
Rapport onafhankelijke Commissie Onderzoek Zedenzaak Amsterdam

Amsterdam, april 2011

**Rapport onafhankelijke Commissie Onderzoek Zedenzaak
Amsterdam**

Inhoud

Voorwoord	7	
Een commissie met een bewogen aanleiding	9	
Leeswijzer	17	
Opzet van het onderzoek	19	
Instelling van de commissie en reikwijdte onderzoek	19	
Onderzoeksmodel en -aanpak	20	
Seksueel misbruik van kleine kinderen	22	
<hr/>		
Deel I	Algemene beschrijving	
1	Schets kinderdagverblijven in Nederland	29
1.1	Kinderopvang gepositioneerd als markt van vraag en aanbod	29
1.2	Wachlijstproblematiek blijft ondanks sterk groeiend aanbod	32
1.3	Medewerkers veelal mbo-opgeleid	35
1.4	Rendement kinderopvang in 2009 2,3%	36
1.5	BV meest voorkomende rechtsvorm grote organisaties	37
1.6	Brancheorganisaties vragers en aanbieders behartigen belangen	38
2	Schets toezicht en handhaving	39
2.1	Toetsingskader gebaseerd op convenant vragers en aanbieders	41
2.2	Registratie en handhaving zijn gemeentelijke taken	42
2.3	Budget voor toezicht en handhaving € 11,9 miljoen	44
2.4	Tweedelijnstoezicht constateert tekortkomingen gemeentelijke taken	45
3	Schets klachten, meldingen en aangiftes	49
3.1	Klachtenprocedures ouders en oudercommissie wettelijk geregeld	49
3.2	Meldingen vermoeden van misbruik bij hulpverleningsinstanties geregeld via protocollen	53
3.3	Specifieke aanwijzingen geformuleerd voor de afdoening van meldingen en aangiftes bij politie	55
4	Kwaliteitseisen in wet- en regelgeving	57
4.1	Kwaliteitseisen Wet kinderopvang globaal van aard	57
4.2	Beleidsregels kwaliteit kinderopvang gebaseerd op convenant vragers en aanbieders	59
4.3	Verklaring Omtrent het Gedrag ziet niet op veroordelingen in het buitenland	61
4.4	Niet-verplichte kwaliteitseisen vullen Beleidsregels aan	63
4.5	Algemene beelden over de kwaliteit van kinderdagverblijven	64
4.6	Marktwerking bedoeld als impuls voor kwantiteit en kwaliteit kinderopvang	67
<hr/>		
Deel II	Onderzoeksbevindingen	
5	Drie kinderdagverblijven met zedenzaak in verband gebracht	71
5.1	Algemene beschrijving kinderdagverblijven	71
5.2	Voorbeeldrol management onvoldoende ontwikkeld	74
5.3	Beroepskracht-kindratio zwakke plek in kinderdagverblijven	75
5.4	Voorwaarden voor pedagogische kwaliteit onvoldoende vervuld	78
5.5	Werving en selectie medewerkers verder te professionaliseren	79
5.6	Richtlijnen en protocollen houden organisatie op orde	79
5.7	Cultuur van openheid en aanspreekgedrag niet altijd aanwezig	81
5.8	Bouwkundige transparantie niet optimaal	82
5.9	Invloed oudercommissies lijkt beperkt, eigen toezichthouders niet altijd aanwezig	82
5.10	Ouders ervaren seksueel misbruik niet als reële mogelijkheid	83
6	Onderzoeksbevindingen bestuurlijk toezicht en handhaving Amsterdam	85
6.1	Inrichting toezicht en handhaving Amsterdam	85
6.2	Beleid toezicht en handhaving te weinig ontwikkeld	92
6.3	Samenspel toezicht en handhaving niet sterk	96
6.4	Uitvoering toezicht leidt tot beperkt beeld van kwaliteit in de praktijk, uitvoering handhaving moet versneld verbeterd	97
7	Onderzoeksbevindingen klachten, meldingen en aangiftes	103
7.1	Klachtenprocedures aanwezig, maar transparantie klachtenafhandeling onvoldoende	103
7.2	Vertrouwenspersoon bij kinderdagverblijven wenselijk	105

7.3	Samenwerking bij preventie en vroegsignalering misbruik moet versnippering tegengaan	106
7.4	Registratiesysteem meldingen kan hulpverlening verbeteren	111
7.5	Meldingen en aangiftes bij de politie en het OM	112
8	De afdoening van de meldingen 2006 en 2008	117
8.1	Melding 2006	118
8.2	Melding 2008	118
8.3	Melding Meld Misdaad Anoniem	122
8.4	Conclusie met betrekking tot de afhandeling van de melding 2006 door het Bureau Zedenpolitie	122
8.5	Conclusie met betrekking tot de doorverwijzing van de melding 2008 door het wijkteam	123
8.6	Conclusie met betrekking tot het onderzoek naar de melding 2008 door het Bureau Zedenpolitie	123
8.7	Conclusie met betrekking tot de melding aan Meld Misdaad Anoniem	124
8.8	Conclusie met betrekking tot de samenwerking van de betrokken instanties	124
8.9	Conclusie met betrekking tot de rol van het management van 't Hofnarretje met betrekking tot de melding 2008	125
9	Onderzoeksbevindingen landelijke kwaliteitseisen	127
9.1	Beroepskracht-kindratio onvoldoende borg voor veiligheid kinderen	127
9.2	Register met mogelijke plegers van misbruik ontbreekt	127
9.3	Positionering kinderdagverblijven geen stimulans voor kwaliteit	128

Deel III Internetoppascentrales

10	Internetoppascentrales	131
10.1	Dienstverlening beperkt tot prikboardfunctie	131
10.2	Weinig kaders aanwezig	132
10.3	Inzet oppas via internetoppascentrale zonder extra maatregelen riskant	132

Deel IV Conclusies en aanbevelingen

11	Hoofdconclusies	135
11.1	Hoe heeft het vermoedelijke misbruik kunnen plaatsvinden?	135
11.2	Het vierogenprincipe is een essentiële drempel tegen seksueel misbruik van kinderen	136
11.3	Meer aandacht voor herkenning risicosignalen nodig	137
11.4	Opleidingsniveau medewerkers kinderdagverblijven kan kwaliteitsimpuls gebruiken	138
11.5	Aanscherpen procedure werving en selectie kan risico's tegengaan	139
11.6	Impact bestuurlijk toezicht en handhaving moet worden vergroot	139
11.7	Kinderdagverblijven: van opvang naar ontplooiing	140
12	Aanbevelingen	143
12.1	Aanbevelingen voor ouders	143
12.2	Aanscherping van de beroepskracht-kindratio	143
12.3	Aanbevelingen voor de sector	144
12.4	Aanbevelingen voor bestuurlijk toezicht en handhaving	148
12.5	Aanbevelingen met betrekking tot klachten, meldingen en aangiftes	149
12.6	Aanbevelingen regelgeving en positionering kinderdagverblijven	151
12.7	Bredere toepasbaarheid van de aanbevelingen	152
12.8	Slot	152

Bijlagen

A	Geraadpleegde bronnen	155
B	Beschrijving kinderdagverblijven	163
C	Toezicht en handhavingprocedures Amsterdam	195
D	Het mbo en de opleiding pedagogisch medewerker	215
E	Opdracht aan de commissie	217
F	Begripsomschrijvingen	221

Voorwoord

De veiligheid van kleine kinderen is een kostbaar goed dat alle aandacht verdient. De Amsterdamse zedenzaak leert ons dat het kennelijk mogelijk is dat die veiligheid ernstig in het gedrang komt. De gebeurtenissen hebben Nederland verbijsterd. Er zouden minstens tachtig kinderen in de leeftijd van nul tot vier jaar betrokken zijn geweest. Er zou sprake zijn van ernstig misbruik over een langere periode en dat bij kinderen in een kwetsbare leeftijd. 't Hofnarretje kwam regelmatig in het nieuws.

De onafhankelijke commissie 'Commissie Onderzoek Zedenzaak Amsterdam' heeft in de eerste drie maanden van 2011 in opdracht van de Burgemeester van Amsterdam onderzocht welke lessen Nederland – in het bijzonder in de kinderopvang – uit de Zedenzaak kan leren. De vraag aan de commissie was: hoe heeft het kunnen gebeuren en wat kunnen we daarvan leren?

Pedofilie (en pedoseksualiteit) is een onderwerp dat de afgelopen jaren door meerdere incidenten veel in het nieuws is geweest. Dat is schokkend en pijnlijk vooral voor de direct betrokkenen. Het brengt echter wel de problematiek op ons netvlies. Pedofilie bestaat en helaas komt daarmee seksueel misbruik van kinderen ook voor. Dat kindermisbruik helemaal uitgebannen kan worden, moet een illusie worden geacht. Maar we kunnen met elkaar de drempels tegen misbruik wel zo hoog mogelijk maken. Drempels die kunnen helpen bij het voorkomen en bij het vroegtijdig onderkennen en tegengaan van misbruik. Over die drempels gaat dit rapport dat de commissie op basis van haar onderzoek uitbrengt. Een onderzoek dat de situatie bij de betrokken kinderdagverblijven in Amsterdam als startpunt had.

Het rapport beschrijft verbetermogelijkheden voor de veiligheid van kinderen in de kinderdagverblijven. Het onderzoek heeft een maatschappelijke invalshoek, geen strafrechtelijke. De commissie spreekt in dat verband haar waardering uit voor al die duizenden medewerkers in de explosief gegroeide sector van de kinderdagverblijven die dagelijks met toewijding hun werk doen.

Vrijwel al onze aanbevelingen reiken verder dan de direct bij de Zedenzaak betrokkenen en kunnen bijdragen aan de verdere kwaliteitsontwikkeling in de kinderopvang. Van een 'faciliteit voor ouders' naar een plek waar kleine kinderen zich veilig en verantwoord kunnen ontplooiën. De drempels worden dan positieve kwaliteitsimpulsen voor een verdere professionele ontwikkeling van de kinderopvang. Naar de mening van de commissie is dat nodig en mogelijk.

Het onderzoek is in korte tijd uitgevoerd, maar wel met zo veel mogelijk diepgang. De grote medewerking van veel mensen en organisaties leert ons dat de veiligheid van kleine kinderen een thema is dat velen in onze samenleving aan het hart gaat. Wij zijn dank verschuldigd aan al degenen die ons van informatie hebben voorzien, ons hebben gewezen op relevante rapporten of die op welke andere wijze dan ook met ons hebben meegedacht.

De commissie is tot de conclusie gekomen dat de betrokken overheidsinstanties en het management van de betrokken kinderdagverblijven in zowel hun eigen taakuitoefening als de onderlinge samenwerking steken hebben laten vallen. Weliswaar kunnen individuele functionarissen geen concrete verwijten worden gemaakt, maar wel heeft het systeem van kinderopvang onder de maat gepresteerd. Het risico van seksueel kindermisbruik heeft in de dagelijkse uitvoering daardoor minder aandacht gekregen dan noodzakelijk is.

De Amsterdamse zedenzaak is aan het licht gekomen als gevolg van een gerichte internationale opsporingsactie. De fotoherkenning in Nederland was in zekere zin een toevalstreffer. Onze aanbevelingen zijn erop gericht om de ontdekking van seksueel kindermisbruik in de toekomst zo min mogelijk aan het toeval over te laten. Omdat we weten dat er nog meer mensen zullen rondlopen met een seksuele voorkeur voor jonge kinderen, kunnen de drempels niet hoog genoeg zijn om te helpen voorkomen dat die voorkeur in misbruik wordt omgezet.

De commissie hoopt dat de aanbevelingen in dit rapport zullen bijdragen aan een kinderopvang waar ouders hun jonge kinderen veilig weten.

Louise Gunning – Schepers, voorzitter
Evelien van Schaardenburg – Louwe Kooijmans, commissielid

Jan Naeyé, commissielid
Peter van Driel, secretaris

Een commissie met een bewogen aanleiding

- 1 Op 7 december 2010 is in Amsterdam een man gearresteerd die wordt verdacht van seksueel misbruik van zeer jonge kinderen. De verdachte zou dit hebben gedaan in Amsterdamse kinderdagverblijven waar hij als pedagogisch medewerker werkzaam was en bij ouders thuis, waar hij als oppas fungeerde. De contacten met de ouders waar hij oppaste, zou hij hebben gelegd via de kinderdagverblijven en via zogenoemde internetoppascentrales. Later volgden meer arrestaties in deze zaak. Vanaf 7 december 2010 is het strafrechtelijk onderzoek in volle gang. De Amsterdamse Zedenzaak is een feit.
- 2 Ouders willen voor hun kind de beste en meest veilige omgeving om in op te groeien. In onze huidige maatschappij hebben vaders en moeders vaak een baan en doen meer dan vroeger een beroep op derden om voor hun jonge kind te zorgen. Juist in de leeftijd van de kinderopvang, van 0-4 jaar, ontwikkelt het kind zich razendsnel en deze periode, zo leert de ontwikkelingspsychologie ons, is erg bepalend voor de rest van zijn of haar leven. Daarom willen ouders en wij als samenleving dat de kinderopvang kwalitatief goed of zelfs heel goed is. En daarom is iedereen zo geschokt als blijkt dat het vertrouwen in de veiligheid van deze kinderopvang wordt geschonden zoals in de Amsterdamse Zedenzaak.
- 3 De burgemeester van Amsterdam heeft de commissie gevraagd om te onderzoeken hoe het vermoedelijke misbruik in de kinderdagverblijven heeft kunnen plaatsvinden en op grond daarvan te adviseren hoe in de toekomst de veiligheid van kinderen beter kan worden gewaarborgd. De letterlijke opdracht aan de commissie luidt:
‘De opdracht aan de onderzoekscommissie is om alle feiten en omstandigheden te onderzoeken met betrekking tot de vraag hoe het (mogelijke) misbruik van kinderen in de betreffende kinderdagverblijven en via de betreffende internetoppascentrale(s) heeft kunnen plaatsvinden. Het onderzoek zal zich tevens richten op de kinderopvang in het algemeen. Met ‘de betreffende kinderdagverblijven’ wordt bedoeld op in ieder geval ‘t Hofnarretje, De Toverlantaarn en Jenno’s Knuffelparadijs. Het onderzoek dient een antwoord te geven op de vraag: hoe kan het dat de verdachte(n) mogelijk in de gelegenheid zou(den) zijn geweest om het (mogelijke) misbruik te plegen. Het doel van het onderzoek is om vanuit de (op dit moment bekende) gebeurtenissen lessen te trekken om te borgen dat kinderen in een fysiek en emotioneel veilige omgeving kunnen verkeren.’
- 4 Voor de beantwoording van deze vragen heeft de commissie onderzocht wat de concrete situatie was op en rond de betrokken kinderdagverblijven, of er eventuele signalen van vermoedelijk misbruik zijn opgevangen en hoe die zijn onderzocht, hoe het toezicht en de handhaving door de gemeente in deze specifieke situatie is geweest en binnen welke wetten en voorschriften dit zich allemaal afspeelde.
- 5 De commissie heeft geen onderzoek verricht naar het vermoedelijk misbruik door de hoofdverdachte. Dat is immers een zaak van de officier van justitie en de politie en uiteindelijk de rechter.
- 6 Seksueel misbruik van kleine kinderen op een kinderdagverblijf lijkt uiterst zeldzaam, althans als we afgaan op de beschikbare cijfers van aangiften en meldingen. Toch zijn we geconfronteerd met de Amsterdamse Zedenzaak. Het is uitgesloten dat dergelijk seksueel misbruik in de toekomst voor 100 procent kan worden voorkomen, maar het kan wel veel moeilijker worden gemaakt. Wellicht de grootste belemmering om seksueel misbruik te voorkomen, is onze natuurlijke neiging om deze mogelijkheid te ontkennen en als risico te onderschatten. Geen van ons wil geloven dat die mogelijkheid bestaat en daarmee worden signalen die achteraf en in samenhang duidelijk lijken vaak op het moment zelf niet gezien, door ouders, door leidsters, door directies en door hulpverleners. Hoewel er ook in het recente verleden meer voorbeelden in de publiciteit zijn geweest van verdenkingen van misbruik of het bekijken van kinderporno door mensen die met kinderen werken, laten de cijfers zien dat seksueel misbruik van kleine kinderen gelukkig niet vaak voorkomt. Maar dat maakt het extra moeilijk om in dat zeldzame geval dat het zich wel voordoet, de signalen goed te interpreteren. De kwaliteitsmaatregelen die de commissie voorstelt, zullen het gemakkelijker moeten maken om die signalen scherp te krijgen.

- 7 De eerste vraag aan de commissie was hoe het kan dat de verdachte(n) mogelijk in de gelegenheid zou(den) zijn geweest om het (mogelijke) misbruik te plegen. Het misbruik in de Amsterdamse zedenzaak is aan het licht gekomen op basis van de herkenning van een kinderfoto afkomstig uit een gerichte internationale opsporingsactie. De commissie heeft bijzondere aandacht besteed aan de vraag of er ooit signalen zijn geweest waardoor het misbruik eerder aan het licht had kunnen komen. De commissie benadrukt dat zij voor de beantwoording van deze vraag geen eigen onderzoek heeft verricht naar de aard, duur of omvang van het seksueel misbruik. Evenmin heeft de commissie ouders gesproken van kinderen die mogelijk slachtoffer zijn geworden van het misbruik. De commissie heeft wat dat betreft het lopende strafrechtelijk onderzoek op geen enkele manier voor de voeten willen lopen. Dat laatste geldt ook voor het hulpverleningstraject van de GGD ten aanzien van de kinderen en ouders die (mogelijk) bij het misbruik betrokken zijn.
- 8 Directe collega's die met de hoofdverdachte hebben samengewerkt, zijn unaniem van oordeel dat de hoofdverdachte uitstekend met kinderen kon omgaan. Ook veel ouders liepen met hem weg. Niemand van zijn collega's heeft het vermoedelijk misbruik van de hoofdverdachte daadwerkelijk opgemerkt, ook al werd hij wel als oncollegiaal bestempeld. Wel ziet de commissie het als een gemiste kans dat de melding over seksueel grensoverschrijdend gedrag bij de politie van de twee moeders in 2008, de diverse interne meldingen bij de directie van 't Hofnarretje en de melding van een ex-collega in 2009 bij Meld Misdaad Anoniem er niet toe hebben geleid dat er in een eerder stadium dan nu het geval is geweest, voldoende verdenking jegens de hoofdverdachte ontstond om een strafrechtelijk onderzoek te starten. Naar het oordeel van de commissie heeft de directeur-eigenaar van 't Hofnarretje daarbij niet de verantwoordelijkheid genomen om deze incidenten adequaat en in samenhang te onderzoeken en de resultaten daarvan door te geleiden naar politie en GGD op een wijze die van een houder van een kinderdagverblijf had mogen worden verwacht. De politie en de GGD valt op dit punt geen concreet verwijt te maken, ook al is de communicatie tussen de betrokken instanties in de afhandeling van de melding 2008 niet waterdicht geweest, waarbij de wekerende geruststellende mededelingen van de directie van 't Hofnarretje een rol hebben gespeeld. Maar in de reconstructie, met de inzichten van nu, blijken er op verschillende momenten en vanuit verschillende invalshoeken gevoelens van ongerustheid te zijn geweest, zonder deze concreet te kunnen duiden. Ongerstheid van ouders, van verschillende jeugdinstanties en van een enkele medewerker. Ook omdat de signalen niet konden worden omgezet in feiten én omdat signalen en gevoelens verwaterden en niet gebundeld samenkwamen, is het misbruik helaas niet eerder aan het licht gekomen.
- 9 Op deze eerste vraag kan ook een meer algemeen antwoord worden gegeven. We zien een combinatie van factoren. Een niet-optimale screening van personeel, vaak afwijkingen van de beroepskracht-kindratio, veel mogelijkheden om alleen met kinderen te zijn, een cultuur waarin het elkaar aanspreken ontbrak, in bouwkundig opzicht niet transparante locaties, zwaar leunen op stagiaires, kostenbesparingen, beperkte zeggenschap van de oudercommissies. Wat bij dat alles een rol speelt is dat management, medewerkers en ouders het risico van seksueel misbruik niet als reële mogelijkheid ervaren. Bovendien kwam het voor – hoewel onwenselijk geacht in de branche – dat er oppasdiensten aan huis werden geboden bij kinderen die overdag in de groepen zaten. Het toezichtskader van de GGD bood onvoldoende mogelijkheden en de handhaving door de gemeentelijke diensten bij gebleken afwijkingen was door gebrek aan aandacht niet goed genoeg. Een alert management en een verbindende overheid zou de norm moeten zijn.
- 10 In de kinderopvangsector ligt de nadrukkelijke verantwoordelijkheid voor de veiligheid bij houders van kinderdagverblijven, medewerkers en overheidsinstanties. Voor wat betreft oppassituaties – al dan niet via internetoppascentrales – ligt de verantwoordelijkheid voor de veiligheid echter volledig bij de ouders. Er is hier sprake van een niet-gereguleerde sector en een volledig vrije marktwerking. De commissie onthoudt zich daarom dan ook van aanbevelingen over oppassituaties, anders dan een pleidooi voor adequate voorlichting aan ouders.
- 11 De tweede vraag aan de commissie was of er uit de Zedenzaak lessen zijn te trekken. Het antwoord daarop is volmondig ja. Dit geldt niet alleen voor de betrokken kinderdagverblijven en de Amsterdamse instanties, maar ook voor de gehele kinderopvangsector. De kenmerken van de betrokken kinderdagverblijven laten zien waarom het mis kon gaan. En wat mis ging kan ook misgaan in andere kinderdagverblijven in en buiten Amsterdam. Wanneer iedereen echter bewuster zijn of haar verantwoordelijkheid neemt en zich gewoon houdt aan de bedoelingen van de wet, dan kunnen we de risico's van seksueel misbruik in de kinderopvang sterk terugdringen. In een dergelijke cultuuromslag wordt naar onze stellige opvatting met onze veiligheidsgerichte aanbevelingen tevens een algehele kwaliteitsslag in de sector gemaakt. Een systeem dat daadwerkelijk functioneert zoals het in de wet is bedoeld. De in

dit rapport genoemde drempels die allereerst bedoeld zijn om misbruik in de toekomst zoveel mogelijk te voorkomen, worden dan positieve kwaliteitsimpulsen voor een verdere professionalisering van de kinderopvang. Naar de mening van de commissie en veel van onze gesprekspartners is dat zowel mogelijk als noodzakelijk.

Wat is ons opgevallen?

- 12 Uit de analyse van de concrete gebeurtenissen in de betrokken kinderdagverblijven in Amsterdam vallen drie zaken op:
 - Er wordt onvoldoende zorgvuldig gescreend bij nieuwe medewerkers.
 - Er zijn teveel mogelijkheden voor volwassenen om zich met kinderen af te zonderen.
 - Er is onvoldoende structuur en deskundigheid om signalen die duiden op vermoedelijk misbruik om te zetten in actie en maatregelen.
- 13 In het onderzoek vormden deze drie bevindingen het startpunt voor het nader onderzoek. De commissie heeft vervolgens gezien of de aangetroffen situatie in Amsterdam in de kinderopvang nu zodanig uniek is dat deze gebeurtenissen geïsoleerd moeten worden gezien. De commissie vindt van niet. Daarom worden deze drie bevindingen breder uitgewerkt en worden op grond daarvan aanbevelingen gedaan die drempels opwerpen tegen eventueel seksueel misbruik en kindermishandeling. De aanbevelingen zijn van dien aard dat ze behalve meer veiligheid ook bijdragen aan meer kwaliteit in de kinderopvang. Daarmee zou de Amsterdamse Zedenzaak tevens tot gevolg kunnen hebben dat ouders in de toekomst alleen nog maar kunnen kiezen uit goede of zeer goede kinderdagverblijven.
- 14 Voor sommige lezers zullen de aanbevelingen als vanzelfsprekend overkomen, vanuit de verwachting dat dit al gemeengoed is in de kinderopvang. De commissie heeft bij de kinderdagverblijven die zijn onderzocht en die volgens de GGD-maatstaven tot de middenmoot behoren, echter zo vaak moeten constateren dat aan die vanzelfsprekende kwaliteitsvoorwaarden niet werd voldaan, dat zij gemeend heeft de diverse aanbevelingen expliciet te moeten formuleren. 't Hofnarretje werd door veel partijen gezien als een gemiddeld kinderdagverblijf. Wij gebruiken liever de term zwak; en dat is niet goed genoeg.

Het onderzoeksdomein van de commissie

- 15 De commissie geeft in dit rapport antwoord op de vraag welke drempels kunnen worden opgeworpen tegen seksueel misbruik van kinderen op kinderdagverblijven en via internetopascentrales. Daaraan gaat de vraag vooraf: welke drempels zijn logisch en denkbaar, en welke treffen we in de praktijk aan? En als drempels niet blijken te werken, hoe komt dat dan? Daarmee haakt de commissie aan bij het gedachtegoed van de zogenoemde root-causebenadering: zoeken naar de onderliggende, werkelijke oorzaken van een gebeurtenis.
- 16 In haar onderzoek hanteerde de commissie een onderzoeksmodel dat de volgende domeinen bevat.



- 17 De kolom in het midden vormt het hart van het onderzoek: de sector van kinderdagverblijven en internetopwascentrales zelf (de organisatie, de procedures, de cultuur, de medewerkers). Als ‘steunpilaren’ van de sector fungeren aan de ene kant het bestuurlijk toezicht en de handhaving, en anderzijds de afhandeling van klachten, meldingen en aangiftes. De steunpilaren leveren een bijdrage aan het borgen van kwaliteit en veiligheid in de sector. Het onderzoeksmodel wordt gecompleteerd door het fundament onder de sector en de beide steunpilaren, namelijk de landelijke wet- en regelgeving en financiering.
- 18 De commissie legt de verantwoordelijkheid voor de veiligheid en de kwaliteit van de kinderopvang in de eerste plaats bij de kinderopvangsector zelf. Zo hebben wij immers in Nederland het stelsel in de Wet kinderopvang vormgegeven. Het maatschappelijk doel is in de eerste plaats een beschikbare, maar goede en veilige kinderopvang. De daadwerkelijke uitvoering van de kinderopvang vindt plaats in een commerciële setting door ondernemers, rekening houdend met wettelijke bepalingen en belegd met toezicht door de overheid. Omdat we als samenleving ruim € 3 miljard vanuit de collectieve middelen besteden aan de kinderopvang vindt de commissie het ook gerechtvaardigd dat de samenleving – en daarmee alle individuele ouders – zicht wil hebben op de kwaliteit van de sector. Dergelijke investeringen van de overheid wekken ook de verwachting dat het goed is geregeld.
- 19 Belangrijk uitgangspunt van de wet is dat ouders een keuze moeten hebben in welk kinderdagverblijf ze hun kinderen onderbrengen. De marktwerking die zo ontstaat, moet ondersteunend werken aan de gewenste kwaliteit van het aanbod. Enkele aspecten van deze marktwerking vereisen in de praktijk van de kinderopvang echter extra aandacht. In de eerste plaats betreft dat de problematiek van de schaarste aan kindplaatsen. De vraag overtreft nog steeds het aanbod. In de tweede plaats blijkt dat ouders het moeilijk vinden kwaliteit te beoordelen. Uit verschillende onderzoeken blijkt dat de keuze van ouders vooral wordt bepaald door de afstand en door de flexibiliteitsmogelijkheden van de kinderopvangfaciliteiten. Het uurtarief is minder relevant, ook omdat deze (sinds 2005) voor een aanzienlijk deel door de overheid wordt vergoed.
- 20 De kinderopvang is in de huidige verschijningsvorm een relatief jonge branche in Nederland en is de afgelopen jaren explosief gegroeid in omvang. In haar analyse stelde de commissie vast dat de kinderopvangsector een behoorlijke prestatie heeft geleverd door de enorme opschaling in de afgelopen 10 jaar. Er is geen reden om de sector in een kwaad daglicht te stellen. Ruim 80.000 medewerkers zijn inmiddels dagelijks actief in de kinderopvang, met veel trots, passie en verantwoordelijkheidsgevoel. Juist die groep – zo hebben we in veel gesprekken met medewerkers meegekregen – is er alles aan gelegen om de sector in alle opzichten op het gewenste kwaliteits- en veiligheidsniveau te krijgen.
- 21 De commissie heeft niet het gevoel dat het schort aan regels die wij als samenleving aan de sector hebben opgelegd of aan protocollen die binnen de sector zijn afgesproken, maar soms wel aan de manier waarop en de professionaliteit waarmee ze worden uitgevoerd in de dagelijkse praktijk. Dat is een belangrijke rode draad in onze aanbevelingen. Er is op papier al veel geregeld door en in de sector. De aanbevelingen die we doen zijn daarom ook vrij praktisch en pleiten zeker niet voor nieuwe wet- en regelgeving, eerder voor een harmonisering en bundeling en hier en daar een aanscherping, maar vooral ook een striktere en meer consistente toepassing in de praktijk. De aanbevelingen zijn bedoeld om het makkelijker te maken om de kinderopvang niet alleen naar de letter, maar ook naar de geest van de wet vorm te geven. Een beroep op het invullen van de verantwoordelijkheid. Alleen dan krijgen we als samenleving waarde voor de 3 miljard die wij er in investeren.
- 22 Kinderopvang is ook niet zomaar een ‘product’ dat aan harde technische of functionele specificaties moet voldoen. De specificiteit van de dienstverlening (we brengen onze kinderen met vertrouwen naar de opvang, we willen dat kinderen zich veilig en prettig voelen, we willen dat de opvang veilig en verantwoord is, we willen dat kinderen zich ontwikkelen), maakt de noodzaak voor een hoog kwaliteitsniveau zichtbaar. De politiek heeft dat bij het maken van de Wet kinderopvang ook aangevoeld en op hoofdlijnen ingevuld. Het is niet alleen primair een voorziening voor werkende ouders, maar het is meer. Het moet ook een verantwoorde en veilige voorziening zijn. Het is dus daarom niet voor niets dat er kwaliteitseisen zijn gesteld en er specifiek toezicht is georganiseerd. Maar dat moet dan wel werken, het bedoelde niveau moet wel worden gerealiseerd. Er zouden alleen goede of heel goede kinderdagverblijven moeten zijn. Dat is niet alleen de bedoeling van de wetgever, maar ook de mening van de commissie en van alle gesprekspartners. En goede kinderdagverblijven zijn er gelukkig heel veel in Nederland. Maar er zijn ook kinderdagverblijven – de commissie schat dat op grond van informatie van gesprekspartners op een kleine

20% van het totaal – die zwak tot zeer zwak presteren. Op het gebied van de veiligheid, op het gebied van een verantwoorde omgeving, op het gebied van kwaliteit van management en personeel, en met soms een te grote nadruk op commerciële doelen in plaats van kwaliteitsdoelen. Er is niets tegen geld verdienen, maar pas vanaf een bepaalde basiskwaliteit. Het lijkt ons een noodzakelijke doelstelling om de gehele sector te laten voldoen aan het bedoelde en gewenste kwaliteitsniveau.

- 23 Er is een groot aantal kleine en grotere maatregelen nodig om de werkelijkheid in de buurt van de gewenste situatie te brengen. Die stappen worden in detail behandeld in het slothoofdstuk met de conclusies en aanbevelingen. De aanbevelingen moeten niet geïsoleerd worden gezien, maar in samenhang. Dat het mogelijk is om aan die gewenste situatie te voldoen, bewijzen een fors aantal kinderdagverblijven en gemeenten die al aan de bovenstaande criteria voldoen. De commissie vindt dat ouders er vanuit zouden mogen gaan dat als zij hun kinderen naar een kinderdagverblijf brengen dit ook inderdaad een goede omgeving biedt voor hun kind om op te groeien en zich te ontwikkelen. De commissie is verontrust door de mate waarin ouders genoegen nemen met minder, omdat dat het enige is wat zij kunnen vinden. De schaarste aan kinderopvang maakt echter dat ouders vaak helemaal geen keuze hebben en dus ook geen kwaliteit voor hun kind kunnen afdwingen. Dat is waarom de commissie ervan overtuigd is dat niet volstaan kan worden met drempels om de kinderopvang veiliger te maken in Amsterdam zonder tevens aanbevelingen te doen om in Nederland de zorg voor kinderen van 0-4 jaar net zo goed en zo veilig te maken als in de landen om ons heen.
- 24 Er zullen lezers van dit rapport zijn die zich afvragen of er wel een noodzaak bestaat om vanuit de concrete gebeurtenissen in de Amsterdamse kinderopvang maatregelen voor te stellen met consequenties voor de gehele sector. Als eerste overweegt de commissie in dat verband het volgende. Het is een feit van algemene bekendheid dat er mensen rondlopen met een seksuele voorkeur voor jonge kinderen. Dat betekent dat er hoge drempels moeten zijn om zoveel mogelijk te voorkomen dat die voorkeur in misbruik wordt omgezet. We kunnen het risico niet lopen. De wereld van pedofilie bestaat al sinds mensenheugenis, maar vanwege de informatietechnologie komen beelden van seksueel misbruik die potentieel tot daden leiden sneller en massaler beschikbaar. Bovendien – breder kijkend naar ons eigen rapport – vindt de commissie dat het karakter van haar aanbevelingen niet heel erg nieuw en belastend is voor de reeds goed georganiseerde kinderdagverblijven. We doen veel aanbevelingen, maar de rode draad daarvan is toch vooral dat de houders, de medewerkers, het toezicht en de handhaving gaan doen wat op dit moment al van hen wordt verwacht. Wie dat al doet, zal weinig nieuws ontdekken in de aanbevelingen. We zien wat dat betreft ook al veel positieve bewegingen op de gebeurtenissen na 7 december 2010 als reactie op de ontstane brede maatschappelijke onrust over de kinderopvang. Iedereen in de kinderopvang vraagt zich af wat zijn of haar rol kan zijn. Dat is precies waaraan de commissie appelleert. De (extra) aanscherpingen in onze aanbevelingen zijn ten opzichte van de bestaande situatie voor de sector niet te veel gevraagd nu zij vooral gericht zijn op een betere screening van personeel, een vierogenprincipe, een toespitsing van de opleidingseisen en een betere samenwerking en gegevensuitwisseling. Bij dat alles hoort ook een duidelijk gemeentelijk beleid, een effectiever toezicht en een daadwerkelijke handhaving. Het moet kortom beter.
- 25 De commissie is zich ervan bewust dat er ook in andere sectoren dan de kinderopvang risico's bestaan van seksueel misbruik van kinderen. Er zijn de laatste jaren immers meerdere voorbeelden daarvan in het nieuws geweest en ook de commissie Samson en de commissie Deetman onderzoeken specifieke sectoren. Velen kennen de voorbeelden uit de media in thuissituaties, in sportomgevingen, in de kerkelijke omgeving, in de jeugdzorg. Het bespreekbaar maken daarvan en het doen van onderzoek om er van te leren, juicht de commissie toe. Deze commissie heeft zich echter in haar onderzoek beperkt tot de kinderopvang en kan dus niet oordelen over andere sectoren. In het verlengde van de vraag of de kinderopvang nu over het geheel genomen grotere risico's loopt dan andere sectoren waar volwassen met kinderen in aanraking komen, hoorden wij veel over de gastouderopvang. Er lijkt een brede consensus te bestaan over de herijking van de overheidsbemoeienis met dit deel van de kinderopvangsector.
- 26 Het rapport van de commissie gaat over maatregelen tegen seksueel misbruik van kleine kinderen. Maar de aanbevelingen hebben even goed een functie als het gaat om maatregelen tegen kindermishandeling in het algemeen. En helaas is kindermishandeling minder zeldzaam dan seksueel misbruik, en zijn het net zo goed vrouwen als mannen die kinderen mishandelen. De aanbevelingen van de commissie zijn ook daardoor breder dan het niveau van maatregelen naar aanleiding van de concrete gebeurtenissen in Amsterdam.

Een bredere context

- 27 De commissie heeft in haar onderzoek met heel veel mensen gesproken. Uit die gesprekken komt unaniem naar voren dat er grote bereidheid is om de kinderopvang snel te professionaliseren en in navolging van bijvoorbeeld Zweden en Engeland een inhaalslag te maken. De commissie is ervan overtuigd dat dit ook binnen het huidige stelsel mogelijk is, mits wij de publieke doelstellingen van de zorg voor kleine kinderen beter expliciteren en onze ogen niet sluiten voor de risico's, ook op het gebied van seksueel misbruik.
- 28 Niemand van onze gesprekspartners heeft gepleit voor het weren van mannen in de kinderopvang. Integendeel, iedereen bevestigt het uitgangspunt dat de diversiteit van de pedagogisch medewerkers een belangrijke voorwaarde is voor de kwaliteit die we nastreven. Er zijn veel mensen die na de gebeurtenissen in Amsterdam met argwaan kijken naar mannen in de kinderopvang. Maar toepassing van de maatregelen die de commissie voorstelt – die overigens gelden voor het geheel van het personeel – leiden er toe dat argwaan onnodig is.
- 29 De commissie heeft weinig ondersteuning gevonden voor het installeren van cameratoezicht. Zeker ook omdat dat zou lijken op een basishouding van wantrouwen in plaats van op een goed – in dit gehele rapport ook door de commissie bepleit – georganiseerd vertrouwen. De inzet van personeel om cameratoezicht effectief te maken kan in de ogen van de commissie beter worden ingezet om altijd twee volwassenen op de groep te hebben. Het staat een individueel kinderdagverblijf natuurlijk vrij om met instemming van de ouders wel camera's op te hangen om ouders de kans te geven zo nu en dan naar hun kind te kijken.
- 30 De commissie realiseert zich ook dat de maatregelen die worden voorgesteld kosten met zich meebrengen. Tenzij de subsidie van de overheid omhoog gaat of de ouders meer moeten betalen, zal de sector minder winstgevend zijn. Dat betekent wellicht dat een aantal aanbieders zich zullen terugtrekken. Maar het feit dat een groot aantal aanbieders al aan de door ons geformuleerde eisen voldoen, laat zien dat het wel degelijk mogelijk is goede kwaliteit te combineren met financiële continuïteit. De commissie vermoedt dat als alle kinderdagverblijven intensief zouden worden gescreend er een kleine 20% onvoldoende scoort op de eisen die de wet en het toezichtkader stellen. Juist omdat er zo'n tekort is aan kindplaatsen vindt de commissie het belangrijk dat er een gericht verbeterprogramma wordt opgesteld om die achterblijvende instellingen binnen een jaar op het gewenste niveau te krijgen. Wellicht naar analogie van de aanpak van de zogenaamde zwakke scholen.
- 31 De commissie heeft in de gegeven tijd niet kunnen onderzoeken welke financiële effecten precies samenhangen met de voorgestelde maatregelen. Een vervolgonderzoek is niet alleen in dat verband op zijn plaats, maar is ook nodig om goed te doorgronden wat de financiële situatie en positie is van de sector als geheel en van de individuele organisaties. We zien overigens kinderdagverblijven die in vrijwel alle opzichten uitstekend functioneren en die wel degelijk 'zwarte cijfers' laten zien.
- 32 Hoewel het onderwerp ver buiten het onderzoeksdomein van de commissie valt zien we dat er een bredere discussie plaatsvindt over een meer geïntegreerde voorziening voor zeer jonge kinderen, waarin meer aansluiting wordt gezocht met de onderwijssector. Bij de (politieke) discussies in de afgelopen 10 tot 15 jaar stond vooral de wens vooraan om voorzieningen te organiseren die het ouders mogelijk maakt om te werken. Een economisch uitgangspunt. Nu die voorzieningen er in beginsel zijn (ondanks de nog steeds bestaande wachtlijsten) verschuift de discussie en de aandacht meer naar de sociale, pedagogische en opvoedkundige aspecten.
- 33 De commissie vindt het geen gewenste situatie dat aan directie en management op dit moment geen enkele opleidingseis wordt gesteld. Locatiemanagement van kinderdagverblijven dient in de ogen van de commissie op hbo-niveau te zijn opgeleid, en voor het hoger management en de directie zou hbo-niveau als minimumeis moeten gelden. In het managementteam dienen pedagogische kennis en kennis op het gebied van management en bedrijfsvoering aanwezig te zijn.

- 34 Een belangrijke bevinding van de commissie is tot slot dat de praktijk uitwijst – ook rondom de Amsterdamse zedenzaak – dat signalen van welke aard dan ook niet voldoende als klacht worden herkend en afgehandeld, en ook niet altijd gebundeld op één plaats samenkomen. Eén concentratiepunt zou het logisch streven moeten zijn. Dit is een belangrijke omissie geweest als we de feiten over de gebeurtenissen met de kennis van nu op een rij zetten. We moeten nadenken over een betere en vooral meer gebundelde registratie van meldingen van (vermoedens van) misbruik. Als we naar de huidige mogelijkheden kijken, dan is het registratiesysteem van de politie daarvoor het meest geschikt. Een tweede maatregel is het centraal registreren van mensen die op de een of andere manier een aantekening zouden moeten krijgen vanwege mogelijk problematisch gedrag in relatie tot kinderen. Of dit mogelijk is, moet worden onderzocht.

Wie moet aan de slag?

- 35 De commissie heeft op uitdrukkelijk verzoek van de burgemeester van Amsterdam ingestemd met een korte doorlooptijd van het onderzoek. Dat was omdat de commissie het met de burgemeester eens is dat het van groot belang is om niet te lang te wachten met het zetten van stappen om de kinderopvang veiliger te maken. Medewerkers uit de sector willen graag aan de slag en ouders willen natuurlijk graag zo snel mogelijk weer het gevoel hebben dat ze hun kind met een gerust hart 's morgens kunnen achterlaten.
- 36 Om nu te voorkomen dat met het verschijnen van het rapport de aandacht verslapt, richt de commissie zich met de volgende vraag expliciet tot alle betrokken partijen: wie moeten morgen met dit rapport aan de slag en wie moet er op toezien dat de aanbevelingen ook worden uitgevoerd?

De houders van kinderdagverblijven

- 37 De belangrijkste personen toe wie de commissie zich richt met haar aanbevelingen zijn de houders van kinderdagverblijven; zij zijn de sleutel tot verbetering. De houder kan en moet morgen beginnen om alle nieuwe medewerkers te screenen, alle referenties na te trekken (inclusief de reden van vertrek bij eerdere werkgevers), ook als een medewerker in het buitenland gewerkt heeft. En een houder kan er vanaf morgen voor zorgen dat er altijd twee volwassenen ('vier ogen') zijn die een groep kinderen kunnen zien en horen. Om maar twee van de meest urgente aanbevelingen te noemen.

De branche

- 38 De sector van de kinderopvang is nog jong en divers. De brancheorganisaties kunnen veel doen om de professionaliseringsslag van de kinderdagverblijven te versnellen, vooral voor de kleinere kinderdagverblijven. De brancheorganisatie kan en moet vanaf morgen aangeven dat zij slechte kinderdagverblijven niet langer als lid toelaat. De brancheorganisatie kan en moet vanaf morgen de onlangs ontwikkelde governance code introduceren met een systeem van checks and balances. De transparantie over de financiële kanten van de sector en over de eenduidige kwaliteitskenmerken moet sterk worden vergroot, wellicht in de vorm van een verplicht jaarverslag zoals in de zorg.
- 39 Moet de sector het dan alleen opknappen? Nee. Juist omdat we zoveel gemeenschapsgeld investeren en omdat we de ontwikkeling van jonge kinderen zo belangrijk vinden voor de toekomst van onze samenleving hebben we de ondersteuning van de sector (beleid, handhaving, registratie, toezicht) bij publieke organisaties belegd. Ook die organisaties spreekt de commissie aan.

De gemeente

- 40 Neem kinderopvang serieus, maak er een belangrijk beleidsterrein van zodat de tragedie van de Amsterdamse zedenzaak kan worden gezien als de start van een forse kwaliteitsverbetering. Een steviger visie op een gemeentelijk beleid rondom de kinderopvang is nodig. Toezicht maar vooral handhaving kunnen en moeten veel beter en de taakverdeling tussen toezicht en handhaving moet helder zijn. Daar kan en moet de gemeente vanaf morgen op toezien. Zie er op toe dat al die ogenschijnlijk kleine punten die de commissie noemt ook bij alle kinderdagverblijven en bij alle gemeentelijke diensten worden uitgevoerd.

De politie en samenwerkingspartners

- 41 De samenwerking tussen jeugdgezondheidszorg, jeugdzorg, het AMK en de politie moet worden geïntensiveerd. Er moet in elk gemeente of regio een concentratiepunt komen waar alle instanties vermoedens inbrengen en bespreken. De politie moet elk vermoeden als melding registreren zodat signalen aan elkaar kunnen worden gekoppeld. In het overleg moet worden vastgesteld wie verantwoordelijk is voor de afronding van een melding en die persoon moet het belang van het kind voor ogen hebben.

Betrokken ministers

- 42 De cijfers die we hebben kunnen vinden geven aan dat seksueel misbruik in de kinderopvang waarschijnlijk een zeldzaamheid is. Hoezeer we ook hopen dat dit de realiteit is, moeten we onder ogen zien dat de kans op een zedenzaak niet beperkt is tot Amsterdam. Omdat we weten dat er nog meer mensen zullen rondlopen met een seksuele voorkeur voor jonge kinderen, kunnen de drempels niet hoog genoeg zijn om te helpen voorkomen dat die voorkeur in misbruik wordt omgezet. Ouders hebben er recht op om alleen te hoeven kiezen uit kinderdagverblijven die goed of heel goed zijn. Faciliteer dit proces met regelgeving.

Ouders

- 43 Uw kinderen hebben recht op een goede en veilige omgeving om in de eerste vier jaar van hun leven in op te groeien. In ons stelsel van kinderopvang vertegenwoordigt u hun belang. Help via oudercommissies toe te zien op de uitvoering van onze aanbevelingen.

Tot slot

- 44 Dit rapport bedient veel lezers. De ouders van de betrokken kinderen zullen het rapport anders lezen dan de gemeenten of de beleidsmakers. De commissie heeft in deze inleiding slechts een paar van de meest in het oog lopende aanbevelingen genoemd. De veelheid aan kleine en grotere acties die de commissie aanbeveelt in het laatste hoofdstuk brengt het risico met zich mee dat niemand erop toeziet dat ze ook allemaal worden uitgevoerd. Daarom doet de commissie tot slot een expliciet beroep op gemeenten en ministeries om deze aanbevelingen te vertalen voor de betrokken verantwoordelijken en er blijvend op toe te zien dat ze in de geest van het rapport worden uitgevoerd.

- 45 Het rapport is als volgt opgebouwd:

Hoofdstuk	Inhoud
	Voorwoord
	Een commissie met een bewogen aanleiding
Inleiding	Opzet en afbakening van het onderzoek
Deel I: Schets kinderdagverblijven in Nederland	
1	De kinderopvang
2	Bestuurlijk toezicht en handhaving
3	Klachten, meldingen en aangiftes
4	Stelsel en financiering
Deel II: Onderzoeksbevindingen	
5	De drie kinderdagverblijven
6	Bestuurlijk toezicht en handhaving
7	Klachten, meldingen en aangiftes
8	De meldingen 2006 en 2008
9	Landelijke kwaliteitseisen
Deel III: Internetoppascentrales	
10	Internetoppascentrales
Deel IV: Conclusies en aanbevelingen	
11	Hoofdconclusies
12	Aanbevelingen
Bijlagen	

- 46 Het rapport begint met een introductie van het onderzoek. Daarna volgt deel I, waarin de commissie een beeld op hoofdlijnen schetst van de kinderdagverblijven in Nederland. Deel II spitst zich toe op de onderzoeksbevindingen in de met de zedenzaak in verband gebrachte kinderdagverblijven en de Amsterdamse situatie. Deel III gaat in op de internetoppascentrales. De eerste drie delen onderbouwen het afsluitende deel IV, dat uitgebreide conclusies en aanbevelingen bevat en onafhankelijk van de eerste drie delen kan worden gelezen. De bijlagen bieden een nadere verdieping of onderbouwing.

Opzet van het onderzoek

Instelling van de commissie en reikwijdte onderzoek

- 47 Op 23 december 2010 heeft burgemeester E. van der Laan op 23 december 2010 de Commissie Onderzoek Zedenzaak Amsterdam ingesteld, beter bekend onder de naam commissie Gunning. Voorzitter van de commissie is mevrouw prof. dr. L.J. Gunning – Schepers, universiteitshoogleraar aan de Universiteit van Amsterdam en voorzitter van de Gezondheidsraad. De andere leden zijn mevrouw mr. E.J. van Schaardenburg – Louwe Kooijmans, voormalig vice-president van de Rechtbank Amsterdam en momenteel plaatsvervangend ombudsman in Amsterdam, en de heer prof. dr. J. Naeyé, emeritus hoogleraar strafrecht aan de Vrije Universiteit Amsterdam. De commissie is ondersteund door een secretariaat, gevormd door een onderzoeksteam van PwC.
- 48 Omdat het om een ernstige en emotioneel beladen zaak gaat, heeft de burgemeester het niet verstandig geacht om een langer durend onderzoek uit te zetten en is afgesproken dat het onderzoek wordt uitgevoerd in de eerste drie maanden van 2011. De commissie heeft in die korte periode niet alle relevante aspecten grondig kunnen onderzoeken. In die gevallen volstaat dit rapport met het benoemen van de onderdelen waarop nader onderzoek naar de mening van de commissie nodig is.
- 49 Het onderzoek omvat het optreden van alle betrokken partijen, instellingen en overheidsinstanties, maar heeft de kinderdagverblijven (en de internetoppascentrales) als focus, omdat dit de voorzieningen zijn die met het misbruik in verband worden gebracht. Buitenschoolse opvang, gastouders, gastouderbureaus en peuterspeelzalen vallen buiten het onderzoek. De commissie is zich ervan bewust dat de risico's daar zeker niet kleiner behoeven te zijn. Toch heeft de commissie gekozen voor het aanbrengen van focus, omdat alleen dan voldoende diepgang kon worden bereikt. Maar dat wil niet zeggen dat de bevindingen en aanbevelingen alleen betekenis hebben voor kinderdagverblijven en internetoppascentrales. Integendeel: de meeste bevindingen en aanbevelingen hebben betrekking op de gehele sector kinderopvang, en daarbuiten. Vergelijkbare problematiek kan zich immers ook voordoen in bijvoorbeeld het basisonderwijs, in de jeugdzorg of bij sport- en vrijwilligersorganisaties.
- 50 De opdracht van de commissie omvat niet het uitvoeren van een evaluatie van de wet- en regelgeving ten aanzien van kinderopvang. Wel heeft de commissie aanbevelingen geformuleerd voor regelgeving die direct verband houdt met de veiligheid van kinderen.
- 51 Het onderzoek van de commissie staat los van het strafrechtelijk onderzoek. Daar waar er raakvlakken waren, heeft het strafrechtelijk onderzoek – uiteraard – voorrang gekregen. In de praktijk betekent dit dat de commissie een enkele maal moest afzien van een gesprek, om te voorkomen dat de verklaring van de betrokkene in het strafrechtelijk onderzoek zou kunnen worden beïnvloed door het gesprek met de commissie. De commissie heeft echter ruim voldoende personen kunnen spreken om zich een goed beeld van de situatie te vormen. Voor de commissie is de te onderzoeken gebeurtenis immers niet het misbruik zelf, maar de omstandigheden waaronder misbruik zou kunnen plaatsvinden. In de rapportage is de commissie in het belang van het strafrechtelijk onderzoek voorzichtig geweest met het beschrijven van de wijze waarop en de omstandigheden waaronder de hoofdverdachte functioneerde. Daardoor kon minder beschrijvend materiaal bij de onderzoeksbevindingen van de commissie worden opgenomen.
- 52 Het onderzoek heeft betrekking op de gebeurtenissen tot 7 december 2010, de dag waarop de hoofdverdachte¹ werd gearresteerd. Dat betekent dat de huidige situatie in sommige gevallen alweer anders is dan de situatie zoals die is beschreven. Wel heeft de commissie ervoor gekozen om ook kort melding te maken van verbeterinitiatieven na die datum. Veel partijen zijn direct na het bekend worden van de zedenzaak gestart met het inventariseren en doorvoeren van verbetermaatregelen; deze initiatieven verdienen vermelding in het rapport.
- 53 Het jaar 2005 was voor de kinderopvang het jaar waarin de nieuwe Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen (in het vervolg Wet kinderopvang) in werking trad. De wet bracht grote veranderingen met zich mee (waarover meer in het volgende hoofdstuk).

1 In het rapport wordt met de term 'hoofdverdachte' bedoeld op de man die op 7 december 2010 werd gearresteerd in wat de Amsterdamse zedenzaak zou gaan heten.

Onderzoeksmodel en -aanpak

- 54 Het onderzoeksmodel – eerder geïntroduceerd – is leidraad geweest voor de ordening van de bevingen: de sector kinderdagverblijven als primair verantwoordelijke voor de kwaliteit, vervolgens als steunpilaren het toezicht en de handhaving aan de ene kant en de klachten, meldingen en aangiftes aan de andere kant, met als fundament het stelsel van financiering en regelgeving.

Figuur 1: Onderzoeksdomeinen



- 55 De onderzoeksvragen die de commissie zijn gesteld, luiden:
- Hoe kan het dat de verdachte(n) in de gelegenheid zijn geweest om het vermoedelijke misbruik te plegen?
 - Wat kunnen we doen om seksueel misbruik zo veel mogelijk te voorkomen dan wel eerder te signaleren?
- 56 De eerste vraag is beantwoord via een onderzoek bij de met de zedenzaak in verband gebrachte kinderdagverblijven en andere betrokken partijen. De tweede vraag is beantwoord door het formuleren van aanbevelingen mede op basis van de gesprekken die de commissie heeft gevoerd met een groot aantal betrokkenen en met onafhankelijke experts.
- 57 De commissie is gestart met een uitgebreid documentenonderzoek. Een lijst met geraadpleegde bronnen is opgenomen als bijlage A. Vervolgens zijn de gesprekken gevoerd; ruim zestig in totaal. Daarnaast heeft de commissie een aantal locaties van de met de zedenzaak in verband gebrachte kinderdagverblijven bezocht.

Tabel 1: Gesprekspartners

Organisatie	Functie gesprekspartner(s)
Ouderpanel (via BOinK)	Ouders van kinderen in de kinderopvang
Kinderdagverblijf 't Hofnarretje	Oudercommissies
	Pedagogisch medewerkers
	Locatiemanagement
	(Interim)management organisatie, houder
Kinderdagverblijf De Toverlantaarn	Oudercommissie
	Pedagogisch medewerkers
	Directie en management
Kinderdagverblijf Jenno's Knuffelparadijs	Pedagogisch medewerker
	Directie

Organisatie	Functie gesprekspartner(s)
Andere kinderdagverblijven (3)	Pedagogisch medewerkers
	Locatiemanagement
	Directie
Internetoppascentrales (2)	Exploitanten
Uitzendbureaus in de kinderopvang (2)	Managers
ROC's (3)	Manager opleidingen Welzijn & Gezondheidszorg, docenten en coördinatoren opleiding pedagogisch medewerker, begeleider beroepspraktijkvorming
BOinK	Beleidsmedewerker, bureaumanager
	Voorzitter
MOgroep Kinderopvang (brancheorganisatie kinderopvang)	Bestuurder, interim-directie
BKN (brancheorganisatie kinderopvang)	Vicevoorzitter, interim-directie
Landelijke Klachtencommissie Kinderopvang	Coördinator
GGD Amsterdam	Inspecteurs
	Management en directie
Inspectie van het Onderwijs	Hoofdinspecteur Primair Onderwijs en expertisecentra, Teamleider Kinderopvang, projectleider achterblijvende gemeenten
Brancheorganisatie GGD'en GGD Nederland	Projectleider Kinderopvang, Projectmedewerker Kinderopvang
Regiopolitie Amsterdam Amstelland	Chef zedenpolitie, zedenrechercheur, chef operationele zaken regionale recherche, teamleider cold case team
Openbaar ministerie	Officier van justitie aanspreekpunt zedenzaken, coördinerend beleidssecretaris
Stadsdelen Amsterdam	Medewerkers handhaving, beleid en registratie
	Management, stadsdeelsecretarissen
	Wethouder
Gemeente Amsterdam	Beleidsmedewerkers en manager
	Wethouder en burgemeester
Andere gemeente	Afdelingshoofd handhaving
Vereniging Nederlandse Gemeenten	Manager en medewerkers team kinderopvang
Advies- en Meldpunt Kindermishandeling	Management
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	Beleidsmedewerker, directeur en directeur-generaal
Ministerie van Veiligheid en Justitie	Beleidsmedewerker, afdelingshoofd en directeuren-generaal
Universiteit van Amsterdam	Hoogleraren pedagogische wetenschappen
Academisch Medisch Centrum	Onderzoeksteam kinderen betrokken bij de zedenzaak
Netwerkbureau kinderopvang	Projectleider
Bureau Kwaliteit Kinderopvang	Directeur
Advocaat van een aantal ouders	Advocaat
Inspectie Jeugdzorg	Stafmedewerker, senior inspecteur

- 58 De commissie heeft ervoor gekozen om de ouders van kinderen die direct met de zedenzaak in verband worden gebracht, niet te benaderen voor een gesprek. De commissie heeft overwogen dat deze ouders niet extra belast moeten worden. De visie van ouders is daarom ingebracht door voorzitters en leden van de oudercommissies en door een panel van ouders elders uit het land.
- 59 De commissie heeft ten behoeve van haar onderzoek zeer veel materiaal ontvangen, ook in de vorm van documentatie. Omdat de commissie niet op voorhand wist welke onderwerpen voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen relevant zouden zijn, is soms meer materiaal opgevraagd dan er uiteindelijk in het rapport is gebruikt. De commissie vraagt hiervoor het begrip van degenen die zich hebben ingespannen om de commissie van al dit materiaal te voorzien.
- 60 Het rapport behandelt een zeer gevoelig onderwerp. Niet alleen omdat kindermisbruik veel leed kan veroorzaken, maar ook omdat betrokkenen zich na het aan het licht komen van de zaak zullen hebben afgevraagd of zij het misbruik hadden kunnen voorkomen. Het rapport wil mogelijke oorzaken blootleggen, maar geen personen beschadigen. Daarom is zoveel mogelijk aandacht besteed aan een zorgvuldige totstandkoming van het rapport. Bovendien worden in het rapport geen namen van gesprekspartners genoemd, en soms ook geen namen van organisaties. Dat neemt niet weg dat het rapport na de aanbieding aan de opdrachtgever, de burgemeester van Amsterdam, openbaar wordt en dat een deel van de informatie in het rapport zou kunnen worden herleid naar functionarissen. Iedereen echter heeft in dat verband zijn of haar inbreng kunnen hebben. Het is vooral de bedoeling dat de bevindingen en aanbevelingen hun weg vinden in de maatschappij, en partijen kunnen motiveren om met oplossingen aan de slag te gaan.

Seksueel misbruik van kleine kinderen

- 61 Het onderzoek van de commissie heeft als belangrijk doel om maatregelen voor te stellen waardoor seksueel misbruik in kinderdagverblijven zo veel mogelijk wordt voorkomen. Daarom bevat dit hoofdstuk enige nadere informatie over dit begrip.

Begripsbepaling

- 62 De commissie beschouwt seksueel kindermisbruik als een vorm van kindermishandeling. In dit rapport wordt als het gaat om kindermishandeling de definitie uit de Wet op de jeugdzorg gebruikt. Deze luidt (art. 1 sub m): ‘elke vorm van voor een minderjarige bedreigende of gewelddadige interactie van fysieke, psychische of seksuele aard, die de ouders of andere personen ten opzichte van wie de minderjarige in een relatie van afhankelijkheid of van onvrijheid staat, actief of passief opdringen waardoor ernstige schade wordt berokkend of dreigt te worden berokkend aan de minderjarige in de vorm van fysiek of psychisch letsel.’ Seksueel misbruik komt in verschillende graden voor: van het verrichten van seksuele handelingen voor de ogen van het kind, het betasten van het kind, dwingen van het kind tot orale bevrediging van de volwassene, tot anale of vaginale penetratie.

Signalen van seksueel misbruik

- 63 Zeer jonge kinderen, van 0-4 jaar, kunnen bij seksueel misbruik nog niet of slechts gedeeltelijk verwoorden wat er is gebeurd. Soms is er ook verder geen enkel signaal waaruit af te leiden is dat het kind is misbruikt, zelfs niet bij ernstig misbruik. Soms is er sprake van lichamelijke tekenen: luiersuitslag, een rode verkleuring in de schaamstreek of een vaginale infectie. En soms is er sprake van gedragsveranderingen. Deels zijn die gedragsveranderingen duidelijk te relateren aan seksuele onderwerpen (hoewel dat niet altijd misbruik hoeft te zijn): het kind vertoont seksueel gedrag dat niet past bij zijn leeftijd, het is geobsedeerd door seksualiteit, of het verzet zich heftig tijdens het verschonen of uitkleden. Maar vaker zijn de gedragsveranderingen minder specifiek en kunnen ze ook door andere omstandigheden worden verklaard. Het kind raakt bijvoorbeeld overstuurd als het naar het kinderdagverblijf moet, of nog algemener: het kind slaapt of eet slecht, wordt passief of wantrouwend en altijd op zijn hoede².

2 Brilleslijper-Kater (2005). Beyond words. Between-group differences in the ways sexually abused and non-abused pre-school children reveal sexual knowledge. Amsterdam.

- 64 Het signaal dat het sterkst duidt op seksueel misbruik, is als het kind seksuele kennis blijkt te hebben die het op zijn leeftijd normaal gesproken nog niet heeft. De mate waarin een kind blijvend gevolgen ondervindt van misbruik, is van vele factoren afhankelijk. Niet alleen van de ernst van het misbruik, maar ook van de frequentie en de duur van het misbruik, van het karakter van het kind, van de wijze waarop het kind wordt opgevangen en de wijze waarop ouders er mee omgaan.
- 65 De wijze waarop plegers van kindermisbruik te werk gaan, kan sterk variëren. Bekend is echter dat een deel van hen eerst de tijd neemt om het vertrouwen van het kind te winnen. Door extra aandacht en attenties bindt hij/zij het kind aan zich; dit fenomeen wordt aangeduid met de term grooming. Vervolgens is er een fase van ‘grensoverschrijdend gedrag’ (bijvoorbeeld het kind op schoot willen hebben) en ten slotte de fase van het daadwerkelijk misbruik. Ongeveer de helft van de kinderen begint zich in die fase te verzetten; de andere helft durft dit niet of is bang om de extra aandacht te verliezen. Kinderen die zich verzetten, krijgen te horen dat het gedrag van de volwassene heel normaal is, of dat er een gezamenlijk geheim is; niet zelden dreigt de volwassene met iets onaangenaams als het kind iemand van het geheim vertelt. Kinderen doen dan hun best om niets te laten merken.
- 66 Al met al is het niet eenvoudig om signalen van misbruik goed te duiden. Signalen zijn niet specifiek, of vereisen van de ontvanger een gedegen kennis van wat ‘normaal’ is op die leeftijd. Daar komt bij, dat misbruik van kinderen vaak het laatste is waar aan wordt gedacht, als het kind signalen afgeeft. Dat geldt niet alleen voor ouders of andere dagelijks verzorgers, maar ook voor hulpverleners. Seksueel misbruik van kinderen lijkt weinig voor te komen, en bovendien is het een angstaanjagende gedachte. Soms raadplegen ouders op grond van de signalen van hun kind bijvoorbeeld een huisarts, maar ook deze zal niet direct denken aan misbruik. Dit is begrijpelijk: andere oorzaken komen veel vaker voor.
- 67 Dat er dan ook nog sprake kan zijn van een dader die meerdere kinderen misbruikt of dat meldingen van misbruik betrekking hebben op eenzelfde instelling (zoals een kinderdagverblijf), is nog weer moeilijker te traceren. Immers, als al een vermoeden van misbruik wordt gemeld, komen de meldingen bij verschillende instanties terecht. Bij meerdere huisartsen bijvoorbeeld, of bij meerdere jeugdartsen/verpleegkundigen op het consultatiebureau. Er is geen centrale registratie, die signalen ordent naar dader of instelling. Op deze wijze ontstaat een verwatering en verdunning van signalen, die verdere actie sterk bemoeilijkt.

Extra risico's

- 68 De kans op het ontdekken van seksueel misbruik is kleiner naarmate het kind jonger is en nog niet in staat om te verwoorden wat er is gebeurd. Ook speelt een rol hoe gemakkelijk het voor een dader is om ongestoord te werk te gaan, dus om zich met een kind af te zonderen. Bezien we de situatie in kinderdagverblijven, dan zijn situaties waarin er maar één volwassene is die de kinderen kan zien of horen, uiterst risicovol. De regel is weliswaar dat er twee beroepskrachten op een groep staan, maar diezelfde regel maakt het mogelijk dat gedurende drie uur per dag of bij kleine groepen zelfs de hele dag van die eis wordt afgeweken en één volwassene op de groep voldoende is. Een klein kinderdagverblijf, met één groep kinderen is een nog groter risico, omdat daar zelfs niet altijd twee volwassenen in het pand zullen zijn. Ook rustige dagen (woensdag en vrijdag, vakantieperiode) vormen een extra risico, omdat de groepen dan soms zo klein zijn dat volgens de regels de aanwezigheid van één volwassene de gehele dag voldoende is.
- 69 Kwetsbare kinderen, kinderen in probleemsituaties, lopen eveneens meer risico. Als zij signalen afgeven, zullen die vaak worden toegeschreven aan andere problematiek dan aan misbruik. Voor kinderdagverblijven valt dan te denken aan kinderen die zijn verwezen naar een kinderopvangvoorziening om redenen van medische aard of vanwege de gezinssituatie, kinderen die een ziekenhuisopname achter de rug hebben of kinderen in een moeilijke gezinssituatie zoals een scheiding van de ouders.
- 70 In een kwetsbare organisatie zal een kwaadwillend persoon eerder zijn slag kunnen slaan. Chaos, veel wisselingen in het management of conflicten in de top maken dat een organisatie zijn aandacht onvoldoende op zijn primaire taak kan richten. Medewerkers worden minder alert.

Omvang van kindermisbruik

- 71 Elk geval van kindermisbruik is een drama op zich. Toch heeft de commissie het voor dit onderzoek verstandig geacht inzicht te verwerven in de omvang van kindermisbruik. Dit is niet eenvoudig, al was het maar omdat lang niet alle kindermisbruik ooit aan het licht komt. Bovendien is in de verschillende onderzoeken het begrip op verschillende manieren gedefinieerd, waardoor de cijfers niet met elkaar kunnen worden vergeleken.
- 72 In de volgende paragrafen worden de resultaten van drie onderzoeken samengevat: de prevalentiestudie van de Universiteit van Leiden uit 2007, het onderzoek van Van Montfoort uit 2010 en een analyse die specifiek voor de commissie is uitgevoerd door de regionale politiekorpsen Amsterdam-Amstelland en Rotterdam Rijnmond.

