vaak niet zo mondig dat zij misstanden zelf bij de werkgever aankaarten, en zitten vaak in een minder machtige positie of benutten invloedsmogelijkheden niet. De Arbeidsinspectie heeft een centraal meldingssysteem en geeft bij incidenten naderhand terugkoppeling aan de melder.¹⁷ Een centrale toezichthouder kan op basis van meldingen en signalen mogelijke systeemrisico's in beeld krijgen en ook zelf bijsturen als er iets misgaat. GGD GHOR Nederland zou ook op basis van gebundelde meldingen van GGD-en een belangrijke signalerings- en agenderingsfunctie kunnen vervullen voor

¹⁶ <https://www.nlarbeidsinspectie.nl/nederlandse-arbeidsinspectie/handavingsmethoden-en-vormen-van-toezicht>

¹⁷ www.nlarbeidsinspectie.nl/onderwerpen/melden

de wetgever. Anders dan bij de Arbeidsinspectie is het bij de GGD niet mogelijk om een klacht in te dienen over een inspectierapport. Van een landelijke inspectie zoals de Arbeidsinspectie zou het toezicht op de kinderopvang kunnen leren hoe je binnen het toezicht intern een escalatieladder kan ontwikkelen voor klachten om te voorkomen dat bedrijven met bezwaar en beroep de belastende gang naar de rechter moeten maken.¹⁸

Ook kan de GGD net als de Arbeidsinspectie op basis van gedragswetenschappen en ervaringskennis werken aan een optimale interventiepiramide. Deze piramide zal bij de kinderopvang mogelijk platter zijn, maar ook in deze sector moet soms stevig handhavend worden opgetreden. Bij de houders die de zaken stevast goed op orde hebben en die ook werken aan een professionele kwaliteitscultuur kan de GGD overwegen om nalevingsafspraken te maken met behulp van convenanten, zoals bij de Arbeidsinspectie, ILT en Belastingdienst.

5.4 IGJ EN TOEZICHT SOCIAAL DOMEIN: DECENTRAAL, REFLEXIEF, THEMATISCH TOEZICHT VANUIT OPEN NORMEN

Over de doorontwikkeling van het decentrale toezicht valt het nodige te leren van het toezicht van de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) en het samenwerkingsverband Toezicht Sociaal Domein (TSD). De IGJ wil dat iedereen vertrouwen kan hebben in professionals die goede en veilige zorg en jeugdhulp leveren en richt zich daarbij op wat publiek, patiënten en cliënten nodig hebben. Ze werken daarbij met een Afwegingskader vertrouwen¹⁹ om te onderbouwen of ze vertrouwen kunnen hebben in zorgaanbieders op basis van gebleken prestaties, competenties en intenties.²⁰ Met 900 medewerkers toezicht houden op meer dan dertig wetten en veldnormen bij 1,3 miljoen zorgverleners en 45.000 zorginstellingen gebeurt op basis van risicoanalyse. Inspecteurs kunnen daarbij handhavend optreden, variërend van aanspreken en verbeterplannen opvragen, tot aan tucht- en strafrechtelijke interventies. Het toezicht kan ook stimulerend zijn door te vragen om ontwikkeling van professionele standaarden tot aan onderzoek naar calamiteiten en vergunningen. Verder kan de inspectie bij publiek, patiënten en politiek, de sector of de zorgaanbieder kwesties agenderen in gesprekken, brieven of leermodules.

¹⁸ www.nlarbeidsinspectie.nl/nederlandse-arbeidsinspectie/klacht-over-een-medewerker-van-de-nederlandse-arbeidsinspectie

¹⁹ www.igj.nl/onderwerpen/hoe-werkt-ons-toezicht/documenten/publicaties/2018/10/09/afwegingskader-vertrouwen

²⁰ www.igj.nl/onderwerpen/hoe-werkt-ons-toezicht

Onderzoek naar de invoering van systeemtoezicht in de gezondheidszorg geeft inzicht in het ontwikkelproces dat voorafgaat aan effectief systeemtoezicht (Stoopendaal et al., 2014). De Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd is een uitgebreid project gestart waarbij door middel van een beleidsexperiment, het systeemtoezicht lerend werd ontwikkeld. De inspectie ontwikkelde onder andere een maat voor de volwassenheid van het kwaliteitsmanagementsysteem van zorginstellingen met vier niveaus van volwassenheid. Het ontwikkelen van dit instrument, in samenwerking met de in het experiment betrokken zorginstellingen en experts, en het vertalen van de toezicht-normen naar de organisatiepraktijk, was een leerproces waar zowel de inspectie als de onder toezicht gestelde instellingen van profiteerden. De inspectie leerde om verschillende domeinen van toezicht waartussen verschillen bestonden, te integreren, wat ten goede kwam aan het overzicht. De aan het experiment deelnemende zorginstellingen kregen een 'leerprikkel' met betrekking tot kwaliteitszorg. De indruk is dat in de zorgorganisaties een sterker gedeeld normenkader is ontstaan, met meer aandacht voor het analyseren van risico's (Stoopendaal et al., 2014). Aangetekend moet worden dat de betrokken instellingen alle goed functionerende organisaties waren met een grote bereidheid tot leren. Geen van allen bevonden ze zich overigens in het meest 'volwassen' niveau van kwaliteitszorg.

Veel zorgtaken op het gebied van jeugd en maatschappelijke ondersteuning zijn in 2015 gedecentraliseerd, dus ook de IGJ moet steeds meer domein overstijgend samenwerken met andere toezichthouders, bijvoorbeeld op het gebied van WMO-toezicht. Het TSD is sinds 2003 een samenwerkingsverband van vier Rijksinspecties: Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, Inspectie van het Onderwijs, Inspectie Justitie en Veiligheid en de Nederlandse Arbeidsinspectie. TSD heeft een meerjarenprogramma en een werkagenda die een programmaraad en stuurgroep van de vier inspecties opstellen en vaststellen. De domeinoverstijgende toezichtprojecten zijn gericht op de werking van het stelsel van zorg en ondersteuning in het sociaal domein voor kinderen, jongeren en kwetsbare volwassenen. TSD kijkt ook naar het gemeentelijke Wmo-toezicht bij calamiteiten.

Bij de aanvang van het Toezicht Sociaal Domein is er tussen de betrokken partijen een convenant opgesteld en vervolgens is men gaan werken aan een samenwerkingsovereenkomst. Aanleiding voor de oprichting was een woningbrand in Roermond bij een probleemgezin, waarbij heel veel partijen betrokken waren, maar die wisten dat niet van elkaar. Het toezicht dient om de samenwerking en het integrale perspectief te versterken aan de randen van de verschillende toezichtdomeinen. Het toezicht is ook gericht op signalen vanuit de gemeenten en ministeries.

Het TSD toetst alleen maar aan open normen. Dat gaat makkelijker in een nieuw samenwerkingsverband waarbij de normen nog in ontwikkeling zijn, dan binnen een rijksinspectie met een bestaand normenkader. De betrokken rijksinspecties, VNG en GGD GHOR hebben wel een afsprakenkader gemaakt voor de afstemming tussen het WMO-toezicht van de gemeente en het nalevings- en stelseltoezicht van de rijksinspecties in het sociaal domein.²¹ Daarin staat hoe de samenwerking in het toezicht op de kwaliteit verloopt, in het bijzonder bij calamiteiten- en geweldstoezicht, geprogrammeerd toezicht, risicogestuurd toezicht en meldingen. WMO-toezicht is net als het kinderopvangtoezicht decentraal belegd bij de gemeenten. De IGJ is de verantwoordelijke rijksinspectie die de Wmo-toezichthouders gevraagd advies kan geven en jaarlijks voor de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport een rapport maakt over hoe het gaat met het Wmo-toezicht in gemeenten. Daarin signaleert de IGJ al jaren dat het WMO-toezicht niet van de grond komt en is daarover steeds strenger gaan oordelen.²² De staatssecretaris heeft in 2023 in samenwerking met de VNG en GGD GHOR Nederland een beleidskader WMO-toezicht vastgesteld, waarin de onafhankelijkheid en de verantwoording van het WMO-toezicht en de lokale inspecteurs is versterkt.²³

De IGJ heeft ook een traject ingesteld om het WMO-toezicht te professionaliseren. Zo hebben de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd en Wmo-toezichthouders gezamenlijk een thematisch toezichtonderzoek gedaan naar voorzieningen voor beschermd wonen. Naast onderzoeken hoe het gesteld was met de kwaliteit en veiligheid van de zorg bij beschermd wonen, was het doel ook dat IGJ en de Wmo-toezichthouders samen ervaring opdeden met risicogestuurd toezicht en daarin van elkaar konden leren.²⁴ De IGJ-toezichthouders leren meer gebruik te maken van lokale kennis en informatie en het ophalen van signalen bij het Wmo-toezicht ter voorbereiding op een inspectiebezoek. Wmo-toezichthouders leren van de meer 'open' grondhouding waar vanuit de IGJ-inspecteur gesprekken voeren en kunnen instrumenten en methoden van de IGJ benutten (Madura 2021).

²¹ Zie: Afsprakenkader en draaiboeken voor de afstemming van het Wmo-toezicht van de gemeente en het nalevings- en stelseltoezicht van de rijksinspecties in het sociaal domein | Toetsingskader | Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (igj.nl)

²² www.igj.nl/actueel/nieuws/2022/12/13/kwaliteit-wmo-toezicht-blijft-laag

www.igj.nl/publicaties/rapporten/2022/12/13/wmo-toezicht-2021

²³ www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/02/28/beleidskader-wmo-toezicht-kwaliteitstoezicht

²⁴ www.igj.nl/publicaties/publicaties/2021/04/30/kwetsbare-doelgroep-maakt-beschermd-wonen-complex-%E2%80%93-gezamenlijk-toezicht-igj-en-wmo-toezichthouders-heeft-meerwaarde-er-zijn-ook-haken-en-ogen

Binnen het TSD en de IGJ zijn praktijken van reflexief toezicht ontstaan, waarbij toezichthouders gezamenlijk normenkaders ontwikkelen voor het oplossen van maatschappelijke problemen in lokale situaties. Suzanne Rutz onderzocht het reflexief toezicht binnen de samenwerking van vijf rijksinspecties voor zaken als kindermishandeling, overgewicht en opgroeien in armoede.²⁵ Reflexief toezicht richt zich volgens hoogleraar Anne Margriet Pot (EUR en IGJ) niet op vaststaande, af te vinken normen, maar op open normen met een menselijke maat als uitgangspunt en doel.²⁶ In het reflexief toezicht jaagt de toezichthouder het zelfregulerend vermogen en de samenwerking tussen partijen aan om de verbeterdoelen voor mensen in een kwetsbare positie te bereiken. Reflexief toezicht is interactief en relationeel van aard en draagt bij aan hogere orde leren waarbij partijen hun eigen aannames, rol en werkwijze ter discussie stellen (Grit en Pot, 2023). Tijdens het toezichttraject reflecteren de inspecties dus voortdurend samen met het veld en andere stakeholders op het doel, de rol en de werking van het toezicht. Inmiddels loopt er een meerjarenonderzoeksprogramma naar de voorwaarden waaronder reflexief toezicht vanuit verhalen en perspectieven van burgers kan werken.²⁷

5.4.1 Lessen voor het toezicht op de kinderopvang

Van het TSD/IGJ WMO-toezicht valt te leren dat het voor de toezichthouder belangrijk is om bij open normen en normen in ontwikkeling een duidelijk aanknopingspunt in de wet te hebben, zodat de toezichthouder helder kan zijn over het geldende normenkader. Over een open norm zoals goede pedagogische ontwikkeling zullen (gast)ouders, opvangmedewerkers, pedagogische medewerkers, bestuurders en inspecteurs verschillende opvattingen en verwachtingen hebben. Ook valt van de TSD/IGJ te leren hoe professionals samen een meer reflexieve toezichtpraktijk kunnen ontwikkelen, waarbij verschillende type toezichthouders en praktijkdeskundigen van elkaar leren. Bij reflexief toezicht gaan alle betrokken partijen met elkaar in gesprek om te bepalen wie en wat er nodig is om maatschappelijke problemen op te lossen. Zeker bij complexe maatschappelijke problemen zouden inspecteurs volgens promotieonderzoek van Rutz meer ruimte moeten nemen om te leren en te experimenteren met allerlei oplossingsrichtingen om te achterhalen welke acties passen bij het probleem en werken in de specifieke situaties waarin het probleem zich voordoet.²⁸

²⁵ www.toezichtsociaaldomein.nl/documenten/publicaties/2018/12/20/proefschrift-suzanne-rutz-reflexief-toezicht

²⁶ www.igj.nl/actueel/nieuws/2022/10/06/menselijke-maat-vraagt-om-kanteling-toezichtpraktijk

²⁷ www.eur.nl/eshpm/onderzoek/het-eigen-verhaal-als-basis-voor-toezicht

²⁸ <https://sociaalweb.nl/nieuws/inspecties-worden-beter-door-experimenteren>

5.5 CONCLUSIE

We hebben in dit hoofdstuk voorbeelden laten zien van Rijksinspecties die de effectiviteit van hun toezicht vergroten door hun toezichtstijlen steeds aan te passen aan het gedrag van de ondertoezichtstaande organisaties. Als het toezicht 'uitgewerkt' dreigt te raken, vernieuwen de Rijksinspecties hun toezichtstijl al dan niet onder druk van de minister, de politiek, kritiek uit het veld of vanuit de eigen organisatie. Zo zijn veel Rijksinspecties meer risicogericht gaan werken en hebben data- en risicoanalyses als vast onderdeel van hun toezicht ontwikkeld. Op basis daarvan zetten zij de schaarse toezichtcapaciteit gericht in. Inspecties zijn ook meer naar de besturen van organisaties gaan kijken als aanspreekpunt voor verbetering en leren. Zo proberen ze de intrinsieke motivatie van organisaties te vergroten om zelf aan de slag te gaan met verbeteringen. Ook zijn inspecties meer reflectief gaan werken door signalen te analyseren uit de toezichtpraktijk en systeemrisico's terug te koppelen naar de wetgever. Zo ontstaat een zelflerend systeem van uitvoering, toezicht en normstelling. Toezichthouders werken meer zelfreflexief waarbij ze samen met andere professionals tijdens het toezicht hun normen ter discussie stellen en hun maatschappelijk effect proberen te vergroten.

