



TER BESLISSING

Directie

Datum

Onze referentie
2024-

Opgesteld door

Bijlage(n)

1

Aan

Staatssecretaris van Participatie en Integratie

nota

Kamerbrief onderzoek toezicht en handhaving
kinderopvang

Aanleiding

In opdracht van uw voorganger is onderzoek gedaan naar verschillen in de uitvoering van toezicht en handhaving in de kinderopvangsector. Dit onderzoek is nu afgerond. Uw voorganger heeft toegezegd dit onderzoek naar de Kamer te sturen. In bijgevoegde Kamerbrief word het onderzoek aangeboden. De concept-Kamerbrief gaat kort in op de belangrijkste bevindingen. Daarnaast geeft u aan, zoals ook eerder toegezegd door uw voorganger, dat u eind dit jaar komt met een visie op toezicht en handhaving.

Geadviseerd besluit

- Bent u akkoord met de opzet van de Kamerbrief waarin het onderzoek wordt aangeboden zonder beleidsreactie?
- Bent u akkoord met de boodschap dat we in gesprek gaan met toezicht en handhaving over de aanbevelingen?

Toelichting

Hieronder wordt nader ingegaan op de aanleiding van het onderzoek. Daarna volgt een beschrijving van de uitkomsten hiervan. Vervolgens wordt ingegaan op hoe wordt aangekeken tegen verschillen in de uitvoering van toezicht en handhaving. Ten slotte wordt ingegaan op vervolgacties. Een korte beschrijving van het huidige stelsel van toezicht en handhaving vindt u in de bijlage.

Achtergrond/aanleiding bij het verschillenonderzoek

- Uw voorganger stond kritisch tegenover het decentrale toezichtstelsel. Zo maakte ze zich zorgen over (onwenselijke) verschillen in de uitvoering. In een Kamerbrief van 4 april 2023 gaf zij aan onderzoek te willen laten doen naar verschillen in de uitvoering van toezicht en handhaving.
- Met deze toezegging volgde uw voorganger een advies op uit een eerder onderzoek door AEF (december 2022) naar de effectiviteit van het huidige toezichtstelsel. AEF gaf daarin aan dat onwenselijke verschillen optreden en adviseerde hier verder onderzoek naar te doen.
- Het nu afgeronde onderzoek naar verschillen is eveneens uitgevoerd door AEF. Specifiek ging het onderzoek na in welke mate welke soort verschillen voorkomen in de uitvoering van toezicht en handhaving en hoe deze kunnen worden verklaard. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen wenselijke en onwenselijke verschillen.

- Tegelijk met het onderzoek specifiek naar verschillen, is ook onderzoek gedaan naar stelselvarianten in het toezicht door Universiteit Utrecht (UU). Ook is gekeken naar de mogelijkheid van invoering van principle based regulering waarbij wettelijke kwaliteitsnormen meer open in plaats van gesloten worden geformuleerd. Dit onderzoek is 20 juni jl. naar de Kamer verzonden. Deze onderzoeken samen worden onder andere gebruikt voor het ontwikkelen van een visie van toezicht en handhaving op de kinderopvang.

Datum

Onze referentie
2024- [REDACTED]

Uitkomsten verschillenonderzoek

- De centrale conclusie van het onderzoek is dat er veel verschillen zijn in zowel het toezicht als de wijze van handhaven. Veruit de meeste verschillen zijn wel in lijn met de wetgeving en het decentrale stelsel;
- Een uitzondering hierop zijn verschillen die voortkomen uit andere interpretaties en toepassingen van regelgeving door toezichthouders. Het gaat hierbij vooral om verschillen in de mate hoe streng een regel wordt geïnterpreteerd. Dit is onwenselijk want regels zouden gelijk begrepen en toegepast moeten worden. AEF constateert dat dit bij enkele regels voorkomt;
- Wat betreft de handhaving constateert AEF dat er enkele gemeenten zijn die naar eigen zeggen nooit escalierend handhaven bij recidive. Dit is een andere onwenselijke afwijking van de grote meerderheid die dit wel doet. Eerder constateerde de Inspectie van het Onderwijs in haar Landelijk rapport over 2022 dit punt ook al;
- Overige verschillen die wel in lijn zijn met wetgeving en het decentrale stelsel kunnen niettemin vanuit het perspectief van de houder onwenselijk zijn omdat het rechtvaardigheidsgevoel en/of het *level playing field* wordt aangetast. Wanneer de ene houder een herstelaanbod krijgt en de andere houder voor diezelfde overtreding een boete, heeft dit bijvoorbeeld een negatieve impact op het level playing field;
- AEF kan veel verschillen maar beperkt verklaren vanuit objectieve kenmerken zoals van houders locaties (bijvoorbeeld de grootte en nalevingsbereidheid). Verschillen hangen zodoende ook duidelijk samen met verschillen in werkwijze en lokale beleidskeuzes.