De Prevalentiestudie 2007

- 73 In opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Veiligheid en Justitie heeft de Universiteit Leiden een empirisch onderzoek uitgevoerd naar de omvang van kindermishandeling: de nationale Prevalentiestudie Mishandeling van kinderen en jeugdigen (NPM-2005)³. Het onderzoek is afgerond in 2007 en heeft betrekking op feiten uit het jaar 2005. In het onderzoek is afzonderlijk aandacht besteed aan seksueel misbruik van kinderen. Alleen ernstig misbruik is in het onderzoek betrokken.
- 74 De cijfers in het onderzoek zijn gebaseerd op informatie van Advies- en Meldpunten Kindermishandeling (AMK), politie en justitie, leerkrachten, consultatiebureaus en kinderdagverblijven. In totaal bestond de steekproef uit 400 organisaties met samen opgeteld meer dan 1.100 informanten. Over een periode van drie maanden (26 september-23 december 2005) hebben deze informanten alle mogelijke gevallen van kindermishandeling gemeld. Daarbij werden alleen de meldingen verwerkt waarbij informant en codeur ervan overtuigd waren dat mishandeling daadwerkelijk heeft plaats gevonden. Er werden op deze manier in totaal 858 meldingen geregistreerd, waarvan de meeste afkomstig waren van de politie (42%) en de minste van de kinderdagverblijven (1,3%) en huisartsen (0,8%). Van de verschillende vormen van kindermishandeling (zoals fysieke mishandeling en fysieke verwaarlozing) bleek seksueel kindermisbruik het minst voor te komen.
- 75 Voor het jaar 2005 schatten de onderzoekers de landelijke omvang van seksueel kindermisbruik op 4,4% van het totaal aantal gevallen van kindermishandeling. Met een betrouwbaarheidsinterval van 95% zou dit neerkomen op circa 4800 gevallen van seksueel kindermisbruik per jaar (1,3 gevallen van seksueel kindermisbruik per 1000 kinderen). Helaas kan uit het onderzoek niet worden opgemaakt hoeveel gevallen betrekking hadden op medewerkers binnen de kinderopvang, noch hoeveel gevallen betrekking hadden op kinderen in de leeftijd van 0-4 jaar. Wel blijkt dat bijna 60% van de vermoedelijke daders van seksueel kindermisbruik een persoon is die niet met het misbruikte kind in één huis woont. Dit is een opmerkelijke bevinding, omdat voor alle vormen van kindermishandeling slechts 6,6% van de vermoedelijke daders geen inwonende opvoeder is.

Tabel 2: Persoonlijke relatie tussen de vermoedelijke dader en het slachtoffer van seksueel kindermisbruik. Slachtoffers: kind van 0-18 jaar. Jaar 2005

Relatie vermoedelijke dader tot het slachtoffer	Percentage
Inwonende opvoeder	41,1%
Nieuwe vriend van de moeder (elders wonend)	13,2%
Grootouders	13,2%
Ex-vriend van de moeder	9,6%
Oom	9,6%
Broer of zus	7,6%
Oppas	5,7%

Bron: Prevalentiestudie 2007

3 M.H. van IJzendoorn e.a. (2007). Kindermishandeling in Nederland Anno 2005: De nationale Prevalentiestudie mishandeling van kinderen en jeugdigen (NPM-2005). Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum.

Het onderzoek van Van Montfoort

- 76 Een tweede onderzoek dat licht kan werpen op de aard en omvang van seksueel kindermisbruik is het onderzoek van het Adviesbureau Van Montfoort, uitgevoerd in opdracht van het WODC met als onderwerp de inzet van het strafrecht bij kindermishandeling (kinderen tot en met 18 jaar)⁴. Dit onderzoek is gebaseerd op de 526 aangiften van kindermishandeling in de periode 1 januari 2007 tot en met 30 juni 2008 die zijn aangetroffen in de administratie van politie en justitie in elf regionale politiekorpsen, waaronder de Regiopolitie Amsterdam-Amstelland. Het onderzoek is beperkt tot kindermishandeling gepleegd door personen die dagelijks zorg voor het kind hebben, waartoe ook de medewerkers van de kinderdagverblijven en gastouderopvang zijn gerekend. Situaties waarvan alleen melding maar geen aangifte is gedaan, zijn buiten beschouwing gelaten. In vergelijking tot de in de vorige paragraaf besproken studie gaat het om geringere aantallen,
- 77 Van de 526 aangiften van kindermishandeling hebben er 195 (37%) betrekking op seksueel misbruik van kinderen. De gemiddelde leeftijd van de kinderen ligt op negen jaar. Een kwart van deze kinderen is tussen de 0 en 4 jaar oud, zoals de navolgende tabel toont.

Tabel 3: Verdeling slachtoffers seksueel misbruik naar leeftijd

Leeftijd	Aantal	Percentage
< 1 jaar	9	4,7%
1-4 jaar	39	20,2%
4-8 jaar	49	24,9%
8-12 jaar	38	19,7%
12-15 jaar	50	25,4%
15-18 jaar	10	5,2%
Totaal	195	100%

Bron: Steekproef: 11 regionale politiekorpsen, periode: januari 2007 - juni 2008 (2011)

- 78 In het onderzoek is nagegaan welke relatie bestond tussen de vermoedelijke dader en de betrokken kinderen. Voor het misbruik dat betrekking heeft op kinderen tussen 0-4 jaar is de relatie met de vermoedelijke dader als volgt.

Tabel 4: Persoonlijke relatie tussen de vermoedelijke dader en het slachtoffer van seksueel kindermisbruik. Slachtoffer: kind van 0-4 jaar

Relatie vermoedelijke dader tot het slachtoffer	Aantal	Percentage
Biologische vader	31	65%
Biologische moeder	1	2%
Stiefvader	3	6%
Nieuwe partner van de moeder	2	4%
Grootouders	7	15%
Overig/onbekend	4	8%
Totaal	48	100%

Bron: Steekproef: 11 regionale politiekorpsen, periode: januari 2007 - juni 2008 (2011)

4 R. van Vianen e.a. (2010). De inzet van strafrecht bij kindermishandeling. Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum.

- 79 De biologische vaders zijn het vaakst de vermoedelijke daders. Daarmee verschilt seksueel kindermisbruik significant van fysieke kindermishandeling, waar de moeder vaker de vermoedelijke dader is. Er is geen aangifte aangetroffen van seksueel kindermisbruik door medewerkers van een kinderdagverblijf in de onderzoeksperiode 1 januari 2007-30 juni 2008.
- 80 De onderzoekers hebben de 526 aangiftes van kindermisbruik geëxtrapoleerd naar geheel Nederland en naar de periode van een jaar, en komen dan op 817 gevallen. Gesteld dat circa 37 % van die aangiften betrekking heeft op seksueel kindermisbruik zou dat betekenen dat per jaar circa 302 aangiften worden gedaan van seksueel kindermisbruik, waarvan een kwart (24,9%), dat wil zeggen circa 75 aangiften, betrekking heeft op kinderen tussen 0-4 jaar. Wanneer dit laatste landelijke cijfer op basis van inwoneraantal wordt omgerekend naar het aantal aangiften binnen de gemeentegrenzen van Amsterdam, dan komt dat uit op circa drie à vier aangiften per jaar (5%). Over het aandeel daarbinnen van seksueel kindermisbruik door medewerkers van een kinderdagverblijf, kan geen uitspraak worden gedaan.

Onderzoek regiopolitie Amsterdam-Amstelland

- 81 De commissie heeft aan de regionale politiekorpsen Amsterdam-Amstelland en Rotterdam-Rijnmond verzocht om na te gaan hoeveel registraties zij over de periode 2007-2010 in hun bedrijfsprocessensysteem hebben aangetroffen in relatie tot seksueel misbruik van kinderen in de leeftijd van 0 tot 4 jaar.
- 82 Bij de Regiopolitie Amsterdam-Amstelland zijn over deze periode van vier jaar in totaal 105 situaties van seksueel misbruik geregistreerd die betrekking hadden op misbruik van een kind van 0-4 jaar en die zich hebben afgespeeld binnen de grenzen van de gemeente Amsterdam. Van deze voorvallen hadden 4 een aantoonbare relatie met een kinderdagverblijf. De Amsterdamse zedenzaak is daarbij buiten beschouwing gelaten.

Tabel 5: Aantal situaties van seksueel misbruik van kinderen van 0-4 jaar

Seksueel misbruik kinderen 0-4 jaar	Aantal situaties
Totaal	105
• waarvan aantoonbare relatie met kinderdagverblijf	4
• waarvan aantoonbare relatie met gastouders	4
• waarvan aantoonbare relatie met naschoolse opvang	1

Bron: Regiopolitie Amsterdam-Amstelland, periode: 2007-2010

- 83 Van de personen die betrokken waren bij de vier zaken die een aantoonbare relatie hebben met een kinderdagverblijf ging het in twee gevallen om een vrouw, in twee gevallen om een man en in één geval is de dader onbekend gebleven. Beide vrouwen en één van de beide mannen waren belast met de zorg voor kinderen in het kinderdagverblijf. De andere man was iemand die ter plekke onderhoudswerkzaamheden verrichtte. Het onderzoek tegen deze man evenals tegen één van de twee vrouwen leverde geen verdenking van strafbare feiten op. In beide andere gevallen is de verdachte aangehouden. De ene zaak (vrouwelijke verdachte) is door het OM geseponeerd, in het andere geval (mannelijke verdachte) is de verdachte gedagvaard.

Vergelijking met Rotterdam

- 84 De Regiopolitie Rotterdam Rijnmond heeft op verzoek van de commissie geïnventariseerd hoeveel kinderen van de leeftijd tussen 0-4 jaar in de periode 2007-2010 betrokken waren bij seksueel misbruik binnen de gemeentegrenzen van de stad Rotterdam. Uit deze inventarisatie blijkt dat in de onderzoeksperiode 109 van dergelijke gevallen zijn geregistreerd. Dat is een overeenkomstige situatie als in Amsterdam.

Conclusie omvang seksueel kindermisbruik

- 85 Hoewel zoals gezegd de cijfers uit de verschillende onderzoeken moeilijk vergelijkbaar zijn en de cijfers niet bij elkaar lijken aan te sluiten, concludeert de commissie dat, voor zover seksueel misbruik van kinderen in de leeftijd van 0-4 in de administratie van politie en justitie boven water zijn gekomen, het aantal gevallen daarvan waarin het misbruik kan worden gerelateerd aan medewerkers van een kinderdagverblijf naar verhouding gering is.
- 86 De commissie realiseert zich dat het aantal situaties van seksueel misbruik aanzienlijk groter kan zijn dan blijkt uit het aantal meldingen en aangiftes dat bij de politie wordt gedaan. Immers, lang niet alle situaties worden opgemerkt, en voor zover dat wel het geval is leiden ze niet altijd tot een melding of een formele aangifte. Een van de door ons geraadpleegde deskundigen wees ons op een onderzoek onder 12-15-jarigen⁵ waarin 8% van de ondervraagde jongeren rapporteerde dat ze in eerdere jaren ooit seksueel misbruikt waren. In drie kwart van de situaties ging het om een vermoedelijke dader buiten het gezin.

Figuur 2: Positionering aantal slachtoffers seksueel misbruik in kinderdagverblijven



5 Lamers-Winkelmann e.a. (2007). Scholieren over mishandeling. Resultaten van een landelijk onderzoek naar de omvang van kindermishandeling onder leerlingen van het voortgezet onderwijs. Amsterdam: Vrije Universiteit/PI Research.

Deel I

Algemene beschrijving

Deel I schetst de wereld van de kinderdagverblijven in Nederland. Wat zijn kenmerken van kinderdagverblijven, hoe verlopen toezicht en handhaving, hoe de procedures van klachten, meldingen en aangiftes en hoe ziet het landelijk kader eruit?



1 Schets kinderdagverblijven in Nederland



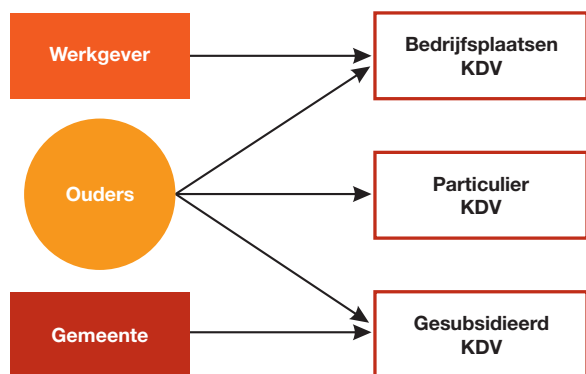
- 87 In dit eerste hoofdstuk van het rapport staat de sector kinderdagverblijven centraal. Welke partijen zijn relevant in de sector en hoe zijn de taken verdeeld? Het gaat om een beeld op hoofdlijnen, nodig om de bevindingen van de commissie in de juiste context te kunnen plaatsen.

1.1 Kinderopvang gepositioneerd als markt van vraag en aanbod

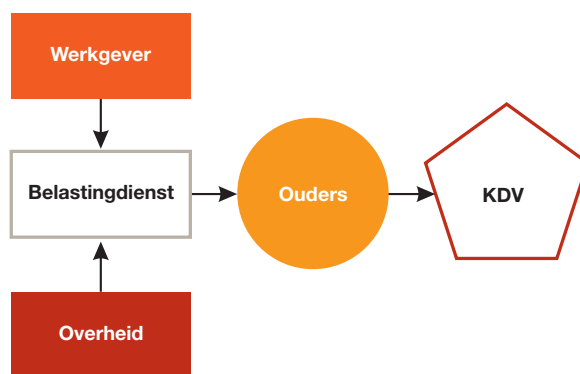
- 88 Kinderdagverblijven zijn onderdeel van de sector kinderopvang. Tot 2005 waren de gemeenten verantwoordelijk voor deze sector. De gemeenten subsidieerden de kinderopvang en voor exploitatie van een voorziening was een vergunning van de gemeente nodig. Om een vergunning te verkrijgen, moest aan de in gemeentelijke verordeningen gestelde eisen worden voldaan.
- 89 De Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen (verder te noemen Wet kinderopvang) uit 2005 leidde een forse omslag in. De wet was een uitvloeisel van de wens van de overheid om zich zoveel mogelijk terug te trekken en plaats te maken voor concurrentie op de vrije markt en eigen verantwoordelijkheid voor afnemers en aanbieders. Daarom werd de rol van de gemeente teruggebracht en werd aan aanbieders de vrijheid gelaten om binnen globale landelijke kaders hun diensten op commerciële basis aan te bieden. Door ouders een financiële (fiscale) tegemoetkoming in de kosten te bieden, werd beoogd de keuzevrijheid voor ouders sterk te vergroten. Op die wijze zou het spel van vraag en aanbod leiden tot een hoog kwaliteitsniveau tegen beheersbare kosten. Dit uitgangspunt zal in het vervolg van dit rapport nog nader aan de orde komen, omdat het in feite bepalend is voor de wijze waarop taken en verantwoordelijkheden zijn verdeeld en daarmee voor de inrichting van de sector.
- 90 Het doel van de Wet kinderopvang is het regelen van de financiering van de kinderopvang om daarmee de toegankelijkheid van de kinderopvang te vergroten en de combinatie van arbeid en zorg voor ouders te vergemakkelijken. Daarmee is gekozen voor het positioneren van de kinderopvang als een dienst aan ouders in het kader van de arbeidsparticipatie en niet als bijvoorbeeld een educatieve voorziening of pedagogische voorziening voor het kind. Ook dit is een uitgangspunt dat nog nader terug zal komen. De kinderopvang valt vanaf oktober 2010 onder verantwoordelijkheid van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Overigens is dit niet altijd zo geweest: in beginperiode tot 2002 was het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport verantwoordelijk; van 2002-2007 het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, in de periode 2007-2010 het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Dat geeft aan dat bij de rijksoverheid geworsteld werd met de positionering in de zin van het primaire beleidsdoel: een voorziening ten behoeve van arbeidsparticipatie of ook een pedagogische faciliteit
- 91 Doordat de overheid zich richt op de wettelijke regulering, de financiering en het toezicht, kenmerkt de sector zich door een hoge mate van zelfregulering. In het rapport komen daar belangrijke voorbeelden van ter sprake.
- 92 Ouders, werkgevers en de overheid brengen samen de kosten van kinderdagverblijven op. Tot 2005 waren er drie type plaatsen in kinderdagverblijven: door gemeenten gesubsidieerde plaatsen, door bedrijven ingekochte plaatsen en particuliere 'door ouders zelf betaalde' plaatsen. Als ouders gebruik maakten van een door de gemeente of

werkgever gesubsidieerde instelling betaalden ze een inkomensafhankelijke bijdrage aan deze instelling. Vanaf 2005 ontvangen ouders inkomensafhankelijke kinderopvangtoeslag van de Belastingdienst. Vanaf 2007 zijn werkgevers verplicht een bijdrage te betalen; de overheid bepaalt de hoogte daarvan. De overheidsbijdrage en werkgeversbijdragen worden als één bedrag door de Belastingdienst uitgekeerd.

Figuur 2: Financiering voor 2005



Figuur 3: Financiering na 2005



- 93 Ouders zijn vanaf nu, ook als hun inkomen minder hoog is, voor de keuze van het kinderdagverblijf niet langer afhankelijk van de plaatsen die de werkgever heeft ingekocht of die de gemeente subsidieert.
- 94 De kinderopvangtoeslag is gebaseerd op een door overheid vastgestelde maximum uurprijs. Ouders ontvangen per afgenomen uur een percentage van de maximum uurprijs als toeslag. Als het kinderdagverblijf een prijs vraagt die boven de maximum uurprijs ligt, is dat toegestaan; de ouders ontvangen over het meerdere echter geen toeslag¹. De maximum uurprijs bedroeg in 2010 € 6,25. De werkelijk gevraagde gemiddelde uurprijs lag met € 6,15 daar net onder.

Tabel 6: Maximum en gemiddelde uurprijs kinderdagverblijven in euro's

Uurprijzen kinderdagverblijven	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Maximum uurprijs	5,68	5,72	5,86	6,10	6,10	6,25
Gemiddelde uurprijs	5,34	5,45	5,52	5,73	5,85	6,15

Bron: OCW (2010) en brief Tweede Kamer (2010)

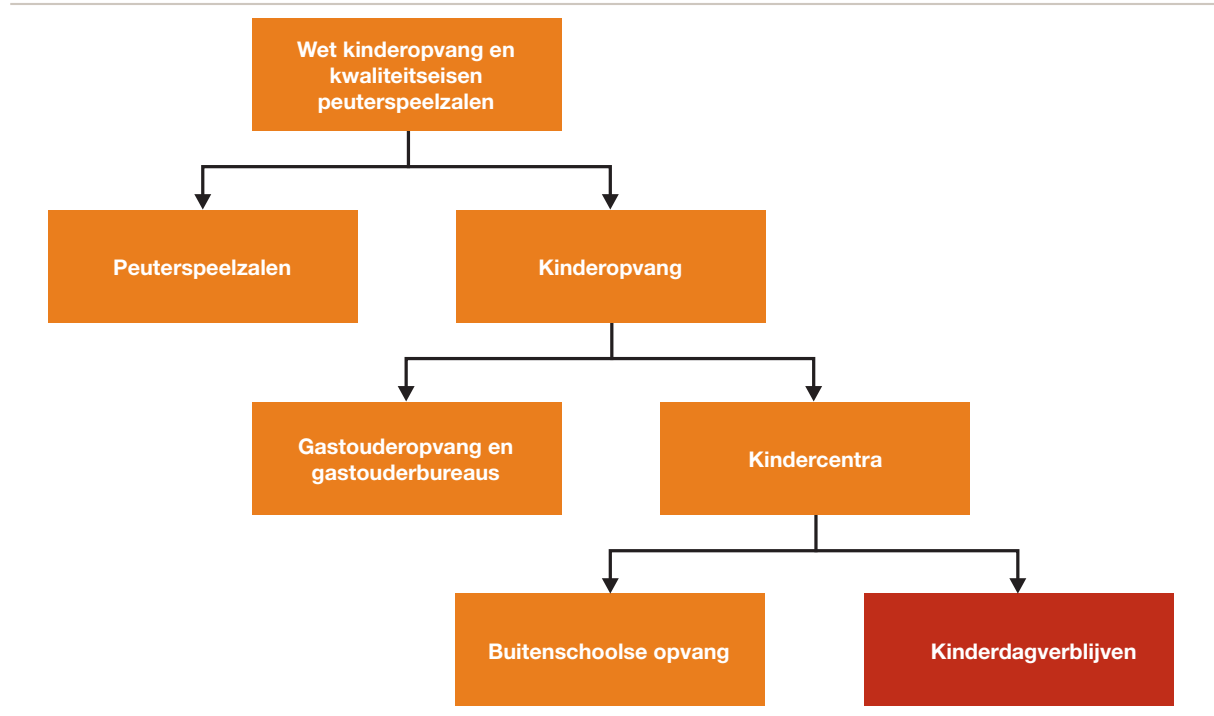
De Wet kinderopvang gaat uit van marktwerking tussen vragers en aanbieders, binnen globale landelijke kaders.

- 95 De gemeentelijke rol heeft vanaf 2005 een specifieke invulling gekregen. Wie een kinderdagverblijf wil oprichten, moet bij de gemeente een verzoek tot registratie indienen. De gemeente kan dit verzoek – naast eisen op grond van de bouwregelgeving – uitsluitend toetsen aan de Wet kinderopvang, en niet langer aan eigen gemeentelijke eisen. Als de toekomstige exploitant aan de eisen voldoet, draagt de gemeente er zorg voor dat het kinderdagverblijf wordt ingeschreven in het gemeentelijk register kinderopvang en sinds 1 januari 2011 in het Landelijk Register Kinderopvang. Door de gemeente (stadsdeel) wordt thans nog steeds een vergunning voor exploitatie van een kinderdagverblijf verleend. Ouders ontvangen een kinderopvangtoeslag als het kind een instelling bezoekt die in het register is opgenomen.

¹ Regioplan beleidsonderzoek (2009). Marktwerking in de kinderopvang. Amsterdam.

- 96 Ook het toezicht op de kinderdagverblijven en de handhaving zijn in de wet opgedragen aan de gemeenten. Voor het uitoefenen van het toezicht wijst de gemeente de GGD aan.
- 97 Onder de Wet kinderopvang vallen de voorzieningen zoals aangegeven in het volgende schema.

Figuur 4: Schema voorzieningen Wet kinderopvang



- 98 In ons rapport worden de volgende begripsomschrijvingen gehanteerd.

Tabel 7: Begripsomschrijvingen sector kinderopvang

Begrip	Begripsomschrijving	Bron
Kinderopvang	Het bedrijfsmatig of anders dan om niet verzorgen, opvoeden en bijdragen aan de ontwikkeling van kinderen tot de eerste dag van de maand waarop het voortgezet onderwijs voor die kinderen begint.	Wet kinderopvang
Kindercentrum	Een voorziening waar kinderopvang plaatsvindt, anders dan gastouderopvang	Wet kinderopvang
Kinderdagverblijf	Voorziening waar kinderopvang wordt geboden	Commissie
Dagopvang	Kinderopvang, verzorgd door een kindercentrum voor kinderen tot de leeftijd waarop zij het basisonderwijs volgen	Beleidsregels kwaliteit kinderopvang
Houder	De rechtspersoon of natuurlijke persoon van 18 jaar of ouder die een kindercentrum, een voorziening voor gastouderopvang of een gastouderbureau exploiteert	Wet kinderopvang
Stamgroep	Een vaste groep kinderen in de dagopvang in een passend ingerichte vast groepsruimte	Beleidsregels kwaliteit kinderopvang

Begrip	Begripsomschrijving	Bron
Gastouderopvang	Kinderopvang van ten hoogste zes kinderen, op het woonadres van de gastouder of een van de ouders, in een gezinssituatie	Wet kinderopvang (tekst samengevat door commissie)
Gastouderbureau	Een organisatie die gastouderopvang tot stand brengt en begeleidt en door tussenkomst van wie de betaling van ouders aan gastouders geschiedt	Wet kinderopvang
Buitenschoolse opvang	Kinderopvang verzorgd door een kindercentrum voor kinderen in de leeftijd dat zij naar het basisonderwijs kunnen gaan, waarbij opvang wordt geboden voor of na de dagelijkse schooltijd, evenals gedurende vrije middagen en in de schoolvakantie	Beleidsregels kwaliteit kinderopvang
Peuterspeelzaal	Voorziening waar peuterspeelzaalwerk plaatsvindt	Wet kinderopvang
Peuterspeelzaalwerk	De verzorging, opvoeding en het bijdragen aan de ontwikkeling van kinderen uitsluitend bestemd voor kinderen vanaf de leeftijd van twee jaar tot het tijdstip waarop die kinderen kunnen deelnemen aan het basisonderwijs	Wet kinderopvang

- 99 Kinderopvang heeft betrekking op kinderen van 0 tot en met 12 jaar. Op kinderdagverblijven worden kinderen van 0 tot en met 4 jaar gefaciliteerd, op buitenschoolse opvang kinderen van 4 tot en met 12 jaar. Buitenschoolse opvang wordt al naar gelang het tijdstip van opvang ook wel voor- of naschoolse opvang genoemd.

Uitsluitend de kinderdagverblijven vallen in het onderzoek van de commissie. De andere voorzieningen zijn benoemd omdat zij zijdelings in het onderzoek aan de orde komen of worden genoemd.

Daar waar in het rapport wordt gesproken over kinderopvang, worden niet de peuterspeelzalen bedoeld.

1.2 Wachtlijstproblematiek blijft ondanks sterk groeiend aanbod

- 100 De sector kinderdagverblijven is de afgelopen jaren sterk gegroeid: het aantal kinderen dat gebruik maakt van kinderopvang, is in de periode 2006 tot en met 2009 met 47% toegenomen. De navolgende tabel geeft daarin inzicht. Omdat kinderen niet altijd de hele week het kinderdagverblijf bezoeken, maken meerdere kinderen gebruik van één plaats en is het aantal kinderen dus groter dan het aantal plaatsen.

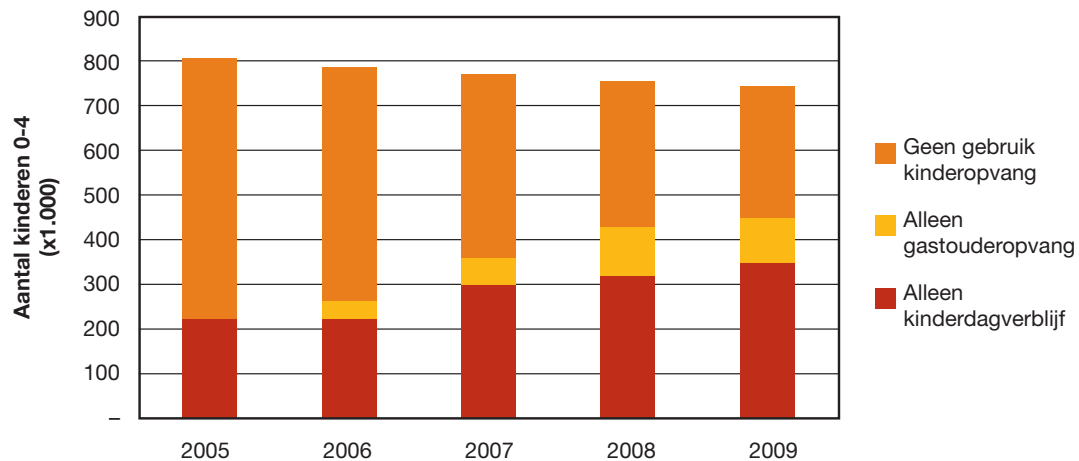
Tabel 8: Aantal plaatsen, aantal kinderen en aantal organisaties kinderdagverblijven

Aantallen	31-12-2006	31-12-2008	31-12-2009	Toename 2006 - 2009
Aantal kinderen in kinderdagverblijven	234.000	320.000	343.000	47%
Aantal volledige kindplaatsen in kinderdagverblijven	129.811	147.267	164.978	27%
Aantal locaties kinderdagverblijven	3.359	3.840	4.399	31%
Aantal houders organisaties met kinderdagverblijven	1.403	1.564	1.752	25%

Bron: Aantal kinderen OCW kerncijfers (2010), overige gegevens Monitor capaciteit kinderopvang, Regioplan (2009;2010)

- 101 Kinderdagverblijven zijn niet weg te denken uit de maatschappij. Bijna de helft (47%) van alle kinderen van 0-4 jaar bezoekt in 2009 een kinderdagverblijf. Daarnaast maakt 14% gebruik van gastouderopvang².

Figuur 5: Gebruik kinderopvang



Bron: Kerncijfers OCW (2010) en CBS Statline (2010). Bewerkt door PwC

- 102 Organisaties in de kinderopvang bestaan gemiddeld uit twee kinderdagverblijven met daarnaast vaak ook buitenschoolse opvang. De markt is verdeeld in een klein aantal grote en een groot aantal kleine organisaties. Volgens het onderzoeksbureau Regioplan heeft 85% van het aantal kinderopvangorganisaties één tot vijf locaties, zie de tabel hierna. Deze groep heeft een gezamenlijk marktaandeel van 30,7%. Er zijn steden en regio's waar 80-90% van de markt in handen is van één of twee grote organisaties. Desondanks blijft de markt voor kinderopvang dynamisch, zo blijkt uit het aantal toe- en uitgetreders. Tussen december 2006 en december 2008 is 62% van de kinderopvangorganisaties toe- dan wel uitgetreden³.

Tabel 9: Omvang van kinderopvangorganisaties en hun marktaandeel per 31 december 2009

	1 locatie	2 - 5 locaties	6 - 10 locaties	11 - 20 locaties	>20 locaties
Aantal organisaties	52,2%	33,0%	6,5%	4,3%	4,1%
Marktaandeel	10,1%	20,6%	11,5%	14,7%	43,1%

Bron: Regioplan (2010)

- 103 In de helft van alle gemeenten in Nederland is de capaciteit voldoende en is er geen wachtlijst van betekenis. In de grote steden echter is 'ondanks de sterke groei in het aanbod' de vraag nog altijd groter dan het aanbod⁴. Noord-Holland, Zuid-Holland en Noord Brabant lijken de grootste vraagstukken te hebben voor wat betreft de beschikbaarheid van voldoende kindplaatsen. Indien we de wachtlijstenproblematiek per GGD-regio bezien, heeft Amsterdam de grootste tekorten, gevolgd door Rotterdam Rijnmond en Hart voor Brabant⁵.

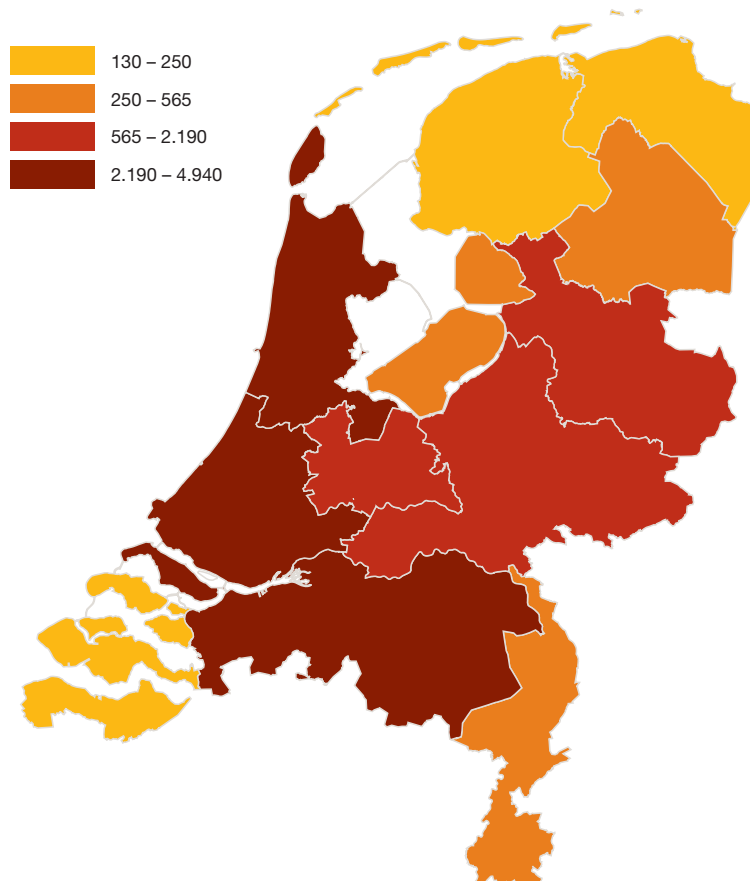
2 De cijfers betreffen de formele kinderopvang, dat wil zeggen georganiseerde kinderopvang, ingeschreven in gemeentelijke registers. De capaciteit in peuterspeelzalen is niet meegenomen. De Taskforce Kinderopvang/Onderwijs stelt in zijn rapport dat van alle kinderen van 2-4 jaar ruim 80% gebruik maakt van een vorm van kinderopvang en/of peuterspeelzaal (Taskforce Kinderopvang / Onderwijs, 2010).

3 Regioplan beleidsonderzoek (2009). Marktwerking in de kinderopvang. Amsterdam.

4 SEO Economisch onderzoek (2009). Ontwikkelingen op de markt voor kinderopvang 2004-2008. Amsterdam. Regioplan (2009). Marktwerking in de kinderopvang. Amsterdam.

5 Rens C. van & F. Smit (2011). Wachtlijsten en wachttijden kinderdagverblijven en buitenschoolse opvang - 6e meting. Nijmegen. Radboud Universiteit Nijmegen.

Figuur 6: Wachtlijstomvang uitgedrukt in het aantal kindplaatsen per provincie



Bron: Rens & Smit (2011)

- 104 Het aantal kinderen op de wachtlijst groeit in de periode 2007 tot 2010. De wachtlijstomvang was in september 2010, de meest recente peiling, gelijk aan 7,1 procent van de totale capaciteit aan kindplaatsen. In augustus 2007 was dit nog 9,5%⁶. Een vijfde van het aantal kinderen op de wachtlijst bezoekt wel het kinderdagverblijf, maar minder dagen dan gewenst. De overige kinderen zijn nog in het geheel niet geplaatst. De wachttijd neemt niet af en bedraagt op 1 september 2010 gemiddeld 106 dagen.

Tabel 10: Wachtlijsten in kinderdagverblijven

Kinderdagverblijven	Aug-2007	Dec-2007	Jun-2008	Dec-2008	Jun-2009	Sep-2010
Aantal kinderen op de wachtlijst	23.100	23.200	27.743	29.714	25.742	30.800
Aantal kinderen op de wachtlijst vertaald naar kindplaatsen	12.158	12.211	14.602	15.639	13.548	16.200
Wachtlijstomvang als percentage van het aantal kindplaatsen	9,5%	8,6%	8,7%	7,8%	6,6%	7,1%
Wachttijd in dagen	Onbekend	76	69	96	70	106

Bron: Cijfers t/m 2009 uit Regioplan 5de meting (2009), cijfers 2010 uit Rens & Smit (2011)

6 Rens C. van & F. Smit (2011). Wachtlijsten en wachttijden kinderdagverblijven en buitenschoolse opvang - 6e meting. Nijmegen. Radboud Universiteit Nijmegen.

- 105 De rijksoverheid zal vanaf 2012 korten op de financiële bijdrage aan ouders. Uit de gesprekken die de commissie heeft gevoerd, bleek dat naar verwachting de vraag daardoor zal afnemen. Een deel van de ouders zal ervoor kiezen hun kinderen niet langer of minder vaak naar het kinderdagverblijf te laten gaan.

1.3 Medewerkers veelal mbo-opgeleid

- 106 In de kinderopvang als geheel - cijfers voor alleen kinderdagverblijven zijn niet beschikbaar - werken bijna 75.000 medewerkers. Meer dan 50% van medewerkers in de kinderopvang werkt in deeltijd. Van alle medewerkers is 96% vrouw (circa 70.500) en 4% man (circa 3.000 personen).

Tabel 11: Aantal werknemers in de kinderopvang

Werknemers in kinderopvang	2005	2006	2007	2008	2009
Totaal aantal werknemers	63.000	63.300	64.000	73.500	Nog niet beschikbaar
Gemiddelde deeltijdfactor (in %)	57,2%	57,0%	58,7%	54,8%	
Gemiddelde leeftijd (in jaren)	35,0	35,0	35,0	35,0	
Vrouw (in %)	96,0%	96,0%	96,5%	96,0%	
Man(in %)	4,0%	4,0%	3,5%	4,0%	

Bron: Kerncijfers OCW (2010)

- 107 Uit gesprekken blijkt dat het aandeel uitzendkrachten uitgedrukt in fte's 0,7% bedraagt. Het aantal uitzendkrachten groeit harder dan het totaal aantal werknemers.

Tabel 12: Aantal uitzendkrachten en vrijwilligers in de kinderopvang inclusief peuterspeelzalen

Werknemers in kinderopvang	2005	2006	2007	2008	2009
Aantal uitzendkrachten	1.900	1.900	3.200	4.050	Nog niet beschikbaar
Aantal vrijwilligers	12.618	12.410	17.187	17.484	

Bron: CBS Statline (2010)

- 108 Het grootste deel van de medewerkers in de kinderopvang is pedagogisch medewerker: leidster of leider op een kindergroep. Van de pedagogisch medewerkers⁷ heeft 81% een mbo-opleiding. Deze opleiding wordt aangeboden door regionale opleidingscentra (ROC's). De meest gangbare opleiding is de mbo pedagogisch werk (PW) niveau 3. Deze opleiding is specifiek gericht op de kinderopvang. De vroegere opleiding sociaal pedagogisch werker was minder specifiek gericht op kinderen, en in feite een brede opleiding. De mbo pedagogisch werk kan ook op niveau 4 gevolgd worden, met een extra leerperiode van 1,5 jaar. In de opleiding op niveau 4 wordt meer aandacht besteed aan coördinerende taken, aan kinderen met opvallend gedrag of met een ontwikkelingsstoornis, en aan het toezien op de naleving van richtlijnen. De opleiding op niveau 4 bereidt voor op het hbo, maar gediplomeerden kunnen ook rechtstreeks naar de arbeidsmarkt. Mbo-opleidingen kunnen worden gevolgd in de vorm van een beroepsondersteunende leerweg (BOL), een dagopleiding waarbij de leerling stage loopt, of in de vorm van een beroepsbegeleidende leerweg (BBL), een opleiding waarbij de leerling een baan heeft en één dag in de week een opleidingsinstelling bezoekt.

7 Kruijff de R.E.L., Riksen-Walraven J.M.A., Gevers Deynoot-Schaub M.J.J.M., Helmerhorst K.O.W., Tavecchio L.W.C., & Fukkink R.G. (2009). Pedagogische kwaliteit van de opvang voor 0- tot 4-jarigen in Nederlandse kinderdagverblijven in 2008. Amsterdam. Nederlands Consortium Kinderopvang Onderzoek.

- 109 De kinderopvang heeft een eigen CAO. De werkgeversrol wordt vervuld door de beide brancheorganisaties in de kinderopvang, MOgroep Kinderopvang en de Branchevereniging Ondernemers in de Kinderopvang, BKN.

Ruim driekwart van de medewerkers in de kinderopvang is opgeleid op niveau mbo 3.

1.4 Rendement kinderopvang in 2009 2,3%

- 110 De totale omzet van de sector kinderopvang (kinderdagverblijven en buitenschoolse opvangorganisaties) bedroeg in 2009 € 3.891 miljard euro. Cijfers voor alleen de kinderdagverblijven zijn niet beschikbaar, omdat de meeste organisaties zowel kinderdagopvang als buitenschoolse opvang bieden. Van de € 3,9 miljard betalen ouders gemiddeld 22%, werkgevers 18% en de overheid via de Belastingdienst 60%⁸. Het percentage dat de overheid betaalt, neemt jaarlijks iets af, zoals de tabel hierna laat zien.

Tabel 13: Omzet in de kinderopvang in miljoenen euro's

Omzet kinderopvang (x mln)	2007	% 2007	2008	% 2008	2009	% 2009
Totale omzet branche	2.458	100%	3.450	100%	3.891	100%
• waarvan ten laste van ouders	400	16%	625	18%	856	22%
• waarvan ten laste van werkgevers	469	19%	659	19%	684	18%
• waarvan ten laste van het rijk	1.589	65%	2.166	63%	2.351	60%

Bron: Kerncijfers OCW (2008; 2009; 2010), bewerkt door PwC

- 111 Het rijk financiert daarnaast de kosten van toezicht en handhaving (structureel € 11,9 miljoen). Daarmee bedragen de uitgaven in het kader van de Wet kinderopvang inclusief fiscale tegemoetkoming werkgeversbijdragen (maar exclusief netto eigen bijdragen van ouders) ruim 3 miljard euro (in 2009 € 3.035 miljard).

De maatschappij investeert jaarlijks ruim € 3 miljard in de kinderopvang.

- 112 Personeelslasten vormen de grootste kostenpost voor de kinderopvangorganisaties. 64% van de kinderdagverblijven huurt de bedrijfspanden.

Tabel 14: Grootste kostenposten kinderopvang (Waarborgfonds Kinderopvang, 2008 en 2010)

Kostenpost	2005	2006	2007	2008	2009
Personeelslasten	69,9%	68,1%	67,5%	67,0%	67,3%
Huisvestingslasten	12,7%	12,5%	12,4%	11,7%	11,2%

Bron: Waarborgfonds Kinderopvang (2008; 2010)

- 113 De gemiddelde rentabiliteit (verhouding tussen het financiële resultaat en de omzet van een organisatie) in de kinderopvangsector fluctueerde in de jaren 2005-2009, maar was wel in alle jaren positief. In 2009 bedroeg de rentabiliteit 2,3%. De solvabiliteit fluctueerde eveneens en bedroeg in 2009 19,5%. De solvabiliteit⁹ van een organisatie geeft aan in hoeverre de organisatie in staat is aan haar verplichtingen te voldoen: naarmate het eigen vermogen een groter deel bedraagt van het totale vermogen is de solvabiliteit hoger.

⁸ OCW (2010). Kerncijfers 2005-2009 Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Den Haag. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

⁹ De mate van solvabiliteit kan worden uitgedrukt in verschillende ratio's. Voor dit onderzoek is gekozen voor de verhouding tussen het eigen vermogen en het totale vermogen (balanstotaal).

Tabel 15: Financiële kengetallen kinderopvang

Financiële kengetallen	2005	2006	2007	2008	2009
Gemiddelde rentabiliteit (%)	0,6%	2,1%	5,2%	4,2%	2,3%
Gemiddelde solvabiliteit (%)	21,4%	15,8%	19,7%	22,2%	19,5%

Bron: Waarborgfonds Kinderopvang (2008; 2010)

- 114 Er is een verschil in de gemiddelde rentabiliteit en solvabiliteit tussen verschillende organisatievormen. Uit onderzoek van het Waarborgfonds Kinderopvang blijkt dat eenmanszaken en vennootschappen onder firma/commanditaire vennootschappen in 2009 gemiddeld genomen een lagere rentabiliteit en solvabiliteit hebben dan stichtingen en B.V.'s/N.V.'s. Dit geeft aan dat kleinere kinderdagverblijven over het algemeen een zwakkere financiële positie hebben dan grotere ondernemingen¹⁰. Verder concludeert het Waarborgfonds Kinderopvang dat de financierbaarheid van kinderdagverblijven in 2009 ten opzichte van 2008 achteruitgegaan is. Meer kinderopvangorganisaties zullen voor het verkrijgen van financiering bij banken rekening moeten houden met aanvullende zekerheidseisen, zoals een borgstelling.

1.5 BV meest voorkomende rechtsvorm grote organisaties

- 115 In de periode vóór de nieuwe Wet kinderopvang waren de meeste kinderdagverblijven stichtingen. Nu is de BV de meest voorkomende rechtsvorm, althans bij de wat grotere organisaties. Kleine organisaties zijn vaak een eenmanszaak of vennootschap onder firma dan wel commanditaire vennootschap.
- 116 In de BV's zijn de eigenaars tevens aandeelhouder en hebben zij dus rechtstreeks belang bij een goed financieel resultaat. Grote organisaties hebben als zij een BV zijn, vaak een Raad van Commissarissen ingesteld; als zij een stichting zijn, is er een Raad van Toezicht. Grote organisaties onderscheiden zich veelal door een vrijgestelde dagelijkse leiding, eigen staf en interne hiërarchie¹¹. Private equity heeft zijn intrede in de sector gedaan: bijvoorbeeld Catalpa is in juli 2010 verkocht aan Providence Equity Partners¹².
- 117 Kleine eenmanszaken en vennootschappen onder firma worden vaak operationeel bestuurd door de eigenaar met soms een instruerend of toezichthoudend bestuur. De directie, vaak ook eigenaar, heeft dus meestal directe bemoeienis met de dagelijkse gang van zaken in het kinderdagverblijf¹³.
- 118 Om goed bestuur en toezicht te stimuleren is in 2008 de Commissie Governance Kinderopvang ingesteld. Initiatiefnemers waren de Beroepsvereniging Directeuren in de Kinderopvang en de Nederlandse Vereniging van Toezichthouders in de Kinderopvang. De Commissie Governance Kinderopvang heeft in 2009 een code opgesteld voor de verschillende kinderopvangorganisaties en rechtsvormen. De code geeft uitgangspunten voor goed bestuur en intern toezicht: bewustwording en concrete invulling van rollen van bestuur en toezicht, financiële beheersing, transparantie, verantwoording en integriteit. De code moet kinderdagverblijven hierbij helpen. Dit wordt gedaan door gebruik te maken van de 4 p's van governance: principes, processen, prestaties en personen. Uitgangspunten voor deze 4 p's worden voor verschillende rechtsvormen in de Governance Code voor Kinderopvang uiteengezet. De Governance Code borgt dat er altijd een vorm van toezicht is op een directeur of houder. Bij de totstandkoming is draagvlak gezocht bij het Waarborgfonds kinderopvang, MOgroep Kinderopvang, de Branchevereniging ondernemers in de kinderopvang en de Belangenvereniging van Ouders in de Kinderopvang (BOinK). De Governance Code is verder toespitst op zes besturingsmodellen: het Raad van Toezicht-model, het toezichthoudend bestuur-model, het instruerend bestuur-model, het BV zonder Raad van Commissarissen-model, het BV met Raad van Commissarissen-model en het eenmanszaakmodel. Om kinderdagverblijven verder te assisteren in het ontwikkelen van goed bestuur en toezicht is in 2010 een 'toolkit' uitgebracht.

10 Waarborgfonds Kinderopvang (2010). Sectorrapport Kinderopvang 2010. Eindhoven.

11 Commissie Governance Kinderopvang (2009). Governance Code Kinderopvang - Richtlijn voor integer en transparant bestuur en toezicht. Utrecht.

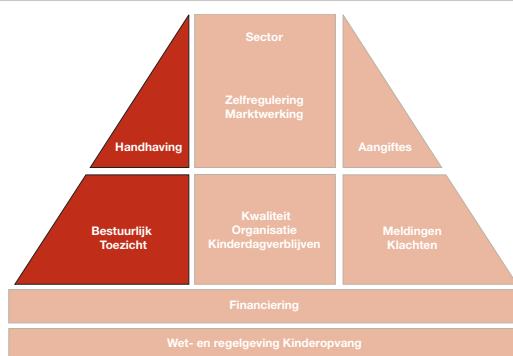
12 www.catalpa.nl/organisatie/files_content/nieuwsbrieven/Mededeling%20Catalpa%20Groep%202.pdf. Bezocht op 9 februari 2011.

13 Commissie Governance Kinderopvang (2009). Governance Code Kinderopvang - Richtlijn voor integer en transparant bestuur en toezicht. Utrecht.

1.6 Brancheorganisaties vragers en aanbieders behartigen belangen

- 119 De belangen van ouders die kinderen in de kinderopvang hebben, worden behartigd door de landelijke Belangenvereniging Ouders in de Kinderopvang (BOinK).
- 120 Aan de aanbiederskant in de kinderopvang zijn twee brancheorganisaties actief. Zij behartigen de belangen van de sector op landelijk niveau, en voeren namens de instellingen voor kinderopvang de CAO-onderhandelingen met de vakbonden. 80% van de instellingen is lid van MOgroep Kinderopvang, de brancheorganisatie die van oudsher de belangen van de gemeentelijke kinderopvang behartigde, en de Brancheorganisatie voor Ondernemers in de Kinderopvang (BKN). BKN heeft zich in 1995 afgesplitst van de (voorloper van) MOgroep Kinderopvang, en zich meer gericht op de belangenbehartiging van de particuliere kinderopvangorganisaties in de sector. BKN en MOgroep Kinderopvang hebben het voornemen om op korte termijn te fuseren.

2 Schets toezicht en handhaving



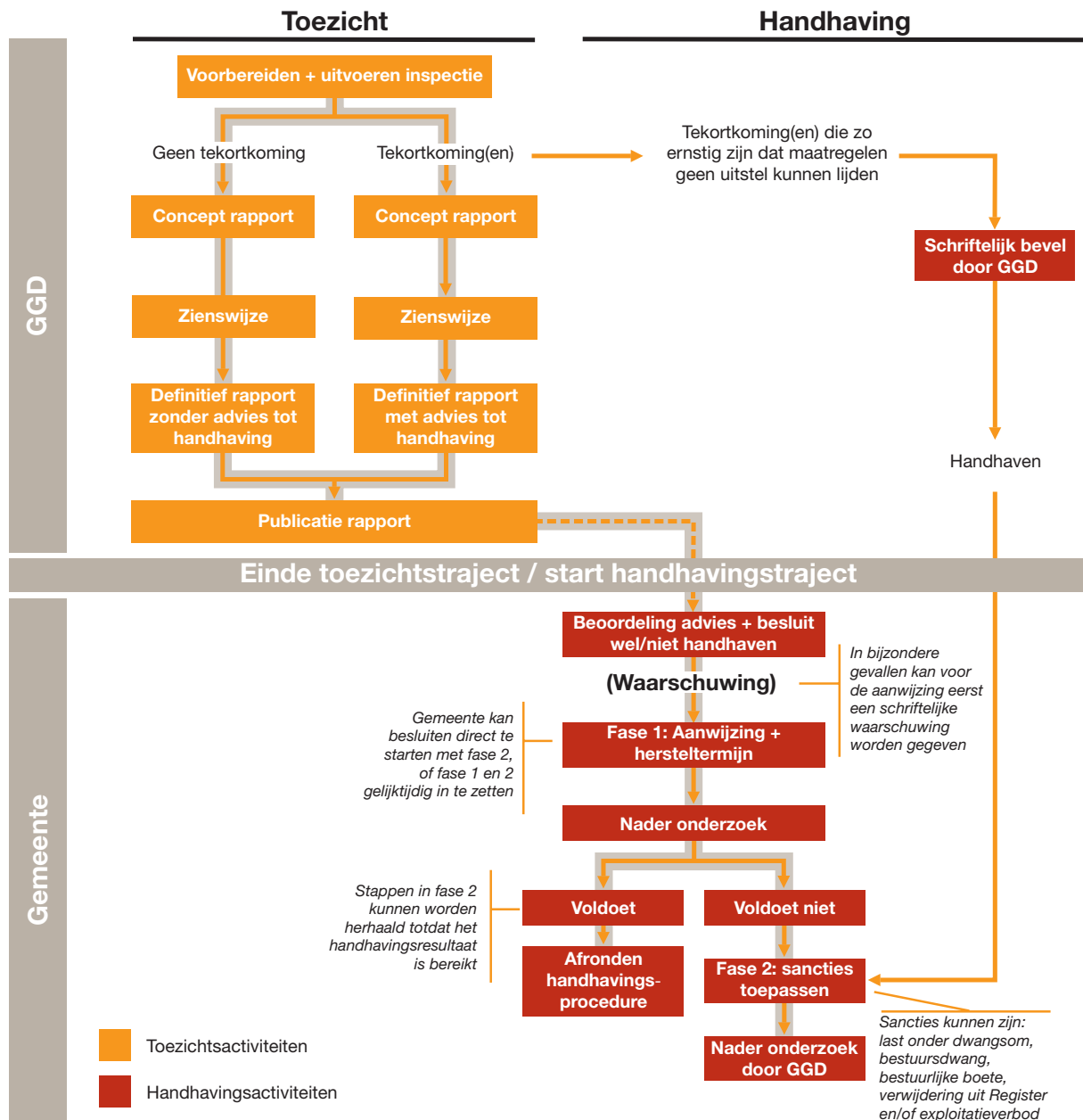
- 121 In het vorige hoofdstuk stond de sector kinderdagverblijven centraal. In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de eerste 'steunpilaar' voor de sector, het toezicht en de handhaving. Het is een beschrijving op hoofdlijnen. In bijlage C is een nadere toelichting opgenomen.
- 122 Toezicht is het bevoegd verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of een zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren¹. Met handhaving wordt gewaarborgd dat de vereiste kwaliteit ook daadwerkelijk kan worden afgedwongen.
- 123 De Wet kinderopvang draagt, zoals in het vorige hoofdstuk gezegd, het toezicht op de naleving van kwaliteitseisen kinderopvang op aan het college van burgemeesters en wethouders. Het college is verplicht de Gemeentelijke Gezondheidsdiensten (GGD'en) aan te wijzen als toezichthouder op de kinderdagverblijven². De bevoegdheid om handhavend op te treden ligt bij het college. Hiertoe bieden de Wet kinderopvang en de Algemene wet bestuursrecht verschillende handhavingsinstrumenten die ingezet kunnen worden. Overigens was de GGD ook vóór 2005 de toezichthouder. De verhouding tussen gemeente en GGD is die van opdrachtgever en opdrachtnemer: de gemeente blijft eindverantwoordelijk.
- 124 Er zijn in Nederland 28 GGD'en; vaak houden meerdere gemeenten samen één GGD in stand. De brancheorganisatie van GGD'en, GGD Nederland, stimuleert met richtlijnen de uniformiteit van het toezicht.
- 125 Het toezicht wordt uitgeoefend in de vorm van periodieke bezoeken op locatie. Er wordt getoetst of de benodigde documenten, protocollen en beleidsplannen aanwezig zijn, maar ook of de medewerkers de inhoud ervan kennen en er aantoonbaar naar handelen. De bezoeken resulteren in inspectierapporten per locatie, met daarin zo nodig een advies aan de gemeente om te handhaven. De gemeente start opvolgend het handhavingstraject. Aan de hand van het eigen handhavingsbeleid kan de gemeente bepalen welke sanctiemogelijkheden worden ingezet. De VNG meent dat 'succesvol toezicht valt of staat bij het plegen van de juiste interventies, gebaseerd op de juiste analyses'³. Voor het plegen van de juiste interventies is goed handhavingsbeleid noodzakelijk.
- 126 Het schema hierna toont het proces van toezicht en handhaving zoals dit voortvloeit uit de Wet kinderopvang en de daarop gebaseerde Beleidsregels werkwijze toezicht en handhaving.

1 Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen (2007). Van specifiek naar generiek. Den Haag.

2 Wet kinderopvang (2005), artikel 1.61 lid 1.

3 Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2008). Kwaliteit handhaven in de kinderopvang. Handreiking voor een transparant handhavingsbeleid. Den Haag.

Figuur 7: Proces toezicht en handhaving



Bron: GGD NL

2.1 Toetsingskader gebaseerd op convenant vragers en aanbieders

- 127 De GGD'en hanteren voor het toezicht een toetsingskader, dat is opgesteld door GGD Nederland in opdracht van destijds het ministerie van OCW en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG). Alle GGD'en hanteren het kader. Het toetsingskader is niet algemeen bindend in die zin dat houders van kindercentra, mits gemotiveerd, van de regels mogen afwijken. In dat geval is het aan de inspecteur te beoordelen of het kinderdagverblijf met het alternatief op een gelijkwaardige of betere wijze voldoet aan de specifieke kwaliteitseis.
- 128 Het toetsingskader is gebaseerd op de Wet kinderopvang en vooral de (nadere) Beleidsregels kwaliteit kinderopvang. Deze laatste zijn weer in hoge mate gebaseerd op het Convenant kwaliteit kinderopvang; Verantwoorde kinderopvang: verdere stappen naar de toekomst (verder te noemen het convenant). Dit convenant is op 1 januari 2005 in werking getreden, en afgesloten door BKN, MOgroep Kinderopvang en BOinK, dus de vertegenwoordigers van aanbieders en afnemers. Het convenant is verwerkt in de Beleidsregels kwaliteit kinderopvang bestemd voor de aanbieders, maar ook in de Beleidsregels werkwijze toezichthouder kinderopvang en het VNG-Handhavingkader. Het convenant wordt in principe jaarlijks geëvalueerd en bijgesteld (de bijstelling van 2010 is in verband met de zedenzaak opgeschort om eventuele effecten mee te kunnen nemen). Na ondertekening van een bijgesteld convenant zorgt het ministerie voor de bijbehorende aanpassing van de Beleidsregels.
- 129 Op deze wijze is een samenhangend kwaliteitssysteem ontstaan, waarin de zelfregulering door de sector een zeer belangrijke rol heeft gespeeld. De overheid heeft ervoor gekozen geen nadere eisen te stellen.

Zelfregulering door de sector is de basis van het toezicht op de kwaliteit.

Het toetsingskader kent zeven toetsingsdomeinen, elk weer nader onderverdeeld in voorwaarden.

Tabel 16: Toetsingskader kinderdagverblijven

Nr	Domein	Onderdelen
1	Ouders	<ul style="list-style-type: none"> ● Reglement Oudercommissie ● Instellen Oudercommissie (samenstelling, werkwijze en adviesrecht) ● Informatievoorziening
2	Personeel	<ul style="list-style-type: none"> ● Verklaring Omtrent Gedrag ● Passende beroepskwalificatie ● Voorwaarden en inzet van beroepskrachten in opleiding ● Gebruik van de voorgeschreven voertaal
3	Veiligheid en gezondheid	<ul style="list-style-type: none"> ● Risico-inventarisatie veiligheid (beleid veiligheid) ● Risico-inventarisatie gezondheid (beleid gezondheid) ● Protocol Kindermishandeling
4	Accommodatie en inrichting	<ul style="list-style-type: none"> ● Binnenspeelruimte ● Slaapruimte ● Buitenspeelruimte
5	Groepsgrootte en beroepskracht-kindratio	<ul style="list-style-type: none"> ● Opvang in groepen (stamgroep) ● Vaste beroepskrachten en vaste ruimtes ● Beroepskracht-kindratio ● Inzet beroepskrachten in afwijking van de beroepskracht-kindratio bij openingstijden van 10 uur of langer

Nr	Domein	Onderdelen
6	Pedagogisch beleid en praktijk	<ul style="list-style-type: none"> ● Pedagogisch beleidsplan (inhoud en praktijk) ● Emotionele veiligheid van het kind ● Persoonlijke competentie van het kind ● Sociale competentie van het kind ● Overdracht van normen en waarden aan het kind
7	Klachten	<ul style="list-style-type: none"> ● Wet klachtrecht cliënten zorgsector ● Klachtenregeling oudercommissie

Bron: GGD NL

- 130 De werkwijze van de GGD kan per GGD verschillen. Daarom komt die aan de orde in hoofdstuk 6, als ingegaan wordt op de specifieke situatie in Amsterdam. Wel zijn er landelijke eisen aan het toezicht (en de handhaving), die worden bewaakt door de Inspectie van het Onderwijs. Dit is het zogenoemde tweedelijns toezicht. Daaraan wordt verderop in dit hoofdstuk aandacht besteed.
- 131 De staatssecretaris van OCW heeft in 2008 aangegeven dat zij een aantal vernieuwingen in het toezicht wil doorvoeren. Doel is, zo geeft OCW aan, een effectiever en slagvaardiger toezicht. Ook worden afspraken gemaakt over de ontwikkeling van risicogestuurd toezicht: een systeem waarin de intensiteit van het toezicht wordt aangepast aan de kwaliteit die de houder van de kinderopvang biedt. Op basis van een te ontwikkelen risicomodel kan de GGD besluiten of een kinderopvanglocatie minder frequent, op minder onderwerpen dan wel minder diepgaand wordt geïnspecteerd. Uitgangspunt van de Wet kinderopvang is jaarlijkse inspectie, maar de Wet kinderopvang biedt ruimte voor afwijkingen. Het systeem van het risicogestuurd toezicht in de kinderopvang is mede in beeld gekomen door het feit dat de norm van 100% jaarlijkse inspectiebezoeken jaren achtereen niet werd gehaald⁴. In 2007 is 30% van de kinderdagverblijven niet geïnspecteerd, in 2008 25%; de cijfers voor latere jaren zijn er nog niet. De meeste gemeenten en GGD'en geven aan, zo rapporteert de Inspectie van het Onderwijs, dat de groei van kinderopvanglocaties de belangrijkste factor was voor het niet behalen van de norm. Een andere belangrijke factor is de toename van het aantal nadere inspecties, dat wil zeggen extra inspecties die nodig zijn als bij reguliere bezoeken blijkt dat het kinderdagverblijf niet aan de norm voldoet.
- 132 GGD'en zijn vanaf september 2009 begonnen met de invoering van het risicogestuurd toezicht bij kindercentra. Het ministerie van OCW, de VNG, de GGD'en en de Inspectie van het Onderwijs spraken af om in 2010 de nadruk te leggen bij kinderdagverblijven die in 2009 een onvoldoende scoorden op de belangrijkste kwaliteitseisen, te weten de beroepskracht-kindratio (het aantal leidsters per groep) en de pedagogische kwaliteit. 35% van de kinderdagverblijven voldeden in 2009 niet of niet op alle onderdelen aan deze eisen. In deze kinderdagverblijven dient een onaangekondigde inspectie plaatsvinden, waarbij speciaal op de aspecten wordt gelet die nog niet in orde waren.

2.2 Registratie en handhaving zijn gemeentelijke taken

- 133 Registratie, handhaving en het geven van een beschikking aan de houder voor de start van exploitatie zijn de belangrijkste taken die sinds 2005 bij de gemeente berusten. Degene die voornemens is een kindercentrum in exploitatie te nemen, doet daarvoor een aanvraag bij het college⁵.
- 134 De gemeenten hebben de beleidsvrijheid en verantwoordelijkheid om het gemeentelijk toezichts- en handhavingbeleid zelf nader uit te werken en vast te stellen, dat wil zeggen, keuzes te maken in het kader van de inzet van instrumenten en de intensiteit van handhaving. Wel heeft in het belang van een uniform handhavingbeleid de Vereniging van Nederlands Gemeenten (VNG) in 2005 een Handreiking 'Kwaliteit Handhaven in de Kinderopvang, op weg naar een transparant handhavingbeleid' opgesteld. In 2008 is een geactualiseerde handreiking opgesteld.

⁴ Inspectie Werk en Inkomen (2007). Vallen en opstaan: Onderzoek naar de gemeentelijke invulling van de verantwoordelijkheid voor het eerstelijns toezicht op de kinderopvang. Den Haag.

Inspectie van het Onderwijs (2008). Kwaliteit gemeentelijk toezicht Kinderopvang 2007. Utrecht.

⁵ Wet kinderopvang (2005). artikel 1.45 lid 1.

2.2.1 Gemeente heeft keuze ten aanzien van handhavinginstrumenten

- 135 In principe dient de gemeente een handhavingstraject te starten als blijkt dat een houder van de kinderopvang niet voldoet aan één of meer kwaliteitseisen en de houder naar aanleiding van een inspectierapport niet zelf maatregelen treft. De toezichthouder, dus de GGD, meldt de gemeente dat dit laatste het geval is. Als de toezichthouder dermate ernstige gebreken aantreft, dat het nemen van maatregelen redelijkerwijs geen uitstel verdraagt, kan hij de houder zelf een schriftelijk bevel geven om maatregelen te nemen (zie ook figuur 7). Het college kan de volgende instrumenten inzetten om naleving van de kwaliteitseisen af te dwingen⁶:
- aanwijzing om aan de eisen te voldoen;
 - last onder bestuursdwang;
 - last onder dwangsom;
 - exploitatieverbod;
 - uitschrijving uit het register;
 - bestuurlijke boete.
- 136 De Wet kinderopvang biedt de mogelijkheid de houder een schriftelijke aanwijzing te geven⁷. In de praktijk is dit meestal het eerste instrument dat wordt toegepast. De gemeente geeft een schriftelijke aanwijzing waarin wordt aangegeven op welke punten voorschriften niet of onvoldoende worden nageleefd en welke maatregelen moeten worden getroffen.
- 137 De Algemene wet bestuursrecht (Awb) biedt de mogelijkheid last onder bestuursdwang toe te passen als de houder de aanwijzing of het bevel niet opvolgt. De Awb biedt ook de mogelijkheid tot het opleggen van een last onder dwangsom en een bestuurlijke boete. Met een last onder dwangsom wordt door het college een bedrag vastgesteld (dat in verhouding moet staan tot de zwaarte van het geschonden belang) dat betaald moet worden als de overtreding niet wordt hersteld. De Wet kinderopvang biedt verder de mogelijkheid om de houder te verbieden de exploitatie van het kindercentrum voort te zetten, zolang het bevel of de aanwijzing niet wordt opgevolgd⁸. Indien de houder de exploitatie toch voortzet, is dit een economisch delict en daarmee strafbaar. Verder kan het college een houder die geen medewerking verleent aan de toezichthouder, een bestuurlijke boete opleggen⁹. De zwaarste sanctie is die van de uitschrijving uit het register. De ouders krijgen dan geen tegemoetkoming in de kosten meer, zodat zij naar verwachting niet langer van het kinderdagverblijf gebruik zullen maken.
- 138 Houders van kinderdagverblijven hebben de mogelijkheid om tegen de opgelegde maatregelen in beroep te gaan¹⁰.
- 139 De handhavinginstrumenten behoeven niet in de genoemde volgorde te worden ingezet. Het afwegingsmodel van de VNG (zie het voorbeeld afwegingsmodel 2011 in bijlage C) kan gebruikt worden om te beoordelen hoe ernstig de tekortkomingen van de kinderdagverblijven zijn en wat daarbij de meest passende sanctie is.

