

# Verkenning toezichtstelsels en principle based regulation voor toezicht kinderopvang, en onderzoek naar verschillen in toezicht en handhaving

## Reactie GGD GHOR Nederland

Het toezicht op de kinderopvang is decentraal belegd: de GGD'en voeren het toezicht uit in opdracht van de gemeenten. De kwaliteitseisen worden landelijk bepaald, maar het decentrale stelsel brengt eigen keuzes door gemeenten en GGD'en met zich mee. In dit gemengd decentrale stelsel is zowel behoefte aan meer uniformiteit en kwaliteitsontwikkeling van het toezicht als tegelijkertijd ook aan meer ruimte voor maatwerk en meer principle based regulation.

De Universiteit Utrecht deed in opdracht van het ministerie van SZW onderzoek naar het decentrale stelsel en alternatieven daarvoor, en mogelijkheden voor meer principle based regulation. Ook liet het ministerie onderzoek doen naar de mate waarin verschillen in toezicht en handhaving voorkomen, en welke van deze verschillen wenselijk of juist onwenselijk zijn. Dit onderzoek is uitgevoerd door AEF.

In deze reactie gaat GGD GHOR Nederland in op de conclusies die de onderzoekers trekken over opties voor het stelsel, en het verbeteren van de uniformiteit van het toezicht.

### Voor- en nadelen huidige toezichtstelsel

De Universiteit Utrecht stelt dat in het huidige gemengd decentrale stelsel kwaliteitsontwikkeling van toezicht en handhaving en uniformiteit in de uitvoering moeilijker te bereiken zijn. De onderzoekers zien tegelijkertijd dat er binnen het huidige stelsel nog veel te winnen valt. Dit wordt door GGD GHOR Nederland erkend. Voor GGD GHOR Nederland zijn juist die kwaliteitsontwikkeling en uniformiteit van het toezicht speerpunten om met het toezicht nog beter bij te dragen aan goede kwaliteit van de kinderopvang. Daarvoor is GGD GHOR Nederland onder andere bezig om samen met de GGD'en de professionele ambitie van het toezicht te borgen.

GGD GHOR Nederland vindt een beweging naar een centraal stelsel niet wenselijk. Belangrijke meerwaarden van het huidige decentrale toezicht zijn de nabijheid en laagdrempeligheid voor ouders en organisaties. Daardoor zijn signalen en risico's sneller in beeld, is de slagvaardigheid groot, en zijn er mogelijkheden tot lokaal maatwerk. Die zouden bij een centralisering makkelijk verloren kunnen gaan. Belangrijk is ook dat op dit moment voorbereidingen worden getroffen om kwaliteitstoezicht op de Voorschoolse Educatie decentraal, bij GGD en gemeente, te beleggen. Dit is nu nog centraal belegd.

### Verschillen

Verschillen in toezicht vragen al langer de aandacht. Aansluiten bij integraal lokaal beleid, en rekening kunnen houden met lokale omstandigheden in de gemeente, of specifieke omstandigheden op een locatie is wenselijk. Mede met dat oogmerk is het toezicht op de kinderopvang ook decentraal belegd.

Er zijn echter ook onwenselijke verschillen in toezicht en handhaving. Adviesbureau AEF concludeert dat verschil in interpretatie van kwaliteitseisen zich voordoet, en niet wenselijk is omdat het zorgt voor een ongelijk speelveld voor houders. In gevallen waar dat verschil in interpretatie zich voordoet door onduidelijkheid van regels, stelt AEF dat de rijksoverheid voor verduidelijking van die eisen moet zorgen. GGD GHOR Nederland onderschrijft deze aanbeveling. Wij vinden het daarnaast van belang dat verschillende toepassing van regelgeving beter gesignaleerd en gecoördineerd wordt. Om zodoende de rijksoverheid doelgericht te kunnen adviseren t.a.v. de verduidelijking van de eisen. Hier werken we samen met GGD'en aan. Ook is het van belang dat GGD'en in gezamenlijkheid de toepassing van het toezicht op bepaalde eisen bezien en afspraken maken om onwenselijke verschillen tegen te gaan. GGD GHOR Nederland is met die inzet samen met de GGD'en bezig met de verbetering van de uniformiteit.

Met de wijze waarop het onderzoek is opgezet, heeft AEF niet kunnen bepalen in welke mate verschillen in afspraken over bekostiging, capaciteit en interne kwaliteitsborging leiden tot mogelijk ongewenste verschillen.