Anders dan de Rijksinspecties werkt de GGD met bij wet opgelegde toezichtkaders met 100% controlenormen en kwaliteitseisen die vrijwel uitsluitend op locatieniveau zijn gesteld. Dat beperkt de mogelijkheden om toezicht op risico's en houders te richten. De GGD GHOR Nederland kan de onbenutte kansen door dergelijke beperkingen wel signaleren en agenderen bij de wetgever. Ook kan GGD GHOR Nederland samen met de Inspectie van het Onderwijs periodiek de staat van de sector of het stelsel opmaken en verbeterperspectieven schetsen.²⁹ Het toezicht op de kinderopvang kan leren van de rijksinspecties hoe ze hun toezichtstijlen telkens aanpassen om het maatschappelijke effect te vergroten. Het lerend en zelfcorrigerend vermogen van de sector valt daarmee te versterken. De kritiek op het toezicht verwordt zo minder tot klagen, maar leidt tot dialoog en een zichzelf verbeterend toezichtstelsel. Dat komt de effectiviteit en legitimiteit van het toezicht ten goede en leidt tot een verdere professionalisering van de sector en kinderopvangorganisaties

²⁹ Zie ook: <https://esb.nu/ontwikkeling-kind-moet-voorop-staan-bij-opvang/> En: <https://esb.nu/publicaties/jrg-108/4827s/>

6. Internationale vergelijking van kinderopvangstelsels

6.1 INLEIDING

Een internationale vergelijking laat zien welke verschillen en overeenkomsten er zijn tussen kinderopvangstelsels en biedt inzicht in de voor- en nadelen van alternatieve beleidsopties. Omdat regulering, toezicht en handhaving ook worden bepaald door de specifieke “welfare mix” (publiek en privaat; non-profit en for-profit) van het stelsel, is gekozen voor een vergelijking tussen stelsels die op die dimensie min of meer vergelijkbaar zijn. Het Nederlandse kinderopvangstelsel wijkt af van de meeste Europese stelsels in de zin dat het aanbod volledig privaat is en het grootste deel van het aanbod gerealiseerd wordt door for-profit aanbieders. In de meeste andere Europese is het aanbod ook – of vooral – publiek georganiseerd, spelen non-profit aanbieders een grote rol of is het for-profit nagenoeg afwezig. We hebben een selectie van landen gemaakt die ook een groot deel private aanbieders hebben (minstens 50%) en waar naast non-profit aanbieders de for-profit aanbieders ook een significante rol spelen: twee Angelsaksische stelsels (VK en Quebec) en Noorwegen. In Noorwegen is het private aandeel (zo’n 50%) veel kleiner dan in Nederland, maar binnen Europa is dit – buiten de Angelsaksische stelsels – één van de weinige stelsels met een groot deel privaat aanbod en daarbinnen een redelijk (en groeiend) aandeel for-profit aanbod.

De internationale vergelijking is gemaakt op basis van beleidsdocumenten, rapporten en wetenschappelijke literatuur. Voor Quebec en VK zijn veel (Engelstalige) bronnen voorhanden, voor de Noorse casus geldt dat maar beperkt. Om die reden is er ook informatie opgehaald bij Noorse beleidsmedewerkers en experts.

6.2 NOORWEGEN

6.2.1 Overzicht van het kinderopvangstelsel

In het Noorse kinderopvangsysteem bestaat een universeel recht op kinderopvang vanaf 1 jaar tot aan de start van de basisschoolleeftijd (6 jaar). Kinderopvang is voor een groot deel publiek gefinancierd (80-85%) en er is geen arbeidseis. Er gelden maximumtarieven: in 2023 is dat 3.000 Noorse kronen (ongeveer 250 euro) voor een fulltime voorziening, met lagere tarieven (en gratis

uren) voor lage inkomensgroepen en voor tweede en volgende kinderen. Het bereik van de voorzieningen is hoog: ongeveer 93 procent van de 1-5-jarigen maakt gebruik van de kinderopvang (Noors Directoraat voor Onderwijs en Opleiding, 2023). Bijna alle ouders zijn tevreden met de kinderopvang (93% geeft aan redelijk tot erg tevreden te zijn) (Noors Directoraat voor Onderwijs en Opleiding, 2023). Verschillende Noorse studies laten zien dat kinderen baat hebben gehad bij deelname aan de kinderopvang voor hun ontwikkeling (Havnes en Mogstad, 2011; Drange en Hanvnes, 2019; Zachrisson et al., 2023).

Hoewel er in het verleden in Noorwegen – net als in andere Scandinavische landen – discussie was over de pedagogische functie van kinderopvang, is er inmiddels brede consensus dat kinderopvang geldt als de start van onderwijs. Sinds 2005 is kinderopvang (net als in bijvoorbeeld Zweden) ondergebracht bij het Ministerie van Onderwijs en is er meer nadruk komen te liggen op kwaliteitsverbeteringen. Tot 2003 bestond de kinderopvangmarkt uit publieke en private non-profit aanbieders. Met het doel het bereik te vergroten onder jonge kinderen (1-2 jaar) en de capaciteit snel uit te breiden werd fors geïnvesteerd in de uitbreiding van kinderopvang en werden for-profit aanbieders toegelaten, waarbij vergelijkbare regulering en financiering van toepassing is als voor publieke aanbieders. De publieke, non-profit en for-profit aanbieders groeiden in de periode sinds 2003 sterk, waarbij vooral de snelle groei van for-profit opvallend is (Trættemberg et al., 2021). De verdeling van de markt tussen publieke en private (non-profit en for-profit) aanbieders is ongeveer 50-50% en redelijk stabiel. De afgelopen jaren is er duidelijk sprake van marktconcentratie, waarbij 40 procent van de kinderdagverblijven onderdeel is van een keten of groep. De 5 grootste ketens bezitten ruim 20 procent van de private kinderdagverblijven (Noors Directoraat voor Onderwijs en Opleiding, 2023). In de eerste fase van de expansie sinds 2003 was er vooral sprake van organische groei, maar de laatste jaren groeien de ketens en groepen vooral door fusies en overnames (Trættemberg et al., 2021).

De Noorse kinderopvangsector is divers met verschillende typen aanbod: publiek en privaat; non-profit en for-profit; grote en kleine organisaties; oudercorporaties en “open” kinderdagverblijven (met een open deuren beleid); kinderdagverblijven met en zonder expliciet pedagogisch profiel. Ongeveer een kwart van de kinderdagverblijven heeft een specifiek (pedagogisch) profiel, zoals natuurkinderdagverblijven, agrarische kinderdagverblijven, Montessori-kinderdagverblijven en Sami-kinderdagverblijven (Noors Ministerie van Onderwijs, 2023). Gastouders spelen een kleine rol in het Noorse stelsel (Trættemberg et al., 2021).

Eén van de grotere discussies in de kinderopvang die op dit moment speelt in Noorwegen gaat over de rol van for-profit kinderopvang en de vraag of een onredelijke hoeveelheid publieke middelen in private handen verdwijnt (Trættemberg et al., 2021). De ontwikkeling van regulering en toezicht is sterk gerelateerd aan de groei van (grote) for-profit spelers. Onderzoek laat zien dat er in vergelijking met andere dienstensectoren relatief veel winst wordt gemaakt in de kinderopvang, terwijl de risico's relatief laag zijn (want het gaat om een universele voorziening met stabiele inkomsten). Ook laten cijfers zien dat er aanzienlijke verschillen zijn in de personele lasten tussen de private en publieke kinderdagopvang, waarbij personeelskosten van private kinderdagverblijven een kleiner percentage vormen van de totale kosten. Vastgoedtransacties spelen hier een belangrijke rol: gebouwen worden verkocht en verhuurd tegen relatief hoge prijzen. Onafhankelijk onderzoek schatte dat bijna 17 miljard Noorse kronen (1,5 miljard euro) tussen 2014 en 2021 onttrokken is aan de sector. De belangen zijn groot en er is daarom ook grotere behoefte aan transparantie. Dit heeft ertoe geleid dat er in 2022 een nieuw nationaal toezichtorgaan is ingesteld dat toezicht houdt op de financiën van private kinderdagverblijven. Ook is er recent een wetsvoorstel ingediend om het financieringsstelsel te herzien en meer bevoegdheden over te dragen aan de gemeenten (Noors Ministerie van Onderwijs, 2023).

Het uitgangspunt van het Noorse beleid is dat kinderen centraal staan en dat subsidies en ouderbijdragen worden gebruikt voor de exploitatie van kinderdagverblijven en om de kwaliteit te stimuleren. Een groot deel van de regelgeving komt uit de tijd waarin de sector in ontwikkeling was en er een sterke nadruk lag op groei. Het ministerie geeft aan dat nu het doel van universele dekking is bereikt (er is zelfs sprake van enige krimp in verband met demografische ontwikkelingen) de noodzaak is ontstaan om het beleid te herzien en te herijken aan de nieuwe omstandigheden en behoeften (Noors Ministerie van Onderwijs, 2023).

6.2.2 Kwaliteit en toezicht

Regulering

De Noorse kinderopvangwet beschrijft in detail de vereiste beroepskracht-kind ratio's en het vereiste opleidingsniveau van de verschillende pedagogisch professionals. Zo geldt een beroepskracht-kind ratio van 1 op 3 voor kinderen onder de 3 jaar, en 1 op 6 voor kinderen 3 jaar en ouder. De coördinator (head teacher) van een centrum moet minstens hbo-gediplomeerd zijn en een diploma hebben gericht op de ontwikkeling van jonge kinderen. Daarnaast gelden er opleidingseisen voor de pedagogen (pedagogical leaders) die werkzaam zijn op de groep; voor

overige beroepskrachten gelden geen strikte opleidingseisen. In de praktijk hebben deze beroepskrachten soms een beroepsopleiding in de kinderopvang maar zijn soms ook ongeschoold. Ook is er wettelijke regelgeving over veiligheid en welzijn.

Een belangrijk onderdeel van het stelsel is het National Framework Plan, een kwaliteitskader dat alle aanbieders moeten volgen. In dit raamwerk worden de centrale waarden van kinderopvang, de rollen en verantwoordelijkheden van de verschillende pedagogisch professionals, de doelen en inhoud (curriculum) van de kinderopvang, kinderparticipatie en ouderbetrokkenheid beschreven. Het gaat hierbij niet om strikte, gedetailleerde regels maar eerder een breed kader dat lokaal, op centrumniveau, kan worden ingevuld.

Naast kwaliteitseisen gelden er ook financiële restricties die specificeren wat aanbieders mogen doen met de gemeentelijke subsidies en ouderbijdragen. Aanbieders mogen een redelijke winst maken (er wordt niet expliciet gemaakt wat dat is) en er gelden restricties over uitgaven/transacties. Ook stelt de wet dat private aanbieders niet substantieel lagere personeelskosten mogen hebben dan publieke kinderopvang. Maar hier geldt geen expliciete harde grens.

Centraal versus decentraal

In Noorwegen ligt traditioneel sterk de nadruk op lokale voorzieningen door gemeenten en non-profit aanbieders. Gemeenten zijn zelf aanbieders van kinderopvang en verlenen ook vergunningen aan private aanbieders.

Toezicht is voornamelijk decentraal georganiseerd (op gemeentelijk niveau). Omdat gemeenten zowel aanbieders (concurrenten), financiers en toezichthouders zijn is er een risico op belangenverstremming. Om dit te beperken zijn gemeenten verplicht om het aanbod van kinderopvang en het toezicht van kinderopvang in afzonderlijke administratieve eenheden te organiseren (sinds 2021). Verder is de gouverneur van het district (*statsforvalteren*) verantwoordelijk voor het (interbestuurlijk) toezicht van het gemeentelijk toezicht op private aanbieders. Aanbieders geven aan dat er verschillen zijn tussen gemeenten, waarbij vooral de kleinere gemeenten niet altijd voldoende expertise hebben om kwaliteit te beoordelen (Haugset en Finne, 2024).

Gemeenten waren tot voor kort ook verantwoordelijk voor het toezicht op de financiële processen. In de praktijk wordt hier echter maar beperkt toezicht op gehouden, omdat de regels te onduidelijk

zijn en niet eenduidig te interpreteren. Ook vraagt het financiële toezicht specifieke expertise die niet altijd voldoende aanwezig is. In sommige gevallen werd er gehandhaafd maar werd dit vervolgens door de gouverneur teruggedraaid. Gemeenten geven aan niet te monitoren en handhaven omdat ze niet verward willen raken in een juridische strijd met grote commerciële ketens en de branchevereniging (Trættestad et al., 2021). Om het financiële toezicht te versterken is deze verantwoordelijkheid in 2022 verschoven naar het centraal niveau (onder het Ministerie van Onderwijs).

Het toezicht vindt dus plaats op verschillende niveaus. De gemeenten zijn de primaire toezichthouder, maar er is ook regionaal toezicht (om het toezicht door gemeenten te monitoren) en recent is er ook centraal financieel toezicht ingesteld. Verder is er de afgelopen decennia meer sturing en regelgeving gekomen vanuit de nationale overheid. Dit heeft deels te maken met het feit dat het denken over kinderopvang is verschoven, waarbij kinderopvang gezien wordt als instrument om de ontwikkeling van het kinderen te stimuleren en er meer nadruk komt te liggen op kwaliteit. Maar deze ontwikkeling heeft ook te maken met de groei van de for-profit sector sinds 2003 en de verschillen tussen private en publieke aanbieders in termen van personeelskosten en beroepskracht-kind ratio. Private aanbieders worden voornamelijk gefinancierd op basis van gemiddelde kosten van gemeentelijke kinderdagverblijven. Wanneer gemeenten extra investeren in kwaliteit gaan daarmee de vergoedingen voor private aanbieders ook omhoog, waarbij investeringen in kwaliteit niet noodzakelijk meegroeien. Tegelijkertijd worden er relatief hoge winsten gemaakt in de sector. Deze ontwikkelingen hebben geleid tot nieuw beleid. Het strikter maken van de beroepskracht-kind ratio in 2018 was bedoeld om de kwaliteit te verhogen maar werd ook gezien als een strategie om winsten te beperken. Dit beleid heeft geleid tot hogere kwaliteit (in termen van beroepskracht-kind ratio en opleidingsniveaus) en lagere winstmarges. Een recent wetsvoorstel (november 2023) benadrukt dat gemeenten behoeften hebben aan een beter democratisch bestuur en toezicht op de sector. Het Noorse kabinet is daarom van plan de bevoegdheden van gemeenten uit te breiden (Noors Ministerie van Onderwijs, 2023).

Principle-based versus rule based toezicht

Beleidsmedewerkers bij het Noorse Ministerie van Onderwijs geven aan dat het systeem meer “principle based” dan “rule based” is. De wet schrijft voor dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor het toezicht op de sector: die rol is het monitoren en handhaven van wet kinderopvang. Hoewel er stikte eisen gelden wat betreft beroepskracht-kind ratio's en opleidingsniveaus, hebben aanbieders

wel de mogelijkheid om toestemming te vragen voor een tijdelijke uitzondering op de regels (als zij dat kunnen onderbouwen). Ook moeten gemeenten toezicht houden op de implementatie van het Framework Plan, dat een breed raamwerk is maar geen gedetailleerde beschrijving van strikte regels bevat. De wet schrijft niet in detail voor hoe toezicht uitgevoerd moet worden; wel zijn er nationale richtlijnen over toezicht op kwaliteit (Noors Directoraat voor Onderwijs en Opleiding, 2023). Gemeenten ervaren dat regelgeving, met name in het Framework Plan, vaak niet duidelijk is, waardoor er snel een subjectief oordeel komt. Het is daardoor moeilijk vast te stellen of aanbieders in strijd met de regels handelen (Haugset en Finne, 2023).

