

Vergaderjaar 2024–2025

31 322

Kinderopvang

Nr. 549

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 december 2024

De kwaliteit van de kinderopvang in Nederland is over het algemeen goed. Ik wil dit ook graag zo houden. Voor het borgen van de kwaliteit en veiligheid van de kinderopvang is een goed werkend systeem van toezicht en handhaving essentieel.

Om meer zicht te krijgen op de voor- en nadelen van het huidige stelsel en te zien waar ruimte ligt voor volgende stappen zijn twee onderzoeken uitgevoerd. Het eerste onderzoek door de Universiteit Utrecht (UU) brengt de voor- en nadelen van verschillende toezichtstelsels in kaart. Ook schetst dit onderzoek de randvoorwaarden voor succesvolle invoering van *principle based regulation*.

Het tweede onderzoek, uitgevoerd door bureau Andersson Elffers Felix (AEF), ging na in hoeverre (onwenselijke) verschillen voorkomen in de uitvoering van toezicht en handhaving en wat de oorzaak is van deze verschillen. Beide onderzoeken zijn dit jaar afgerond en aan uw Kamer verzonden.¹

Ik bied u bij deze brief tevens het Landelijk rapport toezicht kinderopvang van de Inspectie van het Onderwijs (hierna: IvO) aan. De IvO voert het interbestuurlijk toezicht op gemeenten uit. Jaarlijks publiceert de inspectie haar onderzoek naar het gemeentelijk toezicht op de kinderopvang. Voor een uitgebreide samenvatting van de bevindingen verwijs ik u naar het rapport.

Opzet brief

Deze brief is als volgt opgebouwd. Eerst beschrijf en waardeer ik waar we staan met het huidige stelsel van toezicht en handhaving. Ik betrek hierbij

¹ UU, *De inrichting van het toezicht in de kinderopvang*; Kamerstukken 31 322, nr. 539 en AEF, *Variatie in verschillen*; Kamerstukken 31 322, nr. 542

de bevindingen uit het Landelijk rapport van de IvhO. Vervolgens geef ik mijn visie op waar ik naartoe wil met toezicht en handhaving in de kinderopvang en beschrijf ik de acties op weg daarnaartoe.

Mijn vertrekpunt hierbij is de Rijksbrede visie op toezicht.² Volgens deze visie is goed toezicht slagvaardig (effectief), onafhankelijk, professioneel, transparant, selectief (risicogericht) en op samenwerking gericht. Ook de uitkomsten van genoemde onderzoeken van UU en AEF betrek ik hierbij.

Huidige situatie

Toezicht en handhaving in de kinderopvang zijn decentraal georganiseerd. Gemeenten zijn opdrachtgever van GGD'en die het toezicht op locaties uitvoeren.

De GGD'en houden ook toezicht op de basisvereisten voor de kwaliteit van de voorschoolse educatie.³ Ter bevordering van de educatieve kwaliteit werkt het Ministerie van OCW samen met Ministerie van SZW, VNG, GGD GHOR NL en de Inspectie van het Onderwijs aan de invoering van structureel toezicht hierop.⁴

Op basis van hun bevindingen geven GGD'en een handhavingsadvies aan gemeenten. Gemeenten voeren de handhaving uit. De Inspectie van het Onderwijs (IvhO) houdt interbestuurlijk toezicht en controleert de uitvoering door gemeenten.

Dit stelsel is in 2005 ingevoerd. Belangrijkste overwegingen waren dat de gemeente het beste zicht heeft op de lokale praktijk, en makkelijk te benaderen is voor burgers en kinderopvanginstellingen. De voordelen van de toenmalige praktijk zijn daarbij benut, zoals de expertise en ervaring die de GGD'en al hadden.

