

Vergaderjaar 2025–2026

31 322

Kinderopvang

Nr. 572

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 november 2025

De kinderopvang is belangrijk voor kinderen en hun ouders. In Nederland mogen we trots zijn op een divers aanbod van kwalitatief hoogstaande kinderopvang. Hierdoor brengen ouders hun kinderen met een gerust hart naar de kinderopvang die aansluit bij hun behoefte. Om voldoende aanbod te houden, is ruimte voor ondernemerschap belangrijk. Met deze brief zet ik in op het verminderen van regeldruk voor kinderopvangorganisaties. Daarmee sluit ik aan bij de Rijksbrede ambitie van het kabinet.¹ Hiermee voer ik ook een motie uit die verzoekt om een plan van aanpak voor vermindering van regeldruk in de kinderopvang.²

Verder ga ik in deze brief in op de doorontwikkeling van toezicht en handhaving. Daarbij bied ik eveneens de uitkomsten aan van het jaarlijks rapport van de Inspectie van het Onderwijs (IvO). Dit onderzoek gaat over de uitvoering van toezicht en handhaving op de kinderopvang. Toezicht en handhaving zijn (net als regels) belangrijk om de kwaliteit en veiligheid van de kinderopvang te waarborgen en stimuleren. Tegelijkertijd draagt het eraan bij dat kinderopvangondernemers regeldruk ervaren. De doorontwikkeling van het toezicht kan bijdragen aan de kwaliteit van de kinderopvang én aan vermindering van de ervaren regeldruk.

1. Verminderen regeldruk

In dit hoofdstuk beschrijf ik mijn inzet om regeldruk in de kinderopvang te verminderen. Allereerst schetst paragraaf 1.1 de uitgangssituatie en het kader op basis waarvan ik hierover afwegingen maak. In paragraaf 1.2 staat hoe ik input heb verzameld en gesprekken heb gevoerd met

¹ Kamerstukken II 2024/25, 32 637, nr. 660.

² Kamerstukken II 2024/25, 36 513, nr. 17. Deze brief richt zich op kinderdagopvang en buitenschoolse opvang. Voor gastouderopvang heb ik aan de motie reeds uitvoering gegeven met Kamerstukken II 2024/25, 31 322, nr. 554.

sectorpartijen. Het doel daarvan was om te komen tot een gedragen aanpak. Paragraaf 1.3 beschrijft de concrete maatregelen die ik neem.

1.1 Verminderen regeldruk, met behoud van kwaliteit

De kinderopvang moet een veilige plek zijn waar kinderen ruimte krijgen om zich te ontwikkelen. In het belang daarvan staan in de Wet kinderopvang en lagere regelgeving kwaliteitseisen. De huidige kwaliteitsregels zijn ingevoerd in 2018 met de Wet innovatie en kwaliteit kinderopvang. De inhoud van de wet is gebaseerd op een convenant tussen het Ministerie van SZW en de sectorpartijen van kinderopvangorganisaties, ouders en pedagogisch professionals.

De regelgeving wordt doorlopend onderhouden en waar nodig herzien. Dit gebeurt in overleg met de sectorpartijen. Mijn ministerie volgt de uitwerking van de eisen in de praktijk. De afgelopen jaren zijn eisen aangepast waar zich knelpunten voordeden. Zo is in 2022 tijdelijk de mogelijkheid verruimd om beroepskrachten in opleiding in te zetten. In 2023 is de drie-uursregeling zo aangepast dat deze meer flexibiliteit geeft voor de dagelijkse praktijk. Datzelfde geldt voor het vaste gezichten criterium in 2023 (ziek-en-piek-regeling) en 2024 (beroepskracht in opleiding inzetten als vast gezicht). Verder zijn in 2024 drie wijzigingen doorgevoerd specifiek voor de buitenschoolse opvang (bso): de mogelijkheid om andersgekwalficeerde medewerkers in te zetten, het vereenvoudigen van kindercentrumoverstijgend opvangen en het berekenen van de beroepskracht-kindratio per locatie in plaats van per groep.

Naast aanpassing van regels heb ik op andere manieren ingezet op verminderen van ervaren regeldruk. Bijvoorbeeld door zoals toegezegd samen met GGD GHOR en de VNG te bezien waar verbetering mogelijk was in de communicatie over het aanvraagproces om door de gemeente te worden geregistreerd als (agrarische) kinderopvang.³ Inmiddels heb ik van de brancheorganisaties, waaronder de Verenigde Agrarische Kinderopvang, begrepen dat zij het destijds geconstateerde knelpunt op dit moment niet meer zien in de praktijk.