2.2.2 Gemeenten beslissen over de aanvraag en registratie kinderdagverblijven

- 140 De tweede gemeentelijke taak is die van het behandelen van de aanvraag om een kinderdagverblijf in exploitatie te mogen nemen en zorg te dragen voor de registratie in het register Kinderopvang¹¹. Degene die een kinderdagverblijf in exploitatie wil nemen, dient bij de gemeente een aanvraag in. De toezichthouder onderzoekt dan of het kinderdagverblijf redelijkerwijs kan voldoen aan de eisen van de Wet kinderopvang. De gemeente geeft een beschikking af aan de houder voor start van de exploitatie. Een gemeente kan registratie niet weigeren als aan de criteria van het toetsingskader wordt voldaan. Binnen tien weken na een aanvraag moet het college aangeven of uit oogpunt van de vereisten uit de Wet kinderopvang de houder de exploitatie mag starten. De procedure volgens de Wet kinderopvang laat onverlet dat de gemeente kan toetsen of het kinderdagverblijf voldoet aan andere te stellen eisen, zoals eisen in het kader van een gebruiksvergunning of een bouwvergunning.
- 141 De gemeente moet optreden als kinderdagverblijven in exploitatie worden genomen zonder dat zij zijn geregistreerd. Niet-geregistreerde kinderopvang is in strijd met artikel 1.45 Wet kinderopvang en wordt beschouwd als een economisch delict.

6 Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2008), Kwaliteit handhaven in de kinderopvang. Handreiking voor een transparant handhavingbeleid. Den Haag

7 Wet kinderopvang (2005). Artikel 1.65.

8 Wet kinderopvang (2005). Artikel 1.66

9 Wet kinderopvang (2005). Artikel 1.72.

10 Wet kinderopvang (2005). Artikel 1.66.

11 Wet kinderopvang. (2005) Artikel 1.46 en artikel 1.47

2.2.3 Kinderopvang is beleidsarme sector

- 142 Naast het toezichts- en handhavingsbeleid kan er sprake zijn van inhoudelijk beleid, bijvoorbeeld ten aanzien van de beschikbare locaties in relatie tot de capaciteit in de kinderopvang of de positionering (als dienst aan werkende ouders of als onderdeel van een stelsel van pedagogische voorzieningen). De taken van de gemeente in relatie tot kinderdagverblijven zijn echter door de wet vooral gedefinieerd als uitvoeringstaken op het gebied van toezicht en handhaving. De wetgever heeft immers bewust gekozen voor zelfregulering door de sector. Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft de beleidsverantwoordelijkheid over de Wet kinderopvang. Hierbij worden de landelijke kaders voor toezicht en handhaving vastgesteld. Kinderdagverblijven zijn daarmee een relatief beleidsarme sector, anders dan bijvoorbeeld de peuterspeelzalen, die met de gemeente een subsidierelatie hebben.
- 143 Dat neemt niet weg dat gemeenten de kinderdagverblijven in bijvoorbeeld hun sociale of onderwijsbeleid kunnen betrekken. In de gesprekken met de Amsterdamse stadsdelen en de (centrale) Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling van de gemeente Amsterdam komt dit duidelijk naar voren, zie hoofdstuk 6. Een analyse van het beleid van andere gemeenten was binnen het bestek van dit onderzoek niet mogelijk.

2.3 Budget voor toezicht en handhaving € 11,9 miljoen

- 144 Jaarlijks ontvangt de gemeente voor de bekostiging van toezicht en handhaving kinderopvang een niet-geormerkt budget uit het gemeentefonds. Het Rijk stort jaarlijks een bedrag hiervoor in het gemeentefonds. De tabel hierna geeft de bedragen weer voor de periode 2005-2010.

Tabel 17: Structureel budget voor toezicht en handhaving van het Rijk

In mln euro	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Budget voor toezicht en handhaving kinderopvang	7,0	7,0	7,0	10,0	11,9	11,9

Bron: Cebeon (2007), brief Ministerie van OCW (2009) en BZK (2009)

- 145 Het Rijk heeft voor zowel 2010 als 2011 een eenmalige storting gedaan van € 10 miljoen om (tijdelijke) capaciteitsuitbreiding bij de GGD op te vangen, omdat de GGD een sterke taakuitbreiding heeft gekregen door de registratie van en het toezicht op gastouderopvang¹².
- 146 Van het bedrag dat gemeenten jaarlijks ontvangen uit het gemeentefonds voor toezicht en handhaving, is over het algemeen driekwart bestemd voor toezicht en een kwart voor handhaving¹³. De toezichtstaken van de GGD bestaan vooral uit inspecties, het opstellen van rapportages en het uitbrengen van een oordeel met advies tot handhaving aan de gemeente. De handhavingstaken van gemeenten hebben vooral betrekking op het aansturen van de GGD en het beoordelen van GGD-adviezen tot handhaving, het opleggen van sancties en juridische procedures, het bijhouden van het register en het opstellen van jaarverslagen en preventieve activiteiten, zoals voorlichting.
- 147 In het kader van het toezicht op kinderopvang maken gemeente en GGD afspraken over de kosten van toezicht op kinderopvang. Onderling spreken ze de vorm van financiering (bijvoorbeeld per inspectie of lumpsum) en de gehanteerde prijzen voor inspecties af. Overigens zijn de meeste financieringsvormen gebaseerd op betaling per inspectie. Verder blijkt dat de prijzen en de duur van inspecties per GGD verschillen. Landelijk gezien is het zicht op hoe GGD'en hun werk organiseren in relatie tot de kosten onvoldoende¹⁴.
- 148 De belangrijkste factor die de kosten van toezicht en handhaving bepaalt, is het aantal kinderopvanglocaties. De frequentie van inspecties, de tijdsbesteding per inspectie en het uurtarief zijn eveneens bepalende factoren. Voor handhaving zijn de frequentie waarmee handhavingssacties voorkomen, de tijdsduur die daarmee gemoeid is en het uurtarief van de gemeentelijke handhavers van belang¹⁵.

12 Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal inzake Reactie op uitzending Nieuwsuur en aanvullende vragen. KO/11/1367. 31 januari 2011

13 KplusV (2009). Onderzoek naar de kosten van toezicht en handhaving in de kinderopvang. Arnhem.

14 Inspectie van het Onderwijs (2009). Inspecteren is vooruit kijken. Utrecht.

15 KplusV (2009). Onderzoek naar de kosten van toezicht en handhaving in de kinderopvang. Arnhem.

2.4 Tweedelijns-toezicht constateert tekortkomingen gemeentelijke taken

- 149 De Inspectie van het Onderwijs houdt sinds 2008 toezicht op de gemeentelijke uitvoeringstaken in de kinderopvang, dus toezicht, handhaving en registratie. In de periode vóór 2008 lag deze taak bij de Inspectie Werk en Inkomen¹⁶. Het doel van dit tweedelijns-toezicht is het borgen van de kwaliteit van het gemeentelijk toezicht en het verschaffen van inzicht aan het rijk. Het tweedelijns-toezicht treedt corrigerend op, waar het eerstelijns-toezicht naar de mening van de Inspectie van het Onderwijs onvoldoende functioneert.
- 150 De Inspectie Werk en Inkomen stelt bij de implementatie van de Wet kinderopvang in 2005 dat een goede invulling van het eerstelijns-toezicht door gemeenten waarborgt dat in voldoende mate wordt bijgedragen aan de doelstellingen van de Wet kinderopvang. De Inspectie stelt een aantal voorwaarden die de gemeenten geacht worden geregeld te hebben, zoals analyse en benoeming van risico's, centraal vastgesteld handhavingsbeleid, vertaling handhaving en toezicht in een werkplan en afspraken over de uitvoering¹⁷. Een vastgesteld handhavingsbeleid is van belang om keuzes en prioriteiten op centraal niveau binnen de gemeente vast te kunnen stellen, zodat eenvormigheid in beleid bestaat.
- 151 In 2007 meldt de tweedelijnsinspectie dat in 2006 een kwart van de gemeenten GGD en gemeente nog te veel als gescheiden organisaties opereren¹⁸. Zo verzuimen gemeenten de GGD te laten weten of zij de handhavingsadviezen van de GGD overnemen. Aangezien de GGD daardoor niet weet of de gemeente de betreffende kinderopvangorganisatie heeft verplicht om bepaalde zaken te verbeteren, bemoeilijkt dit het werk van de GGD-inspecteur. Op verzoek van de staatssecretaris heeft de tweedelijnsinspectie de betreffende gemeenten benaderd met het verzoek hun toezicht en handhaving op de kinderopvang te verbeteren.
- 152 In 2007 heeft de Inspectie Werk en Inkomen een verdiepend kwalitatief onderzoek uitgevoerd naar de wijze waarop gemeenten invulling geven aan hun handhavingstaak en wat de resultaten daarvan zijn¹⁹. Uit het onderzoek blijkt dat gemeenten met een handhavingsbeleid meer resultaten bereiken dan gemeenten zonder handhavingsbeleid. Bij de gemeenten met een handhavingsbeleid rapporteert de GGD meer tekortkomingen en er worden ook meer verbeteringen bereikt die bijdragen aan een betere kwaliteit bij de kinderopvanglocaties dan bij gemeenten zonder handhavingsbeleid. Bij gemeenten met een handhavingsbeleid blijkt namelijk dat de GGD gemiddeld ruim twee keer zoveel tekortkomingen rapporteert.' Ook het percentage opgeloste tekortkomingen ligt beduidend hoger. De Inspectie geeft aan dat niet letterlijk in de wet of nadere regelgeving staat dat gemeenten verplicht zijn hun (beleids-)keuzes en samenwerkingsafspraken neer te leggen in een beleidsdocument. De Inspectie meent echter dat van de gemeente als toezichthouder mag worden verwacht dat ze een consistent en inzichtelijk beleid voert richting de GGD en de houders van kinderopvanglocaties en gastouderbureaus²⁰.
- 153 In maart 2009 meldt het tweedelijns-toezicht dat bij ongeveer de helft van de gemeenten geen tekortkomingen zijn geconstateerd en dat op verschillende punten bij gemeenten vooruitgang is geboekt²¹. Zo heeft eind 2007 90% procent van de gemeenten een toezichtbeleid en 80% een handhavingsbeleid. Dit is ten opzichte van 2006 een stijging van 10% respectievelijk 30%. Niettemin beschrijft dit rapport een aantal belangrijke tekortkomingen dat zich bij circa de helft van de gemeenten voordoet:
- Te weinig aandacht van het gemeentelijk management bij veel gemeenten voor het toezicht en vooral voor de handhaving van de kinderopvang, met onvoldoende goede uitvoering van deze taken als gevolg.
 - Een tekort aan kennis door een groot aantal personele wisselingen bij gemeenteambtenaren.

16 Het tweedelijns-toezicht is bij de wisseling van ministerie uit praktische overwegingen bij de Inspectie van Onderwijs gebleven.

17 Inspectie Werk en Inkomen (2005). Implementatie van het eerstelijns-toezicht op de Wet kinderopvang in 2005. Den Haag

18 Inspectie Werk en Inkomen (2007). Vallen en opstaan: Onderzoek naar de gemeentelijke invulling van de verantwoordelijkheid voor het eerstelijns-toezicht op de kinderopvang. Den Haag.

19 Inspectie Werk en Inkomen (2007). Handhaven met beleid. Gemeentelijke handhaving Wet kinderopvang. Den Haag

20 Inspectie Werk en Inkomen (2007). Handhaven met beleid. Gemeentelijke handhaving Wet kinderopvang. Den Haag

21 Inspectie van het Onderwijs (2009). Kwaliteit gemeentelijk toezicht Kinderopvang 2007. Utrecht.

- 154 In november 2009 constateert de Inspectie van het Onderwijs in een samenvattend rapport over 2007 en 2008 het volgende²²:
- De helft van de GGD'en geeft aan dat zij onvoldoende budget van de gemeenten ontvangen om alle inspecties uit te voeren.
 - Er wordt in de planning en het budget onvoldoende rekening gehouden met ontwikkelingen zoals de groei in de kinderopvang.
 - Door onvoldoende kennis en inzicht in de financiering van toezicht en handhaving in de kinderopvang, worden de gemeentelijke middelen niet volledig benut.
 - Gemeenten en GGD'en anticiperen soms te laat op landelijke ontwikkelingen.
 - Goede communicatie tussen gemeenten en GGD'en is een succesfactor voor het kunnen halen van de planning en daarmee voor het uitvoeren van alle jaarlijkse onderzoeken.
 - GGD'en die in hogere mate tijdelijke krachten inzetten, voeren vaker niet alle jaarlijkse inspecties uit.
 - Prijzen en de duur van inspecties verschillen per GGD.
- 155 Op 5 februari 2010 biedt de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap de Kamer het onderzoeksrapport 'Kwaliteit gemeentelijk toezicht kinderopvang 2008' aan. Ditmaal wordt geconstateerd dat de gemeentelijke registers niet overal op orde zijn. Ook de handhaving laat bij sommige gemeenten te wensen over. Zo volgen op door de GGD gerapporteerde tekortkomingen geen adequate of te late handhavingsacties. Acht maanden nadat het inspectierapport aan de gemeenten is verzonden, is nog slechts een kwart van de tekortkomingen aantoonbaar opgelost. In de helft van de gevallen informeerde de gemeente de GGD niet wanneer zij de handhavingsadviezen niet opvolgde. Van de gemeenten die geen handhavingsacties lieten volgen op een handhavingsadvies, legde 75% dit besluit niet schriftelijk vast. Als oorzaken voor de tekortkomingen meldt de tweedelijnsinspectie onder meer de verdere stijging van het aantal kinderopvanglocaties²³.
- 156 Nader onderzoek over 2009 leert dat niet meer dan 16 van de 413 gemeenten aan alle criteria voldeden. Knelpunten zijn:
- Actueel handhavingsbeleid ontbreekt.
 - Te weinig handhavingsadviezen zijn opgevolgd.
 - Kennis over handhaving en bijhorende bestuursjuridische instrumenten (met name bij zware tekortkomingen) ontbreekt bij medewerkers van gemeenten.
 - Het register is onvoldoende betrouwbaar.
 - Het onderwerp staat niet hoog op de bestuurlijke agenda van gemeenten.
- 157 De gehele periode overziend, kan worden geconstateerd dat met name op het terrein van handhaving en registratie – en dus niet zozeer op het toezichtsterrein – sprake is van structurele tekortkomingen bij een deel van de gemeenten.
- 158 Om aan deze situatie een eind te maken, kondigt de staatssecretaris van OCW in 2009 aan dat de Inspectie van het Onderwijs gerichte verbeterafspraken zal maken met de zogenoemde achterblijvende gemeenten.

Een fors deel van de gemeenten voldoet niet aan de eisen die gelden voor met name de registratie- en handhavingstaken. De Inspectie van het Onderwijs maakt met de achterblijvende gemeenten verbeterafspraken.

22 Inspectie van het Onderwijs (2009). Inspecteren is vooruitkijken. Utrecht.

23 Brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal inzake de aanbidding van het rapport "Kwaliteit gemeentelijk toezicht kinderopvang 2008" 2008-2009, 31 322, nr 72. Den Haag.

2.4.1 Gebrek aan financiële deskundigheid bij de gemeente

- 159 De Inspectie van het Onderwijs concludeert in 2009 dat de financiële deskundigheid bij gemeenteambtenaren voor toezicht en handhaving onvoldoende is. Door het gebrek aan kennis over de financiering van toezicht en handhaving kinderopvang, wordt het budget voor toezicht en handhaving niet volledig benut. Dit heeft direct effect op de toezichtstaken van de GGD. De GGD is dan financieel niet altijd in staat om alle inspecties uit te voeren. Financiële deskundigheid bij de gemeenteambtenaar met meer zicht op de financieringsstroom vergroot de kans dat alle ontvangen gelden ook worden ingezet. De beschikbaar gestelde middelen zijn immers niet geormerkt. Een ander probleem is inschatten wat een reëel tarief is voor het uitvoeren van de inspecties door de GGD²⁴.

2.4.2 Gemeente hebben vaak geen zicht op financiering en contracten met GGD

- 160 Uit onderzoek van Inspectie van het Onderwijs²⁵ blijkt dat veel gemeenten niet weten wat de uurprijs of de prijs voor een inspectie is. Gemeenten hebben over het algemeen nog te weinig zicht op de wijze van financiering van toezicht op kinderopvang. Dat geldt zowel voor de hoogte van het bedrag dat voor toezicht en handhaving kinderopvang uit het gemeentefonds wordt ontvangen als voor de verdeling van dat bedrag tussen de gemeente en de GGD²⁶.

2.4.2 Financieringsafspraken maken bijsturen niet altijd eenvoudig

- 161 De afspraken tussen sommige GGD'en en gemeenten voor de financiering van toezicht maken bijsturen niet gemakkelijk. Het komt voor dat de GGD gebonden is aan een maximum aantal inspecties, waarvoor de gemeente een bedrag begroot. Als dan extra inspecties gehouden moeten worden, ontstaat een probleem²⁷.

2.4.3 Geen apart budget voor handhaving

- 162 Verder blijkt dat gemeenten vaak geen apart budget voor handhavingsbeleid, handhavingsacties en toezicht reserveren. De begrote kosten voor de verplichte jaarlijkse inspecties en de verwachte herinspecties krijgen prioriteit bij de besteding van het budget. Wat na aftrek van de kosten van de GGD-inspecties aan financiële middelen overblijft, wordt voor handhaving gebruikt²⁸.

2.4.4 Handhavingsbeleid noodzakelijk voor effectief toezicht en handhaven

- 163 De Inspectie van het Onderwijs concludeert dat gemeenten met een (uitgewerkt) handhavingsbeleid meer resultaten bereiken dan gemeenten zonder handhavingsbeleid, zowel op het gebied van toezicht als handhaving. In de praktijk ontbreekt het echter aan duidelijk handhavingsbeleid dat is uitgewerkt in concrete afspraken tussen de GGD en gemeente en gecommuniceerd wordt naar de houders. In het vorige hoofdstuk stond de sector kinderdagverblijven centraal. In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de eerste 'steunpilaar' voor de sector, het toezicht en de handhaving. Het is een beschrijving op hoofdlijnen. In bijlage C is een nadere toelichting opgenomen.

24 Inspectie van het Onderwijs (2009). Inspecteren is vooruitkijken. Utrecht.

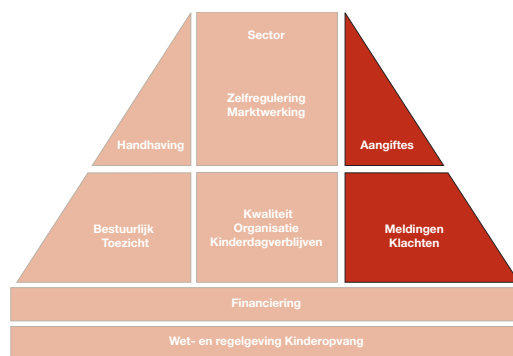
25 Inspectie van het Onderwijs (2009). Inspecteren is vooruitkijken. Utrecht.

26 Inspectie van het Onderwijs (2009). Inspecteren is vooruitkijken. Utrecht.

27 Inspectie van het Onderwijs (2009). Inspecteren is vooruitkijken. Utrecht.

28 KplusV (2009). Onderzoek naar de kosten van toezicht en handhaving in de kinderopvang. Arnhem.

3 Schets klachten, meldingen en aangiftes



- 164 Na de beschrijving van de sector kinderdagverblijven, en het toezicht en de handhaving is in dit hoofdstuk de steunpilaar klachten, meldingen en aangiftes aan de orde.
- 165 De sector kinderopvang valt onder de Wet klachtrecht cliënten zorginstellingen (Wkcz). De Wkcz is een kaderwet die bepaald dat elke kinderopvangorganisatie een eigen onafhankelijke klachtencommissie heeft of is aangesloten bij een regionale of landelijke klachtencommissie (Wkcz, artikel 2). Een klacht (in de kinderopvang) 'is een mondelinge of schriftelijke uiting van ongenoegen van een ouder/verzorger over een gedraging van de organisatie, van haar bestuur of van een medewerker van de organisatie. De klacht kan gaan over alle aspecten van de kinderopvang'¹. In het kader van dit onderzoek ligt het accent op klachten die gaan over zaken die met seksueel misbruik van kinderen in verband kunnen worden gebracht.
- 166 Met de term meldingen wordt in dit rapport bedoeld op het doorgeven van signalen van (potentieel) kindermisbruik. Meldingen kunnen bij allerlei instanties worden gedaan. Het rapport maakt onderscheid tussen meldingen die worden gedaan aan hulpverleningsinstanties en meldingen die worden gedaan bij de politie, in het strafrechtelijk circuit dus.
- 167 Een aangifte is een mondelinge of schriftelijke kennisgeving aan een opsporingsambtenaar van de politie dat er een strafbaar feit is begaan.
- 168 Klachten, meldingen en aangiftes kunnen een belangrijke rol spelen in het voorkómen of vroegtijdig signaleren van seksueel misbruik. Voorwaarden zijn een snelle en zorgvuldige afhandeling en vooral een goede samenwerking tussen partijen die bij de afhandeling zijn betrokken.

3.1 Klachtenprocedures ouders en oudercommissie wettelijk geregeld

- 169 Klachten kunnen worden geuit door ouders of oudercommissies maar ook door medewerkers of houders van kinderdagverblijven. De Wet kinderopvang en de daarop gebaseerde Beleidsregels kwaliteit kinderopvang geven voorschriften, althans voor de afhandeling van klachten die ouders of oudercommissies uiten. De houder van een kinderdagverblijf heeft de plicht een klachtenregeling op te stellen en deze 'op passende wijze' onder de aandacht van ouders te brengen. De oudercommissie heeft adviesrecht over de vaststelling of wijziging van een klachtenregeling². Daarnaast is er een klachtenprocedure voor oudercommissies in de wet³ opgenomen.

1 Stichting Klachtencommissie Kinderopvang. Klachtenreglement Klachtencommissie Kinderopvang geldend vanaf 1 januari 2009, Baarn, artikel 1.10.

2 Wet kinderopvang (2005). Artikel 1.60

3 Wet kinderopvang (2005). Artikel 1.60a

- 170 De klachtenprocedure voor ouders kan op hoofdlijnen als volgt worden geschetst:
- Allereerst zal worden getracht klachten intern op te lossen. Daarvoor geldt de interne klachtenprocedure van het kinderdagverblijf.
 - Als de interne procedure niet leidt tot een voor de ouders bevredigende oplossing, kunnen zij zich wenden tot een externe klachtencommissie. In veel gevallen is dat de landelijke Klachtencommissie Kinderopvang. De uitspraak van de Klachtencommissie Kinderopvang is niet bindend.
 - Bij geschillen over de algemene leveringsvoorwaarden (het contract met het kinderdagverblijf) kunnen ouders zich wenden tot de landelijke Geschillencommissie Kinderopvang. De uitspraak van de Geschillencommissie is bindend.
- 171 Oudercommissies kunnen, als het niet lukt om de klacht op te lossen met het kinderdagverblijf, bij de Klachtenkamer Oudercommissie Kinderopvang klachten indienen. De Klachtenkamer is – net als de Klachtencommissie Kinderopvang – onderdeel van de Stichting Klachtencommissie Kinderopvang (SKK).

3.1.1 Landelijke Klachtencommissie Kinderopvang heeft weinig pressiemiddelen

- 172 Houders van kinderdagverblijven zijn wettelijk verplicht een eigen onafhankelijke klachtencommissie in te stellen dan wel zich aan te sluiten bij een regionale of landelijke klachtencommissie. In de praktijk sluiten de meeste kinderdagverblijven zich aan bij de landelijke Klachtencommissie Kinderopvang. De Klachtencommissie Kinderopvang is onderdeel van de SKK en is bedoeld voor de gehele kinderopvangsector. De SKK wordt gefinancierd door een jaarlijkse bijdrage van kinderopvangorganisaties.

Tabel 18: Aantal kinderopvangorganisaties dat is aangesloten bij de Stichting Klachtencommissie Kinderopvang (uitsplitsing naar het aantal kinderdagverblijven was niet mogelijk)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Aantal aangesloten organisaties	456	872	1101	1.679	1.881	2.058

Bron: SKK (2011). Jaarverslag Klachtencommissie Kinderopvang, 2010

- 173 De Klachtencommissie Kinderopvang is bij de invoering van de Wet klachtrecht cliënten in de zorgsector (Wkcz) gestart als steunpunt voor de kleinere kinderdagverblijven in de provincie Utrecht. Langzamerhand sloten meer organisaties uit diverse provincies zich aan. In 2004 verzocht de minister van SZW de klachtencommissie om de ontstane steunpunten voor klachten te bundelen en een uniforme landelijke klachtenregeling te ontwikkelen. Vrijwel alle commissies zijn opgegaan in de Klachtencommissie Kinderopvang. In het speelveld zijn nog enkele kleinere partijen aanwezig: de Provinciale Klachtencommissie Welzijn, Maatschappelijke Dienstverlening en Kinderopvang (WMK) in Gelderland en Overijssel en de Zuid-Hollandse centrale Klachtencommissie Kinderopvang (ZcKK)
- 174 Het aantal klachten dat jaarlijks bij de Klachtencommissie Kinderopvang wordt ingediend, is weergegeven in de navolgende tabel.

Tabel 19: Aantal klachten ingediend bij de Klachtencommissie Kinderopvang

Jaar van indiening klacht	Aantal klachten kinderdagverblijven	Aantal klachten gehele kinderopvang
2005	10	35
2006	28	50
2007	34	70
2008	33	107
2009	57	109
2010	45 behandeld, 9 nog af te handelen	122

Bron: Jaarverslagen Klachtencommissie Kinderopvang (2005 t/m 2010)

Tabel 20: Aard van de klachten ingediend bij de Klachtencommissie Kinderopvang (percentages betreffen de gehele kinderopvangsector, een uitsplitsing naar kinderdagverblijven was niet mogelijk)

Aard klachten	2008	2009
Pedagogisch handelen, kwaliteit van zorg	30,0%	28,0%
Waarvan klachten over veiligheid kinderen	8,3%	3,5%
Communicatie, bejegening, bereikbaarheid	16,6%	10,2 %
Financiële administratie en afwikkeling	26,8%	32,8 %
Contracten, verandering opvanguren, opzegtermijn	26,6%	29,0 %

Bron: Jaarverslagen Klachtencommissie Kinderopvang, 2008 en 2009

- 175 Als het gaat om ongewenste seksuele intimidatie, heeft de Klachtencommissie Kinderopvang in de periode 2007-2009 voor de gehele sector kinderopvang een aantal klachten behandeld. De commissie heeft in de database van de klachtencommissie zeven klachten aangetroffen:
- Eén klacht betrof een ‘onnodige melding’ aan het AMK (uitslag ongegrond).
 - Eén klacht betrof aanwijzingen dat een medewerker een kind op seksueel grensoverschrijdende wijze heeft benaderd en bezwaren tegen de wijze waarop de kinderopvangorganisatie met het vermoeden is omgegaan. Het eerste deel van de uitslag luidde ongegrond, het tweede gegrond.
 - Vijf klachten betroffen het gebrek aan toezicht op een groepsgenootje dat seksueel grensoverschrijdend gedrag vertoonde. Drie ervan zijn gegrond verklaard, eenmaal is geen uitspraak gedaan omdat het kinderdagverblijf niet bereid was mee te werken aan de klachtenprocedure en eenmaal is de klacht tijdens de zitting geschikt.
 - In alle klachten kwam aan de orde dat de ouders ontevreden waren over de wijze van afhandeling via de interne klachtenprocedure van kinderdagverblijven en in alle gevallen is dit deel van de klacht gegrond verklaard⁴.
- 176 De Klachtencommissie Kinderopvang heeft weinig pressiemiddelen. Houders kunnen weigeren om aan de klachtenprocedure deel te nemen. Bovendien zijn de uitspraken niet bindend. Uit de gesprekken blijkt dat BOinK graag zou zien dat dit wel het geval was, de MOgroep Kinderopvang en de BKN zien meer in een procedure waarin de Geschillencommissie kan dienen als instantie voor hoger beroep. Jaarlijks stelt de Klachtencommissie Kinderopvang een verslag op van de behandelde klachten per kinderopvangorganisatie. Het verslag wordt naar de houder gestuurd. Vanaf 2011 zal de klachtencommissie in het verslag ook verwijzen naar de afzonderlijke locaties van de kinderdagverblijven. Het is de bedoeling dat de kinderdagverblijven het verslag opnemen in de jaarlijks klachtenrapportage aan de GGD⁵. Of dit gebeurt, is op dit moment niet te controleren. De Klachtencommissie Kinderopvang mag uit privacyoverwegingen de GGD niet rechtstreeks informeren over klachten, tenzij de klachten zeer ernstig van aard zijn⁶. Mocht een klacht wijzen op een mogelijk misdrijf, dan verwijst de Klachtencommissie Kinderopvang ouders direct door naar de politie.
- 177 In de praktijk heeft de Klachtencommissie Kinderopvang ook een advies- en bemiddelingsfunctie. Ouders benaderen de commissie al dan niet met het oogmerk een klacht in te dienen, en ontvangen advies over de juiste handelwijze bij een klacht. In nog geen 10% van de gevallen wordt uiteindelijk een officiële klacht ingediend. De SKK treedt gemiddeld 8 à 9 keer per jaar op als bemiddelaar. Daarnaast geeft de SKK workshops over de afhandeling van klachten door de houders. De nadruk van de workshops wordt gelegd op communicatie.

4 www.klachtkinderopvang.nl. Behandelde klachten, bezocht op 9 februari 2011.

5 Kinderopvangorganisaties zijn vanuit de Wet klachtrecht cliënten zorginstellingen verplicht voor 1 juni van het opvolgende jaar een openbaar klachtenverslag in te dienen.

6 Klachtenreglement Klachtencommissie Kinderopvang art 16.3.

3.1.2 Geschillencommissie behandelt klachten Algemene Voorwaarden

- 178 Aanbieders en afnemers in de kinderopvang zijn landelijke Algemene Voorwaarden overeengekomen. Deze regelen de leveringsvoorwaarden zoals (transparantie over) de prijsvorming. Bij klachten over alle onderdelen van de dienstverlening die zijn vastgelegd in de Algemene Leveringsvoorwaarden, kunnen ouders zich wenden tot de Geschillencommissie Kinderopvang. Per klacht dient door de indiener een financiële bijdrage te worden betaald. De Geschillencommissie heeft in de periode 2005-2010 een beperkt aantal klachten behandeld die de kwaliteit van een kinderdagverblijf betroffen.

3.1.3 GGD betreft klachten bij inspectie

- 179 Klachten van ouders en medewerkers kunnen ook bij de inspecteur kinderopvang worden gemeld; dan gaat het vooral over klachten inzake de kwaliteit. De GGD kan vervolgens besluiten een onderzoek in te stellen dan wel de klacht te betrekken bij de eerstvolgende reguliere inspectie. Er bestaat geen landelijk overzicht van het aantal klachten dat op deze manier wordt geuit, en geen landelijke afhandelingsprocedure.

3.1.4 Procedure klachten over bevoegdheden oudercommissies afzonderlijk geregeld

- 180 Voor klachten van oudercommissies over de mogelijkheid voor uitoefening van hun taken, is in de Wet kinderopvang⁷ regelgeving opgenomen. Oudercommissies kunnen klachten indienen bij de Klachtenkamer Oudercommissie Kinderopvang, een onderdeel van het SKK. Een oudercommissie kan een klacht indienen op één van de volgende gronden:
- De houder heeft nagelaten een verplicht advies te vragen aan de oudercommissie;
 - De houder heeft - als hij afwijkt van een verplicht gevraagd en door de oudercommissie uitgebracht advies - nagelaten schriftelijk en voldoende gemotiveerd aan te geven dat het belang van de kinderopvang zich tegen het advies van de oudercommissie verzet;
 - De houder heeft nagelaten de oudercommissie tijdig en - indien daarom door de oudercommissie werd verzocht - schriftelijk alle informatie te verstrekken die de oudercommissie voor de vervulling van zijn taak redelijkerwijs nodig heeft⁸.
- 181 Oudercommissies hebben bovendien invloed op het vaststellen van de klachtenregeling van een kinderdagverblijf en het aanwijzen van personen die belast worden met de behandeling van klachten, omdat zij hierover om advies gevraagd moeten worden.

3.1.5 Klachten houder kinderdagverblijf geregeld via gemeentelijke procedures

- 182 Het is niet mogelijk een klacht in te dienen over het inspectierapport. Een kinderdagverblijfhouder kan bij de GGD wel een klacht indienen over het gedrag van de inspecteur⁹.
- 183 Verder kan een houder een klacht indienen over de behandeling door de gemeente. Dit kan via gemeentelijke klachtenprocedures. Indien de klachtenafhandeling naar het oordeel van de houder niet leidt tot een bevredigende oplossing, kan de houder terecht bij de ombudsman¹⁰.

3.1.6 Geen specifieke regeling voor klachten medewerkers

- 184 Een medewerker heeft weinig juridische handvaten voor het indienen van klachten over het kinderdagverblijf. Er zijn geen wettelijke regels. Wel is in de CAO vermeld dat een houder een vertrouwenspersoon voor medewerkers moet aanwijzen. Indien een klacht betrekking heeft op de kwaliteit van de kinderopvang, kunnen medewerkers een klacht indienen bij de GGD.

7 Wet kinderopvang (2005). Artikel 1.60a

8 Reglement Klachtenkamer Oudercommissie Kinderopvang. Artikel 5 lid 3.

9 GGD Nederland en VNG (2010). Kwaliteit, toezicht en handhaving.

10 GGD Nederland en de VNG (2010). Kwaliteit, toezicht en handhaving in de kinderopvang.

3.2 Meldingen vermoeden van misbruik bij hulpverleningsinstanties geregeld via protocollen

185 De wet- en regelgeving in de kinderopvang voorziet niet in speciale regels voor het melden van vermoeden van seksueel misbruik. Misbruik wordt gezien als een vorm van kindermishandeling en valt zodoende onder de daarvoor geldende afspraken.

3.2.1 Meerdere protocollen in omloop

- 186 In de Wet kinderopvang is geen artikel opgenomen over kindermishandeling. Sinds 2008 is in de Beleidsregels kwaliteit kinderopvang (art 10a) verwerkt dat een kinderdagverblijfhouders verplicht is een protocol kindermishandeling (meldcode) te hanteren. Dit protocol moet worden gehanteerd bij elk vermoeden van kindermishandeling. De houder dient ervoor te zorgen dat de beroepskrachten op de hoogte zijn van het protocol kindermishandeling.
- 187 In het protocol moeten ondermeer zijn opgenomen:
- een duidelijke uitsplitsing van verantwoordelijkheden per organisatielaag in taken en bevoegdheden;
 - een duidelijk stappenplan dat ten minste ingaat op de te onderscheiden stappen vermoeden, overleg, plan van aanpak, beslissen, handelen, evaluatie en nazorg;
 - een lijst van signalen van kindermishandeling.
- 188 In het protocol moet tevens aandacht worden besteed aan:
- de mogelijke situatie waarin een beroepskracht of een andere, bij het kindercentrum werkzame, persoon de vermoedelijke dader is;
 - de omgang met de Wet bescherming persoonsgegevens.
- 189 De Beleidsregels kwaliteit kinderopvang schrijven niet voor hoe een protocol kindermishandeling er precies uit moet zien. Om te voorkomen dat daardoor te veel verschillen tussen kinderdagverblijven ontstaan, hebben BOinK, de MOgroep Kinderopvang en BKN afgesproken welke criteria een meldcode minimaal moet bevatten om als adequaat instrument bij een vermoeden van kindermishandeling te dienen. In opdracht van de MOgroep Kinderopvang en BKN heeft het Expertisecentrum voor jeugd, samenleving en opvoeding (JSO) in 2005 een modelprotocol ontwikkeld: 'Vermoeden kindermishandeling', protocol voor kinderdagverblijf en buitenschoolse opvang (verder te noemen het JSO-protocol). In het convenant wordt aangedrongen het modelprotocol te hanteren. Partijen hebben houders echter niet verplicht het modelprotocol te gebruiken om 'voorlopers' die al een eigen protocol hadden, niet te benadelen¹¹. Het gevolg hiervan is dat in de praktijk meerdere protocollen als basis dienen voor de individuele protocollen van kinderdagverblijven.
- 190 Het feit dat er meerdere protocollen in omloop zijn betekent dat kinderdagverblijven in de praktijk verschillende keuzes kunnen maken. Bijvoorbeeld een meer interne of een meer externe afhandeling, wel/niet inschakelen van het AMK, wel/geen aangifte doen bij de politie, wel/niet opnemen dat het protocol als terugkerend thema op de agenda van een intern overleg wordt geplaatst, wel/niet benoemen van een aandachtsfunctionaris kindermishandeling, of wel/niet informeren ouders over een melding.
- 191 In de praktijk komt het voor, zo blijkt uit gesprekken en documentonderzoek bij de kinderdagverblijven, dat standaardprotocollen rechtstreeks worden overgenomen door het kinderdagverblijf, zonder dat ze zijn toegespitst op de organisatie. Dan worden in het protocol bijvoorbeeld verantwoordelijkheden toebedeeld aan een aandachtsfunctionaris kindermishandeling, die er in het kinderdagverblijf niet is.

11 BKN, MOgroep Kinderopvang, BOinK (2009). Verantwoorde kinderopvang: verdere stappen naar de toekomst: convenant kwaliteit kinderopvang, december 2007 - versie mei 2009.

3.2.2 Meldcode en meldplicht

- 192 Naar verwachting zal in de zomer van 2011 een wetsvoorstel meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling aan de Tweede Kamer worden aangeboden¹². De meldcode biedt beroepskrachten en organisaties handvaten voor het omgaan met vermoedens van onder meer kindermishandeling. De meldcode wordt voor de kinderopvang en andere sectoren verplicht gesteld. De Wet meldcode zal organisaties weliswaar verplichten een meldcode te hanteren, maar legt niet op hoe en aan wie moet worden gemeld. De meldcode moet een stappenplan voor het omgaan met signalen bevatten, maar geeft geen expliciete besluitvormingsroute.
- 193 Geweld gepleegd door een beroepskracht wordt overigens in het basismodel van de Wet meldcode niet genoemd. Daarmee blijft de procedure die gevolgd moet worden bij vermoeden van geweld gepleegd door een beroepskracht in de kinderopvang onduidelijk.
- 194 Een verplichte meldcode is iets anders dan een meldplicht. Bij een meldplicht moet de beroepskracht een vermoeden van geweld melden bij een externe instantie, bijvoorbeeld bij een Advies- en Meldpunt Kindermishandeling (AMK). Die verplichting bestaat niet bij een meldcode. De meldcode laat de beslissing om vermoedens van kindermishandeling wel of niet aan een externe instantie te melden, bij de beroepskracht.
- 195 In de kinderopvang geldt formeel geen meldplicht voor vermoedens van mishandeling door een medewerker. Dat is in de jeugdzorg wel het geval. Artikel 21 uit de Wet op de jeugdzorg luidt: 'Indien het een zorgaanbieder bekend is geworden dat een persoon die bij hem werkzaam is zich mogelijk schuldig maakt of heeft gemaakt aan kindermishandeling, doet die zorgaanbieder hiervan onverwijld melding aan de stichting in verband met de uitoefening van de taak, bedoeld in artikel 10, eerste lid, onder e.' De stichting betreft het AMK. Het JSO-protocol heeft de meldplicht voor vermoedens van mishandeling door beroepskrachten overigens wel in het protocol overgenomen.
- 196 In februari 2011 heeft de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport in een brief aan Tweede Kamer aangegeven een meldplicht voor vermoedens dat een medewerker zich schuldig maakt aan mishandeling voor de gehele zorgsector en voor de sectoren kinderopvang en maatschappelijke ondersteuning door te willen voeren. Tevens heeft zij aangegeven in het wetsvoorstel meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling een bepaling op te nemen die beroepskrachten verplicht om zich zo nodig bij te scholen in het gebruik van de meldcode¹³. Deze verplichting geeft een extra waarborg dat de signalering door beroepskrachten goed wordt uitgevoerd.

De besluitvormingsroute van meldingen van kindermisbruik in de kinderopvang is niet eenduidig.

3.2.3 AMK gespecialiseerde instantie voor melden vermoedens van misbruik

- 197 Het AMK is een instantie die zich toelegt op advisering, consultatie en onderzoek inzake (vermoedens van) kindermishandeling en dus ook kindermisbruik. In hoofdstuk 7 wordt aan de hand van de situatie in Amsterdam een nadere beschrijving gegeven. In principe kan iedereen, beroepskrachten maar ook ouders en anderen in het netwerk van het kind, contact opnemen met het AMK. De protocollen voor beroepskrachten vermelden de AMK's als instanties waar vermoedens van kindermishandeling moeten of kunnen worden gemeld. Ouders melden vermoedens dikwijls bij andere instanties. Te denken valt aan de huisartsen en de jeugdgezondheidszorg (de consultatiebureaus). Voor ouders zijn deze instanties laagdrempeliger dan het AMK.

12 Brief van de staatssecretaris van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal inzake Signaleren en melden van geweld in afhankelijkheidsrelaties. 2 februari 2011.

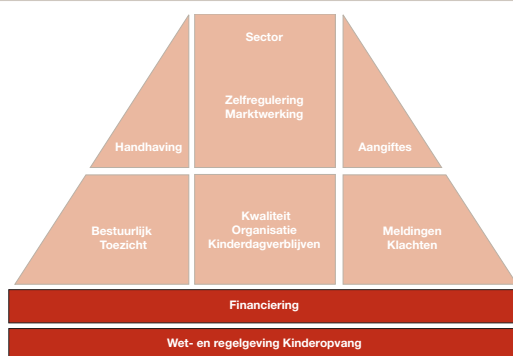
13 Brief van de staatssecretaris van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal inzake Signaleren en melden van geweld in afhankelijkheidsrelaties. 2 februari 2011.

3.3 Specifieke aanwijzingen geformuleerd voor de afdoening van meldingen en aangiftes bij politie

- 198 Meldingen van vermoedens van seksueel misbruik kunnen ook bij de politie worden gedaan. Meldingen kunnen via die weg worden omgezet in formele aangiftes, waarna het Openbaar Ministerie besluit over de vervolging van de verdachte. Omdat een seksueel geweldsmisdrijf een ernstige inbreuk vormt op de persoonlijke levenssfeer van het slachtoffer, dient er bijzondere aandacht te worden besteed aan de professionele bejegening door politie en justitie van de slachtoffers. Hiertoe heeft het College van procureurs-generaal bij aanwijzing regels gesteld waarin de nadruk wordt gelegd op waarheidsvinding en een professionele benadering van de aangevers. Uitgangspunt is dat politieambtenaren en officieren van justitie verplicht zijn zich aan de inhoud van zo'n aanwijzing te houden.
- 199 Gedurende de periode dat het onderzoek van de commissie bestrijkt (2005-2010), waren er met betrekking tot de opsporing en vervolging van seksueel misbruik twee opeenvolgende aanwijzingen van het College van procureurs-generaal van kracht. Voor de periode 15 februari 2005 tot en met 31 december 2008 betrof dit de Aanwijzing opsporing en vervolging van seksueel misbruik van 30 november 2004 (nummer 2005A001).
- 200 Omdat de bejegening van slachtoffers van zedenmisdrijven deskundigheid vergt, is met betrekking tot de politie in deze aanwijzing het volgende bepaald: 'Binnen elk korps dienen voldoende opsporingsambtenaren in staat te zijn een informatief gesprek met de melder of het slachtoffer te voeren en een aangifte van een zedenmisdrijf op te nemen. Deze opsporingsambtenaren dienen ervaren te zijn in de politiedienst en te beschikken over de sociale vaardigheden, de kennis van slachtofferproblematiek en het inzicht in het netwerk van hulpverleningsinstanties, die nodig zijn voor het behandelen van dergelijke zaken. De opsporing moet geschieden door een deskundig onderzoeker, die tevens overwegend belast is met zedenzaken, dus ten minste voor 50% van een volledige werkweek. Gelet op de voorkeur van sommige slachtoffers om te worden gehoord door een vrouw, dient elke regio te beschikken over voldoende gespecialiseerde vrouwelijke onderzoekers zodat aan deze voorkeur ook gevolg kan worden gegeven. Opsporingsambtenaren die niet speciaal belast zijn met de behandeling van zedenzaken, laten zich niet verder in met de zaak dan strikt noodzakelijk. Zij zorgen ervoor dat iemand die een melding of aangifte wenst te doen van een zedenmisdrijf op zo kort mogelijke termijn in contact wordt gebracht met een collega die hiervoor is aangewezen. De opleiding en vorming van de gespecialiseerde opsporingsambtenaren vinden plaats door het ten minste met goed gevolg hebben doorlopen van een opleiding, waarvan de competenties door de Minister van Binnenlandse Zaken (BZK) zijn vastgesteld. Diegene die voorafgaand aan deze aanwijzing reeds als voldoende gekwalificeerd door de korpsen werd aangemerkt, behoeft niet noodzakelijk alsnog deze opleiding te volgen. Om het slachtoffer goed te kunnen verwijzen is een goede kennis van de hulpverlening en een goede relatie met de hulpverleningsinstanties noodzakelijk.'
- 201 De aanwijzing-2005 maakt nadrukkelijk onderscheid tussen de voorfase in het onderzoek naar seksueel misbruik in afhankelijkheidsrelaties (zoals ouder-kind, verzorgende-kind of oppas-kind) en het doen van aangifte. De aanwijzing bevat geen voorschriften voor een verkennend onderzoek naar de vraag óf er sprake kan zijn van seksueel misbruik.
- 202 Gezien het belang van zorgvuldigheid, controleerbaarheid, neutraliteit en de complexiteit van misbruik in afhankelijkheidsrelaties, bestaat de voorfase uit een informatief gesprek waarin mede de consequenties van het doen van een aangifte worden besproken. De aanwijzing zegt hierover: 'Bij het informatieve gesprek moet de betrokkene zo goed als mogelijk de kans krijgen het gehele verhaal te vertellen. De opsporingsambtenaar moet na dit gesprek in staat zijn om de betrokkene voor te lichten welke de consequenties zijn van het doen van aangifte. Dat betekent dat hij ten minste zicht moet hebben op welk strafbaar feit het eventueel betreft en hoe de kansen voor de opsporing liggen. Bij het bespreken van de consequenties van het doen van aangifte wordt de betrokkene geïnformeerd over het doen van een aangifte en over het feit dat de aangifte op geluidsband wordt opgenomen. Duidelijk moet worden gemaakt dat het doen van aangifte het startsein is voor de inzet van opsporing en vervolging. In verband met het mogelijke tijdsverloop tussen het informatieve gesprek en een aangifte dient er ten minste een schriftelijk verslag van het informatieve gesprek te worden gemaakt. In dat verslag moet in ieder geval worden aangegeven welke personen er bij het informatieve gesprek aanwezig zijn geweest. Indien de betrokkene aangeeft geen aangifte te willen doen, maar er is wel sprake van een bewijsbaar strafbaar feit, dan wordt er zoveel mogelijk bewijs verzameld ten behoeve van een eventuele ambtshalve vervolging indien de geestelijke en/of lichamelijke integriteit van het slachtoffer ernstig is/wordt bedreigd en het slachtoffer zich evident in een afhankelijkheidspositie bevindt.'

- 203 Daarnaast bevat de aanwijzing voorschriften voor het opnemen van de aangifte. Een eenmaal gedane aangifte kan niet worden ingetrokken en vormt de start van een strafrechtelijk onderzoek. Het is daarom van het grootste belang dat een aangifte professioneel, adequaat en zorgvuldig wordt opgenomen. In de aanwijzing is daarom bepaald dat het werken met verhoorkoppels de voorkeur verdient, dat de aangifte zo mogelijk wordt opgenomen door dezelfde opsporingsambtenaar die het informatieve gesprek heeft gevoerd, samen met een collega. Wanneer de aangifte wordt gedaan door het slachtoffer, moet daarvan een geluidsopname worden gemaakt. Een slachtoffer tussen de 4 en 12 jaar of een ouder persoon bij wie sprake is van een achterstand in de ontwikkeling, dient te worden gehoord in een zogenoemde speciale verhoorstudio volgens het Protocol Studioverhoor.
- 204 Met ingang van 1 januari 2009 is er een nieuwe aanwijzing van kracht geworden, namelijk de Aanwijzing opsporing en vervolging van seksueel misbruik van 30 november 2004 (nummer 2008A031). Deze aanwijzing is, voor zover hiervoor is weergegeven, identiek aan de aanwijzing-2005.
- 205 Met ingang van 1 januari 2011 is er wederom een nieuwe Aanwijzing opsporing en vervolging van seksueel misbruik van kracht geworden (nummer 2010A026; gepubliceerd in de Staatscourant 2010, nummer 11885). In deze aanwijzing is meer expliciet uitgeschreven dat er in zedenzaken altijd een informatieve gesprek moet worden gevoerd en dat dit gesprek auditief wordt geregistreerd en wordt vastgelegd in een proces-verbaal. In de Aanwijzing auditieve en audiovisuele registratie van verhoren van aangevers, getuigen en verdachten (Staatscourant 2010, nummer 16597) zijn daarvoor nadere richtlijnen gegeven. Verder bepaalt deze aanwijzing dat de melder geïnformeerd wordt omtrent de eerste mogelijkheden tot een civielrechtelijke aanpak en maatschappelijke hulpverleningsaspecten, al dan niet in combinatie met een strafrechtelijke aanpak, en wordt verwezen naar deskundige instanties. Na het informatieve gesprek krijgt betrokkene in principe bedenktijd over het wel/niet doen van aangifte. Wanneer er geen aangifte volgt is er altijd contact tussen betrokkene en politie omtrent de reden hiervan. De uitkomst van dit gesprek wordt vastgelegd in het politieregistratiesysteem.
- 206 Naar de commissie heeft begrepen is het onmogelijk om kinderen van beneden de 4 jaar te verhoren en van hen een – verantwoorde – verklaring op te nemen die. Dit betekent dat de ouders het verhaal namens het misbruikte kind moeten doen, door melding te maken van door hen geconstateerd lichamelijk verschijnselen, gedragsveranderingen of mondelinge uitingen van hun kind. De commissie stelt vast dat de hiervoor genoemde aanwijzingen van het College van procureurs-generaal geen specifieke voorschriften bevatten met betrekking tot ouders die bij de politie aangifte willen doen van seksueel misbruik van een kind onder de 4 jaar. De aanwijzingen bevatten evenmin voorschriften voor een verkennend onderzoek, voorafgaand aan het informatieve gesprek, naar de vraag óf er sprake kan zijn van seksueel misbruik van een jong kind onder de 4 jaar.

4 Kwaliteitseisen in wet- en regelgeving



- 207 Na de beschrijving van de sector zelf met de beide steunpilaren besteedt dit hoofdstuk aandacht aan de inhoudelijke eisen die de landelijke regelgeving stelt aan de kinderdagverblijven. Gelet op het doel van het onderzoek gaat het om de kwaliteitseisen.

4.1 Kwaliteitseisen Wet kinderopvang globaal van aard

- 208 De Wet kinderopvang stelt een aantal landelijke kwaliteitseisen. De wet kiest zoals eerder toegelicht voor een stelsel met een globale normering, voor een belangrijk deel gebaseerd op het principe van zelfregulering, om daarmee recht te doen aan het uitgangspunt van eigen verantwoordelijkheid van marktpartijen. In de wet zijn ten aanzien van de kindercentra – in de wet instellingen genoemd – de volgende eisen opgenomen.

Tabel 21: Kwaliteitseisen in de Wet kinderopvang

Categorie	Eis	Artikel
Algemene eisen	Een houder van een kindercentrum biedt verantwoorde kinderopvang aan; dit is opvang die bijdraagt aan een goede en gezonde ontwikkeling van het kind in een veilige en gezonde omgeving	Art. 1.49
	De houder organiseert de kinderopvang op zodanige wijze, voorziet het kindercentrum, zowel kwalitatief als kwantitatief, zodanig van personeel en materieel, draagt zorg voor een zodanige verantwoordelijkheidstoedeling en voert een zodanig pedagogisch beleid uit dat een en ander redelijkerwijs leidt tot verantwoorde kinderopvang	Art. 1.50 lid 1
	Instellingen moeten aantoonbaar aandacht schenken aan: <ul style="list-style-type: none"> • het aantal beroepskrachten in relatie tot het aantal kinderen per leeftijdscategorie (de zogenoemde beroepskracht-kindratio); • de groepsgrootte; • de opleidingseisen van beroepskrachten; • de voorwaarden waaronder en de mate waarin beroepskrachten in opleiding kunnen worden belast met de verzorging en opvang van kinderen. 	Art. 1.50 lid 1
Concrete eisen	De houder van en de medewerkers bij een kindercentrum zijn in het bezit van een verklaring omtrent het gedrag (hierna: VOG)	Art. 1.50 lid 4
	De VOG wordt overgelegd aan de houder voordat een beoogde medewerker met werkzaamheden in het kindercentrum aanvangt	Art. 1.50 lid 5
	De VOG is op het moment van overlegging niet ouder dan twee maanden	Art. 1.50 lid 5
	De houder legt in een risico-inventarisatie schriftelijk vast welke risico's de opvang van kinderen met zich meebrengt	Art. 1.51

Categorie	Eis	Artikel
Concrete eisen (vervolg)	De houder van een kindercentrum stelt voor elk door hem geëxploiteerde voorziening een oudercommissie in die tot taak heeft om de houder te adviseren over elk voorgenomen besluit met betrekking tot <ul style="list-style-type: none"> ● De uitvoering van het kwaliteitsbeleid door de houder met betrekking tot: <ul style="list-style-type: none"> – aantal kinderen per leidster – groepsgrootte – opleidingseisen beroepskrachten – inzetbaarheid beroepskrachten in opleiding ● Pedagogisch beleidsplan; ● Voedingsaangelegenheden; ● Risico inventarisatie veiligheid en gezondheid; ● Openingsstijden; ● Vaststelling of wijziging van een klachtenregeling en het aanwijzen van de leden van de klachtencommissie; ● Wijziging van de prijs van de kinderopvang 	Art. 1.58 jo. art. 1.60
	De houder van een kindercentrum stelt voor de oudercommissie een reglement vast. Wijziging van het reglement behoeft instemming van de oudercommissie	Art. 1.59
	De houder kan slechts afwijken van een advies van de oudercommissie indien hij schriftelijk en gemotiveerd aangeeft dat het belang van de kinderopvang zich tegen het advies verzet	Art. 1.60 lid 2

- 209 Het centrale begrip verantwoorde kinderopvang wordt in de memorie van toelichting van de Wet kinderopvang nader gespecificeerd als kinderopvang waarbij sprake is van:
- het bieden van voldoende veiligheid voor het kind, waaronder het omgaan met gebeurtenissen die het kind betreffen (zoals in geval van ziekte, overlijden, ontwikkelingsproblemen); kinderen moeten zich thuis voelen en zich kunnen ontspannen (welbevinden);
 - het bieden van voldoende mogelijkheden voor de kinderen om persoonlijke competenties, bijvoorbeeld in cognitief en motorisch opzicht, te ontwikkelen;
 - het bieden van voldoende mogelijkheden voor de kinderen voor het ontwikkelen van sociale competentie (juist de kinderopvang biedt hier kansen die bijvoorbeeld het gezin vaak niet kan bieden);
 - overdracht van normen en waarden, zoals het zich houden aan regels en het hebben van respect voor elkaar (gewetensontwikkeling).

4.1.1 Oudercommissies

- 210 De Wet kinderopvang eist van de houder van een kinderopvangorganisatie dat hij voor elke locatie een oudercommissie in stand houdt. De leden van de oudercommissie worden gekozen uit en door degenen van wie de kinderen in het kinderdagverblijf worden opgevangen. De oudercommissie heeft adviesrecht over een aantal in de wet genoemde onderwerpen, waaronder het pedagogisch beleid. De oudercommissie is bevoegd de houder ook ongevraagd te adviseren.
- 211 De Wet kinderopvang noemt in artikel 1.55 verder de verplichting voor kinderopvangorganisaties om over een gedragscode te beschikken; deze heeft uitsluitend betrekking op de voertaal die moet worden gebruikt.

4.2 Beleidsregels kwaliteit kinderopvang gebaseerd op convenant vragers en aanbieders

- 212 De wet biedt de mogelijkheid om bij Algemene Maatregel van Bestuur nadere regels te stellen ten aanzien van de kwaliteit van de kinderopvang. Dit is gebeurd in de vorm van de Beleidsregels kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen (in het vervolg Beleidsregels kwaliteit kinderopvang). Conform het principe van zelfregulering zijn de Beleidsregels afgeleid uit het convenant dat aanbieders en vragers hebben gesloten.
- 213 De Beleidsregels kwaliteit kinderopvang gaan voor wat betreft de kinderdagverblijven in op:
- de veiligheid en de gezondheid;
 - de opleidingseisen voor beroepskrachten;
 - de inzet van beroepskrachten in opleiding;
 - het aantal beroepskrachten per groep (de beroepskracht-kindratio);
 - de groepsgrootte;
 - het pedagogisch beleid en de pedagogische praktijk (Art. 1.50 lid 2 Wet kinderopvang).

4.2.1 De veiligheid en gezondheid

- 214 De houder legt, voor zover hierin niet wordt voorzien bij of krachtens andere wet- en regelgeving, in een risico-inventarisatie schriftelijk vast welke risico's de opvang van kinderen met zich brengt. Een risico-inventarisatie bevat een beschrijving van de veiligheids- en gezondheidsrisico's die de opvang van kinderen in alle voor kinderen toegankelijke ruimtes in een kindercentrum, inclusief de buitenspeelruimte, met zich meebrengt. Tevens bevat een risico-inventarisatie een plan van aanpak waarin is aangegeven welke maatregelen voor de beschreven risico's binnen welke termijn zijn c.q. worden genomen. De risico-inventarisatie beschrijft op het veiligheidsgebied in ieder geval de risico's ten aanzien van verbranding, vergiftiging, verdrinking, valongevallen, verwondingen, beknelling, botsen, stoten, steken en snijden. Tevens bevat de inventarisatie een lijst van ongevallen waarvan aard, plaats en datum van het ongeval, de leeftijd van het kind moet worden geregistreerd alsmede een overzicht van de naar aanleiding van elk ongeval getroffen maatregelen ter voorkoming van ongevallen.
- 215 Wat de gezondheid van de kinderen betreft, dient de risico-inventarisatie in ieder geval de risico's te beschrijven inzake het voorkomen van ziektekiemen, het binnenmilieu en het buitenmilieu in een kindercentrum en het medisch handelen.

In de risico-inventarisaties veiligheid en gezondheid wordt geen specifieke aandacht gevraagd voor het risico ten aanzien van kindermisbruik of -mishandeling.

4.2.2 De opleidingseisen voor beroepskrachten

- 216 Artikel 9 van de Beleidsregels kwaliteit kinderopvang stelt dat beroepskrachten beschikken over een voor de werkzaamheden passende beroepskwalificatie overeenkomstig de CAO kinderopvang.

4.2.3 De inzet van beroepskrachten in opleiding

- 217 De inzet van beroepskrachten in opleiding dient te geschieden overeenkomstig de voorwaarden van de CAO kinderopvang.

4.2.4 De groepsgrootte

- 218 Volgens artikel 2 van de Beleidsregels kwaliteit kinderopvang dient het pedagogisch beleidsplan duidelijk te beschrijven wat de maximale omvang, leeftijdsopbouw en werkwijze is van stamgroepen. De opvang vindt plaats in stamgroepen (art.3) waarbij in een groep in de leeftijd tot één jaar maximaal twaalf kinderen gelijktijdig aanwezig mogen zijn en in een groep in de leeftijd tot en met drie jaar maximaal zestien kinderen, waaronder maximaal acht kinderen in de leeftijd tot één jaar.

4.2.5 Het aantal beroepskrachten per groep

- 219 De beroepskracht-kindratio speelt in de discussie over de veiligheid van kinderen op een kinderdagverblijf een centrale rol. Het minimum aantal beroepskrachten per groep hangt mede af van de leeftijd van de kinderen en de mix van leeftijden in een groep. Stagiaires worden niet als beroepskrachten gerekend.

Tabel 22: Beroepskracht-kindratio

Aantal	0-1 jaar (babygroep)	1-2 jaar (dreumesgroep)	2-3 jaar (peutergroep)	3-4 jaar (peutergroep)
Maximum aantal kinderen per beroepskracht	4	5	6	8
Maximum aantal kinderen per groep	12	16	16	16

Bron: Beleidsregels kwaliteit kinderopvang

- 220 In de situatie dat groepen van verschillende leeftijden gemengd worden (verticale groep), wordt het aantal beroepskrachten bepaald aan de hand van de voor de leeftijdsgroepen geldende maximale aantallen, waarbij aan het eind van de berekening naar boven kan worden afgerond (Beleidsregels kwaliteit kinderopvang).
- 221 Als de groepen zo klein zijn dat er slechts één beroepskracht in het kindercentrum aanwezig is, dient de ondersteuning van deze beroepskracht door een andere volwassene in geval van calamiteiten geregeld te zijn. Deze volwassene (niet per definitie een beroepskracht) hoeft niet in het pand aanwezig te zijn, maar moet wel binnen 15 minuten ter plaatse kunnen zijn. Dit laatste is overigens niet in de Beleidsregels kwaliteit kinderopvang zelf opgenomen, maar in de Errata en verduidelijking reguleitleg, GGD Nederland, 2009.
- 222 De meest gebruikelijke situatie is die waarin, afhankelijk van de leeftijd, 8-16 kinderen per groep en twee beroepskrachten per groep aanwezig zijn. De Beleidsregels voorzien echter in een aantal uitzonderingen op de formele beroepskracht-kindratio. In de uren vóór 9.30 uur, na 16.30 uur en tijdens de lunchpauze is de aanwezigheid van één beroepskracht per groep toegestaan. Als er in het kindercentrum slechts één beroepskracht aanwezig is, moet er altijd een andere volwassene (niet per definitie een beroepskracht) in het kindercentrum aanwezig zijn. In totaal mag er per dag niet meer dan 3 uur van de beroepskracht-kindratio worden afgeweken.
- 223 Samengevat:

Tabel 23: Uitzonderingen op de beroepskracht-kindratio

Situatie	Eén beroepskracht per groep toegestaan			Voorwaarde
Aantal kinderen per groep vereist aanwezigheid één beroepskracht	Gehele dag			Eén andere volwassene binnen 15 minuten ter plaatse
Aantal kinderen per groep vereist aanwezigheid twee beroepskrachten	Voor 9.30	Na 16.30	Tijdens lunchpauze	Eén andere volwassene aanwezig in het kindercentrum
	Totaal maximaal 3 uur per dag			

Bron: Beleidsregels kwaliteit kinderopvang

- 224 Buiten de toegestane afwijking van maximaal 3 uur doen zich nog enkele situaties voor waarin pedagogisch medewerkers in feite alleen zijn met een groep kinderen. Dat is het geval wanneer een deel van de kinderen buiten speelt en een deel binnen, of wanneer een deel van de kinderen gaat slapen en een deel niet. De twee beroepskrachten op de groep verdelen zich dan over de subgroepen.

De eisen ten aanzien van de beroepskracht-kindratio maken het mogelijk dat ten minste drie uur per dag volstaan kan worden met één beroepskracht per groep; in geval van kleine groepen zelfs de gehele dag. Achtervang is in die gevallen geregeld via de eis van aanwezigheid van een andere volwassene in het pand dan wel de eis van oproepbaarheid.

4.2.6 Pedagogisch beleid

- 225 Artikel 1.50 lid 1 van de Wet kinderopvang stelt dat de houder van een kindercentrum een zodanig pedagogisch beleid dient te voeren ‘dat een en ander leidt of redelijkerwijs moet leiden tot verantwoorde kinderopvang’.
- 226 De Beleidsregels kwaliteit kinderopvang stellen dat een kindercentrum over een pedagogisch beleidsplan dient te beschikken waarin de voor dat kindercentrum kenmerkende visie op de omgang met kinderen is beschreven. Verder dient een pedagogisch beleidsplan ten minste een beschrijving te bevatten van:
- de wijze waarop de emotionele veiligheid van kinderen wordt gewaarborgd, de mogelijkheden voor kinderen tot de ontwikkeling van hun persoonlijke en sociale competentie, en de wijze waarop de overdracht van normen en waarden aan kinderen plaatsvindt;
 - de werkwijze, maximale omvang en leeftijdsopbouw van de stamgroepen;
 - de (spel)activiteiten die kinderen buiten de stamgroep kunnen verrichten;
 - de wijze waarop beroepskrachten bij hun werkzaamheden worden ondersteund door andere volwassenen.
- 227 Het staat uiteraard de houder vrij om hogere kwaliteitseisen te hanteren dan in het toetsingskader zijn vastgelegd. De in de Beleidsregels kwaliteit kinderopvang geformuleerde eisen zijn echter voor de gemeenten wel uitputtend van aard: er is geen ruimte voor aanvullende gemeentelijke regelgeving¹.

4.3 Verklaring Omtrent het Gedrag ziet niet op veroordelingen in het buitenland

- 228 Artikel 1:50, lid 4 van de Wet kinderopvang schrijft voor dat de houder van een kinderdagcentrum en personen die bij een kindercentrum werkzaam zijn in het bezit moeten zijn van een VOG. Dat geldt zowel voor vaste krachten als voor tijdelijke krachten in loondienst en evenzeer voor via een uitzendbureau ingehuurd flexwerkers. Ook stagiaires dienen over een VOG te beschikken.
- 229 Een VOG is een verklaring die de minister van Justitie afgeeft volgens de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens waaruit blijkt dat het gedrag van de aanvrager geen bezwaar oplevert voor de uitgeoefende of beoogde functie. Bij afgifte van een VOG wordt gelet op de justitiële documentatie (strafblad) en op de functie waarvoor de VOG wordt aangevraagd. Voor verschillende typen functies bestaan screeningsprofielen, waaraan de aanvraag wordt getoetst. Voor een functie in de kinderopvang zijn andere zaken relevant dan voor een functie in bijvoorbeeld de horeca. Bij aanvang van het werk moet de persoon in kwestie een VOG kunnen overleggen die niet ouder is dan twee maanden.
- 230 De persoon op wie de VOG betrekking heeft, vraagt zelf de VOG aan bij de gemeente waarin hij/zij woont. Er kan geen VOG aangevraagd voor meerdere werkgevers. In beginsel dient voor elk nieuw dienstverband een VOG te worden aangevraagd. Wel is het mogelijk met een VOG op verschillende locaties van dezelfde werkgever te werken. Dit geldt ook als de werkgever een uitzendbureau is.
- 231 De gemeente stuurt de aanvraag door naar het Centraal Orgaan VOG (COVOG), een onderdeel van de Justitiële uitvoeringsdienst Toetsing, Integriteit en Screening (Justis) van het ministerie van Justitie. Deze instantie onderzoekt of iemand in aanraking is geweest met justitie en bepaalt of de verklaring wordt afgegeven

¹ Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2008). Kwaliteit handhaven in de kinderopvang. Handreiking voor een transparant handhavingsbeleid. Den Haag.

