MSZW is ok
[redacted] 6/2)

[redacted]

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

4/2 [illegible]
alle & dank!!

TER BESLISSING

[redacted]

Datum
1 februari 2023

[redacted]

[redacted]

Bijlage(n)
0

Aan Minister van SZW

nota

Outline TK brief toezicht en handhaving

Aanleiding
Tijdens het PO met de directie Kinderopvang op 12 januari jl. is met u gesproken over toezicht en handhaving kinderopvang. U heeft daarbij onder andere de vragen gesteld in hoeverre een centraal stelsel een oplossing zou kunnen bieden voor de huidige knelpunten (zoals onder meer door AEF gesignaleerd in het onderzoek naar effectiviteit van toezicht en handhaving van vorig jaar) en noodzakelijk is voor meer principle based regulation.
Ook is met u gesproken over flexibilisering van toezicht, waarbij u heeft aangegeven dat meer informatie nodig is om te kunnen besluiten over het vervolg. Met u is afgesproken om, met in achtneming van hetgeen is besproken, aan u een outline voor een TK brief over toezicht en handhaving voor te leggen. Deze treft u hieronder in de nota aan.

Geadviseerd besluit
Bent u akkoord met de voorgestelde outline voor de TK brief over toezicht en handhaving? Dit houdt in:

- In afwijking van de eerder voorgestelde brief geen inhoudelijke beleidsreactie maar de aankondiging van onderzoek.
- Dit onderzoek beperkt zich in tegenstelling tot wat vermeld is in de bespreeknotitie van 12 januari jl. niet tot vaststelling van de mogelijkheidsvoorwaarden voor principle based toezicht maar gaat breder in op de vraag in hoeverre een ander (centraal) stelsel voor toezicht en handhaving een oplossing is voor de knelpunten in het huidige stelsel;
- in afwachting van het onderzoek in gang zetten van een aantal no regret acties zoals geadviseerd door AEF (zie onder);
- in afwachting van het onderzoek nu niet overnemen van de aanbeveling van AEF gericht op de inzet op houdertoezicht
- in afwijking van het advies van AEF niet loslaten van de wettelijke norm om jaarlijks alle locaties te inspecteren.

Indien u akkoord bent met de outline dan zullen we deze uitwerken tot een brief.

- NB: Op basis van het PO van 12 januari met u hebben wij geconcludeerd dat we de tussentijdse resultaten afwachten van flexibilisering van het toezicht die naar verwachting zomer 2023 beschikbaar komen, om op basis daarvan te besluiten over het vervolg (zie voorstel no regret acties in de outline TK brief). Als u hiermee akkoord bent nemen we dit ook mee in de TK brief.

Outline TK brief toezicht en handhaving

Datum
1 februari 2023

Aanleiding
- Toelichten van het belang van toezicht en handhaving voor de kwaliteit in de kinderopvang en daarmee het belang voor ouders en kinderen.
- Daarom hebben we AEF gevraagd om een onderzoek te doen naar effectiviteit van toezicht en handhaving en welke verbeteropties er zijn. Dit is onderdeel van bredere beleidsevaluatie kinderopvang.
- Dit rapport is in december aan de Kamer gezonden en een beleidsreactie is aangekondigd.

Kort overzicht bevindingen onderzoek AEF
Effectiviteit niet hard vast te stellen, maar wel duidelijk:
- betrokken partijen zijn over het algemeen positief over toezicht en handhaving;
- na maatregelen van de GGD en de gemeenten worden de meeste tekortkomingen tijdig opgelost;
- ondanks dit positieve algemene beeld is op onderdelen *binnen het huidige stelsel* verbetering mogelijk; onder meer:
  - ontbreekt het aan een achterliggende visie op toezicht;
  - huidige veelal strikte regelgeving voor kwaliteit en toezicht biedt weinig ruimte voor maatwerk en innovatie;
  - risicogerichtheid van toezicht kan vergroot worden, zowel in de uitvoering als door betere ex ante inventarisatie (in combinatie met reflectie, analyse);
  - toezicht en handhaving worden uiteenlopend uitgevoerd (inherent aan stelsel) maar daardoor zijn verschillen ook niet altijd goed verklaarbaar en onwenselijk (verschil in interpretatie regels bv);
  - rol van intern toezicht en wisselwerking hiervan met extern toezicht is beperkt (evt. onderdeel van vergroting risicogerichtheid).