Om de kwaliteit en veiligheid te waarborgen zijn regels nodig. Zeker voor een kwetsbare doelgroep, zoals de kinderen in de kinderopvang. Het is echter ook onontkoombaar dat regels leiden tot regeldruk en de ruimte voor kinderopvangorganisaties beperken. Tegelijk zet ik mij in om de toegankelijkheid van de kinderopvang zoveel mogelijk te bevorderen. Met behoud van kwaliteit en veiligheid, zoals eveneens is uitgesproken door uw Kamer.⁴ Dat is voor mijn ministerie eveneens in de toekomst het kader voor aanpassingen van kwaliteitseisen. Daarmee geef ik uitvoering aan de aankondiging van toenmalig Minister van Gennip om te komen tot een kader voor toekomstige aanpassingen van de regels.⁵

1.2 Aanpak vermindering regeldruk

Mijn ministerie is in gesprek gegaan met sector- en toezichtpartijen, zoals verzocht in de motie Welzijn c.s.⁶ Alle betrokken partijen steunen het uitgangspunt dat vermindering van regeldruk samen moet gaan met behoud van kwaliteit en veiligheid. Ook bleek uit de gesprekken dat de huidige regels daarvoor grotendeels noodzakelijk zijn.

³ Hiermee heb ik uitvoering gegeven aan de toezegging door de Minister van SZW in Kamerstukken II 2023/24, 30 252, nr. 154.

⁴ Kamerstukken II 2021/22, 31 322, nr. 455.

⁵ Kamerstukken II 2022/23, 31 322, nr. 508.

⁶ Kamerstukken II 2024/25, 36 513, nr. 17.

Op de uitnodiging van mijn ministerie hebben enkele sectorpartijen een (beperkt) aantal concrete suggesties gedaan om regeldruk te verminderen. Deze suggesties hebben we besproken met alle sector- en toezichtpartijen. Veel voorstellen dragen bij nadere bestudering niet bij aan het verminderen van de regeldruk en/of hebben naar verwachting negatieve effecten op de kwaliteit en veiligheid. Op enkele onderwerpen zie ik naar aanleiding van de gesprekken wél concrete mogelijkheden om regeldruk te verminderen. Deze concrete maatregelen beschrijf ik in paragraaf 1.3.

Er zijn daarnaast andere praktijksignalen over regeldruk betrokken in de aanpak. Zoals de monitor implementatie kwaliteitseisen kinderopvang. Dit jaar voerde Berenschot een tweede meting van dit onderzoek uit. Met deze brief bied ik uw Kamer het rapport aan. De monitor richt zich op praktijkervaringen met de kwaliteitseisen, in het bijzonder de uitvoering van kwaliteitseisen die sinds 2022 zijn aangepast of ingevoerd. De onderzoekers keken ook uitgebreid naar de *niet*-gewijzigde kwaliteitseisen. De uitkomsten van deze monitor heb ik betrokken bij de afwegingen. Ik ben de vele ouders, pedagogisch professionals, beroepskrachten in opleiding, locatiemanagers, toezichthouders en gemeente-ambtenaren die hebben meegewerkt aan de monitor zeer dankbaar. Aan het slot van deze brief ga ik in op afronding van deze monitor.

1.3 Concrete maatregelen om regeldruk tegen te gaan

Uit de gesprekken met sector- en toezichtpartijen blijkt dat het ervaren van regeldruk verschillende oorzaken kan hebben. Zo hebben ervaringen van regeldruk strikt genomen niet altijd betrekking op de regelgeving zelf. In veel gevallen gaat het over onduidelijkheid over de juiste uitleg van regels of zijn er verschillende ideeën over wat de regel beoogt. In samenhang daarmee draagt de strikte toepassing van sommige regels in toezicht en handhaving ook bij aan ervaren regeldruk. Ten slotte kan regeldruk zelfs ontstaan door een onterecht beeld over een regel die in feite niet bestaat (dit noem ik spookregelgeving). Wanneer wel de regel zelf ter discussie staat, is dat met uiteenlopende kritiekpunten. Soms gaat het om de administratieve lasten, soms pakt de regel in specifieke situaties uit op een ongewenste en soms onbedoelde manier.