Uit onderzoek van AEF volgt dat het huidige systeem van toezicht en handhaving voldoende functioneert en op onderdelen effectief is⁵. De IvhO concludeert in haar Landelijk rapport dat de uitvoering van de wettelijke taken kinderopvang door gemeenten in 2023 overwegend op orde is. Het percentage onderzoeken met één of meer tekortkomingen voor kindercentra is gestegen. Dit hangt waarschijnlijk samen met de invoering van flexibel inspecteren. GGD'en beoordelen hierdoor voorwaarden die langere tijd niet geïnspecteerd zijn. Positief is dat de IvhO een lichte daling constateert in de tekortkomingen op kwaliteitseisen die geraakt worden door personeelstekorten.

Hieronder ga ik nader in op het huidige stelsel aan de hand van een aantal kenmerken van goed toezicht zoals benoemd in de Rijksbrede visie op toezicht en het onderzoek van de UU.

Effectiviteit

Er zijn sterke indicaties dat het huidige toezicht en handhaving in de kinderopvang in een aantal opzichten effectief is.⁶ GGD'en gebruiken steeds vaker de mogelijkheid om de houder een herstelaanbod te doen. Dit biedt ouders de kans om snel (binnen maximaal 4 weken) tekortko-

² Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties, *Minder last, meer effect* (2013).

³ Deze brief betreft zowel toezicht en handhaving kinderopvang als het toezicht op de basisvereisten voor de kwaliteit van voorschoolse educatie.

⁴ Beleidsreactie onderzoeken voor- en voorschoolse educatie; Kamerstukken 31 293, nr. 765

⁵ Effectonderzoek toezicht en handhaving kinderopvang (AEF); Kamerstukken 31 322, nr. 484.

⁶ Idem

mingen op te lossen. Het herstel is hoog, zo concludeert de IvhO: afhankelijk van het type opvang is dit 93 tot 98 procent.

Uit onderzoek volgen ook sterke aanwijzingen dat de effectiviteit van handhaving hoog is. Gemeenten weten in de meeste gevallen een maatregel in te zetten die binnen de specifieke situatie goed werkt.⁷ De IvhO constateert dat de meeste tekortkomingen (82%) na een eerste handhavingsactie binnen een jaar zijn hersteld. Na twee of meer acties zijn bijna alle tekortkomingen hersteld (92%). Recidive – herhaalde vergelijkbare overtredingen – komt slechts weinig voor (8% van de locaties waarbij overtredingen geconstateerd zijn).⁸

Zorgelijk is dat een kleine groep gemeenten structureel niet verzwarend handhaaft bij recidive.⁹ Eerder constateerde de IvhO (2023) al dat als een eerste waarschuwing niet tot herstel leidt, gemeenten in een kwart van de gevallen nogmaals een waarschuwing geven, in plaats van te escaleren in de handhaving.¹⁰

Eenduidigheid

Een decentraal toezichtstelsel zoals in de kinderopvang leidt onvermijdelijk tot verschillen in de uitvoering van toezicht en handhaving. Zo lang voor die verschillen goede en transparante redenen zijn, is dat geen probleem. Het onderzoek van AEF laat zien dat er ook onwenselijke verschillen zijn. Het gaat hierbij om verschillen in interpretatie en toepassing van (mogelijk onduidelijke) regelgeving.

Andere verschillen zijn in lijn met het decentraal stelsel ervaren houders als negatief. Deze verschillen kwalificeert AEF als minder wenselijk. Wanneer bijvoorbeeld een houder bij een locatie een herstelaanbod krijgt en bij een andere locatie in een aangrenzende regio voor diezelfde overtreding een boete, heeft dit negatieve impact op het rechtvaardigheidsgevoel van de houder.

AEF adviseert om te kijken of ook bij deze verschillen meer uniformiteit te bereiken is.

Risicogerichtheid

Door de invoering van flexibel toezicht per 1 januari 2022 is het toezicht meer risicogericht. Sindsdien zijn er minder vaste (verplichte) toetsingsitems voor toezichthouders wat ruimte geeft voor maatwerk. Door meer maatwerk kunnen toezichthouders zich beter richten op risico's. Gemeenten en GGD'en bepalen jaarlijks in onderling overleg de prioriteiten in het toezicht. Begin 2024 werkten alle GGD'en en gemeenten met flexibel toezicht.