- 232 Om te beoordelen of iemand in aanraking is geweest met justitie, kan het COVOG verschillende registers raadplegen. In eerste instantie wordt het Justitieel Documentatie Systeem (JDS) van de Justitiële Informatiedienst geraadpleegd. In dit informatiesysteem staat het strafrechtelijk verleden van personen die op enigerlei wijze met Justitie in aanraking zijn gekomen, zoals veroordelingen, lopende strafrechtelijke onderzoeken en aangevane transacties (schikkingsvoorstellen van het OM). Dit zijn uitsluitend Nederlandse gegevens, tenzij een Nederlands staatsburger in het buitenland is veroordeeld. Dan zijn ook die gegevens opgenomen. Veroordelingen van niet-Nederlanders in het buitenland worden dus niet betrokken bij de afgifte van een VOG.
- 233 Naast justitiële gegevens kunnen ook gegevens uit het politieregister in de beoordeling worden betrokken. In de politieregisters kunnen bijvoorbeeld mutaties omtrent strafbare feiten aanwezig zijn, opgemaakte processen-verbaal en (dag)rapporten. Ondanks het feit dat deze informatie niet in alle gevallen tot vervolging heeft geleid, kan deze bij de beoordeling van de aanvraag worden meegewogen. Hierdoor wordt een betrouwbaar beeld verkregen omtrent de integriteit van de aanvrager. Van deze mogelijkheid kan alleen gebruik worden gemaakt als er binnen de van toepassing zijnde terugkijktermijn relevante justitiële gegevens over de aanvrager zijn aangetroffen. Ook septs door het Openbaar Ministerie worden in beginsel betrokken bij de beoordeling van de aanvraag.
- 234 Wanneer er sprake is van een gezags- of afhankelijkheidsrelatie, zoals bij het werken met minderjarigen, geldt een verscherpt toetsingskader. In de hieronder genoemde gevallen wordt een VOG geweigerd²:
1. De aanvrager is voorafgaand aan het moment van beoordeling ter zake van een misdrijf tegen de zeden als bedoeld in deze beleidsregels twee of meer malen veroordeeld tot³:
 - een (on)voorwaardelijke gevangenisstraf,
 - (on)voorwaardelijke terbeschikkingstelling (TBS),
 - (on)voorwaardelijke jeugddetentie,
 - een (on)voorwaardelijke plaatsing in een inrichting voor jeugdigen (PIJ), tuchtschool of
 - algemeen psychiatrisch ziekenhuis (APZ) en/of
 - een (on)voorwaardelijke taakstraf
 - een beroepsverbod.
 2. De aanvrager is in de twintig jaren voorafgaand aan het moment van beoordeling ter zake van een misdrijf tegen de zeden als bedoeld in deze beleidsregels éénmaal veroordeeld tot:
 - een (on)voorwaardelijke gevangenisstraf,
 - (on)voorwaardelijke TBS,
 - (on)voorwaardelijke jeugddetentie,
 - een (on)voorwaardelijke PIJ, plaatsing in een tuchtschool of APZ en/of
 - een (on)voorwaardelijke taakstraf.
 3. Met betrekking tot de aanvrager is in de tien jaren voorafgaand aan het moment van beoordeling ter zake van een misdrijf tegen de zeden als bedoeld in de beleidsregel⁴:
 - een veroordeling uitgesproken inhoudende de oplegging van een andere straf dan een gevangenisstraf of taakstraf, schuldigverklaring zonder strafoplegging, of is
 - een door het Openbaar Ministerie aangeboden transactie geaccepteerd, of
 - een strafzaak
- 235 Als een VOG wordt geweigerd, ontvangt alleen de aanvrager hiervan bericht en dus niet de werkgever, het uitzendbureau of de opleidingsinstelling. De geldigheidsduur van een VOG is niet in formele regelgeving vastgelegd.

2 Beleidsregels 2010 voor het beoordelen van aanvragen ter verkrijging van een verklaring omtrent het gedrag van natuurlijke personen en rechtspersonen en de integriteitsverklaring beroepsvervoer. Staatscourant 2010, nr. 14312

3 Bij zedendelicten is de terugkijktermijn niet in duur beperkt.

4 Daarbij maakt het verschil of de zaak was geseponeerd wegens gebrek aan bewijs of wegens bijvoorbeeld een valse aangifte; in het eerste geval wordt het sepot wel, in het tweede geval niet opgenomen.

- 236 Artikel 1:50 lid 5 van de Wet kinderopvang vult nog aan dat indien de houder of toezichthouder redelijkerwijs mag vermoeden dat een beroepskracht bij een kindcentrum niet meer voldoet aan de eisen voor het afgeven van een VOG, de houder dient te verlangen dat die persoon opnieuw een verklaring omtrent het gedrag overlegt die niet ouder is dan twee maanden.
- 237 In 2010 is er in de kinderopvang een VOG aangevraagd voor 19.010 vrouwen en 1.766 mannen. Voor 26 vrouwen (0,14%) en eveneens 26 mannen (1,5%) is de VOG geweigerd⁵.

4.4 Niet-verplichte kwaliteitseisen vullen Beleidsregels aan

- 238 Naast de wet, het convenant en de Beleidsregels kwaliteit kinderopvang zijn er nog enkele relevante – zij het niet verplichtende – kwaliteitseisen.
- 239 De AbvaKabo heeft voor medewerkers in de kinderopvang een beroepscode Kinderopvang ontwikkeld. Daarin is onder meer vermeld:
- 2.4: De pedagogisch medewerker gaat in werk- en privésituaties geen emotionele afhankelijkheidsrelaties met kinderen en ouders aan. Zij toont betrokkenheid met behoud van afstand.
 - 2.5: Indien de pedagogisch medewerker vermoedt dat er sprake is van kindermishandeling, informeert zij de bevoegde instanties volgens het opgestelde protocol. De pedagogisch medewerker neemt maatregelen om het kind te beschermen indien er acuut gevaar is voor het psychisch en lichamelijke welbevinden van het kind (inclusief vermoedens richting medewerkers)
 - 3.5: De pedagogisch medewerker werkt samen met en staat open voor haar collega's. Pedagogisch medewerkers moeten open staan voor suggesties van collega's en moeten kritisch beoordelen of deze suggesties een verbetering voor de werkwijze kunnen zijn.
 - 4.5: de pedagogisch medewerker onthoudt zich van onverantwoorde activiteiten als deze een relatie hebben met de beroepsuitoefening. Zij is zich bewust van een professionele beroepsuitoefening.
- 240 De CAO kinderopvang 2010-2011 stelt: 'De werkgever stelt met instemming van de OR of PVT (of bij het ontbreken hiervan het personeel) een gedragscode vast, die gericht is op het binnen de onderneming voorkomen en tegengaan van ongewenst gedrag (agressie, racisme, seksuele intimidatie, leeftijdsdiscriminatie) en het respecteren van ieders levensbeschouwelijke opvattingen'.
- 241 Het Bureau Kwaliteit Kinderopvang (BKK) ontwikkelt en verspreidt instrumenten en richtlijnen voor het meten en verhogen van kwaliteit.
- 242 Verder verdient nog vermelding de mogelijkheid om zich te laten certificeren volgens het HKZ-systeem (Stichting Harmonisatie Kwaliteitsbeoordeling in de zorgsector). De kwaliteitscriteria zijn met name gericht op kwaliteitssystemen. Het behalen van een HKZ-certificaat geeft aan dat de organisatie 'op orde' is.

5 Opgave ministerie van Veiligheid en Justitie (2011).

4.5 Algemene beelden over de kwaliteit van kinderdagverblijven

243 De commissie heeft in het kader van haar onderzoek geen uitgebreide studie kunnen maken van ‘de’ kwaliteit van kinderdagverblijven in Nederland, maar over dit onderwerp zijn wel documenten en experts geraadpleegd. De kwaliteit van kinderdagverblijven heeft naar de mening van de commissie een directe relatie met het opwerpen van drempels tegen seksueel misbruik van kinderen. Kinderdagverblijven die hun kwaliteit op orde hebben, zullen ook meer aandacht besteden aan de veiligheid van kinderen. Zij zullen de beroepskracht-kindratio beschouwen als een minimumnorm, aandacht besteden aan hun protocollen, meer bijscholingsmogelijkheden bieden en hogere opleidingseisen stellen.

4.5.1 Onderzoek NCKO

- 244 Het NCKO is een samenwerkingsverband tussen drie hoogleraren⁶ en opgericht om de krachten te bundelen voor grootschalig onderzoek. Het NCKO houdt onder meer een periodieke kwaliteitsmeting. In deze meting is een consequente daling in de kwaliteit van het zorg- en opvoedingsproces⁷ te constateren sinds 1995. Waar in 1995 geen enkele opvangorganisatie met onvoldoende kwaliteit van het zorg- en opvoedingsproces werd aangetroffen, bleek dit percentage in 2001 6% en in 2005 zelfs 40%. Omgekeerd is een daling ingezet in het percentage van kinderdagverblijven met een goede kwaliteit van het zorg- en opvoedingsproces. In 1995 was 37% van de kinderdagverblijven ‘goed’, in 2001 betrof het 18%, in 2005 is het oordeel ‘goed’ niet meer toegekend⁸. In 2008 bleek de kwaliteit van de kinderopvang nog verder gedaald.
- 245 De groepsgrootte bleek samen te hangen met kwaliteit. Het NCKO constateerde een groei van de gemiddelde groepsgrootte van met name verticale groepen. De groei ging ten koste van de kwaliteit ‘Verticale groepen zijn voor pedagogisch medewerkers kennelijk moeilijker te begeleiden dan horizontale groepen’. Uit het onderzoek bleek verder dat de kwaliteit van de interacties in de babygroepen op de meeste schalen significant lager was dan in de peutergroepen en in de verticale groepen.
- 246 Daarbij concludeerde het NCKO dat ‘opleiding en het aantal jaren werkervaring van pedagogisch medewerkers in de kinderopvang in Nederland - in tegenstelling tot in andere landen - niet samenhangen met de geobserveerde pedagogische kwaliteit’. Dit suggereert volgens het NCKO dat de relatief lage pedagogische kwaliteit van de kinderopvang mede wordt veroorzaakt en in stand wordt gehouden ‘door een weinig specifiek op het omgaan met jonge kinderen gerichte opleiding en door een te weinig pedagogisch gerichte supervisie en ondersteuning op de werkvloer’. De mbo-opleiding pedagogisch medewerker, die zich specifiek richt op de kinderdagverblijven, had ten tijde van het laatste onderzoek in 2008 nog geen gediplomeerden afgeleverd. Het NCKO stelt dat het waarschijnlijk nog enige jaren duurt voordat een mogelijk effect van die opleiding in de kinderopvang zichtbaar wordt.
- 247 Ten slotte, in maart 2011 heeft het NCKO het rapport ‘Pedagogische kwaliteit van de kinderopvang en de ontwikkeling van jonge kinderen: een longitudinale studie’ gepresenteerd. Uit het onderzoek is gebleken dat kinderen ‘tussen 1 en 2 jaar zich beter ontwikkelen en een hogere mate van welbevinden hebben als de kinderopvang een hogere pedagogische kwaliteit heeft.’ Monitoring en ook verbetering van de pedagogische kwaliteit zijn daarom van grote waarde in de ontwikkeling van kinderen⁹.

6 Prof. dr. L.W.C. Tavecchio, prof. dr. J.M.A. Riksen – Walraven en prof. dr. M.H. van IJzendoorn.

7 R.E.L. de Kruif, J.M.A. Riksen-Walraven, M.J.J.M Gevers Deynoot-Schauba, K.O.W. Helmerhorsta, L.W.C. Tavecchio, & R.G. Fukkink (2009). Pedagogische kwaliteit van de opvang voor 0- tot 4-jarigen in Nederlandse kinderdagverblijven in 2008. Nederlands Consortium Kinderopvang Onderzoek.

8 H.J. Vermeer, M.H. van IJzendoorn, R.E.L. de Kruif, R.G. Fukkink, L.W.C. Tavecchio, J.M.A. Riksen-Walraven, & J. van Zeij (2005). Kwaliteit van Nederlandse kinderdagverblijven: Trends in kwaliteit in de jaren 1995-2005. Nederlands Consortium Kinderopvang Onderzoek.

9 NCKO (2011). Pedagogische kwaliteit van de kinderopvang en de ontwikkeling van jonge kinderen: een longitudinale studie. Nederlands Consortium Kinderopvang Onderzoek.

4.5.2 De Benchmark kinderopvang

- 248 Onderzoeks- en adviesbureau Vyvoj voert sinds 2005 in samenwerking met NL Eyes een benchmark in de kinderopvang uit. Daarbij wordt de mening van ouders en medewerkers over een groot aantal aspecten gevraagd. Op verzoek van de commissie heeft Vyvoj vanuit haar databestand een aantal benchmarkresultaten nader geanalyseerd, zodat daaruit landelijke inzichten kunnen worden verkregen. Hieronder een overzicht van de belangrijkste resultaten van de raadpleging van ouders, specifiek voor wat betreft kinderdagverblijven. Gekozen is voor de periode van 2007 tot en met 2010. In deze periode hebben minimaal 19 en maximaal 26 organisaties in een jaar deelgenomen aan de benchmark, met in totaal per jaar minimaal 8637 en maximaal 14.922 ouders (klanten).

Tabel 24: Rapportcijfers gegeven door ouders

Nr	Onderwerpen	Jaar afname			
		2007	2008	2009	2010
1	Openingstijden en flexibiliteit in tijden	7,3	7,4	7,4	7,5
2	Accommodatie en voorzieningen	7,2	7,3	7,2	7,3
3	Verzorging	7,3	7,3	7,4	7,5
4	Pedagogisch klimaat	7,3	7,3	7,3	7,5
5	Medewerkers	7,5	7,5	7,6	7,8
6	Informatie en communicatie op de locatie	6,9	7,0	6,9	7,1
	Opvang (rapportcijfer voor de onderdelen 1 tot en met 6)	7,7	7,8	7,8	8,0
7	Beleid van de organisatie	-	-	6,9	7,1
8	Communicatie totale organisatie	-	-	6,8	7,0
9	Ouderparticipatie	6,4	6,5	6,6	6,9
10	Oudercommissie	-	-	6,6	6,6
11	Administratie	6,9	7,0	6,9	7,3
	Organisatie (rapportcijfer voor de onderdelen 7 tot en met 11)	7,2	7,3	7,2	7,5
12	Totale uurprijs	6,9	6,9	6,7	6,6
13	Prijs/kwaliteitsverhouding	7,2	7,3	7,1	7,0

Bron: Benchmark kinderopvang Vyvoj en NL Eyes (2010)

- 249 De resultaten laten zien dat ouders het hoogste rapportcijfer geven voor de inhoudelijke aspecten van de opvang, een 8,0 (in 2010). Dat is zelfs hoger dan de afzonderlijke onderwerpen die worden uitgevraagd. Van de onderliggende onderwerpen scoort het onderwerp 'medewerkers' het hoogste. Het gaat om aspecten als deskundigheid en betrokkenheid van de medewerkers, maar ook om het aantal medewerkers op de groep. Ouders zijn het minst tevreden over het functioneren van de oudercommissie en over de uurprijs.
- 250 De waardering van ouders is in 2010 hoger is dan in de jaren daarvoor. Dat geldt voor bijna alle onderwerpen, met uitzondering van de prijs. De stijgende waardering van de ouders lijkt in contrast te staan met de bevindingen van de NCKO, die een dalende kwaliteit meet. Een mogelijke verklaring kan volgens de commissie zijn dat in het onderzoek van de NCKO aspecten worden gemeten die voor de ouders minder zichtbaar zijn.
- 251 Wordt het onderwerp pedagogisch klimaat nader uitgesplitst, dan blijkt dat ouders een 7,2 geven voor het aantal kinderen per groep. Het onderwerp bewaken van een emotioneel veilige omgeving waarden zij met een 7,5, de deskundigheid van medewerkers op het gebied van verzorging en opvoedkundig met een 7,6. Slechts 1% van de ouders vindt de deskundigheid niet voldoende. Het aantal medewerkers op de groep wordt gewaardeerd met een 7,4; 4% van de ouders vindt het aantal medewerkers niet voldoende.
- 252 Een onderdeel van de communicatie in de totale organisatie is de klachtenregeling. Ouders geven hiervoor een 6,9. Van alle ouders geeft 10% het oordeel 'niet voldoende', 'slecht' of 'zeer slecht'.

- 253 Ouders geven aan dat zij de medewerkers (o.a. de deskundigheid en betrokkenheid) het meest belangrijk vinden. De verzorging in een kinderdagverblijf wordt belangrijker gevonden dan het pedagogische klimaat.

Tabel 25: Meningen van ouders over welzijn

Welzijn Vraag	2010				Nooit
	Altijd	Meestal	Soms wel, soms niet	Meestal niet	
Vindt uw kind het leuk om naar de kinderopvang te gaan?	51%	40%	8%	2%	0%
Voelt uw kind zich op zijn gemak bij de pedagogisch medewerker(s)	55%	39%	5%	0%	0%
Laat u uw kind met een gerust hart achter op de opvang?	70%	25%	4%	0%	0%

Bron: Benchmark kinderopvang Vyvoj en NL Eyes (2010)

- 254 Het valt op dat ouders, hoewel ze tevreden zijn over de kinderopvang, toch niet altijd hun kind met een gerust hart achterlaten op de opvang. Kinderen voelen zich niet altijd op hun gemak bij de pedagogisch medewerker(s). Dat hoeft niet altijd iets te zeggen over de opvang, er kunnen ook oorzaken zijn die bij het kind zelf, het gezin of de omgeving liggen.
- 255 Ook de medewerkers zijn in de benchmark geraadpleegd, met vragen over hun werk. Onderzoeks- en adviesbureau Vyvoj heeft voor het onderzoek van de commissie uit het databestand de pedagogisch medewerkers kinderdagverblijf geselecteerd, dit om te abstraheren van de mening van medewerkers van buitenschoolse opvang en peuterspeelzalen. Ook meningen van management en medewerkers van centrale stafbureaus zijn niet meegenomen. In de jaren 2007 tot en met 2010 namen minimaal 12 en maximaal 21 organisaties in een jaar deel, in totaal minimaal 1010 en maximaal 2100 medewerkers.

Tabel 26: Rapportcijfers gegeven door medewerkers

Nr	Onderwerpen	Jaar afname			
		2007	2008	2009	2010
1	Arbeidsomstandigheden	-	-	7,2	7,2
2	Arbeidsvoorwaarden	-	-	6,7	6,8
3	Groeimogelijkheden	5,9	6,1	6,2	6,7
4	Uitdaging	6,7	6,7	6,9	7,1
5	Werkdruk en persoonlijk functioneren	6,3	6,5	6,7	6,8
6	Beleid van de locatie	6,7	6,8	6,8	6,9
7	Werksfeer op de locatie	7,4	7,5	7,5	7,6
8	Leidinggevende	6,8	6,9	7,0	7,3
9	Teamfunctioneren	6,9	7,0	7,1	7,2
10	Strategie en beleid organisatie	6,6	6,5	6,8	7,0
11	Personeelsbeleid	6,4	6,4	6,6	6,8
12	Organisatiebeleid	6,5	6,5	6,7	6,9
13	Communicatiebeleid	6,5	6,5	6,7	6,9
14	Medewerkervertegenwoordiging	6,6	6,4	6,6	6,8
	Organisatie (totaalcijfer voor de organisatie)	7,0	6,9	7,2	7,5

Bron: Benchmark kinderopvang Vyvoj en NL Eyes (2010)

- 256 Medewerkers beoordelen de organisatie waar zij werken met een 7,5 (in 2010). Zij zijn het meest tevreden over de werksfeer en het minst over de groeimogelijkheden. Net als de waardering van de ouders is de waardering van de medewerkers in 2010 groter dan in de jaren daarvoor.
- 257 Uit de medewerkerraadpleging blijkt verder dat 97% van de medewerkers zich betrokken voelt bij het werk en 95% gemotiveerd is om het werk te doen.

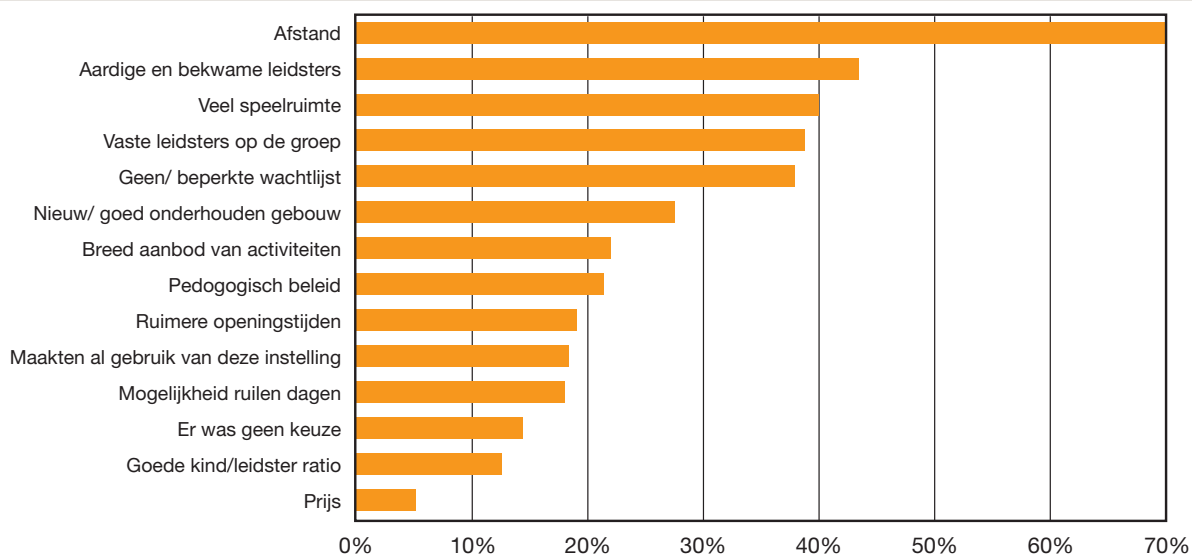
4.5.3 Beelden uit gesprekken

- 258 Het onderwerp kwaliteit in kinderdagverblijven is in vele gesprekken aan de orde gekomen. Gesprekspartners geven aan dat de kwaliteit per organisatie sterk verschilt. Er zijn kinderdagverblijven die de grenzen opzoeken en alleen aan de minimumeisen voldoen.
- 259 Een aantal ouders met wie de commissie heeft gesproken, was van mening dat kinderdagverblijven vooral aandacht besteden aan de verzorging van kinderen en minder gericht zijn op hun ontwikkeling. Pedagogisch medewerkers zouden onvoldoende zijn toegerust om pedagogische kwaliteit te kunnen bieden.
- 260 Een aantal gesprekspartners noemde expliciet de kleine kinderdagverblijven als risicogroep. Kleine organisaties zouden kwetsbaar zijn, onvoldoende mogelijkheden hebben om expertise in te zetten en bovendien vaak gericht zijn op een maximaal rendement. Aan de andere kant zijn er ook voorbeelden van zeer goede kleine kinderdagverblijven, die werken vanuit ideële motieven en grote betrokkenheid.

4.6 Marktwerking bedoeld als impuls voor kwantiteit en kwaliteit kinderopvang

- 261 Met de introductie van de nieuwe financieringswijze van 2005 beoogde de overheid de marktwerking in de kinderopvang te stimuleren en daarmee ook een impuls te geven aan de ontwikkeling van de capaciteit en de kwaliteit. Wat dit laatste betreft, was de gedachte dat ouders nu zelf kunnen kiezen aan welk kinderdagverblijf zij hun kind toevertrouwen en dat zij dan zullen kiezen voor kinderdagverblijven die een hoge kwaliteit bieden.
- 262 Uit onderzoek is echter gebleken – zie eerder in het hoofdstuk – dat in elk geval in delen van Nederland (het westen en de grote steden) nauwelijks sprake is van keuzevrijheid, vanwege de wachtlijsten. Daar komt bij dat het belangrijkste keuzecriterium voor ouders de afstand tussen huis of werk en het kinderdagverblijf is, zie de volgende figuur.

Figuur 8: Criteria bij keuze van ouders voor een kinderdagverblijf



Bron: Regioplan (2009)

- 263 Het pedagogisch beleid of de beroepskracht-kindratio speelt een veel minder grote rol. Voor de ouders is dit kennelijk minder zichtbare kwaliteit; dit blijkt ook uit onderzoeken van SEO (en de evaluatie van de Wet kinderopvang 2009). Opvallend is dat de prijs een relatief geringe rol speelt. De constructie van fiscale tegemoetkoming kan de oorzaak zijn.
- 264 Ten slotte blijkt dat als ouders eenmaal gekozen hebben voor een kinderdagverblijf, zij zelden overstappen naar een ander kinderdagverblijf. Mogelijk is het feit dat hun kind dan moet wennen aan een nieuwe omgeving een drempel.
- 265 Uit een en ander valt te concluderen dat het weinig waarschijnlijk is dat ouders via hun keuzes een impuls geven aan (pedagogische) kwaliteit. Wachtlijsten, keuzecriteria van ouders en het feit dat pedagogische kwaliteit voor ouders minder zichtbaar is, maken dat de marktwerking op dit punt minder goed uit de verf kan komen.
- 266 De vraag zou overigens kunnen rijzen waarom er wachtlijsten bestaan, daar het rendement van kinderopvangorganisaties positief is. De forse capaciteitstoename wijst er op dat de toetredingseisen niet hoog zijn. Toch lijken er belemmeringen voor toetreding en uitbreiding. Onderzoeken van Regioplan¹⁰ en Rens en Smit¹¹ geven inzicht in mogelijke oorzaken:
- het vinden van een geschikte locatie en met name – in grote steden – locaties met voldoende buitenruimte; complicerende factor kan zijn, zoals de commissie uit gesprekken is gebleken, dat omwonenden nogal eens bezwaar maken tegen de geluidsoverlast die zou ontstaan doordat buitenruimtes van kinderdagverblijven ingesloten liggen tussen huizenblokken;
 - het vinden van geschikt personeel. Uit het meest recente wachtlijstonderzoek in de kinderopvang blijkt dat 43% van de respondenten het vinden van gekwalificeerd personeel als probleem ziet. De gesprekken met kinderdagverblijven bevestigen dit beeld.
 - de lange terugverdientijd van gemaakte investeringen.
 - het feit dat wachtlijsten vooral betrekking hebben op de voorkeursdagen maandag, dinsdag en donderdag; daardoor ontstaat op woensdag en vrijdag overcapaciteit, die kostenverhogend werkt. In het laatste wachtlijstonderzoek van Rens en Smit blijkt dat dit zelfs de belangrijkste oorzaak is.
- 267 Door de schaarste aan capaciteit behoeven kinderdagverblijven althans in de regio's met wachtlijsten, weinig met elkaar te concurreren (dit blijkt ook uit de gesprekken die de commissie heeft gevoerd). Toch blijkt uit onderzoeken van SEO en Regioplan¹² dat er geen grote prijsstijgingen zijn geweest in de voorgaande jaren. In juni 2009 heeft de Kamer de motie aangenomen om een onafhankelijke toezichthouder voor de kinderopvang in te stellen die toezicht houdt op de prijsvorming. Volgens de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap zal een toezichthouder de geconstateerde knelpunten niet oplossen¹³. Daarom wil de staatssecretaris het probleem bij de kern aanpakken en tot capaciteitsuitbreiding komen, dit in combinatie met een stevigere positie van ouders ten opzichte van de houders. Concreet noemt zij de volgende maatregelen:
- Capaciteitsverbetering: het Netwerkbureau Kinderopvang wordt gericht ingezet om de wachtlijsten lokaal te verminderen;
 - Transparantie prijs/kwaliteit: BOinK bouwt met subsidie een website die de prijs en kwaliteit van kinderopvang beter inzichtelijk maakt. In feite wordt een vergelijkingssite Kinderopvangkaart gebouwd.
 - De positie van ouders wordt verbeterd door instelling van een adviesorgaan voor ouders dat ouders ondersteunt bij het beoordelen of een stijging in prijs en/of contracturen reëel is.
 - Het aanscherpen van het klachtrecht voor de situatie dat de ondernemer een advies van de oudercommissie over prijzen, contracturen en openingstijden niet overneemt. De staatssecretaris is voornemens om de uitspraken van de klachtenkamer over prijs, openingstijden en contracturen wel bindend te laten zijn.

10 Regioplan beleidsonderzoek (2009). Marktwerking in de kinderopvang. Amsterdam.

11 C. van Rens en F. Smit (2011). Wachtlijsten en wachttijden kinderdagverblijven en buitenschoolse opvang - 6e meting. Nijmegen. Radboud Universiteit Nijmegen.

12 SEO economisch onderzoek (2009). Ontwikkelingen op de markt voor kinderopvang 2004-2008. Regioplan (2009). Marktwerking in de kinderopvang. Amsterdam.

13 Brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal inzake Wijziging van de Wet kinderopvang in verband met een herziening van het stelsel van gastouderopvang. 31874:69.

268 Kinderdagverblijven lijken zoals gezegd weinig te concurreren op prijs, maar kiezen soms de weg van de uitbreiding van openingsuren. Zij berekenen de kosten van de volledige openingstijd door, ook als ouders niet alle uren afnemen. De commissie heeft meerdere voorbeelden van deze constructie onder ogen gekregen. Ouders kunnen bij een dergelijke wijziging het contract met het kinderdagverblijf opzeggen (vastgelegd in de Algemene Voorwaarden voor de sector), maar als er weinig alternatieven zijn waarvoor zij zullen kiezen, zullen zij dit naar de mening van de commissie niet snel doen. Bovendien zijn voor ouders de gevolgen van een uitbreiding van de openingsuren minder merkbaar, omdat de maatschappij via de fiscale tegemoetkoming als het ware meebetaalt. Bij een prijsverhoging (boven het maximaal vergoede prijsniveau) is dat niet het geval.

Deel II

Onderzoeksbevindingen

Deel II van het rapport beschrijft de onderzoeksbevindingen. De commissie formuleert haar bevindingen in de vorm van conclusies die vervolgens worden onderbouwd.

Om tot haar conclusies te komen, heeft de commissie de onderzoeksresultaten getoetst aan een referentiekader dat de commissie bij de start van het onderzoek op basis van literatuurstudie heeft ontwikkeld.

Het referentiekader geeft de uitgangspunten aan die naar de mening van de commissie bijdragen aan een veilige kinderopvang met maximale drempels tegen seksueel misbruik van kinderen in kinderdagverblijven.

Het referentiekader bevat de volgende uitgangspunten en vuistregels.

Referentiekader: uitgangspunten voor een veilige kinderopvang

A. De sector

1. Het management vervult een voorbeeldrol en bestuurt de organisatie professioneel.
2. Het kinderdagverblijf voldoet minimaal aan de eisen van de beroepskracht-kindratio.
3. Het kinderdagverblijf maakt serieus werk van (pedagogische) kwaliteit.
4. Medewerkers worden vóór indiensttreding zorgvuldig gescreend.
5. Het kinderdagverblijf beschikt over relevante richtlijnen en protocollen zoals het protocol kindermishandeling en zorgt ervoor dat medewerkers niet alleen op de hoogte zijn van de inhoud maar er ook naar handelen.
6. In het kinderdagverblijf is sprake van een cultuur waarin medewerkers elkaar feedback geven.
7. In de bouwkundige vormgeving van het kinderdagverblijf is aandacht besteed aan transparantie.
8. Het kinderdagverblijf heeft via oudercommissies en eigen toezichthouders (Raad van Toezicht/Commissarissen, en personeelsvertegenwoordiging) een systeem van checks and balances gecreëerd.
9. Ouders zijn zich bewust van het bestaan van seksueel misbruik en zijn alert op signalen en risico's.

B. Bestuurlijk toezicht en handhaving

10. Gemeenten hebben helder beleid geformuleerd ten aanzien van toezicht en handhaving.
11. Er is een heldere taakverdeling tussen toezicht en handhaving.
12. Het wettelijk toezicht – de GGD – is in staat om zich een goed oordeel te vormen over de kwaliteit in de praktijk van het kinderdagverblijf.
13. De GGD'en en de handhavende instantie handelen slagvaardig als een kinderdagverblijf niet aan de eisen voldoet.

C. Klachten, meldingen en aangiftes

14. Er zijn eenduidige en sluitende procedures voor klachten, en de afhandeling van klachten is transparant.
15. Elk kinderdagverblijf beschikt over een vertrouwenspersoon.
16. Betrokken partijen werken intensief en effectief samen op het vlak van preventie en vroegsignalering van seksueel misbruik van kinderen, waarbij het belang van het kind centraal staat.

D. De landelijke kaders

17. Op een kinderdagverblijf zijn te allen tijde twee volwassenen aanwezig die de kinderen kunnen zien of horen.
18. Er is op basis van nader onderzoek naar de mogelijkheden daarvoor een register ingesteld waarin personen vermeld worden die een risico vormen voor de veiligheid van kinderen.

5 Drie kinderdagverblijven met zedenzaak in verband gebracht



269 Deel II van het rapport start met de onderzoeksbevindingen in de kinderdagverblijven. De commissie heeft onderzoek verricht in de drie kinderdagverblijven die met de zedenzaak in verband worden gebracht. Daarnaast is via documentstudie en gesprekken met drie kinderdagverblijven die niet aan de zedenzaak zijn gelieerd (de zogenoemde spiegelorganisaties), op hoofdlijnen nagegaan of daar sprake was van verschillen met de wel gelieerde kinderdagverblijven.

5.1 Algemene beschrijving kinderdagverblijven

- 270 In dit hoofdstuk worden alleen de belangrijkste bevindingen weergegeven, evenals per onderwerp een of twee concrete voorbeelden. Een nadere uitwerking is opgenomen in bijlage B. Deze bijlage bevat ook de inspectiebevindingen over de drie betrokken kinderdagverblijven.
- 271 Drie kinderopvangorganisaties in Amsterdam worden in verband gebracht met de zedenzaak: 't Hofnarretje, Kinderopvang SKW (locatie De Toverlantaarn) en Jenno's Knuffelparadijs. De hoofdverdachte in de zedenzaak is verreweg het langst werkzaam geweest in 't Hofnarretje: 2 jaar en 7 maanden. In De Toverlantaarn is hij drie weken (negen werkdagen) werkzaam geweest en in Jenno's Knuffelparadijs vier maanden. De hoofdverdachte heeft naast zijn werk als pedagogisch medewerker gefungeerd als oppas bij ouders waarvan de kinderen op het kinderdagverblijf werden opgevangen.
- 272 In deze paragraaf wordt de situatie beschreven zoals die was in de periode dat de hoofdverdachte in het betreffende kinderdagverblijf werkzaam was. Relevante ontwikkelingen die na die tijd in gang zijn gezet, zijn voor de volledigheid ook meegenomen in de beschrijving. De namen van de locaties van 't Hofnarretje zijn alleen genoemd in de algemene schets en in de paragraaf over de inspectierapporten, omdat deze gegevens openbaar zijn. Voor het overige zijn de namen van de locaties achterwege gebleven.
- 273 De drie kinderdagverblijven verschillen van elkaar in omvang, rechtsvorm en organisatie. Allereerst hieronder enkele feitelijke kenmerken.

Tabel 27: Algemene schets opvangcapaciteit gelieerde kinderdagverblijven (situatie 2010)

't Hofnarretje		Kinderopvang SKW		Jenno's Knuffelparadijs	
Locatie	Capaciteit	Locaties	Capaciteit	Locaties	Capaciteit
A	44	A	93	A	16
B	23	B	35		
C	20				
D	15				
E	15				
F	12				
G	12				
Totaal	141		128		16

Bron: Register kinderopvang Amsterdam

- 274 't Hofnarretje en De Toverlantaarn zijn ongeveer even groot. 't Hofnarretje beschikt over 7 locaties met in totaal 12 groepen, De Toverlantaarn (locatie van Kinderopvang SKW) is een relatief grote locatie met acht groepen. Jenno's Knuffelparadijs is met één groep op één locatie duidelijk kleiner. Kinderopvang SKW heeft naast de twee kinderdagverblijven ook drie locaties voor buitenschoolse opvang. Alle drie de gelieerde kinderdagverblijven gelden als kleine tot middelgrote kinderopvangorganisaties in Amsterdam.
- 275 In dit hoofdstuk wordt naar verhouding veel aandacht besteed aan het kinderdagverblijf 't Hofnarretje. De reden daarvoor is in de eerste plaats dat de hoofdverdachte daar langer heeft gewerkt en bovendien op meerdere locaties heeft gewerkt. Bovendien kan dit kinderdagverblijf volgens een aantal gesprekspartners waaronder de Inspectie Kinderopvang worden beschouwd als een organisatie 'van gemiddelde kwaliteit', een organisatie zoals er zoveel zijn. We komen daarop terug in andere delen van dit rapport. Daarmee kunnen de bevindingen exemplarisch zijn voor een groter aantal kinderdagverblijven en de verbetermogelijkheden goed illustreren.
- 276 De Toverlantaarn is in de ogen van Inspectie Kinderopvang een bovengemiddeld goede organisatie, geëvolueerd als welzijnsorganisatie naar een kinderdagverblijf met voldoende aandacht voor pedagogische waarden. De inspectie ziet Jenno's Knuffelparadijs als een bovengemiddeld goed kinderdagverblijf.

5.1.1 't Hofnarretje: algemene beschrijving

- 277 Kinderdagverblijf 't Hofnarretje is in 1992 gestart als een familieonderneming. De toenmalige rechtsvorm was een vennootschap onder firma (VOF), waarbij de vennoten tevens echtgenoten waren. Na ontbinding van hun huwelijk is de vennootschap in juli 2008 uitgeschreven en heeft de huidige eigenaar de onderneming voortgezet als eenmanszaak. Het kinderdagverblijf is in 1992 gestart met één groep; naarmate de vraag groeide, kwamen er groepen bij. Op die wijze groeide het bedrijf organisch met de vraag mee, zo blijkt uit de gesprekken. Inmiddels heeft 't Hofnarretje zeven locaties. Dit is het officiële aantal volgens de GGD, berekend op basis van het aantal panden waar de kinderen worden opgevangen. Binnen de organisatie wordt echter gesproken over vijf locaties. Er zijn twee situaties waarin steeds twee afzonderlijke panden vlak bij elkaar zijn gelegen. 't Hofnarretje beschouwt deze steeds als één locatie.
- 278 Kinderdagverblijf 't Hofnarretje werd direct aangestuurd door de eigenaar/directeur. Tot december 2009 was er ook een onderdirecteur in dienst bij 't Hofnarretje. De onderdirecteur had vooral logistieke en facilitaire taken. Na zijn vertrek is deze functie niet meer ingevuld. Destijds was er ook een manager voor planning/plaatsing en opleidingsbeleid (stagiaires) in dienst. Later kwam daar met de HKZ-certificering van 't Hofnarretje in 2008 nog een manager bij voor het kwaliteitsbeleid, en in 2010 een personeelsmanager. Elk van de zeven locaties stond (en staat nog steeds) onder de operationele leiding van een assistent-leidinggevende. De assistent-leidinggevende stuurt de pedagogisch medewerkers aan. 't Hofnarretje werkte verder met een eigen invalpool bestaande uit drie vaste gediplomeerde invalkrachten. Er werd geen gebruik gemaakt van uitzendkrachten.

- 279 Naar aanleiding van de gebeurtenissen heeft de eigenaar/directeur op 14 december 2010 met onmiddellijke ingang zijn taken neergelegd en zich teruggetrokken als leidinggevende van alle aangesloten vestigingen; hij is wel nog eigenaar van de onderneming. Direct na zijn terugtreden heeft het Hoofd Vangnet Jeugd a.i. van de GGD als crisismanager gefungeerd, totdat op 24 december 2010 een regiomanager van Partou als interim-manager aantrad. Deze geeft tot op heden leiding aan de organisatie. Inmiddels is een nieuwe directeur geworven.
- 280 Ten tijde van het onderzoek van de commissie stonden bij 't Hofnarretje 37 medewerkers op de loonlijst; uitgaand van een werkweek van 36 uur conform de CAO is dat omgerekend 33,8 fte. Het gaat om 33 pedagogische medewerkers, van wie 7 ook de functie van assistent-leidinggevende vervullen. Verder werken er drie managers en een klusjesman (technische dienst). Er is dus geen formatie voor bijvoorbeeld administratieve taken of schoonmaakwerk.
- 281 Op basis van de informatie van de gemeente Amsterdam¹ en de gesprekken blijkt dat de hoofdverdachte van februari 2007 tot en met juni 2009 werkzaam was bij 't Hofnarretje. Eerst op één van de locaties als stagiair van een verkorte, éénjarige mbo-3 opleiding tot sociaal pedagogisch medewerker en later als gediplomeerd pedagogisch medewerker op twee andere locaties. Tijdens zijn werkzame periode heeft de hoofdverdachte zich aan ouders van kinderen uit 't Hofnarretje aangeboden als oppas en heeft hij ook daadwerkelijk als oppas gefungeerd.
- 282 De hoofdverdachte heeft op drie locaties gewerkt; hij is twee maal overgeplaatst, naar de commissie heeft begrepen onvrijwillig. Beide keren hebben de assistent-leidinggevers (locatiemanagers) van deze locaties destijds bij de eigenaar/directeur aangegeven dat de hoofdverdachte niet goed in het team functioneerde.
- 283 De GGD heeft tijdens de jaarlijkse inspecties van 2008 overtredingen geconstateerd ten aanzien van de beroepskracht-kindratio. In 2009 zijn hiernaar Nadere Onderzoeken verricht en is het stadsdeel verzocht handhavend op te treden. Dit heeft geresulteerd in een Aanwijzing van het stadsdeel aan 't Hofnarretje waarna de tekortkoming is opgelost.

5.1.2 De Toverlantaarn: algemene beschrijving

- 284 Kinderdagverblijf De Toverlantaarn is onderdeel van Kinderopvang SKW. Deze stichting heeft zijn wortels in het welzijnswerk. Bij de inwerkingtreding van de Wet kinderopvang in 2005 zijn de activiteiten van de kinderopvang afgesplitst van de activiteiten in het kader van het welzijnswerk. Kinderopvang SKW heeft twee kinderdagverblijven, waaronder De Toverlantaarn, en drie locaties voor buitenschoolse opvang. Kinderopvang SKW is een stichting zonder winstoogmerk. De stichting heeft een bestuur, een directeur en een algemeen manager. De directeur heeft financiën en personeelszaken in portefeuille, de algemeen manager is verantwoordelijk voor planning en plaatsing. Iedere locatie staat onder leiding van een duo van locatiemanagers; elke manager beschikt minimaal over een mbo- en een managementopleiding. De stichting heeft duo's gevormd die samen verantwoordelijk zijn voor een aantal locaties (een duo voor de kinderdagverblijven en een duo voor de buitenschoolse opvang) om de managementlaag te versterken en de continuïteit in het management meer te borgen. De stichting Kinderopvang SKW heeft in totaal (zowel kinderdagverblijven als buitenschoolse opvang) 109 medewerkers en 61 fte in dienst. Op kinderdagverblijf De Toverlantaarn werken 32 medewerkers, 23,45 fte. Hiervan is 22,17 fte voor pedagogisch medewerkers, 0,88 fte voor locatiemanagement en 0,40 fte voor huishouding. De Toverlantaarn werkt met vaste invalkrachten, maar wanneer deze pool niet toereikend is wordt ook wel eens gebruik gemaakt van uitzendkrachten.
- 285 Kinderdagverblijf De Toverlantaarn telt acht groepen en bij het andere kinderdagverblijf van SKW Kinderopvang worden drie groepen opgevangen. Voorheen werkte De Toverlantaarn met babygroepen en peutergroepen, maar ongeveer zes jaar geleden zijn alle groepen omgevormd naar verticale groepen met maximaal twaalf kinderen per groep.
- 286 Op basis van de informatie van de gemeente Amsterdam² en de gesprekken wordt duidelijk dat de hoofdverdachte in augustus 2009 negen dagen verdeeld over een periode van drie weken voor De Toverlantaarn heeft gewerkt. Nog tijdens zijn proeftijd werd hij ontslagen omdat hij zich niet hield aan de afspraken die in het kader van het pedagogisch beleid waren gemaakt.

1 Gemeente Amsterdam. http://www.amsterdam.nl/algemene_onderdelen/overige/zedenzaak/kinderdagverblijven/. Bezocht op 2 maart 2011.
2 Gemeente Amsterdam. http://www.amsterdam.nl/algemene_onderdelen/overige/zedenzaak/kinderdagverblijven/. Bezocht op 2 maart 2011.

287 In het jaar waarin de hoofdverdachte in De Toverlantaarn werkzaam was, zijn tijdens de inspecties geen tekortkomingen geconstateerd.

5.1.3 Jenno's Knuffelparadijs: algemene beschrijving

- 288 Jenno's Knuffelparadijs was een eenmanszaak. De eigenaar van de onderneming begon in 2008 met het opstellen van haar ondernemingsplan, nadat ze ervaring had opgedaan in de kinderopvang in verschillende functies en een aanvullende hbo-opleiding Sociaal Pedagogische Hulpverlening (SPH) had gevolgd. In maart 2009 startte Jenno's Knuffelparadijs met een verticale groep met 16 opvangplaatsen.
- 289 Na de gebeurtenissen in december 2010 haalden veel ouders hun kinderen van het kinderdagverblijf, waardoor de inkomsten sterk terugliepen. Exploitatie was niet langer mogelijk, waardoor het kinderdagverblijf in januari door een andere houder is overgenomen. Slechts één medewerker (recent in dienst gekomen) heeft ervoor gekozen om in het kinderdagverblijf te blijven werken.
- 290 Jenno's Knuffelparadijs werd aangestuurd door de eigenaar/directeur. Er waren 5 pedagogisch medewerkers, en 1 groepshulp in dienst. In totaal 5,2 fte, waarvan 4,3 voor de pedagogisch medewerkers, 0,9 fte voor de groepshulp. Daarnaast waren er 2 stagiaires. Alle personeelsleden waren bekenden van de eigenaar/directeur, namelijk uit de familiekring of oud-collega's.
- 291 Uit de gesprekken is gebleken dat de hoofdverdachte gedurende 4 maanden, van oktober 2009 tot en met januari 2010, werkzaam is geweest bij het kinderdagverblijf; dit ter vervanging van een medewerkster gedurende haar zwangerschapsverlof. Hij kreeg geen verlenging van zijn contract omdat hij niet paste in het team. Na zijn uitdiensttreding heeft hij bij verschillende ouders thuis opgepast.
- 292 Bij de aanvraag tot registratie van Jenno's Knuffelparadijs heeft de GGD geconstateerd dat aan een aantal voorwaarden nog niet is voldaan. Het betrof de risico-inventarisaties Veiligheid en Gezondheid en de bijhorende plannen van aanpak. Deze zijn vervolgens aangepast waarna de Inspectie alsnog het stadsdeel positief heeft geadviseerd over het starten van het kinderdagverblijf. Bij de eerstvolgende reguliere inspectie in 2009 wordt onder andere een overtreding van de beroepskracht-kindratio geconstateerd en wordt het stadsdeel verzocht handhavend op te treden.

5.2 Voorbeeldrol management onvoldoende ontwikkeld

- 293 Onderdeel 1 uit het referentiekader dat de commissie hanteert, luidt: het management vervult een voorbeeldrol en bestuurt de organisatie professioneel. Medewerkers kunnen alleen als team goed samenwerken om goede zorg te leveren als er ook goed leiding gegeven wordt. Het serieus invullen van deze leidinggevende verantwoordelijkheid is wellicht het belangrijkste verbeterpunt voor sector zelf. Door de enorme groei en de subsidieregeling is het een interessante sector geworden voor ondernemers die niet noodzakelijk leiderschapskwaliteiten, kennis van bedrijfsvoering of een pedagogische achtergrond hebben. Het kinderdagverblijf is een op winst gerichte onderneming geworden. Dat is goed geweest voor de kwantiteit van het aantal kindplaatsen maar vereist wel een goede waarborg van de professionaliteit waarmee leiding gegeven wordt aan het bedrijf. Hierbij zou een goede professionele aanpak van de bedrijfsmatige aspecten en een verantwoorde invulling van de inhoudelijke eindverantwoordelijkheid voor het pedagogisch klimaat geborgd moeten zijn.
- 294 Onder het management van een kinderdagverblijf worden diegenen verstaan die centraal leiding geven aan de organisatie. In veel gevallen vervult een houder/eigenaar ook de rol van directeur en maakt dan deel uit van het management. Nu zijn er geen eisen die aan een houder gesteld worden. De commissie is van mening dat een houder die zelf niet bevoegd en bekwaam is in de zorg voor 0-4 jarigen een directeur moet aanstellen die dat wel is en ook de bijbehorende bevoegdheden heeft.

- 295 In een professioneel bestuurde organisatie worden bevoegdheden zo laag mogelijk in de organisatie neergelegd. Het management zorgt ervoor dat de organisatie 'op orde' is, en dat er een open sfeer is waarin medewerkers voor hun mening uit durven komen en elkaar feedback durven geven. Het management moet alert zijn op signalen dat er iets niet in orde is, en in staat zijn om deze signalen bespreekbaar te maken en hieraan opvolging te geven.
- 296 Uit gesprekken bleek dat lang niet alle kinderdagverblijven aan deze voorwaarden zouden voldoen. Illustratief is de wijze waarop dit in 't Hofnarretje gebeurde.
- 297 Bij 't Hofnarretje was, zo bleek uit interne documenten en gesprekken, veel beslissingsmacht geconcentreerd bij de eigenaar/directeur. Daardoor leken er geen checks and balances te zijn. Het was onduidelijk wie in het management waarvoor verantwoordelijk was, omdat goede functieomschrijvingen ontbraken en ook de onderlinge verhoudingen niet waren vastgelegd (zoals in een managementstatuut gebruikelijk is). Daardoor was niet bekend wie welke taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden had en wie dus waarop kon worden aangesproken.
- 298 De consistentie in de besluitvorming van de eigenaar/directeur van 't Hofnarretje was bovendien niet altijd aanwezig. Uit de gesprekken bleek dat er een zekere mate van willekeur in de besluitvorming was te herkennen. Enerzijds kon de eigenaar/directeur geëmotioneerd een vergadering uitlopen en anderzijds verleende hij bepaalde medewerkers individuele gunsten. Deze individuele gunsten en de aanwezige familiebanden binnen de organisatie hadden voor een aantal medewerkers een afhankelijkheidsrelatie ten opzichte van de eigenaar/directeur tot gevolg. Dit bemoeilijkt het vermogen om onafhankelijk een eigen mening te vormen en het aangaan van een kritische dialoog op bepaalde punten.
- 299 Een aantal gesprekspartners heeft bij de commissie onder de aandacht gebracht dat voor kinderdagverblijven als commerciële instellingen het streven naar winst de aandacht voor een hoge kwaliteit in de weg zou staan. Investerings in kwaliteit zouden direct ten koste gaan van de revenuen voor de houder en de aandeelhouders. De commissie heeft hiernaar geen specifiek onderzoek ingesteld, maar kan aan de hand van de gegeven voorbeelden ook niet uitsluiten dat dit mechanisme een rol speelt.
- 300 Zo had het er de schijn van dat in 't Hofnarretje de wens om een positief financieel resultaat te genereren, voorrang kreeg boven het doen van investeringen die de kwaliteit van de opvang hadden kunnen verbeteren. Uit de gesprekken blijkt dat de eigenaar/directeur van 't Hofnarretje op zaken als personeel, gebouwen, speelgoed en schoonmaak bezuinigde. De leden van het managementteam waren onvoldoende in staat om tegenspraak te bieden. Het managementteam was nog in opleiding dan wel beschikte over minder relevante opleidingen. De locatiemanagers beschikten op één na over een mbo-opleiding, terwijl een hbo-opleiding aangewezen zou zijn.

5.3 Beroepskracht-kindratio zwakke plek in kinderdagverblijven

- 301 Onderdeel 2 uit het referentiekader luidt: het kinderdagverblijf voldoet minimaal aan de eisen van de beroepskracht-kindratio. De commissie ziet dit als een van de belangrijkste eisen in verband met de veiligheid van kinderen. Het risico van seksueel misbruik is immers het grootst als de volwassene zich met een kind af kan zonderen. De commissie beschouwt daarom de aanwezigheid van minimaal twee volwassenen als een van de meest effectieve drempels tegen kindermisbruik. Overigens is – maar dit valt buiten het bestek van dit onderzoek – de aanwezigheid van twee volwassenen ook relevant voor de pedagogische kwaliteit van het kinderdagverblijf.
- 302 De commissie constateert dat de beroepskracht-kindratio een zwak punt is. In de regelgeving (waarover later), maar ook bij kinderdagverblijven in het algemeen. Als alleen al de geldende regels strikt zouden worden nageleefd, zou er al veel gewonnen zijn.

- 303 Voor kinderdagverblijven is het financieel aantrekkelijk om de eisen op dit gebied zo ruim mogelijk te interpreteren. Personeelskosten zijn immers voor kinderdagverblijven de grootste kostenpost, en hoe meer uren per dag wordt volstaan met één beroepskracht op de groep in plaats van twee, hoe meer er bespaard wordt op de kosten. Mogelijkheden om dit te doen zijn – in zijn algemeenheid gesproken – het samenvoegen van groepen op rustige dagen of tijdens de uren van halen en brengen van de kinderen, het inzetten van stagiaires of vrijwilligers als tweede ‘beroepskracht’ of het negeren van de maximumperiode waarin met één beroepskracht kan worden volstaan.
- 304 De vakbond Abvakabo FNV heeft in 2010 een enquête gehouden onder pedagogisch medewerkers in kinderdagverblijven. Een van de vragen was hoe lang ze per dag alleen op een groep staan vanaf het moment dat de groep te groot is voor één beroepskracht. Het blijkt dat 15% van de respondenten regelmatig meer dan drie uur per dag alleen staat. De vakbond heeft deze enquête in 2009 ook gehouden, met vergelijkbare resultaten³. 44% van de respondenten staat soms alleen op de groep in de ochtend van 09.30 uur tot 12.30 uur en 51% in de middag van 15.00 uur tot 16.30, tijden waarop twee beroepskrachten verplicht zijn.
- 305 Ook uit een aantal gesprekken blijkt dat het niet voldoen aan de beroepskracht-kindratio, structureel of incidenteel, regelmatig voorkomt. Daarnaast komt het voor dat weliswaar aan de ratio wordt voldaan, maar dat dit gebeurt door veelvuldig groepen samen te voegen of kinderen regelmatig van de ene groep naar de andere te plaatsen uitsluitend om de groep niet te groot te laten worden⁴. Voor de kinderen is dit niet wenselijk.
- 306 Voor 't Hofnarretje blijkt uit zowel de gesprekken als uit de jaarlijkse inspectierapporten⁵ van de GGD in 2008 dat in dat jaar op zes locaties langer dan de toegestane drie uur per dag werd afgeweken van de beroepskracht-kindratio. Als voorbeeld is dit gegeven uitgewerkt voor een van de locaties.

Tabel 28: Gereconstrueerd werkrooster 't Hofnarretje 2008

Tijd	Aantal beroepskrachten
07.30 – 10.00 uur	Eén beroepskracht op de groep (met vroege dienst 7.30 – 16.00 uur)
10.00 – 16.00 uur	Twee beroepskrachten op de groep, met uitzondering van middagpauze (2x 1/2 uur)
16.00 – 18.30 uur	Eén beroepskracht op de groep (met late dienst 10.00 – 18.00 uur)
Totaal	6 uur één beroepskracht op de groep

- 307 Uit de gesprekken met medewerkers is gebleken dat de regels door 't Hofnarretje werden beredeneerd vanuit de medewerker en niet vanuit de groep kinderen. Dat wil zeggen dat zij ervan uitgingen dat elke medewerker 3 uur alleen op de groep mocht staan, terwijl bedoeld is dat voor een groep kinderen niet langer dan 3 uur per dag mag worden volstaan met één beroepskracht. De GGD eiste dan ook dat 't Hofnarretje de werkroosters aanpaste, hetgeen overigens ook gebeurde. Voor de locaties waar de groepen in twee verschillende panden worden opgevangen, werd naar aanleiding van de inspectierapporten een ‘opendeurenbeleid’ ingevoerd. Daarmee werd bedoeld dat groepen tijdens de breng en haalmomenten werden samengevoegd in één pand met één beroepskracht. Opendeurenbeleid is een veel voorkomende werkwijze in de kinderopvang, waarmee wordt bedoeld dat kinderen hun stamgroep (vaste groep) kunnen verlaten en zelf kunnen kiezen in welke ruimte ze willen spelen. Ze gaan als het ware op ontdekkingsstocht. Het opendeurenbeleid bij 't Hofnarretje werd echter niet ingezet om een pedagogisch doel te realiseren, maar om te voldoen aan de beroepskracht-kindratio.

3 Abvakabo FNV. <http://www.abvakabofnv.nl/sectoren/kinderopvang2/resultaten-enquete/>. Bezocht op 25 maart 2011.

4 Conform het Convenant Kwaliteit Kinderopvang en de Beleidsregels kwaliteit kinderopvang is samenvoegen van kinderen alleen toegestaan als de basisleidster mee samenvoegt en altijd alleen in één andere ruimte dan de eigen stamgroepruimte.

5 De inspectierapporten zijn openbaar en kunnen worden gedownload van de website van de GGD.

- 308 Overigens werd, zo bleek uit de gesprekken, in enkele locaties van 't Hofnarretje ook niet voldaan een andere bepaling, namelijk dat er ten minste één andere volwassene (achterwacht) in het kindercentrum aanwezig moest zijn gedurende de periode dat er één volwassene op de groep stond. Dat was het geval in twee tegenover elkaar gelegen kleine panden, formeel twee verschillende locaties, waarin steeds één groep wordt opgevangen. Als er slechts één volwassene op de groep aanwezig was, was er ook niemand anders in het pand. De achterwacht was namelijk de beroepskracht in het tegenoverliggende pand.
- 309 Uit de gesprekken blijkt bovendien dat de bezettingslijsten bij 't Hofnarretje werden aangepast als de GGD langs zou komen voor een inspectie. Als er sprake was van overbezetting in het aantal kinderen, werden de lijsten zodanig ingevuld dat ze voldeden aan de beroepskracht-kindratio (door bijvoorbeeld een aantal kinderen van de lijst te halen). De locaties lagen overigens dicht bij elkaar en uit de gesprekken blijkt dat wanneer de GGD langs kwam voor de inspectie, ook de pedagogisch medewerkers tijdelijk op een andere locatie stonden om te voldoen aan de beroepskracht-kindratio.
- 310 Voor De Toverlantaarn kan op basis van de gesprekken worden geconstateerd dat eveneens wordt afgeweken van de beroepskracht-kindratio. Dit wordt zichtbaar in het gereconstrueerde werkrooster van De Toverlantaarn.

Tabel 29: Gereconstrueerd werkrooster De Toverlantaarn

Tijd	Aantal beroepskrachten
08.00 – 09.30 uur	Eén beroepskracht op de groep (met vroege dienst 8.00 – 16.30 uur)
09.30 – 16.30 uur	Twee beroepskrachten op de groep, met uitzondering van middagpauze (2x 1/2 uur)
16.30 – 18.00/18.30 uur	Eén beroepskracht op de groep (met late dienst 09.30 – 18.00/18.30 uur)
Totaal	4 uur één beroepskracht op de groep

- 311 Er wordt weliswaar zoals is toegestaan alleen voor 9.30 uur, na 16.30 uur en tijdens de lunchpauze afgeweken van de beroepskracht-kindratio, maar er wordt wel meer dan 3 uur afgeweken. Dit is volgens de Beleidsregels kwaliteit kinderopvang en het toetsingskader van de GGD niet toegestaan.
- 312 In het jaar waarin de hoofdverdachte in De Toverlantaarn werkzaam was, zijn tijdens de inspecties overigens geen tekortkomingen geconstateerd.
- 313 Bij Jenno's Knuffelparadijs was de beroepskracht-kindratio één van de speerpunten van de eigenaar/directeur; ze wilde zich hierin van andere kinderdagverblijven onderscheiden. Uit het onderzoek blijkt dat er alleen in de ochtend gedurende een uur en een kwartier (van 7.30 tot 8.45 uur) werd volstaan met één beroepskracht op de groep, overigens aangevuld met een stagiaire. Vanaf 8.45 uur stonden er twee beroepskrachten en een stagiaire op de groep en vanaf 9.30 uur kwamen er nog twee beroepskrachten bij (waardoor het totaal op vier beroepskrachten en een stagiaire uitkwam). De eerste beroepskracht vertrok om 16.30 uur, de tweede om 17.15 uur en gedurende het haalmoment tot 18.30 uur waren er nog twee beroepskrachten aanwezig.
- 314 Desondanks heeft de GGD tijdens de reguliere inspectie in 2009 onder andere een overtreding van de beroepskracht-kindratio geconstateerd en is het stadsdeel verzocht handhavend op te treden. Jenno's Knuffelparadijs werkte namelijk met een verticale groep met 16 opvangplaatsen, waar gezien de leeftijdsopbouw vier beroepskrachten hadden moeten worden ingezet. De GGD concludeerde in 2009 dat op maandag, dinsdag en donderdag slechts drie beroepskrachten aanwezig waren.

5.4 Voorwaarden voor pedagogische kwaliteit onvoldoende vervuld

- 315 Onderdeel 3 van het referentiekader luidt: het kinderdagverblijf maakt serieus werk van (pedagogische) kwaliteit. Een organisatie die kwaliteit hoog in het vaandel heeft, heeft ook oog voor risico's die kinderen lopen. Aan medewerkers worden hogere eisen gesteld wat betreft opleiding en bijscholing. Beter toegeruste medewerkers kunnen beter beoordelen wat behoort tot de normale ontwikkeling van kinderen en wat als opvallend gedrag moet worden beschouwd.
- 316 Relevante aspecten voor pedagogische kwaliteit:
- Een pedagogisch beleidsplan dat is toegespitst op het kind en op het individuele kinderdagverblijf.
 - Medewerkers die het plan kennen en ernaar handelen.
 - Medewerkers die voldoende zijn opgeleid om kinderen te stimuleren in hun ontwikkeling.
- 317 Het onderzoek leerde dat de gelieerde kinderdagverblijven alle over een pedagogisch beleidsplan beschikten en dat aantoonbaar maatregelen zijn genomen om ervoor te zorgen dat medewerkers het plan kennen. Zo werden de pedagogisch beleidsplannen doorvertaald in pedagogisch werkplannen en werden onderdelen hiervan besproken in werkoverleggen.
- 318 Toch zijn ook hier verbeterpunten te noemen. In het pedagogisch beleidsplan moeten onder meer de vier doelstellingen uit de memorie van toelichting van de Wet kinderopvang worden beschreven. Zowel De Toverlantaarn, Jenno's Knuffelparadijs als de spiegelorganisaties werken het plan uit volgens deze vier doelstellingen. 't Hofnarretje volgt deze lijn ook, maar werkt in tegenstelling tot de andere kinderdagverblijven slechts één van de vier pedagogische doelstellingen uit.
- 319 Van vele kanten, door kinderdagverblijven zelf maar ook door andere betrokkenen en door experts, is gewezen op de kwetsbaarheid van een personeelsopbouw waarin alle pedagogisch medewerkers zijn opgeleid op mbo-3-niveau. Pedagogisch medewerkers die op dat niveau zijn opgeleid, zouden moeite hebben met het doorgronden van het pedagogisch beleidsplan en zouden behoefte hebben aan duidelijke werkinstructies. Een beleidsplan met termen als 'we stellen het kind centraal' werkt niet als dat niet is geconcretiseerd. Bij 't Hofnarretje was het pedagogisch beleidsplan in zodanig abstracte taal geschreven (er worden meerdere filosofische teksten aangehaald) dat het voor de medewerkers moeilijk was om de tekst te vertalen in dagelijks gedrag. Uit de gesprekken blijkt dat de oudercommissie van 't Hofnarretje erop heeft aangedrongen dat het pedagogisch beleidsplan werd doorvertaald in een operationeel werkplan. Uit de gesprekken blijkt dat dit werkplan ook voor de medewerkers meer richtlijnen geeft voor het dagelijks werk.
- 320 Om ervoor te zorgen dat de medewerkers het plan ook daadwerkelijk kennen en ernaar handelen is het, naast de doorvertaling van het beleidsplan naar een werkplan en werkinstructies, ook van belang om het regelmatig te bespreken tijdens werkoverleggen. Kinderdagverblijf De Toverlantaarn had (en heeft), evenals de onderzochte spiegelorganisaties, een zeer heldere overlegstructuur waarin veel ruimte is voor de medewerkers om het beleid op te frissen en te bespreken.
- 321 Bij een aantal spiegelorganisaties wordt gebruik gemaakt van video-interactiebegeleiding (VIB). De kern hiervan is dat de communicatie tussen kind en medewerkers met behulp van videobeelden inzichtelijk wordt gemaakt met als tweeledig doel dat medewerkers sensitief worden voor de initiatieven en signalen van kinderen en daarop kunnen afstemmen, en daarnaast ook inzicht krijgen in de eigen rol in de communicatie. Deze methode helpt medewerkers om constructief kritisch naar het eigen functioneren te kijken in relatie tot het kind. Dit bevordert de laagdrempeligheid om te spreken over het eigen functioneren en anderen aan te spreken op hun functioneren. Experts met wie de commissie heeft gesproken, benoemden deze methode als zeer waardevol en goed toepasbaar op kinderdagverblijven. Uit gesprekken met onderwijsinstellingen blijkt dat de VIB-methode ook tijdens de opleiding met succes wordt aangeboden.