Mijn aanpak voor het verminderen van regeldruk kent op basis hiervan drie actielijnen:

1. Schrappen of aanpassen regels
2. Tegengaan spookregelgeving
3. Bevorderen breed gedragen uitleg en toepassing van regels

Daarnaast zet ik bij de doorontwikkeling van het toezicht in op ruimte om in specifieke situaties af te kunnen wijken van de regels. Zie hiervoor paragraaf 2.4.

1.3.1 Schrappen of aanpassen regels (actielijn 1)

Op vijf concrete onderwerpen zet ik in op een aanpassing van de regelgeving. Aanpassing van deze regels lijkt kansrijk om regeldruk te verminderen. Bovendien lijkt een aanpassing mogelijk zonder negatieve effecten voor de kwaliteit en veiligheid.

Het betreft de volgende onderwerpen:

1. **Basisgroepen in de bso.** Op de bso worden kinderen opgevangen in een basisgroep. In de praktijk leven veel vragen over deze verplichting. Bijvoorbeeld of de regels nog aansluiten bij de behoefte van kinderen. En of opvang in een basisgroep noodzakelijk is voor de stabiliteit en daarmee bijdraagt aan de kwaliteit. Ik ga een wijziging voorbereiden

om de regel te schrappen dat een kind in een basisgroep opgevangen moet worden. Als onderdeel van dit traject bekijk ik op welke andere manier het oorspronkelijke doel van deze regel bereikt kan worden met behoud van kwaliteit. Daarvoor laat ik onderzoek uitvoeren naar stabiliteit in de kinderopvang.

2. **Verruimde inzet beroepskrachten in opleiding.** Sinds 2022 mogen kinderopvangorganisaties meer beroepskrachten in opleiding inzetten als beroepskracht op de groep. Dit is verhoogd naar 50% van de formatie op een kindercentrum (eerst was dit 33%). Deze verruiming was tijdelijk en loopt (na twee verlengingen) vooralsnog tot 1 juli 2026. Ik ben voornemens om de verruiming per 1 juli 2026 definitief in te voeren. Er is immers nog steeds sprake van een personeelstekort in de kinderopvang, wat de aanleiding vormde voor de verruiming. De verwachting is dat de personeelstekorten voorlopig zullen aanhouden. Verruimde inzet geeft houders flexibiliteit tijdens pauzes of bij ziekte van personeel en zij hoeven daardoor minder vaak groepen te sluiten. Ook lijkt de impact op de werkdruk en kwaliteit beperkt. Goede begeleiding van de beroepskracht in opleiding is daarvoor echter cruciaal. Ik roep houders op om daar voldoende aandacht voor te hebben en om zorgvuldige afwegingen te maken over de inzet van beroepskrachten in opleiding. Tijdens de uitwerking van de regeling, ga ik nog in gesprek met sectorpartijen hoe we de zorgen rondom de inzet van beroepskrachten in opleiding beter kunnen ondervangen. Ik vind het namelijk belangrijk om gezamenlijk vast te stellen hoe we nog beter waarborgen dat we overbelasting bij beroepskrachten in opleiding en pedagogisch professionals voorkomen. Daarenboven blijf ik de ervaringen volgen.
3. **Pedagogisch beleidsmedewerker.** De waarde van de pedagogisch beleidsmedewerker/coach in de kinderopvang is onomstreden en draagt bij aan de kwaliteit.⁷ De formulering van de regel en het toezicht daarop, draagt volgens velen echter niet bij aan de effectiviteit. En zorgt voor onnodige regeldruk. De nadruk ligt meer op de administratieve eisen, dan op het bijdragen aan effectieve coaching voor pedagogisch professionals. Ik bekijk samen met de sector- en toezichtpartijen op welke manier ik deze regel kan verbeteren en wat geschrapt kan worden.
4. **Kinderen opvangen in een tweede stamgroep.** Een kinderdagverblijf vangt kinderen op in een vaste stamgroep. Een tweede stamgroep is in sommige situaties mogelijk als dit overeengekomen is tussen ouder en houder. Er bestaat onduidelijkheid bij kinderopvangorganisaties en toezichthouders over de interpretatie van deze regel. Bijvoorbeeld over wanneer een kind in een tweede stamgroep mag worden opgevangen. De onduidelijkheid leidt tot onnodige regeldruk. Ik bekijk hoe ik de onduidelijkheid over deze regel kan wegnemen. Op korte termijn kan het verduidelijken wellicht via heldere communicatie over de beoogde interpretatie en toepassing. Ook de uitkomsten van het genoemde onderzoek naar stabiliteit betrek ik bij een mogelijke aanpassing van deze regelgeving.
5. **Mentorschap.** Ieder kind op de kinderopvang heeft een mentor. De mentor volgt de ontwikkeling van het kind en bespreekt dit waar nodig met ouders. Kinderopvangorganisaties zijn daarom verplicht ouders te informeren wie de mentor van hun kind is. Daarnaast moeten kinderopvangorganisaties het kind hierover informeren. Voor kinderen op de bso vind ik dat belangrijk, maar op de dagopvang is dit bij jonge kinderen niet logisch en werkbaar. Kleine kinderen kunnen weinig met deze informatie. Voor hen is het belangrijk dat er een vertrouwde beroepskracht op de groep aanwezig is, niet wie de mentor is. Daarom

