

Eindrapport

Samenwerken in het toezicht op de kinderopvang



Andersson Elffers Felix

Maliebaan 16
Postbus 85198
3508 AD Utrecht

+31 30 236 30 30
mail@aef.nl
www.aef.nl

Kamer van Koophandel
30096560

Datum

22 oktober 2019

Opdrachtgever

Ministerie van SZW

Contact

Koen Bron, k.bron@aef.nl

David Schelfhout, d.schelfhout@aef.nl

Referentie

GS51

Inhoud

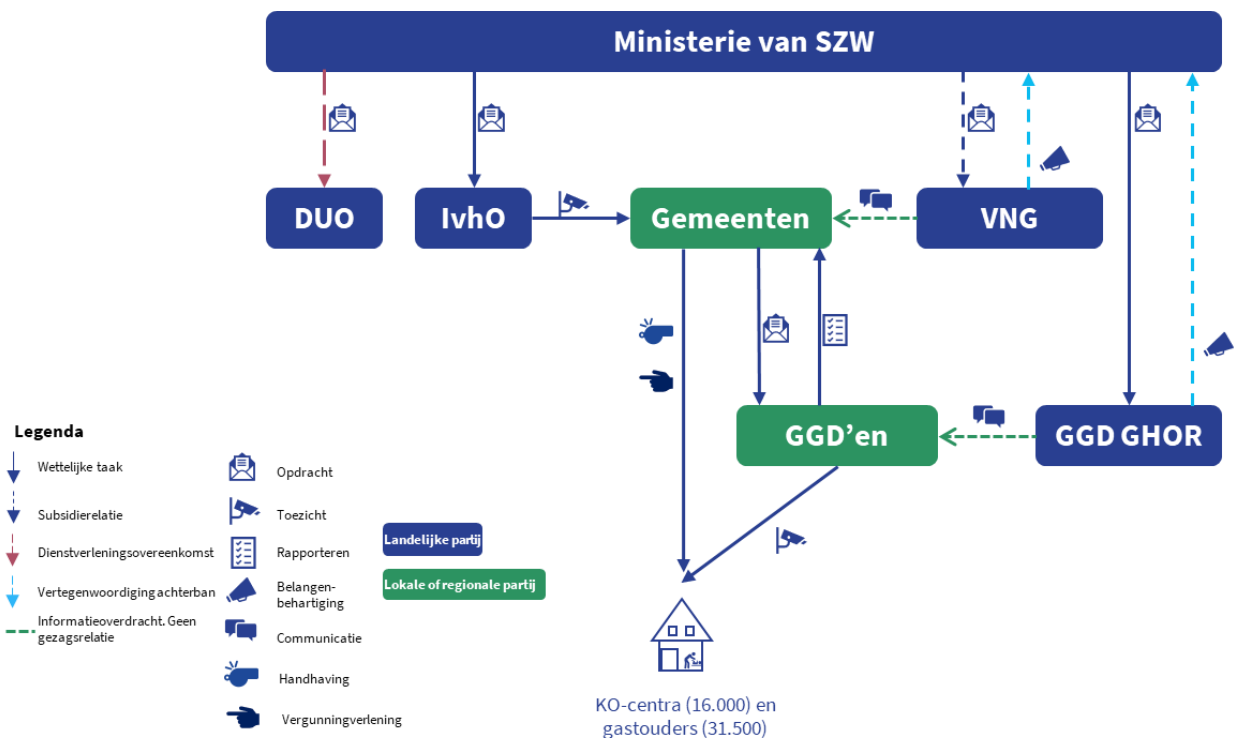
Samenvatting	4
1 Introductie	7
2 Stelsel toezicht kinderopvang	9
2.1 Maatschappelijke waarde en doelen kinderopvang.....	9
2.2 Wettelijk kader kinderopvang	9
2.3 Inrichting stelsel toezicht en handhaving	10
3 Aandachtspunten in het stelsel	16
3.1 Ordening.....	16
3.2 Visie op toezicht en handhaving.....	17
3.3 Rollen, verantwoordelijkheden en samenwerking.....	18
4 Onze analyse: onvolmaaktheden in het stelsel staan doorontwikkeling in de weg	22
4.1 Ordening: een complex stelsel.....	22
4.2 De spanning tussen decentrale taken en het streven naar uniformiteit.....	23
4.3 Rollen en verantwoordelijkheden: onvermijdelijke onduidelijkheid.....	24
4.4 Inhoud van toezicht en handhaving: ontwikkeling wordt belemmerd.....	25
4.5 Conclusie: een stelsel dat doorontwikkeling van het toezicht in de weg staat.....	25
5 Ontwikkelstappen in het stelsel	27
5.1 Rollen en verantwoordelijkheden: toewerken naar een gedeeld beeld en doorlopende reflectie.....	27
5.2 Meer aandacht voor ordentelijke procesvoering in de samenwerking.....	28
5.3 Heldere ordening overlegstructuur.....	30
5.4 Het ontwikkelen van een gedeelde visie op inhoudelijke onderwerpen.....	33
6 Denkrichtingen voor structurele aanpassingen in het stelsel	34
Denkrichting 1: Toezicht en handhaving bij één organisatie beleggen.....	35
Denkrichting 2: Het organiseren van toezicht en handhaving op landelijk niveau.....	37
Denkrichting 3: Het nadrukkelijker lokaal beleggen van toezicht en handhaving.....	38
Denkrichting 4: Het scheiden van de verschillende rollen van koepelorganisaties.....	40
Denkrichting 5: Het differentiëren in verschillende toezichtsgebieden.....	42

Samenvatting

Er zijn veel partijen betrokken bij toezicht en handhaving op de kinderopvang. De belangrijkste organisaties op landelijk niveau zijn het ministerie van SZW, de Inspectie van het Onderwijs, de VNG, GGD GHOR Nederland en DUO. Zij werken intensief samen om toezicht en handhaving op de kinderopvang succesvol vorm te geven. Die samenwerking speelt zich af tegen de achtergrond van een sector in beweging, waarin de komst van nieuwe wettelijke normen voor de kinderopvang zorgt voor de nodige dynamiek.

Deze partijen lopen in hun onderlinge samenwerking met enige regelmaat tegen knelpunten aan. Andersson Elffers Felix (AEF) is gevraagd om de samenwerking in het toezicht op de kinderopvang tegen het licht te houden. Tijdens dit adviestraject is de focus verschoven van het opstellen werkafspraken naar een bredere analyse van het stelsel van toezicht op de kinderopvang. Die analyse richt zich zowel op de vormgeving van het stelsel als de werking daarvan in de praktijk, en de knelpunten die zich daarbij voordoen. AEF doet in dit rapport aanbevelingen voor ontwikkelstappen langs twee lijnen: verbeterstappen binnen het huidige stelsel (gericht op het verbeteren van de samenwerking), en denkrichtingen voor structurele aanpassingen in het stelsel (gericht op het reduceren van de complexiteit van het stelsel).

Het stelsel voor toezicht en handhaving op de kinderopvang is als volgt ingericht:



Andersson Elffers Felix

AEF onderscheidt een aantal basale keuzes die in de inrichting van het stelsel van toezicht en handhaving op de kinderopvang zijn gemaakt:

- Het stelsel is **decentraal** ingericht: de verantwoordelijkheid voor vergunningverlening, toezicht en handhaving is belegd bij gemeenten (en deels gedelegeerd naar GGD'en).
- De verantwoordelijkheden voor toezicht (GGD) en handhaving (gemeente) zijn bij verschillende partijen belegd. **Toezicht en handhaving** zijn dus van elkaar **gescheiden**.
- In het stelsel wordt een bepaalde mate van **uniformiteit** van toezicht en handhaving nagestreefd, via bijvoorbeeld landelijke partijen met een uniformerende taak, die onder meer landelijke richtlijnen voor het toezicht opstellen.
- In het stelsel is naast het eerstelijns toezicht **interbestuurlijk toezicht** georganiseerd, uitgeoefend door de Inspectie van het Onderwijs.
- SZW is als stelselverantwoordelijke **regisseur** van het geheel van partijen. Tegelijkertijd onderhoudt het ministerie ook **één-op-één relaties** met de verschillende partijen.

In het stelsel en de samenwerking daarbinnen doen zich een aantal knelpunten voor.

Samenvattend beschrijft AEF de volgende aandachtspunten:

- Op het gebied van de **ordening** van het stelsel wijst AEF onder meer op de uitdagingen die voortkomen uit de veelheid van partijen in het stelsel, de scheiding tussen toezicht en handhaving en de soms lastige positie van de koepelorganisaties in het stelsel.
- Er bestaan verschillen tussen partijen met betrekking tot hun **visie op toezicht en handhaving**. Die uit zich onder meer in discussies over de rolverdeling tussen toezichthouder en handhaver.
- Over de manier waarop er door partijen onderling wordt **samengewerkt** constateert AEF dat er onduidelijkheid bestaat over de rollen en verantwoordelijkheden van de verschillende partijen. Er is niet op alle punten een gedeeld beeld van gewenste rolopvattingen tussen partijen over en weer. Die **rolverwarring** in het stelsel leidt ertoe dat partijen niet altijd weten waar zij elkaar op aan kunnen spreken. Ook constateert AEF dat de **samenwerkingsrelatie** tussen partijen onder druk staat en dat de overlegstructuur moet worden verduidelijkt.

De analyse van AEF van deze aandachtspunten valt uiteen in een aantal aspecten:

- De vormgeving van het stelsel van toezicht op de kinderopvang kent een hoge mate van **complexiteit**. Die complexiteit draagt bij aan verschillende knelpunten in het stelsel.
- Daarnaast is er in het stelsel een **inherente spanning** tussen decentraal belegde taken en een streven naar een mate van uniformiteit in de uitvoering. De ordening van het stelsel sluit niet goed aan op de ambities in het stelsel. Decentrale actoren (gemeenten en GGD'en) zijn verantwoordelijk voor taken waarin ze maar weinig speelruimte hebben. Tegelijk heeft het Rijk maar weinig sturingsopties richting de uitvoering, die decentraal is belegd.
- De complexiteit van het stelsel, in combinatie met de hoeveelheid betrokken partijen, biedt dermate veel ruimte voor spanning en onduidelijkheid dat het **afbakenen van rollen en verantwoordelijkheden** een grote opgave is.
- De door partijen gewenste **inhoudelijke ontwikkeling van toezicht**, richting *principle based* kwaliteitstoezicht, komt mede als gevolg van de belemmeringen in het stelsel onvoldoende van de grond.

AEF ziet gevolgen op twee niveaus. Als eerste gaat het om de **interne** werking van het stelsel. De moeizame samenwerking voor energieverlies bij betrokken partijen. Ten tweede gaat het om de **externe** werking van het stelsel. Voor toezicht en handhaving met gezag is het essentieel dat partijen op landelijk niveau een gezamenlijke lijn vaststellen en uitdragen. Ook

is het belangrijk dat het lukt om de inhoud van toezicht te *ontwikkelen*. Het is de vraag in hoeverre het huidige stelsel aan deze twee aspecten kan voldoen.

Op basis hiervan concludeert AEF dat een aantal zaken in de samenwerking op dit moment moet worden verbeterd, om ervoor te zorgen dat er op korte termijn effectiever kan worden samengewerkt. Dit rapport beschrijft vier ontwikkelstappen:

1. Het toewerken naar een gedeeld beeld van rollen en verantwoordelijkheden, en het organiseren van doorlopende reflectie hierop.
2. Meer aandacht voor ordentelijke procesvoering in de samenwerking.
3. Een heldere ordening van de overlegstructuur.
4. Het ontwikkelen van een gedeelde visie op de inhoud van toezicht en handhaving.

Aanvullend daarop schat AEF in dat het stelsel in zijn huidige vorm niet voldoende in staat is om een aantal thema's structureel aan te pakken. Om die reden acht AEF het nodig om de complexiteit van het stelsel te reduceren. Daartoe formuleert dit rapport een vijftal, verkennende, denkrichtingen voor structurele aanpassingen die als input kunnen dienen voor verdere gedachtevorming:

1. Toezicht en handhaving bij één organisatie beleggen
2. Het organiseren van toezicht en handhaving op landelijk niveau
3. Het nadrukkelijker lokaal beleggen van toezicht en handhaving
4. Het scheiden van de verschillende rollen van koepelorganisaties
5. Het differentiëren in verschillende toezichtsgebieden

1 Introductie

Er zijn veel partijen betrokken bij toezicht en handhaving op de kinderopvang. De belangrijkste organisaties op landelijk niveau zijn het ministerie van SZW, de Inspectie van het Onderwijs, de VNG, GGD GHOR en DUO. Zij werken intensief samen om toezicht en handhaving op de kinderopvang succesvol vorm te geven. Die samenwerking speelt zich af tegen de achtergrond van een sector in beweging, waarin de komst van nieuwe wettelijke normen voor de kinderopvang zorgt voor de nodige dynamiek.

AEF is gevraagd om de samenwerking tussen de betrokken partijen bij het toezicht op de kinderopvang tegen het licht te houden en zo mogelijk werkafspraken te actualiseren. In de samenwerking lopen partijen met enige regelmaat tegen knelpunten aan. Opvattingen over rollen, taken en verantwoordelijkheden lopen uiteen en zorgen voor discussies en verlies van energie in de samenwerking. In de loop van dit adviestraject is de focus verschoven van het opstellen van werkafspraken naar een bredere analyse van de inrichting van het stelsel van toezicht en handhaving op de kinderopvang.

De samenwerking in het stelsel is een onderdeel van de bredere **governance** van het toezicht op de kinderopvang, en de werking daarvan in de praktijk. Door die governance in zijn geheel te beschouwen, komen er aanknopingspunten in beeld voor verbeteringen in de samenwerking. In dit rapport staan drie vragen centraal:

1. **Structurele vormgeving**: hoe ziet het stelsel van toezicht op de kinderopvang er uit?
2. **Werking in de praktijk**: hoe werkt het stelsel in de praktijk, en welke aandachtspunten doen zich voor in die werking?
3. **Ontwikkelstappen**: welke verbeterstappen zijn er mogelijk binnen het huidige stelsel, en welke mogelijkheden zijn er denkbaar voor structurele aanpassingen in het stelsel?

AEF heeft in dit traject een aanpak gevolgd in drie stappen:

1. Via **documentanalyse** is de formele inrichting van het stelsel in kaart gebracht: de wettelijke verdeling van rollen, taken en verantwoordelijkheden, en de (juridische) relaties tussen kernspelers.
2. In **interviews** met vertegenwoordigers van de vijf primair betrokken organisaties is de inrichting van het stelsel verder uitgediept, en zijn de knelpunten in de werking van het stelsel in kaart gebracht. In totaal zijn 17 betrokkenen bij het toezicht op de kinderopvang gesproken.
3. In een drietal **werksessies** zijn de geïnventariseerde knelpunten nader verkend met vertegenwoordigers van de vijf organisaties en is er gezamenlijk nagedacht over oplossingsrichtingen. In de sessies zijn ook werkvormen ingezet die waren gericht op het faciliteren van een open en reflectief gesprek over de samenwerking tussen

partijen, en het vergroten van het onderlinge inzicht in de verschillende rollen posities van partijen in het stelsel.

Dit rapport brengt de opbrengsten van de hierboven beschreven aanpak in kaart. De structuur van het rapport is als volgt:

- in **hoofdstuk 2** brengen we de inrichting van het stelsel in kaart;
- in **hoofdstuk 3** benoemen we de aandachtspunten in de werking van het stelsel in de praktijk;
- in **hoofdstuk 4** duiden we deze aandachtspunten, en staan we stil bij de betekenis hiervan voor (de toekomst van) het stelsel;
- in **hoofdstuk 5** beschrijven we mogelijke verbeterstappen binnen de context van de huidige vormgeving van het stelsel;
- in **hoofdstuk 6** staan we ten slotte stil bij denkrichtingen voor structuuraanpassingen in het stelsel.

2 Stelsel toezicht kinderopvang

2.1 Maatschappelijke waarde en doelen kinderopvang

In Nederland gaan meer dan 700.000 kinderen naar de kinderopvang, zo becijferde het SCP in 2018¹. Nadat het gebruik van kinderopvang na 2012 afnam, is er sinds 2014 weer sprake van een toename. Die is bijvoorbeeld te zien in de stijging van het aantal locaties voor kinderopvang. De aantrekkende economie vormt daarvoor een verklaring, maar ook overheidsbeleid speelt een rol. De overheid heeft de afgelopen jaren geïnvesteerd in opvang door de kinderopvangtoeslag te verhogen en een grotere groep ouders recht te geven op toeslagen.