---

Naar aanleiding van het rapport Effectiviteit van toezicht en handhaving kinderopvang<sup>1</sup> heeft GGD GHOR Nederland in samenwerking met een werkgroep van GGD'en een verkenning gedaan naar oorzaken van verschillen. Op basis van dat onderzoek hebben we sterke aanwijzingen dat dergelijke verschillen zeker een rol spelen bij verschillen in diepgang en intensiteit van het toezicht. Deze kunnen weer tot verschillen in oordelen leiden. De aanbeveling voor GGD'en om de interne kwaliteitsborging te versterken onderschrijven wij. Evenals de aanbeveling om signalen over verschillen in interpretatie en toepassing serieus te nemen en om via onderlinge afstemming tot meer eenduidigheid te komen. Het uniform werken en de professionele ambitie voor het toezicht op de kinderopvang staat sinds 2023 op de strategische agenda van GGD GHOR Nederland en de GGD'en.

Zowel de UU als AEF geven aan dat meer samenwerking tussen gemeenten en andere vormen van een regionaal model voor meer eenduidigheid en kwaliteit van decentraal toezichts- en handhavingsbeleid kan zorgen. Als deze mogelijkheid verder wordt verkend, sluit GGD GHOR Nederland graag aan bij die verkenning.

### **Naar een landelijke visie op toezicht**

Het ontbreekt nu nog aan een gedeelde landelijke visie op toezicht, niet alleen tussen de verschillende landelijke partijen, maar ook binnen het toezicht. De ene GGD steekt in op een stimulerende rol en het verder willen bevorderen van de geboden kwaliteit. De andere doet dit niet en legt de nadruk op de beoordeling of wordt voldaan aan de minimum kwaliteitseisen. Ook de onderzoekers van AEF merken dat op maar stellen dat dit weinig bijdraagt aan onwenselijke verschillen. Die conclusie delen wij niet. Uit het onderzoek van GGD GHOR Nederland naar oorzaken van verschillen blijkt dat verschil in visie of juist het ontbreken van een duidelijke visie op de rol van toezicht in diverse gevallen direct bijdraagt aan (ervaren) verschillen. Het uitgangspunt dat toezicht er vooral is om de naleving op de locatie vast te stellen, vertaalt zich in een andere uitvoering dan het uitgangspunt dat toezicht (ook) tot doel heeft de kwaliteit van de kinderopvang als sector te bevorderen. Een landelijke visie op het doel van toezicht, de rol van de toezichthouder en invulling van toezicht dat bij die uitgangspunten past, zal bijdragen aan een meer eenduidige werkwijze en beoordeling. GGD GHOR Nederland streeft naar een landelijke visie die is afgestemd met het verantwoordelijke ministerie en met de (koepel van) gemeenten en die wordt gedragen door alle GGD'en.

### **Vernieuwing binnen het huidige stelsel**

GGD GHOR Nederland wil dat het toezicht, naast het borgen van kwaliteit op locaties, ook bijdraagt aan kwaliteit door te reflecteren op ontwikkelingen en risico's in de sector. Het analyseren en agenderen van trends, risico's en ontwikkelingen en het terugkoppelen van (onbedoelde) effecten van regelgeving is van belang voor beleid en regelgeving. Het onderzoek van de UU en eerder onderzoek van AEF uit 2022 onderstrepen het belang van dit reflectief toezicht en hoe dit het huidige decentrale toezicht kan aanvullen. GGD GHOR Nederland en de VNG ontwikkelen momenteel in samenwerking met de Onderwijsinspectie een voorstel voor de versterking van de reflectieve functie van toezicht.

Ook het voornemen om kwaliteitstoezicht op de voorschoolse educatie bij de GGD neer te leggen zien we als een kans voor kwaliteitsontwikkeling van het toezicht. Die taakuitbreiding betekent dat er meer zicht komt op de educatieve kwaliteit van voorschoolse educatie en meer mogelijkheden om die kwaliteit te bevorderen. Die ontwikkeling vraagt om toezichtbeleid waar we samen met de GGD'en aan willen werken.

Ontwikkeling van het toezicht en uniformiteit in de uitvoering vragen om een hoog professionaliteitsniveau, het bijhouden van kennis en uitwisseling. Bijvoorbeeld voor het maken van landelijke afspraken over toepassing van regeluitleg en werkwijzen. Dat betekent investeren in kennis en kunde, werkwijzen en permanente educatie/deskundigheidsbevordering, tijd en capaciteit van toezichthouders.

