

Vergaderjaar 2023–2024

31 322

Kinderopvang

Nr. 539

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 juni 2024

Kinderopvang is belangrijk voor de arbeidsparticipatie van ouders én de ontwikkeling van kinderen. Daarom is het cruciaal dat de kinderopvang veilig is en van goede kwaliteit. Om die veiligheid en kwaliteit te waarborgen heeft de overheid regels opgesteld. Voor het bewaken hiervan is een goed werkend systeem van toezicht en handhaving essentieel. De Universiteit Utrecht (UU) heeft op mijn verzoek onderzoek gedaan naar de voor- en nadelen van verschillende stelsels van toezicht en handhaving in de kinderopvang en gekeken naar de randvoorwaarden voor een effectieve vorm van principe gestuurde regulering¹. Dit onderzoek heb ik op 4 april 2023 aangekondigd².

De verantwoordelijkheid voor toezicht en handhaving ligt bij gemeenten en GGD'en voeren het toezicht uit. Eerder onderzoek heeft laten zien dat het huidige stelsel behoorlijk functioneert maar ook beperkingen kent³. Zo zijn de mogelijkheden voor landelijke sturing beperkt en ervaren houders van kinderopvangorganisaties verschillen in de uitvoering van toezicht en handhaving. Ik maak me zorgen over deze beperkingen en vraag me af of het huidige stelsel toereikend is voor eventuele succesvolle invoering van principe gestuurde regulering en of er structurele verbeteringen nodig zijn. Daarom heb ik de UU gevraagd om hier onderzoek naar te doen.

De belangrijkste uitkomsten uit het onderzoek:

- De onderzoekers hebben vier stelselvarianten verkend die verschillen op de as van centraal en decentraal toezicht. Op basis van het beoordelingskader komt naar voren dat elke stelselvariant voor- en nadelen kent.

¹ Principe gestuurde regulering 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. Principe gestuurde regulering omvat open normen waarin doelen of gewenste maatschappelijke uitkomsten staan verwoord, in tegenstelling tot gesloten normen die gewenst gedrag omschrijven.

² Kamerstukken II, 2022/23, 31 322, nr. 484.

³ Kamerstukken II, 2022/23, 31 322, nr. 484.

- Tegelijkertijd doen de onderzoekers voorstellen om het huidige stelsel te verbeteren, bijvoorbeeld door het toepassen van houdertoezicht, een differentiatie in het normenkader naar type houders en het versterken van de interne kwaliteitscontrole.
- De sector is op dit moment nog niet klaar voor de invoering principe gestuurde regulering. Open normen kunnen, door de prikkels in een marktsysteem, te veel ruimte bieden om de onderkant van de kwaliteitsgrens op te zoeken.
- De sector is te divers en gefragmenteerd om centrale kwaliteitsborging goed te kunnen organiseren. Daarnaast bestaat binnen de sector behoefte aan duidelijke normen zodat men zeker weet dat ze het juiste doen.

In mijn brief van 4 april 2023 heb ik ook een onderzoek aangekondigd naar de verschillen in toezicht en handhaving⁴. Ik verwacht de resultaten van dit onderzoek voor de zomer. De uitkomsten van beide onderzoeken zijn nodig om tot een visie te komen op toezicht en handhaving in de kinderopvang. Dit is een toekomstige politieke beslissing die aan mijn opvolger is.

Hieronder ga ik nader in op de uitkomsten van het onderzoek.

Uitkomsten onderzoek stelselvarianten en principe gestuurde regulering

Hieronder ga ik in op de uitkomsten van het onderzoek. Achtereenvolgend komen aan de orde de stelselvarianten voor toezicht en handhaving en de randvoorwaarden voor principe gestuurde regulering. Vervolgens ga ik in op de verbetermaatregelen die de onderzoekers mogelijk achten, ongeacht het stelsel van toezicht en handhaving.

Stelselvarianten voor toezicht en handhaving

De UU heeft vier stelselvarianten in kaart gebracht. De stelsels verschillen op de as van centraal en decentraal toezicht:

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

Voor het toetsen op voor- en nadelen van de verschillende stelselvarianten heeft de UU een beoordelingskader met criteria opgesteld waar goed toezicht volgens de onderzoekers aan zou moeten voldoen. Deze criteria zijn ontleend aan wetenschappelijke literatuur en gesprekken met betrokken partijen:

1. Uniforme en effectieve kwaliteitsborging kinderopvang
2. Uniformiteit van interpretatie van landelijke regels, rechtsgelijkheid
3. Slagvaardigheid en probleemoplossend vermogen in de handhaving
4. Mogelijkheid tot lokaal maatwerk en integraal lokaal toezicht
5. Expertise-ontwikkeling over kinderopvang en toezichtmethodieken

⁴ Zie voetnoot 1.