Kinderopvang is een belangrijke maatschappelijke voorziening, die bijdraagt aan een aantal publieke waarden. De belangrijkste daarvan zijn:

- Het **bevorderen van arbeidsparticipatie** van ouders: dankzij kinderopvang zijn werkende ouders in staat hun zorgtaken te combineren met hun carrière.
- Het **stimuleren van de ontwikkeling van kinderen**: kwalitatief goede kinderopvang daagt kinderen uit om zich te ontwikkelen op sociaal-emotioneel, cognitief en motorisch vlak.²

Om een bijdrage aan deze publieke waarde te leveren, is de overheid op meerdere manieren actief in de kinderopvangsector:

- De overheid legt **kwaliteitseisen** aan de kinderopvang vast in de wet en organiseert **toezicht en handhaving** daarop.
- De overheid betaalt mee aan de kosten van kinderopvang via de **kinderopvangtoeslag**.

2.2 Wettelijk kader kinderopvang

De belangrijkste wettelijke regeling met betrekking tot kinderopvang is de **Wet Kinderopvang**, die uit 2005 stamt. Met de introductie van die wet verschoof de eindverantwoordelijkheid voor kinderopvang van het gemeentelijke niveau naar het Rijk. De twee hoofddoelen van de wet sluiten nauw aan bij de eerste twee hierboven genoemde publieke

¹ Sociaal Cultureel Planbureau (2018), *Kijk op kinderopvang - Hoe ouders denken over de betaalbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit van kinderopvang*. Den Haag: SCP.

² Daarnaast speelt volgens het SCP (2018) in toenemende mate ook een derde beleidsdoel in relatie tot kinderopvang: het bestrijden van achterstanden in minder kansrijke posities. Hier ligt een relatie met het domein van voor- en vroegschoolse educatie (VVE). Daarvoor is het ministerie van OCW verantwoordelijk. In dat kader zet de overheid stappen om de domeinen van VVE en kinderopvang met elkaar in verbinding te brengen. De relatie met het VVE-domein behoort niet tot de focus van dit rapport.

waarden waaraan kinderopvang bijdraagt. De belangrijkste bepalingen van de Wet Kinderopvang en de daaraan gekoppelde besluiten en regelingen, zijn:

- Werkende ouders, die alleenstaand zijn of een partner hebben die eveneens werkt, hebben recht op een inkomensafhankelijke kinderopvangtoeslag (KOT).
- De KOT is inkomensafhankelijk en wordt rechtstreeks aan ouders uitgekeerd.
- De kosten voor kinderopvang worden gelijk verdeeld over werkgevers, ouders en overheid.
- De overheid stelt kwaliteitsnormen vast³.
- Gemeenten zijn verantwoordelijk voor toezicht en handhaving, en geven opdracht voor de daadwerkelijke uitoefening van het toezicht aan regionale GGD'en.

Met de **Wet Innovatie en Kwaliteit Kinderopvang (IKK)** uit 2018 is de Wet Kinderopvang op een aantal belangrijke punten gewijzigd. Het doel van deze wet is het verhogen van de kwaliteit van de kinderopvang en meer ruimte voor maatwerk. In de nieuwe wet 'wordt de ontwikkeling van het kind centraal gesteld.'⁴ Met de Wet IKK zijn de in de Wet Kinderopvang en lagere regelgeving opgenomen kwaliteitseisen veranderd. De gewijzigde kwaliteitseisen hebben bijvoorbeeld betrekking op veiligheids- en pedagogisch beleid, het vaste-gezichtencriterium en de beroepskrachtkindratio. Op de kwaliteitseisen wordt overheidstoezicht gehouden.

2.3 Inrichting stelsel toezicht en handhaving

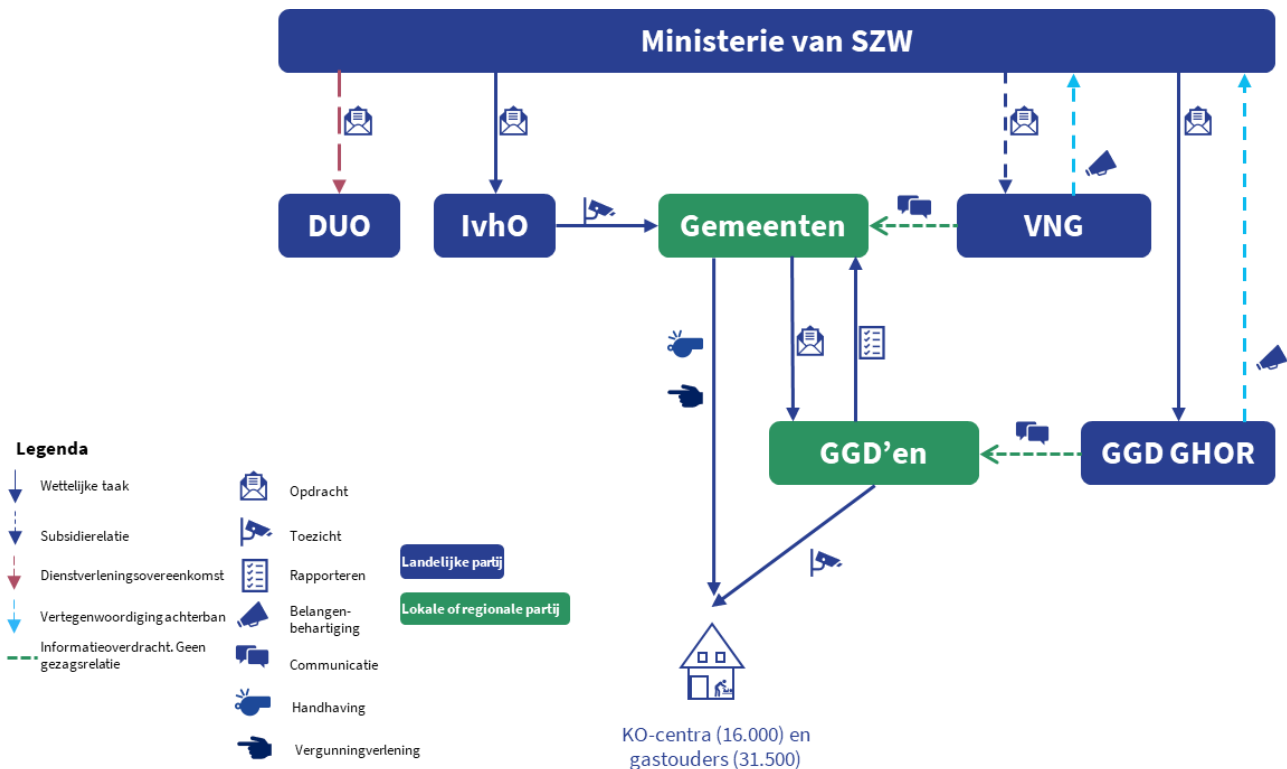
Kinderopvanghouders zijn private partijen met een commercieel belang. De kwaliteit en veiligheid van de door hen aangeboden opvang wordt (mede) geborgd door overheidstoezicht. Dat toezicht komt tot stand in een samenspel van verschillende (overheids)partijen. Dat zijn:

- Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (directie Kinderopvang)
- Het college van Burgemeester & Wethouders van de gemeente
- De Gemeentelijke Gezondheidsdienst (GGD)
- De Inspectie van het Onderwijs (IvHO)
- GGD GHOR Nederland
- De Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG)
- De Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO)

De manier waarop partijen zich tot elkaar verhouden is hieronder weergegeven:

³ Oorspronkelijk werden die normen in een convenant met branchepartijen vastgelegd en vertaald in wet- en regelgeving. De Wet IKK is tot stand gekomen na overleg met de sector en het sluiten van het akkoord IKK met de branchepartijen.

⁴ Rijksbegroting 2019, Ministerie van SZW, onderdeel Kinderopvang



Partijen in het stelsel van toezicht en handhaving en hun rollen en taken

1. Stelselverantwoordelijk: Minister van SZW

De **minister van SZW** is eindverantwoordelijk voor het stelsel van kinderopvang. Hij is daarmee verantwoordelijk voor de volgende aspecten⁵:

- De vormgeving, het onderhoud en de werking van het **stelsel van wet- en regelgeving**;
- Het vaststellen van de hoogte van de **kinderopvangtoeslag** en de voorwaarden waaronder deze wordt toegekend;
- Het ter beschikking stellen van **middelen** aan **gemeenten** via het Gemeentefonds ter financiering van toezicht en handhaving op de kinderopvang;
- Het borgen van de **kwaliteit van toezicht en handhaving**;
- Het **bevorderen van de kwaliteit** en veiligheid van de kinderopvang.

Zoals uit dit lijstje blijkt, houdt de stelselverantwoordelijkheid van de minister ook in dat hij eindverantwoordelijk is voor de uitoefening van **toezicht op kinderopvang**. Daartoe onderneemt de minister twee activiteiten:

- Het **borgen van de kwaliteit** van toezicht en handhaving. Dat doet SZW bijvoorbeeld door een financiële bijdrage te leveren aan het Kenniscentrum Handhaving en Naleving (KCHN) van de VNG en aan GGD GHOR Nederland. Daarnaast voert de IvHO namens de minister interbestuurlijk toezicht uit (waarover hieronder meer).
- Het **ter beschikking stellen van middelen aan gemeenten** via het Gemeentefonds ter financiering van toezicht en handhaving op kinderopvang en peuterspeelzaalwerk.

⁵ Rijksbegroting 2019, onderdeel Kinderopvang (geraadpleegd via Rijksbegroting.nl)

2. Verantwoordelijk voor toezicht, handhaving en vergunningverlening: College van Burgemeester & Wethouders

De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van toezicht en handhaving op de kinderopvang is decentraal belegd, bij **gemeenten**⁶. Zij ontvangen hiervoor middelen via het gemeentefonds. Ook zijn gemeenten verantwoordelijk voor het verlenen (en eventueel intrekken) van vergunningen aan kinderopvanghouders, en het registreren van deze houders in het Landelijk Register Kinderopvang (zie onder).

In de praktijk is de uitoefening van **toezicht en handhaving gescheiden**. Gemeenten zijn wettelijk verplicht om de *toezichtstaak* te delegeren aan de regionale GGD, maar zijn hiervoor wel eindverantwoordelijk. Het College is voor beslissingen met betrekking tot *handhaving* zelf aan zet: het College van B&W is verantwoordelijk voor keuzes met betrekking tot de inzet van handhavingsinstrumenten richting kinderopvanghouders. Het is mogelijk dat de GGD in zijn toezicht tekortkomingen signaleert op basis waarvan de gemeente tot handhaving over wil gaan. Het toezicht van de GGD gaat in die gevallen gepaard met een zogenaamd handavingsadvies. De gemeente heeft de mogelijkheid om verschillende handavingsinstrumenten in te zetten, zoals een aanwijzing, last onder dwangsom, last onder bestuursdwang, een exploitatieverbod, verwijdering uit het Landelijk Register Kinderopvang of een bestuurlijke boete.

3. Toezichthouder: GGD

Het daadwerkelijke toezicht op de naleving van de Wet Kinderopvang wordt uitgeoefend door de **GGD**. De GGD is voor die taak opdrachtnemer van de gemeenten in zijn regio, die de GGD daar ook voor betalen. GGD'en vullen deze taak in via (onaangekondigde) inspecties van kinderopvanglocaties. Daarbij moet elke locatie jaarlijks bezocht worden. Inspecties resulteren in inspectierapporten, die openbaar worden gemaakt. Ook kan de GGD het inspectierapport voorzien van een handavingsadvies aan de gemeente.

GGD'en richten zich in hun toezicht op de kinderopvang op verschillende thema's, zoals pedagogisch klimaat, personeel, veiligheid en gezondheid, en accommodatie en inrichting. In beleidsregels is vastgelegd dat GGD'en verplicht zijn om een aantal items in hun bezoek aan iedere houder mee te nemen, zoals de beroepskracht-kindratio, de groepsgrootte en de beroepskwalificaties van het personeel⁷. Aanvullend op die standaarditems kunnen gemeenten GGD'en vragen andere items mee te nemen in het toezicht. Los daarvan vullen de GGD'en hun toezichtstaken in volgens het principe van risicogericht toezicht: bij kinderopvanglocaties of gastouderbureaus waar er signalen bestaan die reden geven tot zorgen over kwaliteit, stellen GGD'en uitgebreider onderzoek in dan bij locaties waar die signalen er niet zijn.

4. Interbestuurlijk toezichthouder: Inspectie van het Onderwijs

De stelselverantwoordelijkheid van de minister van SZW voor (toezicht op) de kinderopvang komt terug in de uitoefening van **interbestuurlijk toezicht**, een taak die wordt uitgevoerd door de **Inspectie van het Onderwijs (IvHO)**⁸. De IvHO houdt toezicht op de wijze waarop gemeenten hun taken en verantwoordelijkheden rond toezicht en handhaving op kinderopvang uitvoeren. In de praktijk betekent dat dat de Inspectie ook afspraken kan maken met

⁶ Conform artikel 1.61, eerste lid, van de Wet Kinderopvang

⁷ Inspectie van het Onderwijs, *Landelijk Rapport gemeentelijk toezicht Kinderopvang 2017*, p. 94

⁸ Conform artikel 124e van de Gemeentewet

GGD'en, indien de aan hen opgedragen taak niet goed uitgevoerd wordt. Dat gebeurt in afstemming met de betreffende GGD en de opdrachtgevende gemeenten.

De inspectie heeft drie doelstellingen⁹ met zijn interbestuurlijke toezicht. Ten eerste vervult de Inspectie de zogenaamde *waarborgfunctie*. Die houdt in dat de inspectie nagaat of gemeenten de regels voor de uitvoeringstaken voor toezicht en handhaving naleven. De inspectie publiceert de resultaten van die analyse op zijn website, waarbij gemeenten drie verschillende statussen kunnen worden toegekend (A, B en C). In uiterste gevallen heeft de minister van SZW de bevoegdheid om in te grijpen, door het starten van een indeplaatsstellingsprocedure.

Ten tweede streeft de inspectie ernaar om de minister inzicht te geven in het stelsel van kinderopvang als geheel, en trends en ontwikkelingen daarbinnen. Ten derde wil de inspectie bijdragen aan het verbeteren van de uitvoering van de taken van gemeenten, om zo de kwaliteit van de kinderopvang op niveau te houden.

Daarnaast is van belang dat de Inspectie ook verantwoordelijk is voor het toezicht op voor- en vroegschoolse educatie (VVE). Het gaat dan om zowel het eerstelijnstoezicht op deze locaties als het interbestuurlijk toezicht m.b.t. deze taak. Er wordt gezocht naar manieren om het toezicht op de VVE en de kinderopvang meer op elkaar aan te laten sluiten, omdat activiteiten in het kader van VVE vaak plaatsvinden op kinderopvanglocaties.

Over de rol van de IvHO met betrekking tot het toezicht op de kinderopvang zijn afspraken gemaakt in een convenant. Daarin is ook de financiering vanuit het ministerie van SZW geregeld.

5. Landelijke koepels: GGD GHOR Nederland en VNG

In het gedecentraliseerde stelsel van toezicht en handhaving op de kinderopvang spelen gemeenten en GGD'en een hoofdrol. Op landelijk niveau worden zij vertegenwoordigd door landelijke koepelorganisaties, respectievelijk GGD GHOR Nederland en de VNG. Die koepels vervullen in feite een dubbelrol in het stelsel: enerzijds zijn zij vertegenwoordiger van hun achterban richting landelijke partijen zoals het ministerie en de inspectie, anderzijds hebben ze taken in de richting van die achterban.

GGD GHOR Nederland heeft op basis van de Wet Kinderopvang de taak om 'de kwaliteit en uniformiteit' van het door GGD'en uitgeoefende toezicht 'te bevorderen'¹⁰. GGD GHOR Nederland wordt door het ministerie gefinancierd voor het uitvoeren van deze taak. In de praktijk houdt die taak onder meer in dat GGD GHOR Nederland GGD'en informeert over (veranderende) regelgeving en richtlijnen en instrumenten opstelt voor de uitoefening van het toezicht door GGD'en op deze regelgeving.

De **VNG** heeft geen wettelijke taak, maar speelt desondanks een vergelijkbare rol in het stelsel als GGD GHOR Nederland. Waar de GGD GHOR Nederland zich richt op het ondersteunen van GGD'en, bevordert de VNG de taakuitoefening door *gemeenten* op het vlak van toezicht en handhaving op de kinderopvang. Dit gebeurt door het **Kenniscentrum Handhaving en Naleving** van de VNG. Het ondersteunen van gemeenten krijgt onder meer vorm via het

⁹ Idem, p. 12

¹⁰ Wet Kinderopvang, artikel 1.61a

aanbieden van trainingen door het Kenniscentrum. De VNG heeft een subsidierelatie met het ministerie van SZW om de activiteiten van het Kenniscentrum te bekostigen.