### **Meer principle based toezicht, bij houders die het aantoonbaar aankunnen**

Al langer constateert GGD GHOR Nederland de behoefte aan focus op kwaliteit van de uitvoering in het toezicht. Het toezicht op de kinderopvang wordt gekenmerkt door veel gedetailleerde voorschriften naast een aantal meer open normen. Door die gedetailleerde voorschriften zijn aanbieders van kinderopvang gehouden aan een specifieke uitvoering, die niet altijd goede kwaliteit oplevert. Er is ook geen mogelijkheid rekening te houden met incidentele afwijking terwijl de kwaliteit overall prima is, of met gelijkwaardige alternatieven. Het toezicht beperkt zich dan al snel tot controle op de naleving in plaats van een dialoog die kwaliteitsbevordering tot doel heeft. Gedetailleerde kwantitatieve regels leiden daardoor af van het bieden van kwaliteit. De gedetailleerde regels zijn vaak complex door de vele uitzonderingen in een poging aan te sluiten bij de praktijk. Daardoor zijn de regels minder duidelijk. Het AEF onderzoek bevestigt dat dit een risico op onwenselijke verschillen in de uitvoering en het toezicht met zich meebrengt. GGD GHOR Nederland heeft

---

<sup>1</sup> AEF en SEO, 2022.

---

om deze reden met spanning gewacht op de bevindingen van de UU op de mogelijkheden voor meer principle based regulation.

De onderzoekers van de Universiteit Utrecht concluderen dat de huidige markt voor kinderopvang niet klaar is voor meer open normen:

- er zijn in de huidige markt te veel prikkels om de ondergrens op te zoeken
- de sector is te divers en gefragmenteerd om zelf centrale kwaliteitsborging goed te kunnen organiseren
- er is te grote variatie in deskundigheid en competentie van houders

Maar er kan volgens hen wel meer ervaring worden opgedaan met open normen. Dit kan bijvoorbeeld wanneer er door of met de sector kwaliteitsnormen worden ontwikkeld. Ook kan gekeken worden naar een tussenvorm. Namelijk de GGD kan overwegen om nalevingsafspraken te maken met behulp van convenanten bij de houders die de zaken stevast goed op orde hebben en die ook werken aan een professionele kwaliteitscultuur.

We herkennen de analyse en de door de onderzoekers gesignaleerde variatie bij houders. We verkennen graag samen met landelijke partijen deze en andere opties. Dit vraagt het nodige van doorontwikkeling van werkwijzen en van competenties van de toezichthouder en van houders.

Meer toezicht vanuit de focus op de kwaliteitsdoelen vraagt echter ook om een wetgeving die deze ruimte biedt:

- Ruimte voor toezichthouders in de afweging van hun oordeel en de rapportage daarvan.
- Ruimte voor toezicht op houderniveau.
- En ruimte voor aanbieders om onder voorwaarden af te kunnen wijken van concrete voorschriften.

Dit zijn ontwikkelingsrichtingen waarover we graag in gesprek gaan met de landelijke partijen. GGD GHOR Nederland wil dat het mogelijk wordt, dat aanbieders van kinderopvang kunnen afwijken van regelgeving als dat ten goede komt aan de kwaliteit van de kinderopvang. En dat in situaties dat wél aan de nadere regels wordt voldaan, maar de kwaliteit toch beter kan of moet, er mogelijkheden komen om dit te bewerkstelligen. Een voorbeeld: *Een goede accommodatie is belangrijk voor de ontwikkeling van kinderen. De regelgeving stelt daarvoor een minimale oppervlakte voor zowel de binnen- als de buitenruimte. Dit voorschrift is een goede randvoorwaarde bij de meeste kindercentra, maar knelt bij buiten-BSO's, die 90% van de tijd in de natuur spelen. In die situatie kan het zijn dat de houder goede kwaliteit biedt, terwijl niet aan de strikte eis van de binnenruimte wordt voldaan.*

Dergelijke regelruimte zal de gezondheid en ontwikkeling van kinderen in Nederland bevorderen. Bij regelgeving die meer ruimte biedt, kan de kinderopvang zich richten op het welbevinden van de kinderen in plaats van op het naleven van de regels *an sich*. De huidige prikkel om de ondergrens op te zoeken wordt immers mede gevoed door de focus op regels in plaats van op normen.

GGD GHOR Nederland gaat graag in gesprek met SZW over mogelijkheden om waar de kwaliteit goed is, afwijken van de strikte regel mogelijk te maken. En meer focus te leggen op kwaliteitsbevordering als doel. Dit moet uiteraard gepaard gaan met helder geformuleerde doelen en de ontwikkeling van kwaliteitsnormen. Ook willen we in gesprek over de suggestie van de onderzoekers om een kenniscentrum voor de kinderopvang in het leven te roepen die kwaliteitsnormen ontwikkelt. Met name voor die domeinen waar al deels open normen gelden (veiligheid en gezondheid en pedagogiek) kan dat de uitvoering en het toezicht versterken en de kwaliteit van de opvang verhogen.