In Noorwegen is er veel aandacht voor interne kwaliteitscontrole. Zo is een onderdeel van het Framework Plan dat centra interne kwaliteitscontroles moeten uitvoeren. Er is ook vanuit het ministerie een kwaliteitssysteem ontwikkeld dat aanbieders helpt bij het evalueren en ontwikkelen van kwaliteit. Het gaat om optionele tools en middelen (inclusief onderzoek en statistieken). Zo is er een online tool (RefLex) ontwikkeld om centra en gemeenten te helpen om na te gaan of de praktijk in lijn is met de wetgeving. Daarnaast geeft het ministerie jaarlijks een magazine (Vetuva) uit met relevant Scandinavisch onderzoek over kinderopvang (bedoeld voor studenten, professionals en andere stakeholders). Verder is er een survey tool ontwikkeld waarmee ouders hun eigen ervaringen kunnen rapporteren en de ervaringen van ouders kunnen inzien. Ook zijn er gemeentelijke netwerken waarbij organisaties van elkaar leren.

Het ministerie heeft ook een strategische langetermijn investeringsplan om competenties te versterken boven de wettelijke norm. Zo zijn er onder andere streefcijfers wat betreft het aandeel hbo-geschoolde beroepskrachten. Het aandeel hbo-geschoolde beroepskrachten ligt daardoor gemiddeld ruim boven de wettelijke norm.

6.2.3 Discussie

In het Noorse stelsel is het toezicht, net als in Nederland, hoofdzakelijk decentraal georganiseerd (op gemeentelijk niveau). Toezicht en handhaving zijn in één hand belegd. Ook zijn gemeenten zelf soms aanbieder, waardoor er een risico is van belangenverstrengeling. De Noorse overheid beperkt dit door de verschillende taken in verschillende eenheden te organiseren. Ook is er een rol op regionaal niveau voor de districtgouverneurs, die meta-toezicht houden op het toezicht van private aanbieders door gemeenten. Sinds 2022 is er ook toezicht op centraal niveau: het financiële toezicht op private aanbieders. Het stelsel kent dus variaties van centraal en decentraal toezicht. Het

uitgangspunt is een decentraal stelsel, maar volledig decentraal toezicht wordt onwenselijk geacht (gemeenten zijn zelf ook aanbieders en er is een risico op belangenverstrengeling) of niet uitvoerbaar (financiële toezicht vraagt specifieke expertise en voldoende capaciteit).

Het systeem werkt met strikte wettelijke regelgeving wat betreft vereiste opleidingsniveaus, beroepskracht-kind ratio, veiligheid en dergelijke. Wel kunnen aanbieders tijdelijk onder voorwaarden een uitzondering aanvragen bij de gemeenten. Daarnaast zijn er meer open normen over invulling van rollen van personeel en de pedagogische kwaliteit (het Framework Plan). Ook is er aandacht vanuit het ministerie voor interne kwaliteitscontroles en is er nationaal beleid waarbij wordt geïnvesteerd in het verhogen van de kwaliteit boven de wettelijke normen.

En er zijn strikte wettelijke regels wat betreft de inzet van personeel, maar gemeenten geven wel ruimte voor uitzonderingen. De casus laat ook zien dat het toelaten van for-profit aanbieders gevolgen heeft voor de regelgeving en toezicht. Onduidelijke regelgeving en zachte normen zijn dan vaak niet effectief. Ook de omvang van de spelers speelt een rol: grote aanbieders die landelijk actief zijn hebben vaak de voorkeur voor een meer centraal stelsel, zodat centra in verschillende gemeenten te maken hebben met dezelfde wet- en regelgeving. Meer centrale regelgeving en toezicht kan echter ongunstig zijn voor kleinere lokale spelers omdat er minder rekening gehouden kan worden met lokale omstandigheden. Recent heeft het Noorse kabinet voorgesteld om de bevoegdheden van gemeenten uit te breiden, waarbij meer recht wordt gedaan aan lokale democratie.

6.3 QUEBEC

6.3.1 Overzicht van het kinderopvangstelsel

Quebec heeft de hoogste dekking van kinderopvang van Canada. Op de leeftijd van vijf jaar heeft meer dan zeven op de tien kinderen regelmatig deelgenomen aan een kinderopvangvoorziening. Toch betekent dit dat bijna twee van de tien kinderen nooit in een kinderopvang geweest zijn tot ze vijf jaar oud zijn (Japel et al., 2005, 2007).

Het kinderopvangbeleid in Quebec is onderdeel van integraal kind- en familiebeleid. In 1996 kondigde de regering nieuwe maatregelen aan, waaronder de ontwikkeling van vroegschoolse educatie en kinderopvangdiensten. In 1997 richtte de regering het 'Ministère de la Famille et de l'Enfance' op en werd de *Quebec Family Policy* geïntroduceerd, om een uitgebreid programma voor

de vroege kinderjaren te ontwikkelen. Als onderdeel van het beleid werden de formele kwalificaties die vereist waren voor kinderopvangmedewerkers verhoogd, werden wijzigingen in operationele voorschriften geïntroduceerd en werden lonen verhoogd.

De *Quebec Family Policy* bracht ook veranderingen voor de financiering van kinderopvang. Als onderdeel van het *Quebec Family Policy* kregen ouders met kinderen tussen 0 en 4 jaar toegang tot kinderopvangdiensten tegen een prijs van \$5 per dag (Kottelenberg & Lehrer, 2018). Quebec kent nog steeds een sterk gesubsidieerd universeel kinderopvangprogramma, tegenwoordig tegen een prijs van \$8.85 per dag. Ouders hebben toegang tot dit stelsel ongeacht hun arbeidsmarktstatus of inkomen.

In Quebec zijn er zowel non-profitcentra's (CPE's) als for-profit kinderdagverblijven. Daarnaast is er aanbod van gastouderopvang, waar vooral jongere kinderen gebruik van maken. Er is grote vraag naar CPE's, en de bezettingsgraad van deze kinderdagverblijven is 100% (Kohen et al., 2018). Deze grote vraag wordt gedreven door de relatief hoge kwaliteit van kinderopvang die in de CPE's geboden wordt (Japel et al., 2005). Echter, het beschikbare CPE-aanbod blijft achter bij de vraag. Ongeveer 32% van het totaal aantal kindplaatsen voor kinderen van 0-4 jaar wordt aangeboden door CPE's. De rest van de markt wordt bediend door for-profit kinderdagverblijven, wat betekent dat for-profit aanbieders het grootste deel van het aanbod realiseren.

6.3.2 Kwaliteit en toezicht

Regulering

In Quebec moeten kinderdagverblijven opereren in overeenstemming met de voorschriften zoals uiteengezet in de *Educational Childcare Act* en de *Educational Childcare Regulation*. Deze bevatten onder andere regels over benodigde documenten voor medewerkers en kinderen, zoals EHBO-diploma's en inschrijfdocumenten. Ook bevatten ze gedetailleerde richtlijnen en regels over de aanwezigheid van gekwalificeerde personeelsleden. Een personeelslid is gekwalificeerd wanneer deze in het bezit is van een hoger onderwijs diploma in vroege kindontwikkeling of een andere gelijkwaardige opleiding die erkend is bij het Ministerie van Familie. Twee op de drie aanwezige beroepskrachten moeten gekwalificeerd zijn en als er minder dan drie beroepskrachten aanwezig zijn, moet er minstens één gekwalificeerd zijn. Er geldt een beroepskracht-kind ratio van 1 op 5 voor kinderen onder de 18 maanden, en van 1 op 8 voor kinderen tussen de 18 maanden en 4 jaar.

De *Educational Childcare Act* bevat ook richtlijnen om te waarborgen dat de kinderopvangdiensten die worden geleverd educatief zijn. Kinderopvangaanbieders zijn verplicht om een educatief programma uit te voeren. Het educatieve programma van kinderopvang moet de algehele ontwikkeling van kinderen bevorderen, waardoor ze zich op hun eigen tempo op allerlei domeinen kunnen ontwikkelen. Ook moet het programma kinderen helpen zich aan te passen aan het leven in de samenleving, en moet het programma de overgang naar het schoolsysteem faciliteren. Het Ministerie publiceert het *'Accueillir la petite enfance'* programma als inspiratiebron voor kinderopvangaanbieders bij het ontwerpen van hun educatieve programma's. Tot slot schrijft de wet voor dat de Minister van Familie elk jaar de Minister van Onderwijs raadpleegt om consistentie te waarborgen tussen de ontwikkeling van educatieve kinderopvangdiensten en vroegschoolse educatieve diensten.

Daarnaast heeft het Ministerie een beleidsdocument, de *'Politique d'inspection'*, voor erkende kinderopvangaanbieders opgesteld. Dit document bevat informatie over het juridische kader waarop de inspecties gebaseerd zijn, de leidende principes voor inspecteurs en de rollen en verantwoordelijkheden voor de verschillende betrokkenen bij het inspectieproces. Vergunninghouders worden eens per vijf jaar geïnspecteerd. Ook vindt er inspectie plaats binnen zes maanden na de afgifte van de eerste vergunning, of bij de vernieuwing van een vergunning. Deze inspectie gebeurt door inspecteurs vanuit het Ministerie, is een 'volledige inspectie' en vindt plaats op basis van de inspectiekalender. Ook kan er een inspectie plaatsvinden gebaseerd op klachten of wanneer er bij een eerdere inspectie tekortkomingen zijn geconstateerd. Dat is vaak een 'gedeeltelijke inspectie' (*Politique d'inspection*, 2019). De inspecties worden onaangekondigd uitgevoerd, dus de kinderopvangaanbieders zijn van tevoren niet op de hoogte van de inspectie. Aan het einde van het inspectiebezoek worden de resultaten mondeling gedeeld. Ook worden de resultaten van de inspecties sinds 2009 openbaar gemaakt ten behoeve van transparantie en continue kwaliteitsverbetering.

Centraal versus decentraal toezicht

De verantwoordelijkheid en het toezicht op de kwaliteit zijn centraal belegd bij het 'Ministère de la Famille' (*Childcare Act*, 2005). De beleidsdocumenten die het juridische kader en de voorschriften voor de inspecties bevatten, de *'Educational Childcare Act'*, de *'Educational Childcare Regulation'* en de *'Politique d'inspection'*, zijn centraal opgesteld en gelden uniform voor heel Quebec.

Naast het Ministerie, spelen ook Family Child Care Coordinating Offices (CCCO) een rol in kwaliteitstoezicht op kinderopvang. Deze zijn vaak onderdeel van CPE's, maar zijn soms ook losstaande non-profit organisaties. De CCCO's beschikken over vergunningen die zijn uitgegeven door het Ministerie van Familie om de gastouderverblijven te beheren. Ze coördineren de aanbieders, verzorgen trainingen en beheren informatie voor huidige en toekomstige ouders.

Principle-based versus rule based toezicht

Het doel van de inspecties is om de kwaliteit van educatieve kinderopvangdiensten te bevorderen met het oog op de gezondheid, veiligheid, ontwikkeling, schooluitkomsten, welzijn en gelijke kansen van kinderen. Het ministerie geeft daarbij aan dat er bijzondere aandacht besteed wordt aan situaties die de gezondheid en veiligheid van kinderen in gevaar kunnen brengen (Politique d'inspection, 2019). Bij inspecties ligt de focus op het naleven van wettelijke en regelgevende vereisten met betrekking tot de gezondheid en veiligheid van kinderen. De nadruk ligt dan ook met name op structurele elementen die kunnen worden geteld en gemeten (Doherty et al., 2003). Daarbij wordt een groot aantal elementen nauwkeurig geïnspecteerd. Voorbeelden hiervan zijn de beroepskracht-kind ratio, de kwalificaties van beroepskrachten, dieetvoorschriften, verplichte apparatuur, schoonmaak en hygiëne, lijst van noodtelefoonnummers en de inhoud van registratiekaarten. De inspectie is dus erg rigoureuus, en het is uitzonderlijk dat er geen schending wordt geconstateerd tijdens een inspectie. In het geval van een schending wordt binnen enkele dagen schriftelijk de geconstateerde tekortkoming vastgesteld, met een kennisgeving van niet-naleving. Deze kennisgeving geeft aan welke maatregelen moeten worden genomen om de tekortkoming te verhelpen en stelt een termijn vast om hieraan te voldoen. De inspecteur komt onaangekondigd langs om de tekortkoming op te volgen waarvoor correctie vereist was.

Het systeem werkt dus met strikte wettelijke regelgeving en strenge inspecties wat betreft veiligheid en gezondheid. Echter, daarnaast is er ook aandacht voor het educatieve aspect van kinderopvang. Zo zijn aanbieders in Quebec verplicht om een educatief programma te implementeren. In de *Educational Childcare Regulation* staat vastgelegd dat het programma rekening moet houden met de behoefte en het ontwikkelingsniveau van de kinderen. Ook zet het de negen doelen van het educatief programma uiteen. Deze doelen variëren van 'Het stimuleren van het gevoel van emotionele veiligheid bij kinderen' en 'Het ondersteunen van actief spel en het beperken van zittende activiteiten' tot 'Het aanmoedigen van ervaringen die de ontwikkeling van gezonde eetgewoontes ondersteunen'. Bovendien moet het programma de ontwikkeling van kinderen in vier

domeinen (fysiek, cognitief, taal, sociaal-emotioneel) stimuleren. Deze vier domeinen zijn aan de hand van verschillende componenten gedetailleerd uiteengezet.

Ook zijn de kinderopvangaanbieders verplicht om voor ieder kind een ontwikkelingsdossier bij te houden. Dit dossier wordt gebruikt om informatie over de ontwikkeling van het kind aan de ouders door te geven, om de beroepskrachten te ondersteunen bij het opsporen van moeilijkheden in de ontwikkeling en om de overgang naar school te vergemakkelijken. Er zijn geen gedetailleerde regels over de inhoud en het format van de dossiers. Kinderopvangaanbieders kunnen dus een eigen format kiezen, maar de dossiers moeten informatie bevatten over de ontwikkeling van het kind in de vier centrale ontwikkelingsdomeinen.

6.3.3 Discussie

De situatie in Quebec laat de wisselwerking zien tussen financiering en kwaliteit aan de ene kant, en vraag en aanbod voor verschillende typen kinderopvang aan de andere kant. Het sterk gesubsidieerde universele kinderopvangprogramma, gecombineerd met de hogere kwaliteit van CPE's in vergelijking tot for-profit kinderopvang, heeft als gevolg dat er lange wachttijden zijn om een goedkope en kwalitatief hoogstaande kinderopvangplek bij een CPE te bemachtigen (Boessenkool & Robson, 2011).