6. Beheer van systemen en registers: Dienst Uitvoering Onderwijs

In het toezicht op de kinderopvang maken de hierboven genoemde partijen gebruik van een aantal landelijke registers en systemen. De **Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO)** is verantwoordelijk voor het beheer van die systemen en registers, en heeft een opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie met het ministerie van SZW. De systemen die door DUO worden beheerd, worden in het kader hieronder kort toegelicht.

Het **Landelijk Register Kinderopvang (LRK)**. Alle kindercentra, gastouders en gastouderbureaus staan geregistreerd in het Landelijk Register Kinderopvang (LRK). Het LRK is openbaar en online in te zien. Alleen als een kinderopvangvoorziening is opgenomen in het LRK, hebben ouders recht op kinderopvangtoeslag.

Het **buitenlandregister** vervult de zelfde functie als het LRK voor kinderopvanglocaties die in het buitenland liggen.

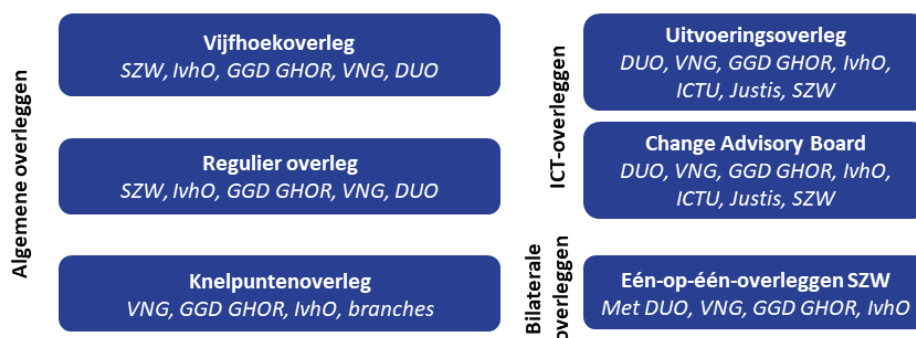
Iedereen die werkt of woont op een plek waar kinderen worden opgevangen, moet zich inschrijven in het **Personenregister kinderopvang (PRK)**. De GGD controleert of alle personen die aanwezig zijn op een kinderopvangorganisatie staan ingeschreven in het PRK én zijn gekoppeld aan de kinderopvangorganisatie.

De **Gemeenschappelijke Inspectie Ruimte (GIR)** is een online applicatie die is gekoppeld aan het LRK. Inspectierapporten van kinderopvang worden door de GGD verwerkt in het GIR en automatisch gepubliceerd in het LRK en in GIR Handhaven, zodat de verantwoordelijke gemeente ze kan beoordelen.

Voor de samenwerking in die systemen zijn verschillende (werk)afspraken gemaakt. Zo is bijvoorbeeld voor het LRK afgesproken dat DUO het beheer voert, maar dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor de inhoud en kwaliteit van het LRK.

Overlegstructuur

In het stelsel van toezicht en handhaving op de kinderopvang werken vijf kernspelers met elkaar samen. Om hen heen bevindt zich een nog uitgebreider speelveld, met belangrijke partijen zoals branchepartijen van houders en ouders. Overleg tussen de vijf partijen, en met 'externe' partijen, is van groot belang voor een goed functionerend stelsel. In onderstaande figuur zijn de belangrijkste overlegvormen samengevat, waarbij is gekozen voor een tweedeling tussen algemene overleggen en overleggen gericht op ICT-aspecten. Daarnaast zijn er ook bilaterale overlegvormen tussen de verschillende partijen.



Andersson Elffers Felix

In de **algemene overleggen** komen de vijf primaire stakeholders bij elkaar voor overleg over beleid en uitvoering van toezicht op de kinderopvang. Het **vijfhoekoverleg** is gepositioneerd op directieniveau. Dit overleg bestaat nog niet lang, en was initieel gericht op het begeleiden van de beleidsvorming en implementatie van de wet IKK. In het **regulier overleg** zijn dezelfde partijen vertegenwoordigd, maar op een ander niveau. Het **knelpuntenoverleg** is een overleg dat wordt georganiseerd door VNG en GGD GHOR Nederland. Hier schuiven branchepartijen aan, en ligt de focus op het identificeren van knelpunten uit de praktijk. SZW is hierbij niet aanwezig.

Naast algemene overleggen zijn er meerdere overleggen die zich richten op **ICT-aspecten**. In het **uitvoeringsoverleg** komen punten aan de orde met betrekking tot de verschillende systemen en registers die worden gebruikt voor het toezicht op de kinderopvang. In het **Change Advisory Board** vindt afstemming plaats over de releases.

Keuzes in de inrichting van het stelsel samengevat

In de manier waarop het stelsel van toezicht en handhaving op de kinderopvang is vormgegeven, zijn de volgende principiële keuzes te herkennen:

- Het stelsel is **decentraal** ingericht: de verantwoordelijkheid voor vergunningverlening, toezicht en handhaving is belegd bij gemeenten (en deels gedelegeerd naar GGD'en).
- De verantwoordelijkheden voor toezicht (GGD) en handhaving (gemeente) zijn bij verschillende partijen belegd. **Toezicht en handhaving** zijn dus van elkaar **gescheiden**.
- In het stelsel wordt een bepaalde mate van **uniformiteit** van toezicht en handhaving nagestreefd, via bijvoorbeeld landelijke partijen met een uniformerende taak, die onder meer landelijke richtlijnen voor het toezicht opstellen.
- In het stelsel is naast het eerstelijns toezicht **interbestuurlijk toezicht** georganiseerd. Dat wordt uitgeoefend door de Inspectie van het Onderwijs, en richt zich op de uitvoering van de toezichts- en handhavingstaken op decentraal niveau.
- SZW is als stelselverantwoordelijke **regisseur** van het geheel van partijen. Tegelijkertijd onderhoudt het ministerie ook **relaties met individuele partijen**: zo is het ministerie opdrachtgever richting GGD GHOR Nederland voor zijn wettelijke taak, opdrachtgever richting DUO en de Ivho, en heeft het ministerie een subsidierelatie met het Kenniscentrum handhaving en naleving van de VNG.

3 Aandachtspunten in het stelsel

In het toezicht op de kinderopvang moeten vijf organisaties intensief met elkaar samenwerken, tegen de achtergrond van een nog veel groter netwerk van betrokken partijen: tientallen GGD'en, honderden gemeenten en een aantal brancheorganisaties. Samenwerken in zo'n ingewikkeld speelveld blijkt niet altijd gemakkelijk. De samenwerking knelt dan ook. AEF constateert dat partijen regelmatig van mening verschillen, en ziet dat de onderlinge communicatie moeizaam verloopt.

In dit hoofdstuk bespreken we de belangrijkste aandachtspunten in het stelsel en de samenwerking daarbinnen. Die baseren we op de gesprekken die we hebben gevoerd in het kader van dit traject, en de werksessies die we hebben georganiseerd. Opvallend daarbij is dat betrokken partijen, hoewel ze het op bepaalde thema's niet altijd met elkaar eens zijn, eensgezind zijn in hun analyse van wat er beter kan in de samenwerking. Dat biedt een goede basis voor het realiseren van verbeteringen.

De aandachtspunten die door partijen naar voren zijn gebracht spelen op verschillende niveaus, die we een voor een langs lopen:

1. De **ordening** van het stelsel
2. De **visie op** toezicht en handhaving binnen het stelsel
3. De **samenwerking** in het stelsel

3.1 Ordening

Met de ordening van het stelsel doelen we op de structurele vormgeving van het stelsel. Partijen zijn het erover eens dat het stelsel zich op dit moment kenmerkt door complexiteit. Die complexiteit in het stelsel bestaat naar onze mening uit een aantal elementen, die we hieronder uitwerken.

Er zijn, ten eerste, **veel partijen** betrokken bij het toezicht. Dat stelt hoge eisen aan samenwerking, en brengt met zich mee dat er snel sprake kan zijn van onduidelijkheid over verantwoordelijkheden, of overlap van taken en activiteiten¹¹.

Ten tweede is er gekozen voor het aanbrengen van een **scheiding tussen toezicht en handhaving** in het stelsel; waarbij de verantwoordelijkheid voor deze twee taken is belegd bij verschillende organisaties.

¹¹ De link tussen de kinderopvang en voor- en vroegschoolse educatie (VVE) zorgt daarnaast voor een verdere vermeerdering van het aantal betrokken partijen en de daaruit voortvloeiende coördinatieopgave. Onder meer het ministerie van OCW en IKC's zijn kernspelers in het VVE-domein.

Kernspelers zijn daarnaast actief op **verschillende niveaus** (landelijk, regionaal, lokaal), met elk hun eigen logica. De logica's, dynamieken en eisen van de drie niveaus lopen uiteen, en maken de samenwerking niet altijd makkelijk. Zo is er op het decentrale niveau achterbanconsultatie nodig, die niet altijd goed 'past' op de cycli van het landelijke niveau. Een andere complicerende factor heeft te maken met de rol van de **koepelorganisaties** GGD GHOR Nederland en VNG. Wij constateren dat zij een belangrijke maar ook ingewikkelde rol in het stelsel spelen:

- Ze hebben **geen gezagsrelatie** richting hun achterban. Dat betekent dat afspraken met koepelorganisaties niet bindend zijn voor hun achterban. Dat maakt het soms lastig opereren voor ketenpartners: zij zitten niet aan tafel met de partijen die daadwerkelijk actief zijn in de uitvoering; en de partijen die zij wél spreken, hebben geen doorzettingsmacht richting de organisaties die ze vertegenwoordigen.
- Daarnaast vervullen de koepelorganisaties een **dubbele rol** in het stelsel: enerzijds zijn ze verantwoordelijk voor het aanbrengen van een mate van uniformering in toezicht en handhaving, anderzijds zijn ze vertegenwoordiger van hun achterban in de richting van landelijke partijen. Die twee verschillende rollen zijn niet altijd helder te scheiden.

3.2 Visie op toezicht en handhaving

Een volgend aandachtspunt in het stelsel dat wij zien is meer inhoudelijk van karakter, al is het uiteindelijk terug te voeren op de in het stelsel aangebrachte scheiding tussen toezicht en handhaving. In de nasleep van de nieuwe IKK-regelgeving is er in toenemende mate discussie ontstaan over de (gewenste) ruimte in toezicht en handhaving, en de rolverdeling tussen toezichthouder en handhaver daarbinnen.

De discussie tussen de betrokken partijen in het toezicht spitst zich toe op het grensvlak tussen toezicht en handhaving bij het constateren van tekortkomingen. De kernvraag is wie er de ruimte heeft om van de regels af te wijken voor het maken van een professionele afweging: toezichthouder of handhaver. Mag een toezichthouder besluiten om, als daar goede redenen voor zijn, een tekortkoming niet te constateren of rapporteren? Of moet de toezichthouder zich niet op dit vlak begeven, en is het de handhaver die vanuit zijn verantwoordelijkheid altijd degene zou moeten zijn die 'beredeneerd niet-handhaaft'? In dit soort kwesties gaat het om zowel de vraag of de toezichthouder de ruimte heeft om geen overtreding vast te stellen, als de vraag of en hoe de toezichthouder meer ruimte kan krijgen voor zijn professioneel oordeel.

Deze vragen spelen vooral in een aantal specifieke toezichtdossiers, zoals het Vaste Gezichten Criterium (VGC) en de 3-uursregeling, die beide na introductie van de Wet IKK actuele issues in de samenwerking geworden zijn. Gedurende dit traject is er in overleg tussen SZW, GGD GHOR Nederland en VNG een lijn besproken, die uitgaat van ruimte om te handelen in de geest van de wet en onderscheid maakt tussen verschillende soorten van niet-naleving. De toezichthouder krijgt daarin de ruimte om in te schatten van welke soort *niet-naleving* er sprake is, en kan afhankelijk daarvan verschillende stappen zetten, zoals het doen van een 'herstelaanbod' of het uitbrengen van een handavingsadvies aan de gemeente.

Bij dit soort vraagstukken is het van belang dat er een gezamenlijke lijn komt, die door de ketenpartners wordt gedragen. In dit dossier (VGC) is tijdens dit traject een eerste stap in die

richting gezet¹², maar blijkt ook dat het vaststellen en uitvoeren van een gezamenlijke lijn een weerbarstige opgave is, die in dit stelsel met moeite is te realiseren. Draagvlak bij (de medewerkers van) de betrokken landelijk organisaties voor gemaakte afspraken is niet vanzelfsprekend. Het uitvoeren van de op landelijk niveau uitgedachte lijn door lokale en regionale partijen is een volgende opgave. Op beide terreinen is er in deze casus nog werk aan de winkel.

Toezicht op regels of ‘de bedoeling’?

Gerelateerd aan deze discussie over ruimte in de regels heeft het stelsel te maken met een dieperliggend aandachtspunt: de aard van de regels die worden gehanteerd in het toezicht op de kinderopvang, en hun betekenis voor het toezicht. In hoeverre gaat het toezicht op de kinderopvang uit van de geest van de wet (‘principle based’ toezicht), of is het vooral de letter van de wet (‘rule based’ toezicht) die centraal staat?

In het toezicht op de kinderopvang is van oudsher sprake van precieze regelgeving, vervat in zogenaamde *gesloten* normen. In andere sectoren, zoals het onderwijs, wordt meer gewerkt met *open* normen, die minder precies zijn en meer ruimte laten voor interpretatie van de toezichthouder. Een mogelijke verklaring voor dit verschil is de commerciële aard van de kinderopvangsector. De redenering is vaak dat die commerciële aard leidt tot strikte waarborgen met het oog op de veiligheid en de gezondheid van kinderen. Ook De Ridder stelt vast dat de “kinderopvang een markt is waarin het winstoogmerk van ondernemingen een dominante risicofactor vormt”¹³.

Daar staat tegenover dat er ook veel (commerciële) sectoren bestaan waarin (in toenemende) mate met open normen wordt gewerkt. Van Erp & Bokhorst (2017) beschrijven die ontwikkeling als volgt: “Gedetailleerde overheidsregulering is vervangen door alternatieve regulering met kaderwetten, open normen en doelvoorschriften. (...) Bij open normen verschuift de aandacht van reguleren vooraf naar verantwoorden en controleren achteraf. (...) Doelvoorschriften stellen de publieke doelen voorop en creëren ruimte voor afspraken en eigen invulling door maatschappelijke en private organisaties.”¹⁴

In de gesprekken die in dit traject door ons zijn gevoerd, blijkt dat het lastig is om in het huidige stelsel een beweging van *rule based* naar *principle based* toezicht in gang te zetten, hoewel partijen de wenselijkheid van die beweging onderkennen.

3.3 Rollen, verantwoordelijkheden en samenwerking

Een derde set van aandachtspunten heeft te maken met de samenwerking zoals die in het stelsel tot stand komt. Deels komen deze aandachtspunten voort uit de hiervoor genoemde structurele aandachtspunten in het stelsel. Een aantal keuzes in de inrichting van het stelsel hebben betekenis voor de manier waarop er moet worden samengewerkt, zoals de keuze om de bevoegdheid voor toezicht en handhaving bij verschillende partijen te beleggen. Maar ook los van de ordening van het stelsel zijn er een aantal aandachtspunten te benoemen.

¹² Brief 22 juli 2019, ‘Advies VNG, GGD GHOR Nederland en ministerie van SZW voor toezicht en handhaving in de kinderopvang: richting en houvast’

¹³ prof. dr. J. De Ridder (2012), Toezicht op Kinderopvang, Groningen: Rijksuniversiteit Groningen

¹⁴ Bokhorst, M. & Van Erp, J. (2017). Van transparantie naar responsiviteit. Ontwikkeling van de omgevingsgerichtheid van toezichthouders. Universiteit Utrecht, p. 20

Een eerste punt van aandacht is de door partijen ervaren onduidelijkheid over de verdeling van taken en verantwoordelijkheden en de daaraan gekoppelde rolopvattingen. Er is met andere woorden sprake van **rolverwarring** in het stelsel. Kernvragen daarbij zijn: wie is waarvoor verantwoordelijk, en wie kun je waarop aanspreken? Een aantal factoren dragen bij aan deze onduidelijkheid. De belangrijkste daarvan is volgens AEF de complexiteit van het stelsel, die overlap tussen bevoegdheden in de hand werkt. De inhoud van verschillende rollen in het stelsel is niet beschreven. Ook blijkt uit gesprekken dat de verschillende spelers in het stelsel intern niet altijd op één lijn zitten: medewerkers op verschillende niveaus vertonen verschillende rolopvattingen.

In dit traject is ons gebleken dat er tussen de vijf betrokken partijen over en weer verschillende beelden over (gewenste) rollen bestaan. Daarvan zijn meerdere voorbeelden te geven. Een voorbeeld is de keuze van de Inspectie van het Onderwijs om zich in zijn toezicht niet alleen te richten op de taakuitoefening door gemeenten, maar ook de taakuitvoering van GGD'en in zijn activiteiten te betrekken. Door partijen wordt verschillend gedacht over de vraag hoe groot de ruimte voor de Inspectie is om zich behalve op de gemeente ook op de GGD te richten.

