

Vergaderjaar 2017–2018

**31 322**

**Kinderopvang**

**Nr. 350**

**BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 april 2018

**Inleiding**

Het is van groot belang dat kinderopvang veilig en kwalitatief goed is, zodat ouders met een gerust hart kunnen deelnemen aan het arbeidsproces in de wetenschap dat hun kind(eren) de zorg en aandacht krijgen die zij verdienen. Toezicht en handhaving spelen een belangrijke rol bij het realiseren van deze doelstelling.

Toezicht en handhaving in de kinderopvang is een verantwoordelijkheid van gemeenten. De GGD'en voeren het toezicht in opdracht van de gemeenten uit.

De Inspectie van het Onderwijs (IvHO) houdt interbestuurlijk toezicht op de kwaliteit van de kinderopvang en ziet toe op de uitvoering van de (wettelijke) taken van gemeenten en GGD'en met betrekking tot toezicht en handhaving in de kinderopvang.

De IvHO rapporteert jaarlijks over de uitkomsten van dit interbestuurlijk toezicht in zijn Landelijke Rapportage Toezicht en Handhaving Kinderopvang (hierna: landelijke rapportage). Deze landelijke rapportages vergroten het inzicht in de werking van het stelsel van toezicht en handhaving in de kinderopvang en bieden de betrokken partijen concrete aanknopingspunten om de werking ervan verder te verbeteren. Daarnaast verricht de IvHO jaarlijks verschillende themaonderzoeken waarin ze dieper op relevante beleid, toezicht- en/of handhavingaspecten ingaat.

Met deze brief bied ik u mede namens de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media twee rapporten van de IvHO aan<sup>1</sup>. Het eerste rapport betreft de jaarlijkse Landelijke Rapportage Toezicht en Handhaving Kinderopvang 2016. Een eerste, beknopte versie heb ik uw

<sup>1</sup> Raadpleegbaar via [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl)

Kamer reeds op 28 november 2017 toegezonden<sup>2</sup>. In deze uitgebreide versie gaat de lvhO ondermeer in op de uitvoering van het toezicht door GGD'en, het toezicht op voor- en vroegschoolse educatie en de (werking van) ingezette handhavinginstrumenten door gemeenten. In een deel dat gezamenlijk met GGD GHOR Nederland is uitgevoerd, wordt nader ingegaan op de geïnspecteerde onderdelen (de onderzochte voorwaarden) en geconstateerde tekortkomingen in de kwaliteit. Het tweede rapport van de lvhO biedt inzicht in verschillen in de uitvoering van het toezicht op de kinderopvang door GGD'en en mogelijke verklaringen voor deze verschillen.

In bijgaande brief ga ik in op de inhoud van deze rapporten en geef ik aan wat ik met de uitkomsten ga doen. De reactie op de bevindingen over toezicht en handhaving van voorschoolse educatie doe ik mede namens de Minister voor basis- en voortgezet onderwijs en media.

### **Landelijke Rapportage Toezicht en Handhaving Kinderopvang 2016**

In de landelijke rapportage gaat de lvhO in op de manier waarop gemeenten en GGD'en hun wettelijke taken op het terrein van toezicht en handhaving op de kinderopvang uitvoeren. Daarnaast staan de uitkomsten van de handhaving en het toezicht in deze rapportage, signaleert de lvhO zaken die aandacht verdienen en doet zij voorstellen voor verbetering.

*Gemeenten en GGD'en voeren hun taken goed en steeds beter uit ...*

De lvhO concludeert in de landelijke rapportage 2016 dat gemeenten en GGD'en hun wettelijke taken op het terrein van toezicht en handhaving in de kinderopvang steeds beter uitvoeren. Nieuwe aanvragen van kinderopvangvoorzieningen worden tijdig afgehandeld, de verplichte aantallen jaarlijkse inspecties worden uitgevoerd en bij geconstateerde tekortkomingen treden gemeenten steeds vaker handhavend op. Verder concludeert de lvhO dat de effecten van het uitgevoerde toezicht en handhaving ook zichtbaar zijn: na ingezette handhavingacties voldoen de meeste kinderopvangvoorzieningen aan de wettelijke eisen.

