



14/6 2024

TER BESLISSING

Datum  
30-05-2024

Onze referentie  
2024-

Opgesteld door

Bijlage(n)  
2

Aan MSZW

# nota

Onderzoek stelselvarianten en principe gestuurde regulering

## Aanleiding

De Universiteit Utrecht (UU) heeft, op verzoek van het ministerie van SZW, onderzoek gedaan naar de voor- en nadelen van verschillende stelsels van toezicht en handhaving in de kinderopvang. Daarnaast heeft de UU gekeken naar de randvoorwaarden voor een effectieve vorm van principe gestuurde regulering. U bent eind maart geïnformeerd over de concept bevindingen uit het rapport en uw reactie is meegenomen in de brief (zie bijlage 2). Het onderzoek is nu afgerond en daarmee gereed om aan te bieden aan de Tweede Kamer.

## Geadviseerd besluit

- Graag uw reactie op de aanbiedingsbrief en na akkoord verzenden aan de Tweede Kamer.
- Indien gewenst kan de aanbiedingsbrief ingekort worden door de samenvatting van uitkomsten van het onderzoek weg te laten (pagina 2-5).

## Kernpunten

- Het onderzoek biedt nuttige inzichten voor een visie op toezicht en handhaving. De UU heeft vier stelselvarianten verkend die verschillen op de as van centraal en decentraal toezicht.
- De criteria waarop de verschillende stelselopties gewaardeerd worden zijn kwantitatief (bijv. uniforme kwaliteitsborging en uniformiteit van interpretatie van landelijke regels, rechtsgelijkheid, mogelijkheid tot lokaal maatwerk en integraal lokaal toezicht en expertise-ontwikkeling). Het is daarmee geen absoluut beoordelingskader. De weging hangt af van het belang en de voorkeur die aan de criteria wordt gehecht. Uit het onderzoek komt dan ook geen duidelijke voorkeursvariant naar voren.
- De onderzoekers concluderen dat de kinderopvangsector nog niet klaar is voor invoering van principe gestuurde regulering. Belangrijkste redenen zijn de prikkels in een marktsysteem om de onderkant van de kwaliteit op te zoeken en de behoefte aan concrete normen die duidelijk handhaafbaar zijn.

! ells!  
↓  
sup in brief

## Vervolgproces

- Onderzoeksbureau AEF doet momenteel onderzoek naar de verschillen in de uitvoering van toezicht en handhaving. Het onderzoek is in de afrondende fase; we verwachten het definitieve rapport in juni. Deze

uitkomsten zijn medebepalend voor de verdere visievorming op toezicht en handhaving in de kinderopvang.

- In de zomer werken we verder aan deze visievorming. Hiervoor spreken we ook met toezicht- en sectorpartijen.
- Gezien de demissionaire status van het kabinet is het voorstel om de besluitvorming over de visie en inrichting van het stelsel van toezicht en handhaving aan een nieuw kabinet over te laten. ✓
- Deze concept aanbiedingsbrief bevat daarom geen inhoudelijke beleidsreactie op de uitkomsten van het onderzoek.
- Enkele aanbevelingen kunnen in ieder stelsel worden doorgevoerd. We zullen deze het komende halfjaar verder verkennen. Het gaat hierbij onder meer om het ontwikkelen van houdertoezicht, differentiatie in het gestelde normenkader naar type houders, ontwikkelen van beroepsnormen en sectorbrede professionele kwaliteitsborging, mogelijkheid van comply or explain in het toezicht en versterking van de interne kwaliteitscontrole.

**Datum**  
30-05-2024

**Onze referentie**  
2024- [REDACTED]

*maar wel noodzaak om visie op toezicht te ontwikkelen?!*

## Bijlagen

Volgnummer	Naam	Actie	Informatie
1	Aanbiedingsbrief Onderzoek stelselvarianten en principe gestuurde regulering	Verzenden aan TK	
2	Onderzoek stelselvarianten en principe gestuurde regulering	Verzenden aan TK	
3	Reactie minister op nota concept bevindingen 27-03- 2024	Openbaar maken	



Aan

Minister van SZW

# nota

Nota onderzoek stelselvarianten en principe gestuurde  
regulering

TER BESLISSING

Directie

Datum  
28 maart 2024

Onze referentie  
2024

Opgesteld door

Bijlage(n)  
2

## Aanleiding

- We willen graag tot een nieuwe, integrale visie op het stelsel van toezicht en handhaving in de kinderopvang komen. Daarom hebben we twee onderzoeken uitgezet.
- De Universiteit Utrecht (UU) heeft onderzoek gedaan naar de voor- en nadelen van verschillende stelsels (centraal versus decentraal). Daarnaast hebben ze gekeken naar de randvoorwaarden voor een effectieve vorm van principe gestuurde regulering (PGR). Met deze nota wordt u geïnformeerd over de inhoud van het conceptrapport en het vervolgproces.
- Eind mei/begin juni verwachten wij de resultaten van het tweede onderzoek naar de verschillen in de toezicht en handhaving.