Onderstaande tabel geeft inzicht in die verschillende beelden, door per kernspeler twee mogelijke rolopvattingen weer te geven. Om duidelijk te maken dat er grote verschillen in (gewenste) rolopvatting voorkomen, laten we bewust duidelijk tegengestelde rolopvattingen zien: links een 'nauwe', formele, rolopvatting, en rechts een brede, ruimere, rolopvatting. In de praktijk is er regelmatig sprake van een tussenvorm in de twee rollen. Ook is het mogelijk dat de rolopvattingen door elkaar lopen: partijen kunnen op het ene moment de ene rolopvatting wenselijk vinden, en op een andere moment een andere invulling.

Organisatie	Nauwe rolopvatting	Brede rolopvatting
SZW	Stelselverantwoordelijke op afstand: verantwoordelijk voor financiering, regelgeving en organiseren van overleg	Betrokken regisseur: actief interveniërend, lijnen uitzettend, verantwoordelijk voor vertaling regelgeving naar de praktijk en meedenken met decentrale partijen
IvhO	Opdrachtnemer SZW, waarborg-functie op taakuitvoering gemeenten, stelseltoezichthouder via jaarlijks (stelsel)rapport en agenderen/adresseren knelpunten in stelsel, uitvoeren landelijke themaonderzoeken	Stimuleren kwaliteitsverbetering in sector geïnitieerd vanuit toezicht, agenderen en adresseren knelpunten sector in ruime zin, uitvoering landelijke themaonderzoeken op eigen initiatief, volgen brede ontwikkelingen in (rijks)toezicht en vertaling daarvan naar kinderopvang.
DUO	Opdrachtnemer van SZW, beheerder van systemen en registers	Actieve ICT-ketenregisseur met eigenstandige rol en verantwoordelijkheid

GGD GHOR Nederland	Opdrachtnemer van SZW; uniformerende functie richting achterban door interpretatie/uitleg van wet- en regelgeving; advisering aan SZW; bevorderen kwaliteit van toezicht; belangenbehartiger voor toezicht kinderopvang door de GGD en voor kwaliteit van kinderopvang	Heeft een rol in het versterken van de positie van de toezichthouder en zijn rol in de borging van kwaliteit van kinderopvang. Signalerende functie over kwaliteit kinderopvang vanuit het toezicht
VNG	Kennisfunctie en vraagbaak voor gemeenten; subsidierelatie met SZW; verantwoord voor richting SZW	Behalve kennisfunctie ook regeluitleg naar achterban, en richtinggevend bij beleidsontwikkeling door vertalen signalen uit achterban naar beleidsontwikkeling

Het is voor partijen op dit moment moeilijk om helderheid aan te brengen in de rolopvattingen die zij voor zichzelf weggelegd zien, en die ze van elkaar verwachten.

Een aandachtspunt in dit kader betreft de **stelselverantwoordelijkheid van de minister van SZW**. In de voor dit traject gevoerde gesprekken geven samenwerkingspartners van SZW aan dat zij op dit moment van SZW, als stelselverantwoordelijke, een helderdere regie op het stelsel verwachten. De afgelopen periode werd ervaren als onrustig, mede omdat een groot project waarin de samenwerkingspartners veel energie hadden gestoken (project kwaliteitsoordeel) werd gestopt.

Ook zou SZW volgens samenwerkingspartners zijn sturingsvisie mogen expliciteren: partijen hebben het gevoel dat SZW zich in de afgelopen periode anders is gaan opstellen richting zijn ketenpartners, en zich minder mengt in bepaalde beslissingen. Zo zou SZW in een aantal dossiers, zoals de interpretatie en uitleg van sommige regels richting de uitvoering, hebben laten weten dat het een minder interveniërende, actieve rol wilde spelen. De reden daarvoor was dat SZW zich minder wilde mengen in de taken en verantwoordelijkheden van partners. Die keuze *an sich* wordt door die partners niet bestreden, maar gesprekspartners geven wel aan dat de samenwerking gebaat zou zijn bij het expliciet maken van dit soort keuzes. Dat zou duidelijker maken welke rol SZW voor zichzelf weggelegd ziet in het stelsel.

Een volgend aandachtspunt dat uit gesprekken naar voren komt, is de **samenwerkingsrelatie** tussen de vijf centrale spelers in het stelsel. Die is in de afgelopen periode onder druk komen staan: partijen ervaren de samenwerking niet altijd meer als productief. Voorbeelden daarvan zijn:

- Het lukt niet altijd om goede onderlinge afspraken te maken waar partijen elkaar aan kunnen houden; het komt voor dat partijen terugkomen op eerder gemaakte afspraken.
- Vertegenwoordigers in overleggen lijken niet altijd met het juiste mandaat aan tafel te zitten, waardoor het moeilijk is om stappen te zetten.
- Behalve de ‘horizontale’ communicatie (tussen organisaties) laat ook de ‘verticale’ communicatie (tussen verschillende lagen binnen dezelfde organisaties) in de samenwerking soms te wensen over.
- In overleggen lijkt soms een juridische benadering te domineren. Niet alle gesprekspartners ervaren bij alle partijen een constructieve houding gericht op het onderzoeken van wat er mogelijk is gegeven de huidige (wettelijke) kaders.

- Randvoorwaardelijke zaken zoals financiële afspraken tussen organisaties vergen in sommige gevallen veel aandacht. Een aantal partijen, zoals GGD GHOR Nederland, geeft aan dat de discussies op dit vlak afleiden van kerntaken van organisaties.

Een specifiek onderdeel van de samenwerkingsrelatie heeft betrekking op de **bilaterale relaties** die bestaan tussen het ministerie van SZW en de andere kernspelers. Dan gaat het bijvoorbeeld om het opdrachtgeverschap van SZW in de richting van GGD GHOR Nederland en DUO, en de subsidierelatie tussen SZW en VNG. Het is duidelijk dat SZW zijn opdrachtgeverschap in de afgelopen jaren niet altijd goed heeft ingevuld: deadlines werden niet altijd gehaald en de gevolgen van financiële afspraken waren soms lang niet duidelijk.

Aan beide kanten van de lijn opdrachtgever-opdrachtnemer is er ruimte voor verbetering. SZW geeft aan dat aan de kant van opdrachtnemers, in het bijzonder GGD GHOR Nederland en in mindere mate VNG, de P&C-cyclus en verantwoording verder geprofessionaliseerd kan worden. SZW vindt het essentieel om de planning en control-cyclus tussen SZW en opdrachtnemers te professionaliseren, als voorwaarde voor een betere samenwerking. Het ministerie wijst op de noodzaak om helder te verantwoorden welke activiteiten met publieke middelen worden ondernomen en welke resultaten daarmee behaald worden. De relatie tussen middelen en doelen was in de afgelopen jaren niet altijd voldoende inzichtelijk. Partijen zijn zich hiervan bewust, en zetten zich in om verbeteringen te realiseren.

AEF constateert dat het opdrachtgeverschap van SZW richting DUO versterkt kan worden. DUO stelt zich op dit moment regelmatig op als meer dan opdrachtnemer, door in zijn portefeuille zelfstandig te werk te gaan en besluiten te nemen die de verantwoordelijkheid van SZW als opdrachtgever raken. Vanuit de verantwoordelijkheid die gepaard gaat met de rol van SZW als opdrachtgever richting DUO zou het goed zijn als SZW sterker zou sturen op de taakuitvoering door DUO, en meer dan nu zelf de belangrijkste knopen doorhakt. Daarvoor is betere informatievoorziening vanuit DUO in de richting van SZW nodig.

Een laatste punt van aandacht is de **overlegstructuur** van de vijf partijen. In het vorige hoofdstuk lichtten we die al toe. Uit de gevoerde gesprekken komt naar voren dat die overlegstructuur verduidelijkt moet worden. Het voornaamste knelpunt op dit moment is dat de ordening van de verschillende overlegstructuren niet duidelijk is. Daaruit komen vragen voort zoals: als er in overleg X besloten is om A te doen, moet overleg Y zich daar dan ook nog over buigen? En als overleg Y besluit tot B, prevaleert dat dan boven uitkomst A uit overleg X? De onduidelijkheid op dit punt staat effectieve besluitvorming en afstemming meer dan eens in de weg.

4 Onze analyse: onvolmaaktheden in het stelsel staan doorontwikkeling in de weg

In het vorige hoofdstuk hebben we de knelpunten beschreven die naar voren zijn gekomen in de gesprekken en werksessies die AEF heeft gevoerd in dit traject. In dit hoofdstuk zetten we een volgende stap door die knelpunten van duiding te voorzien en er conclusies aan te verbinden. Dat doen we door aandacht te besteden aan de volgende aspecten:

1. De **ordening** van het stelsel
2. De **spanning** in het stelsel tussen **decentrale taken** en het streven naar **uniformiteit**
3. De onduidelijkheid over **rollen en verantwoordelijkheden** in het stelsel
4. De **inhoudelijke** doorontwikkeling van toezicht en handhaving

1. Ordening: een complex stelsel

AEF concludeert dat de vormgeving van het stelsel van toezicht op de kinderopvang een hoge mate van complexiteit kent. Van een stelsel met deze hoeveelheid betrokken partijen en fragmentatie van verantwoordelijkheden zijn ons geen andere voorbeelden bekend. Het beeld van AEF is dat deze complexiteit het optimaal functioneren van toezicht en handhaving op de kinderopvang belemmert. Die complexiteit bestaat uit tenminste drie elementen.

Ten eerste zijn er **veel partijen betrokken** bij toezicht en handhaving. Op landelijk niveau zijn dat vijf kernspelers. In Nederland als totaal is dat aantal nog veel groter, doordat ook 25 GGD'en en ruim 350 gemeenten een rol hebben in het stelsel. Daar bovenop komen (politieke) actoren zoals brancheorganisaties, die ook invloed uit kunnen oefenen op het stelsel van toezicht en handhaving.

Deze omvang van het aantal partijen dat betrokken is bij toezicht en handhaving heeft een aantal gevolgen:

- Het vergroot de coördinatie- en afstemmingslast in het stelsel en vermindert de (individuele) slagkracht van partijen;
- Het draagt bij aan de in het vorige hoofdstuk beschreven rolverwarring bij partijen ervaren: hoe meer betrokken organisaties, hoe groter de kans op overlap van rollen en verantwoordelijkheden en daaruit voortvloeiende onduidelijkheid;
- Het vergroot de kans op het bestaan van inhoudelijke verschillen in lijn en visie in het toezicht.

Een tweede bron van complexiteit is de **scheiding** die in het stelsel is aangebracht tussen **toezicht** en **handhaving**. De rollen en verantwoordelijkheden van de toezichthouder versus de handhaver zijn niet altijd scherp te onderscheiden. De scheiding belemmert het optimaal op elkaar afstemmen van toezichts- en handhavingsstrategieën, ook omdat hierin op dit moment veel ruimte is voor regionale en lokale verschillen. De Ridder constateert dat deze

arbeidsdeling het minder goed mogelijk maakt om te sturen op kwaliteitsverbetering in de kinderopvang.¹⁵

Een derde knelpunt in de ordening is de **dubbelrol** die in het stelsel aan de **koepels** VNG en GGD GHOR Nederland is toebedeeld. Zij hebben te maken met een spanningsvolle positie. Hun rol in het stelsel is om te zorgen voor uniformering, maar ze hebben geen doorzettingsmacht richting hun achterban. Ze worden zowel geacht om hun achterban te vertegenwoordigen in de richting van landelijke partijen, als een uniformerende taak in de omgekeerde richting te vervullen. Dat maakt het voor hun samenwerkingspartners lastig om duidelijk te hebben in welke hoedanigheid zij met VNG en GGD GHOR Nederland om tafel zitten. Voor de koepels kan het lastig zijn om (tijdig) mandaat voor landelijk overleg te organiseren.

2. De spanning tussen decentrale taken en het streven naar uniformiteit

Uit onze analyse komt het stelsel naar voren als een stelsel dat op twee gedachten hinkt: toezicht en handhaving zijn decentraal belegde taken, maar tegelijk is het streven naar uniformiteit in het stelsel prominent aanwezig.

Er is met andere woorden sprake van een **inherente spanning** tussen een decentraal belegde taak, en het streven naar uniformiteit in de uitvoering van die taak. Dat streven is vooral zichtbaar in de wettelijke taak van GGD GHOR Nederland, die expliciet gericht is op het bevorderen van uniformiteit in het toezicht. De activiteiten van het kenniscentrum van de VNG zijn hiermee vergelijkbaar.

Het zoeken naar een balans in die spanning tussen centraal en decentraal mondt op dit moment vooral uit in een streven naar uniformiteit in het toezicht. Dat streven naar uniformiteit is begrijpelijk, tegen de achtergrond van bijvoorbeeld de groei van grote aanbieders in de kinderopvang, die bovenregionaal opereren. Het is niet wenselijk dat die concerns, die in meerdere gemeenten/regio's actief zijn, te maken krijgen met uiteenlopende toezichtpraktijken.

Ruimte voor lokale verschillen in toezicht en handhaving is maar beperkt wenselijk. De beleidsambitie (streven naar een mate van uniformiteit in het toezicht) en de ordening van het stelsel (decentrale taak) sluiten dus niet op elkaar aan. Die mismatch tussen ambitie en ordening blijkt ook uit het feit dat de decentrale verantwoordelijkheid voor toezicht en handhaving maar beperkt is vertaald in instrumenten om die verantwoordelijkheid waar te kunnen maken. Gemeenten hebben nauwelijks beleidsruimte in het toezicht op de kinderopvang¹⁶. Er zijn landelijke uniforme kwaliteitseisen vastgesteld, maar die moeten in de lokale praktijk worden getoetst. Ook de normen voor het toezicht, en de manier waarop ze moeten worden toegepast, zijn voor een groot deel in landelijke regels en richtlijnen vastgelegd. Op financieel vlak hebben gemeenten evenmin sturingsmogelijkheden richting houders; ze zijn niet de financier van de kinderopvang.

Zo is er dus sprake van een stelsel waarin decentrale actoren verantwoordelijk zijn voor taken waarin ze maar weinig speelruimte hebben. Tegelijk wordt het streven naar uniforme

¹⁵ prof. dr. J. De Ridder (2012), Toezicht op Kinderopvang, Groningen: Rijksuniversiteit Groningen

¹⁶ Ook prof. De Ridder (zie hiervoor) constateert dit.

uitvoering van die taken bemoeilijkt door het feit dat ze decentraal belegd zijn: de rijksoverheid heeft weinig sturingsopties in de richting van de uitvoering van het toezicht.

Deze situatie, in combinatie met de andere genoemde bronnen van complexiteit in het stelsel, draagt bij aan het beeld van AEF dat de vormgeving van het stelsel op dit moment niet optimaal is om effectieve uitvoering van toezicht en handhaving te faciliteren.

3. Rollen en verantwoordelijkheden: onvermijdelijke onduidelijkheid

Een ander kernpunt van onze analyse is dat er in het stelsel veel onduidelijkheid bestaat over de rollen en verantwoordelijkheden van de verschillende betrokken partijen. Partijen geven dat expliciet aan in gesprekken. Ook dit punt is ten dele terug te voeren op de vormgeving van het stelsel. De verschillende spanningen in het stelsel (centraal – lokaal, toezicht – handhaving) bieden ruimte voor discussies over rollen en verantwoordelijkheden.

Een van de duidelijkste voorbeelden daarvan is de discussie die speelt over de rol van SZW als stelselverantwoordelijke, en de betekenis van die stelselverantwoordelijkheid in de praktijk. AEF ziet stelselverantwoordelijkheid als een rol die per definitie lastig te omschrijven is. Het idee dat de rol duidelijk af te bakenen is, lijkt een onhaalbaar ideaal. De NSOB spreekt in dat kader dan ook van systeemverantwoordelijkheid als “symboolbegrip”, dat dient om de spanning tussen lokaal en centraal te kanaliseren. Het probeert het beste van twee werelden te verenigen: het is een construct dat helpt om te gaan met de spanning tussen het lokaal beleggen van verantwoordelijkheid en het gevaar van het uithollen van het centrale of overkoepelende niveau.¹⁷ De NSOB spreekt dan ook over de “inherente ambiguïteit van het begrip systeemverantwoordelijkheid”.¹⁸ Wat stelselverantwoordelijkheid in de praktijk betekent, is dus geen vaststaand gegeven, en daarmee inherent onderwerp van gesprek tussen betrokken partijen.