⁷ Kamerstukken II 2022/23, 31 322, nr. 466.

ben ik van mening dat deze regel geschrapt kan worden voor de dagopvang en zal ik dat in gang zetten.

De komende periode werk ik uit of en hoe een aanpassing van bovengenoemde regels vorm kan krijgen. Dat doe ik in nauwe samenspraak met de sector- en toezichtpartijen in de kinderopvang. Dit draagt mede bij aan het verminderen van verschillen in het toezicht.⁸ Ik informeer uw Kamer medio 2026 over de stand van zaken en planning.

De bovenstaande maatregelen neem ik aanvullend op de regeldrukverminderingen die ik voor de gastouderopvang reeds in gang heb gezet.⁹ De wijzigingen voor de gastouderopvang worden van kracht per 1 januari en deels 1 juli 2026.

Zoals gezegd in paragraaf 1.2 hebben sectorpartijen meer voorstellen gedaan om regelgeving aan te passen. Na nadere bespreking, bleek er geen breed draagvlak en vind ik de voorgestelde aanpassingen onwenselijk. In die gevallen leidt de regel niet tot onnodige regeldruk en/of kan deze niet worden aangepast zonder onwenselijke risico's voor de kwaliteit of veiligheid. De volgende drie suggesties neem ik daarom niet over: het kunnen inzetten van BOL-stagiairs als vaste beroepskracht van een kind, het niet langer bijhouden van welke kinderen en medewerkers aanwezig zijn, en verdere uitbreiding van de 50% inzet van beroepskrachten in opleiding aan de randen van de dag.

Tot slot zijn er drie onderwerpen aangekaart waarbij de regel in algemene zin niet ter discussie staat, maar in zeer specifieke situaties toch onwenselijk kan uitpakken. Hiervoor verken ik of ik het knelpunt kan wegnemen door meer ruimte te bieden voor afwijking van de regel in specifieke situaties. Het eerste onderwerp is de verplichting om een oudercommissie in te stellen, wanneer de kinderopvangorganisatie geen ouders bereid vindt om hieraan deel te nemen. Het tweede onderwerp is dat de vereisten aan de binnenspeelruimte niet werkbaar en logisch zijn voor specifieke bso-concepten zoals de buiten-bso.¹⁰

Het derde onderwerp is de verplichting dat op ieder kindercentrum een EHBO'er aanwezig is, ook wanneer een kleine dagopvang en kleine bso van dezelfde houder in hetzelfde (of een aangrenzend) pand zitten (dit zijn formeel twee kindercentra). De verkenning om in dergelijke specifieke situaties meer ruimte te bieden aan houders om af te wijken van de regel licht ik toe in paragraaf 2.4.

1.3.2 Tegengaan spookregelgeving (actielijn 2)

In de inventarisatie zijn daarnaast regels aangekaart die worden ervaren als regeldruk, die bij nadere bestudering niet (of niet op de veronderstelde manier) blijken te bestaan. Dit fenomeen van «spookregelgeving» doet zich ook regelmatig voor bij werkbezoeken, andere gesprekken en in mediaberichtgeving. Ik vind het belangrijk om deze te benoemen om hiermee duidelijkheid te geven.