Ik blijf de komende jaren monitoren hoe de verdere implementatie verloopt. Op basis daarvan besluit ik of een wettelijke verplichting voor het werken met flexibel toezicht nodig is. Op dit moment zie ik daarvoor geen aanleiding.

Hoewel het toezicht door flexibilisering meer risicogericht plaatsvindt, is er geen selectie mogelijk bij de keuze van te bezoeken locaties. Voor kinderdagverblijven en buitenschoolse opvang geldt een jaarlijkse 100%

⁷ Idem

⁸ Idem

⁹ AEF, *Variatie in verschillen*; Kamerbrief 18 juli 2024 (Kamerstuk 31 322, nr. 542).

¹⁰ IvhO, *Landelijk rapport toezicht kinderopvang 2022, 2023*.

onderzoeksnorm (voor voorzieningen met gastouderopvang is dat 50%). De IvhO constateert dat GGD'en deze norm door capaciteitsgebrek niet geheel realiseren. Zij inspecteerden in 2023 in totaal 96% van alle voorzieningen. Voor gastouders werd in 316 gemeenten (92%) aan de wettelijke 50%-norm voldaan.

Verder is het huidige toezicht risicogestuurd doordat er differentiatie in toezicht intensiteit plaatsvindt. Hiervoor heeft GGD GHOR Nederland voor toezichthouders een afwegingskader ontwikkeld: het risicomodel. Op basis van het risicomodel werken toezichthouders met risicoprofielen.

Voor locaties met een hoog risicoprofiel zijn meer uren beschikbaar dan voor organisaties met een laag risicoprofiel.

Samenwerking

Gemeenten en GGD'en maken afspraken over de uitvoering van het toezicht in hun gebied. Gemeenten kunnen hierbij goed rekening houden met het aanpalend beleid in het lokaal sociaal domein (onderwijs, voorschoolse educatie, zorg, huisvesting) en de lokale handavingsvisie. Daarnaast zijn zij bekend met de lokale situatie, makkelijk benaderbaar en zitten zij dicht op de uitvoering van de kinderopvang wat voor efficiency-voordeel zorgt.

Doorontwikkeling goed toezicht en handhaving

Hierboven heb ik geschetst waar we staan met toezicht en handhaving in de kinderopvang. Ik concludeer dat toezicht en handhaving binnen het huidige stelsel over het algemeen goed op orde zijn. Ik zie ook ruimte voor verbetering zoals de aanpak van de onwenselijke verschillen en voor meer dialoog. Hieronder ga ik in op waar ik naartoe wil. Hiervoor heb ik niet alleen de Rijksbrede visie als uitgangspunt genomen, maar ook de inzichten van het UU en AEF onderzoek gebruikt.

Verbeteringen binnen het huidige stelsel

Een mogelijkheid om beperkingen, zoals onwenselijke verschillen, in het huidige stelsel tegen te gaan is over te stappen naar een meer centraal stelsel. De UU constateert in haar onderzoek dat een centraal stelsel tot minder (onwenselijke) verschillen kan leiden. Maar ook in een centraal stelsel verschillen individuele toezichthouders in de wijze waarop zij uitvoering geven aan hun taak.

Daarbij is het in een centraal stelsel moeilijker om rekening te houden met de lokale context. Overall concludeert de UU dat ieder stelsel voor- en nadelen heeft.

Daarbij krijgt de kinderopvangsector te maken met ingrijpende veranderingen door herziening van het financieringsstelsel. Ook een stelselwijziging voor toezicht en handhaving vraagt mijns inziens te veel van de sector. Ik zie dan ook onvoldoende redenen voor een stelselwijziging met alle onvoorziene risico's van dien. In plaats daarvan zet ik in op versterking van het huidige stelsel.

Kwaliteit kinderopvang meer centraal in het toezicht

Een deel van het onderzoek van de UU ging over de randvoorwaarden om principle based regulering (PBR) door te voeren. PBR werkt met meer open geformuleerde kwaliteitseisen in plaats van met concrete, gesloten voorschriften (rule based regulering).