5.5 Werving en selectie medewerkers verder te professionaliseren

- 322 Onderdeel 4 van het referentiekader luidt: medewerkers worden vóór indiensttreding zorgvuldig gescreend. Dat is van belang voor de veiligheid van kinderen omdat op die wijze in elk geval een deel van de kandidaten die niet het belang van het kind op het oog hebben, kan worden tegengehouden.
- 323 De commissie constateert dat professionalisering van het wervingsbeleid gewenst is.
- 324 In 't Hofnarretje gold met betrekking tot werving en selectie van medewerkers bijvoorbeeld een procedure⁶ die uitsluitend de brievenselectie en de sollicitatiegesprekken beschreef. De procedure bevatte geen standaardverzoek om een CV. Ook kopieën van identiteitsbewijs, relevante diploma's en VOG werden pas bij aanname opgevraagd en speelden dus geen rol in de selectie. De procedure repte niet van het onderzoeken van referenties en evenmin van een verificatie van relevante diploma's. De procedure kende geen systeem van proefdraaien op de groep; in de praktijk gebeurde dit overigens wel, zo bleek uit gesprekken. Uit de interne documentatie van 't Hofnarretje bleek bovendien dat van de meeste medewerkers geen sollicitatiebrief en geen CV in het dossier aanwezig waren, en van enkelen ook geen kopie van het identiteitsbewijs, de VOG of het getekende arbeidscontract. Uit de gesprekken bleek dat referenties niet werden nagevraagd, wat overigens ook gold voor Jenno's Knuffelparadijs. Uit het onderzoek is tevens naar voren gekomen dat het proefdraaien op de groep als onderdeel van het selectieproces een beperkte indicatie geeft van het functioneren van een kandidaat. Een dagdeel proefdraaien zou te kort zijn om iemand goed te kunnen beoordelen en bovendien kan het onrust geven op de groep als kandidaten komen proefdraaien. Kinderopvang SKW (locatie De Toverlantaarn) heeft het proefdraaien om deze redenen als onderdeel van het selectieproces geschrapt en hanteert de wettelijke proeftijd van 2 maanden als proefdraaien. Na 1 maand wordt een tussentijds gesprek gevoerd met de nieuwe medewerker en na 2 maanden vindt een eindgesprek plaats als afsluiting van de proeftijd. In de praktijk gebeurt het ook meermalen dat medewerkers tijdens de proeftijd worden ontslagen.
- 325 De mogelijkheden om het wervingsbeleid te professionaliseren blijken vooral als een vergelijking wordt gemaakt met de wijze waarop bijvoorbeeld uitzendbureaus omgaan met werving en selectie. Voor uitzendbureaus is het werven van medewerkers een kerncompetentie. In de gesprekken die de commissie met een tweetal uitzendbureaus voerde bleek dat zij beschikken over uitgebreide draaiboeken voor werving en selectie, en een striktere screening uitvoeren voor flexwerkers dan de kinderdagverblijven voor vaste medewerkers. Zo checken zij de diploma's altijd op echtheid en trekken zij altijd een of meer referenties na. Bovendien hebben zij ervaring opgebouwd in het beoordelen van kandidaten op geschiktheid voor de beoogde functie.

5.6 Richtlijnen en protocollen houden organisatie op orde

- 326 Onderdeel 5 van het referentiekader dat de commissie hanteert, luidt: het kinderdagverblijf beschikt over relevante richtlijnen en protocollen zoals het protocol kindermishandeling, en zorgt ervoor dat medewerkers niet alleen op de hoogte zijn van de inhoud maar er ook naar handelen. Het is evident dat het voor de veiligheid van kinderen van belang is dat medewerkers dit doen. Daarin ligt immers de sleutel voor het snel identificeren van de risico's en het nemen van maatregelen in overleg met andere partijen. Maar ook meer in het algemeen is het van belang dat de organisatie 'in control' is. Een organisatie die zijn richtlijnen op orde heeft, kan het klimaat scheppen waarin medewerkers overzicht hebben en weten wat ze moeten doen.
- 327 De commissie heeft geconstateerd dat de GGD scherp lette op de aanwezigheid van richtlijnen en protocollen. Een analyse van de situatie in Amsterdam leert dat het ontbreken van protocollen een veel voorkomende tekortkoming was. Uit de gesprekken blijkt wel dat de deze tekortkomingen relatief snel werden opgelost door de kinderdagverblijven. Bovendien is gewaarschuwd dat het op orde hebben van de papieren ook een schijnzekerheid kan oproepen. De praktijk kan nog steeds heel anders zijn.

6 Kinderdagverblijf 't Hofnarretje. Werving en selectie van medewerkers. Intranet 't Hofnarretje. Bezocht op 7 maart 2011.

- 328 Als de commissie de situatie in 't Hofnarretje beziet, constateert zij dat de benodigde richtlijnen en protocollen aanwezig waren, in elk geval vanaf de periode dat in het kader van een HKZ-certificering⁷ een intranetsysteem werd geïntroduceerd (2008). Dit certificaat vereist een gedetailleerde omschrijving van richtlijnen en procedures.
- 329 De commissie heeft overigens bij 't Hofnarretje wel enkele lacunes aangetroffen en enkele richtlijnen die elkaar tegen leken te spreken. Zo sprak het protocol kindermishandeling (dat van een voorbeeld protocol was afgeleid) over een aandachtsfunctionaris, die er in de praktijk niet was. Ook ontbrak een onderdeel dat inging op mogelijke mishandeling door beroepskrachten. De GGD heeft 't Hofnarretje hierop gewezen, waarna de omissie is hersteld. Verder valt op dat het protocol kindermishandeling van 't Hofnarretje minder strikt is dan het (JSO) protocol dat als voorbeeld werd gebruikt. In het protocol van 't Hofnarretje is onder andere de verplichting van de directie om het AMK in kennis te stellen bij het vermoeden van mogelijke mishandeling of misbruik niet overgenomen. Uit de gesprekken blijkt dat aanpassingen als deze in het protocol ook consequenties hadden in de praktijk. Medewerkers gingen ervan uit dat ze alles eerst intern bespreekbaar moesten maken. Aangezien de veilige sfeer die daarvoor noodzakelijk is niet werd gevoeld door bepaalde medewerkers, hadden de medewerkers hun bedenkingen om vermoedens bespreekbaar te maken. Bovendien blijkt dat een medewerker die er destijds wel voor koos om bij het management aan te kaarten dat zij had gezien dat de hoofdverdachte tijdens het verschonen van een kind handelingen had verricht die zij ongepast vond, er door het management op werd gewezen dat ze een beschuldiging uitte. Er werd vervolgens niets mee gedaan.
- 330 Twee zaken wil de commissie in het kader van dit onderzoek nog speciaal belichten: richtlijnen over het oppassen door medewerkers bij kinderen thuis, en richtlijnen over het maken van foto's van de kinderen. Deze richtlijnen hebben een rechtstreekse relatie met veiligheid van kinderen.

5.6.1 Thuis oppassen bij kinderen van het kinderdagverblijf

- 331 Naar de commissie begreep, gold in vele kinderdagverblijven de regel dat medewerkers niet in hun privé-tijd mochten oppassen bij kinderen van het kinderdagverblijf. Bij 't Hofnarretje en De Toverlantaarn was deze regel schriftelijk vastgelegd en bij Jenno's Knuffelparadijs was dit een mondelinge regel die bij alle medewerkers bekend was. De regel is ingesteld om te voorkomen dat medewerkers in een loyaliteitsconflict komen, doordat zij het kind dat zij ook als oppas kennen, niet meer onafhankelijk kunnen benaderen. De commissie begreep echter ook dat medewerkers in meerdere kinderdagverblijven (in Amsterdam, maar ook in andere delen van Nederland) zich in de praktijk niet aan de regel houden. Een aantal voorbeelden is genoemd over medewerkers die met de ouders afspraken het niet te melden bij het kinderdagverblijf. Bovendien blijkt uit de gesprekken dat medewerkers bij 't Hofnarretje van sommige collega's wisten dat ze af en toe bij ouders thuis hebben opgepast, maar hen daar in sommige gevallen niet op aanspraken (bijvoorbeeld omdat een medewerker van mening was dat de betreffende collega de financiële opbrengsten goed kon gebruiken). Deze situaties maken het voor kinderdagverblijven lastig om de regel te handhaven. Ouders vinden het overigens prettig om een vertrouwd persoon als oppas in te zetten.
- 332 De commissie wijst er echter op dat het inzetten van een oppas via het kinderdagverblijf ook de deur open kan zetten voor personen met kwade bedoelingen. Zo iemand kan via het kinderdagverblijf de thuissituatie in kaart brengen, bijvoorbeeld of er nog andere kinderen thuis zijn, of dat het kind extra kwetsbaar is door een moeilijke thuissituatie zodat signalen zullen worden toegeschreven aan die situatie. De commissie kan daarom alleen maar concluderen dat de oppasregel ook om die reden een nuttige functie vervult.

5.6.2 Maken van foto's en films

- 333 Het is, zo begreep de commissie, zeer gebruikelijk dat medewerkers foto's of filmpjes maken van de kinderen. Op die manier kunnen de ouders de getuige zijn van wat er op het kinderdagverblijf gebeurt. Vaak wordt aan de ouders – bijvoorbeeld bij het ondertekenen van het contract met het kinderdagverblijf – toestemming gevraagd om foto's te maken en te gebruiken voor interne doeleinden of voor verzending naar de ouders. In één van de spiegelorganisaties gold een verdergaande regeling. Daar was bepaald dat voor het maken van foto's uitsluitend de camera van het kinderdagverblijf mocht worden gebruikt en dat foto's uitsluitend via de computer van het kinderdagverblijf mochten worden geprint of aan de ouders gestuurd. Het versturen van de foto's aan ouders verliep via een beveiligde applicatie waar de ouders via een wachtwoord toegang toe hadden. Deze maatregelen waren vooral genomen om privacyredenen, maar het spreekt vanzelf dat ze ook dienstig zijn in een situatie waarin een kwaadwillende de foto's wil gebruiken.

7 HKZ staat voor Stichting Harmonisatie Kwaliteitsbeoordeling in de Zorgsector.

- 334 Over het camerabeleid is, zo kwam in gesprekken naar voren, de nodige discussie aan de gang. Een regel als ‘alleen fotograferen met de camera van het kinderdagverblijf’ betekent volgens een aantal gesprekspartners dat er onvoldoende mogelijkheid is om snel te reageren op spontane situaties die juist voor ouders leuk zijn om vastgelegd te zien. Toch concludeert de commissie dat uit oogpunt van veiligheid het stellen van regels behulpzaam kan zijn.

5.7 Cultuur van openheid en aanspreekgedrag niet altijd aanwezig

- 335 Onderdeel 6 van het referentiekader luidt: in het kinderdagverblijf is sprake van een cultuur waarin medewerkers elkaar feedback geven. Dat zal een cultuur zijn waarin medewerkers onafhankelijk kunnen functioneren, feedback durven te geven en te ontvangen, en voldoende daarin zijn geschoold. Alleen dan zullen medewerkers ingrijpen als een collega gedrag vertoont dat om welke reden dan ook niet wenselijk is.
- 336 Voor een dergelijke open cultuur is het noodzakelijk dat medewerkers niet te afhankelijk zijn van het management of van elkaar, bijvoorbeeld vanwege familierelaties of financiële steun.
- 337 Eerder in dit hoofdstuk is al benoemd dat de cultuur in 't Hofnarretje een andere was. De commissie heeft geen eenduidig beeld kunnen krijgen over de mate waarin medewerkers elkaar aanspraken op gedrag, maar feit is dat de cultuur als informeel werd geschetst. Een goede sfeer en onderlinge steun stonden voorop. Niet uit te sluiten is dat dit het geven van feedback bemoeilijkte.
- 338 De commissie roept in herinnering dat in De Toverlantaarn juist de open cultuur ertoe heeft geleid dat de hoofdverdachte na negen werkdagen in zijn proeftijd is ontslagen. Collega's hebben zijn gedrag in het team ervaren en besloten dat het niet acceptabel was. Vervolgens hebben zij hem erop aangesproken, en toen dit niet hielp de leidinggevenden op de hoogte gesteld.
- 339 Ook voor Jenno's Knuffelparadijs geldt dat de medewerkers met de eigenaar/directeur hebben gesproken over het gedrag van de hoofdverdachte jegens zijn collega's. De eigenaar/directeur heeft daarover ook gesprekken met de hoofdverdachte gevoerd en uiteindelijk is om deze reden besloten zijn contract niet te verlengen. In Jenno's Knuffelparadijs kenden de medewerkers elkaar weliswaar via familiebanden of anderszins goed, maar gesprekken maakten duidelijk dat de uitgangspunten van waaruit werd gewerkt goed waren omschreven en met elkaar werden gedeeld. Er heerste een cultuur waarin alles met elkaar werd besproken.
- 340 De commissie kreeg uit gesprekken de overtuiging dat de kwaliteit van een medewerker vooral wordt afgemeten aan de wijze waarop de medewerker omgaat met de kinderen of met de ouders. Het functioneren in het team met collega's wordt van minder belang geacht. De gebeurtenissen met de hoofdverdachte echter laten zien dat deze drie van even groot belang zijn in de beoordeling van het functioneren van een medewerker. In alle drie de kinderdagverblijven bleek dat de hoofdverdachte niet paste in het team. In De Toverlantaarn en Jenno's Knuffelparadijs werden aan die constatering direct consequenties verbonden, in 't Hofnarretje niet of pas na langere tijd. De assistent-leidinggevenden hadden bij de eigenaar/directeur aangekaart dat de hoofdverdachte niet goed in het team functioneerde. Deze reageerde naar hun zeggen defensief op de klachten van de assistent-leidinggevenden. Wel werd de hoofdverdachte twee maal overgeplaatst naar een andere locatie met andere collega's. Op dat moment was een oplossing gevonden, maar waren de medewerkers niet gehoord in hun opvatting over het functioneren van de hoofdverdachte.

Goed kunnen omgaan met collega's is even belangrijk als goed kunnen omgaan met kinderen en ouders.

5.8 Bouwkundige transparantie niet optimaal

- 341 Onderdeel 7 van het referentiekader dat de commissie hanteert, luidt: in de bouwkundige vormgeving van kinderdagverblijven is aandacht besteed aan transparantie. Concreet houdt dit in dat het kinderdagverblijf zo is gebouwd dat het gemakkelijk is om in groeps- en slaapruidtes naar binnen te kijken, dat de verschoonruimtes zichtbaar zijn vanuit de groep en dat er geen verborgen hoeken in het kinderdagverblijf zijn.
- 342 De commissie heeft geen uitgebreid onderzoek gedaan, maar op basis van locatiebezoeken en gesprekken met spiegelorganisaties wel geconcludeerd dat er op dit punt nog veel te verbeteren valt. Zo is bij bezoeken gebleken dat een aantal locaties van 't Hofnarretje een onoverzichtelijke indeling en verborgen hoeken kende, terwijl de slaapkamers slechts beperkt mogelijkheden boden om naar binnen te kijken.
- 343 De commissie is tijdens het onderzoek gestuit op een groot aantal concrete suggesties voor het creëren van transparantie. Zo kan worden gedacht aan grotere glaspartijen, deuren die voorzien zijn van glas of aan de onderkant open zijn, één toilet- en verschoonruimte per twee groepen of situering van ruimtes rond een centrale hal. Tegelijkertijd werd echter aangegeven dat veel startende kinderdagverblijven na een minimale verbouwing worden gevestigd in woonhuizen of oude winkelpanden die feitelijk niet geschikt zijn om als kinderdagverblijf te dienen.

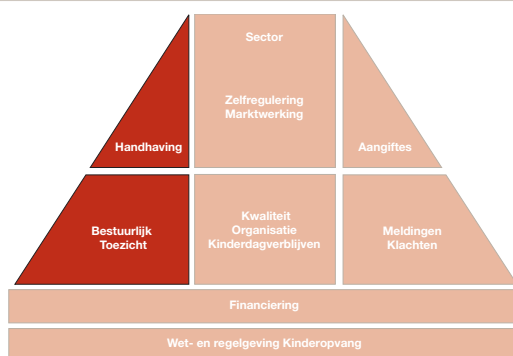
5.9 Invloed oudercommissies lijkt beperkt, eigen toezichthouders niet altijd aanwezig

- 344 Onderdeel 8 van het referentiekader dat de commissie hanteert, luidt: het kinderdagverblijf heeft via oudercommissies en eigen toezichthouders (Raad van Toezicht/Commissarissen en personeelsvertegenwoordiging) een systeem van checks and balances gecreëerd. Waar het om gaat, is dat er gesprekspartners zijn voor de houders of directie, met voldoende mogelijkheden om in te grijpen als dat nodig is.
- 345 De commissie heeft geconstateerd dat de praktijk een andere is. Naar de commissie begreep, hebben maar weinig kinderdagverblijven in Nederland een Raad van Toezicht of Raad van Commissarissen. Bij eenmanszaken en vennootschappen onder firma is dit een extra aandachtspunt, omdat hier geen verplichtingen gelden. Er staat echter niets de houder in de weg om een adviesraad op te richten die als sparring partner dient.
- 346 Oudercommissies lijken in de praktijk niet de invloed te hebben die nodig is om voldoende tegenwicht te bieden.
- 347 't Hofnarretje heeft een oudercommissie per locatie en een centrale oudercommissie waarin de verschillende locaties worden vertegenwoordigd. De Toverlantaarn heeft een oudercommissie waarin uit elke groep een ouder is vertegenwoordigd. Ook Jenno's Knuffelparadijs had een oudercommissie ingesteld.
- 348 Uit de gesprekken blijkt dat het voor kinderdagverblijven in het algemeen lastig is om de oudercommissies goed bezet te krijgen en te houden. Dit kan onder andere worden verklaard vanuit het feit dat ouders tijdelijk zitting nemen in de oudercommissie om een concreet door hen gevoeld knelpunt op te lossen, en dat zij zich daarna weer terugtrekken. Specifiek voor 't Hofnarretje komt daar bij dat de samenwerking met de eigenaar/directeur moeizaam was, en dat met name adviezen die financiële consequenties zouden hebben, niet werden opgevolgd. Naar de commissie heeft begrepen, hebben meerdere ouders zich uit frustratie dat ze te weinig voor elkaar kregen teruggetrokken uit de oudercommissie van 't Hofnarretje.
- 349 De bredere groep geraadpleegde ouders gaven aan dat het ouderadviesrecht in de kinderopvang zeer beperkt is. Tijdens de gesprekken hebben ouders gewezen op de mogelijkheid om het adviesrecht uit te breiden met instemmingsrecht. Op landelijk niveau is de problematiek onder de aandacht. In de kamerbrief van zowel 31 januari als 25 februari 2011 geeft de minister aan dat hij in overleg is met het veld over de versterking van de positie van ouders door wijziging van het ouderrecht.

5.10 Ouders ervaren seksueel misbruik niet als reële mogelijkheid

- 350 De eerste acht onderdelen uit het referentiekader hebben betrekking op kinderdagverblijven. Onderdeel 9 van het referentiekader heeft betrekking op ouders en luidt: Ouders zijn zich bewust van het bestaan van seksueel misbruik en zijn alert op signalen die wijzen op risico's.
- 351 Zoals in de inleiding van het rapport toegelicht, is seksueel misbruik van hun kind één van de laatste zaken waar ouders aan denken als zij hun kind naar het kinderdagverblijf brengen of aan een oppas toevertrouwen. Gelukkig kan dat in verreweg de meeste gevallen ook. Maar de gebeurtenissen van de afgelopen tijd tonen aan dat seksueel misbruik voorkomt. En dat zal ook in de toekomst zo zijn. Zelfs met de strengste maatregelen zal misbruik niet voor 100% uit te bannen zijn. Daarom is het goed dat ouders zich realiseren dat er risico's bestaan als zij hun kind aan anderen toevertrouwen, omdat ze dan een betere afweging kunnen maken.
- 352 In de tweede plaats is het goed als ouders een antenne ontwikkelen voor signalen van misbruik. De commissie realiseert zich dat een kind lang niet altijd signalen zal afgeven, en dat signalen ook op heel andere zaken kunnen duiden, maar toch vindt de commissie het van belang dat ouders meer weten van de mogelijke reacties van een kind in situaties van misbruik of mishandeling.
- 353 Wat hierboven is gezegd over ouders, geldt ook voor andere personen uit het netwerk van het kind: overige familie, burens of anderen. Ook zij zullen onder ogen moeten zien dat seksueel misbruik bestaat en nooit helemaal uitgebannen kan worden. Ze kunnen een belangrijke rol spelen in het signaleren van risico's.

6 Onderzoeksbevindingen bestuurlijk toezicht en handhaving Amsterdam



- 354 Dit hoofdstuk bevat de onderzoekbevindingen over het bestuurlijk toezicht en handhaving (hierna: toezicht en handhaving) in Amsterdam. Het hoofdstuk bevat een feitelijke beschrijving van de wijze waarop in Amsterdam toezicht en handhaving zijn ingericht. Vervolgens zijn de onderzoekbevindingen op het gebied van het beleid inzake toezicht en handhaving, het samenspel tussen toezicht en handhaving en ten slotte de uitvoeringspraktijk weergegeven.

6.1 Inrichting toezicht en handhaving Amsterdam

- 355 Zoals in deel I beschreven, draagt de Wet kinderopvang het toezicht op de naleving van kwaliteitseisen kinderopvang op aan het college van burgemeesters en wethouders. Het college is verplicht de Gemeentelijke Gezondheidsdiensten (GGD'en) aan te wijzen als toezichthouder op de kinderdagverblijven. De bevoegdheid om handhavend op te treden ligt bij het college. In de Amsterdamse situatie zijn de stadsdelen bestuurlijk verantwoordelijk voor toezicht en handhaving en is de uitvoering van het toezicht belegd bij GGD Amsterdam. De uitvoering van de handhaving is een verantwoordelijkheid van de stadsdelen.
- 356 In de onderstaande tabel is een overzicht opgenomen van het aantal kinderopvanglocaties in de gemeente Amsterdam die onderworpen zijn aan toezicht en handhaving conform de Wet kinderopvang. Uit de tabel blijkt dat er sprake is van een jaarlijkse toename van het aantal locaties. Het aantal kinderdagverblijven bijvoorbeeld is tussen 2005 en 2010 met 57% toegenomen (van 256 tot 402).

Tabel 30: Overzicht geregistreerde locaties kinderopvang in Amsterdam 2005-2010

Soort opvang	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Groei 2005 - 2010
Kinderdagverblijven	256	263	272	305	355	402	57%
Buitenschoolse opvang	154	159	201	238	264	281	82%
Gastouderbureaus	9	10	18	21	28	32	256%
Totaal	419	432	491	564	647	715	70%

Bron: Gemeentelijke jaarverslagen Wet kinderopvang van de gemeente Amsterdam 2005-2009, GGD Amsterdam¹

1 De cijfers voor de jaren 2005 t/m 2009 zijn afkomstig uit de gemeentelijke jaarverslagen Wet kinderopvang van de gemeente Amsterdam 2005-2009. Het cijfer voor 2010 is aan de commissie beschikbaar gesteld door GGD Amsterdam. De procentuele groei is toegevoegd door de commissie. De cijfers hebben steeds betrekking op de stand einde jaar.

6.1.1 Toezicht door GGD Amsterdam

- 357 Het werkgebied van GGD Amsterdam bestaat uit de gemeenten Aalsmeer, Amstelveen, Amsterdam, Diemen, Ouder-Amstel en Uithoorn.² Binnen GGD Amsterdam valt de Inspectie Kinderopvang onder de afdeling Hygiëne en Inspectie. De Inspectie Kinderopvang inspecteert alle vormen van kinderopvang en toetst of deze aan alle eisen van de Wet kinderopvang en gemeentelijke verordeningen voldoen. Verder spoort de Inspectie Kinderopvang illegale kindercentra op, registreert zij klachten en draagt zij zorg voor een correcte afhandeling³. De Inspectie Kinderopvang beheert ook het register waarin kinderdagverblijven worden ingeschreven.
- 358 De Inspectie Kinderopvang bestaat uit ongeveer 20 fte (peildatum 1-1-2011), waaronder een hoofd van Inspectie Kinderopvang (0,2 fte), een beleidsmedewerker (1 fte), inspecteurs kinderopvang (ongeveer 15 fte) en administratief medewerkers (3,5 fte). Naast de inspecteurs is een pedagogisch beleidsmedewerker werkzaam die de inspecteurs adviseert en bijstaat bij complexe pedagogische vraagstukken⁴. Het team van inspecteurs houdt toezicht op 715 kinderopvanglocaties in Amsterdam en nog 187 locaties in het overige werkgebied van GGD Amsterdam (stand einde 2010).
- 359 Inspecteurs kinderopvang dienen te beschikken over minimaal een hbo-diploma op het gebied van gezondheid en/of pedagogiek. Daarnaast worden onder andere de volgende functie-eisen gesteld: relevante werkervaring op het gebied van toezicht houden en kinderopvang, kennis van pedagogische zaken, kennis van specifieke risicofactoren en van de wetgeving inzake kinderopvang, communicatieve en redactionele vaardigheden en zowel individueel als in teamverband goed kunnen werken.
- 360 De inspectiebezoeken worden uitgevoerd door één inspecteur, tenzij er sprake is van vraagstukken waarvoor meerdere competenties nodig zijn. Organisaties met een groot aantal locaties krijgen een team van 2 à 3 inspecteurs toegewezen. Het streven is om eens per drie jaar de inspecteurs van kindercentrum te laten wisselen om de objectiviteit in het toezichtproces te waarborgen.
- 361 De Inspectie Kinderopvang (van GGD Amsterdam) onderscheidt vier inspectietypen:
1. Reguliere inspecties; dit is de meest voorkomende inspectie en betreft het jaarlijks verplichte onderzoek per kinderdagverblijf. Sinds 2010 kunnen zowel aangekondigde als niet-aangekondigde inspecties worden uitgevoerd.
 2. Nader onderzoek; als de inspecteur kinderopvang de praktijk van een kinderdagverblijf op bepaalde onderdelen heeft afgekeurd, vindt na verloop van de hersteltermijn van 3 maanden, een nader onderzoek op locatie plaats. Als alleen de documenten onvoldoende zijn beoordeeld (bijvoorbeeld de aanwezigheid van VOG of diploma's), vindt uitsluitend een documentenonderzoek plaats.
 3. Incidenteel onderzoek; dit type inspectie start na een klacht, signaal of andere aanleiding zoals gemeentelijk beleid rondom bepaalde thema's. GGD Amsterdam beschikt over een Team Incidenteel Onderzoek (TIO) dat één dag in de maand onaangekondigd kinderdagverblijven bezoekt waarbij vermoedens zijn van overtredingen.
 4. Onderzoek bij een nieuwe aanvraag (startende instelling); dit betreft de zogenaamde 'vooraf inspectie' op grond waarvan wordt beoordeeld of het startende kinderdagverblijf voldoet aan de eisen van de wet. De inspecteur kinderopvang adviseert het stadsdeel hierover voor de start van de exploitatie en opname in het register kinderopvang.
- 362 GGD Amsterdam maakt gebruik van het landelijk toetsingskader en het model inspectierapport dat door GGD NL is opgesteld. In de afgelopen jaren heeft GGD Amsterdam nadrukkelijk bij GGD NL gepleit voor aanscherping van het toetsingskader en hogere eisen voor nieuwe toetreders. GGD Amsterdam heeft zelfs een alternatieve leidraad voor de inspectie van nieuwe kindercentra opgesteld.

2 www.zorgatlas.nl, bezocht op 26 februari 2011.

3 Informatie is aan de commissie beschikbaar gesteld door GGD Amsterdam.

4 Informatie is aan de commissie beschikbaar gesteld door GGD Amsterdam.

- 363 Hieronder is een overzicht opgenomen van de toezichtsactiviteiten per inspectiesoort en het aantal handhavingsadviezen in de jaren 2005 tot en met 2010 volgens opgave van de GGD. Hierbij dient te worden opgemerkt dat deze aantallen niet overeenkomen met de aantallen die in de wettelijk verplichte jaarverslagen van de stadsdelen zijn opgenomen. De reden hiervoor is dat de administratie van de Inspectie Kinderopvang van GGD Amsterdam en de administratie van de stadsdelen niet op elkaar aansluiten.

Tabel 31: Aantal inspecties kinderdagverblijven en handhavingsverzoeken in Amsterdam 2005-2010

Verrichtingen GGD Inspectie Kinderopvang bij kinderdagverblijven in Amsterdam	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Reguliere inspecties	206	246	256	265	304	363
Nader Onderzoek	48	176	160	123	159	267
Incidenteel onderzoek	13	12	9	31	68	59
Onderzoek bij nieuwe aanvraag	26	27	31	49	61	71
Handhavingsadvies aan stadsdelen	18	11	36	84	95	104

Bron: GGD Amsterdam

- 364 Uit de tabel blijkt dat het aantal reguliere inspecties in 2010 363 bedraagt. Amsterdam telde in 2010 402 kinderdagverblijven (zie tabel 30). Dat betekent dat 363 van de 402 kinderdagverblijven in Amsterdam regulier onderzocht zijn, oftewel ca 90%. De overige kinderdagverblijven hebben mogelijk in 2010 te maken gehad met een ‘Onderzoek bij nieuwe aanvraag’ of een andere inspectievorm. Volgens de Inspectie van het Onderwijs is in Amsterdam 100% van de vereiste inspecties uitgevoerd. In totaal zijn in 2010 71 Onderzoeken bij nieuwe aanvraag uitgevoerd, soms meerdere per kinderdagverblijf. Deze onderzoeken leiden niet allemaal tot opname van het kinderdagverblijf in het register kinderopvang omdat uit het onderzoek kan blijken dat het startende kinderdagverblijf niet aan de eisen van de Wet kinderopvang voldoet.
- 365 Uit de tabel blijkt verder dat ook het aantal Nadere Onderzoeken is toegenomen tussen 2005 en 2010. In 2005 werd slechts 48 keer een Nader onderzoek uitgevoerd. Ten opzichte van het aantal kinderdagverblijven in Amsterdam in 2005 (namelijk 256), is dit 18%. In 2010 zijn 267 Nadere Onderzoeken uitgevoerd. Het aantal kinderdagverblijven is in 2010 402. Dat betekent dat het aantal Nadere onderzoeken als percentage van het aantal kinderdagverblijven 66% bedraagt. Het toezicht is daarmee fors geïntensiveerd. Kennelijk was daarvoor aanleiding.
- 366 Ook het aantal adviezen van de Inspectie Kinderopvang van GGD Amsterdam aan de stadsdelen om handhavend op te treden, is tussen 2005 en 2010 gestegen. Het gaat hierbij om een stijging van 18 handhavingsverzoeken (oftewel 7% ten opzichte van het aantal kinderdagverblijven) in 2005 naar 104 (oftewel 26% ten opzichte van het aantal kinderdagverblijven) in 2010. In de meeste gevallen volgt een handhavingsverzoek na een Nader Onderzoek waaruit is gebleken dat de bij de reguliere inspectie geconstateerde tekortkoming nog steeds niet is opgelost.

6.1.2 Handhaving door stadsdelen Amsterdam

- 367 De gemeente Amsterdam heeft de bevoegdheden op het gebied van toezicht en handhaving kinderopvang belegd bij de stadsdelen. Dit is gebeurd op grond van de Verordening op de stadsdelen waarin het College van Burgemeester en Wethouders en de gemeenteraad van Amsterdam enkele bevoegdheden hebben overgedragen aan het dagelijks bestuur respectievelijk de deelraden van de stadsdelen⁵. Zij nemen aanvragen voor opname in het register Kinderopvang in behandeling en besluiten hierover. Tevens zijn zij verantwoordelijk voor het ontwikkelen, wijzigen en vaststellen van het toezichts- en handhavingsbeleid. Als bestuurlijk verantwoordelijk orgaan zijn de stadsdeelbesturen opdrachtgever van de GGD als het gaat om de uitvoering van het toezicht. De verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van handhavingstrajecten is intern gemandateerd aan een ambtenaar van het stadsdeel.

5 Gemeente Amsterdam (2010). Verordening op de stadsdelen, datum inwerkingtreding 8-9-2010, bekendmaking inwerkingstreding besluit: Gemeenteblad 2010, afd. 3A, nr. 169/352.

- 368 Bij de invoering van de Wet kinderopvang in 2005 hebben de centrale stad en de stadsdelen in Amsterdam expliciet besloten om geen centraal beleid en bijhorende visie en doelen te formuleren ten aanzien van toezicht en handhaving in de kinderopvang, omdat zij daartoe geen directe aanleiding zagen. Dat betekent dat er op centraal niveau geen uitgewerkt beleidskader is opgesteld.
- 369 In de onderzoeksperiode is een grootscheepse reorganisatie in de stadsdelen doorgevoerd. De veertien stadsdelen die er waren bij de inwerkingtreding van de Wet kinderopvang, zijn per 1 mei 2010 gefuseerd tot zeven stadsdelen. Onderstaande tabel geeft de nieuwe indeling van de stadsdelen weer. De fusie betekende voor de medewerkers van de fuserende stadsdelen een grote verandering: procedures en organisatieonderdelen moesten in elkaar worden geschoven en teams moesten opnieuw worden gevormd. Functionarissen die zich vóór de fusie bezig hielden met handhaving kinderopvang in de oude stadsdelen, zijn niet per se op dezelfde functie teruggekomen na de fusie. De commissie baseert zich voor het beeld van de uitvoering van de handhaving voor 1 mei 2010 onder meer op de kennis die de huidige betrokken medewerkers nog hebben van deze periode. Alle stadsdelen is gevraagd inzicht te verschaffen in onder andere de organisatorische inrichting, de registratietaak, het toezichts- en handhavingsbeleid, werkprocessen en budgetten. De door de stadsdelen beschikbaar gestelde informatie en de gevoerde gesprekken bieden op onderdelen inzicht in de historie. Verder zijn de drie stadsdelen waar de direct betrokken kinderdagverblijven gevestigd zijn meer in detail onderzocht.

Tabel 32: Stadsdelen Amsterdam voor en na de fusie in 2010

Stadsdelen voor de fusie per 1 mei 2010	Stadsdelen na de fusie per 1 mei 2010
Centrum	Centrum
Noord	Noord
De Baarsjes	West
Bos en Lommer	
Oud-West	
Westerpark	
Osdorp	
Geuzenveld-Slotermeer	Nieuw-West
Slotervaart	
Zuidoost	
Oost-Watergraafsmeer	Oost
Zeeburg	
Oud-Zuid	Zuid
Zuideramstel	

Bron: Gemeente Amsterdam

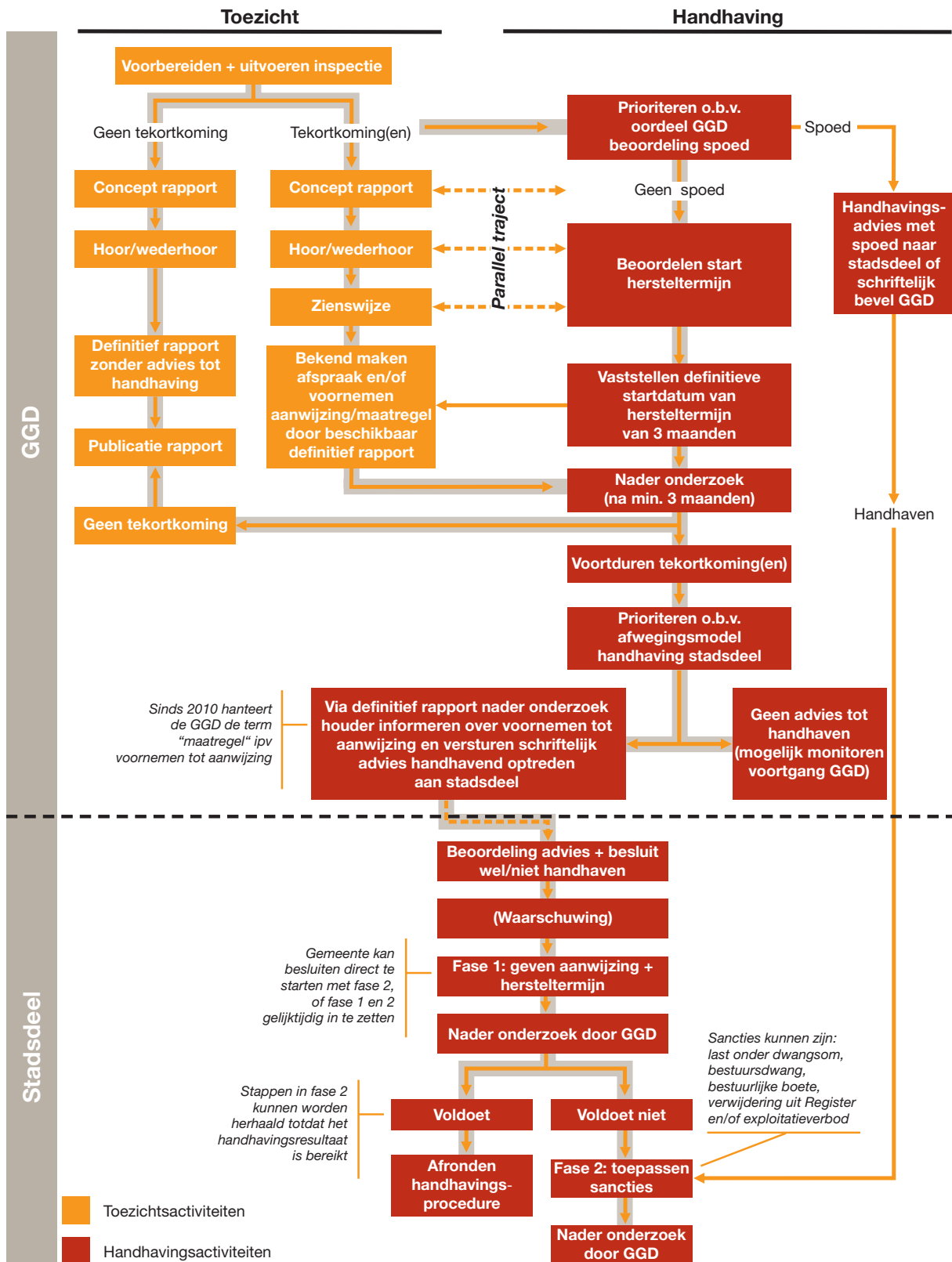
- 370 De samenwerking tussen de stadsdelen op het gebied van kinderopvang werd tot en met 2010 mede ondersteund door het bureau Samenwerkende Stadsdelen (SAS). Het SAS was organisatorisch ondergebracht bij de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (DMO) van de gemeente Amsterdam. Bij de fusie van de stadsdelen in 2010 is besloten het bureau op te heffen en de taken te borgen in de nieuwe organisaties van de stadsdelen.

- 371 De inzet van de formatie voor handhaving bij de stadsdelen is beperkt van omvang en varieert tussen de 0,19 fte en 1,00 fte per stadsdeel. De registratietaak is over het algemeen belegd bij de afdeling die verantwoordelijk is voor het verlenen van gemeentelijke vergunningen. Beleidsontwikkeling voor kinderopvang vanuit een inhoudelijk en breder sociaal-maatschappelijk perspectief is in de stadsdelen belegd bij afdelingen Jeugd, Onderwijs of Sociaal Domein. De adviezen tot handhaving van de GGD bepalen het werkpakket van de ambtenaren en dit werkpakket is volgens de stadsdelen niet van een zodanige omvang dat een fulltime inzet zinvol is.
- 372 De uitvoerende ambtenaren van de stadsdelen hebben een algemeen functieprofiel waarbij geen specifieke functie-eisen worden gesteld voor de uitvoering van de taken in het kader van de Wet kinderopvang. De handhavingstaken worden uitgevoerd door een juridisch medewerker of een beleidsmedewerker/-adviseur. Beleidsmedewerkers/-adviseurs treden in het handhavingstraject in overleg met de juridische afdeling van het stadsdeel.
- 373 Gemeenten, dus in het geval van Amsterdam de stadsdelen, zijn gezamenlijk wettelijk verplicht ieder jaar een verslag te maken van de uitgevoerde toezicht- en handhavingsactiviteiten. Dit verslag wordt verzonden aan de gemeenteraad en een afschrift hiervan wordt verzonden aan de minister van OC&W. De commissie heeft echter geconstateerd dat de jaarverslagen van de gezamenlijke stadsdelen geen betrouwbare cijfers bevatten die over de jaren en over alle stadsdelen heen aangeven hoe vaak er door de toezichthouder is geadviseerd te handhaven, hoe vaak dat advies is opgevolgd, welke instrumenten zijn ingezet en wat het resultaat van de handhaving was. Niet alle stadsdelen hebben de administratie op orde. Daarnaast leveren niet alle stadsdelen jaarlijks gegevens aan en soms worden afwijkende begripsomschrijvingen gebruikt, zodat de cijfers niet optelbaar zijn. Voor de volledigheid zijn de overzichten met de cijfers uit de gemeentelijke jaarverslagen van Amsterdam opgenomen in bijlage C. De gegevens, per stadsdeel of voor het totaal van de stadsdelen, zijn in de periode 2005-2009 niet beschikbaar gesteld aan de stadsdeelraden of de gemeenteraad van Amsterdam.
- 374 Hieronder wordt ingegaan op het proces van toezicht en handhaving in Amsterdam en de wijze waarop de taken verdeeld zijn tussen de Inspectie Kinderopvang van GGD Amsterdam en de stadsdelen.

6.1.3 Proces van toezicht en handhaving in Amsterdam

- 375 In de volgende figuur is het proces van toezicht en handhaving door GGD Amsterdam en de stadsdelen opgenomen. Dit schema is gebaseerd op het kwaliteitshandboek van de GGD, de handhavingsnota van de stadsdelen, en de onderzochte praktijk tijdens de gesprekken. Het linker deel van de figuur geeft de toezichtsactiviteiten weer en het rechter deel geeft de handhavingsactiviteiten weer.

Figuur 9: Toezicht en handhaving in Amsterdam



Bron: GGD Amsterdam, stadsdelen

- 376 Tijdens het toezichtsproces wordt nagegaan of er sprake is van tekortkoming(en). Zo niet, dan wordt het inspectierapport gepubliceerd en vinden geen handhavingsactiviteiten plaats. Zo ja, dan kan dit leiden tot een handhavingsadvies aan het stadsdeel. Tijdens het handhavingstraject dient de houder aan het stadsdeel aan te tonen of de tekortkoming(en) zijn opgelost. Het stadsdeel verzoekt in dat geval de inspecteur kinderopvang van de GGD om te beoordelen of de tekortkoming daadwerkelijk is opgelost. De stadsdelen geven aan dat zijzelf niet beschikken over de benodigde kennis en expertise (over bijvoorbeeld pedagogische praktijk) om die beoordeling uit te voeren. De inspecteur brengt over zijn bevindingen advies uit aan het stadsdeel in een nieuw inspectierapport. Dit rapport wordt ook naar de houder verstuurd. Als de tekortkoming wederom niet is opgelost, bepaalt het stadsdeel wat de volgende stappen zijn. Als de tekortkoming wel is opgelost, wordt het handhavingstraject beëindigd. Overigens blijkt er wel eens behoorlijk veel tijd te verstrijken tussen de feitelijke inspectie en de publicatiedatum van het rapport.
- 377 De gemeente, of in het geval van Amsterdam de stadsdeelbesturen, beschikt op grond van de Wet kinderopvang over verschillende handhavingsinstrumenten om naleving op de wet af te dwingen. Denk hierbij aan een aanwijzing of last onder bestuursdwang (voor toelichting zie bijlage C). De Amsterdamse stadsdelen hebben verschillende handhavingstaken belegd bij de GGD. Deze taakverdeling is vastgelegd in de handhavingsnota's van de stadsdelen die later in dit hoofdstuk nader worden toegelicht. Het gaat hierbij om:
- het aangeven van de zwaarte van tekortkomingen aan het stadsdeel (een onderdeel van het afwegingsmodel voor de handhaving);
 - het geven van een waarschuwing, dat is volgens de stadsdelen een handhavingsinstrument dat geen formele status heeft maar 'in de aard ligt van een goede afspraak tussen houder en toezichthouder'. Hierbij merken wij op dat de Inspectie Kinderopvang van GGD Amsterdam het begrip 'waarschuwing' niet hanteert en uitgaat van een afspraak tussen de inspectie en de houder;
 - het kenbaar maken van het voornemen tot het geven van een aanwijzing (het daadwerkelijk geven van de aanwijzing gebeurt door het stadsdeel). Daarbij is de Inspectie Kinderopvang van GGD Amsterdam bevoegd om een hersteltermijn van drie maanden te verstrekken bij tekortkomingen, mits geen onmiddellijk herstel is vereist. Vanaf 2010 hanteert de GGD niet langer de term 'voornemen tot het geven van aanwijzing', maar spreekt van een 'maatregel' die door de houder opgevolgd moet worden.
- 378 Eén stadsdeel heeft bij het vaststellen van de handhavingsnota aanvullend besloten de Inspectie Kinderopvang van GGD Amsterdam het mandaat te verlenen om namens het dagelijks bestuur aan de houders van kindercentra bekend te maken dat het voornemen bestaat tot aanschrijven van last onder bestuursdwang. Een ander stadsdeel heeft bij het vaststellen van de handhavingsnota aanvullend besloten de Inspectie Kinderopvang van GGD Amsterdam het mandaat te verlenen om namens het dagelijks bestuur aan de houders van kindercentra bekend te maken dat het voornemen bestaat tot aanschrijven van last onder bestuursdwang, opleggen van een last onder dwangsom, het verbieden van verdere exploitatie, het verwijderen van het kindcentrum uit het Register en het geven van een waarschuwing.
- 379 Daarnaast is een praktijk gegroeid waarbij na een reguliere inspectie waarbij tekortkomingen zijn geconstateerd, niet direct een handhavingsverzoek aan het stadsdeel wordt gedaan maar eerst via Nader Onderzoek na verloop van de hersteltermijn wordt beoordeeld of de tekortkoming al is opgelost. Als de tekortkoming nog niet is opgelost, wordt pas daarna het stadsdeel verzocht handhavend op te treden. Strikt genomen is deze stap – het Nader Onderzoek – een handhavingsactiviteit, maar dan een die door de GGD wordt uitgevoerd. Deze praktijk is niet vastgelegd in de handhavingsnota. Het doel van het beleggen van deze handhavingsactiviteit (en de hierboven genoemde handhavingstaken) bij de GGD, was het ontlasten van de stadsdelen bij de uitvoering van de handhavingstaken. De GGD zou met het inzetten van handhavingsacties het aantal adviezen tot handhaving bij de stadsdelen kunnen verminderen.
- 380 In de nu volgende paragrafen gaat de commissie in op de onderzoeksbevindingen, gerelateerd aan de onderdelen 10 tot en met 14 van het referentiekader. Hierbij wordt ingegaan op:
- het beleid rondom toezicht en handhaving en het integraal beleid;
 - het samenspel tussen GGD Amsterdam en de stadsdelen;
 - de uitvoeringspraktijk.

6.2 *Beleid toezicht en handhaving te weinig ontwikkeld*

- 381 Onderdeel 10 van het referentiekader luidt: gemeenten (in de Amsterdamse situatie de stadsdelen) hebben helder beleid geformuleerd ten aanzien van toezicht en handhaving. De commissie doet hiermee op een beleid dat gebaseerd is op analyse en bestuurlijke keuzes. Het beleid dient concrete doelstellingen voor toezicht en handhaving te bevatten en doet uitspraken over in te zetten instrumenten en te ondernemen acties.
- 382 De commissie constateert dat dit toezicht- en handhavingsbeleid in Amsterdam niet of nauwelijks expliciet aanwezig was in de periode 2005-2010.
- 383 In de wettelijk verplichte gemeentelijke jaarverslagen Wet kinderopvang, die de samenwerkende stadsdelen jaarlijks toezenden aan de Inspectie van het Onderwijs, is het volgende opgenomen over de aanwezigheid van beleid:

Tabel 33: Vastgesteld beleid

Vastgesteld toezichts- en handhavingsbeleid	2005	2006	2007	2008	2009
Vastgesteld toezichtsbeleid (tussen GGD en gemeente)	*	Ja	Ja	*	*
Vastgesteld handhavingsbeleid (tussen GGD en gemeente)	*	Nee**	Nee**	Nee**	Nee**

* Gegevens zijn niet opgenomen in het jaarverslag (niet opgevraagd door de Inspectie van het Onderwijs of haar voorganger Inspectie Werk en Inkomen).

** Niet aanwezig of niet in alle stadsdelen aanwezig.

Bron: Inspectie van het Onderwijs

- 384 Uit de tabel blijkt dat in de periode 2005-2009 in geen enkel jaar in alle stadsdelen van Amsterdam sprake is geweest van vastgesteld handhavingsbeleid. Verder blijkt dat alleen in 2006 en 2007 sprake was van vastgesteld toezichtsbeleid via afspraken tussen de stadsdelen en de GGD. De tweedelijNSToezichthouder heeft aangegeven dat gemeenten die een vastgesteld handhavingsbeleid hebben en dit conform uitvoeren, beduidend meer prestaties leveren en meer effect bereiken dan gemeenten zonder. Zo constateren de GGD'en van de desbetreffende gemeenten onder meer gemiddeld twee keer zoveel tekortkomingen en ligt het percentage opgeloste tekortkomingen hoger⁶.
- 385 Hieronder wordt nader beschreven op welke onderdelen het toezicht- en handhavingsbeleid van Amsterdam naar de mening van de commissie beperkt ontwikkeld is.

6.2.1 *Toezichtsbeleid en opdrachtgeverschap stadsdelen minimaal ingevuld*

- 386 Zoals hierboven beschreven zijn de stadsdelen verantwoordelijk voor het ontwikkelen, wijzigen en vaststellen van toezichts- en handhavingsbeleid. De stadsdelen hebben echter geen specifiek toezichtsbeleid geformuleerd waarin het beleidskader voor de toezichthouder is uitgewerkt.
- 387 In de periode 2005-2009 hebben de meeste stadsdelen – echter niet alle stadsdelen – overeenkomsten gesloten met de GGD om afspraken over aantallen inspecties en de vergoeding daarvoor vast te leggen. Anno december 2010 geldt nog steeds dat niet alle stadsdelen een overeenkomst met de GGD hebben gesloten.

6 Inspectie Werk en Inkomen (2007). Handhaven met beleid. Gemeentelijke handhaving Wet kinderopvang. Den Haag.

- 388 De overeenkomsten bevatten operationele afspraken over het uitvoeren van het toezicht en prijsafspraken per inspectieactiviteit⁷. De overeenkomsten gaan niet in op aspecten als de wijze van samenwerking, structureel casusoverstijgend overleg, escalatiemogelijkheden als partijen niet tevreden zijn over de samenwerking of de resultaten die worden opgeleverd, eisen die gesteld worden aan bijvoorbeeld de administratie van de inspectie of het uitvoeren van een periodieke evaluatie, keuzes ten aanzien van de inzet van onaangekondigde inspecties of extra aandacht voor specifieke domeinen.
- 389 Jaarlijks worden de prijzen per inspectieactiviteit door de GGD bijgesteld. Sinds het vaststellen van de overeenkomsten tussen de stadsdelen en GGD Amsterdam zijn deze echter niet geactualiseerd of anderszins aangepast, bijvoorbeeld als gevolg van wetwijzigingen of nieuwe (beleids)ontwikkelingen. Het niet actualiseren van overeenkomsten met de GGD illustreert dat het opdrachtgeverschap vanuit de stadsdelen minimaal wordt ingevuld.
- 390 GGD Amsterdam geeft aan uit te gaan van het landelijke toetsingskader als het toezichtsbeleid. Verder beschikt GGD Amsterdam over een kwaliteitshandboek waarin operationele werkinstructies voor de uitvoering van de inspecties zijn opgenomen⁸.

6.2.2 Bestuurlijk weinig aandacht voor handhavingsbeleid

- 391 Het handhavingsbeleid van de stadsdelen is in de periode 2005-2010 ofwel afwezig geweest, ofwel ingevuld vanuit een deelverantwoordelijkheid voor handhaving in plaats een totaalverantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de kinderopvang.

Handhavingsbeleid niet door alle stadsdeelbesturen vastgesteld

- 392 In 2007 is vanuit het SAS de nota Handhavingsbeleid Kinderopvang ontwikkeld. De nota is gebaseerd op de Handreiking Kwaliteit handhaven in de Kinderopvang uit 2005 van de VNG. Dat betekent dat de meeste stadsdelen in de praktijk het voorbeeldbeleid van de VNG volgen, waaronder het afwegingsmodel. In het afwegingsmodel is aangegeven hoe tekortkomingen van kinderdagverblijven geprioriteerd zijn en tot welke sancties de prioriteiten zouden moeten leiden. Deze handhavingsnota is in 2007 en 2008 door de meeste, maar niet door alle stadsdelen vastgesteld⁹. De nota bevat de volgende punten:
- Inleidende tekst over de invoering van de Wet Kinderopvang en het ontbreken van uniform beleid van de stadsdelen.
 - Definitie van kinderopvang en de duiding van de vormen van kinderopvang die onder het begrip vallen met een toelichting op de verplichte registratie.
 - Algemene beschrijving van de verantwoordelijken, organisatie en mandatering met duiding van de taken van Handhaving, Bouwen & Wonen, de Brandweer en de Arbeidsinspectie, de interne organisatie en een toelichting op de verschillende vormen van onderzoek en controle.
 - Toelichting op het inspectierapport en de openbaarmaking hiervan.
 - Beknopte beschrijving van de kwantitatieve en kwalitatieve situatie kinderopvang op moment van vaststelling
 - Uitleg van het afwegingsmodel en het sanctieprotocol (o.a. met de categorieën, sanctiemogelijkheden en procedures).
 - Toelichting op hoe te handelen bij niet-geregistreerde kindercentra.
 - Communicatie en voorlichting richting de houders (eventueel ouders) en de deelraden over het vastgesteld beleid.
 - Algemene toelichting op de klantenprocedures.
 - Evaluatie van de nieuwe manier van werken.
 - Bijlagen met afwegingsmodel en sanctieprotocol VNG.
- 393 Anno december 2010 geldt nog steeds dat niet alle stadsdeelbesturen handhavingsbeleid ten aanzien van kinderopvang hebben vastgesteld.

7 Zie bijvoorbeeld: Stadsdeel Oud-Zuid. Overeenkomst toezicht kinderopvang tussen GGD Amsterdam, Hygiëne, Preventie Inspectie Kinderopvang en stadsdeel Oud-Zuid. 8 augustus 2007.

8 GGD Amsterdam. Kwaliteitshandboek inspectie kinderopvang 2007-2011.

9 Zie bijvoorbeeld: Stadsdeel Slotervaart (2007). Vaststelling handhavingsbeleid kinderopvang met als bijlage de nota Handhaving Kinderopvang. 25 januari 2007.

Bestuurlijke focus op deelverantwoordelijkheid uitvoering handhaving

- 394 De handhavingsnota's van de stadsdelen richten zich op de uitvoering van de handhaving en bevatten geen noties over de wijze waarop handhaving een bijdrage zou moeten leveren aan de kwaliteit van kinderopvang. Ook periodieke communicatie richting de houders of ouders staat niet in de nota's vermeld. Evenmin bevatten de nota's aanvullend stadsdeelspecifieke invulling van het toezichts- en handhavingsbeleid of stadsdeelbrede afspraken over samenwerking tussen stadsdelen op dit terrein.
- 395 In het voorjaar van 2008 heeft de Inspectie van het Onderwijs in een brief aan het college van B&W van Amsterdam (ter attentie van de verantwoordelijke wethouder) gevraagd om tot verbeterafspraken te komen¹⁰. Op basis van een in 2008 afgerond onderzoek naar de verhoudingen in de uitvoering van het toezicht tussen onder andere de gemeente Amsterdam en de GGD Amsterdam, dat aan de gemeente beschikbaar is gesteld, blijkt dat een aantal onderwerpen de aandacht verdient. Dit betrof onder andere het feit dat niet door alle stadsdelen handhavingsbeleid is vastgesteld en dat op centraal niveau niet volledig of slechts met grote vertraging over de relevante gegevens beschikt kan worden. De Inspectie van het Onderwijs geeft in de brief aan dat het feit dat de bevoegdheid voor het toezicht op en de handhaving van de kwaliteitseisen Wet kinderopvang is overgedragen aan de stadsdelen, niets afdoet aan de verantwoordelijkheid die het College heeft op dit gebied.
- 396 De commissie heeft niet kunnen vaststellen dat naar aanleiding van deze brief formeel bestuurlijk overleg heeft plaatsgevonden op het niveau van de centrale stad, op het niveau van de stadsdelen dan wel tussen centrale stad en stadsdelen. In gesprekken is naar voren gebracht dat naar aanleiding van de brief de coördinerend bestuurlijk portefeuillehouder van de stadsdelen gevraagd is hier passende acties voor in gang te zetten. De commissie begreep daat de stadsdelen in 2008 en 2009 op verschillende momenten met elkaar hebben overlegd over het ontwikkelen van nieuw beleid. Eind 2009 is bijvoorbeeld het onderwerp Toezicht en Handhaving Kinderopvang door de coördinerend bestuurlijk portefeuillehouder van de stadsdelen ingebracht in het portefeuillehoudersoverleg (van de stadsdelen) Sociaal Domein¹¹. Voorgesteld werd de notitie Toezicht en Handhaving kinderopvang 2010 vast te stellen in de dagelijkse besturen van de stadsdelen. In de notitie werd onder meer geadviseerd een duidelijk beleidsdoel vast te stellen (optimaal bijdragen aan verbetering kwaliteit kinderopvang, verminderen nadere onderzoeken en minimaliseren aantal handhavingsactiviteiten). Ook werd geadviseerd te investeren in preventieve maatregelen (starterskit, brochure en website met informatie voor ouders). Hierbij zou een gezamenlijke coördinator handhaving kinderopvang, een medewerker van de GGD, zorg moeten dragen voor het bundelen van kennis en ervaring. Deze coördinator zou direct rapporteren aan de stuurgroep Jeugd en Gezin. In de notitie wordt ingegaan op de keten van toezicht en handhaving en voorgesteld te verkennen welke taken het best centraal of decentraal belegd moeten worden.
- 397 Tot december 2010 hebben de stadsdelen echter geen nieuw beleid vastgesteld. De nota's Handhaving Kinderopvang van de stadsdelen zijn, zover de commissie heeft kunnen constateren in dit onderzoek, in de periode 2005-2010 niet verder uitgewerkt in bijvoorbeeld concrete werkbeschrijvingen of werkprocessen. Er zijn dus geen verdere handvaten die op operationeel niveau gehanteerd kunnen worden door de betrokken medewerkers van de stadsdelen. Verder heeft de in de nota's aangekondigde evaluatie van het handhavingsbeleid door de stadsdelen niet plaatsgevonden en zijn de nota's tot op heden niet geactualiseerd of aangepast naar aanleiding van wetswijzigingen. De analyse voor een goede doorontwikkeling van het handhavingsbeleid ontbreekt hierdoor. De signalen van de tweedelijnstoezichthouder zijn voor de verantwoordelijke bestuurders van de centrale stad of de stadsdelen in de periode 2005-2010 geen aanleiding geweest voor nadere afstemming of coördinatie van activiteiten. Hierbij dient vermeld te worden dat ambtelijk in 2010 wel voorbereidingen voor een verbetertraject zijn getroffen. Dit traject, project Verbetering Handhaving Kinderopvang, wordt verderop in deze paragraaf nader toegelicht.

10 Brief van de hoofdinspecteur Inspectie van het Onderwijs aan het College van Burgemeester en Wethouders en t.a.v. de verantwoordelijke wethouder inzake 'Afspraken inzake handhavingsbeleid kinderopvang'. 25 maart 2008. 2647757.

11 Gemeente Amsterdam (2009). Samenwerkende Stadsdelen, Toezicht en Handhaving Kinderopvang met als bijlage Notitie Toezicht en Handhaving Kinderopvang 2010. 16 december 2009.

398 De commissie komt tot de conclusie dat er geen sprake is van een stadsdeelspecifieke invulling van geactualiseerd en doorontwikkeld handhavingsbeleid. De commissie meent dat de initiatieven van de stadsdeelbesturen sinds de implementatie van de Wet kinderopvang zijn ingezet vanuit het startpunt dat zij verantwoordelijk zijn voor het handhaven van de regels en niet vanuit het startpunt dat zij een rol dienen te spelen in het borgen van de kwaliteit in de kinderopvang. Dat betekent dat er op stadsdeelniveau geen sprake is van expliciete uitwerking van de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het geheel van toezicht en handhaving, maar een focus is geplaatst op de uitvoering handhaving. De commissie vindt dit een te beperkte invulling van de verantwoordelijkheid die bij de stadsdeelbesturen ligt. Een goede invulling van de handhaving kan niet het misbruik van kinderen voorkomen. Handhaving is wel een preventief en repressief instrument tegen het laten voortduren van situaties die mogelijkwerwijs de veiligheid en gezondheid van de kinderen ondermijnen.

2011 jaar van implementatie verbeterpunten project Verbetering Handhaving Kinderopvang

399 Sinds de invoering van de Wet kinderopvang is het toezichts- en handhavingsbeleid structureel achtergebleven op de benodigde ontwikkeling. Hoewel op verschillende momenten bestuurlijk en ambtelijk informeel initiatieven door de stadsdelen zijn gestart om nieuw beleid te formuleren zijn de stadsdelen (individueel en gezamenlijk) onvoldoende daadkrachtig geweest de initiatieven om te zetten tot daadwerkelijke acties. Dit heeft ertoe geleid dat de Inspectie van het Onderwijs in 2009 de gemeente Amsterdam heeft aangemerkt als achterblijvende gemeente op het gebied van toezicht en handhaving voor de Wet kinderopvang.

400 Naar aanleiding hiervan hebben de gezamenlijke stadsdelen in het voorjaar 2010 een verbeterproject gestart om de geconstateerde knelpunten op te lossen. Dit project, genaamd Verbetering Handhaving Kinderopvang, is begin 2010 geïnitieerd en heeft als formele startdatum 1 november 2010 en loopt tot 1 mei 2011. Er is een projectteam gevormd waarin door ieder stadsdeel een vertegenwoordiger is afgevaardigd; ook de GGD neemt deel. Het project moet de volgende knelpunten gaan aanpakken¹²:

- Er is geen stadsdeelbreed beleid, dat wil zeggen beleid dat voor alle stadsdelen geldt.
- Er is geen uniforme werkwijze in de handhaving en werkbeschrijvingen ontbreken.
- Het register is niet compleet en de volledigheid is niet geborgd.
- Handhaving in de kinderopvang is in twee stadsdelen (nog) niet bij afdeling Handhaving ondergebracht.
- De handhavingsactiviteiten zijn niet centraal gemonitord, waardoor de ingezette acties niet worden gemonitord en er geen meting is van de effectiviteit en efficiency.
- De informatie voor houders en ouders is niet eenduidig.
- Het stadsdeel heeft geen zicht op de kwaliteit van de toezichthoudende rol van de GGD.
- De handhavingstaak is een relatief kleine taak binnen de afdeling handhaving. Dit maakt dat het niet altijd de aandacht krijgt die noodzakelijk is.
- De juridische kennis van de stadsdelen schiet tekort.

401 Het doel van het projectteam, is te komen tot een verbetering van de aanvraag, het toezicht en de handhaving van de kinderopvang als ook het bevorderen van uniformiteit tussen de stadsdelen van het beleid, procedures, de positionering van de taak en overige aanpak op het gebied van kinderopvang¹³. Het projectteam wil tevens aandacht schenken aan de opdrachtgeversrol ten opzichte van de GGD en de afbakening en formalisering van de rol van de GGD binnen handhaving.

402 De commissie wil met het oog hierop het grote belang van het slagen van dit verbeterproject benadrukken. Het uitgangspunt zou moeten zijn dat alle knelpunten op korte termijn voortvarend worden opgelost. Dit betekent dat de implementatie van de oplossingen niet op langere termijn kunnen worden uitgerold maar dat realisatie in 2011 zou moeten plaatsvinden.

12 Gemeente Amsterdam (2010). Startnotitie aan de ambtelijk opdrachtgever van de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling, afdeling Service, Projecten en Advies inzake het project verbetering handhaving kinderopvang, 4 november 2010.

13 Gemeente Amsterdam (2010). Verslag bijeenkomst projectteam 'Verbetering handhaving kinderopvang', 9 november 2010.

6.2.3 Integraal beleidskader kinderopvang kan richtlijnen bieden voor bestuurlijke afweging verschillende belangen

- 403 Bestuurders dienen in de politieke keuzes de verschillende belangen tegen elkaar af te wegen. Te denken valt aan de belangen van kinderen en ouders, het belang van houders, het belang van het beschikbaar zijn van voldoende locaties voor kinderopvang, het belang van effectief toezicht en handhaving, het belang van aansluiting met het gemeentelijk jeugdbeleid en ten slotte het budgettaire belang. Deze belangen kunnen (in situaties) tegenstrijdig zijn.
- 404 In Amsterdam is in toenemende mate aandacht voor een aansluiting van de kinderopvang met het gemeentelijk jeugdbeleid. Het gaat hierbij om het ontwikkelen van een naadloze keten tussen kinderopvang, peuterspeelzalen (waaronder voorschoolse educatie) en de eerste jaren van primair onderwijs. Het doel hierbij is het stimuleren van de ontwikkeling van kinderen in een vroeg stadium. In 2010 heeft het college uitgesproken belang te hechten aan de aanwezigheid van voldoende en kwalitatief goede kinderopvang. Het college zoekt daarbij ook naar een aansluiting met het onderwijs. Met het Amsterdamse Plan van Aanpak Kinderopvang worden verschillende maatregelen uitgevoerd onder andere op het gebied van wachtlijsten, integrale kindvoorzieningen (integraal aanbod van voorzieningen op het gebied van onderwijs, opvang, sport en spel op één locatie voor kinderen van 0 tot 12 jaar) en knelpunten rondom (beschikbaarheid van) geschikte locaties. De Taskforce Kinderopvang/Onderwijs Amsterdam gaat toezien op de voortgang en vervult waar nodig een aanjaagfunctie.
- 405 De commissie merkt op dat het integreren van het onderwerp kinderopvang in het gemeentelijk jeugd- en onderwijsbeleid positief kan bijdragen aan het formuleren van bestuurlijke kaders voor het handhavingbeleid waarbij de kwaliteit van de kinderopvang het uitgangspunt is. Bovenal kan deze vorm van integrale beleidsontwikkeling richtinggevend zijn voor de bestuurlijke afweging van de hierboven beschreven diverse (en soms tegenstrijdige) belangen.

6.3 Samenspel toezicht en handhaving niet sterk

- 406 Onderdeel 11 van het referentiekader luidt: er is een heldere taakverdeling tussen toezicht en handhaving. De commissie heeft geconstateerd dat het in de Amsterdamse situatie aan duidelijkheid schortte, zowel in de formele taakverdeling als in de uitvoering.

Vervaging tussen toezicht en handhaving

- 407 Zoals in de vorige paragraaf beschreven, hebben de stadsdelen bepaalde handhavingsactiviteiten belegd bij GGD Amsterdam. De GGD voert deze handhavingsactiviteiten uit parallel aan het uitvoeren van de toezichtstaken. In opzet en praktijk is sprake van het verdwijnen van de scheidslijn tussen toezicht en handhaving.
- 408 De mogelijkheid tot het (snel) opleggen van de sancties is echter niet belegd bij de GGD¹⁴. In Amsterdam volgen ten minste twee hersteltermijnen (van toezicht en handhaving) elkaar op waardoor het langer kan duren voordat een handhavingssanctie daadwerkelijk wordt toegepast. Zo is uit de reconstructies van de inspecties bij 't Hofnarretje gebleken dat een tekortkoming op de beroepskracht-kindratio tot circa acht maanden vanaf het moment van constatering door de inspectie kon voortbestaan voordat daadwerkelijk het gewenste resultaat, namelijk oplossen van de tekortkoming, is bereikt (zie ook bijlage B). De vraag is vervolgens of het in dat licht aanbeveling verdient om toezicht en handhaving strikt te scheiden dan wel juist in één hand te leggen, met het oog op het sneller aanpakken van tekortkomingen. Voor beide standpunten zijn argumenten aan te dragen.