Ik noem enkele voorbeelden:

1. Eén van de sectorpartijen deed de suggestie om de verplichte oudervragenlijsten te vervangen door korte digitale vragenlijsten. Dat vind ik een sympathiek voorstel, maar de regelgeving voor kindercentra kent geen verplichting over oudervragenlijsten.
2. In mediaberichtgeving is soms gesteld dat het vierogenprincipe in de kinderopvang betekent dat er altijd twee pedagogisch professionals op

⁸ Kamerstukken II 2024/25, 31 322, nr. 549.

⁹ Kamerstukken II 2024/25, 31 322, nr. 554.

¹⁰ Of vergelijkbare concepten, zoals een sport-bso of natuur-bso.

de groep aanwezig moeten zijn. De werkelijke regel luidt dat een volwassene altijd gezien of gehoord moet kunnen worden door een andere volwassene. Dit kan een kinderdagverblijf op allerlei manieren invullen (denk aan camera's of doorkijkjes vanaf de gang).

3. Bij een recent werkbezoek kregen mijn ambtenaren het signaal dat voor speeltoestellen in de kinderopvang strengere regels gelden dan in het onderwijs. Dit is niet het geval. De eisen aan speeltoestellen verschillen logischerwijs per leeftijd, maar zijn onderworpen aan dezelfde regels in het onderwijs als in de kinderopvang.

Spookregelgeving vind ik schadelijk voor de kinderopvang. Dergelijke verhalen dragen bij aan een onterecht beeld dat er sprake is van allerlei onnodige regels in de kinderopvang. Dit beeld kan ervoor zorgen dat de kinderopvang minder aantrekkelijk lijkt om in te starten als ondernemer of pedagogisch professional. Ik roep ook sectorpartijen op om de kinderopvang te ondersteunen bij het begrijpen en toepassen van regelgeving. Door hierin als ministerie en sectorpartijen gezamenlijk op te trekken, dragen we bij aan het verminderen van (ervaren) regeldruk in de kinderopvang.

1.3.3 Bevorderen breed gedragen uitleg en toepassing van regels (actielijn 3)

Veel regeldruk die in de kinderopvang wordt ervaren komt niet voort uit de regelgeving, maar uit hoe het toezicht door de GGD wordt ervaren. Dit geldt voor een deel van de knelpunten die sectorpartijen hebben ingebracht.

Soms ervaren kinderopvangorganisaties dat verschillende GGD'en een andere uitleg of toepassing van de regelgeving hanteren (bijvoorbeeld bij het pedagogisch beleidsplan). In andere gevallen vinden kinderopvangorganisaties dat de toezichthouder zich te veel richt op naleving van de letter van de wet en onvoldoende rekening houdt met het achterliggende doel (bijvoorbeeld bij veiligheids- en gezondheidsbeleid). Eveneens komt het voor dat houders niet duidelijk onderbouwen wat de achterliggende gedachte is bij keuzes die zij maken in de toepassing van regelgeving.

De onderwerpen in deze categorie wil ik voorleggen in het Operationeel Overleg Kinderopvang. Dat is een landelijk periodiek overleg tussen toezichtpartijen en sectorpartijen kinderopvang. Mijn ministerie neemt deel aan deze gesprekken wanneer dat nodig is en houdt de vinger aan de pols of dit de ervaren knelpunten wegneemt. Op een aantal onderwerpen loopt dit gesprek al.

2. Doorontwikkeling toezicht en handhaving

Regels zijn niet het enige instrument om de kwaliteit en veiligheid van de kinderopvang te bewaken. Het toezicht daarop is net zo belangrijk. Daarom wil ik zoals eerder aangekondigd inzetten op de doorontwikkeling van het toezicht.¹¹ De doorontwikkeling bestaat uit verschillende trajecten en hangen met elkaar samen. De inzet op stimulerend toezicht is daarbij leidend. Ik geef hieronder aan hoe de andere trajecten ondersteunend hieraan zijn.

In paragraaf 2.1 beschrijf ik eerst de stand van zaken op het gebied van toezicht en handhaving. Paragraaf 2.2 gaat over de reflectieve functie. Paragraaf 2.3 beschrijft de ontwikkeling naar meer stimulerend toezicht.

¹¹ Kamerstukken II 2024/25, 31 322, nr. 549.

Paragraaf 2.4 over ruimte om af te wijken van regels. En paragraaf 2.5 over houdertoezicht. In paragraaf 2.6 ga ik in op het vervolg.