De roep vanuit partijen om sturing en regie vanuit SZW die we in hoofdstuk 3 benoemden, kan niet los worden gezien van de spanningsvolle aard van het begrip systeemverantwoordelijkheid. De wens vanuit ketenpartners voor ‘regie’, kan fungeren als uitlaatklep in de spanningsvolle verhouding tussen centrale en decentrale verantwoordelijkheden. Het is goed denkbaar dat van SZW vooral regie wordt verlangd in situaties waarin ketenpartners moeite hebben om eigen taken goed uit te voeren. Daarmee blijft het een vraag hoe ver regie vanuit SZW zou moeten reiken. In andere situaties kan regie namelijk ook door partners worden gezien als onwenselijke inmenging in decentrale verantwoordelijkheden.

Dit voorbeeld van de inherente onduidelijkheid van systeemverantwoordelijkheid, staat symbool voor een breder knelpunt. In hoofdstuk 3 lieten we zien welke verschillende rolopvattingen er naast elkaar bestaan in het stelsel. Het is de vraag in hoeverre kernspelers in de huidige constellatie in staat zijn om te komen tot een betere afbakening van rollen en verantwoordelijkheden. Het huidige stelsel biedt dermate veel ruimte voor spanning en onduidelijkheid, dat het afbakenen van rollen een grote opgave is.

¹⁷ Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, *De som en de delen – in gesprek over systeemverantwoordelijkheid*, 2016

¹⁸ Idem, p. 6

4. Inhoud van toezicht en handhaving: ontwikkeling wordt belemmerd

Een laatste hoofdpunt van de analyse van AEF is dat het karakter van het toezicht op de kinderopvang sterk *rule based* is. Het is de vraag in hoeverre er in het huidige stelsel stappen mogelijk zijn richting *principle based* toezicht, toezicht op ‘de bedoeling’.

In veel sectoren is in de afgelopen jaren de beweging ingezet richting *principle based* toezicht: toezicht dat zich niet primair richt op regel naleving, maar vooral gewenste effecten centraal stelt (toezicht op de geest van de wet en niet slechts op de letter van de wet). In het toezicht op de kinderopvang is het nog niet gelukt om deze beweging succesvol in te zetten. In 2013 werden stappen in deze richting gezet met het project *Het Nieuwe Toezicht*. Het sluitstuk van deze verbeteringsplan in het toezicht bleek lastig te realiseren, zo blijkt uit de pas op de plaats die de staatssecretaris van SZW in 2018 maakte met de door GGD GHOR Nederland ontwikkelde plannen voor een ‘kwaliteitsoordeel’ door de toezichthouder.¹⁹ Ook de Inspectie van het Onderwijs constateert dat er in het huidige toezicht nog maar heel beperkt zicht is op de daadwerkelijk geleverde *kwaliteit* van de opvang.²⁰

De aard van de regelgeving voor de kinderopvang is van oudsher gedetailleerd, met veel en precieze regels. Dat maakt het voor de partijen in het toezicht lastig om ‘de bedoeling’, het belang van het kind, centraal te stellen in het toezicht. De nauwkeurige formuleringen van regels zorgen ervoor dat in toezicht en handhaving die bedoeling soms naar de achtergrond verdwijnt. Sommige toezichthouders menen dat de regels hen niet de ruimte geven om zich te richten op ‘de bedoeling’. Wat als er een keer iets echt fout gaat, en het blijkt dat de toezichthouder de regels niet precies zo heeft toegepast als ze zijn opgesteld?

Principle based toezicht is geen doel op zich. Het is vooral een middel om in het toezicht op de kinderopvang een beweging in te kunnen zetten naar toezicht op de kwaliteit van kinderopvang en, met name, de bijdrage van kinderopvang aan de ontwikkeling van het kind. Dat zijn grootheden die niet zijn te vatten in *rule based* denken, maar een andere benadering vergen.

Doordat toezichthouders zich vooral richten op het bewaken van de *naleving* van strikt geformuleerde regels, schiet het bijdragen aan en stimuleren van de *kwaliteit* van de kinderopvang erbij in. Deels is de aard van de regelgeving voor de kinderopvangsector debet aan dit knelpunt. Maar ook de vormgeving van het stelsel speelt hier een rol. De veelheid van betrokken partijen creëert ruimte voor inhoudelijke verschillen van mening over de invulling van het toezicht. Als partijen het vervolgens niet eens worden, zoeken ze houvast in de duidelijkheid en afbakening die de regels bieden.

De vormgeving van het stelsel belemmert dus ook de inhoudelijke ontwikkeling van toezicht en handhaving: de beweging richting kwaliteitstoezicht, die door betrokken partijen wél als gewenst wordt gezien. Maar in de huidige constellatie, die veel ruimte biedt voor (rol)onduidelijkheid en verschil van mening, lijkt het lastig om deze beweging in te zetten.

5. Conclusie: een stelsel dat doorontwikkeling van het toezicht in de weg staat

De optelsom van deze aandachtspunten laat zien dat de partijen die samen het toezicht op de kinderopvang vorm moeten geven, in de uitvoering van hun taken worden belemmerd door

¹⁹ Kamerbrief Staatssecretaris van SZW, d.d. 25 april 2018

²⁰ Inspectie van het Onderwijs, *Landelijk Rapport gemeentelijk toezicht kinderopvang 2017*, p. 8

Andersson Elffers Felix

een complex en onvolmaakt stelsel. In de dagelijkse praktijk van toezicht en handhaving wordt belangrijk en waardevol werk verzet. Hoewel de randvoorwaarden verre van optimaal zijn, slagen de samenwerkende partijen er in om hun taken uit te voeren. Er gaat hierbij echter veel energie verloren in de moeizame samenwerking tussen partijen.

De onvolmaaktheid van het stelsel heeft gevolgen op twee niveaus. Als eerste gaat het dan om de **interne** werking van het stelsel, die blijkt uit de moeizame samenwerking. Die zorgt voor energieverlies en ergernis bij betrokken partijen.

Ten tweede gaat het om de **externe** werking van het stelsel. Voor toezicht en handhaving met gezag in het veld is het essentieel dat partijen in staat zijn een gezamenlijke lijn vast te stellen én uit te dragen. Anders bestaat het risico dat het gezag van toezichthouder en handhaver wordt uitgehold. Ook is het belangrijk dat het lukt om de inhoud van toezicht te *ontwikkelen* richting de toekomst, bijvoorbeeld door een beweging richting kwaliteitstoezicht in te zitten. Het is de vraag in hoeverre het huidige stelsel aan deze twee aspecten kan voldoen.

Daarmee bereiken we de conclusie dat er enerzijds een aantal zaken in de samenwerking op dit moment verbeterd moeten worden, om ervoor te zorgen dat er op korte termijn effectiever kan worden samengewerkt. Anderzijds is de inschatting van AEF dat het stelsel in zijn huidige vorm niet voldoende in staat is om een aantal thema's structureel aan te pakken. Voorbeelden daarvan zijn de afbakening tussen toezichthouder en handhaver en de aanhoudende moeilijkheid om kwaliteitstoezicht, toezicht dat verder reikt dan regel naleving, van de grond te krijgen. Om die reden acht AEF het nodig om stelselwijzigingen serieus te overwegen.

5 Ontwikkelstappen in het stelsel

De knelpunten in het stelsel van toezicht op de kinderopvang hebben een aantal negatieve effecten, zowel intern als extern. Die leiden op dit moment niet tot onaanvaardbare risico's voor de uitoefening van het toezicht. De inhoudelijke doorontwikkeling van het toezicht staat echter wel op het spel. Daarnaast zorgt de huidige vormgeving van het stelsel voor energieverlies in de samenwerking tussen partijen. Tegen die achtergrond is het nodig om zowel verbeterstappen te zetten binnen het huidige stelsel, als ook structurele aanpassingen van het stelsel te overwegen. Die laatste categorie beschrijven we in hoofdstuk 6. In dit hoofdstuk schetsen we ontwikkelstappen die *binnen de huidige vormgeving* van het stelsel gezet kunnen worden.

De verbeterstappen die we hier voorstellen, moeten worden gezien tegen de achtergrond van de afgelopen periode binnen het stelsel van toezicht en handhaving. Die periode werd gekenmerkt door opeenvolgende veranderingen en is nu, in elk geval wat betreft wetgevingstrajecten, achter de rug: het stof daalt nu neer. Daarmee is nu het moment gekomen om een gezamenlijke koers te vinden en als samenwerkende partijen de huidige ontwikkelopgave op te pakken. Die moet gericht zijn op het vinden van een vruchtbare *modus operandi* in het stelsel voor de komende periode.

Samengevat acht AEF het nodig om op een aantal terreinen verbeterstappen te zetten. Dat moet in elk geval op vier aspecten:

1. Het toewerken naar een gedeeld beeld van rollen en verantwoordelijkheden, en het organiseren van doorlopende reflectie hierop
2. Meer aandacht voor ordentelijke procesvoering in de samenwerking
3. Een heldere ordening van de overlegstructuur
4. Het ontwikkelen van een gedeelde visie op de inhoud van toezicht en handhaving

Deze vier punten hebben betrekking op verschillende aspecten van de samenwerking en zijn daarmee voor het grootste deel complementair aan elkaar. Tegelijkertijd zit er ook een zekere volgordelijkheid in: pas als de eerste drie punten zijn aangepakt, ontstaat de ruimte om ook te werken aan het vierde, meer inhoudelijke, aspect.

1. Rollen en verantwoordelijkheden: toewerken naar een gedeeld beeld en doorlopende reflectie

Een van de basale oorzaken voor de aandachtspunten in het stelsel is de terugkerende onduidelijkheid over rollen en verantwoordelijkheden die partijen ervaren. De opgave is daarom om te **werken aan het ontwikkelen van een gedeeld beeld** over rollen en verantwoordelijkheden, en vervolgens **blijvende reflectie daarop te organiseren**. In dit traject hebben we in de werksessies geprobeerd daaraan een bijdrage te leveren.

In hoofdstuk 3.3 hebben we in kaart gebracht welke verschillende rolopvattingen, en verwachtingen daarover, op dit moment in het stelsel naast elkaar bestaan. We adviseren partijen om aan de hand van deze typering met elkaar het gesprek aan te gaan, en te zoeken naar gezamenlijkheid in de verwachtingen over en weer. Een benadering die daarbij zou kunnen helpen, is het *contextafhankelijk* maken van het gesprek over rollen. Het is lastig om te komen tot één rolomschrijving, die geldt voor alle situaties. Mogelijk is het haalbaarder om aan de hand van verschillende taken, processen en situaties het gesprek over rollen te voeren. De vraag is dan vooral: in welke situatie verwachten we welke rolopvatting van elkaar?

Hoewel het belangrijk is om dit gesprek te voeren, constateert AEF echter ook:

- dat het huidige stelsel, met al zijn complexiteit en uiteenlopende posities en belangen, het gesprek over rollen en verantwoordelijkheden niet vergemakkelijkt. Het is een behoorlijke opgave om in het huidige stelsel te komen tot een niet-omstreden gezamenlijk beeld van rollen en verantwoordelijkheden.
- Ook is het zo dat een aantal partijen **een inherent ingewikkelde rol** spelen in het stelsel. De koepelorganisaties met hun begrensde beïnvloedingsmogelijkheden richting de achterban zijn daarvan het duidelijkste voorbeeld. De spanning die in die rollen zit, is (in elk geval voorlopig) **een gegeven**.
- De opgave voor die partijen is daarom vooral om transparant te zijn over de verschillende rollen die zij bekleden, en **helder te communiceren** over vanuit welke rol zij bepaalde acties ondernemen en standpunten uitdragen.
- Voor SZW als **stelselverantwoordelijke** is het belangrijk om duidelijk te zijn over wat zij wel en niet tot haar verantwoordelijkheid rekent, welke sturingsvisie zij hanteert, en daar vervolgens naar te handelen. De ‘inherente ambiguïteit’ van SZW als stelselverantwoordelijke (zie hoofdstuk 4) zal echter naar verwachting niet verdwijnen.
- Voor de samenwerkende partijen is de uitdaging vooral om met elkaar **het gesprek te blijven voeren** over rollen en verantwoordelijkheden, en dit niet impliciet te laten. Het is belangrijk dat er in overlegmomenten de ruimte is om het gesprek af en toe naar dit niveau ‘te tillen’, en gezamenlijk reflectie te organiseren op welke rollen partijen innemen, en of die rolopvatting in de ogen van samenwerkingspartners passend is.
- Ook is het belangrijk dat organisaties **consistenter worden** in hun rolopvatting. Nu verschilt die soms nog van medewerker tot medewerker. Intern hebben de verschillende betrokken partijen dus een opgave: teams zullen met elkaar in gesprek moeten over de rollen die individuele vertegenwoordigers spelen naar buiten

Voor een goede samenwerking is het nodig dat de samenwerkingspartners een goed begrip hebben van elkaars context en positie. In de werksessies is geconstateerd dat dat niet altijd genoeg het geval is. Het gaat dan bijvoorbeeld om kennis over de omgeving van organisaties, prioriteiten, uitdagingen en werkwijzen. Om **wederzijds begrip** te vergroten, zou een jaarlijkse reflectie(mid)dag kunnen worden georganiseerd, met als afspraak dat die niet mag worden gebruikt voor dagelijkse dossiers, maar bedoeld is voor het reflecteren op de samenwerking tussen partijen in het afgelopen jaar, en een gesprek over ‘de staat van’ het toezicht in de sector. In dit gesprek kunnen partijen ook bredere ontwikkelingen in hun eigen organisaties en hun uitdagingen en prioriteiten voor het komende jaar met elkaar bespreken.

2. Meer aandacht voor ordentelijke procesvoering in de samenwerking

In de samenwerking is een aantal verbeterstappen te zetten op het vlak van onderlinge communicatie en procesbewaking. Een aantal basale procesmatige aspecten in de

samenwerking is nog niet op orde. Op hoofdlijnen is het nodig om stappen zetten op de volgende terreinen:

- Verbeteren van de **horizontale** en **verticale overdracht**. Op dit moment komt het nog te vaak voor dat organisaties niet genoeg op de hoogte zijn van wederzijdse standpunten en ontwikkelingen op elkaars terrein. Het is nodig om dit te verbeteren. Te denken valt aan een (twee)wekelijkse *conference call* op een vast moment, waarin vertegenwoordigers van de verschillende organisaties samen relevante actualiteiten doornemen. Ook de ‘verticale’ overdracht, de communicatie binnen organisaties, kan beter. Collega’s op de verschillende niveaus moeten elkaar beter geïnformeerd houden, en explicieter sturen op het naar buiten toe volgen van een duidelijke, consistente lijn. In een ketensamenwerking als deze is het belangrijk om niet alleen aandacht te hebben voor de koppelvlakken *tussen* organisaties, maar ook de interne processen op orde te hebben.
- De vijfhoek, het overleg op directeurniveau, dient meer positie in te nemen voor het **bewaken en borgen van de verschillende processen** die er lopen in de samenwerking. Nu is de vijfhoek vooral een plek waar inhoudelijke thema’s worden besproken. Ook dat is belangrijk, maar de vijfhoek zou in aanvulling daarop meer dan nu een overleg moeten worden dat grotere planningslijnen uitzet, nadenkt over de inrichting van de daarbij behorende processen, communicatie, risico’s in planning en samenwerking, enzovoort. Daarbij is ook aandacht gewenst voor het organiseren van *commitment* aan gemaakte afspraken, en de manier waarop dat commitment kan worden geborgd.
- De vijfhoek kan een **monitoringsinstrument** voor de samenwerking (laten) ontwikkelen. Dat zou de vorm kunnen krijgen van een dashboard, dat de vijfhoek inzicht geeft in de voortgang van verschillende processen en trajecten binnen de samenwerking. Dat helpt om in samenhang te sturen op de ontwikkeling van het stelsel. Het dashboard zou onder meer inzicht kunnen geven in de voortgang van thematische onderzoeken van de inspectie, in gezamenlijke (ontwikkeltrajecten), strategische prioriteiten en externe verantwoording over het toezicht.
- Ook voor SZW in de rol als stelselverantwoordelijke ligt er een verantwoordelijkheid voor het borgen van de verschillende samenwerkingsprocessen in het stelsel. SZW zou deze verantwoordelijkheid explicieter op zich kunnen nemen door een secretaris van de vijfhoek te benoemen, die de **procesverantwoordelijkheid** belichaamt en als procesregisseur de samenwerking bewaakt. Die zou zijn/haar rol in kunnen vullen als ‘positieve bemoeial’: iemand die positie krijgt om alle betrokkenen aan te spreken op hun (proces)verantwoordelijkheden, en hen aan te sporen om die goed in te vullen. Deze secretaris krijgt de opdracht van de vijfhoek om onderlinge communicatie en samenwerking aan te jagen, te stroomlijnen en te bewaken. Na verloop van tijd moet deze rol structureel geborgd worden in de samenwerking.
- De verschillende overleggen zouden zich in aanvulling daarop de komende periode (extern) kunnen laten **begeleiden**. In die begeleiding zou expliciet ruimte moeten zijn om te reflecteren op de manier waarop wordt samengewerkt, en in gezamenlijkheid te werken aan concrete verbeterstappen in samenwerking en communicatie.
- Naast de samenwerking tussen de vijf bij het toezicht betrokken partijen, speelt ook een aantal **bilaterale** relaties een belangrijke rol in het stelsel. Dan gaat het vooral om de opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie die er bestaat tussen het ministerie van SZW en een aantal van de andere partijen in het stelsel. Zowel opdrachtgeverschap als opdrachtnemerschap zijn in de afgelopen periode niet altijd optimaal ingevuld. Kernwaarden daarin zouden daarin voorspelbaarheid, tijdigheid en helderheid van communicatie moeten zijn. Verbeterstappen op dit vlak kunnen een stap voorwaarts in de basis voor de samenwerking en onderling vertrouwen in de komende periode bieden.