Dit zijn positieve berichten die laten zien dat de inzet van gemeenten en GGD'en op toezicht en handhaving in de kinderopvang tot resultaten leidt én dat zij hierin jaarlijks verbeteren. Dit komt de kwaliteit van de kinderopvang ten goede.

*... maar er is ruimte voor verdere verbetering*

Gemeenten en GGD'en doen dus veel goed. Dat is een positieve constatering. De kinderopvang levert ook betere kwaliteit. Dit beeld wordt ondersteund door de resultaten van de eerste Landelijke Kwaliteitsmonitor Kinderopvang (LKK) 2017 die ik onlangs aan uw Kamer heb gezonden<sup>3</sup>.

Vanzelfsprekend zijn er ook zaken die aandacht vragen en/of die beter kunnen.

De lvhO constateert bijvoorbeeld dat een kwart van de geconstateerde tekortkomingen betrekking heeft op de wettelijke eisen gericht op ouders en ouderrechten. Tegelijk constateert de lvhO dat, terwijl er meer

<sup>2</sup> Kamerstuk 31 322, nr. 341

<sup>3</sup> Kamerstuk 31 322, nr. 342

onderdelen (voorwaarden) zijn geïnspecteerd, het aantal tekortkomingen op dit terrein is gedaald. Dat is een positieve ontwikkeling en voor mij aanleiding hier nu geen actie op te ondernemen. Ik ben het met de lvhO eens dat aandacht voor dit onderwerp bij houders en gemeenten gewenst is en zal de lvhO daarom vragen hier ook in het volgende landelijk rapport over te rapporteren.

Daarnaast wijst de lvhO op het belang van goede signalering, zodat signalen meegenomen kunnen worden in het toezicht en van een breed inzicht in de naleving op de kwaliteitseisen. Ik ben het met de lvhO eens dat dit belangrijk is en ga met GGD GHOR Nederland in gesprek of en zo ja, welke acties nodig zijn om hier verdere verbeteringen te realiseren. Wellicht zijn er GGD'en en gemeenten die hier al op een goede manier invulling aan geven en waar andere GGD'en en gemeenten van kunnen leren. Bij dit gesprek betrek ik ook de aanbeveling van de lvhO om het huidige risicomodel te herijken en waar nodig aan te passen.

De lvhO vindt het verder belangrijk dat er meer inzicht komt in de werking van de verschillende gemeentelijke handhavingmethoden en de afwijkingen die gemeenten maken bij de inzet ervan. Dit levert informatie op over welke methode in welke situatie het beste werkt. Ik onderschrijf dit en ga hierover met de VNG in gesprek.

Tot slot heeft de lvhO de handhavingadviezen in het geval van kinderopvangvoorzieningen met voorschoolse educatie nader bestudeerd. Ongeveer een derde van de 3.007 voorzieningen kreeg een handhavingadvies vanwege tekortkomingen. Bij minder dan de helft van deze handhavingadviezen ging het om tekortkomingen op de basisvoorwaarden voorschoolse educatie (12% van alle kinderopvangvoorzieningen met voorschoolse educatie). Tekortkomingen betroffen relatief vaak de scholing van de beroepskracht. Een mogelijke verklaring hiervoor is – zoals de lvhO ook aangeeft – dat er veel onduidelijkheid was over de minimale eisen die aan de aanvullende scholing van de beroepskracht voorschoolse educatie werden gesteld. Hierdoor zijn op dit aspect soms onterecht tekortkomingen gesignaleerd. De lvhO wijst er op dat gemeenten soms ook besluiten tot beredeneerd niet handhaven (17%) en dat dit vaker zo is bij tekortkomingen op de basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie dan bij tekortkomingen op de kwaliteitseisen. In 2017 is het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie aangepast. De Minister voor basis- en voortgezet onderwijs en media verwacht dat met de wijziging van het Besluit onduidelijkheid over de eisen verleden tijd is.