6. Reflectieve functie van toezicht: agendering en terugkoppeling naar regelgeving
7. Centrale geschilbeslechting en klachtbehandeling

In het *inspectiemodel* is sprake van een landelijke toezichthouder die ook verantwoordelijk is voor de handhaving. 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. Dit model maakt ten opzichte van het huidige stelsel – door de mogelijkheid van centrale sturing – meer uniformiteit in de uitvoering mogelijk. Ook kan in een centraal stelsel gemakkelijker expertise worden opgebouwd en gedeeld, verwachten de onderzoekers. Ontwikkelingen die het toezicht detecteert, kunnen 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.

In het *regionaal model* worden toezicht en handhaving op regionaal/bovengemeentelijk niveau uitgevoerd. Een variant hierbij is het geheel beleggen van toezicht en handhaving bij GGD'en (in plaats van gemeenten). Interbestuurlijk toezicht blijft in deze variant nodig. Gemeenten houden de rol van het organiseren en regisseren van het lokale aanbod aan voorschoolse educatie in het kader van integraal jeugdbeleid. Ook bij deze variant verwachten de onderzoekers dat meer uniforme kwaliteitsborging en regelinterpretatie mogelijk is dan in de huidige situatie. Er zijn immers minder partijen betrokken in de uitvoering. Het huidige stelsel dat te kenmerken is als *decentraal met landelijke sturing* probeert de voordelen van landelijke sturing te combineren met de voordelen van decentraal toezicht. Een voordeel van het huidig stelsel is dat goed kan worden aangesloten bij het bredere gemeentelijke (toezicht- en jeugd)beleid en dat lokaal maatwerk mogelijk is. Onvermijdelijk leidt een decentraal stelsel tot relatief veel (soms ook onwenselijke) verschillen in de uitvoering.

Expertise-opbouw, risicogestuurd toezicht en data-analyse zijn in een decentraal stelsel mogelijk, maar afhankelijk van de prioritering door gemeenten en GGD'en, zo stellen de onderzoekers. Leren en uitwisselen vraagt meer organisatie dan in een stelsel met één landelijke inspectie, en blijft een zekere mate van vrijblijvendheid houden. Slagvaardige handhaving is mogelijk maar hangt ook af van de inzet en capaciteit van gemeenten.

Het *decentraal model binnen landelijke kaders* staat voor een stelsel waarbij sprake is van minder gesloten kwaliteitsnormen. Gemeenten en GGD'en vervullen dezelfde rollen als in het huidige stelsel. Er ligt in dit model meer zeggenschap bij gemeenten, die de ruimere landelijke kaders naar eigen inzicht kunnen invullen op basis van lokaal beleid.

Interbestuurlijk toezicht kan dan achterwege blijven en worden vervangen door landelijke afstemming, of een vorm van systeem- en kwaliteitstoezicht zoals die bestaat in het Toezicht Sociaal Domein. Deze variant gaat uit van een hoge mate van principe gestuurde regulering. In dit onderzoek concludeert de UU echter dat de sector daar in het algemeen nog niet aan toe is (zie verder). In deze variant is veel ruimte voor maatwerk maar zullen uitvoeringsverschillen navenant ook verder toenemen.

De wenselijkheid van een stelselvariant hangt af van het belang dat wordt toegekend aan bovengenoemde criteria. Een vraag hierbij zou kunnen zijn: moet uniformiteit van het toezicht en centraal belegde expertise, of lokaal en integraal beleid de boventoon voeren? De onderzoekers benadrukken dat de voor- en nadelen van stelselvarianten niet absoluut zijn.

Randvoorwaarden voor principe gestuurde regulering

De UU onderzocht ook in hoeverre invoering van principe gestuurde regulering in de kinderopvang wenselijk is. In theorie kan principe gestuurde regulering ruimte geven voor innovatie door houders met behoud van kwaliteit. Meer open normen kunnen ervaren knelpunten verminderen. Principe gestuurde regulering in een decentraal stelsel vraagt mijns inziens om duidelijk ontwikkelde kaders omdat de variatie kan toenemen, hetgeen ik ongewenst vind.