Die kwaliteitskloof kan teruggevoerd worden op de plotselinge veranderingen in het systeem in 1997, waarbij het doel was om CPE's het hart van het nieuwe systeem te laten zijn, maar er moeite was om aan de gestegen vraag te voldoen. For-profit kinderdagverblijven vulden de tekorten op, maar toen bleek dat die niet voldeden aan de kwaliteitsnormen die aan andere kinderopvangaanbieders werd opgelegd, werd de kwaliteitscontrole niet aangepast (Fortin, 2018).

Quebec is een voorbeeld van een systeem waarbij de verantwoordelijkheid en het toezicht op de kwaliteit van kinderopvang centraal belegd is bij het Ministerie van Familie. Daarnaast is Quebec een voorbeeld van een stelsel met een rigoureuze inspectieproces. De inspecties besteden in het bijzonder aandacht aan situaties die de gezondheid en veiligheid van kinderen in gevaar kunnen brengen en richten zich met name op structurele elementen. Daarbij is het uitzonderlijk als er geen tekortkomingen worden geconstateerd. Dit rigoureuze inspectieproces wordt gecombineerd met continue aandacht voor de ontwikkeling van kinderen.

6.4 VERENIGD KONINKRIJK

6.4.1 Overzicht van het kinderopvangstelsel

De kinderopvangmarkt in het Verenigd Koninkrijk is binnen Europa uitzonderlijk, omdat bij het vormgeven van de markt actief het aanbod van for-profit bedrijven gestimuleerd is. Hoewel er nog steeds een mix van publieke en private for-profit en non-profit voorzieningen is, werd 52% van de kindplaatsen in 2022 gerealiseerd door for-profit aanbieders. Vergeleken met de rest van Europa heeft het Verenigd Koninkrijk dus – net als Nederland – een kinderopvangstelsel met een sterk commercieel karakter. Ook kent het systeem aanbod van ‘child minders’, vergelijkbaar met de gastouderopvang in Nederland. De afgelopen decennia is er sprake van toenemende marktconcentratie, vooral via overnames en fusies van grote commerciële bedrijven. De gegevens van het *Office for National Statistics* (ONS) toonden aan dat er tussen december 2021 en december 2022 een netto daling van 7,6% was in geregistreerde kinderopvangaanbieders, de grootste daling sinds 2015-2016.

Het systeem van kinderopvang in het Verenigd Koninkrijk heeft verschillende doelen. Zo probeert het systeem de arbeidsmarktparticipatie van ouders te vergroten, de onderwijsresultaten van met name kansarme kinderen te verbeteren en de betaalbaarheid van het levensonderhoud te verbeteren. In 2022 maakte 71% van de kinderen tussen de 0 en 4 jaar gebruik van een vorm van kinderopvang en 62% van formele kinderopvang.

Het financieringssysteem van de kinderopvang in het Verenigd Koninkrijk omvat verschillende regelingen. De toegang tot de verschillende financiële regelingen hangen doorgaans af van twee factoren: de leeftijd van het kind en de werkstatus van de ouder. De overheid financiert momenteel drie soorten gratis kinderopvang: 1) Een universeel recht op 15 uur kinderopvang voor alle drie- en vierjarigen; 2) Een uitgebreider recht op 30 uur kinderopvang voor werkende gezinnen met kinderen van drie en vier jaar oud; 3) Een recht op 15 uur kinderopvang voor kansarme kinderen van twee jaar oud.

Echter, in het voorjaar van 2023 heeft de overheid grote investeringen aangekondigd, met onder andere een verbreding van de financiële regelingen. Vanaf september 2025 kunnen alle werkende ouders met kinderen tussen de negen maanden en drie jaar oud financiering krijgen voor 30 uur per week kinderopvang.

6.4.2 Kwaliteit en toezicht

Regulering

Kinderopvang is in het Verenigd Koninkrijk strikt gereguleerd. Zo is de naleving van regels nationaal georganiseerd en wordt deze gemonitord door de *Office for Standards in Education* (Ofsted). Ook reguleert Ofsted de registratie van aanbieders in het kinderopvangregister. Ofsted is betrokken bij het registreren van aanvragers, inclusief het controleren of aanvragers geschikt zijn om voor kinderen te zorgen. Ook voert Ofsted nalevingsinspecties uit om te controleren of aanbieders blijven voldoen aan de lopende wettelijke eisen voor registratie en neemt het maatregelen wanneer de eisen voor registratie niet worden nageleefd.

Daarnaast voert Ofsted inspecties uit. De inspecties vinden plaats binnen dertig maanden na registratie en vervolgens minstens eens in de zes jaar. Naast de reguliere inspecties is er een Ofsted klachtenprocedure, waarmee een extra inspectie kan plaatsvinden. Tijdens een inspectie observeert de inspecteur gedurende een dag de gang van zaken binnen het kindcentrum. Om tot een oordeel te komen, ondernemen inspecteurs verschillende activiteiten zoals het observeren van kinderen, een leerrondgang en een gesprek met de managers. Aan het einde van de inspectie geeft de inspecteur een oordeel en vertelt aan de medewerkers van de kinderopvang wat de bevonden sterke en zwakke punten zijn. De resultaten van de inspecties worden op internet gepubliceerd en er zijn regelmatig overzichtsrapporten beschikbaar.

De inspecties zijn gebonden aan de '*Statutory framework for the Early Years Foundation Stage*' (EYFS). Dit kader stelt de normen vast waaraan alle kinderopvangaanbieders moeten voldoen om ervoor te zorgen dat kinderen leren en ontwikkelen, dat ze gezond en veilig blijven en dat ze de kennis en vaardigheden opdoen die ze nodig hebben om naar school te gaan. Het raamwerk beschrijft drie pijlers: leren en ontwikkelen; beoordelen; en veiligheid en welzijn. De eerste pijler weerspiegelt het brede scala aan vaardigheden en kennis die kinderen nodig hebben voor een goede ontwikkeling. De pijler is onderverdeeld in zeven aspecten zoals communicatie, lichamelijke ontwikkeling en (ontluikende) gecijferdheid. De tweede pijler focust op doorlopende beoordeling. De pijler vereist dat begeleiders op de hoogte zijn van het niveau van kinderen en dat ze het aanbod voor elk kind vormgeven op basis van die kennis. De laatste pijler beschrijft wat aanbieders moeten doen om kinderen te beschermen, een goede gezondheid te bevorderen en om administratie, beleid en procedures te handhaven.

Het raamwerk bevat duidelijke regels voor de beroepskracht-kind ratio en het vereiste opleidingsniveau. Voor kinderen jonger dan twee jaar is de ratio 1 op 3. Voor kinderen van twee jaar is het 1 op 5 en voor kinderen ouder dan twee jaar is de ratio 1 op 13. Daarmee behoort de beroepskracht-kind ratio in het Verenigd Koninkrijk tot de striktste ter wereld.

Centraal versus decentraal toezicht

Het toezicht is met name op het centrale niveau belegd, bij de *Office for Standards in Education* (Ofsted). Dit is de centrale instantie die verantwoordelijk is voor het toezicht op de kwaliteit van kinderopvang. Ofsted houdt toezicht op de registratie van kinderopvang en voert inspecties uit bij kinderopvangvoorzieningen om ervoor te zorgen dat ze voldoen aan de wettelijke eisen en kwaliteitsnormen.

Daarnaast spelen de lokale overheden een rol. Ze hebben op grond van de *Childcare Act (2006)* de plicht om voorgeschreven gratis kinderopvangvoorzieningen te waarborgen en spelen een leidende rol bij het faciliteren van de kinderopvangmarkt. Hun verantwoordelijkheden omvatten diverse aspecten. Zo worden ze geacht diensten voor kinderopvang te garanderen. Relevante belanghebbenden zoals ouders en aanbieders dienen betrokken te worden bij de planning en uitvoering hiervan. Ook dienen lokale overheden de kwantiteit, kwaliteit en locatie van kinderopvangdiensten in overweging te nemen. Daarnaast hebben ze een verantwoordelijkheid in het identificeren van ouders in de regio die mogelijk geen gebruik maken van kinderopvang, en om deze ouders aan te moedigen om dat wel te doen. Tot slot hebben lokale overheden de verantwoordelijkheid om de financiering voor kinderopvangplaatsen, zoals berekend door de centrale overheid, door te geven aan kinderopvangaanbieders.

Principle-based versus rule based toezicht

Het systeem in het Verenigd Koninkrijk kan gekarakteriseerd worden als rule based. Het EYFS-raamwerk omvat gedetailleerde regelgeving omtrent veiligheid en gezondheid. Het raamwerk beschrijft wat aanbieders moeten doen om kinderen te beschermen, de geschiktheid van volwassenen die in contact komen met kinderen te waarborgen en de gezondheid van kinderen te bevorderen. Ook beschrijft het hoe administratie, beleid en procedures gehandhaafd moeten worden. Het raamwerk bevat daarbij duidelijke regels over onder andere personeelskwalificaties, medicatie, voeding, ongelukken, apparatuur en de veiligheid en geschiktheid van panden. Voor elk van de onderwerpen staan in het EYFS-raamwerk specifieke regels beschreven.

Daarnaast bevat het EYFS-raamwerk een breed scala aan leer- en ontwikkelingsdoelen, bestaande uit zeven gebieden voor ontwikkeling: Communicatie en taal, fysieke ontwikkeling, persoonlijke, sociale en emotionele ontwikkeling, geletterdheid, wiskunde, begrip van de wereld en kunst. Elk ontwikkelgebied wordt in het raamwerk nader toegelicht en er worden specifieke Early Learning Goals (ELG's) aan gekoppeld. Voor 'geletterdheid' zijn de ELG's bijvoorbeeld 'woorden lezen', 'begrip' en 'schrijven'. In het raamwerk worden deze ELG's nader uiteengezet en gespecificeerd. De ELG 'woorden lezen' wordt bijvoorbeeld uiteengezet in drie regels, waaronder 'een klank zeggen voor elke letter van het alfabet en minstens tien digrafen'.

Het inspectieproces vereist gedetailleerde schriftelijke verslagen en ander bewijsmateriaal, inclusief foto's, van de voortgang van kinderen. Daarbij is ook regelmatige schriftelijke en mondelinge feedback van ouders vereist. Het inspectieproces wordt dan ook bekritiseerd als te prescriptief en kostbaar (Bourne & Shackleton, 2017).

Ook voor gastouders is er sprake van rule-based regulering. Gastouders moeten betalen om zich te laten registreren bij Ofsted of bij een childminder agency in een proces dat tot twaalf weken duurt. Verder moeten ze voldoen aan eisen zoals een strafbladcontrole, diverse trainingen, een gezondheidsverklaring en twee referenties. Daarnaast moeten ze voldoen aan het EYFS-raamwerk en worden ze geïnspecteerd door Ofsted. Gastouders kunnen slechts maximaal zes kinderen verzorgen onder de acht jaar, waarvan er drie jonger dan vijf jaar mogen zijn, en slechts één kind jonger dan één jaar.

6.4.3 Discussie

In het kinderopvangstelsel van het Verenigd Koninkrijk creëren de diverse verantwoordelijkheden van lokale overheden een spanningsveld. De lokale overheden hebben een reeks wettelijke verplichtingen met betrekking tot kinderopvang, waaronder het waarborgen van de kwaliteit, kwantiteit en bereik van de lokale voorzieningen. Ze moeten dus voldoen aan wettelijke richtlijnen voor gefinancierde plaatsen omtrent kwaliteit, terwijl ze ook een verantwoordelijkheid hebben om voldoende beschikbaarheid aan plaatsen te waarborgen. Dit leidt tot een situatie waarbij lokale overheden balanceren tussen de behoefte aan kwaliteit van plaatsen aan de ene kant, en de noodzaak van voldoende plaatsen aan de andere kant.

Daarnaast kent het Verenigd Koninkrijk een kwaliteitskloof tussen verschillende typen kinderopvang, waarbij publieke aanbieders hogere kwaliteit bieden dan private aanbieders (Sylva et al., 1999 & Roberts et al., 2010). Wat daarbij opvallend is, is dat de publieke ECEC-centra over het algemeen lagere beroepskracht-kind ratio's, maar beter gekwalificeerde beroepskrachten dan for-profit aanbieders hebben. Dit wijst erop dat de aanwezigheid van beter gekwalificeerde beroepskrachten meer invloed kan hebben op kwaliteit dan de beroepskracht-kind ratio (Malhuish & Gardiner, 2019 & Ofsted, 2022). Bovendien geeft Ofsted aan dat inspectieoordelen over het algemeen hoger zijn in welvarende gebieden. Er is dus sprake van een kwaliteitskloof tussen welvarende en minder welvarende gebieden.

Als probleem in het huidige stelsel van kwaliteitszorg noemt Ofsted ook dat de inspectiebevoegdheden individuele aanbieders omvatten, zelfs wanneer er een grotere organisatie verantwoordelijk is (Ofsted, 2022). Dat is problematisch, omdat in de afgelopen jaren het aantal aanbieders dat twee of meer individuele kinderopvanglocaties bezit, is toegenomen. Uit de registratiedata blijkt dat ongeveer 50% van de kleuterscholen en kinderdagverblijven in het bezit zijn van aanbieders die meerdere locaties bezitten. In die gevallen komt de bevoegdheid van de inspectie op individueel niveau niet overeen met het niveau van de verantwoordelijkheid en besluitvorming van de kinderopvang.

Tot slot is er ook kritiek op de strikte regulering en het inspectieproces. Critici stellen dat het EYFS-raamwerk te voorschrijvend, kostbaar en mogelijk schadelijk voor de ontwikkeling van kinderen is (Bourne & Shackleton, 2017). De strikte regulering van kinderopvanglocaties brengt administratieve lasten met zich mee en heeft bijgedragen aan hogere kosten voor het aanbieden van kinderopvang, terwijl de vraag is of het significant heeft bijgedragen aan kwaliteit. Bovendien wordt de toenemende regulering gerelateerd aan de substantiële afname in het aantal gastouders die geregistreerd staan bij Ofsted, van 103.000 in 1996 naar 36.600 in 2021.

6.5 CONCLUSIE

In dit hoofdstuk hebben we een overzicht gegeven van het Noorse, Canadese (Quebec) en Britse kinderopvangstelsel. De stelsels verschillen in termen van regulering en toezicht. Welke lessen kunnen we trekken uit de ervaringen in deze landen?