## Geadviseerd besluit

- Kennisnemen van de conceptconclusies van het onderzoek van de UU (zie bijlage 1 voor onze samenvatting, bijlage 2 bevat het conclusiehoofdstuk van het conceptrapport);
- Akkoord om na afronding van het rapport, medio april, het rapport te publiceren. De inhoudelijke beleidsreactie volgt na de zomer als ook het onderzoek naar verschillen in toezicht en handhaving is afgerond.
- Akkoord met het uitwerken van een visie ten behoeve van een nieuw kabinet. Intussen wordt ingezet op diverse verbeteropties binnen het huidige stelsel.

## Kernpunten

### Conclusie/inhoudelijke reactie

- Aanleiding voor het onderzoek zijn de beperkingen in het huidige stelsel, zoals de beperkte landelijke sturingsmogelijkheden en (ongewenste) verschillen. Ook was behoefte aan inzicht in de mogelijkheden voor PGR.
- Het onderzoek is gedegen uitgevoerd en biedt nuttige inzichten voor een visie op toezicht en handhaving. De beschrijving van de stelselvarianten en daarbij horende voor- en nadelen worden door ons herkend.
- De criteria waarop de verschillende stelselopties gewaardeerd worden zijn kwalitatief (bijv. uniforme kwaliteitsborging en uniformiteit van interpretatie van landelijke regels, rechtsgelijkheid, mogelijkheid tot lokaal maatwerk en integraal lokaal toezicht en expertise-ontwikkeling).

27/3 CEY  
planing vis a vis ad?  
Interessans!  
Protobus wel met  
stuge inzicht waaraan  
dat onderzoek  
Graag om heren  
en nu

Volwants  
Sector) en  
May slot → culture  
Nob woly!

Zoals we al vermoedden

Het is daarmee geen absoluut beoordelingskader. De weging hangt af van het belang en de voorkeur die aan de criteria wordt gehecht. Uit het onderzoek komt dan ook geen duidelijke voorkeursvariant naar voren.

Datum  
26 maart 2024

Onze referentie  
2024- [redacted]

- De onderzoekers concluderen dat de kinderopvangsector nog niet klaar is voor invoering van PGR. Belangrijkste redenen zijn de prikkels in een marktstelsel om de onderkant van de kwaliteit op te zoeken en de sterke behoefte aan concrete duidelijke normen die duidelijk handhaafbaar zijn.
- Deze bevindingen over PGR en de kinderopvangsector zijn voor ons herkenbaar.

#### Voorgestelde vervolgacties

- Samen met het nog lopende onderzoek naar verschillen kan een visie ontwikkeld worden over toezicht en handhaving. Vervolgens kan mede op basis van deze visie, een keuze voor een stelselvariant en mogelijke gevolgen daarvan verder in kaart worden gebracht.
- Aanbevelingen die onafhankelijk van de inrichting van het stelsel kunnen worden opgepakt zijn:
  - A. Het ontwikkelen van houdertoezicht. Toezicht wordt momenteel alleen op locatieniveau uitgevoerd. Voor een aantal kwaliteitseisen geldt dat hieraan (deels) op houderniveau invulling wordt gegeven. Het gaat bijvoorbeeld om de VOG-registratie, het pedagogisch beleidsplan en het veiligheids- en gezondheidsbeleid. Het is het denkbaar dat voor deze (en andere) onderwerpen toetsing op houderniveau meer voor de hand ligt. Houdertoezicht kan bijdragen aan meer uniformiteit en creëert meer ruimte om op locatieniveau naar bijvoorbeeld de pedagogische praktijk te kijken;
  - B. Differentiatie in het gestelde normenkader naar type houders. Een optie hierbij is dat houders die aan de eisen van een keurmerk voldoen niet getoetst hoeven te worden op bepaalde kwaliteitseisen; De mogelijkheid van comply or explain in het toezicht. De kwaliteitseisen in wet- en regelgeving zijn voor houders het uitgangspunt om aan te voldoen. In de wet (Wko) wordt aanvullend daarop de mogelijkheid opgenomen om beredeneerd en onder voorwaarden af te wijken van deze eisen. Hiermee kan tegemoet worden gekomen aan (innovatieve) houders die op andere wijze en met behoud van kwaliteit opvang willen aanbieden;
  - D. Het ontwikkelen van beroepsnormen en sectorbrede professionele kwaliteitsborging. Op dit moment bepalen de veelal gesloten en op onderdelen gedetailleerde kwaliteitseisen in wet- en regelgeving de geleverde kwaliteit. Indien op termijn gekozen wordt 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. De overheid kan hierbij, aldus de onderzoekers, een stimulerende rol spelen door bijvoorbeeld expertise en tools voor zelfevaluatie ter beschikking te stellen; En
  - E. Versterking van de interne kwaliteitscontrole. De onderzoekers verwijzen naar Noorwegen waarbij kindcentra interne kwaliteitscontroles moeten uitvoeren. De Rijksoverheid reikt hiervoor optionele tools aan en verspreidt resultaten van relevant onderzoek.