14 Uitgezonderd het schriftelijk bevel dat in de Wet kinderopvang is toegewezen aan de toezichthouder.

Gedeeld beeld ontbreekt door gebrek aan casusoverstijgende communicatie en afstemming

- 409 In het gemeentelijk jaarverslag Wet kinderopvang van 2009 staat te lezen dat er geen periodiek overleg plaats vindt tussen gemeente en GGD (op het gebied van kinderopvang) en dat er ook geen overleg plaats vindt naar aanleiding van een GGD-inspectierapport. De commissie gaat ervan uit dat met 'de gemeente' in dit geval bedoeld wordt op de stadsdelen. Dit wordt onderschreven in de gesprekken die zijn gevoerd. De handhavers van het stadsdeel en de inspecteurs van de GGD overleggen (regelmatig) in handhavingstrajecten maar buiten deze trajecten om vindt weinig tot geen communicatie plaats. Zo is het stadsdeel niet op de hoogte van eventuele handhavingsacties die door de GGD worden uitgevoerd. Als de GGD het stadsdeel adviseert om handhavend op te treden, geven de stadsdelen aan in de meeste gevallen aan de GGD te vragen naar de historie van het desbetreffende kinderdagverblijf. Volgens de GGD is dit echter niet altijd het geval.
- 410 GGD en de stadsdelen vinden over en weer dat er geen inzicht is in de belangenafweging die plaatsvindt bij het geven van hersteltermijnen. Zo vinden stadsdelen soms dat de Inspectie Kinderopvang onterecht voor bepaalde tekortkomingen geen handhavingsverzoek indient maar de houder tijd geeft tot de eerstvolgende reguliere inspectie. Andersom heeft de Inspectie Kinderopvang het beeld dat stadsdelen aan houders die in overtreding zijn, te vaak een nieuwe hersteltermijn geven vanwege het belang van het oplossen van de wachtlijstproblematiek in de kinderopvang, en daarmee het belang van kwaliteit uit het oog verliezen.
- 411 De wijze waarop de inspecteur kinderopvang in de praktijk betrokken wordt bij de volgende fase van het handhavingstraject, dus als het handhavingstraject wordt voortgezet, is volgens de GGD per stadsdeel en/of per situatie verschillend. Dit beeld wordt onderschreven in de verschillende gesprekken die zijn gevoerd met de stadsdelen. Soms ontvangt de inspecteur kinderopvang een kopie van de conceptbeschikking met betrekking tot handhaving aan de houder, soms vraagt het stadsdeel advies over de beschikking maar het komt ook voor dat de inspecteur niets verneemt over de opvolging van het advies. Volgens de stadsdelen wordt altijd teruggekoppeld aan de GGD na een handhavingsactie, maar wanneer er ondanks een verzoek van de GGD daartoe geen handhavingsinstrumenten worden ingezet, wordt dit niet aan de GGD teruggekoppeld.
- 412 Stadsdelen geven aan dat zij niet op de hoogte zijn van het verloop van de procedure bij de GGD voordat het stadsdeel geadviseerd wordt handhavend op te treden en het aantal hersteltermijnen dat in dit verband wordt gegeven door de GGD aan de houder. Deze informatie wordt echter voor een goede invulling van de handhaving door het stadsdeel wel gewenst geacht, omdat het de zwaarte van de sanctie en de termijnen bepaalt.
- 413 De commissie heeft in haar onderzoek niet specifiek beoordeeld of bovenstaande beelden te staven zijn met feiten. De commissie constateert wel dat sprake is van een onvoldoende invulling van de opdrachtgevers- en opdrachtnemersrelatie.
- 414 Hierna wordt ingegaan op de uitvoeringspraktijk van toezicht en handhaving.

6.4 Uitvoering toezicht leidt tot beperkt beeld van kwaliteit in de praktijk, uitvoering handhaving moet versneld verbeterd

- 415 De uitvoering van toezicht en handhaving in Amsterdam kent knelpunten die voor een deel specifiek zijn voor Amsterdam. Dit geldt met name voor de handhaving waarbij de uitvoeringspraktijk gekenmerkt wordt door weinig bestuurlijke aandacht voor het onderwerp kwaliteit van de kinderopvang. De uitvoering van het toezicht wordt belemmerd door de landelijke kaders waarbij het toezicht is gericht op de minimale eisen om te voldoen aan de wet in plaats van daadwerkelijk kwaliteitstoezicht te zijn.

6.4.1 Oordeel over kwaliteit kinderdagverblijven in de praktijk niet altijd gemakkelijk te geven

- 416 Onderdeel 12 van het referentiekader dat de commissie hanteert, luidt: het wettelijk toezicht – de GGD – is in staat zich een goed oordeel te vormen over de kwaliteit in de praktijk van het kinderdagverblijf. Om meerdere redenen is de commissie tot de conclusie gekomen dat het geven van een goed oordeel over kwaliteit in de praktijk niet eenvoudig is.

100% van de vereiste inspecties uitgevoerd

- 417 Allereerst heeft de commissie geconstateerd dat de GGD Amsterdam erin is geslaagd om 100% van de vereiste inspecties uit te voeren. Eerder in dit rapport werd gemeld dat dit landelijk niet het geval is. Het uitvoeren van de inspecties is uiteraard een basisvoorwaarde om een goed inzicht te krijgen. Ook heeft de commissie geconstateerd dat de GGD via opleidingseisen aan de inspecteurs, werkoverleg, een vierogenprincipe bij het opstellen van rapportages (een inspectierapport wordt altijd beoordeeld door een tweede persoon), het aanstellen van een pedagogisch beleidsmedewerker maatregelen heeft genomen om de kwaliteit van het toezicht te borgen. Kinderdagverblijven en andere gesprekspartners beoordelen het toezicht van de GGD Amsterdam als streng.

Beperkte inspectieduur leidt tot een gedeeltelijk beeld

- 418 De duur van een inspectiebezoek is beperkt, zodat het krijgen van een goed beeld belemmerd wordt. Een gemiddelde reguliere inspectie neemt inclusief voorbereiding en rapportage 9 à 13 uur in beslag, waarvan de inspecteur ongeveer een dagdeel tot een dag op de locatie aanwezig is. In dat dagdeel / op die dag wordt een deel van de tijd besteed aan observatie op de groep. Dit kan variëren van een half uur tot 2 uur. Het is goed mogelijk dat in die periode niet zichtbaar wordt hoe de reguliere situatie is. De inspecteurs krijgen een gedeeltelijk beeld van de werkelijkheid van een kinderdagverblijf en geen totaalbeeld.
- 419 Daarnaast zijn er nog andere randvoorwaarden om de praktijk goed te kunnen beoordelen. Twee randvoorwaarden kwamen in het onderzoek naar voren: de geschiktheid van het toetsingskader en het vraagstuk van de aangekondigde versus de onaangekondigde bezoeken. Dit zijn landelijke vraagstukken, waarmee ook de GGD Amsterdam te maken heeft.

Toetsingskader niet altijd voldoende bruikbaar

- 420 Het toetsingskader van de GGD wordt niet alleen gebruikt voor het toetsen van de aanwezigheid van documenten, maar ook de wijze waarop medewerkers in de praktijk te werk gaan. Zo wordt niet alleen gevraagd of er bijvoorbeeld een pedagogisch beleidsplan is, maar ook of medewerkers daarnaar handelen. De inspecteur beoordeelt dit op basis van observaties en gesprekken met medewerkers tijdens het inspectiebezoek.
- 421 In de gesprekken is echter aangegeven dat het toetsingskader niet altijd geschikt is voor minder tastbare, 'zachte' aspecten zoals het functioneren van het management of het pedagogisch klimaat in de praktijk. Zo betekent het feit dat er een pedagogisch beleidsplan is en dat medewerkers daarnaar handelen, nog niet dat er ook een goede pedagogische praktijk is. Er is geen norm voor 'een goede pedagogische praktijk' waardoor de inspecteurs gedwongen zijn om enkel de wettelijk minimale vereisten te toetsen. Een dergelijke norm is ook niet eenvoudig op te stellen. Daarnaast is het lastig te beoordelen of er sprake is van een incident tijdens de inspectie of dat het pedagogische beleid structureel niet wordt nageleefd. Verder is de praktijk situatiegebonden; in hetzelfde kinderdagverblijf doen drie beroepskrachten het goed en één niet. Het is lastig te beoordelen of op grond daarvan de praktijk voor het gehele kinderdagverblijf moet worden afgekeurd. De praktijk is ook grillig; de bevindingen over de interactie tussen beroepskrachten en kinderen zijn niet altijd gemakkelijk hard te maken. In de gesprekken wordt wel gewezen op het risico dat tegen een beoordeling die niet 'hard' kan worden onderbouwd, met succes beroep kan worden ingesteld. Ook nu al komt het regelmatig voor dat kinderdagverblijven juridische ondersteuning inhuren om de (handhavings)besluiten van de stadsdelen aan te vechten. Hoe concreter aangetoond kan worden dat een kinderdagverblijf niet aan de eis voldoet, hoe meer kans dat het beroep wordt afgewezen.

- 422 De inspecteur kan – op basis van eigen ervaring – in het inspectierapport in een vrije tekstruimte een opmerking maken over de inhoud van het pedagogisch beleidsplan en de praktijk. Dit is de zogenoemde beschouwing van de inspecteur. In de gesprekken werd aangegeven dat de inspecteur dit niet kan meewegen bij de beoordeling. Op die manier blijft het bijvoorbeeld buiten de beoordeling als een kinderdagverblijf zijn pedagogisch beleidsplan rechtstreeks downloadt van internet en niet toespitst op de eigen situatie. Volgens GGD NL hebben de inspecties kinderopvang wel ruimte om de grenzen van het toetsingskader op te zoeken en bijvoorbeeld de beschouwing op de praktijk mee te laten wegen in het oordeel. Niet elke inspecteur voelt echter de ruimte om dat te doen omdat de inhoud van de beschouwing niet letterlijk in de wet voorkomt en het risico groot is dat bij een rechtsgang het inspectieoordeel niet blijft staan. GGD Amsterdam geeft aan dat er landelijk weinig jurisprudentie is ten aanzien van het meewegen van de beschouwing in het inspectieoordeel. Dat zorgt ervoor dat in de praktijk inspecteurs houvast zoeken in de letterlijke tekst van het toetsingskader.
- 423 Iets dergelijks geldt ook voor de beoordeling van het protocol kindermishandeling. Inspecteurs hebben soms bijvoorbeeld de overtuiging dat een kinderdagverblijf een weinig effectieve manier heeft gekozen om het protocol in de organisatie te verankeren, of zij twifelen eraan of medewerkers wel in staat zijn om signalen van kindermishandeling te signaleren. Deze constatering kan niet worden meegewogen omdat het toetsingskader hiervoor weinig ruimte biedt.
- 424 Een andere beperking van het toetsingskader is het feit dat een aspect maar één keer mag worden afgekeurd, ook al gaat het om verschillende onderdelen van het toetsingskader. Zo komen eisen ten aanzien van de stamgroep (leeftijdsgenoten, vaste beroepskrachten) zowel voor het domein ‘Groepsgrootte en beroepskracht-kindratio’ als in het domein ‘Pedagogische praktijk’ voor. Als het aspect is afgekeurd in het domein Groepsgrootte, moet op dit punt in het domein Pedagogische praktijk een voldoende gegeven worden, terwijl dat niet de werkelijke situatie is.
- 425 Een laatste beperking die in dit verband relevant is, betreft het hebben van slechts twee antwoordcategorieën, namelijk ‘ja’ of ‘nee’. Dat maakt het moeilijk om nuances aan te brengen. Toevoegen van enkele categorieën zou dat probleem oplossen. Overigens is daar door andere gesprekspartners tegenin gebracht dat dan de kans toeneemt dat inspecteurs in vergelijkbare situaties verschillend gaan oordelen.
- 426 De bruikbaarheid van het toetsingskader valt alleen binnen de reikwijdte van de opdracht van de commissie als het gaat om het aspect veiligheid van kinderen. Dan is het relevant dat inspecteurs goed zicht krijgen op de praktijk. De commissie memoreert dat vóór 2005 – de inwerkingtreding van de Wet kinderopvang – de inspectie een meer praktijkgericht en inhoudelijk karakter had dan na die tijd. Door het huidige accent op de zelfregulering is de gedachte dat de verantwoordelijkheid voor kwaliteit vooral bij de sector ligt en dat de inspectie alleen moet toezien op het halen van minimumeisen. Bovendien is het veel meer aan de sector zelf om aan te tonen dat men aan de vereisten voldoet. Deze combinatie heeft in de praktijk van toezicht geleid tot de nadruk op de formele papieren controle.
- 427 De commissie zou niet graag tornen aan deze eigen verantwoordelijkheid van de sector. Wel is denkbaar dat de minimumeisen worden opgeschroefd; de commissie komt daarop nog terug in de conclusies met betrekking tot de landelijke kaders. Ook is het voor de commissie niet vanzelfsprekend dat het tot een formele papieren controle leidt als de sector zelf de kwaliteit aantoont. Verschil is veel meer dat de controle het accent legt op de aanwezigheid van randvoorwaarden en processen, terwijl kwaliteit ook en misschien wel vooral blijkt uit de praktijk en de resultaten. Dit laat onverlet dat een goede toetsing op kwaliteit pas mogelijk is als landelijk inhoudelijke normen worden vastgesteld. Dat dit – afgezien van de vraag wiens verantwoordelijkheid het is – in ‘zachte’ sectoren een complexe aangelegenheid is, bewijzen de ontwikkelingen in de zorg en de jeugdzorg wel. Dit neemt niet weg dat er stappen gezet kunnen worden. De commissie komt daarop terug in hoofdstuk 11.
- 428 De commissie kan zich voorstellen dat tijd kan worden bespaard door een verdergaande digitalisering van de inspecties waardoor meer inspectietijd vrijkomt voor de meer ‘zachte’ kwaliteitsaspecten. De aanwezigheid van formele documenten kan bijvoorbeeld ook worden gecontroleerd door een – eventueel tijdelijke – toegang tot gedeeltes van het intranet van kinderdagverblijven. Deze (eerste) controle kan dan zelfs worden uitgevoerd door een administratieve kracht.

Onaangekondigde bezoeken

- 429 Zowel inspecteurs als kinderdagverblijven gaven aan dat bij inspectiebezoeken die zijn aangekondigd, de werkelijkheid mooier kan worden voorgesteld dan hij is. Kinderdagverblijven gaven aan dat dan weliswaar niet opeens een heel ander beeld gegeven kan worden, maar dat toch wel extra aandacht wordt besteed aan een aantal zaken. Daarover merken de inspecteurs overigens op, dat zij zich dit effect realiseren en een aantal methoden hanteren om de werkelijke situatie toch op tafel te krijgen.
- 430 In de periode voor 2005 werden er zelden bezoeken vooraf gepland, daarna juist bijna altijd. Ook dit hangt samen met de wens tot zelfregulering door de sector. Praktisch gezien was een geplande afspraak ook nodig omdat anders niet altijd een manager op de locatie aanwezig was die de papieren kon opzoeken en bespreken.
- 431 Inmiddels is ook landelijk afgesproken om een veel groter deel van de bezoeken niet meer van tevoren aan te kondigen. Daarmee wordt ook weer het inzicht in de praktijk gediend. De GGD Amsterdam verricht sinds 2010 50% van de bezoeken onaangekondigd. Gecombineerd met het risicogestuurd toezicht (dat vanaf 2010 landelijk is ingezet) kan dit leiden tot een schema waarin in het ene jaar een aangekondigd bezoek wordt afgelegd met controle van de papieren én de praktijk, en het andere jaar een onaangekondigd bezoek waarin vooral de praktijk centraal staat. Bij organisaties die dit nodig hebben, wordt vaker een onaangekondigd bezoek afgelegd. De commissie is voorstander van veel meer onaangekondigde bezoeken; vanuit het perspectief van haar opdracht speelt dan vooral mee dat bij onaangekondigde bezoeken beter kan worden gecontroleerd of het kinderdagverblijf aan de beroepskracht-kindratio voldoet.

Uitvoering inspecties niet altijd consequent volgens instructies van GGD Amsterdam

- 432 De feitelijke werkwijze van de inspectie is niet altijd consistent en/of conform de eigen werkinstructies. Zo wordt bijvoorbeeld bij één van de aan de zedenzaak gelieerde kinderdagverblijven geen Nader Onderzoek verricht in 2009 na het constateren van een tekortkoming van de beroepskracht-kindratio, maar is dit onderdeel pas bij de eerstvolgende reguliere inspectie onderzocht. Een ander voorbeeld is de wijze van omgang met overtredingen in de periode 2005-2008; bij verschillende overtredingen zoals het ontbreken van een passende beroepskwalificatie, wordt geen Nader Onderzoek of documentonderzoek verricht, maar wordt gewacht tot de eerstvolgende reguliere inspectie. Verklaring kan zijn dat de inspectie er behoefte aan had om de context van het kinderdagverblijf mee te wegen in haar oordeel. De inspectie kan dit doen door gebruik te maken van de discretionaire ruimte binnen de bij hen belegde handhavingsactiviteiten, te weten vaststelling van de duur van de hersteltermijn.

De opzet van inspecties (aangekondigd en korte duur) en beperkingen van toetsingskader leiden tot een beperkt beeld van de praktijk

- 433 Concluderend is de commissie van mening dat GGD Amsterdam slechts in beperkte mate in staat is een goed beeld van de kwaliteit van de kinderdagverblijven te krijgen en daarover te rapporteren. Deze conclusie geldt niet specifiek voor GGD Amsterdam maar komt voort uit de beperkte inspectieduur, de aangekondigde status van de inspecties en de beperkingen van het toetsingskader voor het beoordelen van de minder tastbare kwaliteitsaspecten.
- 434 BOinK pleit voor een (ten opzichte van het huidige toetsingskader) afgeslankte maar intensieve inspectie die vooral gericht is op de beroepskracht-kindratio, de groepsgrootte, de fysieke omgeving, veiligheid en hygiëne en opleiding. De branchepartijen (MOgroep Kinderopvang en BKN) en GGD NL hebben eveneens eigen standpunten over aanpassingen op het toetsingskader en zijn hierover met elkaar – samen met het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Inspectie van het Onderwijs – in overleg.

6.4.2 Uitvoering handhavingstaken vergt versnelde verbetering

- 435 Onderdeel 13 van het referentiekader dat de commissie hanteert, luidt: De GGD'en en de handhavende instanties handelen slagvaardig als een kinderdagverblijf niet aan de eisen voldoet. De commissie constateert dat dit vooral voor de handhaving in Amsterdam niet het geval is. Gelet op de bevindingen van het tweedelijns toezicht gaat de commissie ervan uit dat dit ook voor een groot aantal andere gemeenten geldt.

- 436 Zoals hierboven beschreven gaan de Amsterdamse stadsdelen uit van zelfregulering door de sector en vinden dat een terughoudende houding voor de overheid in deze gepast is. Dit uitgangspunt heeft impact op de wijze van uitvoering van het handhavingsbeleid en de ontwikkelingen in de uitvoering sinds de invoering van de Wet Kinderopvang.
- 437 De handhavingsmedewerkers van het stadsdeel verrichten hun werkzaamheden in het kader van de Wet kinderopvang niet op locatie. Toezichthouders van het stadsdeel komen overigens wel op locatie in verband met het toezicht op de gebruikersvergunning en in gevallen waarbij er een bouwvergunning is afgegeven. Het werk voor de stadsdelen start in de beleving van de stadsdelen op het moment dat schriftelijk een advies om handhaven optreden van de GGD wordt ontvangen. Na het ontvangen van het schriftelijk advies wordt naargelang de tekortkoming(en) en de prioriteit die de GGD op basis van het afwegingsmodel toekent besloten of aanvullend overleg met de verantwoordelijke GGD-inspecteur noodzakelijk is. Sommige stadsdelen hebben een praktijk ontwikkeld waar in alle gevallen overleg wordt gezocht met de verantwoordelijke GGD-inspecteur. In de praktijk vindt ook alleen overleg plaats rondom specifieke casussen. De uitvoerende ambtenaren bevestigen dat casusoverstijgende afstemming op tactisch of strategisch niveau niet bestaat.
- 438 Vervolgens verschilt het uiteraard per casus hoe de handhavingsprocedure verder wordt vormgegeven. Hiervoor bestaan, zoals eerder aangegeven, geen uitgewerkte werkprocessen. Het verschilt in de praktijk per casus of en hoe regelmatig overlegd wordt met de GGD-inspecteur in de handhavingsprocedure. In gesprekken is aangegeven dat altijd overleg wordt gezocht met de GGD, de verantwoordelijke beleidsmedewerker sociaal domein en de bestuurlijk portefeuillehouder als sprake is van een bijzonder en complex geval, bijvoorbeeld als overwogen wordt een kinderdagverblijf te sluiten. De stadsdelen communiceren weinig tot niet met houders of ouders.
- 439 De handhaving wordt geduid als een sec juridisch-administratieve taak. Handhavers zien zichzelf in de praktijk geconfronteerd met verschillende uitdagingen: het beschikbare budget is niet toereikend, de capaciteit niet voldoende, de bestuurlijke prioriteit is laag, het handhavingsinstrumentarium is beperkt, de termijn van registratie en termijnen van bijvoorbeeld gebruikersvergunning lopen uiteen, het is vaak lastig om met een goede onderbouwing een kinderdagverblijf dat zich niet aan de regels houdt, succesvol voor de rechter te brengen.
- 440 Op basis van de hiervoor beschreven praktijk en de beschrijving van het toezichts- en handhavingsbeleid in paragraaf 6.2 concludeert de commissie dat de handhavingspraktijk – evenals het beleid – per stadsdeel verschillend is en uitgaat van een beperkte invulling van de handhaving. De uitvoerende handhavers beschikken niet over uitgewerkte werkinstructies en casusoverstijgende afstemming met de GGD. Daarnaast worstelen ze met het beschikbare handhavingsinstrumentarium en hoe deze in te zetten gegeven de beperkte capaciteit en budget.

7 Onderzoeksbevindingen klachten, meldingen en aangiftes



- 441 Na de bespreking van het functioneren van de kinderdagverblijven en de eerste steunpilaar het toezicht/de handhaving komt nu de tweede steunpilaar van de sector aan de orde. De tweede steunpilaar omvat klachten, meldingen (van vermoedens van kindermisbruik) aan hulpverleningsinstanties en meldingen/aangiftes binnen het strafrechtelijk circuit. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de afhandeling van klachten. Tevens wordt de verdeling van taken en samenwerking besproken van partijen die een rol hebben in de preventie en vroegsignalering van seksueel misbruik van kinderen.

7.1 Klachtenprocedures aanwezig, maar transparantie klachtenafhandeling onvoldoende

- 442 Onderdeel 14 van het referentiekader van de commissie luidt: er zijn eenduidige en sluitende procedures voor klachten, en de afhandeling van klachten is transparant. De commissie constateert dat er weliswaar veel procedures zijn vastgelegd, maar dat vooral de transparantie te wensen overlaat. Daardoor kunnen klachten de functie van katalysator voor kwaliteitsverbetering onvoldoende vervullen. De landelijke klachtenprocedures zijn beschreven in hoofdstuk 3. Er is sprake van een getrappt systeem waarin eerst de interne klachtenprocedure van het kinderdagverblijf wordt gevolgd en daarna een beroep wordt gedaan op de landelijke Klachtencommissie Kinderopvang. De procedures in de onderzochte kinderdagverblijven volgen dit stramien. De commissie constateert op basis van documenten en gesprekken dat klachtenprocedures veelal wel aanwezig waren op de kinderdagverblijven, maar niet bij alle ouders bekend waren. Zo bleek uit het tevredenheidonderzoek van 't Hofnarretje in 2010 dat 73 procent van de ouders niet op de hoogte was van de klachtenprocedure. De informatie daarover is dan ook summier te noemen. Uit de gesprekken met ouders blijkt dat de procedure niet transparant was en dat er met betrekking tot klachten niets werd gedeeld met de oudercommissies. Zij hadden de indruk dat veel in de doofpot verdween. De gesprekken met de medewerkers bevestigden dit beeld. Ook voor hen is vaak niet duidelijk wat er met klachten gebeurde. Dit werd door de eigenaar/directeur van 't Hofnarretje niet aan hen teruggekoppeld. Veelal vernamen de medewerkers klachten die door ouders werden ingediend via het informele circuit. Uit de gesprekken blijkt dat er duidelijk op werd gestuurd dat hierover niets naar buiten (richting andere ouders) mocht komen.
- 443 Uit de beschrijving van de wijze waarop de klachtenprocedure in de praktijk blijkt werkte, kan worden afgeleid dat weliswaar de procedure aanwezig was, maar dat deze door het gebrek aan transparantie weinig effectief was. Als voorbeeld een klacht die voor het onderzoeksonderwerp zeer relevant is.

Klacht 2008

In het kader van de zedenzaak is bekend geworden dat er in 2006 en in 2008 drie klachten zijn ingediend door ouders over mogelijk seksueel misbruik dan wel seksueel grensoverschrijdend gedrag. In alle drie de gevallen betroffen de klachten 't Hofnarretje (en in twee gevallen de hoofdverdachte uit de zedenzaak). Twee van de klachten zijn bij de politie terecht gekomen. Deze twee klachten worden in hoofdstuk 8 besproken.

De derde klacht is nooit bij de politie ingediend. Uit gesprekken met medewerkers blijkt dat een ouder in 2008 een klacht heeft ingediend bij de eigenaar/directeur over het feit dat een van zijn medewerkers een bloemetje zou hebben getekend op de onderbuik van haar zontje. Het is voor de medewerkers onduidelijk wat er met de klacht van de ouder is gebeurd. Klachten werden altijd afgehandeld door de eigenaar/directeur, destijds samen met de onderdirecteur. De uitkomst werd in de meeste gevallen niet teruggekoppeld aan het personeel.

De medewerkers hebben kennis genomen van dit incident via het informele circuit binnen het kinderdagverblijf. Uit de gesprekken wordt overigens duidelijk dat medewerkers bij het incident niet het risico van mogelijk seksueel misbruik voor ogen hadden. Het leek hen onbestaanbaar dat een medewerker slechte bedoelingen zou hebben met de kinderen. Bovendien werd de klacht destijds geplaatst in de context van 'een ouder die altijd veel klaagde'.

De vraag kan worden gesteld of een andere aanpak van de klacht (en informatiedeling in relatie tot de twee andere klachten) zou hebben geleid tot een eerder vermoeden van seksueel misbruik.

- 444 De ouders met wie de commissie heeft gesproken, gaven aan dat zij de Klachtencommissie Kinderopvang nooit hebben ingeschakeld en dat ook niet snel zouden doen. De wens om klachten samen met het kinderdagverblijf op te lossen, is groot. Zij beschreven verder dat ze, wanneer ze niet worden gehoord met hun klachten of adviezen, slechts in het uiterste geval dreigen met het weghalen van het kind bij het kinderdagverblijf. Dit heeft namelijk onaangename consequenties voor de ouders en kinderen, mede door het gebrek aan opvangplaatsen.
- 445 Inspecteurs kinderopvang van de GGD geven aan dat het toetsingskader van de GGD geen handvaten biedt om een houder aan te spreken op het verbeteren van zijn dienstverlening met betrekking tot klachten. Het toetsingskader toetst op criteria waar een klachtenprocedure aan moet voldoen. De criteria zijn gericht op de naleving van regels, niet op kwalitatieve doelstellingen. Het gaat vooral om de aanwezigheid van een klachtenprotocol en de 'passende wijze' waarop de houder de klachtenregeling onder de aandacht van ouders brengt. De inhoud van de interne klachtenprocedure wordt niet getoetst.
- 446 Een van de spiegelorganisaties kent de functie van interne klachtencoördinator. Deze functie is belegd bij een personeelsadviseur. De coördinator kan bemiddelen bij klachten van ouders en medewerkers. De commissie wil kinderdagverblijven in overweging geven om een dergelijke functie in te stellen, om tot een betere klachtenafhandeling te komen, die minder afhankelijk is van een eigenaar/directeur met mogelijk conflicterende belangen. De functie kan worden gecombineerd met die van een vertrouwenspersoon, die verderop in dit hoofdstuk aan de orde komt.
- 447 Houders van kinderdagverblijven dienen jaarlijks een overzicht van de bij hen ingediende klachten toe te zenden aan de GGD. De GGD kan echter niet nagaan of een rapportage volledig is.
- 448 De Klachtencommissie Kinderopvang heeft weinig pressiemiddelen om druk op de houder te kunnen uitoefenen om mee te werken aan een klachtenprocedure. Daarbij zijn uitspraken van de Klachtencommissie Kinderopvang niet bindend: de houder kan een uitspraak naast zich neerleggen. Daarmee heeft uiteindelijk de houder het laatste woord als het gaat om klachten. Zeker in regio's waar gebrek aan opvangplaatsen heerst, zijn er dan weinig mogelijkheden voor de ouders om consequenties te verbinden aan hun klacht.

7.1.1 Klachten bij GGD of stadsdelen

- 449 Als klachten binnenkomen bij de GGD hanteert deze (althans in Amsterdam) een klachtenformulier waarop de klachten desgewenst anoniem worden verwerkt¹. De opvolging van de klacht kan verschillend zijn: soms wordt de klacht meegenomen in de eerstvolgende reguliere inspectie. Soms leidt de klacht tot een incidenteel onderzoek of telefonisch overleg met het kinderdagverblijf. De wijze van opvolging wordt soms ook overlegd met de klager in kwestie. Uit de gehouden gesprekken blijkt dat de relatie tussen de toezichthoudende taak en de afwikkeling van klachten voor de inspecteurs niet altijd helder is. Ouders verwachten soms van de GGD een rol als bemiddelaar bij klachten, terwijl dit niet haar taak is.
- 450 Klachten kunnen ook binnenkomen bij de gemeenten (stadsdelen). In gesprekken met de Amsterdamse stadsdelen werd aangegeven dat bij klachten over de kwaliteit van het kinderdagverblijf wordt doorverwezen naar de GGD. Klachten die de stadsdelen wel in behandeling nemen, zijn klachten over het gebruik van een locatie en dan met name klachten over bijvoorbeeld geluidsoverlast bij het gebruik van de buitenruimte. De commissie heeft de afhandeling van deze klachten niet onderzocht.

7.2 Vertrouwenspersoon bij kinderdagverblijven wenselijk

- 451 Onderdeel 15 van het referentiekader dat de commissie hanteert, luidt: elk kinderdagverblijf beschikt over een vertrouwenspersoon.
- 452 De commissie heeft van meerdere kanten de suggestie gekregen om bij kinderdagverblijven de functie van vertrouwenspersoon te introduceren. Daarmee werd bedoeld op een medewerker van het kinderdagverblijf die beschikbaar is voor medewerkers of ouders die melding willen maken van een (vermoeden van) seksuele intimidatie of ander seksueel geweld ten aanzien van kinderen maar ook ten aanzien van medewerkers.
- 453 Tegen deze suggestie zijn overigens ook enkele argumenten ingebracht. Zo zou een medewerker zich onvoldoende vrij kunnen voelen om een melding af te handelen van seksueel geweld door een collega, of zou het moeilijk zijn om een geschikte medewerker te vinden, zeker bij kleine kinderdagverblijven. Ook zou een vertrouwenspersoon minder nodig zijn naarmate het management er beter in slaagt om een sfeer te scheppen waarin medewerkers zich vertrouwd voelen. In dat geval is de weg naar het management voor hen logischer.
- 454 In hoeverre kinderdagverblijven op dit moment de functie van vertrouwenspersoon kennen, is de commissie niet bekend. Bij Kinderopvang SKW heeft één van de managers jarenlang als vertrouwenspersoon gefungeerd, maar momenteel staat hiervoor een vacature open. Uit de gesprekken met Kinderopvang SKW is overigens gebleken dat nooit iemand een beroep op de vertrouwenspersoon heeft gedaan.
- 455 De commissie is van mening dat het instellen van de functie vertrouwenspersoon desondanks zeer zinvol is. Ook al is er een veilige sfeer, het kan goed zijn dat medewerkers desondanks de voorkeur geven aan een vertrouwenspersoon; en ook al wordt er weinig beroep gedaan op de functionaris, alleen al het feit dat de functie is belegd, kan de medewerkers vertrouwen geven. De vertrouwenspersoon heeft de gelegenheid om zich te verdiepen in de geldende protocollen, zich regelmatig bij te scholen en contacten te leggen met hulpverleningsinstanties. Op die manier bouwt het kinderdagverblijf expertise op. Kleinere kinderdagverblijven kunnen mogelijk gezamenlijk een vertrouwenspersoon benoemen.

1 GGD Amsterdam Kwaliteitshandboek inspectie kinderopvang (2007-2011).

7.3 Samenwerking bij preventie en vroegsignalering misbruik moet versnippering tegengaan

- 456 Onderdeel 16 van het referentiekader dat de commissie hanteert, luidt: betrokken partijen werken intensief en effectief samen op het vlak van preventie en vroegsignalering van seksueel misbruik van kinderen, waarbij het belang van het kind centraal staat.
- 457 Het is van groot belang om alle signalen van seksueel misbruik te bundelen en met elkaar te delen. Alleen op die manier kan worden voorkomen dat kinderen tussen wal en schip vallen omdat een signaal bij de ene instantie niet verder kan komen en door de andere vervolgens niet wordt opgepakt, of als een signaal alleen door de hulpverlening of juist alleen door de politie wordt opgepakt. Het bundelen van signalen is de enige manier om te borgen dat signalen met betrekking tot verschillende kinderen in verband kunnen worden gebracht met eenzelfde persoon of eenzelfde (kinderopvang)voorziening.
- 458 In paragraaf 7.8 gaat de commissie in op de zogenoemde meldingen 2006 en 2008: meldingen bij de politie over mogelijk seksueel misbruik van kinderen door medewerkers van 't Hofnarretje. Daar zal blijken dat juist de samenwerking een zwakke plek is geweest in de afhandeling van de meldingen.
- 459 In paragraaf 7.4 wordt kort aandacht besteed aan instanties die bij preventie en signalering van seksueel misbruik een rol kunnen spelen. Het accent ligt op de situatie in Amsterdam. Een diepgaande studie naar de rol van iedere instantie en naar de samenwerkingsverbanden behoorde niet tot de onderzoeksmogelijkheden van de commissie.
- 460 De samenwerking tussen partijen is in regio's van Nederland verschillend georganiseerd. Er bestaan voor zover de commissie bekend, geen landelijke voorschriften voor deze samenwerking. Wel is landelijk het project regionale kindermishandeling (RAK) gestart. Iedere centrumgemeente heeft daarvoor een werkplan opgesteld en doelen gesteld om de samenwerking tussen partijen te stimuleren. Er is gewerkt met de RAAK-methode (Reflectie- en Actiegroep Aanpak Kindermishandeling) Het raamwerk met 55 aandachtspunten van J. Hermanns ligt ten grondslag aan de RAAK-aanpak. Kinderopvangorganisaties lijken vanwege een afwijkende financiering en bedrijfsvoering buiten samenwerkingsverbanden te vallen. Uit de gesprekken blijkt dat de overheid op dit punt geen eisen aan een kinderdagverblijf kan stellen of druk kan uitoefenen omdat er geen subsidierelatie is.
- 461 In Amsterdam kunnen in ieder geval de volgende partijen als 'betrokken partijen' worden geïdentificeerd:
- Huisartsen;
 - Jeugdgezondheidszorg;
 - Bureau Jeugdzorg Agglomeratie Amsterdam (BJAA);
 - Centrum voor Jeugd en Gezin;
 - Advies en Meldpunt Kindermishandeling;
 - Steunpunt Seksueel Geweld;
 - Vangnet Jeugd;
 - Steunpunt Huiselijk Geweld;
 - Instellingen voor Jeugd en Opvoedhulp;
 - voorzieningen voor geestelijke gezondheidszorg en gehandicaptenzorg.
- 462 Een aantal instanties heeft samenwerkingsafspraken vastgelegd, zoals het samenwerkingsprotocol tussen het Bureau Jeugdzorg Agglomeratie Amsterdam, de politie en het Academisch Medisch Centrum. Verder werkt een aantal instanties samen in het zogenoemde Twee- en MeersporenTeam, waarover later meer.

7.3.1 De huisartsen

- 463 De huisarts is degene met wie ouders, zo verwacht de commissie, als een van de eersten contact opnemen bij een vermoeden van seksueel misbruik of bij het opmerken van signalen die daarop zouden kunnen wijzen. De commissie heeft geen onderzoek gedaan naar de rol van huisartsen in de Amsterdamse samenwerkingsverbanden.

7.3.2 Jeugdgezondheidszorg (JGZ)

- 464 Ook de jeugdgezondheidszorg (JGZ) is voor ouders een laagdrempelige voorziening. In Amsterdam is de jeugdgezondheidszorg een onderdeel van de GGD.
- 465 Het cluster JGZ van de GGD in Amsterdam bestaat uit 381 medewerkers (293,84 fte, peildatum 1-1-2011) in diverse disciplines (artsen, verpleegkundigen, logopedisten) en heeft als doelstelling het bevorderen en beschermen van de gezondheid, groei en ontwikkeling van jeugdigen van 0 tot 19 jaar. De JGZ richt zich op een gezonde ontwikkeling en opvoeding van alle Amsterdamse kinderen van 0 tot 19 jaar.
- 466 Een deel van de JGZ 0-4 jaar wordt uitgevoerd in de Ouder- en Kindcentra (OKC) (de vroegere consultatiebureaus). Daarnaast wordt een deel van de JGZ 0-4 jaar uitgevoerd door de Stichting Amsterdamse Gezondheidscentra. Taak van de JGZ 0-4 jaar is het voorkomen en vroegtijdig opsporen van problemen en het doorverwijzen naar de juiste zorg.
- 467 Er zijn vijftien geplande contactmomenten in de leeftijdsperiode van 0 tot 4 jaar (huisbezoeken en consulten op het consultatiebureau) en drie in de periode van 4 tot 19 jaar. De meeste kinderen krijgen een dossier (het kidos) in de tweede week na de geboorte, wanneer ze door een verpleegkundige worden bezocht voor de hielprik. Vervolgens krijgen de ouders een oproep om naar het consultatiebureau te gaan voor een afspraak met de arts of verpleegkundige. Als het kind 4 jaar wordt en naar de basisschool gaat, wordt het dossier overgedragen aan de schoolarts die het kind tijdens de gehele schoolperiode begeleidt. Het bereik van de jeugdgezondheidszorg is hoog en de jeugdgezondheidszorg is daarom in potentie een belangrijke bron van informatie voor andere hulpverleners.

Tabel 34: Bereik jeugdgezondheidszorg

Bereik jeugdgezondheidszorg			
Prestatie-indicator	Beoogd resultaat per 31-12-2009	Behaald resultaat per 30-12-2009	Behaald resultaat per 30-06-2010
Bereik kinderen tot 1 jaar	93% betreffende kinderen bereikt	94%	94%
Bereik kinderen 3-4 jaar	90% betreffende kinderen bereikt	84%	91%
Bereik kinderen van 5 jaar	70% betreffende kinderen bereikt	72%	81%

Bron: Intern document GGD Amsterdam

- 468 De jeugdgezondheidszorg in Amsterdam ziet voor zichzelf een taak in de preventie van kindermishandeling en in de begeleiding van gezinnen met ernstige opvoedingsproblemen of kindermishandeling.
- 469 De jeugdgezondheidszorg afdeling VTO-team (VroegTijdig Onderkennen van ontwikkelingsproblematiek) is een samenwerkingsverband van de GGD Amsterdam en het Bureau Jeugdzorg. Het team richt zich op kinderen van 0 -4 jaar met meervoudige ontwikkelingsproblematiek waarvan de oorzaak en samenhang ondoorzichtig is. Het team onderzoekt wat er precies aan de hand is en adviseert over het vervolgtraject.

7.3.3 Bureau Jeugdzorg Agglomeratie Amsterdam

- 470 Het Bureau Jeugdzorg is bedoeld voor informatie, advies, ondersteuning, vrijwillige hulp en gedwongen hulp betreffende kinderen en jongeren die te maken hebben met vragen of problemen bij de opvoeding. De Bureaus Jeugdzorg kennen een regionale indeling. Bureau Jeugdzorg Agglomeratie Amsterdam werkt voor alle gemeente in de Stadsregio Amsterdam en heeft 700 medewerkers in dienst.

7.3.4 Het Centrum voor Jeugd en Gezin

- 471 Centra voor Jeugd en Gezin zijn organisaties waarin jeugdgezondheidszorg, Bureaus Jeugdzorg en andere organisaties samenwerken. Doel van de CJG's is het versterken van de huidige ondersteuning bij opvoedingsvragen. De CJG's doen dit via laagdrempelige inloop voor het beantwoorden van vragen en het aanbieden van snel beschikbare hulp. De gemeenten hebben de regierol. In Amsterdam wordt de functie van CJG uitgevoerd door het Ouder- en Kindcentrum (OKC). In elk stadsdeel is er een OKC.

7.3.5 Advies- en Meldpunt Kindermishandeling

- 472 Op 1 juni 2003 zijn de Advies- en Meldpunten Kindermishandeling (AMK's) wettelijk van kracht geworden. De minister van Justitie en de staatssecretaris van VWS lichten te wettelijke instelling van AMK's als volgt toe: 'Een landelijk uniforme, geprotocolleerde werkwijze biedt de mogelijkheid helder te communiceren met (potentiële) melders en draagt bij aan de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid voor de betrokkenen bij advies of een melding van (een vermoeden van) kindermishandeling. Bovenal vormt een protocol een belangrijke richtlijn voor het handelen van de beroepskrachten werkzaam bij de AMK's².
- 473 Onderstaande taken van het AMK - omschreven in artikel 11 van de Wet op de jeugdzorg - vormen de leidraad voor de werkwijze van het AMK. De werkwijze is beschreven in het Protocol van handelen Advies- en Meldpunten Kindermishandeling:
- Het verstrekken van advies over een persoon die een vermoeden van kindermishandeling heeft over de stappen die door hem in verband hiermee kunnen worden ondernomen en het zo nodig ondersteunen daarbij.
 - Het naar aanleiding van een melding van (een vermoeden van) kindermishandeling onderzoeken of er sprake is van kindermishandeling; het AMK stelt ouders altijd op de hoogte van het feit dat een onderzoek wordt ingesteld, maar is niet verplicht ouders toestemming te vragen om informanten (bijvoorbeeld de huisarts of een psychiater) te benaderen. Toestemming is wel nodig als het AMK het kind wil observeren. Indien ouders geen toestemming willen verlenen en het AMK wil het onderzoek voortzetten, wordt de Raad van de Kinderbescherming benaderd.
 - Het beoordelen van de vraag of en zo ja tot welke stappen de melding van (een vermoeden van) kindermishandeling, indien het belang van de minderjarige dan wel de ernst van de situatie waarop de melding betrekking heeft, daartoe aanleiding geeft.
 - Het op de hoogte stellen van degenen die een melding heeft gedaan, van de stappen die naar aanleiding van de melding zijn ondernomen³.
- 474 Uit bovenstaande blijkt dat AMK's onderzoeksbevoegdheden hebben, geen hulp verlenen, maar wel doorverwijzen. Partijen die - na het advies van het AMK - overgaan tot actie zijn de zorg- of hulpverlenende instantie, de Raad van de Kinderbescherming of andere justitiële autoriteiten.
- 475 AMK's zijn een onderdeel van de Bureaus Jeugdzorg. Zij hebben daarmee een regionaal werkgebied, te weten een provincie of de stadsregio's Amsterdam, Den Haag en Rotterdam. Iedereen, dus beroepskrachten maar ook mensen uit het netwerk van het kind, kan bij vragen of zorgen over een kind vanwege mogelijke kindermishandeling contact opnemen met het AMK.
- 476 De activiteiten van het AMK zijn te verdelen in eenmalige adviezen, terugkerende consulten en – de zwaarste vorm – onderzoeken. Het onderzoek naar een vermoeden van kindermishandeling omvat onder meer gesprekken met ouders, gesprekken met het kind (onder de 6 jaar in elk geval observeren) en het inwinnen van informatie bij het netwerk van het kind. Het AMK Amsterdam heeft vier vertrouwensartsen in dienst die de medische aspecten van het onderzoek voor hun rekening nemen en tevens huisartsen, kinderartsen en andere medici ondersteunen.

Tabel 35: Aantal meldingen kindermishandeling AMK Amsterdam

AMK	2006	2007	2008	2009
Adviezen	1.690	2.131	2.516	2.516
Consulten	842	1.024	959	1.426
Onderzoeken	651	706	656	645
Totaal aantal meldingen	3.183	3.861	4.131	4.587

Bron: Jaarverslagen AMK

- 477 Wat opvalt, is dat het totaal aantal meldingen jaarlijks is gestegen, maar het aantal onderzoeken redelijk gelijk is gebleven. Dat betekent dat het aandeel adviezen en consulten is gestegen, het laatste jaar vooral de consulten.

2 Toelichting op het besluit AMK's van de staatssecretaris van VWS en de minister van Justitie van 23 april 2003 uit het 'Protocol van handelen Advies- en Meldpunten Kindermishandeling bij vermoedens van kindermishandeling in relaties van afhankelijkheid en onvrijheid.

3 P. Baeten (2009). Protocol van handelen Advies- en Meldpunten Kindermishandeling bij vermoedens van kindermishandeling in relaties van afhankelijkheid en onvrijheid. Utrecht.

- 478 In 2010 was ongeveer 4% van de onderzoeken van het Amsterdamse AMK (24 meldingen) afkomstig uit de sector kinderopvang, dus inclusief buitenschoolse opvang en gastouderopvang. Ter vergelijking: 34% van de meldingen kwam uit de omgeving (dat wil zeggen familie – niet zijnde gezinsleden, burens of kennissen) en 9% uit onderwijsvoorzieningen. Het is mogelijk om een anonieme melding te doen. Uit gesprekken met de commissie bleek dat veel mensen dit niet weten en dat voorlichting over het doen van een anonieme melding daarom wenselijk is. Het AMK lijkt veelal toegespitst op mishandeling in thuissituaties. Samenwerkingsafspraken met de artsen (huisartsen en kinderartsen) in de regio Eemland die door het AMK worden ondersteund, reppen bijvoorbeeld uitsluitend over het borgen van de veiligheid van het kind in ‘de complexiteit van de gezinsproblematiek’. Het gaat volgens deze afspraken ‘om ouders die onvoldoende de veiligheid voor hun kind kunnen waarborgen’⁴. Voor de regio Amsterdam geldt dat de dienst Wonen, Zorg en Samenleven van de gemeente Amsterdam, Stichting 1ste Lijn Amsterdam, samen met diverse Amsterdamse partijen, een beslisboom voor huiselijk geweld en kindermishandeling hebben opgesteld. Ook in deze beslisboom staat het vermoeden van huiselijk geweld centraal. De vraag kan worden gesteld of daarmee een lacune bestaat als het gaat om aandacht voor misbruik van kinderen door beroepskrachten.
- 479 Het Protocol van handelen bevat afspraken voor het registreren van gegevens. ‘Het vastleggen van gegevens vindt plaats in het geval het eerste contact leidt tot een advies, een consult of een onderzoek’. Zo dient van alle advies- en consultgesprekken een verslag te worden gemaakt. Het AMK mag anderen dan de advies- of consultvrager niet op de hoogte stellen van het advies of consult. Indien een onderzoek wordt ingesteld, wordt het onderzoeksdossier - conform art. 55 lid 2 van de Wet op de Jeugdzorg - ‘minimaal 15 jaren en als deze periode langer is dan tot het moment dat het jongste kind van het gezin de leeftijd van 18 jaar heeft bereikt’ door het AMK bewaard⁵.
- 480 Ten slotte, uit de gesprekken kwam naar voren dat medewerkers van het AMK onderzoek doen naar verbanden tussen meldingen. Hierdoor kan het AMK de meldingen van bijvoorbeeld twee verschillende burens signaleren en koppelen. Het systeem gaat overigens niet automatisch op zoek naar kinderdagverblijven. Zelf zou het AMK dat soort informatie wel kunnen opzoeken.

7.3.5 Het Steunpunt Seksueel Geweld van de GGD

- 481 Het Steunpunt Seksueel Geweld van de GGD Amsterdam besteedt aandacht aan het signaleren van problemen in het hulpverleningsaanbod en in de samenwerking. Het steunpunt coördineert het Twee- of MeerspoerenTeam (zie paragraaf 7.4.10) en heeft daarnaast in samenwerking met de zedenpolitie het Scenario Zedenzaken en Maatschappelijke Onrust ontwikkeld.
- 482 Het Scenario Zedenzaken en Maatschappelijke Onrust houdt in dat het Steunpunt Seksueel Geweld op verzoek van de Zedendriehoek binnen 24 uur een crisisteam met diverse hulpverleningsinstellingen bij elkaar kan roepen dat vervolgens de hulpverlening organiseert. De organisatie waar het misbruik zou hebben plaatsgevonden, bijvoorbeeld een school of een vereniging, wordt ondersteund bij het informeren van alle betrokkenen en het nemen van de noodzakelijke stappen.

7.3.6 Vangnet Jeugd

- 483 De GGD afdeling Vangnet Jeugd houdt zich bezig met Amsterdamse kinderen (0-19 jaar) die mogelijk in hun ontwikkeling worden bedreigd. Het doel van Vangnet is ingrijpen in bedreigende situaties, zodat kinderen de zorg krijgen die ze nodig hebben. Het gaat om complexe gezinnen met ernstige zorgen. Kenmerkend is dat de gezinnen zelf geen hulp zoeken, maar dat de ‘hulpvraag’ naar buiten komt naar aanleiding van ernstige signalen van de politie of andere hulpverleners (jeugdgezondheidszorg).
- 484 Vangnet Jeugd spoort deze gezinnen op, verzamelt informatie via netwerkonderzoek en huisbezoek, organiseert passende hulp en leidt een gezin naar de juiste hulpverlenende instanties toe. De werkwijze (zorgcoördinatie en casemanagement) is in beperkte mate uitvoerend maar vooral ondersteunend en aanvullend aan de reguliere hulpverlening. Met BJAA zijn over deze werkwijze samenwerkingsafspraken gemaakt.

4 Medisch Coördinerend Centrum Eemland (2010). Vermoeden op kindermishandeling. Samenwerken van Jeugdartsen 0-19 jaar, Huisarts, HAP, Kinderarts, Chirurg, Radioloog, SEH, Vertrouwensarts Advies en Meldpunt Kindermishandeling (AMK).

5 P. Baeten (2009), Protocol van handelen Advies- en Meldpunten Kindermishandeling bij vermoedens van kindermishandeling in relaties van afhankelijkheid en onvrijheid. Utrecht.

7.3.7 Steunpunten Huiselijk Geweld

- 485 Steunpunten Huiselijk Geweld (SHG's) hebben een functie die overeenkomt met die van het AMK, maar zijn gericht op geweld binnen een gezin waarvan kinderen en/of volwassenen slachtoffer zijn. De steunpunten hebben echter niet de wettelijke onderzoeksbevoegdheid die het AMK wel heeft als het kinderen betreft. Iedereen kan het steunpunt bellen voor informatie en advies bij (vermoedelijk) huiselijk geweld. De SHG's worden dus geconfronteerd met gezinnen waar kinderen meer dan gemiddeld het risico lopen mishandeld te worden.

7.3.8 Instellingen voor Jeugd en Opvoedhulp

- 486 Instellingen voor Jeugd en Opvoedhulp zijn organisaties – buiten Bureau Jeugdzorg – die kinderen en opvoeders helpen bij problemen en vragen rond opgroeien en opvoeden met als doel kinderen tot volwassenen te laten opgroeien die volwaardig aan de maatschappij deelnemen.

7.3.9 Tussenconclusie

- 487 De commissie heeft geen onderzoek gedaan naar het functioneren van de samenwerking tussen de verschillende organisaties die zijn beschreven. Wel vraagt de commissie aandacht voor de mogelijke versnippering die dreigt als veel instanties zich met op het oog verwante problematiek en doelgroepen bezighouden. Ook het gevaar voor overlap en afstemmingsproblemen lijkt niet denkbeeldig.

7.3.10 Twee- of Meersporen Team (TMT)

- 488 De hulpverleningsinstanties in Amsterdam werken op meerdere manieren samen. Soms via langdurende samenwerkingsafspraken, soms ad hoc. Het zou te ver voeren om de verschillende samenwerkingsvormen in dit rapport te beschrijven; wel noemt de commissie hier het Twee- of MeersporenTeam, het TMT, omdat dit zich specifiek richt op seksueel misbruik.
- 489 Het TMT is een expertteam dat zich richt op de ondersteuning van beroepskrachten die te maken hebben met vermoedens van seksueel misbruik binnen familierelaties. Het misbruik betreft meestal kinderen, maar het kan ook gaan om jongeren of volwassenen (met een verstandelijke beperking). Het expertteam bespreekt situaties die al geruime tijd bij een of meer hulpverleningsinstanties bekend zijn, maar waar de hulpverlening om welke reden dan ook onvoldoende effect heeft. Het TMT legt alle informatie naast elkaar en beziet wie wat kan doen. Het doel van het TMT is om in gezamenlijke besprekingen de beroepskrachten te adviseren over de aanpak ten aanzien van het slachtoffer, de dader/pleger en eventueel andere betrokkenen. Er wordt onderzocht of en hoe seksueel misbruik zo snel mogelijk kan worden vastgesteld of uitgesloten.
- 490 Coördinator van het TMT is het Steunpunt Seksueel Geweld van de GGD. Leden zijn het AMK, Amsta (gehandicaptenzorg), de Bascule (kinder- en jeugdpsychiatrie) Bureau Jeugdzorg Agglomeratie Amsterdam, Bureau Zedenpolitie, GGZ inGeest, MEE Amstel en Zaan (onder meer gehandicaptenzorg), PuntP (geestelijke gezondheidszorg) en de Raad voor de Kinderbescherming. Hieruit blijkt dat niet alleen hulpverleningsinstanties lid zijn van het TMT, maar ook de politie. Op die manier kan er ook actie worden ondernomen als de politie onvoldoende mogelijkheden heeft om iets te doen, maar waarbij de veiligheid van het kind in het geding is.
- 491 In 2009 heeft het TMT 26 casussen van vermoedens van seksueel misbruik in een afhankelijkheidsrelatie besproken, betreffende 41 vermoedelijke slachtoffers.
- 492 Nu het TMT zich richt op situaties waarin kinderen al bekend zijn bij hulpverleningsinstanties en het dus niet functioneert als een concentratiepunt voor de bundeling van signalen en ook anderszins niet is gebleken van het bestaan van een concentratiepunt, concludeert de commissie dat een dergelijk concentratiepunt in Amsterdam op dit moment niet (volledig) aanwezig is.

7.3.11 Eén probleemeigenaar?

- 493 In meerdere gesprekken wordt de behoefte genoemd aan één centraal punt, één probleemeigenaar wanneer misbruik van kinderen wordt vermoed. Op deze manier moet worden bereikt dat alle instanties samenwerken om het belang van het kind maximaal te borgen. Bovendien is het dan mogelijk te signaleren of verschillende signalen van misbruik wijzen op dezelfde dader of op dezelfde locaties waar het misbruik plaatsvindt.

- 494 De commissie heeft diverse gesprekspartners gevraagd naar een partij die probleemeigenaar kan en wil zijn bij signalen van misbruik. Het consultatiebureau werd niet wenselijk geacht vanwege het accent op de fysieke ontwikkeling van het kind. Bovendien zullen ouders zich niet snel met een signaal bij het consultatiebureau melden. Uit andere gesprekken kwam naar voren dat de jeugdgezondheidszorg juist een ontwikkeling doormaakt in de richting van een integrale benadering, en dat daarmee de rol in de preventie en vroegsignalering van seksueel misbruik groter kan worden. De huisarts is weliswaar een vertrouwensfiguur maar is mogelijk onvoldoende deskundig op dit terrein. Het kinderdagverblijf en de politie worden geen geschikte partijen geacht om signalen te bespreken.
- 495 Het AMK komt naar voren als instantie die deze rol zou kunnen spelen. Het AMK beschikt over de nodige expertise en over het benodigde netwerk. Zelf heeft het AMK in een gesprek aangegeven dat het Steunpunt Seksueel Geweld van de GGD een nog centralere rol kan spelen. Tegelijkertijd wijst het AMK op het gevaar dat wanneer één concentratiepunt wordt benoemd, andere instanties een stap terug doen. Een constructie waarin partijen samen een coördinatiepunt worden, heeft de voorkeur van het AMK.
- 496 De commissie concludeert daarmee dat in de Amsterdamse situatie nog niet een volledig antwoord is gevonden op de behoefte aan bundeling van signalen. Op die manier is het mogelijk dat iedere instantie zijn werk naar redelijke maatstaven goed kan doen, terwijl door gebrek aan samenwerking en informatie-uitwisseling toch kinderen tussen wal en schip vallen.

7.4 Registratiesysteem meldingen kan hulpverlening verbeteren

- 497 Kinderen die worden gemeld bij een van de hulpverleningsinstanties, zijn - vanwege privacyoverwegingen - niet - automatisch bekend bij de andere instanties. Hierdoor is het wel moeilijker om het kind de integrale hulp te bieden die het mogelijk nodig heeft. Signalen van misbruik zijn, zoals eerder besproken, vaak weinig specifiek. Het is dan van belang dat die signalen niet verwateren.
- 498 De commissie vraagt zich daarom af of het niet wenselijk is dergelijke signalen vast te leggen in een registratiesysteem, dat – onder voorwaarden – toegankelijk is voor andere hulpverleners. Een dergelijk systeem kan ook een rol spelen als bijvoorbeeld een gezin verhuist naar een andere gemeente. Het is de commissie bekend dat het niet eenvoudig is om binnen de regelgeving een dergelijk systeem op te zetten, en ook dat in de jeugdzorg al geruime tijd geleden initiatieven zijn ondernomen op dit vlak. De commissie acht het niet haar taak om concreet aan te geven welke stappen zouden moeten worden gezet, maar vraagt aandacht voor de noodzaak van het delen van informatie als het gaat om jonge en/of kwetsbare kinderen. Verderop in dit hoofdstuk, als de zogenoemde melding 2008 wordt besproken, zal nog blijken hoe nuttig een dergelijk registratiesysteem kan zijn.
- 499 Om de gedachten te bepalen, wijst de commissie op twee voorbeelden.
- 500 Ieder kind dat in contact is geweest met de jeugdgezondheidszorg, bijvoorbeeld het consultatiebureau of de schoolarts, heeft een dossier (kidos). Merkt de zorgverlener dat een kind zorg nodig heeft, dan noteert hij deze bevinding. Het dossier wordt uitsluitend gebruikt door artsen, verpleegkundigen en assistenten die werkzaam zijn in de jeugdgezondheidszorg. Kidos maakt gebruik van één landelijke database waar alle gegevens worden opgeslagen en geraadpleegd. Kidos kan - indien goed bijgehouden - een waardevolle bijdrage leveren aan de kennisuitwisseling en samenwerking in de jeugdgezondheidszorg.
- 501 Een andere mogelijkheid is wellicht de verwijzindex risicojongeren (VIR). Dit is een landelijk digitaal systeem dat risicosignalen van hulpverleners over jongeren (tot 23 jaar) bij elkaar brengt. De Verwijzindex risicojongeren werkt als een verzamelpunt van signalen uit regionale verwijzindexen, waarvan Matchpoint is ontwikkeld voor alle gemeenten in de stadsregio Amsterdam. Door de meldingen in de verwijzindex weten hulpverleners sneller of een kind ook bekend is bij een collega, zodat zij kunnen overleggen over de beste aanpak.

7.5 Meldingen en aangiftes bij de politie en het OM

502 In deze paragraaf staan, na de meldingen bij hulpverleningsinstanties, de procedures bij politie en OM in de Amsterdamse situatie centraal. De paragraaf begint met een korte beschrijving van de organisatie en procedures, waarna een onderzoeksbevinding volgt.

7.5.1 Organisatie van het Bureau Zedenpolitie

503 Het Bureau Zedenpolitie van het regionale politiekorps Amsterdam-Amstelland is een regulier korpsonderdeel dat belast is met taken van specialistische aard. De doelstelling van het Bureau is te zorgen voor een zorgvuldige behandeling van alle zedenmisdrijven. Dit houdt in dat het Bureau in de uitvoering zowel 'dienstbaar' is naar de melder / aangever / slachtoffer met het oog op de opvang en eventuele doorverwijzing, als 'waakzaam' naar de dader(s) toe hetgeen tot uitdrukking dient te komen in een efficiënt opsporingsonderzoek. Het Bureau hanteert daarbij het principiële uitgangspunt dat het belang van de melder / aangever van een zedenmisdrijf in beginsel prevaleert boven het belang van de opsporing van de dader van het misdrijf.

504 Het Bureau kent een piketregeling voor spoedeisend optreden, bijvoorbeeld ingeval van ontdekking van verkrachting en aanrandingen op heterdaad, vermissing van kinderen jonger dan 12 jaar; het aantreffen van een studio voor de productie van kindporno en het aantreffen van een minderjarige prostituee.

505 De taakstelling van het Bureau is vastgelegd in het dienstvoorschrift taken en werkzaamheden van het Bureau Zedenpolitie en het team mensenhandel van 1 april 2010. Dit dienstvoorschrift betreft een actualisering van de taakstelling zoals vastgelegd in het dienstvoorschrift van 24 januari 1985 dat het laatst is gewijzigd in 2007. Het Bureau behandelt de volgende delicten uit het Wetboek van Strafrecht:

- Misdrijven tegen de zeden zoals schennis van de eerbaarheid (art. 239), kinderpornografie (art. 240b), verkrachting (art. 242), seksueel binnendringen van iemand beneden zestien jaar (art. 245), aanranding (art. 246), ontucht (art. 247), jeugdprostitutie (art. 248b), mensenhandel (art. 273f), het toedienen van bedwelmende drank (art. 252), afbreking van zwangerschap (art. 296), afdreiging met een seksueel aspect (art. 318), onttrekking aan het ouderlijk gezag van minderjarigen (art. 279-280) en schaking van minderjarigen (art. 281).

506 Daarnaast is het Bureau Zedenpolitie belast met de behandeling van ondermeer:

507 Ernstige vormen van kindermishandeling en/of verwaarlozing; overleden personen tot 12 jaar bij het vermoeden van een niet natuurlijke dood; vermissing van personen tot 12 jaar; vermissing van personen ouder dan 12 jaar wanneer er een vermoeden is van een seksueel delict; huiselijk geweld in combinatie met een recent zedendelict; weggelopen minderjarigen tot 12 jaar; en assistentie bij uithuisplaatsing van minderjarigen.

508 Het team Mensenhandel, een apart onderdeel van het Bureau Zedenpolitie, is verder nog belast met onder meer het toezicht op van prostitutiegelegenheden (zoals bordelen, clubs en escortbedrijven), het direct optreden bij vermoeden van mensenhandel en het begeleiden van slachtoffers van mensenhandel.

7.5.2 Personele bezetting

509 Het bureau beschikt voor de uitvoering van deze taakstelling over circa 65 medewerkers. Omdat de bejegening van melders en aangevers van zedenmisdrijven een specifieke deskundigheid vergt, gebeurt dit door gecertificeerde en daartoe aangewezen opsporingsambtenaren. Wanneer een melding wordt gedaan aan een wijkteam- of districts bureau dient de melder / aangever zo spoedig mogelijk in contact te worden gebracht met een rechercheur van het Bureau Zedenpolitie.

510 In totaal zijn 42 opsporingsambtenaren gecertificeerd en 7 nog in opleiding (stand van zaken 3 januari 2011). Certificering houdt in dat de betreffende medewerker de opleiding Handelen in zedenzaken van de Nederlandse Politie Academie met goed gevolg heeft afgerond. Deze opleiding bestaat sinds 2005. Met het oog op de vereiste certificering is voor de medewerkers met een opleiding van vóór 2005 vanaf begin 2011 voorzien in een na- en bijscholingstraject. Een gecertificeerde medewerker is op jaarbasis gemiddeld betrokken bij circa 25 onderzoeken.

Tabel 36: Personele bezetting van het Bureau Zedenpolitie in fte, peildatum 1 januari

	2008	2009	2010	2011
Formatie	56,0	63,0	62,0	61,0
Bezetting	49,2	54,0	58,8	63,5
Waarvan vrouwelijke medewerkers	24,5	26,5	32,4	35,5
Waarvan mannelijke medewerkers	24,7	27,5	26,4	28,0
Extra bezetting, boven de formatie	5,0	2,0	4,0	2,0

Bron: Opgave Bureau Zedenpolitie

- 511 De bezetting op 1 januari 2011 is hoger dan de reguliere 63,5 fte omdat er ook nog 7 mensen werkzaam zijn in het kader van een opleiding. Ook is er nog één parketsecretaris werkzaam die wel op de loonlijst van Regiopolitie Amsterdam Amstelland staat maar functioneel onder aansturing van de hoofdofficier valt. Verder zijn er sinds 2010 bij de Dienst Bedrijfsinformatie van Amsterdam-Amstelland, los van de vaste formatie, nog twee formatieplaatsen bestemd voor de specifieke informatievoorziening van de Zedenpolitie.

7.5.3 Aantal meldingen en aangiften

- 512 Het Bureau Zedenpolitie neemt op jaarbasis gemiddeld circa 1.400 meldingen in behandeling, variërend van een telefonische mededeling tot een uitgebreid gesprek over een gebeurtenis. Op basis van deze meldingen worden op jaarbasis circa 1000 onderzoeken ingesteld. Een onderzoek kan gericht zijn op meerdere vermoedelijke strafbare feiten, waarbij één of meerdere verdachten betrokken zijn. Circa 40 procent van de onderzoeken mondt uit in een aangifte, dat wil zeggen in de kennisgeving aan een bevoegde opsporingsambtenaar dat er vermoedelijk een strafbaar feit is begaan.