De UU constateert dat brede invoering van PBR in de kinderopvangsector om verschillende redenen niet gewenst is. Zo kan PBR in een marktsector ertoe leiden dat organisaties kwalitatieve ondergrenzen opzoeken. Ook is behoefte aan duidelijke concrete regels waaraan men moet voldoen. Ik onderschrijf deze conclusie van de UU. Duidelijke regels zijn belangrijk in deze sector met een kwetsbare doelgroep. Niettemin: waar regels knellen en er goede alternatieven zijn, moet er ruimte zijn om af te kunnen wijken.

Om die reden wil ik de mogelijkheid van *comply or explain* verkennen. Dit betekent dat houders zich aan wettelijke voorschriften moeten houden (*comply*) maar dat het mogelijk is om daarvan beredeneerd af te wijken (*explain*). Voorwaarde daarbij is dat de kwaliteit behouden blijft. Dit principe biedt ruimte voor houders om op andere wijze opvang aan te bieden en/of maatwerk te leveren in het belang van het kind. Comply or explain is te zien als een stap naar meer principe gestuurde regulering. Ik wil onderzoeken of en onder welke voorwaarden comply or explain mogelijk is.

Hieronder zet ik uiteen op welke criteria uit de Rijksbrede visie voor goed toezicht en het UU onderzoek ik ruimte zie voor verbetering.

1. Bevorderen effectiviteit

Inzetten op stimulerend toezicht

Voor de kinderopvang geldt dat toezicht en handhaving middelen zijn om de kwaliteit en veiligheid te waarborgen en verdere verbeteringen daarin te stimuleren. Op deze manier kunnen toezicht en handhaving bijdragen aan de bevordering van de ontwikkeling van het kind. In mijn visie moet toezicht zich dus niet beperken tot controle op regelnaleving. Het is gewenst dat de toezichthouder waar mogelijk ook stimuleert tot kwaliteitsverbetering. Stimulerend toezicht stelt zich niet alleen ten doel om ervoor te zorgen dat alle locaties een «voldoende» scoren, maar ook om deze te helpen om daar een «ruim voldoende» of «goed» van te maken.

Een belangrijk kenmerk van stimulerend toezicht is de dialoog met houders. Er is ruimte voor houders om hun visie en ambities en de wijze waarop zij deze vertalen in hun kinderopvangpraktijk, te presenteren en hierover in gesprek te gaan met de toezichthouder. Onder de stimulerende rol valt bijvoorbeeld het stimuleren tot reflectie op het eigen handelen en het uitwerken van een intern kwaliteitsproces- of systeem. De toezichthouder geeft aan wát er beter kan, maar niet hóe dit gedaan moet worden. Dat is aan de houder zelf.

Stimulerend toezicht vraagt een andere manier van werken van toezichthouders. De randvoorwaarden en consequenties voor de uitvoering ga ik samen met GGD GHOR Nederland en de VNG in kaart brengen.

Om de effectiviteit van het toezicht en de handhaving te bevorderen is het werken met een kwaliteitscyclus door gemeenten een belangrijke voorwaarde. Dit betekent dat gemeenten de doelen en de activiteiten om de doelen te realiseren vastleggen, monitoren en bijsturen. Dit helpt ook om de risicogerichtheid, uniformiteit en professionaliteit van het toezicht te bevorderen.

De IvhO stimuleert in haar interbestuurlijk toezicht bij gemeenten het werken met een kwaliteitscyclus.

Verkenning houdertoezicht

Naast de inzet op stimulerend toezicht wil ik de mogelijkheid van houdertoezicht onderzoeken. Toezicht vindt nu uitsluitend op locatie-niveau plaats. Een deel van het locatiebeleid wordt echter op het niveau van de houder (de onderneming die meerdere locaties kan hebben) bepaald. Ik wil onderzoeken of aanvullend op het locatietoezicht ook toezicht op houderniveau kan plaatsvinden. Dit biedt potentieel verschillende voordelen. Gesprekken en toezicht op houderniveau kunnen houders stimuleren tot kwaliteitsverbetering op al hun locaties. Op die manier is verhoging van zowel de effectiviteit en de efficiëntie van het toezicht mogelijk.