besprek. Dat werkt alleen als % explain echt heel beperkt is met als "heli sector oprijst"

of minder vaak? en wat gebeurt da?

soverein nuttig

Ook is er een survey tool ontwikkeld waarmee ouders hun eigen ervaringen kunnen rapporteren en de ervaringen van ouders kunnen inzien.

**Datum**  
26 maart 2024

**Onze referentie**  
2024- [REDACTED]

- De aanbevelingen genoemd onder A, B en E (houdertoezicht, differentiatie in normenkader en versterken van de interne kwaliteit/ouderparticipatie) sluiten aan bij lopende ontwikkelingen zoals de verkenning van en het voornemen voor een pilot met houdertoezicht, de kwaliteitscode en een lopend onderzoek naar ouderparticipatie. De sector moet nog diverse stappen zetten rond de (implementatie van de) kwaliteitscode. De verwachting is daarom dat differentiatie in het normenkader een optie is voor de lange termijn.
- De aanbevelingen onder C en D (comply or explain en ontwikkeling beroepsnormen en sectorbrede professionele kwaliteitsborging) zijn nieuw. De mogelijkheden hiervoor gaan we verkennen met de toezichtpartijen en de sector en worden aan u voorgelegd.

### Vervolproces

- Onderzoek- en adviesbureau AEF doet momenteel onderzoek naar de verschillen in de toezicht en handhaving. De resultaten hiervan worden eind mei/begin juni verwacht. Deze uitkomsten zijn medebepalend voor de verdere visievorming op toezicht en handhaving.
- We stellen daarom voor het onderzoek van de UU, na afronding medio april, naar de Kamer te sturen met een procesreactie. De inhoudelijke beleidsreactie volgt als ook de uitkomsten van het verschillenonderzoek beschikbaar zijn. Het streven is de reactie na de zomer van 2024 te versturen.
- In de tussentijd wordt gewerkt aan de visievorming op toezicht en handhaving in de kinderopvang. Hiervoor zal naast ambtelijk overleg met toezicht- en sectorpartijen voor de zomer ook een bestuurlijk overleg met de VNG, GGD GHOR Nederland en de IvHO georganiseerd worden.
- In de zomer wordt op basis van de rapporten en de uitkomsten van het overleg gewerkt aan een conceptkamerbrief.
- Gezien de demissionaire status van het kabinet is het voorstel om de besluitvorming over de visie en inrichting van het stelsel van toezicht en handhaving aan een nieuw kabinet over te laten.
- Voor het maken van een keuze voor de inrichting van het stelsel is het belangrijk een goed beeld te hebben van de gevolgen van een eventuele wijziging zoals de benodigde capaciteit, organisatorische veranderingen, financiële consequenties en wijzigingen in wetgeving en ICT. Dit was geen onderdeel van het onderzoek van de UU. Om deze vragen goed te beantwoorden gaan we in gesprek met de toezichtpartijen en de sector en worden (ervarings)deskundigen uit andere (toezicht)sectoren geraadpleegd.

### Bijlagen

Volgnummer	Naam	Actie	Informatie
1	Overzicht uitkomsten onderzoek Universiteit Utrecht		

2

Concept  
Conclusiehoofdstuk  
Onderzoek  
stelselvarianten en  
principe gestuurde  
regulering