6.5.1 Centraal versus decentraal toezicht

In zowel Quebec als het Verenigd Koninkrijk is het toezicht op de kinderopvang centraal belegd bij respectievelijk het Ministerie van Familie en Kind en Ofsted (onderwijsinspectie). In Noorwegen is het toezicht echter (voornamelijk) decentraal. Daar zijn gemeenten verantwoordelijk voor het aanbod en ontwikkelen gemeenten lokaal kinderopvangbeleid. Decentraal toezicht sluit daarbij aan. Het decentrale toezicht wordt aangevuld met toezicht op regionaal niveau, met supervisie van toezicht van private aanbieders door gemeenten. Daarnaast is er recent ook een centrale autoriteit opgericht voor het financiële toezicht. Gemeenten bleken vaak te weinig expertise en capaciteit te hebben om effectief toezicht te houden op financiële processen. Het Noorse stelsel illustreert dat toezicht op verschillende niveaus georganiseerd kan worden, waardoor er een meer effectief toezichtstelsel kan ontstaan. In het Nederlandse stelsel is het toezicht ook decentraal belegd en ook dit sluit aan bij de bredere beleidscontext, waarin gemeenten bijvoorbeeld verantwoordelijk zijn voor het lokale beleid rondom voorschoolse educatie. Voorschoolse e/ducatie wordt op ongeveer de helft van de kindcentra aangeboden en een groot deel van de kindcentra heeft dus direct te maken met lokaal voorschools beleid. Wanneer beleid ook gedeeltelijk decentraal is, zal er geen uniforme standaard zijn en ligt decentraal toezicht ook meer voor de hand. Dat sluit echter niet uit dat een deel van het toezicht op regionaal of centraal niveau wordt belegd.

6.5.2 Rule-based versus principle-based toezicht

Zowel het Britse als Canadese stelsel kunnen, net als het Nederlandse stelsel, gekenmerkt worden als rule based. Hoewel er duidelijke overeenkomsten zijn tussen de stelsels is opvallend dat de frequentie van inspecties in de andere stelsels lager is en ook meer risicogestuurd lijkt. Het Noorse stelsel wijkt af van de andere geselecteerde stelsels omdat het meer uitgaat van principle based regulation en toezicht. Ook wordt sterk ingezet op kwaliteitsverbeteringen, onder andere door het faciliteren van zelfevaluatie, ondersteunen van lokale netwerken en investeringen in scholing van pedagogisch professionals (boven de wettelijke norm). Ook kunnen aanbieders vooraf onderbouwd toestemming vragen voor een uitzondering op de regels. Een belangrijk verschil tussen het Noorse

en andere stelsels is dat het Noorse stelsel ook een ruim publiek aanbod heeft (zo'n 50%) en dat het – net als de andere Scandinavische stelsels – een traditie heeft van publieke (gemeentelijke) en lokale non-profit aanbieders. Tot 2003 speelden commerciële partijen geen rol. Een meer principle-based regulation sluit aan bij die traditie. In een meer publiek georiënteerd stelsel zijn er minder incentives om af te wijken van de geldende normen dan in een meer commercieel georiënteerd stelsel, waarin aanbieders sterker de neiging hebben om de grenzen van de geldende normen op te zoeken om de concurrentiepositie of winstmarge te vergroten. In de andere drie stelsels is er geen of beperkt publiek aanbod en het merendeel van de markt in handen van for-profit aanbieders. Een meer rule based stelsel sluit daarbij aan. En ook het Noorse stelsel groeit mee met de ontwikkeling van het commerciële aanbod: kwaliteitsregels zijn aangescherpt en het financiële toezicht is versterkt via nieuwe regelgeving en nieuwe centrale toezichthouder. De discussie over rule based versus principle-based regulation kan daarom niet los gezien worden van de bredere institutionele vormgeving van het stelsel, in het bijzonder de welfare mix. Er lijkt daarom in het Nederlandse gemengde stelsel maar beperkt ruimte voor principle-based regulation.

7. Conclusie

7.1 INLEIDING

Het stelsel van toezicht en handhaving in de sector kinderopvang kent verschillende knelpunten. Onder meer is er een spanning tussen de behoefte aan centrale sturing enerzijds en decentraal toezicht anderzijds. De regelgeving kent veelal gesloten normen, en ondanks recente initiatieven om toezicht flexibeler te maken, ervaren mensen deze nog steeds als te beperkend voor lokaal maatwerk. Uit eerder onderzoek naar het toezicht op de kinderopvang (AEF/SEO 2022) bleek dat de huidige balans tussen centrale en decentrale sturing in het toezicht, niet ideaal wordt gevonden. Gemeenten dragen verantwoordelijkheid, maar hebben weinig speelruimte. Het Rijk heeft zeggenschap, maar de voordelen van landelijke sturing zoals uniformiteit, landelijke kwaliteitsontwikkeling en landelijke borging van kwaliteit, komen vanwege het gelaagde stelsel niet tot hun recht. Er is ook sprake van gesloten normen terwijl er behoefte is aan normen waarbinnen kwaliteit op verschillende manieren vorm kan krijgen, om beter in te kunnen spelen op lokale omstandigheden. Er is daarom behoefte aan een betere balans tussen centrale sturing en landelijke uniformiteit enerzijds, en decentrale verantwoordelijkheid anderzijds. Daarom zijn in dit onderzoek verbeteringen in of eventueel alternatieven voor het toezichtstelsel in kaart gebracht. Speciale aandacht ging daarbij uit naar principle-based regulation, een vorm die binnen het veld kansrijk werd geacht. De vraag die in dit onderzoek centraal stond, is: *Welk stelsel voor toezicht en handhaving kan het meest effectief een oplossing bieden voor de gesignaleerde knelpunten in het stelsel van kwaliteitsborging van kinderopvang en maakt het mogelijk om principle-based regulation en bijbehorend toezicht goed in te voeren?*

Daarbij zijn de volgende deelvragen geformuleerd.

1. Welk stelsel van centraal of decentraal toezicht of combinaties daarvan zijn mogelijk en wat zijn de voor- en nadelen van deze stelsels in het licht van verschillende veldkenmerken?
2. Welke randvoorwaarden kunnen worden geformuleerd voor effectieve principle-based regulation in de kinderopvang, ten aanzien van checks en balances, intern toezicht, en competenties van toezichthouders?
3. In hoeverre en op welke wijze is de invoering van principle-based regulation in de kinderopvang verantwoord gezien de mate waarin aan de randvoorwaarden voor effectieve

principle-based regulation wordt voldaan, en welke effecten kunnen hiervan worden verwacht?

- a. In hoeverre voldoet de kinderopvang aan de randvoorwaarden voor effectieve principle-based regulation?
- b. Gezien deze randvoorwaarden, op welke wijze kan principle-based regulation worden ingevoerd?

In dit conclusiehoofdstuk brengen we de bevindingen bijeen van het literatuur- en documentenonderzoek, en de gespreksronde met vertegenwoordigers uit het veld van de kinderopvang en experts. Ook integreren we de bevindingen uit de twee vergelijkende onderzoeken naar lessen uit vergelijkbare sectoren, en internationale toezichtpraktijken in het Verenigd Koninkrijk, Noorwegen en Quebec.

7.2 CENTRALE EN DECENTRALE TOEZICHTSTELSELS EN HUN VOOR- EN NADELEN

7.2.1 Stelselopties

In hoofdstuk twee zijn kenmerken van centrale en decentrale stelsels besproken en hun voor- en nadelen. Wanneer we de inzichten uit de literatuur over diverse stelsels toepassen op de sector kinderopvang, komen we tot de volgende mogelijke hoofdvormen die het stelsel van toezicht en handhaving zou kunnen aannemen:

Tabel 5 Mogelijke stelsels voor toezicht op de kinderopvang

Inspectiemodel	Regionaal model	Huidig model: decentraal met landelijke sturing	Decentraal stelsel binnen landelijke kaders
Landelijke wet- en regelgeving; landelijk inspectietoezicht op kinderopvang;	Landelijke wetgeving met provinciaal of regionaal toezicht in samenwerkingsverband; bovenregionale coördinatie en/of interbestuurlijk toezicht op regionale uitvoering	Landelijke wet- en regelgeving; gemeentelijk toezicht; interbestuurlijk toezicht op gemeentelijke uitvoering en naleving landelijk beleid	Landelijke kaderwetgeving met open normen; toezicht door gemeenten gemandateerd aan GGD-en; samenwerking, afstemming en coördinatie waar wenselijk

In een **inspectiemodel** worden toezicht en handhaving belegd bij een landelijke inspectie. De opdrachtgevende rol voor het inspectietoezicht kan vervuld worden door meerdere ministeries voor verschillende deelonderwerpen – zowel het ministerie van SZW, als OCW en VWS kunnen betrokken zijn. De toezichtrol van gemeenten en de GGD verdwijnt – de gemeente krijgt wel een rol in het organiseren en regisseren van het lokale aanbod van voorschoolse educatie in het kader van integraal jeugdbeleid. Ook het interbestuurlijk toezicht is niet meer nodig. Dit model is vergelijkbaar met het toezicht van de Inspectie van het Onderwijs op het onderwijs en van de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd op aanbieders van (jeugd)zorg. De situatie in het Verenigd Koninkrijk laat zien dat ook in een stelsel met een landelijke inspectie, er nog belangrijke rollen liggen voor gemeenten in het garanderen van voldoende en passend aanbod van voorschoolse educatie.

In een **regionaal model** komt het toezicht in handen van een regionaal orgaan. Hier zijn verschillende varianten mogelijk, bijvoorbeeld de provincie, de GGD of een regionaal uitvoeringsorgaan. Ook kan gedacht worden aan samenwerking tussen gemeenten in intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. De GGD kan het niet-punitieve deel van de handhaving op zich nemen, zoals nu al in gang is gezet met het herstelaanbod, zodat slagvaardiger kan worden opgetreden doordat toezicht en handhaving meer in één hand komen. Dit model lijkt op het huidige model, met als verschil dat er minder organisaties betrokken zijn bij het toezicht en dus meer coördinatie is op regionaal niveau. Als het toezicht is belegd bij GGD-en, kan GGD GHOR Nederland de coördinerende rol over GGD-regio's heen behouden. Als het toezicht bij de provincies wordt belegd, moet een ander orgaan worden aangewezen voor landelijke coördinatie. Ook blijft interbestuurlijk toezicht nodig. De rol van gemeenten is net als bij landelijk toezicht, het organiseren en regisseren van het lokale aanbod aan voorschoolse educatie in het kader van integraal jeugdbeleid.

Het **decentraal toezichtmodel met landelijke sturing** waarbij toezicht en handhaving zijn belegd bij gemeenten, het toezicht is gedelegeerd naar GGD-en, met uitvoerige landelijke kaders en interbestuurlijk toezicht, is het huidige model. We hebben dit een vorm van medebewind genoemd die relatief beleidsarm is, omdat er voor gemeenten niet veel beleidsruimte is. In dit model zijn er veel spelers betrokken bij het toezicht die elk hun eigen rol hebben, en afhankelijk zijn van anderen. Er is in dit model veel coördinatie en afstemming nodig.

Een **decentraal toezichtstelsel met landelijke kaders** ontstaat als de landelijke wet- en regelgeving minder gedetailleerd zijn en meer kaderstellend. Er ligt in dit model veel meer zeggenschap bij gemeenten, die de landelijke kaders naar eigen inzicht kunnen invullen op basis van lokaal beleid. Interbestuurlijk toezicht zou achterwege kunnen blijven en worden vervangen door landelijke afstemming, of een vorm van systeem- en kwaliteitstoezicht zoals die bestaat in het Toezicht Sociaal Domein. Het Noorse model van toezicht is een model dat tot voorbeeld kan strekken bij deze variant. Naast landelijke regels over structurele kwaliteitsaspecten zoals de beroepskracht-kind ratio en opleidingseisen, geldt in Noorwegen het National Framework Plan als breed kwaliteitskader dat lokaal kan worden ingevuld in combinatie met financiële randvoorwaarden. Toezicht wordt uitgeoefend door gemeenten, waarbij op onderdelen waarop speciale expertise nodig is, zoals financieel toezicht, het toezicht landelijk is belegd.

Principle-based regulation op basis van open normen is in alle vier de bovengenoemde stelsels mogelijk. Wet- en regelgeving verandert dan van gesloten in open normen, en de desbetreffende toezichthouder combineert principegestuurd kwaliteitstoezicht met systeemtoezicht en risicogestuurd locatietoezicht. In paragraaf 7.3 gaan we hier nader op in.

7.2.2 Voor- en nadelen van de stelselopties

We hebben voor- en nadelen van centraal en decentraal bestuur geïdentificeerd op grond van de literatuur, en hebben tevens respondenten bevraagd op de gewenste kenmerken van het toezicht die een toezichtstelsel mogelijk zou moeten maken. Op grond daarvan is een kader opgesteld om de verschillende opties te beoordelen.

Overzicht gewenste kenmerken toezicht

- Uniforme en effectieve kwaliteitsborging kinderopvang
- Uniformiteit van interpretatie van landelijke regels, rechtsgelijkheid
- Slagvaardigheid en probleemoplossend vermogen in de handhaving
- Mogelijkheid tot lokaal maatwerk en integraal lokaal toezicht
- Expertise-ontwikkeling over kinderopvang en toezichtmethodieken
- Reflectieve functie van toezicht: agendering en terugkoppeling naar regelgeving
- Centrale geschilbeslechting en klachtbehandeling

De vier stelselvarianten kunnen we nu tentatief beoordelen aan de hand van dit kader. We spreken van tentatief, omdat veel afhangt van de invulling, en er ook onzekerheden zijn. Ook hoeven niet alle criteria evenveel gewicht te hebben. Er zijn meerdere waarden in het geding waar tussen soms

enige spanning zit, zoals die tussen lokale integraliteit en landelijke uniformiteit. Het is met andere woorden geen absoluut beoordelingskader: afhankelijk van de voorkeuren, wordt aan bepaalde criteria meer gewicht gehecht.

Het belangrijkste voordeel van een **landelijke inspectie**, is dat gemakkelijker naar uniformiteit in de interpretatie van regelgeving kan worden gestreefd omdat in één organisatie coördinatie beter kan plaatsvinden dan tussen vele gemeenten. Ook kan in een centraal stelsel gemakkelijker expertise worden opgebouwd en gedeeld, zowel met betrekking tot de kinderopvang, als ten aanzien van moderne toezichtmodellen. Ook kunnen risico's centraal worden geanalyseerd, en klachten worden behandeld en geaggregeerd, en kunnen ontwikkelingen die in het toezicht worden gedetecteerd, gemakkelijk worden teruggekoppeld naar beleid. De positieve effecten van nabijheid, korte lijnen, kennis van de lokale situatie en aansluiting bij lokaal integraal beleid zijn in een stelsel met een landelijke inspectie lastiger te realiseren.

