

31322 Kinderopvang
Nr. 542 Brief van de staatssecretaris van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 juli 2024

Kinderopvang is belangrijk voor de arbeidsparticipatie van de ouders en de ontwikkeling van het kind. Daarom is het cruciaal dat de kinderopvang veilig is en van goede kwaliteit. Hiervoor heeft de overheid regels opgesteld. Voor het bewaken van de kwaliteit en veiligheid van de kinderopvang is een goed werkend systeem van toezicht en handhaving essentieel.

De uitvoering van toezicht en handhaving is nu decentraal belegd. Gemeenten zijn opdrachtgever van GGD'en die het toezicht op locaties uitvoeren. GGD'en kunnen gemeenten op basis van hun bevindingen een handhavingsadvies geven. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de handhaving en de inzet van handhavingsinstrumenten.

Onvermijdelijk leidt een decentraal toezichtstelsel tot verschillen in keuzes en werkwijzen van toezichtspartijen. Zo lang voor die verschillen goede redenen zijn, is dat geen probleem. Uit eerder onderzoek en signalen uit het veld kwam echter naar voren dat verschillen niet altijd goed uitlegbaar zijn. Bijvoorbeeld omdat toezichthouders regelgeving verschillend interpreteren. Om meer zicht te krijgen op welke (onwenselijke) verschillen zich voordoen, heeft mijn voorganger opdracht gegeven tot onderzoek. Dit onderzoek is per brief van 4 april 2023 aan uw Kamer toegezegd¹.

Hierbij bied ik uw Kamer het onderzoeksrapport aan. De uitkomsten van dit onderzoek kunnen helpen bij de verdere ontwikkeling van toezicht en handhaving in de kinderopvang.²

Het onderzoek in het kort

Aanpak

Onderzoeksbureau AEF heeft door data-analyse, een enquête, bespreking van hypothetische situaties (vignettes) en interviews

¹ Kamerstukken 2022/23, 31 322, nr. 484.

² Dit geldt ook voor het op 20 juni aan uw Kamer aangeboden onderzoek van de Universiteit Utrecht naar stelselvarianten en principe gestuurde regulering (Kamerstukken 2024, 31322, nr. 539).

onderzocht welke verschillen in de uitvoering in welke mate voorkomen. Tevens onderzochten ze de oorzaken.

De onderzoekers maakten hierbij onderscheid naar vier soorten verschillen:

- Verschillen die op gespannen voet staan met het decentrale stelsel;
- Verschillen die in lijn zijn met het decentraal stelsel maar niettemin als negatief worden ervaren door bijvoorbeeld houders omdat ze in strijd zijn met rechtsgelijkheid en/of kunnen leiden tot oneerlijke voordelen of nadelen voor houders (*aantasting level playing field*);
- Verschillen die volgen uit het decentrale stelsel met geen (bewezen) negatieve gevolgen voor het rechtvaardigheidsgevoel en/of *level playing field*;
- Verschillen waarbij de impact minder duidelijk is.

Belangrijke bevindingen over toezicht:

- Toezichthouders blijken sommige kwaliteits- en veiligheidsregels in de praktijk verschillend toe te passen. 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.
- Er zijn verschillen gevonden die passen bij het decentrale stelsel maar niettemin vanuit het perspectief van de houder onwenselijk kunnen zijn. Een voorbeeld is dat de percentages inspecties met overtredingen waar GGD'en een herstelaanbod of advies tot handhaven geven tussen GGD'en sterk verschillen. De onderzoekers konden deze verschillen niet goed verklaren. Wanneer de ene houder een herstelaanbod krijgt en de andere houder voor diezelfde overtreding een handhavingsadvies, heeft dit een negatieve impact op het *level playing field*.
- De onderzoekers constateren ook andere verschillen zoals verschillen in visie op toezicht, bekostiging, de beschikbare capaciteit voor de toezichtsfunctie en de mate waarin toezichthouders locaties als risicovol (rood of oranje risicoprofiel) kenmerken. AEF kon de impact van deze verschillen op het *level playing field* echter niet vaststellen.
- Verschillen in de uitvoering van het toezicht zijn slechts beperkt te verklaren door objectieve houder- en locatiekenmerken zoals grootte en nalevingsbereidheid. Verschillen hangen ook duidelijk samen met andere werkwijzen en lokale (beleids)keuzes.