2.1 Stand van zaken toezicht en handhaving

Toezicht en handhaving in de kinderopvang zijn decentraal georganiseerd. Gemeenten zijn opdrachtgever van GGD'en, die het toezicht uitvoeren. De GGD'en houden eveneens toezicht op de basisvoorwaarden voor de kwaliteit van de voorschoolse educatie. Op basis van hun bevindingen geven GGD'en indien nodig een handhavingsadvies aan gemeenten. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de handhaving. De IvhO houdt interbestuurlijk toezicht op hoe de gemeenten invulling geven aan hun toezicht- en handhavingstaak.

De IvhO doet hiernaar jaarlijks onderzoek. Hierbij bied ik u het rapport van de IvhO met bevindingen over 2024 en 2025 aan. Het rapport gaat over de gemeentelijke taken kinderopvang, het onderwijsachterstandenbeleid en onderwijs aan nieuwkomers. De bevindingen op het terrein van de kinderopvang zijn:

- De IvhO constateert dat het percentage locaties waar GGD'en overtredingen constateren, stabiel is. Als er overtredingen zijn, worden deze vaak met een herstelaanbod op korte termijn opgelost.
- Na een handhavingsmaatregel is in verreweg de meeste gevallen sprake van herstel. Slechts 16% van de tekortkomingen was bij het eerstvolgend onderzoek (nog) niet hersteld. De IvhO benadrukt het belang van herhalend handhaven.
- De wijzigingen in kwaliteitseisen in 2023 en 2024 (zie paragraaf 1.1) hebben geleid tot een stijging van tekortkomingen op die eisen. Op basis van eerdere ervaringen is de verwachting dat dit een tijdelijke stijging is. Houders implementeren wijzigingen in kwaliteitseisen niet altijd meteen juist. Veel van deze tekortkomingen zijn snel hersteld.

Over het geheel genomen constateer ik met de IvhO dat gemeenten hun taken naar behoren uitvoeren. Dit rapport en eerdere onderzoeken¹² laten zien dat het stelsel van toezicht en handhaving voldoende functioneert en op onderdelen effectief is. Ik zie wel ruimte voor verbetering en doorontwikkeling. Hiervoor heb ik vorig jaar een aantal acties aangekondigd¹³:

- ontwikkeling reflectieve functie van toezicht en handhaving;
- ontwikkeling van waarborgend toezicht naar stimulerend toezicht;
- verkenning van mogelijkheden om ruimte te bieden om af te wijken van de regels («comply or explain»); en
- verkenning van toezicht op houderniveau (naast locatieniveau).

2.2 Stand van zaken reflectieve functie

Ik heb ingezet op de ontwikkeling van de reflectieve functie van toezicht en handhaving. Dit met als doel het ontsluiten van de informatie vanuit toezicht en handhaving op landelijk niveau die toezichthouders, beleidsmakers en de sector zelf kunnen benutten.

De VNG en GGD GHOR Nederland hebben hiervoor in 2024 en 2025 stappen gezet. Er is een eerste pilot uitgevoerd waarin waardevolle lessen zijn opgedaan. Zo bieden de huidige inspectierapporten veelal onvoldoende informatie voor bredere reflectie op risico's en signalen uit de praktijk. Daarnaast dienen voor een goede invulling van de reflectieve functie landelijke data over toezicht en handhaving breder beschikbaar te

¹² De inrichting van het toezicht in de kinderopvang; Kamerstukken II 2024/25, 31 322, nr. 539 en AEF, Variatie in verschillen; Kamerstukken II 2024/25, 31 322, nr. 542.

¹³ Kamerstukken II 2024/25, 31 322, nr. 549.

zijn. Ik waardeer de opgedane ervaringen en ondersteun de inzichten. De komende jaren gaan de VNG en GGD GHOR Nederland door met de ontwikkeling van de reflectieve functie van toezicht totdat het is ingebed als standaard onderdeel van toezicht.

2.3 Ontwikkeling naar stimulerend toezicht

Toezicht dient zich niet te beperken tot controle op de naleving van de regels maar ook gericht te zijn op het stimuleren van kwaliteitsverbetering. De toezichthouder stimuleert dat de houder bijvoorbeeld een goede kwaliteitscyclus heeft. De inzet is gericht op preventie, duurzaam herstel, verbetering van het kwaliteitsbeleid, continu leren en de intrinsieke motivatie tot kwaliteitsverbetering. Het goede gesprek tussen houder en toezichthouder staat daarbij centraal.