Aan de andere kant van het spectrum bevindt zich het **decentraal toezichtmodel met landelijke kaders**. Het belangrijkste voordeel van dit stelsel is dat lokaal maatwerk kan worden geleverd en integraal jeugdbeleid kan worden bevorderd. Toezicht en handhaving op lokaal niveau past ook goed bij de kinderopvangsector, waar veel kleine houders opereren die mogelijk een drempel zien om de dialoog aan te gaan met een landelijke inspectie. Dat blijkt ook uit onderzoek in andere sectoren. In een krappe arbeidsmarkt waar de vraag het aanbod ver overtreft, is het in stand houden en bevorderen van een voldoende en divers aanbod aan kinderopvang op lokaal niveau van groot belang, zeker gezien het feit dat de kinderopvang een bijzonder lokale markt is. Het past hierbij om de kinderopvang lokaal aan te sturen. Ook kan een decentraal stelsel in principe slagvaardig zijn in de handhaving, en kwaliteit stimuleren door nabijheid en lokale dialoog. Hier hangt veel af van de mate waarin gemeenten hiervoor capaciteit vrijmaken en bereid zijn handhavend op te treden.

Een decentraal stelsel waarin de verantwoordelijkheid voor toezicht en handhaving bij gemeenten en GGD-en is belegd, leidt per definitie tot minder uniformiteit in de interpretatie van regels. Coördinatie en afstemming kunnen hiervoor ten dele een oplossing bieden, maar het uitgangspunt blijft maatwerk en niet uniformiteit. Dit leidt tot de perceptie van veel (en ongewenste) verschillen bij landelijk (of bovengemeentelijk) opererende aanbieders. Omdat de kinderopvangmarkt heel lokaal is, is ook een lokaal gelijk speelveld van belang en zijn de voordelen van landelijk uniform beleid beperkter. Daarnaast is het plausibel dat landelijk (of bovengemeentelijk) opererende

aanbieders relatief veel baat hebben bij uniform beleid, omdat zij daarmee ook uniform kwaliteitsbeleid kunnen voeren en meer schaalvoordelen kunnen realiseren. Voor lokale spelers zijn de voordelen van uniform landelijk beleid minder duidelijk. Het is daarom denkbaar dat in een centraal stelsel de concurrentiepositie van lokale spelers ten opzichte van landelijke spelers wordt verzwakt, zoals ook is gebeurd in Noorwegen. Dit kan de diversiteit beperken en de al ingezette tendens van toenemende marktconcentratie versterken.

Expertise-opbouw, risicogestuurd toezicht en data-analyse zijn in een decentraal stelsel zeker mogelijk, maar afhankelijk van de prioritering door gemeenten. Leren en uitwisselen vraagt meer organisatie dan in een landelijke inspectie, en blijft een zekere mate van vrijblijvendheid houden.

Het huidige **decentraal toezichtmodel met landelijke sturing** probeert de voordelen van landelijke sturing te combineren met de voordelen van decentraal toezicht. Een goede balans tussen uniformiteit, en lokaal maatwerk, lijkt in het huidige stelsel echter nog niet gevonden, hoewel onderzoek nog moet uitwijzen in hoeverre lokale verschillen daadwerkelijk op (onwenselijke) ongelijkheid duiden. Er is behoefte aan meer expertise-opbouw via wetenschappelijke kennis, aan meer analyse van signalen en risico's; aan grotere slagvaardigheid in de handhaving om risico's te beperken; aan stimulerend toezicht ten aanzien van kwaliteitsontwikkeling en aan efficiëntie door data-analyse en slimme, risicogestuurde toezichtsmethoden. Veel van deze zaken zouden bij GGD GHOR Nederland, en in het interbestuurlijk toezicht kunnen worden ingevuld op de wijze waarop dit gebeurt binnen Toezicht Sociaal Domein. Geschilbeslechting door tweedelijns klachtbehandeling, zou ook belegd kunnen worden bij GGD GHOR Nederland of het interbestuurlijk toezicht, maar is nu via de bestuursrechtelijke bezwaar- en beroepsprocedure geregeld. Deze juridisering zit in de ogen van een aantal betrokkenen het leerproces in de weg.

De voor- en nadelen van deze vormen zijn niet absoluut. Ook een landelijke inspectie kan door regionale kantoren, door goede samenwerking met gemeenten, en door een goede zichtbaarheid voor (ook kleine) houders, de nabijheid realiseren. De praktijk van het WMO-toezicht laat bijvoorbeeld zien hoe een landelijke inspectie kan leren meer gebruik te maken van lokale kennis en informatie en het ophalen van signalen. Andersom kan in een decentraal stelsel door middel van coördinatie, afstemming, interbestuurlijk toezicht en landelijke expertisecentra, voor de nodige uniformiteit worden gezorgd. Uiteindelijk is de vraag wat de boventoon moet voeren: uniformiteit van het toezicht en centraal belegde expertise, of lokaal en integraal beleid. Dit zijn meerdere

legitieme waarden waartussen een zekere spanning bestaat. Als landelijke uniformiteit in de interpretatie van kwaliteitseisen een van de belangrijkste eisen is die aan het stelsel worden gesteld, is een decentraal stelsel niet de meest voor de hand liggende stelsel. Andersom kan grotere beleidsvrijheid voor gemeenten en een meer decentraal stelsel, niet goed worden gerealiseerd binnen de huidige wetgeving en landelijke kaders. Er is dan een mismatch tussen de regels, en de wijze van toezicht. In de volgende paragraaf over het normenstelsel gaan we hier nader op in.

Het lijkt daarom de moeite waard om de mogelijkheid van een gemengd toezichtstelsel verder te verkennen. Een (meer) **regionaal toezichtmodel**, waarbij de voordelen van decentraal toezicht worden gecombineerd met sterkere vormen van coördinatie is een mogelijkheid. Ook in andere vergelijkbare landen zien we dat de balans tussen centraal en decentraal toezicht wordt gezocht en dat hierbij mengvormen worden gevonden. Een beweging naar meer bovenlokaal of regionaal toezicht vanuit het huidige stelsel zou meer voordelen van een centraal stelsel realiseren waarbij de voordelen van decentraal toezicht in stand blijven.

Ook binnen het huidige stelsel kan nog veel worden gewonnen in de landelijke coördinatie en uniformering, en het versterken van de gemeentelijke rol. Het interbestuurlijk toezicht kan de ontwikkeling naar stimulerend toezicht, die al in gang is gezet, verder doorzetten. Een landelijk expertisecentrum kan de wetenschappelijke kennis over pedagogische kwaliteit en veiligheid in de kinderopvang bundelen en verbinden met de praktijk, in samenwerking met brancheverenigingen die beroepsnormen verder ontwikkelen. Coördinatie vanuit GGD GHOR Nederland (en VNG) kan worden versterkt, waarbij een sterkere wettelijke grondslag zou helpen en GGD-en moeten willen meebewegen. Hierbij kunnen ook zinvolle lessen worden geleerd uit andere sectoren en landen. Hierbij moet in aanmerking genomen worden dat de kosten van een transitie naar een ander stelsel in dit onderzoek niet zijn meegenomen. Onderstaande tabel vat de voor- en nadelen van de verschillende stelselopties, schematisch samen.

Tabel 6 Voor- en nadelen verschillende stelselopties

	Inspectie-model	Regionaal model met landelijke afstemming	Huidig model: decentraal met landelijke sturing	Decentraal stelsel binnen landelijke kaders
Uniforme en effectieve kwaliteitsborging	Goed mogelijk	Redelijk vanwege geringer aantal uitvoerders in	Mogelijk, tegen hoge coördinatiekosten	Beperkt

kinderopvang en uniformiteit van interpretatie van landelijke regels, rechtsgelijkheid*		toezicht en handhaving		
Slagvaardigheid en probleemoplossend vermogen in de handhaving	Relatief slagvaardig omdat toezicht en handhaving in één organisatie liggen. Probleemoplossend vermogen deels minder vanwege grotere afstand tot de praktijk; deels goed mogelijk vanwege onafhankelijkheid van toezicht t.o.v. lokale praktijk	Relatief slagvaardig omdat toezicht en handhaving in één organisatie liggen die toch redelijk nabij de lokale praktijk staat.	Relatief slagvaardig vanwege nabijheid van toezicht voor burgers en organisaties zodat signalen en problemen sneller kunnen worden gemeld en opgelost; risico van minder onafhankelijkheid door politieke sturing van handhaving	Goed mogelijk mits voldoende expertise
Mogelijkheid tot lokaal maatwerk en integraal lokaal toezicht	Lastiger realiseerbaar vanwege grotere afstand van inspectie tot lokale praktijk; vraagt veel afstemming van inspecteurs	Redelijk	Redelijk, maar in huidige praktijk te weinig ruimte ervaren voor gewenste verschillen en lokale prioriteiten	Goed mogelijk
Expertise-ontwikkeling over kinderopvang en toezicht-methodieken	Goed mogelijk	Redelijk goed mogelijk mits goede afstemming	Minder goed mogelijk; verspreid over veel verschillende actoren	Alleen lokaal mogelijk
Reflectieve functie van toezicht: agendering en terugkoppeling naar regelgeving	Goed mogelijk	Goed mogelijk	Redelijk, via coördinatie door GGD GHOR NL en VNG en door interbestuurlijk toezicht	Niet goed mogelijk

Centrale geschilbeslechting en klachtbehandeling	Goed mogelijk, landelijk onafhankelijk loket	Goed mogelijk, bovenregionaal loket	Wordt als beperkt mogelijk ervaren	Geen centrale instantie; niet mogelijk
---	--	-------------------------------------	------------------------------------	--

* kenmerken samengevoegd

7.3 PRINCIPLE-BASED REGULATION

De tweede onderzoeksvraag betreft de randvoorwaarden voor effectieve principle-based regulation in de kinderopvang. Aan de hand van deze randvoorwaarden kan worden gezien in hoeverre de invoering van principle-based regulation in de kinderopvang verantwoord is. Principle-based regulation is kwaliteitstoezicht op de naleving van open normen of principes, waarin doelen of gewenste maatschappelijke uitkomsten staan verwoord. De invulling van wat 'veilig' of 'verantwoord' is, wordt aan de gereguleerde organisaties gelaten, waarbij toezicht en handhaving nadere kaders kunnen stellen, een stimulerende rol kunnen spelen, en handhavend kunnen optreden als de ondergrens wordt bereikt. Principle-based regulation heeft als groot voordeel dat het ruimte biedt voor de eigen verantwoordelijkheid en expertise van onder toezicht gestelde organisaties, en daarmee flexibiliteit om in te spelen op de situatie en te innoveren. Ook kan het toezicht bijdragen aan de interne kwaliteitszorg doordat het een verband legt met kwaliteitszorgsystemen van onder toezicht gestelde organisaties. Bij principle-based regulation komt de definitie van toegestaan en verantwoord gedrag tot stand in dialoog tussen de toezichthouder en de sector. Nadeel hiervan is dat er minder duidelijkheid en rechtszekerheid bestaat en dat de handhaving minder voorspelbaar is voor onder toezicht gestelde organisaties.

Principle-based regulation kan effectief zijn als aan een aantal randvoorwaarden wordt voldaan op het niveau van de sector en van het toezicht.

Randvoorwaarden voor effectieve principle-based regulation o.b.v. literatuuronderzoek
1. Motivatie en competentie binnen organisaties om kwaliteit en veiligheid te monitoren, verbeteren en waarborgen, waaronder ook financiële armslag om hierin te investeren
2. Branche-brede professionele normen, en controle hierop vanuit de sector, bv. door middel van certificering of visitaties
3. Afnemers of cliënten die kwaliteit kunnen onderscheiden en hierop hun keuzes baseren zodat kwalitatief goede dienstverlening concurrentievoordeel oplevert

- | | |
|----|--|
| 4. | Vertrouwen tussen sector en toezichthouder dat stimulerend en lerend toezicht mogelijk maakt |
| 5. | Competente, gezaghebbende toezichthouder met toezichtstijl passend bij open normen |
| 6. | Toezicht houdt voldoende zicht op specifieke risico's en kan hierop ingrijpen |

Uit ons onderzoek is gebleken dat in de sector kinderopvang als geheel op dit moment niet wordt voldaan aan deze randvoorwaarden. Er zijn in de huidige markt te veel prikkels om de ondergrens op te zoeken, de sector is te divers en gefragmenteerd om centrale kwaliteitsborging goed te kunnen organiseren en er is te grote variatie in deskundigheid en competentie van houders. Ten aanzien van normen die te maken hebben met de inzet van (schaars) personeel is er behoefte aan duidelijke normen die goed handhaafbaar zijn, omdat de ervaring leert dat de naleving hiervan snel onder druk komt te staan in een situatie van personeelsschaarste. Open normen zijn in deze situatie minder geschikt – dat blijkt ook uit de situatie in Noorwegen, waar gemeenten ervaren dat het moeilijk is om vast te stellen of aanbieders in strijd handelen met de vrij algemeen geformuleerde kaders in het National Framework Plan. De vergelijkende landenstudie bevestigt dat in een sector met een welfare mix zonder publiek aanbod en een groot deel for-profit aanbod, een meer regelgeleid stelsel passend is. Ook in het Noorse stelsel met open normen, zijn kwaliteitsregels en financieel toezicht aangescherpt naarmate er meer commercieel aanbod kwam.

Deze conclusie verschilt van het eerder door AEF/SEO (2022) uitgevoerde onderzoek. De nadelen van gesloten normen komen prominent naar voren uit het AEF-onderzoek, maar de voordelen – handhaafbaarheid, voorspelbaarheid en zekerheid – worden hier niet in genoemd. In ons onderzoek bleek dat respondenten op een aantal onderwerpen veel waarde hechten aan duidelijke normen die strikt kunnen worden gehandhaafd, en de voordelen van gesloten normen vaker werden benoemd. Inherent aan gesloten normen is dat ze ook een grote mate van rigiditeit kennen en soms moeilijk passen bij specifieke situaties. Dat leidt tot een zekere mate van formalisme, en kan ook uitnodigen tot het stellen van weer aanvullende regels, wat de duidelijkheid niet altijd ten goede komt. Voor veel respondenten wegen de voordelen van handhaafbaarheid op dit moment op tegen deze nadelen. Ook in vergelijkbare stelsels zoals Quebec en het Verenigd Koninkrijk gelden gedetailleerde regels die rigoureuus geïnspecteerd worden. In Noorwegen is het kwaliteitskader minder gedetailleerd, maar daar gelden hoge opleidingseisen aan beroepskrachten en een hoge beroepskracht-kind ratio. Ook in deze landen wordt de discussie gevoerd over het meest effectieve stelsel van toezicht.