AEF doet ook enkele aanbevelingen:

- AEF adviseert onwenselijke verschillen tegen te gaan. Het meest belangrijk is het tegengaan van verschillende interpretaties van regelgeving;
- Verder adviseert AEF het gesprek aan te gaan met toezichtspartijen om gezamenlijk vast te stellen welke verschillen onwenselijk zijn en hoe deze zijn terug te dringen;
- AEF ziet ook nog mogelijkheden voor verbetering van de interne mechanismen voor kwaliteitsborging van GGD'en, zoals intervisie en tweede lezing. Van belang is dat toezichtspartijen meer van elkaar horen en leren;
- Ten slotte wordt aanbevolen dat gemeenten, met name die van beperkte omvang, meer met elkaar samenwerken om kennis en capaciteit voor handhaving op peil te houden. Kleinere gemeenten missen deze soms.
- Wij denken dat dit zinvolle aanbevelingen zijn. Deze zijn ook al deels opgepakt. Zo vindt al overleg plaats over welke verschillen met name problematisch zijn en hoe deze tegen te gaan. Dit rapport biedt meer handvatten om dit gesprek voort te zetten.

Relatie met het hoofdlijnenakkoord

- In het HLA wordt gekozen voor directe financiering en (bijna) gratis kinderopvang. Voor het kwaliteitstoezicht heeft dit geen directe implicaties. Mogelijk hebben deze wijzigingen door een stijgende vraag naar kinderopvang wel invloed op het aanbod (aantal locaties) en daarmee het toezicht;
- Bij de toekomstvisie toezicht is verder relevant dat voor directe financiering van de kinderopvang ook nog wordt nagedacht over hoe het toezicht op de financiering moet worden vormgegeven. Hierbij gaat het om toezicht op houders en/of zij aan hun financiële en administratieve verplichtingen voldoen.

Datum

Onze referentie
2024- [REDACTED]

Maatschappelijk krachtenveld

- In de **sector** zijn met name grote houders kritisch over verschillen in de uitvoering omdat zij constateren dat vergelijkbare situaties bij hun locaties verschillend worden behandeld. De sector is gematigd positief over het toezicht door de GGD'en. Er is de laatste jaren meer ruimte voor dialoog maar (verschillen in) oordelen worden toch niet altijd transparant en begrijpelijk gevonden;
- **GGD GHOR Nederland** onderschrijft de uitkomsten van het onderzoek. Het onderzoek biedt volgens hen aanknopingspunten om hun taak tot uniformering van de uitvoering van het toezicht verder in te vullen. Deze organisatie heeft echter geen doorzettingsmacht naar hun leden om uniformiteit af te dwingen;
- De **VNG** erkent dat er ruimte is voor meer uniformering – bijvoorbeeld door delen van goede voorbeelden en stimuleren tot samenwerking – maar hecht ook sterk aan gemeentelijke beleidsvrijheid, maatwerk en lokale keuzes. Ook hebben zij vragen bij hoe groot dit probleem is in de praktijk. VNG heeft geen wettelijke taak om de handhaving te uniformeren en ziet die ook niet. Zowel VNG als GGD GHOR Nederland werken momenteel een eigen visie uit waarin ook aandacht zal zijn voor uniformering;
- Ook de **Inspectie van het Onderwijs** als tweedelijnstoezichthouder kan het onderzoek onderschrijven en steunt de aanbevelingen.

Politieke context

- Vanuit de Kamer zijn in het verleden enkele keren kritische vragen gesteld over het gebrek aan uniformiteit in het toezicht (PvdA/GroenLinks) en handhaving (D66). D66 bepleitte een landelijk toezichthouder als mogelijkheid om dit tegen te gaan;
- De VVD stelde afgelopen kabinetsperiode vragen over regionale verschillen wat betreft risicoprofielen van houders. Hiervan constateert AEF nu dat deze maar beperkt door objectieve houderkenmerken zoals recidive kunnen worden verklaard.

Vervolg

- Beide genoemde onderzoeken, van de UU en AEF, benutten we ten behoeve van de doorontwikkeling van het huidig stelsel. Ook werken we aan een visie op de toekomst van het stelsel van toezicht en handhaving. Hiervoor zijn wij in gesprek met de verschillende stakeholders.
- Wij zullen na de zomer onze voorstellen aan u voorleggen en met u bespreken. Het streven is einde dit jaar een visiestuk af te ronden en te delen met de Kamer.

Bijlagen

Volgnummer	Naam	Actie	Informatie
1	Kamerbrief	Verzenden aan TK	
2	Onderzoeksrapport AEF	Verzenden aan TK	
3	Korte beschrijving van het stelsel	Niet verzenden aan TK	X

Datum**Onze referentie**
2024