Toezichthouders kunnen nu al stimulerend toezicht houden. Veel GGD'en hebben deze beweging al ingezet. Toezichthouders voeren bijvoorbeeld gesprekken met houders over hoe zij hun kwaliteitsbeleid inrichten en kunnen verbeteren. Dit vind ik een goede ontwikkeling. In 2026 wordt bepaald welke verdere maatregelen nodig zijn om alle toezichthouders en gemeenten te ondersteunen en toe te rusten om goed uitvoering te geven aan stimulerend toezicht. Een voorbeeld hiervan is aanpassing van het opleidingsaanbod. Verder bekijk ik in 2026 in hoeverre een aanpassing van wet- of regelgeving nodig is.

2.4 Uitkomst verkenning ruimte om af te kunnen wijken van de regels

Zoals genoemd wordt een deel van de regeldruk niet veroorzaakt door regelgeving, maar door hoe het toezicht wordt ervaren. Houders ervaren de beoordeling van sommige kwaliteitseisen door de toezichthouder als (te) strikt. Tegelijkertijd ervaren toezichthouders door de regelgeving beperkte ruimte in het omgaan met overtredingen. Dit beperkt hen in de uitvoering van stimulerend toezicht.

Dit jaar is verkend in welke situaties er bij houders, toezichthouders en gemeenten behoefte is om af te kunnen wijken van de regels zonder dat dit leidt tot kwaliteitsverlies (comply or explain). Er zijn bijeenkomsten met sector- en toezichtpartijen, individuele houders, toezichthouders en gemeenten georganiseerd om voorbeeldsituaties uit de praktijk te verzamelen. Het gaat hierbij om:

- **structurele situaties** waarbij houders vaak om fysieke redenen afwijken van de kwaliteitseisen. Een voorbeeld is de natuur-bso die afwijkt van de eisen voor binnenruimte;
- **incidentele situaties** die ad hoc ontstaan door onvoorziene omstandigheden. De voorbeelden hierbij zijn zeer divers.

Daarnaast zijn situaties genoemd die betrekking hebben op bijvoorbeeld gecombineerde peuter-kleutergroepen of de eisen voor voorschoolse educatie waarvoor de Staatssecretaris Funderend Onderwijs en Emancipatie en ik al andere (wetgevings)trajecten in gang hebben gezet.¹⁴

2.4.1 Ontheffingsbevoegdheid gemeenten

Voor de structurele situaties wil ik de mogelijkheid uitwerken om een ontheffingsbevoegdheid voor gemeenten mogelijk te maken. Gemeenten kunnen dan een (tijdelijke) ontheffing verlenen aan de houder als deze goed onderbouwt waarom hij wil afwijken van kwaliteitseisen. Daarbij zal

¹⁴ Kamerstukken II 2022/23, 31 322, nr. 489 en Kamerstukken II 2024/2025, 31 322, nr. 548.

als randvoorwaarde moeten gelden dat de veiligheid en kwaliteit gewaarborgd blijft.

Een ontheffingsbevoegdheid voor gemeenten biedt ruimte voor houders voor innovatie; het maakt het mogelijk om kinderopvang op onderdelen anders aan te bieden. Dat draagt bij aan verrijking van het aanbod. Gemeenten zouden met deze maatregel situaties die nu worden gedoogd, kunnen legaliseren. Dat bevordert transparantie en ontstaat er overzicht.

Daarbij sluit een ontheffingsbevoegdheid aan bij bestaande bevoegdheid van gemeenten om aanvragen voor exploitatie van een kinderopvangvoorziening te beoordelen. Het uitbreiden van de bevoegdheden van gemeenten en mogelijk ook de taken van de GGD'en brengt hogere uitvoeringskosten met zich mee. Bovendien bestaat er een risico dat gemeenten hier verschillend mee omgaan. Deze punten en de mogelijke oplossingen werkt mijn ministerie samen met de toezichtpartijen in 2026 nader uit. Over deze punten, waaronder dekking voor meerkosten tijdens de voorjaarsbesluitvorming, moet eerst duidelijkheid zijn voor ik kan beslissen. Deze bevoegdheid vergt wetswijziging.