3. Heldere ordening overlegstructuur

In het voorgaande hoofdstuk constateerden we dat de huidige overlegstructuur bij veel betrokkenen bij het toezicht op de kinderopvang vragen oproept. Het is niet altijd voldoende duidelijk wat de functies van en relaties tussen de verschillende overleggen zijn.

In de werksessies is gesproken over de contouren van een nieuwe overlegstructuur. Op basis daarvan is, ten eerste, een aantal **randvoorwaarden** voor een goed functionerende overlegstructuur geïdentificeerd:

- Het is belangrijk rol en doel van de verschillende overleggen duidelijk te omschrijven, en daarbij tot een heldere taakverdeling te komen. Doorlopend moet worden bewaakt dat de verschillende overleggen rolvast opereren, en dat de onderwerpen die in een overleg worden besproken passen bij het profiel en kennis van de aanwezigen in dat overleg.
- Een overlegstructuur is idealiter zo eenvoudig mogelijk van opzet.
- De relaties tussen overleggen moeten helder zijn.
- Ad-hoc, thematische werkgroepen moeten rapporteren aan een van de structurele overleggen, om te voorkomen dat ze ‘los’ raken van de structuur.
- De overdracht van onderwerpen van het ene naar het andere overleg moet altijd gepaard gaan met een duidelijke vraag of beslispunt in de richting van de leden van dat overleg.
- Het is nodig om meer aandacht te besteden aan de timing van overleggen. Zo kan er meer rekening gehouden worden met de mogelijkheden voor achterbanconsultatie voor de koepels. Het heeft de voorkeur om een jaarlijkse vergaderplanning te maken die is afgestemd op ledenvergaderingen van de koepels. Op die manier kunnen zij met meer commitment overleggen in stappen.

Mede op basis van die uitgangspunten is in de werksessies de volgende **overlegstructuur** op hoofdlijnen ontworpen:



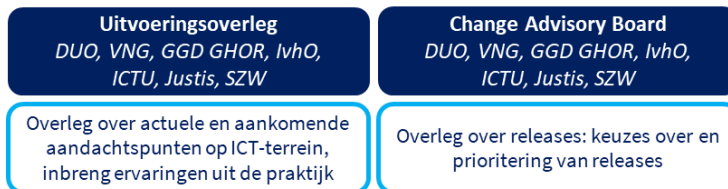
Deze structuur brengt, ondanks zijn eenvoud, twee aanpassingen aan in de manier waarop het overleg tussen partijen op dit moment is vormgegeven, namelijk:

- Het vijfhoekoverleg is **richtinggevend** voor het regulier overleg
- Het vijfhoekoverleg en regulier overleg hebben een **verschillende rol en focus**

Andersson Elffers Felix

Naast deze algemene overleggen zijn er de **ICT-overleggen**. De belangrijkste twee overleggen zijn hieronder weergegeven, met een beknopte beschrijving van doel en rol van de overleggen:

ICT-overleggen



Voor deze overleggen geldt dat ze niet aan de vijfhoek rapporteren. DUO is ICT-ketenregisseur, in opdracht van SZW. SZW is eindverantwoordelijk voor ICT-beslissingen. Dat betekent dat de ICT-overleggen input vormen voor DUO als ICT-ketenregisseur, niet besluitvormend zijn. De uiteindelijke besluiten worden genomen door SZW. Het Change Advisory Board (CAB) zal meer moeten fungeren als adviserend overleg, zoals ook in zijn naam ligt besloten. Het CAB kan een gedragen advies neerleggen bij de directeur KO van SZW, die vervolgens de knopen doorhakt. Daarbij moet de vraag vanuit beleid en uitvoering leidend zijn, en de ICT-beslissingen volgend. Dit vergt ook een andere werkwijze van DUO. Die zal zich minder als zelfstandige regisseur en meer als opdrachtnemer van SZW moeten opstellen.

Het is belangrijk om als ketenpartners met elkaar te komen tot een **heldere verdeling en afbakening** van onderwerpen, vooral tussen regulier overleg en vijfhoekoverleg. Daarbij zou het hierboven omschreven onderscheid tussen stelsel- en operationeel perspectief het uitgangspunt moeten zijn.

De **relatie tussen vijfhoek en regulier overleg** kan op meerdere manieren vorm krijgen. Op dit moment is het, gezien de aandachtspunten in het stelsel, nodig om het initiatief zo veel mogelijk bij de vijfhoek te leggen. Die moet expliciet positie nemen voor het uitstippelen van een koers voor het stelsel. De inzet daarbij moet zijn om op vijfhoekniveau overeenstemming te bereiken over een gezamenlijke richting op belangrijke dossiers, waarna het regulier overleg die richting verder uit kan werken binnen de gestelde kaders. Daarmee fungeert de vijfhoek als **opdrachtgever** richting het regulier overleg. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat het opdrachtgeverschap van de vijfhoek richting regulier overleg zich op momenten spanningsvol kan verhouden tot de hiërarchische relaties die de leden van het vijfhoekoverleg hebben met de leden van het regulier overleg.

Hiernaast heeft het regulier overleg een onderscheiden eigen verantwoordelijkheid, los van de opdrachten vanuit de vijfhoek. Partijen moeten gezamenlijk vaststellen welke dossiers binnen het domein van het regulier overleg vallen. Het is mogelijk dat deze dossiers, wanneer afhechting op bestuurlijk niveau gewenst is, escaleren naar het vijfhoekoverleg. Daarbij moet altijd de inzet zijn dat het regulier overleg zo veel mogelijk zelf in goed overleg tot werkbare afspraken komt. Als dat niet lukt, of als er een richtinggevende uitspraak van de vijfhoek nodig is, kan een onderwerp op de agenda van de vijfhoek terecht komen. Dat zou altijd gepaard moeten gaan met een duidelijk afgebakende vraag of beslispunt. Voorkomen moet worden dat lastige dossiers van het regulier overleg zonder duidelijke inzet op de agenda van de vijfhoek belanden.

Andersson Elffers Felix

Voor de komende periode is het nodig een **richtinggevende rol** voor het stelsel aan het vijfhoekoverleg toe te kennen. Over die **rolopvatting** is gesproken in het kader van dit traject. Daarin zouden de volgende elementen centraal moeten staan:

- Het vijfhoekoverleg is in essentie geen besluitvormend overleg. Het heeft geen regelgevende of uitvoerende bevoegdheden. Het is vooral een **platform** dat erop is gericht om grote lijnen uit te zetten en te bewaken, en de samenwerking te stroomlijnen.
- Binnen die rolopvatting is het nodig dat de vijfhoek een **stelselperspectief** hanteert. Daarbij horen vragen als: hoe zien we het stelsel zich ontwikkelen, wat gaat goed, wat niet, hoe kunnen we bijsturen? Hoe laten we dit stelsel zo goed mogelijk functioneren, en hoe kunnen we ieder vanuit onze eigen rol daaraan bijdragen?
- De vijfhoek zou een **gezamenlijke visie** op het stelsel moeten ontwikkelen. Die bestaat in elk geval uit een overkoepelende ambitie voor de gewenste ontwikkeling in toezicht en handhaving en een visie op de rollen binnen het stelsel. De vijfhoek zou die gezamenlijke koers moeten uitdragen richting de gehele sector. Daarnaast moet de vijfhoek ook een visie vormen op de passendheid van de inrichting van het stelsel voor het borgen van de publieke belangen binnen de kinderopvang.
- Daarbij moet de vijfhoek **richtinggevende** uitspraken doen en streven naar het uitzetten van een gezamenlijke lijn voor toezicht en handhaving. Dit vergt van de leden van de vijfhoek een houding waarin zij durven op momenten over hun eigen schaduw heen te springen, te komen tot een gezamenlijke positie, en die positie te verdedigen richting hun achterban.
- Om deze rol waar te kunnen maken, is het nodig om in vijfhoekverband met enige regelmaat sessies te organiseren waarin er de rust en ruimte is om uit te stijgen boven ieders rol, en vanuit een helicopterview te **reflecteren** op het functioneren van het stelsel en de samenwerking daarbinnen. Het is daarom raadzaam om voor de komende periode de frequentie van het vijfhoekoverleg te intensiveren.
- Om als vijfhoek de samenhang te kunnen bewaken, is het belangrijk dat ad hoc werkgroepen **rapporteren** aan de een van beide overleggen, en niet in een (relatief) isolement opereren. In kaart zou moeten worden gebracht welke werkgroepen het beste aan de vijfhoek zouden kunnen rapporteren, en welke werkgroepen aan het regulier overleg.
- De **samenstelling** van de vijfhoek is tot slot ook een punt van aandacht. Gezien het richtinggevende karakter van de vijfhoek is het wenselijk dat in de vijfhoek sprake is van vertegenwoordiging van de vijf organisaties op directeursniveau. De centrale rol voor de vijfhoek in de ontwikkelopgave voor het stelsel vraagt een stevig commitment van deze leden. Zij kunnen worden aangevuld met secondanten die kunnen zorgen voor doorvertaling van de uitgezette lijnen richting het operationele niveau. Ook kan er gekeken worden naar de aanwezigheid van DUO in de vijfhoek. Die lijkt minder noodzakelijk voor de meeste vraagstukken die in de vijfhoek aan de orde zijn, maar tegelijkertijd levert betrokkenheid van DUO in de vijfhoek geen aanwijsbare problemen op.

Beter functionerend overleg is daarnaast ook een kwestie van verbeteringen op het vlak van **gedrag**:

- Betrokkenen zouden zich ervoor moeten inspannen om een cultuur te voeden die erop gericht is om knelpunten **samen op te lossen**. Voorkomen moet worden dat er een dynamiek ontstaat die wordt gedomineerd door discussies over de uitleg, en achterliggende bedoeling, van wettelijke bepalingen. Dat is nu nog te vaak het geval. Daarvoor is het nodig om te opereren vanuit een gedeelde visie op toezicht en handhaving (zie punt 4).
- Zoals ook al in de voorgaande paragraaf werd genoemd, zou de vijfhoek een grotere verantwoordelijkheid op zich kunnen nemen voor het **bewaken en borgen van de**

verschillende processen die er lopen in de samenwerking. Onderdeel daarvan is bijvoorbeeld het onderhouden van nauwere voeling met gevoelige of complexe processen die op medewerkersniveau lopen, en het, waar nodig, geven van meer operationele sturing op dit vlak.

4. Het ontwikkelen van een gedeelde visie op inhoudelijke onderwerpen

Voor een effectief opererende toezichtspraktijk is het belangrijk om op een aantal inhoudelijke thema's te komen tot een visie die wordt gedeeld door alle bij het toezicht betrokken partijen. Daarvoor is het nodig om als kernspelers voortdurend het goede gesprek te blijven voeren over gemeenschappelijke beelden rond koers en inhoud van toezicht en handhaving. Ook is het van belang om zoveel mogelijk onderlinge steun te genereren, zodat partijen zich gesteund voelen door hun samenwerkingspartners in de richting van de buitenwereld.

De komende periode zou door de vijfhoek vooral benut moeten worden om een aantal lastige dossiers vlot te trekken. Zodra dat is gelukt, ontstaat er meer ruimte om te koersen op visievorming met een langere tijdshorizon.

Het ontwikkelen van een gedeelde koers is om minstens twee redenen van belang:

- Op die manier ontstaat er een **gemeenschappelijk referentiekader** van waaruit partijen kunnen redeneren wanneer zich er onverwachte ontwikkelingen of verschillen van mening voordoen.
- De bij het toezicht betrokken partijen ervaren heel regelmatig duw- en trekkrachten 'van buiten', bijvoorbeeld van brancheverenigingen, cliëntvertegenwoordigingen of vakorganisaties. Die stakeholders van buiten hebben de mogelijkheid om 'het toezicht' uit elkaar te spelen, als daarbinnen onvoldoende sprake is van samenhang. Als toezichthouders en handhavers het onderling eens zijn, zijn ze **minder kwetsbaar naar buiten toe**.

Bij het ontwikkelen van een gezamenlijke visie spelen de volgende twee **aandachtspunten**:

- In het ontwikkelen van die visie ligt een belangrijke rol weggelegd voor het vijfhoekoverleg. Ook is er een duidelijke link met het in hoofdstuk 3 toegelichte aandachtspunt van *principle based* versus *rule based* toezicht: een gezamenlijke visie maakt het makkelijker om 'de bedoeling' van regels centraal te stellen. Als die overkoepelende koers er niet is, is de reflex om terug te grijpen op de *rule based* regels dominant.
- Bij het ontwikkelen van een visie op inhoudelijke thema's is het van belang om ook aandacht te hebben voor de ruimte die er bestaat in de rollen en verantwoordelijkheden van partijen in het stelsel. Die ruimte zit er op verschillende plekken: GGD'en, gemeenten en Inspectie hebben, bijvoorbeeld, stuk voor stuk bewegingsruimte in het vormgeven van hun toezicht. Het is denkbaar dat zij ieder voor zich ruimte opzoeken in hun taken. Het is echter nodig om die ruimte te zoeken langs een gezamenlijke lijn, waardoor er synergie en complementariteit kan ontstaan.

6 Denkrichtingen voor structurele aanpassingen in het stelsel

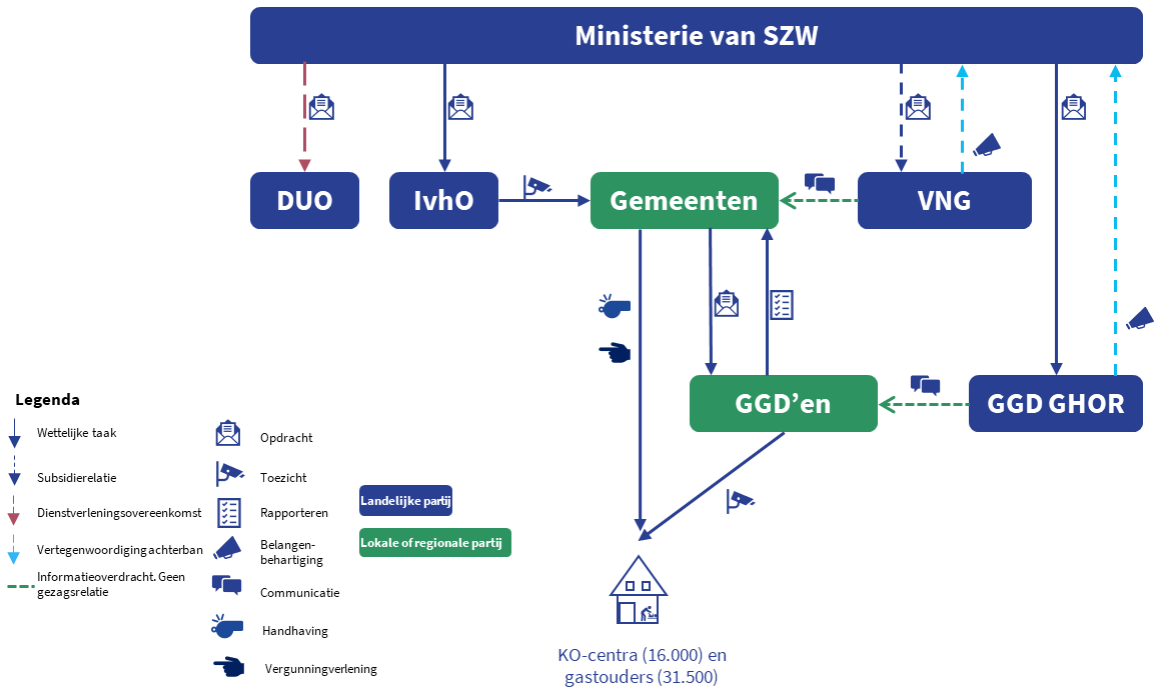
Behalve het werken aan de in het vorige hoofdstuk beschreven verbeterstappen, acht AEF het noodzakelijk om structurele aanpassingen in het stelsel te overwegen. Het huidige stelsel loopt, zoals we beschreven in hoofdstuk 4, op een aantal terreinen tegen zijn grenzen aan. Een fundamentele verbetering kan alleen worden bereikt door het aanbrengen van aanpassingen in de structuur van het stelsel van toezicht en handhaving. Die aanpassingen zouden volgens AEF gericht moeten zijn op het **verminderen van de complexiteit van het stelsel**.