Ook draagt het mogelijk bij aan het terugdringen van (onwenselijke) verschillen. Bijvoorbeeld doordat het niet meer nodig is dat verschillende toezichthouders hetzelfde document beoordelen.

Handhaving gericht op duurzaam herstel

Handhaving dient in mijn optiek gericht te zijn op het zo snel mogelijk herstellen van tekortkomingen en de uitvoering toekomstbestendig maken. Als handhaving aan de orde is, is het gewenst dat een maatregel past bij de context van de locatie en de houder.

Bij gemeenten die te weinig invulling geven hun handhavingstaak ziet de lvhO verscherpt toe op een voldoende krachtige handhaving door gemeenten en maakt de lvhO verbeterafspraken.

Ook de VNG draagt het belang van handhaven gericht op structureel herstel uit, waarbij evenredigheid en escaleren indien nodig belangrijke aspecten zijn.

2. Verbeteren eenduidigheid en transparantie

Goed toezicht minimaliseert onwenselijke verschillen in de uitvoering.

Ik hecht eraan te benoemen dat uitvoeringsverschillen niet hoeven te leiden tot kwaliteitsverschillen. Verschillende handhavingsmaatregelen kunnen bijvoorbeeld hetzelfde gedragseffect sorteren bij houders. Niettemin wil ik onwenselijke verschillen terugdringen waar dat gegeven het huidige decentrale stelsel kan.

Verschillen zijn onwenselijk als deze voortkomen uit verschillende interpretaties van regelgeving. Als Staatssecretaris ben ik verantwoordelijk voor duidelijke regelgeving. AEF en GGD GHOR Nederland hebben regels geïdentificeerd die toezichthouders structureel verschillend interpreteren. Ik bezie in het voorjaar van 2025 waar voor toezicht en handhaving de onduidelijkheden zitten en of en hoe deze zijn weg te nemen.

Verlaging regeldruk

Ook ga ik in gesprek met de sectorpartijen en GGD GHOR Nederland en de VNG om tot een plan van aanpak te komen om overbodige regels te schrappen en de administratieve lastendruk te verlagen. Dit naar aanleiding van de motie Welzijn c.s.¹¹

¹¹ Kamerstukken II, 2024/2025, 36 513, nr. 17.

GGD GHOR Nederland heeft als wettelijke taak de kwaliteit en uniformiteit van het toezicht te bevorderen. GGD GHOR Nederland zet hiervoor samen met de GGD'en in op:

- a. Verbeteren van signalering en kanaliseren van verschillen;
- b. Opstellen van een eenduidige werkwijze bij onwenselijke verschillen;
- c. Communicatie en transparantie over werkwijzen voor GGD'en.

Voor handhaving is het nodig dat deze gericht is op structureel herstel en waar nodig escalerend is. De VNG onderschrijft deze lijn in haar landelijke leidraad die in 2024 aan gemeenten beschikbaar is gesteld. Om de eenduidigheid in de handhaving te vergroten besteedt de VNG hier in 2025 in de ondersteuningsactiviteiten voor gemeenten extra aandacht aan.

3. Versterken professionalisering

Invoering van stimulerend toezicht maar bijvoorbeeld ook de wens tot meer transparantie stelt nieuwe eisen aan toezichthouders en hun werkwijzen. De toezichthouder van de toekomst is niet alleen in staat om te toetsen aan de regels maar ook aan meer algemene kwaliteitsdoelen van de wet. Het (opleidings)instrumentarium voor toezichthouders wordt hiervoor aangepast.

AEF beveelt aan om ook de interne kwaliteitsborging binnen GGD'en te versterken. GGD GHOR Nederland onderschrijft deze conclusie en neemt in 2025 het voortouw om samen met GGD'en standaarden voor goede kwaliteitsborging ontwikkelen.