Tabel 37: In behandeling genomen meldingen

	2007	2008	2009	2010*
Meldingen	1.401	1.415	1.402	1.205
Onderzoeken	1.065	1.006	1.043	916
Aangiften	389	412	420	357
Aangehouden verdachten	445	425	405	387

* 2010 betreft niet het gehele jaar

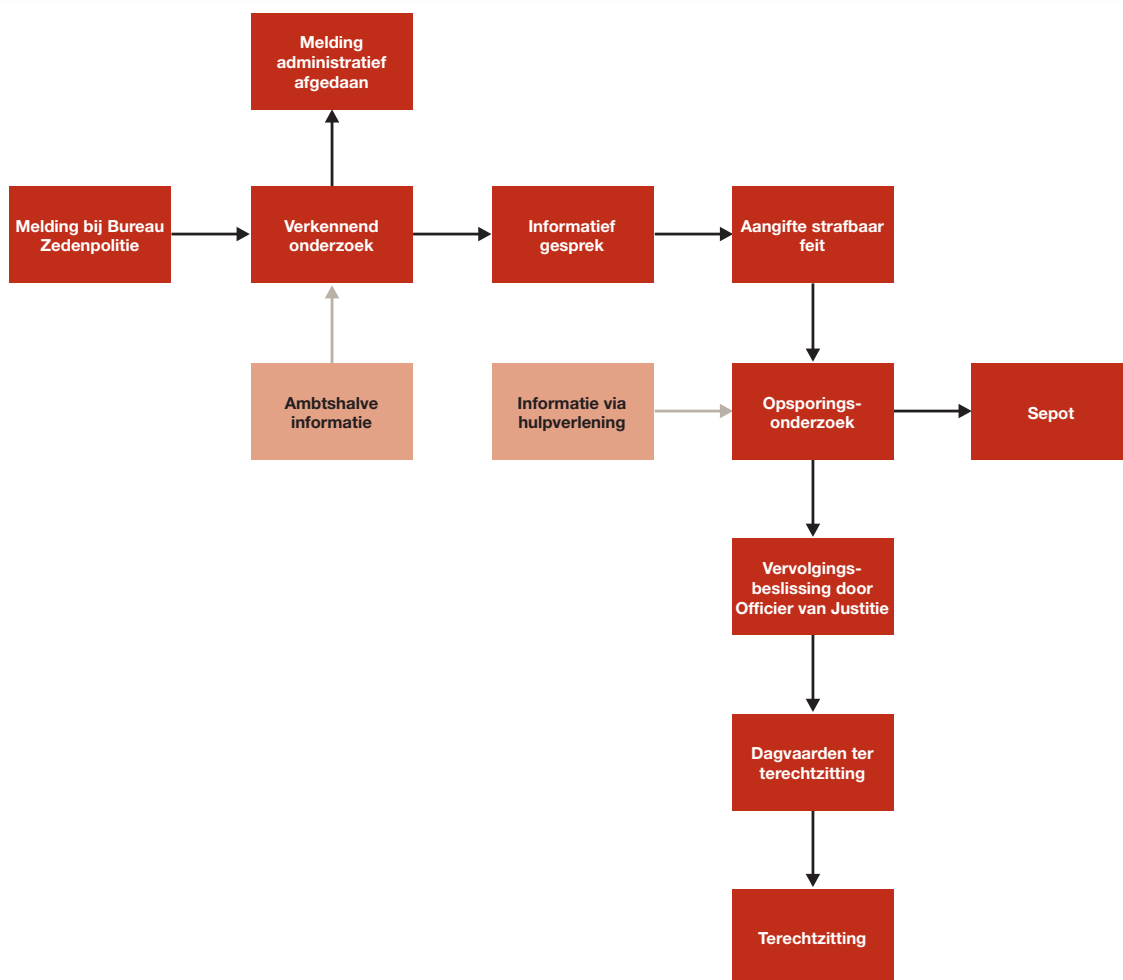
Bron: Opgave Bureau Zedenpolitie

- 513 Van de ruim 5000 meldingen in de periode 2007-2010 hadden 9 meldingen betrekking op seksueel kindermisbruik binnen de sfeer van de kinderopvang: 4 op kinderdagverblijven, eveneens 4 op gastouders en 1 op naschoolse opvang.

7.5.4 Strafrechtelijk onderzoek van zedenmisbruik op hoofdlijnen

De opsporing en vervolging van seksueel kindermisbruik is exclusief toegewezen aan de politie respectievelijk het openbaar ministerie. De zedenrechercheurs staan daarbij onder gezag van de officier van justitie. Een strafrechtelijk onderzoek met betrekking tot kindermisbruik vangt veelal aan met een melding bij het Bureau Zedenpolitie of met ambtshalve verkregen informatie. Vervolgens zal door het Bureau, in samenspraak met het Openbaar Ministerie, worden beslist over eventuele vervolgstappen. Deze vervolgstappen kunnen variëren van het enkel vastleggen van een melding in het bedrijfsprocessensysteem tot het starten van een opsporingsonderzoek. Zie figuur 11.

Figuur 10: Procedure melding en aangifte



Bron: Gesprekken Onderzoek Zedenzaak Amsterdam

- 514 Een tussenstap kan zijn dat de politie naar aanleiding van de melding een verkennend onderzoek instelt teneinde meer informatie te verzamelen om tot een betere afweging te kunnen komen over eventueel te nemen vervolgstappen. Wanneer het opsporingsonderzoek voldoende bewijs tegen de verdachte oplevert, kan de officier van justitie overgaan tot vervolging en de zaak middels een dagvaarding aanhangig maken bij de rechtbank. De politie draagt daartoe het onderzoeks dossier over aan het openbaar ministerie. Wanneer het opsporingsonderzoek onvoldoende bewijs oplevert of niet leidt tot een bekende verdachte, zal de zaak door de officier van justitie worden geseponeerd.
- 515 De kaders van het strafrechtelijk onderzoek zijn opgenomen in het Wetboek van Strafvordering waarin de bevoegdheden van de politie en het openbaar ministerie zijn opgenomen, maar ook de rechten van het slachtoffer en van de verdachte. Vanwege de bijzondere aard en de positie van het slachtoffer heeft het College van Procureurs-Generaal aanwijzingen uitgevaardigd met betrekking tot de opsporing en vervolging van seksueel misbruik (eerder beschreven in hoofdstuk 3.2). Daarnaast zijn er binnen het regionale politiekorps Amsterdam Amstelland door de korpsleiding intern dienstvoorschriften vastgesteld. De dienstvoorschriften hebben tot doel de medewerkers van politie te informeren over de taken en werkzaamheden van de het Bureau Zedenpolitie. Tevens bevatten de dienstvoorschriften werkinstructies voor de bejegening van slachtoffers van zedenmisdrijven. De dienstvoorschriften vormen grotendeels de neerslag van de aanwijzingen van het College van procureurs-generaal, aangevuld met interne organisatorische aanwijzingen.

- 516 Het Dienstvoorschrift Taken en werkzaamheden van het Bureau Zedenpolitie en het Team Mensenhandel van 1 april 2010 bevat voor het werk van de zedenrechercheurs de volgende vuistregels:
- Het belang van de melder /aangever van een zedenmisdrijf gaat in beginsel boven het belang van de opsporing van de dader van het misdrijf.
 - Opsporingsambtenaren die niet speciaal belast zijn met de behandeling van zedenzaken, laten zich niet verder in met de zaak dan strikt noodzakelijk is.
 - Indien de melder / aangever met een vrouwelijke opsporingsambtenaar wenst te praten, dient dit verzoek, indien mogelijk, te worden gehonoreerd.
 - Een melder / aangever dient zodanig bejegend te worden dat biologische en overige sporen zoveel mogelijk behouden blijven. Laat de betrokkene, indien mogelijk, niet eten, drinken, handen wassen, douchen of het toilet bezoeken.
 - Medisch onderzoek bij een melder / aangever wordt, uitzonderingen daargelaten, gedaan door een forensische arts van de GGD in de ‘zedenkamer’ van het Bureau Zedenpolitie.
 - Het informatieve gesprek en de aangifte wordt altijd auditief geregistreerd. Indien het minderjarigen betreft, wordt dit audiovisueel opgenomen.
- 517 Een melding kan door een ieder worden gedaan die kennis draagt van seksueel kindermisbruik. Dit kunnen de ouders zijn maar ook medewerkers van kinderdagverblijven, die kennis hebben van seksueel kindermisbruik.
- 518 Bij een telefonische melding bij het bureau Zedenpolitie zal de desbetreffende medewerker moeten taxeren of er sprake is van een vermoedelijk strafbaar feit. Als dat niet het geval is, wordt volstaan met een vastlegging in het bedrijfsprocessensysteem, al dan niet in combinatie met doorverwijzing. In het geval er wel sprake is van een vermoedelijk strafbaar feit zal met de melder een afspraak worden gemaakt voor een informatief gesprek met het bureau Zedenpolitie. Bij dit soort telefonische meldingen worden hoge eisen gesteld aan het inschattingsvermogen van de behandelende zedenrechercheur.
- 519 Als de melding in persoon wordt gedaan aan een wijkteam- of districts bureau zal de desbetreffende medewerker er voor zorgen dat er contact wordt gelegd tussen de melder en het Bureau Zedenpolitie, bijvoorbeeld telefonisch of door het overbrengen van de melder naar het Bureau Zedenpolitie. Ook is het mogelijk dat er een afspraak wordt gemaakt om op een later tijdstip een informatief gesprek te hebben met een medewerker van het Bureau Zedenpolitie.
- 520 Van het vorenstaande wordt afgeweken wanneer er sprake is van een geval van ontdekking op een zeer recent gepleegd strafbaar feit (heterdaad). In dat geval zal de politie direct overgaan tot opsporingshandelingen zoals het aanhouden van de verdachte, veilig stellen van de plaats delict, het doorzoeken van de woning e.d. met het oog op het veiligstellen van mogelijke sporen.

Informatief gesprek

- 521 Een informatief gesprek met de melder wordt gevoerd door twee medewerkers van de het bureau Zedenpolitie. Het gesprek wordt opgenomen (auditief vastgelegd). In het gesprek wordt naast het verkrijgen van de informatie over het mogelijke strafbare feit de melder tevens gewezen op de gevolgen van een strafrechtelijk onderzoek en het onderzoek ter terechtzitting. Met name wordt duidelijk gemaakt aan het slachtoffer wat de consequenties daarvan voor hem of haar kunnen zijn, zoals het getuigen bij de rechtbank of publiciteit.
- 522 Na het informatief gesprek heeft de melder bedenktijd om een beslissing te nemen over het wel of niet doen van aangifte. Er is geen wettelijk voorgeschreven termijn waar binnen de melder moet beslissen om aangifte te doen. Gezien het mogelijke tijdsverloop dient het informatief gesprek schriftelijk te worden vastgelegd, onder vermelding van wie daar bij aanwezig zijn geweest. Als de melder besluit om geen aangifte te doen eindigt het onderzoek voor de politie. In dat geval is er altijd contact tussen de betrokkene en de zedenrechercheur over de reden hiervan. Een en ander moet vervolgens worden vastgelegd in het bedrijfsprocessensysteem. In spoedeisende zaken van acuut misbruik of in heterdaadsituaties kan direct na afloop van het informatieve gesprek aangifte worden gedaan. Wanneer geen aangifte wordt gedaan staat niets in de weg om toch het nodige bewijs te verzamelen om in bijzondere gevallen ambtshalve tot het instellen van een opsporingsonderzoek over te gaan, bijvoorbeeld wanneer de betrokkene zich in een evidente afhankelijkheidsrelatie bevindt, bedreigd wordt of wanneer het maatschappelijk belang dit vereist.

Aangifte

- 523 Wanneer de melder na het informatief gesprek beslist om de zaak verder door te zetten, zal de melding moeten worden omgezet in de kennisgeving aan een bevoegde opsporingsambtenaar dat er vermoedelijk een strafbaar feit is begaan. Deze aangifte kan schriftelijk plaatsvinden maar geschiedt gewoonlijk mondeling ten overstaan van een opsporingsambtenaar die de aangifte op schrift stelt. De rechercheurs van het Bureau Zedenpolitie zijn verplicht een aangifte op te nemen (art. 163 Wetboek van Strafvordering), tenzij het vermoedelijk feit niet strafbaar is. De aangifte wordt door twee medewerkers van de het bureau Zedenpolitie opgenomen. Het gesprek wordt auditief vastgelegd. De aangifte kan niet worden ingetrokken.
- 524 Na de aangifte zal een evaluatie plaatsvinden – in samenspraak met het openbaar ministerie – over de eventuele vervolgactie. Om de aanwezige capaciteit efficiënt en effectief in te zetten wordt daarbij gebruik gemaakt van een systeem van prioriteitstelling waarin de strafdreiging van het delict, mogelijke strafverzwarende omstandigheden en de opsporingsindicatie een rol spelen. Ook in dit stadium kan de vervolgactie variëren van enkel vastlegging in het bedrijfsprocessensysteem tot het instellen van een strafrechtelijk onderzoek.

8 De afdoening van de meldingen 2006 en 2008

- 525 De burgemeester van Amsterdam heeft in zijn onderzoeksopdracht de commissie verzocht expliciet aandacht te besteden aan wat wordt genoemd de 'meldingen 2006 en 2008'. Het betreft hier twee meldingen die in die jaren bij de politie zijn binnengekomen en die beide betrekking hadden op mogelijk seksueel misbruik van kinderen door een medewerker van het kinderdagverblijf 't Hofnarretje. De melding 2006 zou betrekking hebben gehad op een vrouwelijke medewerker. De melding uit 2008 zou de hoofdverdachte in de zedenzaak betreffen. De betrokken ouders hebben in december 2010, na het ontdekken van de Amsterdamse zedenzaak, over de afhandeling van hun melding een gesprek gehad met de burgemeester van Amsterdam. Van ieder van deze twee gesprekken is een conceptverslag gemaakt dat aan de commissie ter hand is gesteld.
- 526 Beide meldingen hebben ertoe geleid dat in opdracht van de burgemeester door cold case-experts van de politie Amsterdam-Amstelland een cold case-review is uitgevoerd. De review is een methodiek om operationeel onderzoek objectief en systematisch te toetsen met het oog op het verbeteren van de onderzoekskwaliteit. Een belangrijke reden om een review uit te voeren is het voorkomen van tunnelvisie. Zo'n review is gewoonlijk gebaseerd op vastgelegde en beschikbare onderzoeksdocumentatie. Van deze standaardwerkwijze is met betrekking tot de melding 2008 afgeweken omdat in dit geval destijds geen strafrechtelijk onderzoek is ingesteld en dus niet, zoals gebruikelijk, een onderzoeksdossier beschikbaar was. Om dit gemis aan documentatie te compenseren is aan alle betrokken functionarissen gevraagd relevante protocollen, journaals, gespreksverslagen, processen-verbaal en persoonlijke notities, voor zover aanwezig, aan het reviewteam te overhandigen. Verder zijn alle politieambtenaren geïnterviewd die een activiteit hebben uitgevoerd die in deze zaak tot een beslissing hebben geleid. Deze interviews zijn uitgevoerd volgens de werkwijze die ook wordt gevolgd in de CEAS-onderzoeken (Commissie Evaluatie Afgesloten Strafzaken) die plaatsvinden in opdracht van het College van procureurs-generaal. De gesprekken worden op basis van vertrouwen gevoerd. Als degene zegt dat iets op een bepaalde manier is gelopen, dan wordt daarvan uitgegaan. De review heeft tot doel de feiten in beeld te brengen maar velt daarover geen oordeel.
- 527 Daarnaast is op verzoek van de commissie door de GGD de JGZ kinddossiers bekeken waarbij een melding van kindermisbruik op of rond het kinderdagverblijf 't Hofnarretje een rol speelde. Dit heeft geleid tot een geanonimiseerde managementrapportage van de directie van de GGD Amsterdam van 26 maart 2011. De rapportage is vanwege het medisch beroepsgeheim summier en gericht op de zorgtaken van de Jeugdgezondheidszorg (preventie, signaleren en doorverwijzen).
- 528 De hiernavolgende casusbeschrijvingen zijn voor wat betreft de melding 2006 gebaseerd op het desbetreffende memorandum van het reviewteam van 8 maart 2011 (5 blz.) en voor wat betreft de melding 2008 primair op het verslag van het reviewteam van 12 januari 2011 (44 blz.), uit het managementrapport van de GGD van 26 maart 2011 (2 blz.) en op de verslagen van de gesprekken die de commissie zelf heeft gevoerd met de personeelsleden van de betrokken kinderdagverblijven.
- 529 De commissie zal op basis van de aldus vergaarde informatie en tegen het licht van de destijds geldende Aanwijzing van het College van procureurs-generaal en de interne Diensvoorschriften van het regionale politiekorps Amsterdam-Amstelland hierna de volgende vraag beantwoorden:
- 530 Zijn de meldingen 2006 en 2008 door het Bureau Zedenpolitie op een juiste wijze afgehandeld?
- 531 De commissie merkt in dit verband op dat in de onderzoeksopdracht van de commissie expliciet staat vermeld dat het onafhankelijk onderzoek van de commissie los staat van het strafrechtelijk onderzoek. Bij het selecteren van gesprekspartners uit de sfeer van de betrokken kinderdagverblijven is daarom steeds rekening gehouden met het belang van de opsporing en bij botsende belangen is voorrang gegeven aan het strafrechtelijk onderzoek. Een en ander betekent dat de commissie geen eigen onderzoek heeft gedaan naar de aard, duur of omvang van het seksueel misbruik, noch naar de vermoedelijke dader(s) daarvan. Evenmin heeft de commissie ouders gesproken van kinderen die mogelijk slachtoffer zijn geworden van het misbruik. Deze beperking houdt in dat de commissie haar beantwoording van bovenstaande vragen zwaar heeft moeten leunen op processen-verbaal, documenten, gespreksverslagen en dergelijke die door de direct betrokken instanties (Bureau Zedenpolitie en GGD) zelf zijn aangeleverd, zij het dat de commissie deze informatie heeft kunnen afzetten tegen de resultaten van de persoonlijke gesprekken die de commissie met de direct betrokken personen heeft gevoerd. Een en ander houdt in dat de commissie de afhandeling van de meldingen 2006 en 2008 heeft getoetst aan de vraag of de politie daartoe in redelijkheid heeft kunnen komen (marginale toetsing).

8.1 Melding 2006

- 532 Op donderdag 23 maart 2006 is de eerste melding met betrekking tot deze zaak gedaan door de huisarts van het slachtoffertje, zo wijst het politiejournaal uit. De huisarts meldt telefonisch dat de moeder met haar dochtertje in zijn praktijk waren verschenen omdat haar dochter 'had overgegeven slijmerige substantie en had buikpijn en pijn in vagina'. Na het overgeven had de moeder haar dochter onder de douche gezet. Daarbij zag zij rode uitslag tussen haar benen en vagina die door de moeder zijn geïnterpreteerd als mogelijk verbandhoudend met seksueel misbruik. Uit de stukken valt niet op te maken of de huisarts het kind zelf heeft onderzocht.
- 533 Dezelfde avond dat de moeder de signalen opmerkt, is zij met haar dochter naar het Bureau Zedenpolitie gebracht, gevestigd in het hoofdbureau van de regiopolitie Amsterdam-Amstelland, waar een arts van de GGD het dochtertje heeft onderzocht. Het politiejournaal vermeldt dat de arts 'geen bijzonderheden meer opgemerkt. Geen roodheid waargenomen. Klein beetje van mogelijk te strak broekje' op grond van welke waarneming wordt besloten geen onderzoek in te stellen en geen kinderarts in te schakelen. Het journaal sluit af met: 'Moeder was erg opgelucht en houdt een vinger aan de pols.' In een aansluitende mutatie in het bedrijfsprocessysteem is door de twee dienstdoende zedenrechercheurs een verkorte weergave van de verklaring van de moeder opgenomen. Haar dochtertje was door een vriendin bij 't Hofnarretje opgehaald omdat het ziek was geworden. Thuis had haar dochtertje overgegeven. Ook zou zij haar hebben gezegd dat de 'juf haar in haar vagina had geknepen'. De moeder heeft het kinderdagverblijf gebeld, dat aangaf dat het dochtertje in de loop van de dag ziek was geworden maar dat er verder geen bijzonderheden zijn opgemerkt. Over de mogelijke betrokkenheid van een mannelijke medewerker is met geen woord gerept.
- 534 Op dinsdag 4 april 2006 is na intern overleg met de chef van dienst door het Bureau Zedenpolitie besloten de zaak te archiveren aangezien er geen opsporingsindicaties waren.
- 535 Op dinsdag 14 december 2010 heeft de moeder met betrekking tot het gebeuren in 2006 opnieuw melding gedaan. Haar desbetreffende verklaring is vastgelegd in een proces-verbaal van bevindingen opgemaakt door twee zedenrechercheurs. Zij herhaalt dat haar dochtertje haar heeft gezegd dat de 'juf haar in haar vagina had geknepen'. Maar, anders dan haar verklaring in 2006 zoals gemuteerd in het bedrijfsprocessysteem van de politie, zegt zij nu dat zij haar kind zelf bij het kinderdagverblijf heeft opgehaald (over haar vriendin wordt niet meer gesproken). Als nieuw gegeven verklaart zij dat de deur was opengedaan door een voor haar onbekende man met een onverzorgd uiterlijk die zich zou hebben voorgesteld als invalkracht. Door het naar buiten komen van de zedenzaak had de moeder het vermoeden gekregen dat deze onbekende man een van de verdachten was in de Amsterdamse zedenzaak.

8.2 Melding 2008

- 536 Aanleiding voor de melding 2008 was wat een jongetje van bijna vier jaar oud in augustus 2008 aan zijn moeder vertelde. Op het kinderdagverblijf 't Hofnarretje zou hij samen met een ander jongetje (van ongeveer 2,5 jaar oud) de kleren hebben uitgetrokken en bil tegen piemel hebben gestaan en dat dit mocht van de groepsleider, de hoofdverdachte in de zedenzaak. De moeder (hierna: moeder 1) had geschrokken telefonisch contact gezocht met de assistent-leidinggevende van 't Hofnarretje die vervolgens de eigenaar/directeur op de hoogte stelde. Dit resulteerde in een telefoontje van de eigenaar/directeur met moeder 1 waarin hij haar vertelde dat hij met de groepsleider had gebeld en dat die aangaf dat het verhaal niet klopte. Enkele dagen later kwam moeder 1 op straat bij 't Hofnarretje de moeder van het andere jongetje tegen die zij vroeg of zij al had gehoord dat haar zoontje met zijn piemel tegen de kont van haar zoontje aan had gestaan. Deze moeder (hierna: moeder 2) had dit nog niet gehoord en ging onmiddellijk naar 't Hofnarretje waar zij haar verhaal deed bij de assistent-leidinggevende van het kinderdagverblijf. Ook zij werd vervolgens gebeld door de eigenaar/directeur met de mededeling dat er niets was gebeurd. De eigenaar/directeur van 't Hofnarretje vraagt de pedagogisch adviseur van het kinderdagverblijf, een familielid van zijn ex-vrouw, de zaak uit te zoeken. Deze adviseur is voor één dag in de week bij 't Hofnarretje werkzaam en voor drie dagen als verzorgverpleegkundige jeugdgezondheidszorg in dienst van de GGD Amsterdam.

- 537 Op vrijdag 22 augustus 2008 (aan het einde van die week) heeft op initiatief van het kinderdagverblijf een gesprek tussen de beide moeders en de eigenaar/directeur plaatsgevonden, in aanwezigheid van de betrokken assistent-leidinggevende en de groepsleider. Volgens de ouders bleef de eigenaar/directeur herhalen dat er niets was gebeurd en had de groepsleider gezegd dat hij niets had gedaan. De eigenaar/directeur bleef achter de groepsleider staan en zou ook gezegd hebben dat zij niet met de andere ouders er over moesten gaan praten omdat dit zou kunnen leiden tot een aangifte tegen hen door het kinderdagverblijf wegens smaad. Wel bood hij aan de kinderen op een andere locatie van 't Hofnarretje onder te brengen. De moeders hebben van dit aanbod geen gebruik gemaakt en hebben enkele dagen later hun kinderen van het kinderdagverblijf gehaald.
- 538 Beide moeders voelden zich niet serieus genomen en zijn na afloop van dit gesprek op 22 augustus 2008 naar het vlakbij gelegen wijkteambureau van de politie gegaan. Zij hebben daar een kort gesprek gehad met de dienstdoende agente waarin zij hebben aangegeven dat ze aangifte wilden doen. De agente heeft, zoals voorgeschreven, telefonisch contact opgenomen met het Bureau Zedenpolitie en de ouders vervolgens heengezonden met de mededeling dat een medewerker van het bureau Zedenpolitie contact zou opnemen. Van dit gesprek is een mutatie in het bedrijfsprocessensysteem gemaakt. Deze mutatie hield in dat de twee jongetjes hun broek hadden uitgedaan en bil tegen piemel hadden gestaan. 'Wat er precies is gebeurd komt er niet uit. Maar het mocht van de groepsleider. Later zegt jongetje (van moeder 2) dat hij het niet leuk vond en dat hij de groepsleider ook niet meer leuk vindt. Hij wil niet meer zijn waar de groepsleider is'. De moeders hadden gehoopt direct te worden geholpen maar kregen door de afhandeling op het wijkteambureau het gevoel niet te worden geloofd en gingen teleurgesteld naar huis.
- 539 Een kopie van deze mutatie wordt op vrijdag 22 augustus 2008 naar het Bureau Zedenpolitie gefaxt. Op zaterdag 23 augustus wordt de mutatie verwerkt in het BOSZ-systeem (Betere Opsporing door Sturing op Zaken). Dit systeem wordt door het regionale politiekorps Amsterdam-Amstelland en het openbaar ministerie gebruikt om sturing te geven aan de procesgang rond opsporingsonderzoek en om te voorkomen dat rechercheurs te veel zaken in behandeling nemen. Alles wat rond een bepaalde zaak in het bedrijfsprocessensysteem wordt gemuteerd, wordt iedere nacht automatisch in BOSZ geplaatst. Op dinsdag 26 augustus wordt de melding als een onderzoeksdossier door de case-screener van het wijkteam in BOSZ overgedragen aan de dossiermanager van het Bureau Zedenpolitie.
- 540 Op maandag 25 en dinsdag 26 augustus belt de pedagogisch adviseur van het kinderdagverblijf met beide moeders. Moeder 1 had geen behoefte aan contact. Bij moeder 2 is de medewerkster vervolgens thuis op bezoek gegaan. Die vertelt haar het bil tegen piemel-verhaal en dat haar zoontje na het incident 'met zijn vingertje in zijn kont zat'. Met instemming van de moeder en van de directeur/eigenaar neemt zij vervolgens contact op met een medewerker van het Advies- en Meldpunt Kinder mishandeling (AMK) voor een consultatief gesprek. Hierin zou de pedagogisch adviseur hebben gevraagd of het AMK de bij 't Hofnarretje gedane melding zou kunnen onderzoeken of daarin een rol zou kunnen spelen en in gesprek kon gaan met moeder 2. Het AMK zou hebben aangegeven dat 't Hofnarretje de juiste stappen had ondernomen en dat het AMK geen andere tips kon geven. Het aanbod dat moeder 2 zelf contact zou kunnen opnemen met het AMK krijgt geen vervolg omdat moeder 2 haar kind niet met verder onderzoek wilde belasten. De pedagogisch adviseur maakt van het gebeuren een verslag op dat zij bespreekt met het managementteam van 't Hofnarretje, met als uitkomst dat dergelijke incidenten in het vervolg beter door externen kunnen worden onderzocht om de objectiviteit te waarborgen. Zij geeft een kopie van het verslag aan 't Hofnarretje om het op te bergen in het kinddossier. Zij wil niet dat het verslag op de computer van het kinderdagverblijf wordt achterlaten omdat die computer voor iedereen toegankelijk is en daarom bewaart zij het verslag op haar eigen USB-stick.
- 541 Het reviewteam stelt vast dat het verslag niet is aangetroffen in het kinddossier bij 't Hofnarretje en dat het onduidelijk is wanneer het verslag is opgemaakt omdat in het begin van het verslag 'geen data worden vermeld en het lijkt alsof het verslag achteraf is opgemaakt'. Uit een interview van het reviewteam met de pedagogisch adviseur blijkt dat zij de behandelende zedenrechercheur niet heeft geïnformeerd over het feit dat moeder 2 haar had verteld dat haar zoontje na het incident 'met zijn vingertje in zijn kont zat'.

- 542 Op woensdag 27 augustus wijst de dossiermanager een zedenrechercheur aan die dezelfde dag de zaak in behandeling neemt in de vorm van een verkennend onderzoek. In het kader hiervan voert de rechercheur allereerst een telefoongesprek met de onderdirecteur van 't Hofnarretje. De reden voor deze aanpak was dat de moeders hun verhaal al hadden gedaan op het wijkteam, zelf al met het kinderdagverblijf hadden gesproken en hadden aangegeven dat zij onenigheid met het kinderdagverblijf hadden. De onderdirecteur vertelt hem dat het kinderdagverblijf op de hoogte is van het voorval, dat de directeur/eigenaar zich er mee bezighoudt en de pedagogisch adviseur van 't Hofnarretje heeft ingeschakeld, dat er gesprekken met de ouders zijn gepland om hun wantrouwen en ongerustheid weg te nemen en dat hij geen reden heeft om aan de integriteit van de groepsleider te twijfelen.
- 543 Op woensdag 27 augustus 2008 muteert de zedenrechercheur in het bedrijfsprocessensysteem: 'In acht genomen het voorgaande en gelezen de inhoud van de melding waaruit vooralsnog niet meer kan worden gedestilleerd dan een matig gefundeerde, zo niet suggestieve veronderstelling van 'seksueel misbruik', schijnt het rapporteur toe dat politiebemoeienis in dezen nu niet aan de orde is, en door verrichte c.q. nog te verrichten inspanning om een en ander tot klaarheid te brengen het wantrouwen bij meldsters weg te nemen, de aangewezen weg is'. Hij heeft inmiddels met beide moeders gebeld die hij heeft geadviseerd de resultaten van de onderzoeken van de ingeschakelde zorginstellingen af te wachten en de aangiftebeslissing daarvan te laten afhangen. De desbetreffende mutatie wordt aangevuld met: 'Evenwel telefonisch contact opgenomen met de meldsters, respectievelijk moeder op 27/08 en moeder op 28/08, en hen, na hen te hebben aangehoord en geen andere feiten dan de reeds bekende te hebben vernomen, een en ander te kennen gegeven. Overigens van de dames begrepen dat zij tevens melding hadden gedaan bij de GGD'.
- 544 Op woensdag 27 augustus 2008 zoekt moeder 1 contact met het consultatiebureau van de GGD met de vraag 'wat te doen' in verband met het seksueel misbruik van haar zoontje. Omdat het zoontje vier jaar is wordt de begeleiding overgenomen door de SchoolGezondheidsZorg van de JGZ. Er is geen betrokkenheid van het VTO-team van de GGD. De moeder wordt wel gevraagd of de politie was ingelicht maar er wordt overeenkomstig de gebruikelijke werkwijze geen feitenonderzoek gestart, dat is aan de politie. Zij heeft daarna nog contact gehad met verschillende medewerkers van de GGD.
- 545 Op donderdag 28 augustus 2008 belt de zedenrechercheur met de pedagogisch adviseur van 't Hofnarretje die aangeeft dat zij een melding heeft gedaan bij het AMK en dat voor de moeders bij het AMK een consultatief gesprek was geregeld. Ook doet de zedenrechercheur bij de GGD navraag of een van de ouders contact had opgenomen met de GGD. De rechercheur gaat ervan uit dat als een onderzoek door die instellingen een vermoeden van misbruik aan het licht zou brengen, er zeker met de zedenpolitie contact zou zijn opgenomen.
- 546 Op vrijdag 29 augustus 2008 trekt de zedenrechercheur na of de groepsleider in de politiestructuur voorkomt en treft geen relevante gegevens over hem aan. Ook belt hij op die dag met de Inspectie Kinderopvang om de melding van de moeders door te geven, waarbij wordt aangegeven dat hij de situatie niet als zorgwekkend beschouwt. Volgens een van de moeders zou een mevrouw van de GGD hebben gezegd dat het om een fantasieverhaal gaat. De inspectie neemt vervolgens contact op met 't Hofnarretje. Omdat 't Hofnarretje aangeeft contact te hebben gehad met het AMK en met de zedenpolitie en de zedenpolitie heeft aangegeven de melding niet zorgwekkend te vinden, slaat de inspecteur zijn aantekeningen niet op in het dossier van 't Hofnarretje.
- 547 Op dinsdag 2 september 2008 zet de zedenrechercheur de zaak ter beoordeling door de dossiermanager in het zaakregistratiesysteem BOSZ. De zedenrechercheur vermeldt daarbij: 'Na enige navorsingen tot de conclusie gekomen dat vooralsnog geen aanleiding bestaat voor een gereed vermoeden van seksueel misbruik.' In het gesprek met het reviewteam licht de zedenrechercheur toe dat hij de verdenking ten aanzien van de groepsleider niet kon concretiseren omdat het jongetje zich alleen had uitgelaten over gedragingen van zichzelf en een ander kind. Aan het reviewteam legt hij uit dat zijns inziens het 'bil tegen piemel' voorval op zichzelf genomen nog geen signaal van misbruik is dat tot een informatief gesprek met de moeders had moeten leiden of tot een verhoor van de groepsleider. Bij de afweging om al dan niet over te gaan tot een gesprek met de vermeende dader speelt volgens hem bovendien ook een rol dat een onderzoek door de politie naar een onterechte melding van seksueel misbruik een enorme impact kan hebben op het leven van een vermeende dader en dat opsporingshandelingen wat dat betreft ook proportioneel moeten zijn.

- 548 Op dinsdag 2 september 2008 zet de dossiermanager van het Bureau Zedenpolitie de zaak op 'afgerond' omdat er diverse relevante en deskundige hulpverleners en instellingen zijn betrokken, het onderzoek van de zedenrechercheur geen aanvullende informatie heeft opgeleverd en er geen aangifte is gedaan. Als de dossiermanager twijfels zou hebben gehad, had hij de beslissing overgelaten aan de projectleider of de coördinator van de Service Unit.
- 549 Op donderdag 4 september 2008 heeft moeder 2 eveneens contact gezocht met het consultatiebureau van de GGD in verband met hulpvragen over gedragsveranderingen van haar kind. Deze moeder wordt verwezen naar de JGZ/afdeling VTO team, een samenwerkingsverband van de GGD Amsterdam en Bureau Jeugdzorg Agglomeratie Amsterdam dat zich richt op kinderen van 0-4 jaar met onduidelijke meervoudige ontwikkelingsproblematiek. Het VTO-team heeft tot taak om uit te zoeken wat er met het kind aan de hand is en om na te gaan hoe het kind het beste geholpen kan worden. Vanuit deze optiek heeft het team zelf geen behoefte aan contact met de politie maar het team heeft, zoals blijkt uit de managementrapportage, de moeder meermalen wel concrete ondersteuning aangeboden en geadviseerd bij pogingen van de moeder om aangifte te doen bij de politie.
- 550 Op donderdag 4 september 2008 is er telefonisch contact tussen de behandelende zedenrechercheur en een hulpverlener van de GGZ. De hulpverlener vertelt dat zij, vanwege haar intakegesprek bij de GGZ, met moeder 1 telefonisch contact heeft gezocht en dat daaruit bleek dat moeder 1 geen hulp wilde voor de verwerking van het misbruik maar hulp wilde 'om te bewijzen aan politie en justitie dat haar zoon was misbruikt.'
- 551 Op maandag 8 september 2008 heeft de pedagogisch adviseur van 't Hofnarretje een laatste contact met moeder 2 die vertelt het moeilijk te vinden steeds weer over de situatie te praten, er niet meer aan herinnerd wil worden en verder te gaan met haar leven. Zij bedankt de pedagogisch adviseur en wil verder geen contact meer met 't Hofnarretje.
- 552 Begin oktober 2008 vertelt een ouder aan de assistent-leidinggevende van 't Hofnarretje dat dezelfde groepsleider een bloem onder de navel van haar kind had getekend. De directeur/eigenaar spreekt de groepsleider hierop aan die het maar vreemd vindt dat daarop zo wordt gereageerd.
- 553 Op 29 oktober 2008 wordt het dossier van het kind van moeder 2 bij de GGZ afgesloten en hierover wordt een ontslagbrief gestuurd naar het Bureau Jeugdzorg Agglomeratie Amsterdam met als reden dat de moeder 2 geen hulp wilde voor haar kind.
- 554 Op 17 februari 2009 heeft moeder 2 opnieuw telefonisch contact gezocht met het Bureau Zedenpolitie om aangifte te doen van iets dat zij 'een halfjaar daarvoor had meegemaakt op KDV. Dat zou zijn gebeurd door een vaste kracht genaamd [naam hoofdverdachte], een halfjaar gelden'. Uit het politiejournaal blijkt dat er wordt afgesproken dat moeder 1, die de zaak beter zou kunnen uitleggen, met het Bureau Zedenpolitie kan bellen voor een afspraak 'zodat we meer duidelijkheid zouden krijgen over hetgeen waarvan exact aangifte gedaan gaat worden'. Daar komt verder niets van terecht omdat moeder 1 niet meer wil doorgaan omdat het goed gaat met haar kind en zij vindt dat 'de politie haar maar moest bellen' en dat zij 'er geen vertrouwen in had dat de politie iets zou doen'. De dienstdoende zedenrechercheur vindt het telefoongesprek toch een 'vreemd telefoontje' en raadpleegt het bedrijfsprocessensysteem X-pol en vult het journaal uit 2008 aan met hetgeen hiervoor is weergegeven met als afsluiting de tekst 'afwachten maar'.
- 555 Eind 2010 vertelt moeder 2 in haar getuigenverklaring afgenomen door het reviewteam, dat zij tegen de behandelende zedenrechercheur zou hebben gezegd dat haar zoontje bij het verschonen van zijn luiers drie keer met zijn vinger naar zijn anus had gewezen en 'mama au au' had gezegd en dat zij deze signalen had geconstateerd in de periode dat de betreffende groepsleider in het kinderdagverblijf was komen werken. Het reviewteam stelt vast dat de verklaringen over het wijzen naar de anus en 'mama au au' nergens in de politieadministratie wordt vermeld en evenmin is teruggevonden in de administratie van de GGD.

- 556 Het reviewteam merkt op dat moeder 2 in haar getuigenverhoor eind 2010 aan het reviewteam heeft verteld dat de zedenrechercheur zou hebben gezegd dat aangifte zonder moeder 1 niet mogelijk was en dat er 'contact met haar zou worden opgenomen als binnen 5 jaar een melding van andere ouders over deze groepsleider zou binnenkomen'. Op zondagmiddag 12 december 2010 is er, voordat andere ouders werden geïnformeerd en voordat de zaak in de publiciteit kwam, inderdaad contact met hen opgenomen door het Bureau Zedenpolitie.
- 557 Uit de politiereview blijkt niet dat het Openbaar Ministerie op enig moment bij de melding 2008-2009 betrokken is geweest.

8.3 Melding Meld Misdaad Anoniem

- 558 In oktober 2009 doet een ex-medewerker van 't Hofnarretje een melding bij het meldpunt Meld Misdaad Anoniem (0800-7000), de meldlijn waar iedereen anoniem informatie kan geven over ernstige misdaad. De aanleiding van de melding is het feit dat zij heeft vernomen dat de hoofdverdachte zelf een kinderdagverblijf wil gaan opzetten. Het knaagt nog steeds aan haar geweten dat signalen over hem, zoals de melding van de twee moeders en het tekenen van een bloem onder de navel van een jongetje, door de leiding van 't Hofnarretje niet serieus werden genomen. Zelf had zij bij de leiding tevergeefs aangekaart dat zij had gezien dat de hoofdverdachte tijdens het verschonen van een dreumes handelingen verrichtte die zij ongepast vond. Na nauw overleg met een vertrouwenspersoon in haar privékring, belt zij met Meld Misdaad Anoniem. Er volgt een gesprek van een paar minuten waarin zij uitlegt dat de hoofdverdachte, genoemd met naam en toenaam, een kinderdagverblijf wil beginnen en dat bij zijn vorige werkgever dingen zijn gebeurd die niet door de beugel kunnen. De naam van 't Hofnarretje wordt niet genoemd. Van de kant van het meldpunt wordt niet verder doorgevraagd.

8.4 Conclusie met betrekking tot de afhandeling van de melding 2006 door het Bureau Zedenpolitie

- 559 De melding van het mogelijke misbruik in 2006 hebben de betrokken rechercheurs van het Bureau Zedenpolitie kennelijk aangemerkt als een mogelijke heterdaadsituatie. Er zijn direct onderzoekshandelingen verricht om eventuele sporen van het strafbare feit veilig te stellen. Er is een GGD-arts ingeschakeld voor onderzoek van het slachtoffer. De uitkomsten van dit onderzoek hebben echter geen aanleiding gegeven te veronderstellen dat er sprake zou zijn geweest van een strafbaar feit.
- 560 Het gesprek met de moeder kan worden gekwalificeerd als een informatief gesprek. Dit gesprek is gevoerd met inachtneming van de Aanwijzing opsporing en vervolging inzake seksueel misbruik van 30 november 2004. Van dit gesprek is adequaat verslag gedaan in de politieadministratie. Verder blijkt dat de medewerkers van het bureau Zedenpolitie de zaak hebben geëvalueerd en tot de slotsom zijn gekomen om geen verder onderzoek in te stellen vanwege het ontbreken van opsporingsindicaties.
- 561 De commissie komt tot de conclusie dat de melding 2006 door het Bureau Zedenpolitie adequaat is onderzocht en dat het Bureau Zedenpolitie in alle redelijkheid heeft kunnen komen tot de beslissing de zaak administratief af te doen vanwege het ontbreken van een opsporingsindicatie.

8.5 Conclusie met betrekking tot de doorverwijzing van de melding 2008 door het wijkteam

562 De commissie stelt vast dat de werkwijze waarop de melding door het wijkteam is afgehandeld, overeenstemt met de Aanwijzing opsporing en vervolging inzake seksueel misbruik van 30 november 2004 waarin het College van procureurs-generaal heeft vastgelegd dat voor de bejegening van slachtoffers van zedenmisdriven deskundigheid is vereist en dat de behandeling van zedenzaken moet worden overgelaten aan daartoe aangewezen zedenrechercheurs: 'Opsporingsambtenaren die niet speciaal belast zijn met de behandeling van zedenzaken laten zich niet verder in met de zaak dan strikt noodzakelijk is'. Deze handelswijze is eveneens neergelegd in het Dienstvoorschrift Richtlijnen voor de bejegening van slachtoffers van zedenmisdriven van de politie Amsterdam-Amstelland d.d. 7 februari 1983, laatstelijk gewijzigd januari 2007. Daarin wordt voorgeschreven dat het slachtoffer zo spoedig mogelijk in contact moet worden gebracht met een rechercheur van het Bureau Zedenpolitie. Door de melding van de moeders door te geleiden naar het Bureau Zedenpolitie en de melding adequaat vast te leggen in de politieadministratie, heeft de agente van het wijkteam de melding afgehandeld op een wijze die van haar mocht worden verwacht.

8.6 Conclusie met betrekking tot het onderzoek naar de melding 2008 door het Bureau Zedenpolitie

- 563 De melding 2008 is behandeld door zedenrechercheurs die voor hun werk aan het Bureau Zedenpolitie waren gecertificeerd, en die beschikten over opleiding en ervaring in de opsporing en hulpverlening in zedenzaken. De feiten en omstandigheden van de melding 2008, zoals doorgegeven door het wijkteam, waren niet zodanig dat er sprake was van een acute situatie, noch in de vorm van ontdekking op heterdaad die tot onmiddellijk ingrijpen noodzaakte, noch in de zin van een slachtoffer dat onmiddellijk medisch moest worden onderzocht. In dit soort gevallen heeft de behandelende zedenrechercheur een operationele beleidsruimte om op basis van zijn eerste inschatting van de ingebrachte feiten en omstandigheden te bepalen welke onderzoeksactiviteiten noodzakelijk zijn. In dit grijze gebied gaat het niet om zwart-wit keuzes maar moet de zedenrechercheur afgaan op zijn praktijkervaring en zijn gezond verstand gebruiken. Deze praktijkervaring wordt doorlopend gevoed, aangezien het Bureau Zedenpolitie jaarlijks meer dan 1200 meldingen behandelt.
- 564 De eerste inschatting in deze zaak leidde tot de beslissing om een verkennend onderzoek in te stellen naar de vraag óf er sprake zou kunnen zijn van seksueel misbruik. Met betrekking tot de inrichting van zo'n verkennend onderzoek zijn in de Aanwijzing opsporing en vervolging inzake seksueel misbruik van 30 november 2004 en in het Dienstvoorschrift Richtlijnen voor de bejegening van slachtoffers van zedenmisdriven van de politie Amsterdam-Amstelland d.d. 7 februari 1983, laatstelijk gewijzigd januari 2007, geen voorschriften gegeven. Algemeen aanvaard uitgangspunt is wel dat kinderen van 0 tot 4 jaar geen verklaringen kunnen afleggen die als bewijs bruikbaar zijn in strafzaken. Deze jonge kinderen worden daarom niet verhoord in de speciale verhoorstudio's. De aanwijzingen bevatten evenmin specifieke voorschriften met betrekking tot het horen van ouders die bij de politie aangifte willen doen van seksueel misbruik van hun kind onder de 4 jaar. Dit betekent dat de inrichting van zo'n verkennend onderzoek moet worden overgelaten aan het inzicht van de betrokken zedenrechercheurs.
- 565 De commissie constateert dat het verkennend onderzoek naar de feiten en omstandigheden van de melding 2008 en de afwegingen en besluitvorming daarover goed gedetailleerd in de politieadministratie zijn vastgelegd. Uit deze vastlegging en de aanvullende informatie uit de politiereview blijkt naar het inzicht van de commissie duidelijk hoe, en op basis van welke feiten en omstandigheden, de betrokken rechercheur tot het verdedigbare oordeel is gekomen dat het vermoeden van seksueel misbruik onvoldoende sterk was om een aangifte tegen de hoofdverdachte op te nemen.
- 566 De commissie constateert dat de politie bij het komen tot dat oordeel wel op achterstand is gezet doordat de pedagogisch adviseur van 't Hofnarretje de behandelende zedenrechercheur niet heeft geïnformeerd over het feit dat moeder 2 haar tijdens het huisbezoek in 2008 had verteld dat haar zoontje na het incident 'met zijn vingertje in zijn kont zat'. Daardoor is naar het oordeel van de commissie niet alle relevante informatie over de melding 2008 in het politiedossier terechtgekomen.

8.7 Conclusie met betrekking tot de melding aan Meld Misdad Anoniem

- 567 De ex-medewerker van 't Hofnarretje heeft zich via bemiddeling van haar opleidingsinstelling gemeld bij de commissie. Op verzoek van de commissie heeft het regiokorps Amsterdam-Amstelland uitgezocht of de melding van de ex-medewerker van 't Hofnarretje van Meld Misdad Anoniem door het korps is ontvangen. Op basis van de vergelijking van de meldnummers van de meldingen die door het Meldpunt naar het korps zijn verzonden met de meldnummers van de meldingen die door het korps zijn ontvangen, kan worden uitgesloten dat de desbetreffende melding door het korps is ontvangen. Op verzoek van de commissie heeft het meldpunt Meld Misdad Anoniem uitgezocht of de melding in de administratie van het meldpunt kon worden teruggevonden. In de periode oktober tot en met december 2009 werd binnen de criminaliteitsklasse 'zedendelicten' geen melding aangetroffen die relatie zou kunnen hebben met hetgeen door de ex-medewerker is gemeld. De commissie acht het aannemelijk, mede vanwege het in de melding ontbreken van de naam van 't Hofnarretje, dat de telefonische melding door het meldpunt Meld Misdad Anoniem niet is doorgeleid naar het regiokorps Amsterdam-Amstelland.

8.8 Conclusie met betrekking tot de samenwerking van de betrokken instanties

- 568 Naar het inzicht van de commissie blijkt uit de reconstructie van de melding 2008 en de gesprekken die de commissie met de direct betrokken personen en instanties heeft gevoerd, dat opsporing en hulpverlening afzonderlijke activiteiten betreffen die qua doelstelling uit elkaar lopen maar anderzijds qua doelmatigheid op elkaar zijn aangewezen. Zo is in het Dienstvoorschrift Richtlijnen voor de bejegening van slachtoffers van zedenmisdriven van de politie Amsterdam-Amstelland d.d. 7 februari 1983, laatstelijk gewijzigd januari 2007, als uitgangspunt vastgelegd: 'het belang van het slachtoffer van een zedenmisdrif gaat in beginsel steeds boven het belang van de opsporing van de dader van dat misdrijf.' Anderzijds zijn zedenrechercheurs in zaken waarin de vermoedens van misbruik van jonge kinderen vaag of weinig specifiek zijn, mede afhankelijk van de door de deskundige hulpverleners vastgestelde (gedrags)signalen en andere indicaties van misbruik om vermoedens van seksueel misbruik te kunnen invullen tot een verdenkingniveau waarop opsporing geïndiceerd is. Zedenrechercheurs verwachten wat dat betreft dat de hulpverleners zelfstandig onderzoek doen en hen over de resultaten daarvan informeren. Maar in de Amsterdamse praktijk leidt het contact van een ouder met het AMK niet automatisch tot een onderzoek door het AMK naar het aangegeven misbruik, noch tot het uitwisselen van informatie met de in de zorgketen betrokken andere professionals. En de hulpverleners weten op hun beurt dat bij het doen van aangifte bij de politie, naast de haalbaarheid, ook de eventuele repercussies van een strafzaak voor (de familie) van het slachtoffer wordt meegewogen en dat ouders op een gegeven moment het opsporingsbelang ondergeschikt maken aan het welzijn van hun eigen kind.
- 569 Het beeld dat uit de afhandeling van de melding 2008 naar voren komt, is dat het adequaat omgaan met signalen van mogelijk of vermoedelijk seksueel misbruik voor alle betrokkenen, of dat nu ouders zijn, zedenrechercheurs, medewerkers van kinderdagverblijven of hulpverleners, nooit simpel is, steeds meer alertheid vereist dan ogenschijnlijk aan de orde lijkt en een grote wissel trekt op het wederzijds vertrouwen in de juiste inschatting van de signalen. Ook heeft de commissie de stellige indruk gekregen dat de communicatie tussen de betrokken instanties in de afhandeling van de melding 2008 niet waterdicht is geweest.
- 570 Meer in het algemeen merkt de commissie op dat gebrek aan goede communicatie en werkafspraken ertoe kan leiden dat afzonderlijke signalen van misbruik bij de verschillende betrokken instanties bekend kunnen zijn, maar dat deze signalen alleen op waarde kunnen worden geschat wanneer de betekenis daarvan in onderling verband worden beoordeeld. Dat betekent naar het oordeel van de commissie dat er meer aandacht moet komen voor herkenning van risicosignalen en dat de samenwerking van de betrokken instanties bij de aanpak van seksueel kindermisbruik moet worden verbeterd.

8.9 Conclusie met betrekking tot de rol van het management van 't Hofnarretje met betrekking tot de melding 2008

- 571 In deze paragraaf wordt de rol van het management van 't Hofnarretje specifiek beschreven in het licht van de melding 2008 met betrekking tot vermoedelijk misbruik. In hoofdstuk 5 is in meer algemene zin de voorbeeldrol van het management van de gelieerde kinderdagverblijven (waaronder 't Hofnarretje) behandeld.
- 572 De commissie vindt het in elk geval cruciaal dat het management van kinderdagverblijven bij dergelijke gebeurtenissen en vermoedens er alles aan doet om de feiten boven water te krijgen en geen open eindes te laten bestaan. Dat moet leiden tot het wegnemen van de verdenking richting werknemers of juist tot het nemen van maatregelen voor een maximale bescherming van kinderen in kinderdagverblijven. De commissie heeft in gesprekken voorbeelden van soortgelijke vermoedens in andere situaties gehoord die volgens vaste protocollen en in alle transparantie adequaat zijn afgewikkeld. De commissie heeft uit de beschikbare documenten en gevoerde gesprekken de indruk gekregen dat het management van 't Hofnarretje eventuele meldingen met betrekking tot vermoedelijk misbruik minder voortvarend behandelde en de betrokken ouders te verstaan gaf dat er niets aan de hand was. De eigenaar/directeur vervulde daarbij een centrale rol en zou mensen in zijn omgeving hebben die onvoldoende tegenspraak boden. Of dat kwam door familierelaties binnen het managementteam kan de commissie niet beoordelen. Het beeld dat uit de gesprekken naar voren komt is dat van een kinderdagverblijf dat sterk gecentraliseerd werd aangestuurd door de eigenaar/directeur. Naar binnen toe met een managementstijl die op punten intimiderend werd genoemd en een willekeur in besluitvorming, terwijl er richting ouders alles aan gedaan werd om het kinderdagverblijf in een zo goed mogelijk daglicht te plaatsen. Dit werkte ook door in de wijze waarop de eigenaar/directeur met de klachten en meldingen is omgegaan. Ondanks het feit dat door de pedagogisch medewerker contact is opgenomen met het AMK, is haar verslag over de melding 2008 door de eigenaar/directeur niet opgenomen in het kinddossier en is er richting van de moeders die in 2008 de melding over hun zoontjes deden, door hem bedreigd dat hij aangifte wegens smaad tegen hen zou doen als zij met de melding naar buiten zouden komen. Ook zijn na het vertrek van de hoofdverdachte positieve referenties verstrekt door 't Hofnarretje aan kinderdagverblijf De Toverlantaarn, waarbij de incidenten die over hem binnen 't Hofnarretje bekend waren, niet zijn vermeld.
- 573 De conclusie van de commissie is dat de eigenaar, als directeur én als werkgever, de klachten en meldingen over vermoedelijk seksueel misbruik serieuzer had moeten nemen en de verantwoordelijkheid had moeten nemen om deze incidenten adequaat te onderzoeken en de resultaten daarvan door te geleiden naar politie en GGD op een wijze die van een houder verwacht had mogen worden.

9 Onderzoeksbevindingen landelijke kwaliteitseisen



- 574 Het laatste hoofdstuk waarin de bevindingen van de commissie aan de orde komen, is dit hoofdstuk over de landelijke kaders. In gedachten houdend dat de commissie geen wetsevaluatie uitvoert, beperkt de commissie zich tot drie onderwerpen:
- De beroepskracht-kindratio.
 - Registratie van personen die een risico vormen voor de veiligheid van kinderen.
 - De positie van kinderdagverblijven in relatie tot de kwaliteit

9.1 Beroepskracht-kindratio onvoldoende borg voor veiligheid kinderen

- 575 Onderdeel 18 van het referentiekader dat de commissie hanteert, luidt: op een kinderdagverblijf zijn te allen tijde twee volwassenen aanwezig die de kinderen kunnen zien of horen. De commissie vindt de huidige regeling uit oogpunt van veiligheid van de kinderen onvoldoende. De aanwezigheid van twee volwassenen is een van de meest effectieve drempels tegen seksueel misbruik van kinderen die er kan worden bedacht. Aanscherping van de regel acht de commissie daarom noodzakelijk.
- 576 Op dit moment is het volgens de regelgeving mogelijk om een aantal uren per dag af te wijken van de regel dat er twee beroepskrachten op een groep werken. In hoofdstuk 4 is dit toegelicht. Afwijking is – samengevat – mogelijk aan het begin en aan het eind van de dag en in de middagpauze. Als de groep klein is, bijvoorbeeld op vrijdagen en in vakanties, mag gedurende de gehele dag met één beroepskracht worden volstaan. Er is een achterwachtregeling, maar die voorziet alleen in de aanwezigheid van een tweede volwassene in het pand, of zelfs alleen in de oproepbaarheid van een volwassene.
- 577 In de conclusies en aanbevelingen gaat de commissie in op de in haar ogen noodzakelijke aanpassing van de regels.

9.2 Register met mogelijke plegers van misbruik ontbreekt

- 578 Onderdeel 19 van het referentiekader dat de commissie hanteert, luidt: er is op basis van nader onderzoek naar de mogelijkheden daarvoor een register ingesteld waarin personen vermeld worden die een risico vormen voor de veiligheid van kinderen.
- 579 Er bestaat in Nederland op dit moment geen register waarin gegevens worden opgenomen van personen die een risico zouden kunnen vormen voor de veiligheid van kinderen. Het gaat dan om een register waarin niet alleen veroordelingen vermeld staan, maar ook andere gebeurtenissen. Te denken valt aan meldingen bij de politie of het AMK, situaties van ontslag wegens grensoverschrijdend seksueel gedrag of ingediende klachten. Een dergelijk register zou geraadpleegd kunnen worden bij de werving van medewerkers in kinderdagverblijven.

- 580 De commissie heeft met een aantal gesprekspartners over de wenselijkheid van een dergelijk register van gedachten gewisseld. Daarbij is vooral ter sprake gekomen dat een dergelijk register ook de zogenoemde 'false positives' zou bevatten: personen die ten onrechte als risico worden aangemerkt, bijvoorbeeld als de melding bij politie of AMK niet op waarheid blijkt te berusten. Het is immers bekend dat een deel van de meldingen over kindermisbruik niet wordt gedaan vanuit vermoedens van kindermisbruik, maar vanuit de behoefte om de beschuldigde te treffen. Het zou voor deze personen een zeer zware straf zijn als zij door opname in het register niet meer in staat zijn om een baan te vinden in de sector waar zij graag willen werken.
- 581 Ook de grote juridische vraagstukken die zijn verbonden aan een risicoregister zijn in de gesprekken aan de orde gesteld; niet alleen de privacywetgeving, maar ook de vraag naar de afbakening van wat wel en wat niet een reden zal zijn voor opname in het register. Verder is benadrukt dat een register geen sluitende garantie biedt. Er zullen zeker situaties zijn waarin de risico's altijd onopgemerkt zijn gebleven, zodat de persoon in kwestie niet in het register voor zal komen. Specifiek werd nog gewezen op de situatie dat een werkgever die een medewerker ontslaat wegens grensoverschrijdend seksueel gedrag uit angst voor imagoschade met de medewerker afsprekt dat de reden voor ontslag niet naar buiten wordt gebracht.
- 582 Desondanks waren de meeste gesprekspartners voorstander van een risicoregister. Zij zien hierin hoe dan ook een mogelijkheid om de kans op seksueel misbruik te verkleinen en stellen dat dit belang zwaarder weegt dan de nadelen van een register. Er werd op gewezen dat in Engeland al geruime tijd een risicoregister in gebruik is voor de kinderopvang.
- 583 De commissie ondersteunt deze mening en is daarom voorstander van een onderzoek naar de mogelijkheden van een risicoregister.

9.3 Positionering kinderdagverblijven geen stimulans voor kwaliteit

- 584 Onderdeel 20 van het referentiekader dat de commissie hanteert, luidt: kinderdagverblijven worden gepositioneerd als voorzieningen die het kind centraal stellen en gericht zijn op de ontwikkeling van het kind.
- 585 De Wet kinderopvang is vooral in het leven geroepen om ouders in staat te stellen deel te nemen aan het arbeidsproces en om via marktwerking de uitbreiding van capaciteit tot stand te brengen. De wet en daarop gebaseerde beleidsregels bevatten weliswaar kwaliteitseisen en de sector (vragers en aanbieders) hebben deze in een convenant geconcretiseerd, maar in de praktijk staan de opvoeding en ontplooiing van kinderen daarin niet maximaal centraal. De commissie ziet daarvoor aanwijzingen in bijvoorbeeld de eerder genoemde beroepskracht-kindratio maar ook in het feit dat bijvoorbeeld geen opleidingseisen worden gesteld aan houders van kinderdagverblijven of aan het management, of in het feit dat voor pedagogisch medewerkers alleen de eis van een mbo-opleiding op niveau 3 geldt. Bij het toezicht op de kinderdagverblijven kan de inhoud van het pedagogisch beleidsplan niet worden meegewogen.
- 586 Het feit dat de kinderopvang ressorteert onder het ministerie van SZW, kan eveneens als indicatie worden gezien voor een positionering van de kinderopvang als dienst aan werkende ouders.
- 587 De commissie is van mening dat meer tot uitdrukking zou moeten komen, dat het om de ontwikkeling van het kind gaat. Die notie zou een duidelijke verbreding kunnen inhouden.

Deel III

Internetoppassentrales

10 Internetoppascentrales

588 In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan de internetoppascentrales. In de opdrachtomschrijving voor de commissie Gunning is verzocht de internetoppascentrales mee te nemen in het onderzoek, omdat dit een voorziening is waar het misbruik door de hoofdverdachte mee in verband kan worden gebracht.

10.1 Dienstverlening beperkt tot prikboardfunctie

589 Nader onderzoek naar deze internetoppascentrales maakt duidelijk dat er in de meeste gevallen geen sprake is van een 'centrale' of andere vorm van organisatie van waaruit oppas worden aangeboden. Veelal gaat het om websites die als een virtueel prikboard fungeren; een platform voor het bij elkaar brengen van vraag en aanbod. De daadwerkelijke dienst – het oppassen – wordt door ouders en oppassers onderling geregeld. De website is daarin niet betrokken.

590 De commissie ziet risico's rondom de 'internetoppascentrales'. Gezien het karakter van het internet staat het ondernemers vrij om websites te exploiteren die vraag en aanbod (of het nu gaat om oppasdiensten of iets anders) bij elkaar te brengen. Het betreft een legale dienst; er zijn geen regels voor toe- en uittreding en gelet op het grote aantal websites is er voldoende markt.

591 In de tweede plaats fungeren de websites slechts als platform voor vraag en aanbod. Doordat ze geen partij zijn in de daadwerkelijke (oppas)dienst, valt dit aspect niet onder verantwoordelijkheid van de website of de Wet elektronische handel, die van toepassing is op dienstverlening. Een website is dan ook niet aansprakelijk voor eventuele 'schade'.

592 Doordat het websites betreffen die alleen vraag en aanbod bij elkaar brengen, is er in de meeste gevallen ook geen sprake van adequate screening van degene die zich als oppas aanbieden. Omdat de websites zelf meestal niet actief bemiddelen en niet zijn betrokken bij de daadwerkelijke dienst – maar slechts het platform bieden – wordt hiervoor ook geen verantwoordelijkheid gevoeld. Ook al wijzen websites ouders er op dat er niet door de website wordt gescreend, kan er toch een misplaatst vertrouwen in de oppasser ontstaan, omdat deze zich via een website aanbiedt. Dit misplaatste vertrouwen kan, gecombineerd met de lage inschrijfdrempel voor oppassers, een extra risico met zich meebrengen.

593 In hoeverre bovenstaande risico's kunnen worden opgelost door regulering, door overheid of anders, viel buiten de reikwijdte van dit onderzoek. Binnen het kader van de gegeven opdracht moet daarom volstaan worden met het benoemen van de risico's en het advies tot nader onderzoek.

594 Het invoeren van de term 'oppascentrale' in een zoekmachine levert duizenden hits op. Een analyse van deze zoekresultaten laat zien dat er enkele tientallen websites zijn die oppasdiensten aanbieden. Een precies aantal is niet te geven (er is geen register of brancheorganisatie waar deze informatie beschikbaar is). De commissie heeft circa vijftien websites bezocht om zich een beeld te kunnen vormen. Met twee exploitanten is een gesprek gevoerd.

595 Van de vijftien websites waren de dertien die enkel als virtueel prikboard dienst doen. Ouders kunnen zich tegen betaling, meestal via een abonnementsvorm, inschrijven op de website en zelf zoeken naar geschikte oppassers. Oppassers kunnen zich doorgaans gratis inschrijven op de website. Per website staan enkele duizenden oppassers ingeschreven (zowel actief zoekend als passief). Doorgaans kunnen oppassers bij de registratie op de website volstaan met het invullen van de profielgegevens, waarbij het opgeven van referenties optioneel is. Vaak worden ouders wel gewezen op het ontbreken van screening door de website. Daarnaast worden ouders geadviseerd een gesprek met de beoogde oppasser aan te gaan alvorens van de diensten van een oppasser gebruik te maken. In hoeverre ouders dit daadwerkelijk doen, is niet te achterhalen.

- 596 De websites voorzien in de behoefte van ouders aan het vinden van een ad-hoc oppas, die voorheen werd ingevuld door een oppas te regelen via het sociaal netwerk (zoals familie of burens) en via briefjes in de supermarkt. Als ouders een geschikte oppasser gevonden hebben, dienen ze zelf contact te leggen en een oppasovereenkomst met de oppasser aan te gaan. De meeste websites zijn zoals gezegd niet betrokken bij de werving of screening van de oppassers en bemiddelen niet voor de ouders bij het vinden van een geschikte oppasser. Ook is de website geen partij bij het afsluiten van de overeenkomst tussen oppasser en ouders. Dat regelen beide partijen onderling. De oppassers zijn dan ook niet in dienst van de exploitanten.
- 597 Van de vijftien bezochte websites zijn er slechts twee waarbij wel sprake is van actieve bemiddeling. Deze organisaties, in één geval gelieerd aan een kinderopvangorganisatie en in één geval een 'klassieke' oppascentrale die zich ook op internet profileert, bieden hun klanten wel werving en selectie aan. De kandidaten worden door deze organisaties gescreend: er vindt een gesprek plaats, referenties worden nagebeeld en bij één van de twee moet een VOG worden overlegd.

10.2 Weinig kaders aanwezig

- 598 In de gevallen waar online dienstverlening tegen betaling plaatsvindt, is de Wet elektronische handel van toepassing. Hierin zijn een aantal regels opgenomen voor het rechtsgeldig sluiten van een overeenkomst langs elektronische weg. Dat betekent dat gegevens over de aanbieder van de website en de te sluiten overeenkomst bekend moeten zijn. Het gaat hier bijvoorbeeld om contactgegevens, KvK-registratie, de geldende voorwaarden, de prijs, en de klachtenprocedure. In het geval van de 'internetoppascentrales' heeft deze wet alleen betrekking op de registratie van ouders (tegen betaling) en oppassers (meestal gratis) op de website. Beheerders van websites hebben via de algemene gebruiksvoorwaarden overigens het recht om gegevens van oppassers die niet betrouwbaar overkomen niet te plaatsen op de website.
- 599 Doordat de website zelf geen partij is bij de dienstverleningsovereenkomst tussen oppasser en ouder valt dit aspect buiten het bereik van wetgeving, regulering of richtlijnen. Daarbij is er sprake van een legale dienst (het bieden van een platform voor vraag en aanbod), vergelijkbaar met een bekende website als Martkplaats.nl. In principe staat het iedereen vrij om een website te beginnen, mits het een legale activiteit betreft. Er is dus ook voor "internetoppascentrales" sprake van een vrije markt, met vrije toe- en uitbreiding.
- 600 De Richtlijn inzake elektronische handel¹ verbiedt aanvullende en/of specifieke regelingen voor online-diensten, die niet gelden voor offline-diensten. Gelet op het karakter van de onderzochte 'internetoppascentrales', virtuele prikborden, betekent dit dat er geen andere regels mogen gelden dan voor de fysieke prikborden en briefjes in de supermarkt. Het is niet te verwachten dat in deze situatie binnenkort verandering komt.