Wel kan op verschillende manieren tegemoet worden gekomen aan de behoefte aan meer flexibiliteit en maatwerk in toezicht en handhaving om een formalistische werkwijze te voorkomen. De praktijken die zich in verschillende andere toezichtdomeinen hebben ontwikkeld, kunnen hierbij tot lering strekken. In de eerste plaats kan dit door op onderdelen van de wet ervaring op te doen met meer open normen. Net als in het onderwijstoezicht, kan duidelijker onderscheid worden gemaakt tussen het waarborgen van wettelijke minimumeisen en het stimuleren van overige kwaliteitsaspecten. Pedagogische kwaliteit en veiligheid lijken onderwerpen die zich goed lenen voor (meer) open normen waarbij de invulling aan de sector en locatiehouder kan worden gelaten. Binnen de sector zijn beroepsnormen ontwikkeld, al is hierin nog veel groei mogelijk waarbij ook vanuit de sector zelf professionele kwaliteitsborging wordt georganiseerd om de naleving van beroepsnormen te verbeteren. Het past bij principle-based regulation dat ook het toezicht hierbij guidance geeft. De Noorse praktijk laat zien dat de centrale overheid hierin een stimulerende rol kan spelen door te investeren in kwaliteit boven de wettelijke normen, expertise ter beschikking te stellen, tools voor zelfevaluatie aan te bieden, en door ouders een prominentere rol te geven in het toezicht met een online survey. Uit de landenstudie blijkt overigens dat Nederland een van de landen is waarin beperkt eisen worden gesteld aan de educatieve aspecten van kinderopvang – in andere landen bestaat er een curriculum (raamwerk) of gelden er meer expliciete ontwikkelingsdoelen.

In het toezicht kan ook binnen de huidige kaders nog flexibeler worden opgetreden en ruimte worden gezocht om beter in te spelen op bijzondere of lokale omstandigheden. De recente flexibilisering van het toezicht; het herstelaanbod en de werkwijze verzachtende omstandigheden en de mogelijkheid voor gemeenten om beredeneerd niet te handhaven, zijn positieve ontwikkelingen waarmee verdere ervaring kan worden opgedaan. Mogelijk kan een stap verder worden gezet door bij bijzondere vormen van kinderopvang, bepaalde normen onderbouwd buiten toepassing te verklaren als dit niet ten koste gaat van kwaliteit. Een verschil met principle-based regulation, is echter dat in de huidige wetgeving bij een overtreding onder omstandigheden beredeneerd niet kan worden gehandhaafd, terwijl bij principle-based regulation de (gevarieerde) praktijk wordt getoetst aan globale kwaliteitskaders in de wet.

Zoals gezegd is binnen de sector sprake van een grote variëteit in typen houders, waarbij ook positieve uitschieters zijn met houders die professioneel aan kwaliteitsontwikkeling doen. Voor deze voorhoede knelt het huidige wettelijk kader en zij kunnen meer verantwoordelijkheid aan om

verantwoorde praktijken te ontwikkelen. Binnen de sector zou onderscheid gemaakt kunnen worden tussen houders die het 'gesloten' normenkader toepassen, en houders die hier, onder voorwaarden, beredeneerd van af kunnen wijken in praktijken die beter zijn dan de wettelijke norm. Een 'pas toe of leg uit' benadering, waarbij de GGD vooraf alternatieve werkwijzen goedkeurt, zou een gedoogpraktijk voorkomen. Een dergelijke positie zou beschikbaar kunnen zijn voor houders die een convenant tekenen of een keurmerk verdienen, waarbij ook sprake is van private controle. Bij hen kan bestuursgericht systeemtoezicht worden toegepast dat zich meer richt op de eigen kwaliteitsborging, zoals ook de Inspectie van het Onderwijs toepast. Met andere woorden, hoewel open normen niet voor de gehele sector passend zijn, is meer differentiatie tussen categorieën houders mogelijk en kunnen de voordelen van open normen worden benut door houders die hiertoe bewezen in staat zijn.

Ook in de uitvoering van het toezicht zijn aanpassingen mogelijk om meer ruimte te scheppen voor risicogestuurd en verdiepend toezicht, door toezicht op houderniveau mogelijk te maken. De naleving van administratieve eisen zoals de aanwezigheid van een VOG, kan digitaal en administratief worden gecontroleerd, zodat er tijdens locatiebezoeken meer tijd is voor dialoog en stimulerend toezicht. Het fysieke toezicht kan dan meer risicogericht worden, waarbij niet alle locaties elk jaar integraal gecontroleerd worden. Dat maakt ruimte vrij voor thematisch en verdiepend toezicht, en frequentere inspecties op locaties waarbij de risico's groter zijn.

7.3.1 Principle-based regulation en toezichtstelsels

Met de conclusie dat het zonder meer invoeren van principle-based regulation, zoals dat in de literatuur wordt omschreven, binnen de kinderopvangsector als geheel niet verantwoord is, vervalt in wezen ook de derde onderzoeksvraag binnen welk toezichtstelsel dit zou kunnen gebeuren, en welke effecten hiervan kunnen worden verwacht. Toch betekent dat niet dat principle-based regulation, of open normen, moeten worden afgeschreven. Zoals al is opgemerkt is al een ontwikkeling in gang gezet, die kan worden doorgezet. Er is geen vast recept voor principle-based regulation. Het uitgangspunt is dat de verantwoordelijkheid voor naleving en kwaliteitsontwikkeling door de sector wordt genomen waarbij toezicht een stimulerende en regisserende rol heeft. Zoals ook bij de andere sectoren duidelijk werd, is hier sprake van een leerproces waarin toezicht en sector gezamenlijk groeien. Uit het systeemtoezicht van de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd kan worden geleerd dat het ontwikkelen van een nieuw toezichtinstrument in samenwerking met

betrokken instellingen en experts, een leerproces kan zijn waar zowel de toezichthouder als de onder toezicht gestelde instellingen van profiteren.

Principle-based regulation kan zowel binnen een centraal als decentraal stelsel worden gerealiseerd. In beide gevallen is het resultaat een grote mate van variëteit. In een centraal stelsel kan de dialoog over kwaliteit en wenselijke invulling van open normen, landelijk worden gevoerd. Dit past bij een sector met een aantal grote spelers waarin toezichthouder en sector gezamenlijk de kwaliteitsnormen in een sector kunnen ontwikkelen. In een decentraal stelsel, zal principle-based regulation een sterk lokale invulling krijgen, en vindt de dialoog voornamelijk op lokaal niveau plaats. Dit vraagt heel veel van de competenties van lokale toezichthouders, en een aanzienlijke investering in opleiding, capaciteit en coördinatietijd om op basis van casuïstiek gezamenlijk moresprudentie te ontwikkelen, die ook standhoudt als het wordt betwist. Regionale samenwerking, waarin toezichtexpertise kan worden ontwikkeld en geconcentreerd, zou hier een mooie middenweg kunnen zijn. Gezien de huidige veldkenmerken kan wel worden gesteld dat een stelsel van verdergaande decentralisatie dan het huidige stelsel, met open normen zonder landelijke sturing, een stelsel is dat risico's met zich meebrengt voor de naleving. Bij de houders die de zaken stevast goed op orde hebben en die ook werken aan een professionele kwaliteitscultuur kan de GGD wel overwegen om nalevingsafspraken te maken met behulp van convenanten, zoals bij de Arbeidsinspectie, ILT en Belastingdienst.

7.4 CONCLUSIE

De hoofdvraag van dit onderzoek luidde: *welk stelsel voor toezicht en handhaving kan het meest effectief een oplossing bieden voor de gesignaleerde knelpunten in het stelsel van kwaliteitsborging van kinderopvang en maakt het mogelijk om principle-based regulation en bijbehorend toezicht goed in te voeren?*

In een volwassen stelsel van toezicht en handhaving wordt de balans gezocht tussen landelijke uniformiteit en lokaal maatwerk en eigen verantwoordelijkheid van de sector. Deze balans kan in verschillende stelsels worden gerealiseerd: een stelsel met een landelijke inspectie, een stelsel met een regionaal toezichtorgaan en in het huidige, decentrale stelsel met landelijke sturing. Elk stelsel heeft aspecten die gemakkelijker te realiseren zijn en aspecten waarbij meer inspanning en aandacht nodig is. Er is in de sector op dit moment veel aandacht voor ongewenste verschillen. De vraag moet wel worden gesteld of het gelijke gevallen betreft, of dat er lokaal andere invullingen bestaan die passen bij lokale contexten en behoeften. Een hogere acceptatiegraad van verschillen

die er in het toezicht nu eenmaal altijd zullen zijn, zou de sector wat lucht geven. De indruk bestaat dat het gelijkheidsstreven de discussie nogal domineert, terwijl er wellicht andere kwaliteitsaspecten zijn waarop gezamenlijke expertise-opbouw het publieke belang beter dient. Voor principle-based regulation op basis van open normen is de sector op dit moment nog niet klaar. Wel zien we verschillende mogelijkheden om het huidige stelsel van regulering en toezicht verder te flexibiliseren en de voordelen van open normen te benutten waar dat verantwoord is. Kinderopvang is, zo blijkt ook uit het onderzoek in Noorwegen, Quebec en het VK, een domein dat sterk gereguleerd is, zeker op de beroepskracht-kind ratio en opleidingseisen. Er kan meer aan de sector worden overgelaten naarmate een groter deel van de beroepskrachten een hoge mate van professionaliteit heeft.

De vergelijkende studies laten zien dat het wettelijk kader en stelsel van belang is, maar dat binnen elk stelsel een continu proces van kalibreren en doorontwikkelen van de toezichtaanpak noodzakelijk is. Kinderopvang blijft een domein waarin een sterke noodzaak is tot reguleren. Binnen dat uitgangspunt kan op verschillende manieren de balans tussen uniformiteit en flexibiliteit verder worden gezocht.

Geraadpleegde literatuur

AEF (2019). *Samenwerken in het toezicht op de kinderopvang*. AEF.

AEF/SEO (2022). *Effectonderzoek toezicht en handhaving kinderopvang*. In opdracht van het ministerie van SZW.

Allers, M. (2016). Decentralisatie en schaalvergroting van het openbaar bestuur. *TPedigitaal*, 10(2), 149-162.

Allers, M., & Elhorst, J. P. (2005). Tax mimicking and yardstick competition among local governments in the Netherlands. *International Tax and Public Finance*, 12(4), 493–513. <https://doi.org/10.1007/s10797-005-1500-x>

Baldwin, R., Cave, M., & Lodge, M. (2011). *Understanding regulation: Theory, Strategy, and Practice*. Oxford University Press.

Bassok, D., Markowitz, A. J., Player, D., & Zagardo, M. (2017). Do parents know “high quality” preschool when they see it. *Education Policy Works Working Papers Series*.

Black, J. (2010). The Rise, Fall, and Fate of Principles-Based Regulation. LSE Law, Society and Economy Working Papers 17/2010, <http://ssrn.com/abstract=1712862>.

Black, J., Hopper, M. & Band, C. (2007). Making a success of Principles-based regulation, *Law and Financial Markets Review*, 1:3, 191-206.

Blau, D. (2001). *Child care problem: An economic analysis*. Russell Sage Foundation.

Blau, D., & Currie, J. (2006). Pre-school, day care, and after-school care: who's minding the kids? *Handbook of the Economics of Education* 2, 1163–1278.

Boessenkool, K., & Robson, J. (2021). Aggressive Incrementalism: Strengthening the Foundations of Canada's Approach to Childcare. *CD Howe Institute Commentary*, 595.

Bokhorst, A.M. en J.G. van Erp (2017). 'Van transparantie naar responsiviteit. Ontwikkeling van de omgevingsgerichtheid van toezichthouders' Utrecht: Verkenning iov de Inspectieraad. www.rijksinspecties.nl/actueel/nieuws/2017/12/21/presentatie-rapport-van-transparantie-naar-responsiviteit

Bokhorst, M., M. Oude Vrielink, M. van Genugten, T. Schillemans (2018) Redactioneel artikel 'Van toezicht op kwaliteit naar toezicht op bestuur. Ontwikkeling van bestuursgericht toezicht in de semipublieke sectoren' *Bestuurskunde*, nr. 4.

Boogers, M., & Reussing, R. (2019). Decentralisatie, schaalvergroting en lokale democratie. *Bestuurswetenschappen*, 73(2), 22–46. <https://doi.org/10.5553/bw/016571942019073002003>

Boogers, M. J. G. J. A., Schaap, L., Karsten, N., & van den Munckhof, E. D. (2008). *Decentralisatie als opgave: Een evaluatie van het decentralisatiebeleid van de Rijksoverheid (1993-2008)*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Borge, L., Brueckner, J. K., & Rattsø, J. (2014). Partial fiscal decentralization and demand responsiveness of the local public sector: Theory and evidence from Norway. *Journal of Urban Economics*, 80, 153–163. <https://doi.org/10.1016/j.jue.2014.01.003>

- Bourne, R., & Shackleton, J. R. (2017). Getting the State out of Pre-School & Childcare: Ending the Nanny-ing of UK Parents. *Institute of Economic Affairs Discussion Paper*, (81).
- Bradbury, J. (2018, 28 August). Staff qualifications in nurseries and pre-schools: do they make a difference to outcomes? Accessed on 2 November, from <https://educationinspection.blog.gov.uk/2018/08/28/staff-qualifications-in-nurseries-and-pre-schools-do-they-make-a-difference-to-outcomes/>
- Chandler, V., & Dilmaghani, M. (2023). Competition and childcare quality: Evidence from Quebec. *Journal of Social Policy*, 1-26.
- Cleveland, G., & Krashinsky, M. (2009). The nonprofit advantage: Producing quality in thick and thin child care markets. *Journal of Policy Analysis and Management*, 28(3), 440-462.
- De Bree M. en A. Stoopendaal. (2020). De- and Recoupling and Public Regulation. *Organization Studies* Vol. 41(5) 599– 620
- De Vries, F. (2013). Hoe kan principles-based regelgeving bijdragen aan goedtoezicht? *Tijdschrift voor Compliance*, 2013(4), 344-352.
- De Vries, F. (2017). De complexe verhouding tussen transparantie en vertrouwen in toezicht. *MAB*, 91(1/2), 42-51. <https://doi.org/10.5117/mab.91.24019>
- Doherty, G., Friendly, M., & Beach, J. (2003). *OECD thematic review of early childhood education and care: Canadian background report*. Her Majesty the Queen in Right of Canada.
- Drange, N., & Havnes, T. (2019). Early childcare and cognitive development: Evidence from an assignment lottery. *Journal of Labor Economics*, 37(2), 581-620.
- Duchateau, M., & Tollenaar, A. (2018). *Vertrouwen in de lokale rechtsstaat: decentralisatie als governance-vraagstuk*. Boom Juridische uitgevers.
- Educational Childcare Act. (1997). Retrieved from <https://www.legisquebec.gouv.qc.ca/en/document/cs/S-4.1.1>
- Educational Childcare Regulation. (1997). Retrieved from <https://www.legisquebec.gouv.qc.ca/en/document/cr/s-4.1.1,%20r.%202>
- Edzes, A. J. E. (2010). *Werk en bijstand: arbeidsmarktstrategieën van gemeenten*.
- Ehren, M. (2006). Toezicht en schoolverbetering, Delft: Eburon.
- Elzinga, D. J. (2021). *Naar nieuwe vormen van decentraal bestuur: Bouwstenen voor verbeterde interbestuurlijke betrekkingen en voor een effectief beleidskader decentraal bestuur*.
- Faguet, J. (2004). Does decentralization increase government responsiveness to local needs? *Journal of Public Economics*, 88(3-4), 867-893. [https://doi.org/10.1016/s0047-2727\(02\)00185-8](https://doi.org/10.1016/s0047-2727(02)00185-8)
- Fleurke, F., Hulst, R., & De Vries, P. (2021). *Effecten van decentralisatie: Een analyse van zestien bestuurlijke stelsels*. Boom bestuurskunde Den Haag.
- Fortin, P. (2018). Québec's childcare program at 20. *Inroads: The Canadian Journal of Opinion*, 42, 52-64.
- Grit, K., & Pot, M. (2023). Onzekerheid over verantwoordelijkheden. *Tijdschrift voor toezicht*, 14(3-4), 90-97. <https://doi.org/10.5553/tvt/187987052023014003002>
- Groenendijk, N. S. (2013). Voor- en nadelen van decentralisaties. *Regelmaat*, 28(5), 273-282.