**Datum**  
26 maart 2024

**Onze referentie**  
2024-XXXXXXXXXX

## Bijlage: Overzicht uitkomsten onderzoek Universiteit Utrecht

Datum  
26 maart 2024

### Uitkomsten onderzoek: Stelselvarianten

- De UU heeft vier stelselopties verkend die verschillen op de as van centraal en decentraal toezicht.
- De vier opties zijn:
  - Inspectiemodel met landelijke wet- en regelgeving en landelijk inspectietoezicht;
  - Regionaal model met landelijke wetgeving en provinciaal of regionaal toezicht. Bovenregionale coördinatie en/of interbestuurlijk toezicht op regionale uitvoering;
  - Huidig model met landelijke wet- en regelgeving, gemeentelijk toezicht en interbestuurlijk toezicht op gemeentelijke uitvoering en naleving landelijk beleid;
  - Decentraal stelsel met landelijke kaderwetgeving met open normen, toezicht door gemeenten gemandateerd aan GGD'en, samenwerking en afstemming en coördinatie waar wenselijk.
- Op basis van literatuur en interviews is een beoordelingskader met criteria gemaakt. Aan de hand van deze criteria zijn per stelselvariant de voor- en nadelen benoemd.

Onze referentie  
2024-[REDACTED]

?? Dat dein  
we nu

Criteria	Inspectiemodel	Regionaal model met landelijke afstemming	Huidig model: decentraal met sterke landelijke sturing	Decentraal stelsel binnen landelijke kaders
<b>Uniformiteit in toepassing van regels</b>	Goed mogelijk	Redelijk vanwege geringer aantal uitvoerders	Lijkt onvoldoende en hoge coördinatiekosten	Beperkt
<b>Afstemming op lokale context</b>	Minder goed mogelijk, vraagt veel afstemming van inspecteurs	Redelijk	Redelijk maar te weinig ruimte ervaren voor gewenste verschillen	Goed mogelijk
<b>Expertise-opbouw</b>	Goed mogelijk	Redelijk goed mogelijk mits goede afstemming	Minder goed mogelijk; verspreid over verschillende actoren	Alleen lokaal mogelijk
<b>Slagvaardige handhaving en stimuleren van kwaliteits-ontwikkeling</b>	Enerzijds minder goed mogelijk vanwege grotere afstand; anderzijds goed mogelijk vanwege onafhankelijkheid en expertise	Goed mogelijk	Goed mogelijk via handhaving en dialoog en maatwerk	Goed mogelijk mits voldoende expertise
<b>Efficiëntie door slimme toezichts-methoden</b>	Goed mogelijk, ontwikkeling toezichtsmethodieken en leren van anderen	Goed mogelijk	Alleen mogelijk via coördinatie GGD-en en stimulerend interbestuurlijk toezicht	Niet goed mogelijk als elke gemeente apart
<b>Geschil-beslechting</b>	Goed mogelijk, landelijk onafhankelijk loket	Goed mogelijk, bovenregionaal loket	Wordt als beperkt mogelijk ervaren	Geen centrale instantie; niet

en klacht-behandeling				mogelijk
-----------------------	--	--	--	----------

- Uit het overzicht volgt dat elke variant voor- en nadelen kent. De UU spreekt – conform de onderzoeksopdracht - in het rapport geen voorkeur uit voor een variant. Het betreffen kwalitatieve criteria. De zwaarte van de voor- en nadelen is afhankelijk van het belang dat aan de criteria wordt gehecht.

Onze referentie  
2024

*Uitkomsten onderzoek: Principe gestuurde regulering*

- De UU definieert op basis van de wetenschappelijke literatuur de volgende voorwaarden om principe gestuurde regulering (PGR) succesvol in te voeren:
  1. Motivatie en competentie binnen kinderopvangorganisaties 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; en
  6. Toezicht houdt voldoende zicht op specifieke risico's en kan hierop ingrijpen.
- De UU concludeert dat de sector kinderopvang op dit moment niet voldoet aan deze randvoorwaarden. In de huidige markt zijn er te veel prikkels om de ondergrens op te zoeken en 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.
- Daarbij is er voor normen die te maken hebben met de inzet van (schaars) personeel 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.
- Hoewel de sector niet klaar is voor vergaande invoering van PGR, kan volgens de UU wel tegemoet worden gekomen aan de behoefte aan meer flexibiliteit en maatwerk in toezicht en handhaving. Dat sluit aan bij eerder gemaakte keuzes voor meer open toezicht zoals herstelaanbod, flexibel toezicht en de werkwijze verzachtende omstandigheden.
- Pedagogische kwaliteit en veiligheid zijn onderwerpen die zich lenen voor (meer) open normen waarbij de invulling aan de sector en locatiehouder kan worden gelaten. Dat vraagt van de sector dat beroepsnormen worden ontwikkeld en dat sectorbrede professionele kwaliteitsborging wordt georganiseerd. Het toezicht heeft daarbij een stimulerende en regisserende rol.
- Voor het kunnen realiseren van PGR maakt het niet uit of sprake is van een centraal of decentraal stelsel van toezicht en handhaving.