Tevens concludeert de lvhO dat op het moment dat een gemeente subsidie toekent aan een kinderopvangvoorziening voor voorschoolse educatie, deze voorziening in ruim een kwart van de gevallen niet aan de kwaliteitseisen kinderopvang en/of de basisvoorwaarden voorschoolse educatie voldoet. De Minister voor basis- en voortgezet onderwijs en media is het met de lvhO eens dat het van groot belang is dat bij voorschoolse educatie aan alle kwaliteitseisen wordt voldaan. De lvhO zal de overwegingen van gemeenten meenemen in de pilot naar toezicht op voorschoolse educatie en kinderopvang die dit jaar wordt verricht.

### **Verschillen in GGD-toezicht in kaart gebracht**

In het landelijk rapport toezicht en handhaving kinderopvang 2014 constateerde de lvhO dat er grote regionale verschillen waren in het percentage handhavingadviezen door GGD'en. Dit was voor de lvhO aanleiding om, met medewerking van GGD GHOR Nederland, te onderzoeken welke andere verschillen er tussen GGD'en zijn in de uitvoering

van het toezicht en welke mogelijke verklaringen daarvoor zijn. Deze informatie vergroot het inzicht in de uitvoering van het toezicht, biedt GGD'en de kans van elkaar te leren en levert aanknopingspunten om de kwaliteit en uniformiteit van het toezicht te bevorderen.

#### *Uitkomsten onderzoek verschillen uitvoering toezicht door de GGD'en*

Het rapport laat op diverse onderdelen duidelijke verschillen zien in de uitvoering en uitkomsten van het toezicht door GGD'en. In 2015 toetsten GGD'en bijvoorbeeld gemiddeld 31 voorwaarden per jaarlijks onderzoek. Een grote groep beweegt zich rond dat gemiddelde, maar aan het eind van het spectrum varieerde dit van 23 in de GGD-regio met het minste aantal getoetste voorwaarden tot 44 in de GGD-regio met het meeste aantal getoetste voorwaarden. Het percentage jaarlijkse onderzoeken met minimaal één overtreding varieerde van gemiddeld 14% aan de ene kant van het spectrum tot gemiddeld 48% aan de andere kant.

Hoewel de exacte invloed van elke individuele factor op de verschillen moeilijk is vast te stellen, concludeert de IvHO met medewerking van GGD GHOR Nederland dat de volgende factoren van invloed zijn op de wijze waarop de GGD'en hun toezicht inrichten en uitvoeren:

- *De toepassing van het risicomodel en het risicoprofiel door GGD'en verschilt*  
GGD'en verschillen in werkwijze over het verloop van een risicoprofiel. Sommigen GGD'en inspecteren een locatie extra uitgebreid nadat deze 2 of 3 jaar een groen risicoprofiel heeft en andere GGD'en kiezen ervoor om een risicoprofiel nooit in één jaar twee stappen in kleur te veranderen. Daarnaast verschillen afspraken met gemeenten over het aantal beschikbare uren en/of te toetsen voorwaarden per risicoprofiel en verschillen ook eigen keuzes door GGD'en daarin. Dit leidt er bijvoorbeeld toe dat de ene GGD meer en/of andere voorwaarden toetst bij een locatie met een groen risicoprofiel dan een andere GGD;
- *De organisatie en werkwijze van GGD'en verschilt*  
GGD'en zijn zelfstandige organisaties, met een eigen (verlengd) lokaal bestuur, interne organisatie en bedrijfsvoering. Dit maakt maatwerk mogelijk en leidt ertoe dat GGD'en – binnen de wettelijke kaders – eigen keuzes maken over de uitvoering van het toezicht, zoals het wel, niet of gedeeltelijk gebruiken van door GGD GHOR Nederland ontwikkelde landelijke adviezen en richtlijnen;
- *Toepassing van het instrument «overleg en overreding» verschilt tussen GGD'en*  
GGD'en verschillen in de mate waarin zij het instrument «overleg en overreding» toepassen. GGD'en die dit instrument frequent en actief gebruiken constateren mogelijk minder overtredingen dan GGD'en die dit instrument minder vaak gebruiken.
- *Toezichthouders hebben ruimte voor uitvoering taak binnen de wettelijke kaders*  
Het is de individuele toezichthouder die, binnen de kaders van de wet, beoordeelt of er wel of geen sprake is van een overtreding. Zij hebben hierin een zekere beoordelingsvrijheid, waardoor verschillen binnen en tussen GGD'en kunnen ontstaan.
- *Afspraken met gemeenten verschillen per GGD*  
GGD'en maken met gemeenten (hun opdrachtgever) afspraken over de invulling en uitvoering van hun toezichttaken op de kinderopvang. De inhoud van deze afspraken verschilt. Sommige gemeenten kiezen er bijvoorbeeld voor om de GGD bepaalde voorwaarden standaard te laten toetsen, terwijl andere gemeenten de GGD de vrijheid geven dit naar eigen inzicht te doen.

### *Betekenis van de resultaten en hoe verder*

Ik ben blij dat de IvhO in samenwerking met GGD GHOR Nederland de verschillen tussen GGD'en in de uitvoering van het toezicht en mogelijke verklaringen daarvoor in beeld heeft gebracht. Dit geeft inzicht en biedt GGD'en de kans om te leren van elkaars werkwijze.

Dat GGD'en verschillen in de uitvoering van het toezicht is op zichzelf niet verrassend. Het is een logisch gevolg van de wijze waarop het toezicht en de handhaving in de kinderopvang zijn georganiseerd, waarbij gemeenten verantwoordelijk zijn voor de handhaving en GGD'en het toezicht in opdracht van gemeenten uitvoeren. Gemeenten en GGD'en kunnen zo maatwerk leveren door – binnen de wettelijke kaders – keuzes te maken over de uitvoering van het toezicht in de betreffende gemeente of regio. Bijvoorbeeld door in gemeente X of GGD regio Y extra aandacht te besteden aan een voor die gemeente of GGD regio relevante beleidsprioriteit en/of onderwerp. Dat is goed en een belangrijke meerwaarde van het huidige stelsel. Landelijke uniformiteit van het toezicht kan binnen dit stelsel daarom geen doel op zich zijn.

Het is aan gemeenten en GGD'en samen om te bepalen welke van de door de IvhO geconstateerde verschillen het resultaat zijn van (gewenst) maatwerk en of er verschillen zijn, en zo ja welke, die zij zelf niet gewenst vinden. Als GGD'en en gemeenten concluderen dat er ongewenste verschillen zijn, dan kunnen zij samen afspraken maken over welke stappen zij kunnen zetten om tot de gewenste situatie te komen. GGD GHOR Nederland en de VNG kunnen dit proces vanuit hun positie ondersteunen.

### **Tot slot**

De rapportages van de IvhO over de uitvoering van het toezicht en de handhaving in de kinderopvang geven inzicht in de werking van het stelsel en waar deze kan worden verbeterd. Het beeld dat uit de rapportages naar voren komt is positief. Het stelsel van toezicht en handhaving in de kinderopvang functioneert goed en gemeenten en GGD'en voeren hun taken ieder jaar weer beter uit. Dit is goed nieuws en geeft mij veel vertrouwen dat we er – samen met GGD'en, gemeenten en hun vertegenwoordigende organisaties – in slagen om de uitvoering van het toezicht en de handhaving in de kinderopvang ook de komende jaren verder te verbeteren.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
T. van Ark