De onderzoekers formuleren zes randvoorwaarden voor effectieve principe gestuurde regulering:

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, bijvoorbeeld 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.

Op basis van haar onderzoek concludeert de UU dat de sector op dit moment nog niet klaar is voor de invoering van principe gestuurde regulering. Open normen kunnen, door de prikkels in een marktsysteem, te veel ruimte bieden om de onderkant van de kwaliteitsgrens op te zoeken. Daarbij is de sector te divers en gefragmenteerd om centrale kwaliteitsborging goed te kunnen organiseren. Ook bestaat binnen de sector behoefte aan duidelijke normen die goed handhaafbaar zijn.

De onderzoekers zien wel mogelijkheden het huidige stelsel verder te flexibiliseren en de voordelen van open normen waar mogelijk te benutten. Gezocht dient te worden naar een juiste balans tussen uniformiteit en flexibiliteit passend bij de sector kinderopvang. Indien men op termijn kiest voor meer open geformuleerde kwaliteitseisen dan is het van belang dat in de sector (zowel door houders als door toezichthouders) overeenstemming bestaat over de invulling van de normen voor kwaliteit en de borging daarvan. Momenteel ontbreekt het hieraan in de kinderopvangsector.

Verbetermaatregelen

Het onderzoek geeft ook handvatten voor verbetermaatregelen in het huidige stelsel. Zo kan toezicht meer op houderniveau plaatsvinden in plaats van zoals nu het geval is alleen op het niveau van de locaties. Houders vullen een aantal kwaliteitseisen (deels) op houderniveau in. Het gaat bijvoorbeeld om de VOG registratie, het pedagogisch beleidsplan en het veiligheid- en gezondheidsbeleid. Het lijkt dan doelmatiger voor deze (en mogelijk andere) onderwerpen het toezicht ook op dit niveau in te richten. Dat draagt ook bij aan de uniformiteit van het toezicht. Een andere mogelijke maatregel is differentiatie in het normenkader naar type houders. Dit voorstel komt tegemoet aan (innovatieve) houders die op andere wijze en met behoud van kwaliteit opvang willen aanbieden. Deze houders kunnen bepaalde kwaliteitsregels als knellend ervaren. Een optie hierbij is dat houders die aan de eisen van een nog door de sector te

ontwikkelen keurmerk zoals de kwaliteitscode voldoen niet getoetst hoeven worden op bepaalde kwaliteitseisen. Een andere optie hierbij is het invoeren van comply or explain in het toezicht. Dit principe betekent dat houders beredeneerd en onder voorwaarden mogen afwijken van bepaalde kwaliteitseisen. Ten slotte zou de versterking van de interne kwaliteitscontrole een verbetermaatregel kunnen zijn. De onderzoekers verwijzen naar Noorwegen waarbij kindcentra interne kwaliteitscontroles moeten uitvoeren. De Noorse rijksoverheid reikt hiervoor optionele tools aan en verspreidt resultaten van relevant onderzoek. Ook is er een surveytool ontwikkeld waarmee ouders hun eigen ervaringen kunnen rapporteren en de ervaringen van ouders kunnen inzien. Versterking van het interne toezicht maakt het mogelijk dat het externe toezicht zich meer richt op de grotere risico's. Om bovenstaande maatregelen in te voeren moet onder meer wet- en regelgeving worden aangepast.

Reactie en vervolg

Ik dank de onderzoekers voor het gedegen onderzoek. De resultaten voor zowel de stelselvarianten als principe gestuurde regulering zijn voor mij herkenbaar. Ik deel het beeld dat verbeteringen in het stelsel van toezicht en handhaving mogelijk en nodig zijn en nog niet aan de randvoorwaarden voor succesvolle invoering van principe gestuurde regulering wordt voldaan.

De uitkomsten van dit onderzoek en het verwachte onderzoek over de verschillen in de uitvoering van toezicht en handhaving bieden belangrijke informatie voor het bepalen van de visie op toezicht en handhaving kinderopvang, het maken van keuzes voor de inrichting van het stelsel en meer algemeen voor het verbeteren van het toezicht en handhaving binnen de kinderopvang.

De komende maanden bespreekt mijn ministerie de uitkomsten met de toezicht- en handhavingspartijen en de sector. Besluitvorming over het vervolg is aan mijn opvolger.

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