Daarnaast benoemt AEF beperkingen van *het stelsel zelf*:
- het decentrale stelsel heeft het nadeel dat het tot (ongewenste) verschillen leidt zonder dat aansturing goed mogelijk is;
- de scheiding tussen toezicht (GGD'en) en handhaving (gemeenten) kent nadelen;
- kleinere gemeenten hebben last van beperkingen in capaciteit en kunde.

Voorstel voor vervolg na AEF: Onderzoek en acties in afwachting uitkomsten onderzoek
AEF doet verschillende voorstellen om bovengenoemde knelpunten te verminderen/op te lossen. Sommige van deze voorstellen zijn al in gang gezet (bijvoorbeeld flexibilisering toezicht), andere kunnen op korte termijn in gang gezet (zie hieronder). Aangezien AEF ook de beperkingen van het huidige decentrale stelsel aangeeft (zonder direct te adviseren nu dit stelsel los te laten), is dit reden om te verkennen of een alternatief stelsel beter in staat is knelpunten weg te nemen.

Aankondigen nader onderzoek:
De uitdagingen rondom toezicht en handhaving in de kinderopvang zijn aanleiding om een visie te ontwikkelen op toezicht en handhaving. Om daar te komen zal verder onderzoek worden gedaan. In dit onderzoek staan de volgende vragen centraal:

a) in hoeverre biedt een ander (centraal) stelsel voor toezicht en handhaving in de kinderopvang een oplossing voor bovengenoemde knelpunten en welke randvoorwaarden zijn hiervoor van belang;

b) onder welke randvoorwaarden zou invoering van een systeem met principle based regulation (PBR) in de kinderopvang mogelijk zijn en wat voor stelsel van toezicht en handhaving hoort daarbij;
c) welke checks en balances moeten worden ingebouwd bij invoering van PBR (hierbij denken we bijvoorbeeld aan eigen kwaliteitsbeleid van houders, intern toezicht/interne audit die externe toezicht kan aanvullen (zoals ook door Kamerlid Van den Hil (VVD) verzocht tijdens het commissiedebat op 16 november).
d) Welke competenties vereist een eventueel systeem met PBR van toezichthouders?
e) Welke effecten worden verwacht van toezicht op basis van PBR en is er voldoende onderbouwing dat de verwachte effecten gerealiseerd worden?

intern & extern
En welke rollen en verantw?

Acties in afwachting uitkomsten nieuw onderzoek
In afwachting van de uitkomsten van het onderzoek is het voorstel om, conform de aanbevelingen van AEF, in te zetten op een aantal no regret acties. Deze acties kunnen, ongeacht eventuele toekomstige keuzes voor de inrichting van het stelsel van toezicht en handhaving, bijdragen aan verbetering van toezicht en handhaving, ook gelet op de toekomstige wijzigingen in het kinderopvangbeleid. Hiervoor is ook draagvlak voor van de toezichtspartijen.

De no regret acties betreffen:

- Het afwachten van de tussentijdse resultaten en ervaringen met flexibilisering toezicht (zie verder hierboven). Specifiek voor flexibilisering geldt hierbij dat dit een lopend traject is dat 1 januari 2022 is gestart. Het gaat bij flexibilisering om het terugbrengen van het aantal items dat standaard jaarlijks wordt getoetst. Het aantal uren dat beschikbaar is voor een inspectie blijft daarbij gelijk. De vrijgekomen ruimte kan door de toezichthouder, in afstemming met de gemeente, worden benut voor toezicht op die onderdelen van de kwaliteit waar dat het meeste nodig is. Er ontstaat ruimte voor verdieping en maatwerk.;
- Verdergaan met doorontwikkeling door GGD GHOR en GGD'en van het risicomodel dat gehanteerd wordt voor de uitvoering van het toezicht. Het risicomodel is een instrument voor de toezichthouders om vooraf een risico-in schatting van de kwaliteit te maken. Op basis daarvan wordt de benodigde inzet bepaald. Doorontwikkeling draagt bij aan meer risicogestuurd toezicht;
- Onderzoek Inspectie van het Onderwijs (als interbestuurlijk toezichthouder) naar mogelijkheden verbetering signaalfunctie gemeenten/GGD'en. Het is belangrijk dat toezichthouders (GGD'en en gemeenten) signalen over (mogelijke misstanden of tekortkomingen bij) houders en ouders oppikken, registreren en benutten voor (nader) onderzoek. De Inspectie van het Onderwijs zal in kaart brengen hoe GGD'en en gemeenten dit nu hebben georganiseerd en wat daarvan kan worden geleerd;

heel belangrijk planning?