Belangrijke bevindingen over handhaving:

- Gemeenten verschillen duidelijk in de wijze van handhaven. De meeste verschillen zijn in lijn met wetgeving en het decentrale stelsel. Er zijn wel enkele gemeenten die naar eigen zeggen nooit escalierend handhaven bij recidive. Dit is een onwenselijke afwijking van de grote meerderheid die dit wel doet. Eerder

constateerde de Inspectie van het Onderwijs in haar Landelijk rapport over 2022 ook al dat gemeenten niet altijd escalierend handhaven bij recidive.

- Er zijn ook verschillen die een negatieve impact hebben op het rechtvaardigheidsgevoel en/of level playing field van houders. Gemeenten hebben verschillende handhavingsvisies en maken ook verschillende keuzes over de inzet van handhavingsinstrumenten. Sommige gemeenten zijn 'strenger' en zetten relatief veel boetes in, terwijl andere gemeenten dat nagenoeg nooit doen.
- Niettemin, bij situatieschetsen waarbij gemeenten dezelfde hypothetische situatie voorgesteld kregen, koos bijna altijd een merendeel van de gemeenten voor hetzelfde handhavingsinstrument. Maar ook hier werden verschillende andere keuzes gemaakt.
- Verschillen in handhaving komen volgens de onderzoekers vooral voort uit verschillende visies en (beleids)keuzes en zijn minder te verklaren vanuit externe factoren zoals kenmerken van de houder (bijvoorbeeld kleurprofiel van een locatie).

AEF doet ten slotte enkele aanbevelingen:

- Streef door gesprekken met elkaar naar een gedeeld beeld tussen toezichtspartijen en SZW over welke verschillen wenselijk en onwenselijk zijn. Voor sommige verschillen ligt dit voor de hand, maar er zijn ook verschillen waarover discussie mogelijk is. Deze aanbeveling wordt al uitgevoerd;
- Streef naar het volledig voorkomen van onwenselijke verschillen. Met name als het gaat om verschillen van interpretaties van regelgeving;
- Streef ook voor minder onwenselijke verschillen naar vergroting van uniformiteit. Ook verschillen die in lijn zijn met het decentrale stelsel kunnen onwenselijk zijn, omdat ze het level playing field aantasten. Bijvoorbeeld als de ene gemeente vergelijkbare overtredingen zwaarder bestraft dan andere;
- Versterk de mechanismen van interne kwaliteitsborging bij toezicht en handhaving, en leer van elkaar. Uit dit onderzoek komt als mogelijke verklaring voor verschillen naar voren dat GGD'en hun interne mechanismen voor kwaliteitsborging (zoals afstemming met een tweede lezer of intervisie) anders hebben ingericht. Ook verschillen GGD'en in de tijd en aandacht die dit soort mechanismes krijgen. Dat kan ervoor zorgen dat (individuele) verschillen tussen inspecteurs worden vergroot;
- Bezie de mogelijkheid voor samenwerking tussen gemeenten. Met name kleinere gemeenten ontbreekt het soms aan

deskundigheid en capaciteit. Door krachten te bundelen kan dit worden tegengegaan.

Deze aanbevelingen sluiten aan bij het eerder aangekondigde voornemen om de uniformiteit te bevorderen³. GGD GHOR Nederland heeft de afgelopen periode al inzet gepleegd om de uniformiteit van het toezicht te bevorderen door bijvoorbeeld richtlijnen en het organiseren van afstemming tussen GGD'en. De komende periode wordt met de toezichtspartijen gekeken hoe verdere uniformiteit gerealiseerd kan worden. Bovenstaande aanbevelingen, maar bijvoorbeeld ook de optie van toezicht op houderniveau, worden hierbij betrokken.

Reactie en vervolg

Ik dank de onderzoekers voor het gedegen onderzoek. Dit onderzoek maakt wat mij betreft duidelijk dat het van belang is verder in te zetten op het bevorderen van uniformiteit. De uitkomsten van dit onderzoek en het eerder aan uw Kamer aangeboden onderzoek over stelselvarianten bieden belangrijke informatie voor het bepalen van de visie op toezicht en handhaving kinderopvang⁴. Meer algemeen biedt het handvatten voor het verder verbeteren van het toezicht en handhaving binnen de kinderopvang. Mijn streven is u uiterlijk eind dit jaar een inhoudelijke beleidsreactie te sturen op de beide onderzoeken.

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

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

⁴ Kamerstukken 2022/23, 31 322, nr. 539.