- Hanemaayer, D., van den Berg, Y., Papa, O., Nieuwe Weme, G. & Hoogland, J. (2021). *Empirische verkenning organiek beleidskader*. B&A Den Haag.
- Haugset, A. S., & Finne, H. (2024). Governing early childhood education and care quality development among diverse private ECEC providers in Norway. *Education Inquiry*, 15(1), 85-103.
- Havnes, T., & Mogstad, M. (2011). No child left behind: Subsidized child care and children's long run outcomes. *American Economic Journal: Economic Policy*, 3(2), 97-129.
- Heringa, A. W. (2020). *Staatsrecht begrepen*. Boom Juridische Uitgevers.
- Honingh, M., Ehren, M., Montfort, C. van (2020). Effectstudie van het vernieuwd onderwijstoezicht. Iov NRO. Nijmegen: Radboud Universiteit.
- Honingh, M., M. van Genugten, V. de Gooyert & R. Blom (2022). What is the impact of a principle-based inspection approach?, *School Effectiveness and School Improvement*, 33:2, 236-259,
- Honingh M. & Helderma J. (2010). Voor wie of wat is systeemtoezicht zinvol? *Tijdschrift voor Toezicht* (1) 2.
- Inspectie van het Onderwijs (2016). Toezichtarrangementen basisonderwijs per school op 1 september 2016. Geraadpleegd via www.onderwijsinspectie.nl/documenten/publicaties/2016/11/09/toezichtarrangementen-basisonderwijs-1-september-2016
- Inspectie van het Onderwijs (2018). *Onderwijsverslag 2016/2017*. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
- Inspectie van het Onderwijs (2021). *Jaarverslag 2021*. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Inspectie van het Onderwijs (2023a). *Landelijk rapport gemeentelijk toezicht kinderopvang 2022*. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Inspectie van het Onderwijs (2023b). *Verzachtende omstandigheden bij tekortkomingen door personeelstekort in de kinderopvang*. Geraadpleegd via [Tussenrapportage_WVO_def \(overheid.nl\)](https://tussenrapportage.wvo.def.overheid.nl)
- Inspectie van het Onderwijs (2023c). *Staat van het onderwijs 2023*. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
- IO Research (2023). *Eindrapport Handhavingsconvenanten als nalevingsinstrument*, Iov PBL. Geraadpleegd via www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/IO_Research_Eindrapport_Handhavingsconvenanten_als_nalevingsinstrument.pdf
- Japel, C., Tremblay, R., & Cote, S. (2005). Quality counts! Assessing the quality of day care services based on the Quebec longitudinal study of child development. *IRPP Choices*, 11(5), 342.
- Kamerbrief (2023, 4 april). *Kinderopvang*. Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Kamerbrief *Verbetertraject Gastouderopvang* (2023, 31 mei). Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Kottelenberg, M. J., & Lehrer, S. F. (2018). Does Quebec's subsidized childcare policy give boys and girls an equal start? *Canadian Journal of Economics/Revue canadienne d'économique*, 51(2), 627-659.
- Mackor, A.R. (2008). 'Prestatienormen: over prestatie meting (in opdracht) van de overheid', in P.C. Westerman en A.R. Mackor (red.) *Vormen van (de?) regulering*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Madura (2021, april). *Rapport evaluatie thematisch toezicht beschermd wonen*.

- Melhuish, E. & Gardiner, J. (2017). Study of Early Education and Development (SEED): Study of Quality of Early Years Provision in England. DFE-RR706. London: DfE.
- Ministère de la Famille. (2019). *Politique d'inspection*. Retrieved from <https://www.mfa.gouv.qc.ca/en/services-de-garde/legal-illegal-reconnu/services-garde-reconnus/Pages/politique-inspection.aspx>
- Muller, E., F. de Vries en H. Winter red. (2023). *Toezicht. Inspecties en autoriteiten in Nederland*. Deventer: Wolters Kluwer.
- Nederlandse Arbeidsinspectie (2022). Meerjarenplan 2023-2026, geraadpleegd via www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/11/25/bijlage-1-nl-arbeidsinspectie-meerjarenplan-2023-2026
- Nederlandse Arbeidsinspectie (2022). Aanbieding Meerjarenplan 2023-2026 en Jaarplan 2023 Nederlandse Arbeidsinspectie. Geraadpleegd via www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/11/25/aanbiedingsbrief-meerjarenplan-2023-2026-en-jaarplan-2023-nederlandse-arbeidsinspectie
- Noors Directoraat voor Onderwijs en Opleiding (2023). The Norwegian Education Mirror 2022. <https://www.udir.no/in-english/the-education-mirror-2022/>
- Noors Ministerie van Onderwijs (2023). Høringsnotat Forslag til endringer i barnehageloven med forskrifter (Styring og finansiering av barnehagesektoren). ("Voorstel tot wijziging van de Kleuterwet met regelgeving) (Beheer en financiering van de kleutersector)", 1 november 2023.
- Ofsted (2022). *The Annual Report of His Majesty's Chief Inspector of Education, Children's Services and Skills 2021/22*.
- Onderwijsraad (2022). Essentie van extern toezicht. Geraadpleegd via www.onderwijsraad.nl/actueel/nieuws/2022/07/07/fd-7-juli-extern-toezicht; www.onderwijsraad.nl/publicaties/adviezen/2022/03/23/essentie-van-extern-toezicht
- Prentice, S. (2007). Less access, worse quality: New evidence about poor children and regulated childcare in Canada. *Journal of Children and Poverty*, 13(1), 57-73.
- Pro Facto (2016). Toezicht en Handhaving door Gemeenten. Groningen 2016.
- Raad voor het Openbaar Bestuur (2019). Beleidsvrijheid geduid. Beleidsvrijheid bij decentraletaken: een nadere uitwerking ten behoeve van de vormgeving van de financiële verhoudingen.
- Roberts, F., Mathers, S., Joshi, H., Sylva, K., & Jones, E. (2010). Childcare in the pre-school years. In *Children of the 21st century*. 131-152. Policy Press.
- Stoopendaal A., M. de Bree, F. Keuter en P. Robben (2014). Systeemtoezicht in de Nederlandse gezondheidszorg. Een experimentele innovatie van toezicht. *Tijdschrift voor Toezicht* 2014 (5) 2
- Sylva, K., E. Melhuish, P. Sammons, I. Siraj-Blatchford, and B. Taggart (2004). The Effective Provision of Preschool Education Project (EPPE): Final Report. London: Institute of Education.
- Timmer, W.W. (2012). Het doel wel gesteld. Een praktijkonderzoek naar de toepassing van doelregelgeving. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Trappenburg M. en M. Schifflers (2012). How to Escape the Vicious Circle: The Challenges of the Risk Regulation Reflex, *European Journal of Risk Regulation*, 2012, Vol. 3, nr. 3, pp. 283-291

Trættemberg, H. S., Sivesind, K. H., Paananen, M., & Hrafnisdóttir, S. (2021). Private Early Childhood Education and Care (ECEC) in the Nordic Countries: Development and governance of the welfare mix. *Rapport-Institutt for samfunnsforskning*.

Kenniscentrum voor beleid en Regelgeving (z.d.). Toezicht op gedecentraliseerde Taken. <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas/3-wat-zijn-opties-om-het-doel-te-realiseren/31-beleidsinstrumenten/organisatie/decentralisatie/toezicht-op-gedecentraliseerde-taken>

Van de Kuilen, L., Leseman, P., & De Wolf, I. (2023). Influence of local ECEC policy on the quality of ECEC centers in the Netherlands. *Early Childhood Research Quarterly*, 63, 240–248.

Van der Woude, W. (z.j.). *Inrichting, samenstelling, bevoegdheid decentrale besturen*. Nederland Rechtsstaat. Geraadpleegd via <https://www.nederlandrechtsstaat.nl/grondwet/inleiding-hoofdstuk-7-decentralisatie/artikel-132-inrichting-samenstelling-bevoegdheid-decentrale-besturen/>

Vonk, G. J. (2015). Kwetsbare verzorgingsstaat. *Nederlands Juristenblad*, 913.

Waal, M. de en. M. Bokhorst (2023). Relatie extern toezicht met raden van bestuur en toezicht.

Westerman, P. C. (2008). 'Normering via doelstelling: zorgplichten', in: P.C. Westerman en A.R. Mackor red. (2008). *Vormen van (de?)regulering*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Windholz, E. (2022). Implementing regulatory policy. In Routledge eBooks (pp. 316–331). <https://doi.org/10.4324/9781003163954-31>

Zachrisson, H. D., Dearing, E., Borgen, N. T., Sandsør, A. M. J., & Karoly, L. A. (2023). Universal early childhood education and care for toddlers and achievement outcomes in middle childhood. *Journal of Research on Educational Effectiveness*, 1-29.

Bijlage I

Overzicht organisaties respondenten

- Belangenvereniging Ouders in de Kinderopvang (BOink)
- Brancheorganisatie Kinderopvang (BK)
- Branchevereniging Maatschappelijke Kinderopvang (BMK)
- Branchevereniging Ondernemers kinderopvang (BVOK)
- Gemeente Aalten
- Gemeente Amsterdam
- Gemeente Den Haag
- Gemeente Hengelo
- Gemeente Rotterdam
- GGD Amsterdam
- GGD Brabant-Zuidoost
- GGD Dienst Gezondheid & Jeugd Zuid-Holland Zuid
- GGD Fryslân
- GGD Gelderland-Midden
- GGD GHOR
- GGD Gooi en Vechtstreek
- GGD Rotterdam-Rijnmond
- GGD Zeeland
- Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ)
- Inspectie van het Onderwijs
- Ministerie SZW
- Nederlandse Arbeidsinspectie
- Pedagogisch Professionals in de kinderopvang (PPink)
- Stichting Nysa
- Toezicht Sociaal Domein (TSD)
- Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG)
- Vereniging Voor Werkende Ouders (VWO)

Experts:

- Prof. dr. M. Boogers, hoogleraar Democratie en Transitie, departement Bestuurs- en Organisatiewetenschap, Universiteit Utrecht
- Prof. dr. P. Leseman, hoogleraar orthopedagogiek, afdeling Educatie en Pedagogiek, Universiteit Utrecht
- D. Schelfhout, adviseur, AEF

Bijlage II

Topiclijst interviews

Universiteit Utrecht – Departement Bestuurs- en Organiseringswetenschap (USBO)

Oktober 2023

Dank dat u bereid bent met ons te spreken in het kader van onderzoek naar het toezicht op de kinderopvang. Doel van het onderzoek is het in kaart brengen van mogelijke toezichtstelsels voor de kinderopvang en hun voor- en nadelen. In de eerste plaats gaat het om de gewenste mate van centralisatie en decentralisatie van het toezicht, of combinaties hiervan. In de tweede plaats gaat het om de wenselijkheid van principle-based regulation en de randvoorwaarden daarvoor. Hierbij moet er vooral aandacht zijn voor noodzakelijke checks and balances, de kwaliteit van het interne toezicht en de relatie met extern toezicht, de vereiste competenties van de toezichthouder en de overige omstandigheden waaronder het verantwoord is om principle-based regulation in te voeren.

Met uw deelname aan dit gesprek bevestigt u dat u akkoord bent met deelname aan dit onderzoek. In het rapport wordt een overzicht opgenomen van organisaties waarmee is gesproken. Er worden geen namen van respondenten vermeld en u zult niet worden geciteerd.

Hieronder treft u een overzicht aan van onderwerpen die aan de orde kunnen komen. Niet elk onderwerp zal in elk gesprek worden behandeld. Vanzelfsprekend is er ook ruimte voor uw eigen suggesties.

Inleiding

- Wat is voor u het ideale stelsel van regulering en toezicht? Hoe is in dit stelsel de verhouding tussen centraal, en decentraal toezicht? In hoeverre moet er sprake zijn van principle-based regulation (open kwaliteitsnormen ofwel doelvoorschriften).
- Wat zijn de belangrijkste knelpunten waarop een stelsel van toezicht een antwoord moet vinden?

Gesprekspunten centraal vs. decentraal toezichtstelsel

- Relatie tussen toezicht en lokaal kinderopvangbeleid
- Gevolgen van lokale interpretatieverschillen tussen GGD's – behoefte aan meer uniformiteit vs. behoefte aan maatwerk
- Behoefte aan landelijke regie op kwaliteit vs. behoefte aan flexibiliteit
- Ervaringen met flexibilisering en beleid t.a.v. verzachtende omstandigheden
- Voor- en nadelen van inspectie en handhaving in één hand
- Positie en zeggenschap van lokale houders in een landelijk ingericht stelsel
- Doel, inrichting en meerwaarde van het interbestuurlijk toezicht t.o.v. gemeentelijk toezicht
- Ervaringen met wettelijk kader t.a.v. vaststelling overtredingen, handhaving, en openbaarmaking inspectierapporten

Gesprekspunten principle-based regulation

- Kwaliteitsborging en kwaliteitsontwikkeling binnen de sector – onderwerpen en deelsectoren waarop dit beter/minder goed ontwikkeld is
- Rol ouders en andere stakeholders in kwaliteitsborging
- Dynamiek van (lokale) kinderopvangmarkt: concurrentie, kwaliteit en risico binnen de sector
- Mogelijkheid en wenselijkheid van differentiatie van toezicht binnen de sector (naar onderwerp of type aanbieder)
- Ruimte binnen het huidig wettelijk kader om flexibeler te opereren
- Ervaringen met 'opener' normen t.a.v. veiligheid en gezondheid, en pedagogische kwaliteit
- Mogelijkheid risicogestuurd toezicht binnen het huidige wettelijk kader
- Competenties GGD-inspecteurs in relatie tot handhaving open kwaliteitsnormen

Tot slot

- Evt. Overige relevante zaken

Bijlage III

Samenstelling klankbordgroep

- N. Brusse, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
- M. Eenshuistra, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
- S. van den Hoek, Vereniging Nederlandse Gemeenten
- M. Paulussen – Hogeboom, Inspectie van het Onderwijs
- H. Warga, Inspectie van het Onderwijs
- C. Verspeek, GGD GHOR
- M. Gemmeke, GGD GHOR