- In overleg met GGD GHOR en VNG kijken naar verdere mogelijkheden bevorderen uniformiteit in het toezicht + verkennen van mogelijkheden voor nader onderzoek naar verschillen. GGD GHOR Nederland bevordert de eenduidigheid door onder andere informatie te geven aan toezichthouders over regeluitleg en werkwijzen. In overleg met GGD GHOR wordt bezien wat aanvullend nog mogelijk is.

id

- Delen goede voorbeelden van samenwerking tussen gemeenten en vrijwillige mandatering van handhavingstaken door gemeenten aan GGD; *NB een verplichte norm hiervoor vraagt aanpassing van wetgeving. Voorstel is om dit nu niet te doen, maar eerst de uitkomsten van het voorgestelde onderzoek af te wachten.*
- Starten met opzet van een risicoanalyse van de sector kinderopvang. Een integraal inzicht in ontwikkelingen in de kinderopvangsector en de daaruit voortvloeiende risico's ontbreekt op dit moment. De toezichthouder kan

Zie ook vraag NOS → overzicht toezicht per gemeente

kansen en bedreigingen voor de borging van publieke belangen identificeren en analyseren en onder de aandacht brengen van publiek en bestuur;
- Uitbreiding informatievoorziening richting houders over kwaliteitseisen en toezicht en handhaving. Informatievoorziening en kennisuitwisseling door meer contact tussen houder en toezichthouder kan bijdragen aan betere naleving van wet- en regelgeving en de kwaliteit van de opvang. Diverse GGD'en zetten hier al op in door bijvoorbeeld houdergespreken, gesprekken met starters en maandelijks vragenuur.

Met bovenstaande acties wordt een groot deel van de aanbevelingen van AEF overgenomen. Specifiek voor de aanbevelingen die zien op het inzetten op houdertoezicht en het loslaten van de 100% bezoeknorm is het advies om deze (nu) om onderstaande redenen niet over te nemen.

- toezicht op houderniveau (naast toezicht op locatieniveau); toezicht op houderniveau heeft naar verwachting (grote) gevolgen voor de organisatie van het toezicht (bijv. wie houdt toezicht op houders die in meerdere GGD-regio's locaties hebben) en vraagt naar verwachting ook wetswijziging. Voorstel is om hiervoor de uitkomsten van het onderzoek af te wachten.
- loslaten jaarlijkse 100% bezoeknorm voor kindercentra en gastouderbureaus; het is essentieel dat, zeker in een tijd van grote personeelskrapte, de ondergrens van de kwaliteit goed bewaakt wordt. Daarbij kan, als organisaties weten dat ze niet bezocht worden, dat negatieve prikkels met zich meebrengen. Daarbij kunnen eerst de resultaten van flexibilisering worden bezien, wat ook al een vorm van risicogestuurd toezicht is.

Aandachtspunten voor het vervolg van het proces en brief toezicht
- Het onderzoek maakt onderdeel uit van het traject herijking kwaliteitseisen kinderopvang. Aangezien de wijze waarop de kwaliteitseisen geformuleerd zijn, ook bepalend zijn voor de invulling van het toezicht. Over het traject herijking kwaliteitseisen ontvangt u binnenkort een nota.
- De aanbesteding en de uitvoering van het onderzoek vraagt de nodige tijd. Naar verwachting driekwart jaar tot een jaar.
- Met namen ten aanzien van het nader onderzoek naar verschillen tussen handhaving/toezicht geldt dat het belangrijk is om vooraf goed te kijken naar het doel en de haalbaarheid van een dergelijk onderzoek. In het bijzonder de vraag wanneer verschillen wel of niet gerechtvaardigd zijn (wanneer zijn gevallen gelijk genoeg) is mogelijk moeilijk objectief vast te stellen. Om die reden is het voorstel om eerst met de toezichtpartijen vast te stellen wat wel en niet mogelijk is.

Planning vervolgproces

Wanneer	**Wat**
Eind februari/begin maart 2023	Brief naar Tweede Kamer
Maart – mei 2023	Aanbesteding onderzoek inrichting stelsel + PBR
Mei 2023	Commissiedebat Kinderopvang
Juni 2023	Start onderzoek inrichting stelsel + PBR
Zomer 2023	Uitkomsten monitor flexibilsering op basis daarvan keuze voor vervolg
Begin 2024	Uitkomsten onderzoek inrichting stelsel + PBR
Eerste kwartaal 2024	Afweging voor vervolg(acties) na onderzoek