Ook de professionaliteit van handhavingsambtenaren kan in sommige, veelal kleinere gemeenten beter. Het ontbreekt in die gemeenten aan kennis en kunde om goed invulling te geven aan de handhavingstaak, zo concludeert AEF. Behalve deskundigheidsbevordering kan ook samenwerking met andere gemeenten hier een oplossing zijn. Bij de doorontwikkeling van haar ondersteuningsaanbod zet de VNG in op professionalisering van de gemeentelijke rollen in registratie, toezicht en handhaving. Voorbeelden hiervan zijn het ontwikkelen van een standaard functieprofiel en het aanbieden van themagerichte sessies over escalerend handhaven.

Professionalisering van de sector

Ook zie ik mogelijkheden voor professionalisering van de kinderopvangsector. Nog niet in alle organisaties is sprake van een cyclisch kwaliteitsbeleid, bijvoorbeeld door een kwaliteit volgsysteem of een zelfevaluatiemethodiek. Het zou goed zijn als kinderopvangorganisaties hun kwaliteitsdoelen vastleggen en monitoren met de bedoeling om de pedagogische kwaliteit verder te verbeteren. Ik zie het ook als een onderdeel van stimulerend toezicht dat GGD'en in gesprek gaan met houders over hun interne kwaliteitsbeleid.

In verschillende sectoren bestaan (veld)normen die door sectorpartijen en in samenspraak met toezichthouders zijn ontwikkeld. Wanneer de sector, toezichthouders en het Rijk deze normen onderschrijven, kunnen deze bijdragen aan duidelijke, gedeelde en hoge kwaliteitsstandaarden. Een normenkader biedt het toezicht een handvat bij de invulling van het toezicht en het voorkomt nadere wetgeving. Initiatieven uit de sector om tot een normenkader te komen ondersteun ik.

4. Bevorderen risicogerichtheid

Efficiënt en effectief toezicht vindt plaats door deze in te richten volgens het principe van risicogestuurd werken: «minder waar kan, meer waar nodig». In 2025 vindt verdere doorontwikkeling van risicogestuurd toezicht plaats. De inzet is dat GGD'en met behulp van het risicomodel gemeenten beter kunnen adviseren over de keuzes voor inrichting en uitvoering van inspecties.

De huidige 100% onderzoeksnorm voor toezicht maakt het mogelijk de kwaliteit en veiligheid bij iedere locatie in de gaten te blijven houden en eventuele risico's goed in te schatten. Door personele veranderingen kunnen deze soms snel veranderen. Ik wil vooralsnog vasthouden aan de 100% norm maar bezien of het mogelijk is om het periodiek toezicht door selectie van locaties vooraf effectiever in te richten.

Reflectieve functie

Ook door het ontsluiten en beter delen van informatie over risico's in de sector kan de toezichthouder risicogerichter te werk gaan.

Vanuit hun werk als toezichthouder en handhaver kinderopvang hebben GGD'en en gemeenten veel informatie over de kwalitatieve ontwikkelingen in de kinderopvangsector. Een integraal beeld van deze informatie ontbreekt op dit moment. De «reflectieve functie» van toezicht is daarmee in de kinderopvang nog niet ontwikkeld. Vanuit deze functie kunnen toezichthouders signaleren en adviseren aan beleidsmakers, sector en publiek.

GGD GHOR Nederland en de VNG werken aan de ontwikkeling van deze functie.

Tot slot

De afgelopen jaren zijn onder meer met flexibilisering van het toezicht eerste stappen gezet in de ontwikkeling van toezicht en handhaving. Met de kennis uit de praktijk en de onderzoeken is het tijd om vervolgstappen te zetten. De focus ligt daarbij op versterking van de effectiviteit, eenduidigheid, risicogerichtheid en transparantie met als doel een kwalitatief hoogwaardige en veilige kinderopvang. Ik informeer uw Kamer eind 2025 over de voortgang.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J.N.J. Nobel