2.4.2 Aanpassen noteren overtredingen door toezichthouder

Een deel van de ervaren regeldruk komt voort uit de verplichting om elke overtreding in het rapport op te nemen, bij een enkele incidentele overtreding die niet van invloed is op de kwaliteit. Om meer ruimte te kunnen bieden in deze situaties overweeg ik om de verplichting van de toezichthouder om alle overtredingen te noteren (art. 1.63, tweede lid Wko) aan te passen. De toezichthouder kan dan afwegen om al dan niet een overtreding te noteren, hierbij rekening houdend met redelijkheid en proportionaliteit. Dit biedt ook ruimte voor stimulerend toezicht

Dit vraagt wel andere competenties van toezichthouders, bijvoorbeeld op het gebied van oordeelsvorming. Zij dienen hiervoor scholing te volgen. Dit brengt mogelijk incidentele kosten met zich mee.

2.5 Uitkomst verkenning houdertoezicht

Samen met sector- en toezichtpartijen is verkend wat de meerwaarde is van toezicht op het niveau van de houder (hierna: houdertoezicht) naast het toezicht op niveau van de locatie. Dit idee is niet nieuw. Nu al voeren veruit de meeste GGD'en al dan niet samen met gemeenten, gesprekken met houders in hun regio. Dit gebeurt echter nog niet met alle houders en niet op structurele basis.

Uit de verkenning komt naar voren dat houdertoezicht voordelen biedt. Het voorkomt dubbele beoordeling: hetzelfde beleidsplan dat voor alle locaties van een houder geldt, hoeft nog maar één keer beoordeeld te worden. Dit zorgt voor vermindering van ervaren regeldruk bij locaties. Daarbij biedt het beter zicht op (beleid over) kwaliteit en veiligheid van organisaties en kunnen overtredingen worden voorkomen.

Ook sluit houdertoezicht goed aan bij mijn doel om meer stimulerend toezicht mogelijk te maken. Het gesprek tussen houder en toezichthouder kan gebruikt worden voor verdere kwaliteitsverbetering.

Ik wil hierbij wel oog houden voor de kleinere houders. Voor hen zit de meerwaarde in bijvoorbeeld informatie over nieuwe wetgeving. Daarbij ben ik voornemens voor deze kleinere houders de eventuele lasten zoveel mogelijk te voorkomen, bijvoorbeeld door de mogelijkheid deze niet jaarlijks te bezoeken. Tot slot, houdertoezicht brengt kosten met zich mee.

Deze dienen in kaart gebracht te worden en hier dient dekking voor te worden gevonden voordat hierover kan worden besloten.

2.6 Vervolg op verkenningen

De sector- en toezichtspartijen die betrokken waren bij de verkenningen steunen bovenstaande uitkomsten. Ook ik sta er positief tegenover en wil de voorstellen in 2026 verder uitwerken. Ik merk hierbij op dat ik nog niet kan besluiten over daadwerkelijke invoering van de maatregelen. Daarvoor is meer inzicht nodig in de juridische en financiële consequenties. Vanwege de budgettaire effecten vergt dit budgettaire dekking en een integrale weging tijdens de voorjaarsbesluitvorming.

Vooruitlopend hierop moedig ik GGD'en aan waar mogelijk afspraken te maken met gemeenten over stimulerend toezicht en om meer houdergesprekken te voeren. GGD GHOR Nederland stelt in 2026 een handreiking op.

3. Tot slot

In deze brief kondig ik concrete acties aan om regeldruk te verminderen en om toezicht en handhaving te verbeteren. Ik informeer uw Kamer in de loop van 2026 over de voortgang van deze maatregelen.

In deze brief heb ik verwezen naar de monitor van kwaliteitseisen die de afgelopen twee jaar is uitgevoerd. Deze monitor heeft veel informatie geleverd die ik verder kan benutten in het beleid voor kwaliteit en veiligheid en eventueel beperken van de regeldruk. Voor de meeste maatregelen laat het rapport van deze tweede meting een stabiel beeld zien ten opzichte van de eerste meting in 2024. Om die reden is voor een derde meting op korte termijn geen aanleiding. In de kwaliteitseisen voor *gastouderopvang* vinden in 2026 meerdere veranderingen plaats; daarvoor start in het voorjaar van 2026 een nieuwe monitor.

Ik blijf met de sector- en toezichtspartijen in gesprek over mogelijkheden om regeldruk te verminderen, met behoud van kwaliteit en veiligheid voor de kinderen.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
J.N.J. Nobel