In dit hoofdstuk schetsen we een aantal denkrichtingen voor dit type aanpassingen. Daarbij is het belangrijk om op te merken dat het hier gaat om eerste denkrichtingen **op hoofdlijnen**, die **verkennend** van aard zijn. Op een later moment zouden ze, indien gewenst, verder uitgediept en doordacht kunnen worden. Voorop staat dat de eventuele keuze voor een andere inrichting van het stelsel een bestuurlijke keuze zal zijn, die de nodige tijd in beslag zal nemen.

De denkrichtingen die we in dit hoofdstuk beschrijven komen voort uit de in hoofdstuk 3 en 4 beschreven (majeure) aandachtspunten voor het huidige stelsel, en beogen te zorgen voor verbeteringen op die aandachtspunten. In totaal beschrijven we **vijf denkrichtingen**. De eerste heeft voort uit de beschreven onduidelijkheid rond de verantwoordelijkheidsverdeling tussen toezichthouder en handhaver, en verkent de mogelijkheid om toezicht en handhaving bij één organisatie te beleggen. De tweede en derde denkrichtingen beschrijven twee mogelijkheden om te reageren op de geconstateerde spanning tussen het streven naar uniformiteit in het stelsel en de primair decentrale inrichting van het stelsel. De vierde denkrichting richt zich op de dubbelrol van de koepelorganisaties, terwijl de vijfde een antwoord probeert te formuleren op de problemen rond de inhoudelijke doorontwikkeling van toezicht.

We behandelen de vijf denkrichtingen in het vervolg van dit hoofdstuk één voor één, waarbij we per denkrichting zowel een feitelijke beschrijving geven als een eerste, verkennende, weging van de voor- en nadelen die ermee samenhangen.

Referentie: huidige stelsel



Denkrichting 1: Toezicht en handhaving bij één organisatie beleggen

Een eerste denkrichting die bij kan dragen aan complexiteitsreductie, is het toewerken naar een situatie waarin de verantwoordelijkheden voor toezicht en handhaving niet langer bij verschillende partijen zijn belegd. Het samenbrengen van toezicht en handhaving maakt het mogelijk om op lokaal/regionaal niveau een integrale toezicht-/handhavingstrategie te ontwikkelen. Zo kunnen binnen één organisatie keuzes worden gemaakt over de verhouding tussen toezicht en handhaving, en de interventies die effectief worden geacht. Onduidelijkheid over de verhouding tussen toezichthouder en handhaver zou daarmee verleden tijd zijn. Voor het veld zou duidelijker worden wanneer handhavend optreden kan worden verwacht. Ook hebben houders één duidelijke gesprekspartner als het gaat om het voldoen aan wettelijke normen voor de kinderopvang.

Als er wordt gekozen voor het samenbrengen van toezicht en handhaving in één organisatie op decentraal niveau, dan is de vervolgvraag bij welke organisatie die taak het beste kan worden belegd: gemeente of GGD. De voor- en nadelen van die twee varianten schatten wij op hoofdlijnen als volgt in:

	Bij gemeente belegd	Bij GGD belegd
Voordelen	<ul style="list-style-type: none"> — Toezicht, handhaving én vergunningverlening belegd bij één partij 	<ul style="list-style-type: none"> — Opgebouwde toezichtsexpertise van de GGD wordt benut — Meer mogelijkheden tot kennisontwikkeling gezien grotere schaalniveau van de GGD

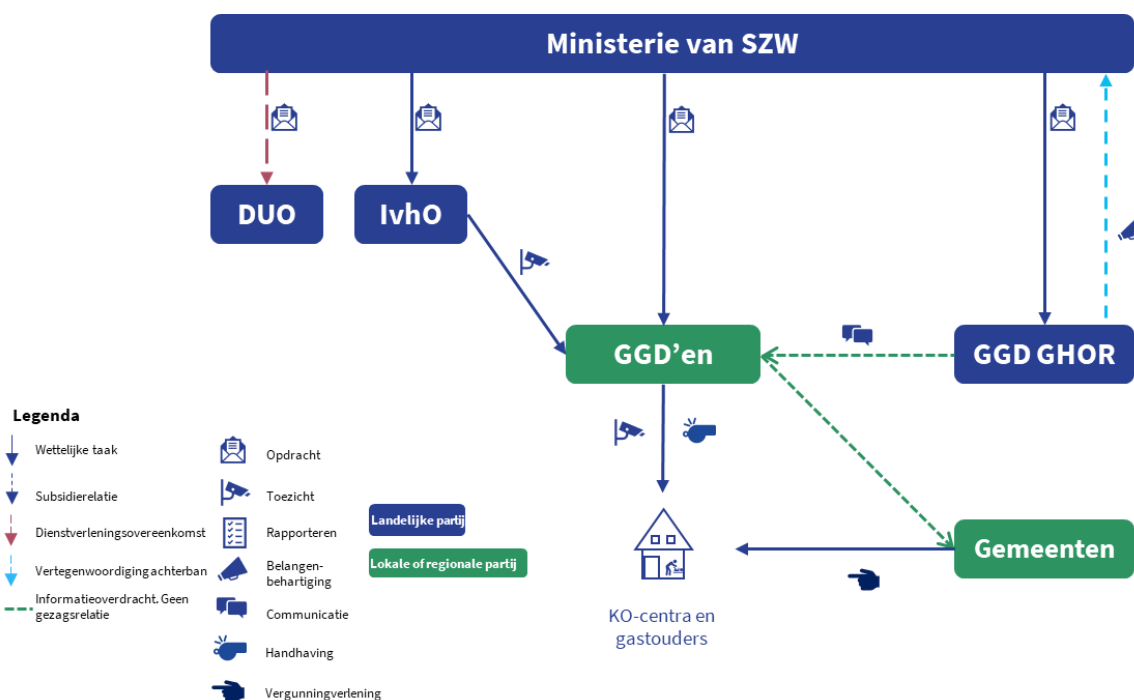
Nadelen	
<ul style="list-style-type: none"> — Kennis over toezicht op kinderopvang van gemeente veel kleiner dan van GGD — Veel gemeenten te klein om genoeg kritische massa te organiseren voor deze taak 	<ul style="list-style-type: none"> — Minder democratische controle — Nog steeds een scheiding in relevante taken: vergunningverlening blijft apart — Minder mogelijkheden voor verbinding met gemeentelijk beleid (onderwijsachterstandenbeleid etc).

Een alternatief zou kunnen zijn om de gecombineerde taak van toezicht en handhaving bij gemeenten te beleggen, maar gemeenten vervolgens vrij te laten om de taak te delegeren aan de gemeenschappelijke regeling (de GGD), of andere samenwerkingsverbanden aan te gaan. Sommige gemeenten zullen die keuze maken, andere niet. Hier is echter sprake van een risico op (sterk) uiteenlopende arrangementen.

Gemeenten hebben behalve hun handhavingstaak ook de verantwoordelijkheid om vergunningen te verlenen aan houders. Het lijkt het meest passend, ook vanuit democratisch oogpunt, om die taak bij gemeenten te blijven beleggen. Het is daarom een potentieel nadeel dat in deze denkrichting vergunningverlening niet per definitie in één hand met toezicht en handhaving belegd is. Als er voor zou worden gekozen toezicht en handhaving bij GGD'en te beleggen, zijn er daarom dus twee opties:

- Nagaan of het juridisch mogelijk en wenselijk is om GGD'en ook verantwoordelijk te maken voor vergunningverlening;
- Het organiseren van een informatielijn tussen GGD en gemeente, die ervoor zorgt dat relevante signalen uit het toezicht worden benut voor de vergunningverlening. Het nadeel van deze optie is dat er maar een beperkte reductie van de complexiteit van het stelsel plaatsvindt.

Schematisch ziet deze denkrichting er als volgt uit (waarbij voor de helderheid is gekozen voor het opnemen van de GGD als de partij die verantwoordelijk wordt voor toezicht en handhaving):



De voor- en nadelen van deze mogelijke aanpassing kunnen als volgt worden samengevat:

Voordelen	Nadelen
Onduidelijkheid verantwoordelijkheidsverdeling toezichthouder en handhaver verleden tijd	Vergunningverlening en handhaving niet langer per definitie bij één partij belegd
Mogelijkheid tot het ontwikkelen van een integrale strategie voor toezicht en handhaving	Kleinere rol voor gemeente maakt verbinding met lokale prioriteiten in opvang en VVE minder makkelijk
Aanvullende complexiteitsreductie doordat er op landelijk niveau mogelijk één koepelorganisatie minder betrokken is	Democratische controle gemeenteraad wordt beperkt doordat handhaving mogelijk meer op afstand is vormgegeven

Denkrichting 2: Het organiseren van toezicht en handhaving op landelijk niveau

Eerder constateerden we dat het stelsel van toezicht op de kinderopvang hinkt op twee gedachten. Enerzijds is het stelsel decentraal vormgegeven, met een grote rol voor gemeenten en de GGD. Anderzijds voorziet de wet in landelijke kwaliteitseisen en een wettelijke uniformerende taak in het toezicht, en hebben gemeenten nauwelijks ruimte voor het maken van lokale keuzes in het toezicht.

Een denkrichting voor het vereenvoudigen van het stelsel, die deze inherente spanning in het stelsel goeddeels zou kunnen opheffen, is het organiseren van toezicht en handhaving op landelijk niveau.

De meest voor de hand liggende uitwerking daarvan lijkt om deze taak te beleggen bij een bestaande rijksinspectie, bijvoorbeeld de IvhO, de Inspectie SZW of de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ). Dat het geen vreemd figuur is om toezicht op een sector als de kinderopvang landelijk vorm te geven, blijkt uit de manier waarop bijvoorbeeld het toezicht op de jeugdzorg is georganiseerd. Dat is belegd bij de IGJ. Daar is dus sprake van een gemeentelijke verantwoordelijkheid waarop door een landelijke organisatie wordt toegezien.

Het op landelijk niveau beleggen van toezicht bij een landelijke inspectie heeft een aantal potentiële voordelen:

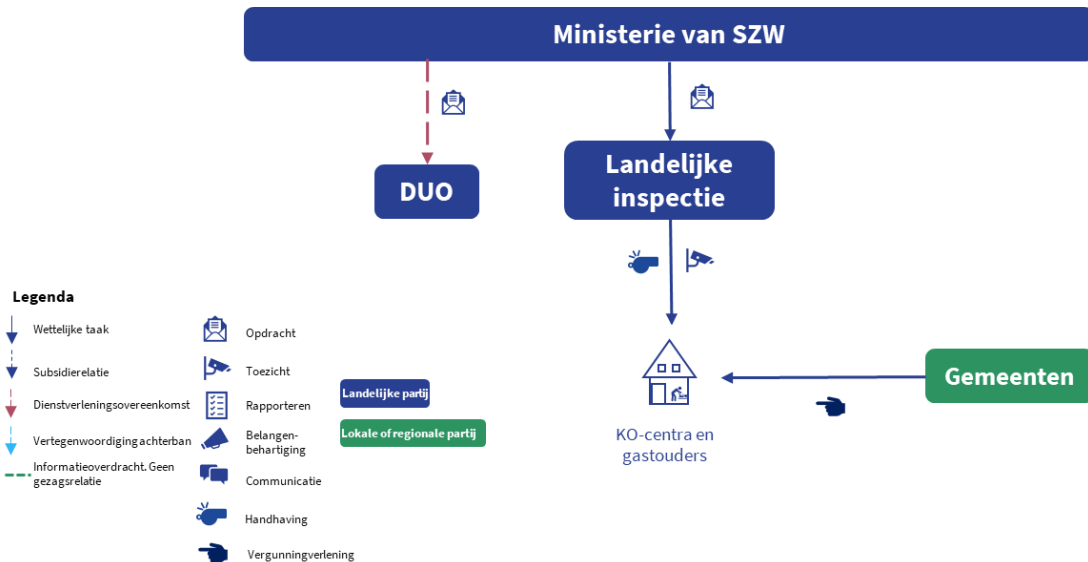
- Het ligt voor de hand om deze denkrichting te combineren met het in één hand brengen van toezicht, handhaving en mogelijk ook vergunningverlening. Op die manier wordt de grootst mogelijke vereenvoudigingsslag in het stelsel in één keer bereikt.
- Ten tweede zou het bestaan van één landelijke toezichthouder het mogelijk kunnen maken om de beweging richting kwaliteitstoezicht in te zetten. De huidige decentrale inrichting van het toezicht bemoeilijkt, zoals eerder beschreven, de door partijen gewenste beweging naar *principle based* toezicht. Het positioneren van één krachtige toezichthouder, die meer ruimte krijgt om professionele afwegingen te maken, zou meer ruimte kunnen bieden voor het ontwikkelen van kwaliteitstoezicht.
- Ten derde zou het, indien voor de IvhO zou worden gekozen, eenvoudiger kunnen worden om de koppeling met het toezicht op VVE, dat bij de IvhO is belegd, vorm te geven.

Nadelig aan deze denkrichting is dat het moeilijk te rijmen is met de ingezette transformatie in het sociaal domein, waarin decentralisatie centraal staat. Een ander nadeel is de relatie met vergunningverlening op gemeentelijk niveau. Het zou de voorkeur verdienen om één

Andersson Elffers Felix

partij verantwoordelijk te maken voor vergunningverlening, toezicht en handhaving. Het is de vraag of het juridisch gezien mogelijk is om een nationale inspectie ook verantwoordelijk te maken voor vergunningverlening. Ten slotte gaat dit scenario gepaard met niet geringe transactiekosten. GGD'en verliezen immers een groot aantal medewerkers, terwijl de landelijke inspectie voor een grote inhoudelijke en personele opgave zou komen te staan.

Een schematische invulling is hieronder weergegeven. Daarbij moet worden opgemerkt dat, indien het mogelijk en gewenst zou zijn om ook vergunningverlening te beleggen bij de landelijke inspectie, de gemeente mogelijk anderszins zou kunnen verdwijnen:



We schatten de voor- en nadelen van deze denkrichting als volgt in:

Voordelen	Nadelen
Vergaande reductie van complexiteit in het stelsel van toezicht op de kinderopvang	Gaat in tegen dominante trend van decentralisaties in het sociaal domein
Betere mogelijkheden om de beweging richting kwaliteitstoezicht in te zetten	Gaat gepaard met niet geringe transactiekosten; GGD'en verliezen groot aantal medewerkers
Eén landelijke partij die verantwoordelijk is voor zowel toezicht als handhaving en mogelijk ook vergunningverlening	Onduidelijk of naast toezicht en handhaving ook vergunningverlening bij één landelijke partij belegd kan worden

Denkrichting 3: Het nadrukkelijker lokaal beleggen van toezicht en handhaving

Een derde denkrichting vertrekt eveneens vanuit het aandachtspunt van de spanning tussen decentrale verantwoordelijkheid en de wens voor uniforme invulling van toezicht. Een alternatieve mogelijkheid voor het oplossen van deze spanning, ten opzichte van de hierboven geschetste optie, is het inrichten van toezicht met meer ruimte en verantwoordelijkheid voor lokale en regionale partijen (gemeenten en GGD'en).

In deze mogelijkheid verandert er in de structuur van het stelsel niet veel. Een optie is om de uniformerende taken van VNG en GGD GHOR los te laten, al is het de vraag of het realistisch is

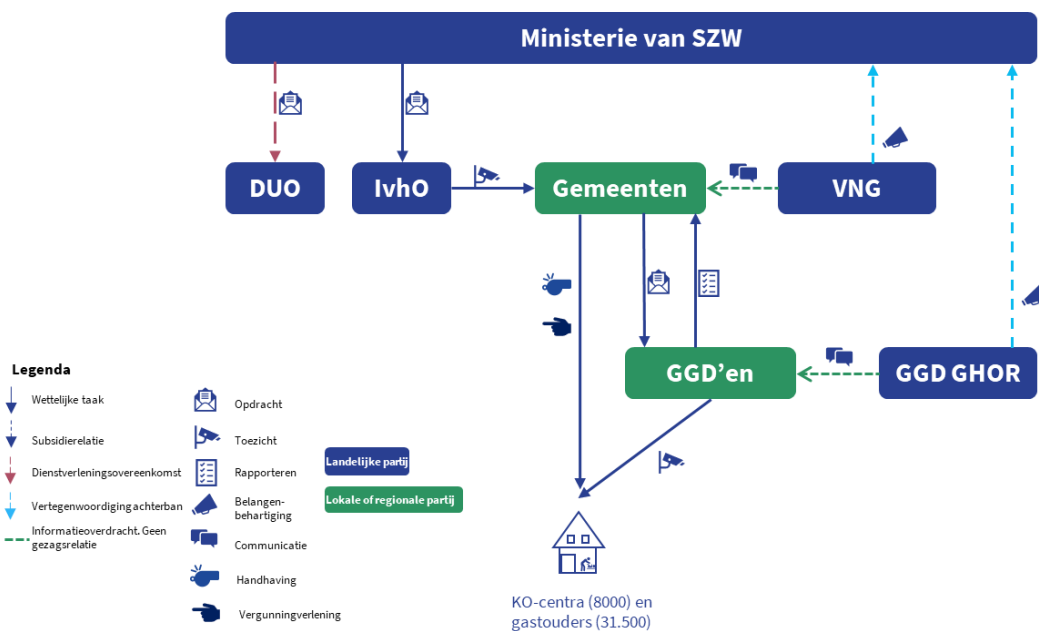
Andersson Elffers Felix

om te verwachten dat het stelsel zonder die taken kan functioneren. Ook is het een mogelijkheid om niet langer met landelijke kwaliteitseisen voor de kinderopvang te werken, maar de bevoegdheid voor het formuleren van deze eisen op decentraal niveau te beleggen. Op die manier zijn het formuleren van eisen en het toezicht daarop in één hand belegd. Dat zou een fundamentele politieke koerswijziging vergen. Daarnaast kan overwogen worden om meer lokale ruimte te creëren door bijvoorbeeld de verplichte toetsing van bepaalde items in het toezicht los te laten.

Deze inrichting van het stelsel zou ervoor kunnen zorgen dat er op lokaal niveau meer ruimte ontstaat, waardoor gemeenten bijvoorbeeld hun lokale beleidsdoelen meer in verbinding kunnen brengen met het toezicht op de kinderopvang. Op landelijk niveau zou er sprake kunnen zijn van een minder grote coördinatieopgave, omdat er minder behoefte is aan een landelijk uniforme invulling van toezicht en handhaving.

Het is echter maar de vraag in hoeverre het versterken van de decentralisatie daadwerkelijk de spanning in het stelsel tussen centraal en decentraal kan verminderen. Wanneer er zich op lokaal niveau knelpunten voordoen, zal dat ook op landelijk niveau een impact hebben, bijvoorbeeld in de vorm van oproepen om in te grijpen, of de vraag om te zorgen voor landelijk coördinatie. Als de instrumenten daarvoor minder aanwezig zijn, zal dat naar verwachting juist voor extra spanning zorgen.

Schematisch ziet deze denkrichting er als volgt uit:



We schatten de voor- en nadelen van deze denkrichting als volgt in:

Voordelen	Nadelen
Vermindert mogelijk spanning tussen centraal en decentraal	Kan zorgen voor (grote) verschillen in toezicht- en handavingsregimes. Zeker voor bovenregionaal of landelijk opererende houders is dat onwenselijk

Meer ruimte op lokaal niveau om te verbinden tussen beleid en strategie voor toezicht en handhaving te maken	Maakt het moeilijker voor de minister van SZW om zijn stelselverantwoordelijkheid waar te maken
	Wegvallen ondersteuning vanuit koepels risico voor functioneren van het stelsel
	Beweging richting kwaliteitstoezicht wordt potentieel bemoeilijkt; minder landelijk inzicht in de daadwerkelijk geleverde kwaliteit in opvang

Denkrichting 4: Het scheiden van de verschillende rollen van koepelorganisaties

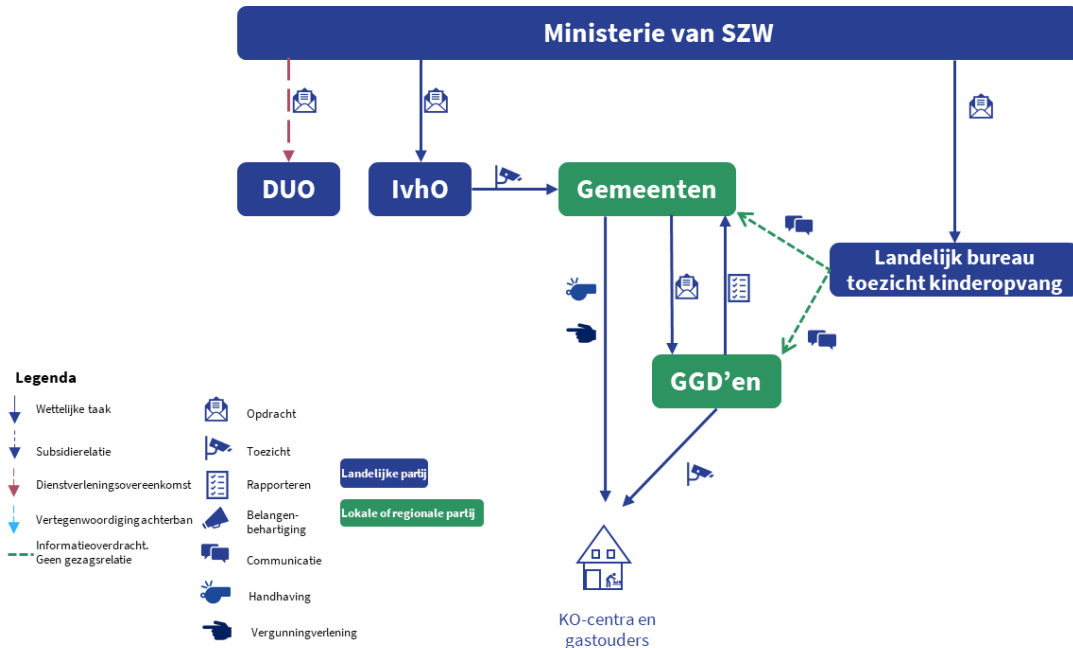
Deze vierde denkrichting beoogt om een oplossing te vinden voor de lastige dubbelrol die de koepelorganisaties VNG en GGD GHOR op dit moment in het stelsel spelen. In het vorige hoofdstuk beschreven we de spanningsvolle rol die zij bekleden: enerzijds zijn ze vertegenwoordigers van hun achterban richting landelijke partijen zoals SZW, IvhO en DUO; anderzijds zijn ze toegerust met een uniformerende taak richting hun achterbannen, waarbij ze echter geen gezagsrelatie of doorzettingsmacht richting hun achterban hebben.

Een mogelijkheid voor het adresseren van dit knelpunt zou kunnen zijn om een scheiding in de verschillende rollen van de koepelorganisaties aan te brengen. De meest voor de hand liggende optie daarvoor is om de koepelorganisaties hun 'klassieke' rol, die van het vertegenwoordigen van hun achterban, te laten vervullen, en de uniformerende taak in het stelsel op een andere manier te organiseren.

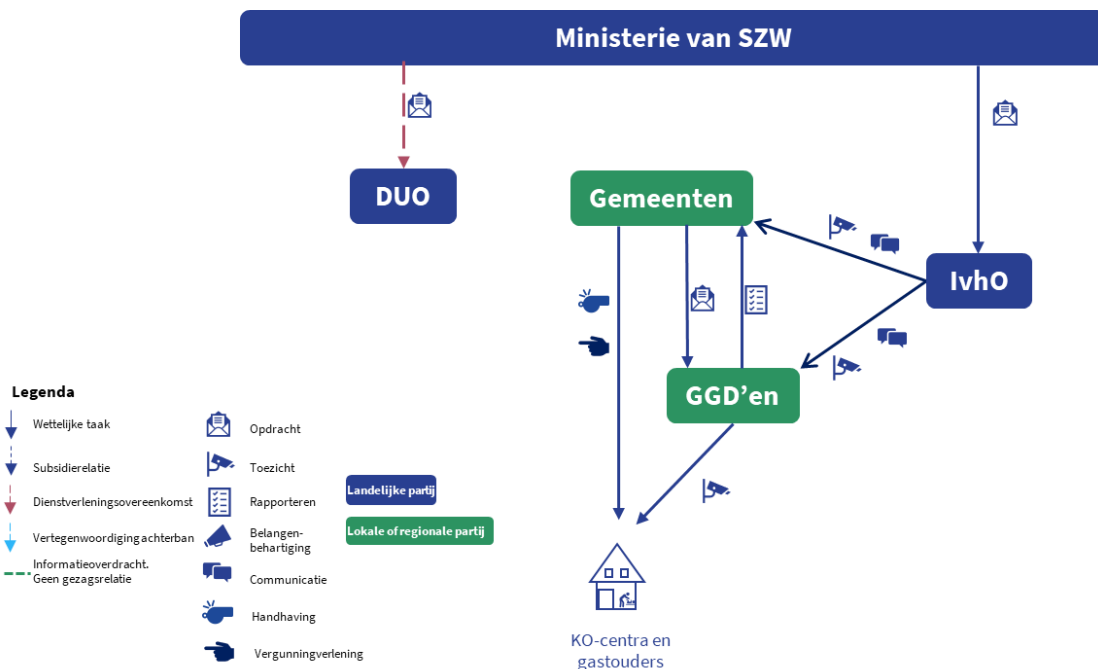
Een concrete invulling van deze denkrichting kan het opzetten van een landelijk bureau toezicht kinderopvang zijn. Dit bureau zou dan de wettelijke taak krijgen voor uniformering van het toezicht in opdracht van SZW. De uniformerende taken van GGD GHOR en VNG verdwijnen. Door deze taak expliciet bij deze nieuwe rechtspersoon te beleggen, ontstaat er de ruimte voor koepelorganisaties VNG en GGD GHOR om zich te richten op hun rol als belangenbehartigers op het landelijk niveau. We verwachten dat dit de spanning in de rol van de koepelorganisaties oplost, of in elk geval vermindert.

Voor deze mogelijke aanpassing is ook relevant dat in het stelsel op dit moment al blijkt dat er op momenten behoefte is aan één partij die de uniformerende taak op zich neemt. Dat blijkt uit het feit dat het kenniscentrum van de VNG en GGD GHOR NL soms al samen optrekken. Zo komt het voor dat de VNG in projecten onderaannemer van GGD GHOR is. Die constructie is echter niet altijd even doorzichtig. Samenwerking in één organisatie zou helderder en effectiever kunnen zijn.

Schematisch ziet deze aanpassing er als volgt uit:



Een variant hierop zou kunnen zijn om het nieuwe bureau, belast met de wettelijke taak voor uniformering, op te hangen aan de Inspectie voor het Onderwijs. Voordeel daarvan zou kunnen zijn dat de Inspectie zijn interbestuurlijk toezicht zou kunnen verrijken met koersbepaling voor de uitvoering van toezicht en handhaving op decentraal niveau, en hierin nuttige dwarsverbanden zou kunnen leggen. Ook vermindert dit het aantal betrokken organisaties in het stelsel. Een nadeel is dat het beleggen van twee ongelijksoortige taken bij de Inspectie zou kunnen zorgen voor rolvervaging bij de Inspectie. Ook is het de vraag of het zuiver is om de Inspectie zowel verantwoordelijk te maken voor de vertaling van landelijke kaders naar de lokale praktijk, als het toezicht op de uitvoering hiervan. Deze variant ziet er als volgt uit:



Andersson Elffers Felix

Belangrijk aandachtspunt bij beide varianten zijn de keuzes die worden gemaakt bij het inrichten van dit landelijke bureau. In die keuzes moet aandacht zijn voor de borging van de relatie tussen dit bureau en gemeenten en GGD'en: het is belangrijk dat de nieuwe organisatie in hun ogen legitiem is. Ook moet voorkomen worden dat de door de koepels opgebouwde expertise verloren gaat. Er is een expliciete afweging nodig of deze potentiële nadelen opwegen tegen de problemen die in het huidige stelsel worden veroorzaakt door de dubbelrol van de koepels.

Samenvattend schatten we de voor- en nadelen als volgt in:

Voordelen	Nadelen
Spanningsvolle dubbelrol koepelorganisaties verdwijnt	Oprichting van een nieuwe organisatie leidt tot eenmalige (transitie)kosten en tot een extra speler op landelijk niveau
Minder complex stelsel doordat op landelijk niveau niet langer twee partijen een uniformerende taak hebben	Risico dat expertise GGD GHOR en VNG verloren gaat
Mogelijkheden voor het organiseren van synergie tussen landelijk toezicht en de wettelijke taak voor uniformering	Het is de vraag in welke mate gemeenten en GGD'en bereid zijn om het landelijk bureau te volgen. Dat beperkt mogelijk slagkracht van het nieuwe bureau
	Signalen vanuit achterbannen koepels over (knelpunten in) de uitvoering komen minder makkelijk terecht bij de partij met de uniformerende taak

Hier moet ook worden opgemerkt dat een combinatie van mogelijkheden 1 en 4 denkbaar is: een beweging in de richting van mogelijkheid 1 (één partij verantwoordelijk voor toezicht én handhaving op lokaal/regionaal niveau) kan gepaard gaan met een ingreep langs de lijn van mogelijkheid 4. Zodra één partij verantwoordelijk is voor toezicht én handhaving kan ook de uniformerende taak op dat terrein bij één (onafhankelijke) organisatie worden belegd.

Denkrichting 5: Het differentiëren in verschillende toezichtsgebieden

Een laatste denkrichting voor een structurele aanpassing in het stelsel is het aanbrengen van differentiatie in de verschillende aspecten waarop toezicht wordt gehouden. De gedachte hierbij is dat er verschillende arrangementen kunnen worden ingericht voor het toezicht op verschillende deelgebieden van de kinderopvang. Een concrete invulling daarvan is dat het toezicht op de veiligheid van de kinderopvang anders kan worden georganiseerd dan het toezicht op de kwaliteit van de kinderopvang. Hiervoor kan de inrichting van het toezicht op de kinderopvang zoals dat in Duitsland is vormgegeven als inspiratie dienen.

In de Duitse situatie is de gemeente verantwoordelijk voor toezicht op de veiligheid van de kinderopvang. Daarvoor gelden lokaal vastgelegde eisen. Toezicht op de kwaliteit vindt plaats via een systeem van *peer reviews*, waarbij de sector zelf dus meer verantwoordelijkheid neemt. Kinderopvanglocaties worden twee jaarlijks geïnspecteerd.

Andersson Elffers Felix

Los van de precieze invulling, staat in deze denkrichting het idee centraal dat voor verschillende aandachtsgebieden van het toezicht verschillende arrangementen worden ingericht. Daarbinnen zijn meerdere varianten mogelijk. Zo is het ook denkbaar dat het gemeentelijke toezicht op veiligheid wordt aangevuld door landelijk toezicht op de kwaliteit van kinderopvang.

Een duidelijke kans die deze denkrichting met zich meebrengt, is het ontwikkelen van een toegesneden regime voor het toezicht op kwaliteit van de kinderopvang. Toezicht en handhaving zijn van oudsher met name gericht op veiligheidseisen (*rule based* toezicht). Differentiatie maakt het mogelijk om een arrangement op te zetten waarin meer ruimte is voor kwaliteitstoezicht (*principle based*), met partijen die hiervoor in positie zijn en de expertise voor hebben.

Een belangrijk nadeel van deze denkrichting is het risico op versnippering van verantwoordelijkheden in het toezicht, waardoor het doel van reductie van complexiteit van het stelsel naar de achtergrond lijkt te verdwijnen.

Er zijn dermate veel varianten denkbaar, dat een schematische weergave niet makkelijk te schetsen is. Wel kunnen een aantal algemene opmerkingen worden gemaakt over voor- en nadelen:

Voordelen	Nadelen
Mogelijkheid om voor kwaliteitstoezicht een apart arrangement te ontwikkelen waarin meer ruimte bestaat om naar <i>principle based</i> toezicht toe te werken	Risico op vergroting van complexiteit in het stelsel door versnippering van verantwoordelijkheden in het toezicht
Mogelijkheid van het activeren van de verantwoordelijkheid van houders voor het verbeteren van kwaliteit	Een invulling zoals in Duitsland, waarbij kwaliteitstoezicht wordt ingevuld via <i>peer reviews</i> , heeft als nadeel dat het risico bestaat op een papieren exercitie. De <i>reviews</i> moeten op een of andere manier gezaghebbend worden gemaakt.
Aanpak van een deel van de problematiek op landelijk niveau, omdat landelijke coördinatie van toezicht op kwaliteitseisen mogelijk niet langer op de huidige manier nodig is.	Achter <i>peer reviews</i> gaan geen handhavingsbevoegdheden schuil: verbeteringen voor geconstateerde tekortkomingen kunnen niet per definitie worden afgedwongen.