10.3 Inzet oppas via internetoppascentrale zonder extra maatregelen riskant

- 601 Omdat er geen regels zijn die ouders beschermen tegen malafide aanbieders van oppasdiensten via internet, is uiterste voorzichtigheid geboden. Als de exploitant van een website de oppassers niet screent, is er geen enkele garantie. Het risico van kindermisbruik is in oppassituaties in potentie veel groter dan in kinderdagverblijven. Een oppas kan immers ongestoord zijn gang gaan, zonder dat iemand argwaan krijgt. De commissie is zich ervan bewust dat ook een vertrouwde oppas geen garantie biedt voor de veiligheid van het kind. Maar als het gaat om een betaalde oppas, is het cruciaal als ouders zich realiseren dat het inhuren van een oppas via een internetoppascentrale - zonder dat er referenties zijn opgegeven en gecheckt en zonder dat er een VOG is overgelegd - extra risico's inhoudt.

¹ Europese Unie. Richtlijn 2000/31/EG van het Europees Parlement en de Raad van 8 juni 2000 betreffende bepaalde juridische aspecten van de diensten van de informatiemaatschappij, met name de elektronische handel, in de interne markt (Richtlijn inzake elektronische handel).

Deel IV

Conclusies en aanbevelingen

In deel II en deel III heeft de commissie haar onderzoeksbevindingen weergegeven inclusief de daaruit voortvloeiende conclusies. De conclusies worden in dit deel IV op een rij gezet en gecompleteerd met aanbevelingen.

11 Hoofdconclusies

602 In deel II en deel III heeft de commissie haar onderzoeksbevindingen gepresenteerd. Daarbij heeft de commissie geconstateerd, dat er veel kan en moet gebeuren om seksueel misbruik van kinderen te voorkomen en de kwaliteit van de kinderdagverblijven te verhogen. In dit hoofdstuk bespreekt de commissie een aantal conclusies in onderlinge samenhang. In hoofdstuk 12 zijn de aanbevelingen opgenomen. De hoofdstukken 11 en 12 zijn zelfstandig te lezen; daarom zijn in het begin van dit hoofdstuk de onderzoeksopdracht en belangrijkste bevindingen nogmaals – maar nu verkort – weergegeven.

603 De conclusies en aanbevelingen geven een antwoord op de onderzoeksvragen die aan de commissie zijn gesteld. De letterlijke opdracht aan de commissie luidt:

‘De opdracht aan de onderzoekscommissie is om alle feiten en omstandigheden te onderzoeken met betrekking tot de vraag hoe het (mogelijke) misbruik van kinderen in de betreffende kinderdagverblijven en via de betreffende internetopposcentrale(s) heeft kunnen plaatsvinden. Het onderzoek zal zich tevens richten op de kinderopvang in het algemeen. Met ‘de betreffende kinderdagverblijven’ wordt bedoeld op in ieder geval ‘t Hofnarretje, De Toverlantaarn en Jenno’s Knuffelparadijs. Het onderzoek dient een antwoord te geven op de vraag: hoe kan het dat de verdachte(n) mogelijk in de gelegenheid zou(den) zijn geweest om het (mogelijke) misbruik te plegen. Het doel van het onderzoek is om vanuit de (op dit moment bekende) gebeurtenissen lessen te trekken om te borgen dat kinderen in een fysiek en emotioneel veilige omgeving kunnen verkeren.’

604 Voor de beantwoording van deze vragen heeft de commissie onderzocht wat de concrete situatie was op en rond de betrokken kinderdagverblijven, of er eventuele signalen van vermoedelijk misbruik zijn opgevangen, hoe die door de politie en de hulpverlenende instanties zijn onderzocht, hoe het toezicht en de handhaving door de gemeente in deze specifieke situatie is geweest en binnen welke wetten en voorschriften dit zich allemaal afspeelde.

11.1 Hoe heeft het vermoedelijke misbruik kunnen plaatsvinden?

605 Directe collega’s die met de hoofdverdachte hebben samengewerkt, zijn unaniem van oordeel dat de hoofdverdachte uitstekend met kinderen kon omgaan. Ook veel ouders liepen met hem weg. Niemand van zijn collega’s heeft het vermoedelijk misbruik van de hoofdverdachte daadwerkelijk opgemerkt, ook al werd hij wel als oncollegiaal bestempeld. Wel ziet de commissie het als een gemiste kans dat de melding over seksueel grensoverschrijdend gedrag bij de politie van de twee moeders in 2008, de diverse interne meldingen bij de directie van ‘t Hofnarretje en de melding van een ex-collega in 2009 bij Meld Misdaad Anoniem er niet toe hebben geleid dat er in een eerder stadium dan nu het geval is geweest, voldoende verdenking jegens de hoofdverdachte ontstond om een strafrechtelijk onderzoek te starten. Naar het oordeel van de commissie heeft de directeur-eigenaar van ‘t Hofnarretje daarbij niet de verantwoordelijkheid genomen om deze incidenten adequaat en in samenhang te onderzoeken en de resultaten daarvan door te geleiden naar politie en GGD op een wijze die van een houder van een kinderdagverblijf had mogen worden verwacht. De politie en de GGD valt op dit punt geen concreet verwijt te maken, ook al is de communicatie tussen de betrokken instanties in de afhandeling van de melding 2008 niet waterdicht geweest, waarbij de wederkerende geruststellende mededelingen van de directie van ‘t Hofnarretje een rol hebben gespeeld. Maar in de reconstructie, met de inzichten van nu, blijken er op verschillende momenten en vanuit verschillende invalshoeken gevoelens van ongerustheid te zijn geweest, zonder deze concreet te kunnen duiden. Ongerstheid van ouders, van verschillende jeugdinstanties en van een enkele medewerker. Ook omdat de signalen niet konden worden omgezet in feiten én omdat signalen en gevoelens verwaterden en niet gebundeld samenkwamen, is het misbruik helaas niet eerder aan het licht gekomen.

606 De eerste vraag aan de commissie leidt ook tot een meer algemeen antwoord op de vraag hoe het kan dat de hoofdverdachte in de gelegenheid is geweest het vermoedelijke misbruik te plegen. De commissie ziet een combinatie van factoren. Een niet optimale screening van personeel, vaak afwijken van de beroepskracht-kindratio, veel mogelijkheden om alleen met kinderen te zijn, een cultuur waarin het elkaar aanspreken ontbrak, in bouwkundig opzicht niet-transparante locaties, zwaar leunen op stagiaires, kostenbesparingen en een beperkte zeggenschap van de oudercommissies. Wat bij dat alles een rol speelt is dat management, medewerkers en ouders het risico van seksueel misbruik niet op het netvlies hadden. Bovendien kwam het voor – hoewel onwenselijk geacht

in de branche – dat er binnen de betrokken kinderdagverblijven oppasdiensten aan huis werden geboden bij kinderen die overdag in de groepen zaten. Het toezichtskader bood te weinig mogelijkheden en de handhaving bij gebleken afwijkingen was door gebrek aan aandacht niet goed genoeg. Wat zijn de lessen die uit de Zedenzaak kunnen worden getrokken?

607 De commissie trekt zes hoofdconclusies.

- Een situatie waarin een groep kinderen op kinderdagverblijven lang alleen kan zijn met één volwassene, is uit oogpunt van veiligheid niet acceptabel.
- Signalen van seksueel misbruik moeten eerder worden opgemerkt en instanties moeten beter samenwerken om signalen te bundelen en in actie te vertalen.
- Het opleidingsniveau van de medewerkers en de formatieopbouw van een kinderdagverblijf moeten borgen dat medewerkers in staat zijn het kind veiligheid te bieden.
- De wervings- en selectieprocedure moet strikter worden uitgevoerd.
- Het bestuurlijk toezicht maar met name de handhaving door de gemeente moet met meer kracht ter hand worden genomen.
- In het belang van de veiligheid van kinderen moeten strengere kwaliteitseisen aan de kinderdagverblijven worden gesteld en moet een herpositionering van de kinderopvang (van opvang naar ontplooiing van het kind) worden overwogen, omdat de marktwerking onvolledig is.

De commissie formuleert een groot aantal conclusies en aanbevelingen. De meeste zijn echter niet nieuw. Rode draad is dat houders, de medewerkers, het toezicht en de handhaving weliswaar met betrokkenheid hun werk hebben gedaan, maar niet altijd volledig hebben gedaan wat op dit moment al van hen werd verwacht. Als ze dat gaan doen, zijn er al veel drempels opgeworpen.

608 Elk van de hoofdconclusies wordt in de navolgende paragrafen toegelicht en vertaald in een oplossingsrichting.

11.2 Het vierogenprincipe is een essentiële drempel tegen seksueel misbruik van kinderen

609 Een van de belangrijkste drempels die kunnen worden opgeworpen tegen seksueel misbruik van kinderen en het vermijden van situaties waarin er slechts één volwassene aanwezig is die de kinderen kan zien of horen. De risico's ten aanzien van seksueel misbruik van kinderen zijn dan immers vele malen groter. De huidige regels bieden te veel mogelijkheden om te volstaan met één volwassene. Die regels worden bovendien in de praktijk te vaak op oneigenlijke wijze opgerekt of in elk geval beschouwd als norm in plaats van als minimumeis. Daarom moet de regelgeving op dit punt worden aangescherpt.

In een kinderdagverblijf moeten er altijd twee volwassenen zijn die de groep kinderen kunnen zien of eventueel horen. Kortweg: het vierogenprincipe.

610 De commissie realiseert zich uiteraard dat dit vierogenprincipe consequenties heeft voor delen van de sector. Een kostenstijging zal mogelijk het gevolg zijn, en in combinatie met de al aangekondigde bezuiniging kan dit van invloed zijn op de vraag naar kinderdagopvang en in het verlengde daarvan de arbeidsparticipatie. Er zullen meer beroepskrachten nodig zijn, in een periode waarin het aandeel jongeren in de samenleving afneemt. Een deel van de houders van kinderdagverblijven zal het financieel onvoldoende aantrekkelijk vinden om zijn bedrijf voort te zetten.

- 611 De commissie heeft dit alles overwogen en desondanks de conclusie gehandhaafd dat de aanwezigheid van één volwassene op de groep, ook voor kortere periodes, een groot risico vormt voor de veiligheid van de kinderen. Dit geldt niet alleen voor de risico's ten aanzien van seksueel misbruik, maar ook voor het bredere risico van kindermishandeling. Verderop in dit hoofdstuk zal aan de orde komen dat uitbreiding van de bezetting bovendien een belangrijke katalysator kan zijn voor de kwaliteitsverbetering die de commissie bepleit; kwaliteitsverbetering die onder meer nodig is om maatregelen ter preventie van seksueel misbruik beter te verankeren in de organisatie.
- 612 Dit brengt de commissie tot de aanbeveling het vierogenprincipe op te nemen in de Beleidsregels kwaliteit kinderopvang. Daarbij merkt de commissie het volgende op. De aanbeveling van de commissie luidt dat er 'altijd twee volwassenen moeten zijn die de kinderen kunnen zien of horen', en niet dat er altijd twee beroepskrachten moeten zijn of dat de volwassenen altijd in de ruimte zelf aanwezig moeten zijn. Het gaat om het principe van 'vier ogen', niet om het principe van 'vier handen'. Dat betekent dat het kinderdagverblijf ruimte heeft om te zoeken naar verantwoorde oplossingen. Die oplossingen worden overigens al in veel kinderdagverblijven toegepast. Zo kan worden gedacht aan bouwkundige oplossingen waarbij volwassenen op de ene groep ook de kinderen in een andere groep kunnen zien. Of aan oplossingen waarbij groepshulpen/assistenten of stagiaires worden ingeschakeld. Ook het verantwoord samenvoegen van groepen aan het begin of het eind van de dag zou een mogelijkheid kunnen zijn. De commissie begreep uit een aantal gesprekken dat er kinderdagverblijven zijn die het vierogenprincipe al lange tijd in praktijk brengen zonder in de rode cijfers terecht te komen. Verder spreekt de commissie met opzet van 'zien of horen'. Zo wil de commissie niet zover gaan om – als bijvoorbeeld een deel van de kinderen slaapt en een ander deel niet –, een bezetting van twee volwassenen in de slaapruijme en twee in de groepsruimte verplicht te stellen. Een babyfoon gecombineerd met controle op onregelmatige tijdstippen is voor de slapende kinderen dan voldoende.
- 613 Desondanks zal de impact van deze aanbeveling voor een deel van de kinderdagverblijven groot zijn. Dat vereist een zorgvuldig maar krachtig traject van voorbereiding en invoering, in overleg met alle betrokken partijen waaronder in ieder geval de vertegenwoordigers van vragers en aanbieders.
- 614 Daar komt nog bij dat uitbreiding van de bezetting een belangrijke katalysator kan zijn voor de kwaliteitsverbetering die de commissie bepleit (zie verderop in dit hoofdstuk).

11.3 Meer aandacht voor herkenning risicosignalen nodig

- 615 Het aanscherpen van de regels rondom de beroepskracht-kindratio is een noodzakelijke maar niet een voldoende voorwaarde om risico's van seksueel misbruik zo klein mogelijk te maken. Immers, ook al zijn er altijd twee volwassenen op de groep, de signalen van verhoogde risico's (fysieke signalen of opvallend gedrag van kinderen of functioneren van medewerkers) moeten dan nog wel worden opgevangen.
- 616 De commissie heeft geconcludeerd dat medewerkers van kinderdagverblijven signalen vaak niet herkennen of niet de juiste actie ondernemen. Dit geldt ook voor ouders en anderen uit het netwerk van het kind, en evenzeer voor huisartsen en andere hulpverleningsinstanties. Wellicht de grootste belemmering om seksueel misbruik te voorkomen, is de natuurlijke neiging om deze mogelijkheid weg te stoppen. Geen van ons wil geloven dat het tot de mogelijkheden behoort en daarmee worden signalen die achteraf duidelijk lijken vaak op het moment zelf terzijde geschoven. De cijfers laten zien dat seksueel misbruik van kinderen gelukkig ook niet vaak voorkomt, maar dat maakt het extra moeilijk om in het zeldzame geval dat het zich wel voordoet de signalen goed te interpreteren.

- 617 De commissie heeft daarom een aantal aanbevelingen geformuleerd. Eén daarvan is het ontwikkelen van voorlichtingsmateriaal voor ouders, een ander is het borgen van aandacht voor het onderwerp in opleidingen en bijscholing van medewerkers en in de samenstelling van de personeelsformatie in de kinderdagverblijven, de mix van medewerkers met een opleiding op hbo, mbo-4 en mbo-3-niveau. Daarnaast pleit de commissie voor een eenduidig besluitvormingsproces bij vermoeden van seksueel misbruik, neergelegd in een landelijk verplicht protocol. Het benoemen van een vertrouwenspersoon bij elke kinderopvangorganisatie is een aanbeveling die medewerkers kan helpen sneller hun signalen te delen.
- 618 Als seksueel misbruik van kinderen – in of buiten het kinderdagverblijf – wordt vermoed, zal dit moeten leiden tot contact met instanties die op dit terrein expertise in huis hebben. Het AMK ligt het meest voor de hand. De commissie is geen voorstander van een meldplicht, maar wel van een verplichting om het AMK te raadplegen voor advies. Dat is een laagdrempelige constructie, die maakt dat de medewerker van het kinderdagverblijf niet komt te staan voor de vraag of een verdenking wel ernstig genoeg is om te melden of de vraag of hij een ouder of collega niet ten onrechte beschuldigt, terwijl toch deskundigheid wordt ingeschakeld. Op die manier kan ook een niet-pluisgevoel een plaats krijgen in de preventie van seksueel misbruik. Als de zaak zo ernstig is dat het AMK onderzoek verricht, is het zaak dat de informatie wordt gedeeld met andere instanties die een rol kunnen spelen zoals de jeugdzorg en de jeugdgezondheidszorg, maar ook het Bureau Zedenpolitie. Zo wordt voorkomen dat er kinderen tussen wal en schip vallen omdat hulpverleners langs elkaar heen werken. Sluitstuk van dit geheel is een verplichte melding door het AMK van onderzochte zaken bij de politie, zodat de informatie wordt opgenomen in het registratiesysteem van de politie en op die wijze altijd nagegaan kan worden of signalen betrekking hebben op dezelfde persoon of eenzelfde locatie.

11.4 Opleidingsniveau medewerkers kinderdagverblijven kan kwaliteitsimpuls gebruiken

- 619 Uit het onderzoek bleek dat een kwaliteitsimpuls aan het opleidingsniveau van medewerkers in de kinderdagverblijven noodzakelijk is om ervoor te zorgen dat zij voldoende in staat zijn signalen van seksueel misbruik te herkennen en er het juiste vervolg op te geven, maar ook om de organisaties in de kinderopvang naar een hoger kwaliteitsniveau te tillen. Organisaties die professioneel werken en hun zaken op orde hebben, zijn alerter en beter gewapend tegen personen die kwaad in de zin hebben.
- 620 In de eerste plaats gaat het dan om de juiste mix van deskundigheden. De commissie is voorstander van het vergroten van het aandeel medewerkers met een opleiding pedagogisch medewerker niveau 4 of een relevante praktijkgerichte hbo-opleiding op de werkvloer. Deze medewerkers zijn opgeleid in het herkennen van opvallend gedrag van kinderen en weten wat zij vervolgens moeten doen. Daarbij is aandacht nodig voor een juiste salarisstelling. Naar de commissie begreep worden medewerkers op hbo-niveau lager betaald dan in vergelijkbare functies buiten de kinderopvang en komt een functie op niveau mbo-4 niet voor in het functieboek van de CAO Kinderopvang. Medewerkers op niveau 4 worden daardoor betaald als medewerkers van niveau 3, naar de commissie begreep.
- 621 Locatiemanagement dient in de ogen van de commissie op hbo-niveau te zijn opgeleid, en voor het hoger management en de directie zou hbo-niveau als minimumeis moeten gelden. In het managementteam dienen pedagogische kennis en kennis op het gebied van management en bedrijfsvoering aanwezig te zijn. De commissie vindt het geen gewenste situatie dat aan directie en management op dit moment geen enkele opleidingseis wordt gesteld.
- 622 In de opleiding tot pedagogisch medewerker op mbo-3-niveau komen kennis en vaardigheden met betrekking tot bijvoorbeeld de seksuele ontwikkeling van kinderen, het bespreekbaar maken van signalen met ouders en het geven van feedback aan elkaar aan de orde. Wel is het van belang om leermethodes te kiezen die aansluiten bij de leerstijl van de studenten. Oefeningen en het opdoen van ervaring in de praktijk zijn belangrijke elementen. Het instrument van de video-interactietraining (op video opnemen en bespreken van oefeningen of praktijksituaties) is meermalen genoemd als geschikt instrument. Verder is gewezen op het belang van een goede stagebegeleiding, gericht op het aanleren en toetsen van vaardigheden. Nog te vaak zouden stagiaires vooral worden gezien als extra handen en zou de begeleiding gebrekkig zijn.

- 623 In de afgelopen maanden zijn stemmen opgegaan om geen mannen meer toe te laten als pedagogisch medewerker in een kinderdagverblijf. De commissie is het daar beslist niet mee eens. Mannen kunnen niet alleen een mannelijk rolmodel zijn voor de kinderen, maar vertegenwoordigen ook een andere werkstijl en kunnen op die manier een verrijking zijn van het pedagogisch klimaat.

11.5 Aanscherpen procedure werving en selectie kan risico's tegengaan

- 624 Personen die in een kinderdagverblijf willen werken, moeten onder meer een VOG en referenties overleggen. De commissie ziet op een aantal punten mogelijkheden om de procedure verder aan te scherpen. Te denken valt aan het checken van diploma's, het verplicht natrekken van referenties en het opvragen en natrekken van referenties ook als de kandidaat werkervaring in het buitenland heeft opgedaan. Ook het periodiek actualiseren van de VOG is een mogelijkheid. Het verdient aanbeveling dat wordt gewerkt aan een Europees VOG. Het spreekt in de visie van de commissie vanzelf dat de VOG en alle andere benodigde documenten (CV, referenties, diploma's) te allen tijde op het kinderdagverblijf aanwezig zijn.
- 625 Voor uitzendbureaus is het werven van medewerkers een kerncompetentie. De sector kinderopvang zou van hen kunnen leren hoe de wervings- en selectieprocedure zo kan worden vormgegeven dat het risico van een verkeerde keuze zo klein mogelijk is. Uitbesteden van de procedure is eveneens een optie.

11.6 Impact bestuurlijk toezicht en handhaving moet worden vergroot

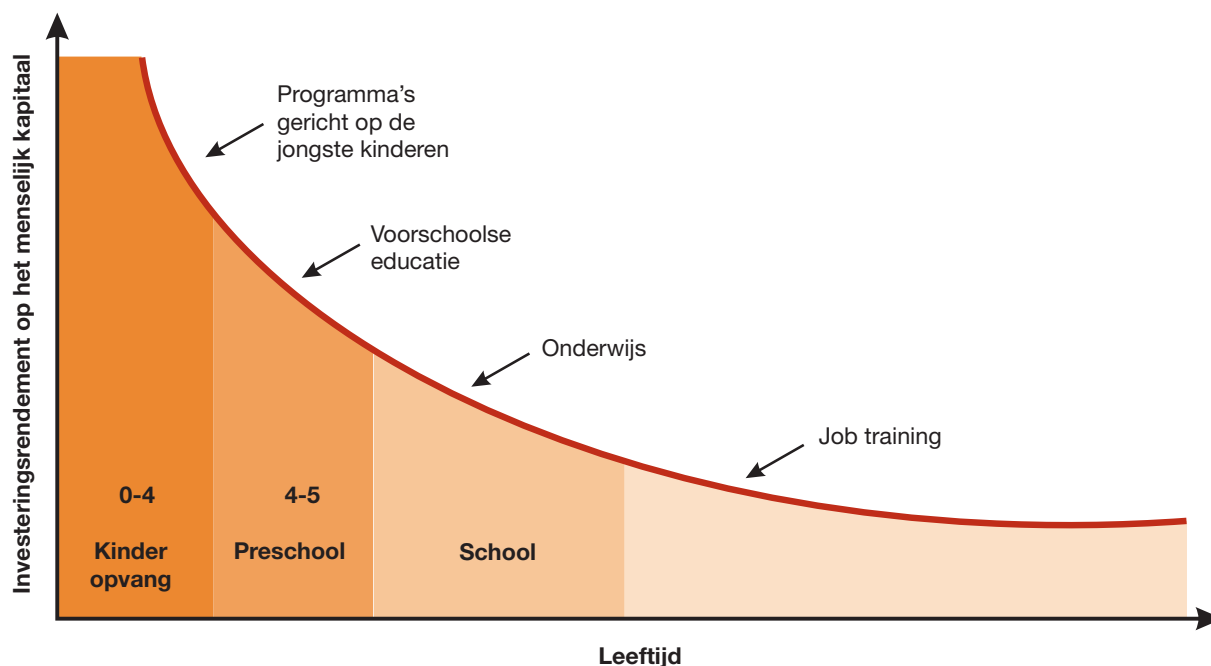
- 626 Bestuurlijk toezicht en handhaving zijn met recht steunpilaren voor de sector. Een stok achter de deur voor de sector, met een belangrijke kwaliteitsverhogende impuls. Dat kan alleen als de gemeenten (in Amsterdam de stadsdelen) een helder beleid formuleren, als er voldoende middelen beschikbaar zijn en als GGD en gemeenten het toezicht dan wel de handhaving krachtig en adequaat ter hand nemen.
- 627 Uit landelijke rapportages van de Inspectie van het Onderwijs blijkt dat in veel gemeenten – waaronder de gemeente Amsterdam – het bestuurlijk toezicht op de kinderopvang en de handhaving onder de maat zijn. Uit het onderzoek van de commissie blijkt dat dit in Amsterdam vooral geldt voor de handhaving door de stadsdelen en voor het beleid dat stadsdelen ten aanzien van toezicht en handhaving formuleren. Er is te weinig bestuurlijke aandacht voor het onderwerp, met als gevolg ontbrekende of onduidelijke kaders, weinig communicatie en een gebrek aan afstemming tussen toezicht en handhaving. In Amsterdam zijn toezicht en handhaving bovendien onvoldoende op elkaar afgestemd; de verdeling van de taken en verantwoordelijkheden tussen toezicht en handhaving is niet altijd duidelijk. Mede daardoor is de periode tussen geconstateerde tekortkoming en een adequate reactie daarop soms onnodig lang. Dit vertaalt zich ook in een niet-optimale uitvoering van toezicht en handhaving. De commissie heeft daarom een aantal aanbevelingen geformuleerd, die aansluiten bij het ingezette project Verbetering Handhaving achterblijvende gemeenten. De commissie adviseert om bij een aangescherpt beleid nu vooral de aandacht te richten op de kwaliteitsverbetering van achterblijvende kinderdagverblijven en niet te lang te discussiëren over structuren en juridisch-administratieve zaken.
- 628 Het toezicht op de kinderopvang dient in Nederland nog meer dan nu al het geval is, te verschuiven van een administratieve controle op de aanwezigheid van de juiste documenten naar een toetsing van de inhoudelijke kwaliteit. Het percentage onaangekondigde bezoeken is nog niet hoog genoeg. Het instrumentarium voor het toezicht is redelijk toereikend, zij het dat het toetsingskader voor het toezicht meer mogelijkheden zou moeten bieden om aandacht te besteden aan bijvoorbeeld het pedagogisch klimaat en aan de wijze waarop de medewerkers in de praktijk omgaan met richtlijnen en beleidsplannen.

- 629 Het instrumentarium voor handhaving dient naar de mening van de commissie te worden uitgebreid met de mogelijkheid om in kinderdagverblijven die bij herhaling en op meerdere onderdelen zwak presteren een tijdelijk manager aan te stellen op kosten van de organisatie. Op die manier wordt voorkomen dat het kinderdagverblijf moet sluiten en ouders dus een andere plaats voor hun kind moeten zoeken, terwijl toch een stevige kwaliteitsverhoging wordt ingezet. Voor het kinderdagverblijf vormen de kosten van deze maatregel een prikkel om zo snel mogelijk de kwaliteit weer op orde te brengen.
- 630 De commissie heeft afgezien van aanbevelingen voor de structuur van toezicht en handhaving, ook al zijn die in het onderzoek wel aan de orde gekomen. Zo is genoemd dat toezicht en handhaving niet langer bij hetzelfde bestuursorgaan – de gemeente – zouden moeten worden ondergebracht; er werd echter ook genoemd dat toezicht en handhaving juist moeten worden geïntegreerd, zoals nu al het geval is bij bijvoorbeeld de Inspectie van het Onderwijs en enigermate bij de Inspectie voor de Gezondheidszorg. Integratie kan de impact verhogen, doordat er geen tijd en energie met afstemming verloren gaan. Gerefereerd werd aan het voorbeeld van de Inspectie van het Onderwijs, die zwak presterende scholen intensief kan begeleiden en daarmee de prestaties kan verbeteren zonder dat sluiting hoeft te worden overwogen. Naast toezicht en handhaving is ook een vorm van advies ingebouwd. Ook is gesproken over een oriëntatie op andere, meer inhoudelijke manieren om de kwaliteit te toetsen dan op dit moment in de kinderopvang het geval is. Zo is gewezen op voorbeelden in de jeugdzorg of in de (pilot van de) inspectie voor- en vroegschoolse educatie. In de bijlagen is daarover beknopte informatie opgenomen.
- 631 De commissie pleit ervoor om in de komende tijd op dit vlak nader onderzoek te doen. Daarbij kan tegelijk aangesloten worden bij de discussie over de wenselijkheid en de vorm van interbestuurlijk toezicht, het systeem waarin de ene overheid toezicht houdt op de andere, in het geval van de kinderopvang de Inspectie van het Onderwijs die toezicht houdt op de gemeentelijke taakuitvoering.

11.7 Kinderdagverblijven: van opvang naar ontplooiing

- 632 Maatregelen om de veiligheid van kinderen te verhogen, vragen om een professionele organisatie die kwaliteit hoog in het vaandel heeft. Omgekeerd vormen de maatregelen voor de veiligheid van kinderen weer een impuls voor hogere kwaliteit. Veiligheid en kwaliteit zijn dus onlosmakelijk met elkaar verbonden.
- 633 De Wet kinderopvang van 2005 beoogt door een systeem van fiscale tegemoetkoming te bereiken dat ouders vrij zouden kunnen kiezen aan welk kinderdagverblijf zij hun kind willen toevertrouwen. De marktwerking die daardoor zou ontstaan, zou de kwaliteit hoog en de prijzen laag houden. De commissie heeft uit de gesprekken de stellige indruk overgehouden dat een deel van de kinderdagverblijven wellicht wel aan de formele regels voldoet, maar toch uit kwaliteitsoogpunt zwak presteert.
- 634 Door het gebrek aan opvangplaatsen met name in grote steden, hebben ouders in de praktijk nauwelijks keuzevrijheid. Daar komt bij dat – zoals blijkt uit gesprekken maar ook uit bijvoorbeeld de benchmarkresultaten en de literatuur – ouders zich richten op de zichtbare kwaliteit zoals de nabijheid van de locatie, maar minder op de onzichtbare kwaliteit van bijvoorbeeld het pedagogisch klimaat. Voor een deel komt dat omdat jonge ouders nog nauwelijks weten waarop ze een kinderdagverblijf moeten beoordelen. Door deze oorzaken is de marktwerking onvolledig.
- 635 De commissie pleit niet voor het beëindigen van de marktwerking in de kinderopvang. Wel pleit de commissie ervoor om de kwaliteit op een hoger peil te brengen. Juist omdat ouders weinig keuzevrijheid hebben, zouden zij alleen maar de keuze moeten hebben uit goede of zeer goede kinderdagverblijven. De commissie is dan ook voorstander van een systeem waarin zwak presterende kinderdagverblijven – via prestatievergelijking – worden geïdentificeerd en worden verplicht onder auspiciën van de gemeente een verbetertraject te volgen op straffe van sluiting. Het basisonderwijs kent een vergelijkbaar systeem.
- 636 Verder denkend over de kwaliteit van kinderdagverblijven, is de commissie tot de conclusie gekomen dat de huidige positionering van de kinderopvang als voorziening die ouders in staat stelt om aan het arbeidsproces deel te nemen, vraagtekens oproept. Juist in de leeftijd van 0-4 jaar ontwikkelen kinderen zich razendsnel; op die leeftijd investeren in hun ontplooiing levert buitengewoon veel rendement op.

Figuur 11: Rendement van investeringen in ontplooiing en opvoeding



Bron: Heckman, James J. and D. Masterov. 2004. The productivity argument for investing in young children. Working Paper 5. Invest in Kids. Working Group. Committee for Economic Development

- 637 Een positionering van de kinderdagverblijven als voorziening die is gericht op het kind in plaats van de ouders, en die de ontplooiing van het kind centraal stelt, is naar de mening van de commissie maatschappelijk gewenst. De commissie doet deze uitspraak mede vanuit de gedachte dat een hoge pedagogische kwaliteit ook gunstig is voor een personeelsbestand met voldoende hoog opgeleide medewerkers, hetgeen weer van belang is voor een professionele en daarmee veilige organisatie.
- 638 De commissie bepleit daarom een verdergaande opwaardering van de kinderopvang. Een opwaardering van de pedagogische kwaliteit, met gerichte programma's die inspelen op het ontwikkelingsniveau van het kind. De commissie heeft daarbij overigens niet voor ogen om van kleine kinderen kleine leerlingen te maken. Voor een te sterk accent op cognitieve ontwikkeling moet worden gewaakt. Wel zou aansluiting gezocht kunnen worden bij de initiatieven voor integrale kinderopvang, - een naadloze opvang van kinderen van 0 jaar tot en met de basisschool.

De naam 'kinderopvang' is in het licht van opwaardering van de sector niet langer een naam die de lading dekt. Het gaat om veel meer dan opvang alleen: het gaat ook om begeleide ontwikkeling en ontplooiing.

12 Aanbevelingen

- 639 In dit slothoofdstuk worden de onderzoeksbevindingen en conclusies vertaald in aanbevelingen. Daarmee worden tegelijkertijd de aanbevelingen die in de inleiding zijn benoemd, nader uitgewerkt. De aanbevelingen vormen een zo samenhangend mogelijk geheel en zijn voor een belangrijk deel een oproep om al bestaande systeemkenmerken, verdeling van verantwoordelijkheden en toebedeelde taken ook toe te passen zoals ze in de Wet kinderopvang en de Beleidsregels kwaliteit kinderopvang zijn beschreven. Daarenboven bepleit de commissie enkele aanscherpingen van de regelgeving. De commissie vindt dat haar aanbevelingen voor de sector niet te veel gevraagd zijn. Goed georganiseerde kinderdagverblijven passen ze al toe. Bij dat alles hoort ook een duidelijk gemeentelijk beleid, een effectief toezicht en een daadwerkelijke handhaving, gecompleteerd door een beter samenhangende afhandeling van klachten en meldingen.
- 640 De aanbevelingen zijn geordend volgens het onderzoeksmodel. Dat betekent eerst de aanbevelingen voor de sector, vervolgens de aanbevelingen voor toezicht en handhaving, dan voor klachten, meldingen en aangiftes en ten slotte voor de landelijke kaders. Het hoofdstuk begint echter met enkele aanbevelingen voor ouders die hun kind op een kinderdagverblijf brengen of die via een internetoppassentrale een oppas voor hun kind zoeken. Daarna volgt een kernaanbeveling die de verschillende domeinen overstijgt: de aanscherping van de beroepskracht-kindratio.

12.1 Aanbevelingen voor ouders

- 641 Ouders willen hun kind met een gerust hart kunnen toevertrouwen aan een oppas of een kinderdagverblijf. Gelukkig kan dat in verreweg de meeste gevallen ook. Maar toch roept de commissie ouders op om extra alert te zijn. Aan seksueel misbruik wordt niet snel gedacht, maar het bestaat wel en zal waarschijnlijk nooit helemaal kunnen worden uitgebannen.
- 642 Weeg risico's voor de veiligheid van het kind mee bij de keuze van een oppas thuis. Als u gebruik maakt van een internetoppassentrale, kies er dan in elk geval een die oppassers screent. Spreek echter altijd ook zelf met de beoogde oppas; vraag referenties op en check die.
- 643 Weeg risico's voor de veiligheid van het kind mee bij de keuze voor een kinderdagverblijf. Vraag het pedagogisch beleidsplan op en ga na wat het beleid inzake de beroepskracht-kindratio is. Vraag de inspectierapporten op.
- 644 Wees u bewust van het belang van oudercommissies als gesprekspartner van de houder/directie van een kinderdagverblijf en investeer in hun functioneren.

12.2 Aanscherping van de beroepskracht-kindratio

- 645 Zoals de commissie in haar conclusies heeft uiteengezet, vormt de huidige beroepskracht-kindratio uit de Beleidsregels kwaliteit kinderopvang een risico voor de veiligheid van de kinderen. Op dit moment mag immers drie uur per dag worden volstaan met één volwassene op een groep, en in kleine groepen mag dat zelfs de hele dag.
- 646 *Aanbeveling aan de wetgever in samenwerking met brancheorganisaties:* scherp de beroepskracht-kindratio aan. Stel verplicht dat er altijd twee volwassenen zijn die de kinderen in een groep kunnen zien of horen. In de mix van de dagelijkse praktijk zijn er naar de mening van de commissie voldoende mogelijkheden om dit te realiseren. Te denken valt niet alleen aan aanwezigheid of directe nabijheid van pedagogisch werkers, maar ook aan de inzet van bijvoorbeeld stagiaires, groepshulpen of vrijwilligers. Ook het verantwoord en gedurende kortere tijd aan het begin of het eind van de dag samenvoegen van groepen, en bouwkundige en technische maatregelen kunnen alternatieven zijn. Een achterwacht is naar de mening van de commissie niet voldoende. Een deel van de sector past overigens het vierogenprincipe al met succes toe, met behoud van de financiële continuïteit. Een vierogenprincipe verkleint niet alleen het risico ten aanzien van seksueel misbruik, maar ook het risico ten aanzien van kindermishandeling in brede zin, terwijl er - meer generiek gesproken sneller en effectiever kan worden ingegrepen als een kind of een pedagogisch werker iets overkomt. Bovendien kan de sector het vierogenprincipe benutten als impuls voor verdere kwaliteitsverbetering.

- 647 *Aanbeveling aan de kinderdagverblijven*: beschouw, zolang de Beleidsregels kwaliteit kinderopvang nog niet zijn aangepast, de huidige beroepskracht-kindratio als een minimum. Zoek de ondergrens niet op, maar bezie op welke manier een verantwoorde bezetting mogelijk is. Zorg er in ieder geval voor dat er altijd twee volwassenen in het pand aanwezig zijn, ook als formeel de tweede volwassene alleen oproepbaar hoeft te zijn. Zorg ervoor dat stagiaires en uitzendkrachten nooit alleen op de groep staan.
- 648 *Aanbeveling aan de kinderdagverblijven*: voorkom wisselingen in leidsters en groepen zoveel mogelijk; opvallend gedrag van het kind wordt dan minder goed opgemerkt. Investeer in continuïteit van de personeelsformatie.
- 649 *Aanbeveling aan de kinderdagverblijven*: zorg ervoor dat flexwerkers zoveel mogelijk op dezelfde locatie worden ingezet.
- 650 *Aanbeveling aan de bestuurlijke toezichthouders*: vermeld¹ in de inspectierapporten welke beroepskracht-kindratio een kinderdagverblijf in de praktijk hanteert. Ouders kunnen deze informatie betrekken bij de keuze voor een kinderdagverblijf.

12.3 Aanbevelingen voor de sector



- 651 De commissie ziet de kinderdagverblijven zelf als de partij die primair verantwoordelijk is voor de veiligheid en kwaliteit. Daarom hebben de meeste aanbevelingen van de commissie betrekking op de kinderdagverblijven. De commissie gaat ervan uit dat de brancheorganisaties en opleidingsinstituten een rol spelen in de uitwerking van de aanbevelingen door het beschikbaar stellen van hun expertise en het ontwikkelen van instrumenten, modellen of protocollen.

Deskundigheid en opleidingsniveau medewerkers

- 652 *Aanbeveling aan de kinderdagverblijven*: de houder/directeur bepaalt de kwaliteit van het kinderdagverblijf. Stel eisen aan het opleidingsniveau van het hoger management²: minimaal hbo-niveau. Zorg ervoor dat in het team van houder/directie en hoger management zowel bedrijfskundige als pedagogische kennis is vertegenwoordigd.
- 653 *Aanbeveling aan de kinderdagverblijven*: stel eisen aan het opleidingsniveau van het middenmanagement, de locatiemanagers. Zij dienen te beschikken over een relevante hbo-opleiding met kennis van management en pedagogiek. Decentraliseer aan het locatiemanagement de bevoegdheid om de locatie aan te sturen.

1 Zolang de beroepskracht-kindratio in de Beleidsregels kwaliteit kinderopvang niet is aangescherpt, zal getoetst moeten worden op basis van de geldende regels. In het rapport kunnen echter wel aanvullende opmerkingen worden vermeld; deze worden niet meegewogen bij de beoordeling, maar kunnen wel zorgen voor een grotere transparantie.

2 Met 'hoger management' wordt bedoeld de houder (of als deze zich niet met de aansturing bezighoudt: de directie) plus de managers die samen met houder of directie de gehele dagopvang aansturen.

- 654 *Aanbeveling aan de kinderdagverblijven*: zorg ervoor dat minimaal 20% van de pedagogisch medewerkers op de werkvloer beschikt over een relevante praktijkgerichte pedagogische hbo-opleiding of over een opleiding tot pedagogisch medewerker op mbo-4-niveau. Geef deze medewerkers een expliciete taak in het signaleren van mogelijke kindermishandeling of seksueel misbruik. Benoem één van de medewerkers op niveau mbo-4 of hbo tot vertrouwenspersoon.
- 655 *Aanbeveling aan de brancheorganisaties*: pas het loongebouw zodanig aan dat medewerkers op mbo-4-niveau – eventueel na een aanloopschaal – een passende beloning krijgen, en beloon hbo geschoolden even goed als hbo geschoolden in het basisonderwijs.
- 656 *Aanbeveling aan de opleidingsinstellingen*: schenk in de opleiding tot pedagogisch medewerker niveau 4 en in relevante hbo-opleidingen aandacht aan het systeem van toezicht en eisen vanuit de regelgeving.
- 657 *Aanbeveling aan de opleidingsinstellingen en kinderdagverblijven*: borg dat in de opleiding tot pedagogisch medewerker kinderopvang op alle niveaus aandacht wordt besteed aan onderwerpen als de seksuele ontwikkeling van kinderen, het signaleren van opvallend gedrag, communicatie met de ouders en het geven en ontvangen van feedback. Doe dit op een wijze die aansluit bij de leerstijl en diversiteit van de medewerkers in opleiding. Naar de commissie begreep, zijn middelen als video-interactietraining en casuïsoefeningen daarvoor bij uitstek geschikt. Zorg voor supervisiebijeenkomsten tijdens het werk.
- 658 *Aanbeveling aan de kinderdagverblijven*: borg een goede begeleiding van stagiaires. Benader de stageperiode als een leerperiode, waarin op de werkvloer kennis en vaardigheden actief worden getraind. Zorg ervoor dat stagiaires ook de vertrouwenspersoon weten te vinden.
- 659 *Aanbeveling aan de kinderdagverblijven*: maak werk van de eis uit de Wet kinderopvang dat de Nederlandse taal³ als voertaal wordt gebruikt. Vraag van alle pedagogisch medewerkers een zodanige beheersing van de Nederlandse taal dat zij in staat zijn kinderen in hun taalontwikkeling te begeleiden, met ouders te communiceren en de op het kinderdagverblijf gebruikte protocollen en instructies te begrijpen. Dit laat onverlet de in de Wet kinderopvang genoemde mogelijkheid dat een andere voertaal wordt gebezigd als de herkomst van de kinderen in specifieke omstandigheden daartoe noodzaakt. De houder zal daartoe een gedragscode moeten opstellen.
- 660 *Aanbeveling aan de kinderdagverblijven*: introduceer bijscholingsprogramma's op de kinderdagverblijven ('on the job'), waarin medewerkers worden bijgeschoold in deze onderwerpen. Herhaal deze programma's jaarlijks.
- 661 *Aanbeveling aan de kinderdagverblijven*: maak gebruik van instrumenten om de kwaliteit te meten, zoals de NCKO-kwaliteitsmonitor. Toets de wijze waarop medewerkers met richtlijnen en kwaliteit omgaan niet alleen in functioneringsgesprekken en werkoverleg, maar ook in de praktijk. Toets dit onder meer via observaties op onregelmatige tijdstippen. Borg dat het management weet wat er op de werkvloer speelt.
- 662 *Aanbeveling aan de opleidingsinstellingen*: bespreek als opleidingsinstelling signalen van stagiaires over een tekortschietende kwaliteit op het kinderdagverblijf met het locatiemanagement. Geef signalen door aan de toezichthouder. Als de kwaliteit niet verbetert en de opleidingsinstelling besluit om geen stageplaatsen meer in het kinderdagverblijf te realiseren, deel dit dan met andere opleidingsinstellingen in de regio en met Calibris⁴.
- 663 *Aanbeveling aan Calibris*: overweeg de eisen aan leerbedrijven aan te scherpen en te monitoren of de kinderdagverblijven aan de eisen blijven voldoen. Op die wijze wordt voorkomen dat stagiaires – die immers een groot deel van hun vaardigheden leren in de praktijk – het verkeerde voorbeeld voor ogen krijgen.

3 De Friese taal of een streektaal kan mede als voertaal worden gebruikt als deze in levend gebruik is.

4 Calibris is het kenniscentrum dat instellingen – in dit geval kinderdagverblijven – registreert als erkend leerbedrijf.

Werving en selectie

- 664 *Aanbeveling aan de kinderdagverblijven*: trek altijd referenties na, ook bij werkervaring in het buitenland. Vraag bij referenties naar een organisatie, niet naar een referentiepersoon. Verifieer de diploma's en check bij buitenlandse diploma's of ze qua niveau overeenkomen met de in Nederland vereiste diploma's. Ga na op welke wijze de kandidaat zich presenteert in de sociale media. Trek bij een schoolverlater altijd stagereferenties na. Vraag altijd naar de reden van ontslag bij eerdere werkgevers. Maak gebruik van de expertise die uitzendbureaus hebben ontwikkeld op het gebied van werving en selectie van medewerkers.
- 665 *Aanbeveling aan de kinderdagverblijven*: vraag tweejaarlijks een geactualiseerde VOG van alle medewerkers en ook van de houder. Zorg ervoor dat alle VOG's en overige personeelsdocumenten op het kinderdagverblijf aanwezig zijn.
- 666 *Aanbeveling aan de minister van Veiligheid en Justitie*: onderzoek de mogelijkheden om op korte termijn veroordelingen wegens strafbare feiten in het buitenland toegankelijk te maken voor het onderzoek in het kader van afgifte van een VOG. Versnel de ontwikkeling van een elektronisch VOG.
- 667 *Aanbeveling aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*: onderzoek of het haalbaar is om een beroepsregister op te stellen waarin bijzonderheden zoals ontslag bij een kinderdagverblijf en klachten of meldingen die in verband kunnen worden gebracht met seksueel misbruik worden opgenomen. De commissie realiseert zich dat aan een dergelijk register ook nadelen verbonden zijn (privacy, 'false positive'-vermeldingen), maar acht de preventieve effecten van een dergelijk register van zodanig belang dat zij toch nader onderzoek aanbeveelt.
- 668 *Aanbeveling aan brancheorganisaties*: ontwikkel een methode waarmee kinderdagverblijven snel en efficiënt en in overeenstemming met de privacywetgeving kunnen nagaan of iemand zich in de sociale media presenteert op een wijze die niet past bij het werken in een kinderdagverblijf.
- 669 *Aanbeveling aan brancheorganisaties*: ontwikkel een modelprotocol voor werving en selectie van medewerkers in een kinderdagverblijf.

Personeelsbeleid

- 670 *Aanbeveling aan de kinderdagverblijven*: professionaliseer het personeelsbeleid door het aanstellen van personeelsfunctionarissen dan wel het uitbesteden van het beleid.
- 671 *Aanbeveling aan de kinderdagverblijven*: voer jaarlijks met pedagogisch medewerkers een functioneringsgesprek en een beoordelingsgesprek volgens een vast format dat ingaat op de kwaliteit die het kinderdagverblijf wil bieden en op thema's als observeren, signaleren en registreren.
- 672 *Aanbeveling aan de kinderdagverblijven*: besteed in functionerings- en beoordelingsgesprekken aandacht aan zowel de omgang met de kinderen en hun ouders als aan de omgang met collega's. Ze zijn alle drie even belangrijk.

Cultuur

- 673 *Aanbeveling aan de kinderdagverblijven*: creëer een cultuur waarin het geven van positieve maar ook negatieve feedback normaal is. Stimuleer het aanspreken op gedrag.
- 674 *Aanbeveling aan de kinderdagverblijven*: wees alert op signalen dat medewerkers niet functioneren in een team. Van medewerkers in kinderdagverblijven mag worden verwacht dat zij niet alleen goed kunnen omgaan met kinderen en ouders maar ook met hun collega's. Onderzoek de oorzaak en neem passende maatregelen. Negeer nooit een 'niet-pluisgevoel'.
- 675 *Aanbeveling aan de kinderdagverblijven*: stel de functie van vertrouwenspersoon in. Dat is een functionaris bij wie medewerkers terecht kunnen met vermoedens van seksueel misbruik of kindermishandeling door collega's of door personen uit het netwerk van het kind. Zorg dat deze vertrouwenspersoon een laagdrempelige toegang biedt.

- 676 *Aanbeveling aan de kinderdagverblijven*: stel een duidelijke gedragscode voor medewerkers op en bespreek deze regelmatig met hen, zodat kennis daarover actueel blijft. Stel de ouders op de hoogte van de gedragscode. In de gedragscode is onder meer te regelen:
- Medewerkers passen niet op bij ouders thuis.
 - Foto's worden uitsluitend bewerkt op en verspreid vanuit de computer op het kinderdagverblijf.
 - Verspreiden van foto's is alleen mogelijk via een beveiligde internetapplicatie, waarvoor ouders een wachtwoord krijgen.
 - Ouders dienen schriftelijk toestemming te geven voor het gebruik van foto's van hun kind(eren).
- 677 In de gedragscode kan ook de beroepscode die de Avakabo FNV heeft opgesteld, worden meegenomen.

Protocollen en richtlijnen

- 678 *Aanbeveling aan de kinderdagverblijven*: beschouw de regels ten aanzien van de aanwezigheid van protocollen als een minimumeis. Zorg ervoor dat verplichte documenten zoals het pedagogisch beleidsplan en het protocol kindermishandeling aan alle landelijke eisen voldoen en bovendien zijn toegespitst op de eigen situatie. Zorg voor een set protocollen die onderling consistent en actueel zijn. Borg dat protocollen toegankelijk en begrijpelijk zijn voor medewerkers.
- 679 *Aanbeveling aan de kinderdagverblijven*: zorg ervoor dat medewerkers steeds op de hoogte zijn van de inhoud van protocollen en weten hoe zij moeten handelen. Toets dit periodiek.
- 680 *Aanbeveling aan de kinderdagverblijven*: zorg voor een protocol met een eenduidige besluitvormingsroute voor het omgaan met vermoedens van seksueel misbruik van kinderen. Besteed in dit protocol ook aandacht aan vermoeden van misbruik gepleegd door een medewerker.
- 681 *Aanbeveling aan de kinderdagverblijven*: vertaal beleidsdocumenten zoals het pedagogisch beleidsplan altijd in concrete werkplannen en waar nodig in werkinstructies die aansluiten bij de leerstijl van pedagogisch medewerkers.

Oudercommissie, personeelsvertegenwoordiging en Raad van Commissarissen/Toezicht

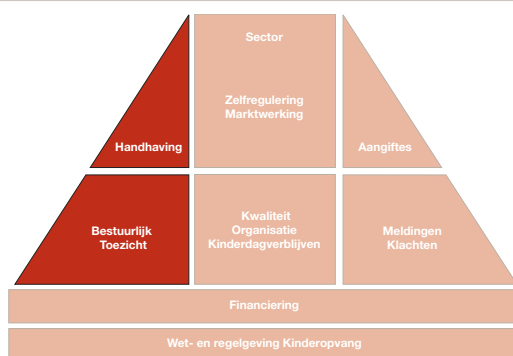
- 682 *Aanbeveling aan de kinderdagverblijven*: benader oudercommissies en ondernemingsraden of andere organen die het personeel vertegenwoordigen als gesprekspartners die kwaliteit in het kinderdagverblijf mede borgen. Versterk daarmee hun positie.
- 683 *Aanbeveling aan de kinderdagverblijven*: stel een Raad van Commissarissen of Raad van Toezicht in die de jaarverslagen vaststelt en de bevoegdheid heeft om het functioneren van de houder of directie te beoordelen.
- 684 *Aanbeveling aan de kinderdagverblijven*: gebruik de Governance Code voor de kinderopvang als leidraad voor integer bestuur.
- 685 *Aanbeveling aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*: geef een modern governancestelsel in de kinderopvang een meer prominente plaats in de regelgeving. Stel een Raad van Toezicht of Raad van Commissarissen verplicht voor kinderdagverblijven. Overweeg een openbaar jaarverslag verplicht te stellen.

Bouwkundige vormgeving en apparatuur

- 686 *Aanbeveling aan de kinderdagverblijven*: zorg voor maximale transparantie in het gebouw; zorg ervoor dat volwassenen in elke groepsruimte, verschoonruimte, slaapruiimte en algemene ruimte naar binnen kunnen kijken. Onderzoek hoe voorkomen kan worden dat kinderen ongezien meegenomen worden naar de volwassenentoiletten of andere afsluitbare ruimtes zoals bezemkasten, meterkasten of kelders, en hoe moet worden omgegaan met het meenemen van kinderen naar plaatsen buiten de locatie (winkels, park enzovoorts).
- 687 *Aanbeveling aan de kinderdagverblijven*: zorg dat er geen verborgen hoeken in het gebouw zijn waar een volwassene zich met een kind zou kunnen afzonderen.

- 688 *Aanbeveling aan kinderdagverblijven*: maak in de slaapruintes altijd gebruik van een babyfoon, ook wanneer een van de medewerkers bij de kinderen blijft.
- 689 *Aanbeveling aan de kinderdagverblijven*: maak selectief gebruik van camera's. Structureel inzetten van camera's op de groepsruimtes is volgens de commissie minder gewenst, omdat daarmee de spontaniteit uit de omgang tussen medewerkers en kinderen kan verdwijnen. Bovendien zijn er altijd hoeken die een camera niet kan bereiken. Camera's kunnen zelfs een extra risico vormen als de beelden in verkeerde handen vallen.

12.4 Aanbevelingen voor bestuurlijk toezicht en handhaving



Aanbevelingen voor het bestuurlijk toezicht door de GGD

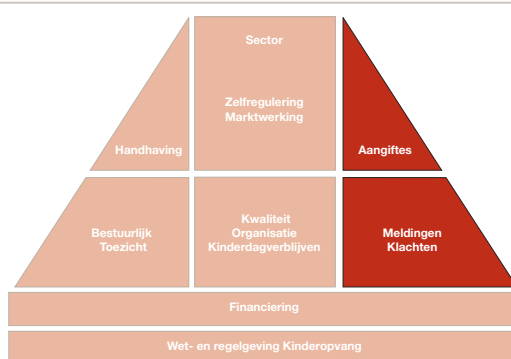
- 690 *Aanbeveling aan de GGD'en*: verschuif het accent van de inspectiebezoeken van een administratief-juridische controle naar een kwaliteitstoets. Onderzoek welke verhouding tussen aangekondigde en niet-aangekondigde bezoeken daarbij past.
- 691 *Aanbeveling aan de GGD'en*: onderzoek in hoeverre de controle op de aanwezigheid van de juiste documenten gedigitaliseerd kan worden, om op die manier meer inspectiecapaciteit vrij te maken voor kwaliteitsaspecten.
- 692 *Aanbeveling aan de GGD'en*: maak het voeren van een gesprek met de oudercommissie en de vertrouwenspersoon van een kinderdagverblijf tot een vaste werkwijze binnen het toetsingskader.
- 693 *Aanbeveling aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*: benader het risicogestuurd toezicht als een methode om de kwaliteit van het toezicht te verbeteren, en niet om te bezuinigen.
- 694 *Aanbeveling aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in overleg met de VNG en GGD Nederland*: onderzoek hoe het toetsingskader geschikter kan worden gemaakt voor het beoordelen van minder kwantificeerbare kwaliteitsaspecten en de werkelijk in de praktijk gerealiseerde kwaliteit. Onderzoek hoe daarbij meetinstrumenten als de NCKO-Kwaliteitsmonitor kunnen worden gebruikt.
- 695 *Aanbeveling aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in overleg met de VNG en GGD Nederland*: Maak het toetsen van het jaarlijks klachtverslag tot een onderdeel van het toetsingskader.

Aanbevelingen voor beleid en handhaving en door de gemeente

- 696 *Aanbeveling aan gemeenten dan wel stadsdelen*: vergroot het bewustzijn dat bestuurlijk toezicht en handhaving in de kinderopvang instrumenten zijn die rechtstreeks de veiligheid en het welzijn van kinderen raken. Besteed dus meer aandacht aan kinderdagverblijven als beleidsterrein.
- 697 *Aanbeveling aan gemeenten dan wel stadsdelen*: formuleer een krachtig toezichts- en handhavingbeleid waarin duidelijk is aangegeven wie voor welke activiteit verantwoordelijk is.

- 698 *Aanbeveling aan gemeenten dan wel stadsdelen*: zorg ervoor dat de handhaving wordt uitgevoerd door medewerkers die voldoende deskundig zijn. Zorg voor continuïteit in deze deskundigheid. In stadsdelen of kleinere gemeenten kan dit leiden tot kwetsbare eenmansposities. Bundel in dat geval de deskundigheid.
- 699 *Aanbeveling aan de wetgever*: introduceer de sanctie van het aanstellen van een interim-manager op kosten van het kinderdagverblijf. Op die manier wordt sluiting van een kinderdagverblijf voorkomen, terwijl toch ingrijpende kwaliteitsmaatregelen kunnen worden genomen.
- 700 *Aanbeveling aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*: versterk het systeem – vergelijkbaar met dat in het onderwijs – waarin zwak presterende kinderdagverblijven binnen een bepaalde termijn hun kwaliteit op orde moeten brengen, op straffe van sluiting.
- 701 *Aanbeveling aan de Inspectie van het Onderwijs*: onderzoek op welke onderdelen de organisatie van bestuurlijk toezicht en handhaving in het onderwijs dan wel in bijvoorbeeld de jeugdzorg of de voor- en vroegschoolse educatie een inspiratiebron kan zijn voor toezicht en handhaving in de kinderopvang.

12.5 Aanbevelingen met betrekking tot klachten, meldingen en aangiftes



Klachten

- 702 *Aanbeveling aan de kinderdagverblijven*: zorg voor een klachtenprocedure waarin klachten die worden geuit door ouders maar ook door medewerkers intern zorgvuldig worden afgehandeld en waarin klachten die intern niet tot een oplossing komen, verder worden geleid.
- 703 *Aanbeveling aan de kinderdagverblijven*: benoem een medewerker van het kinderdagverblijf tot klachtencoördinator. Bij voorkeur is dat een medewerker met enige afstand tot het primaire proces, bijvoorbeeld een stafmedewerker personeelszaken. De klachtencoördinator heeft tot taak om te bemiddelen bij klachten, een klachtenregistratie bij te houden en met management en medewerkers periodiek te bespreken welke klachten zijn ingediend en hoe de kwaliteit met behulp van de klachtinformatie verbeterd kan worden. De functie van klachtencoördinator laat onverlet dat de houder/directie integraal verantwoordelijk is.
- 704 *Aanbeveling aan de kinderdagverblijven*: wees transparant. Informeer ouders actief en volledig over de interne en externe klachtenprocedure, neem klachten op in een jaarverslag en overweeg om ingediende klachten – met een reactie van het kinderdagverblijf – proactief onder de aandacht van ouders te brengen.
- 705 *Aanbeveling aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*: maak de klachtafhandeling transparanter, bijvoorbeeld door verplichte publicatie van een klachtjaarverslag door het kinderdagverblijf - inclusief de klachten die zijn ingediend bij de Stichting Klachtencommissie Kinderopvang en de Klachtenkamer Oudercommissie Kinderopvang.

706 *Aanbeveling aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in overleg met de VNG en GGD Nederland:* maak een inhoudelijke beoordeling van de klachten over een kinderdagverblijf en de wijze waarop deze zijn afgehandeld, onderdeel van het toetsingskader.

707 *Aanbeveling aan het bestuurlijk toezicht:* spreek bij een inspectiebezoek altijd met de klachtencoördinator.

Meldingen van vermoedens van seksueel misbruik bij hulpverleningsinstanties

708 *Aanbeveling aan regionale samenwerkingspartners (bijvoorbeeld politie, AMK, jeugdzorg en jeugdgezondheidszorg):* borg dat signalen over mogelijk seksueel misbruik van kinderen worden ingebracht bij één coördinatiepunt – hetzij het AMK, hetzij een samenwerkingsverband. Dit coördinatiepunt zorgt ervoor dat partijen zodanig met elkaar samenwerken dat er geen kinderen tussen wal en schip vallen. Spreek af wie de casus afsluit. Het coördinatiepunt zorgt ervoor dat signalen over mogelijk seksueel misbruik van kinderen als melding bij de politie worden ingebracht. Daardoor ontstaat een registratie waarin gegevens worden opgeslagen per kind maar ook per vermoedelijke dader en per locatie van het mogelijke misbruik. De bestaande verwijzingsindex risicojongeren (VIR) kan mogelijk een grotere rol spelen dan op dit moment het geval is.

709 *Aanbeveling aan jeugdartsen, consultatiebureauartsen, huisartsen en AMK:* vergroot de kennis over signalen van seksueel misbruik van kinderen en zorg er vooral voor dat ook vage vermoedens verder worden geleid via een adviesaanvraag aan het AMK.

710 *Aanbeveling aan regionale of landelijke samenwerkingspartners:* ontwikkel voorlichtingsmateriaal voor ouders, met als onderwerpen bijvoorbeeld:

- Wat is seksueel misbruik van kinderen?
- Hoe kunnen daders te werk gaan?
- Waarop kunnen ouders letten om misbruik te voorkomen?
- Hoe kunnen ouders signalen van misbruik herkennen?
- Wat kunnen ouders doen bij signalen van misbruik en bij wie kunnen zij terecht?
- Zorg voor een brede verspreiding in een vroegtijdig stadium, bijvoorbeeld via verloskundigen of consultatiebureaus.

711 *Aanbeveling aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid:* introduceer voor de sector kinderopvang, voor huisartsen en voor de jeugdgezondheidszorg de verplichting om bij signalen van seksueel misbruik van kinderen advies te vragen aan het AMK.

712 *Aanbeveling aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid:* stel een uniform protocol voor het omgaan met vermoedens van kindermishandeling verplicht.

Meldingen en aangiftes bij de politie

713 *Aanbeveling aan het College van procureurs-generaal:* geef in de Aanwijzing opsporing en vervolging van seksueel misbruik specifieke voorschriften voor het doen van verkennend onderzoek in het geval dat ouders een melding doen van vermoedelijk seksueel misbruik van een kind jonger dan 4 jaar.

714 *Aanbeveling aan de politie:* schakel bij een melding of aangifte van seksueel misbruik van kinderen altijd het AMK in. Op die manier wordt geborgd dat het belang van het kind in het oog wordt gehouden tijdens maar zeker ook na afronding van een meldings- of aangifteprocedure.

715 *Aanbeveling aan de politie:* nodig in geval van melding van het (vermoeden van) seksueel misbruik van kleine kinderen de ouders standaard uit op het politiebureau voor het voeren van een verkennend of informatief gesprek in persoon in plaats van een telefoongesprek, om zoveel mogelijk uit te sluiten dat er feiten of omstandigheden over het hoofd worden gezien.

716 *Aanbeveling aan de politie:* zorg ervoor dat taalproblemen van degenen die een melding of aangifte doen geen rol kunnen spelen in de kwaliteit van de afhandeling.

12.6 Aanbevelingen regelgeving en positionering kinderdagverblijven



- 717 *Aanbeveling aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid:* de kwaliteit van kinderdagverblijven moet zodanig worden opgeschroefd, dat ouders alleen nog kunnen kiezen uit goede en zeer goede kinderdagverblijven. De marktperfectionen gaan op die manier niet ten koste van de veiligheid en ontplooiing van kinderen⁵. Publiceer gegevens over de kwaliteit van kinderdagverblijven niet-anoniem en landelijk. Stel strengere eisen dan nu het geval is aan startende kinderdagverblijven. Overweeg voor kinderdagverblijven een minimumomvang van drie groepen verplicht te stellen, zodat de inzet van deskundigheid op het gebied van management en pedagogische kwaliteit geborgd kan worden. In het geval van een geringe bevolkingsdichtheid waardoor de fysieke afstand naar kinderdagverblijven voor ouders problematisch wordt, geeft de commissie in overweging om deze minimumomvang te vervangen door de eis dat aansluiting wordt gezocht bij andere voorzieningen voor kinderen, bijvoorbeeld scholen.
- 718 *Aanbeveling aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid:* laat de financiële prikkels in de kinderopvang nader analyseren⁶ en in relatie tot de financiële effecten van de kwaliteitsverbetering in de kinderdagverblijven.
- 719 *Aanbeveling aan de brancheorganisaties:* laat het lidmaatschap van de brancheorganisatie tegelijkertijd een bewijs van goede kwaliteit zijn en verhoog zo het imago van de sector. Scherp dus de lidmaatschapseisen aan.
- 720 *Aanbeveling aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid:* positioneer kinderdagverblijven niet langer eenzijdig als service aan werkende ouders, maar tegelijkertijd en vooral als voorziening gericht op de ontplooiing van kinderen. Onderzoek hoe kinderdagverblijven kunnen worden betrokken bij de initiatieven voor integrale kindercentra en een doorlopend ontwikkelingstraject van 0-12 jaar zonder de kinderdagverblijven daarbij om te vormen tot onderwijsvoorzieningen. Kies een beter passende naam voor de sector dan de naam 'kinderopvang'.
- 721 *Aanbeveling aan de minister van Veiligheid en Justitie:* laat nader onderzoek uitvoeren naar de wereld van de internetoppascentrales. Onderzoek welke maatregelen er genomen kunnen worden om de risico's van het inhuren van een oppas via een internetoppascentrales te beperken.

5 Het Centraal Planbureau voert op verzoek van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een onderzoek uit naar de kinderopvangmarkt. Centrale vraag is of de publieke belangen (doelmatigheid, kwaliteit en toegankelijkheid) binnen de huidige marktomstandigheden en spelregels gewaarborgd zijn. Het onderzoek zal in 2011 verschijnen en kan mogelijk een rol spelen in de discussie.

6 Het Centraal Planbureau voert op verzoek van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een onderzoek uit naar de kinderopvangmarkt. Centrale vraag is of de publieke belangen (doelmatigheid, kwaliteit en toegankelijkheid) binnen de huidige marktomstandigheden en spelregels gewaarborgd zijn. Het onderzoek zal in 2011 verschijnen en kan mogelijk een rol spelen in de discussie.

12.7 Breder toepasbaarheid van de aanbevelingen

- 722 De aanbevelingen van de commissie zijn gericht op de kinderdagverblijven. De commissie meent dat een deel van de aanbevelingen toepasbaar is op andere onderdelen van de kinderopvang, zoals de buitenschoolse opvang en de gastouderopvang. De commissie vraagt met name aandacht voor de gastouderopvang. Deze voorziening viel buiten het onderzoek van de commissie, maar de risico's voor de veiligheid van kinderen kunnen aanzienlijk zijn. In de gastouderopvang is altijd of meestal een volwassene met kinderen alleen. De commissie acht het legitiem om de vraag te stellen of de maatschappij – die via fiscale maatregelen ook in de gastouderopvang investeert – voldoende garanties krijgt dat aan eisen van kwaliteit en veiligheid wordt voldaan. De commissie beveelt de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan om deze vraag nader te laten onderzoeken.

12.8 Slot

- 723 De lijst met aanbevelingen is lang. Dat komt omdat het niet mogelijk is om met één enkele maatregel voldoende hoge drempels op te werpen tegen seksueel misbruik van kinderen. Sommige maatregelen vergen voorbereidingstijd, maar er zijn gelukkig ook maatregelen die morgen al in kunnen gaan, of die al worden uitgewerkt in verbeterinitiatieven die naar aanleiding van de zedenzaak zijn genomen.
- 724 De commissie roept de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid op om in overleg met zijn collega van Veiligheid en Justitie, de VNG en de brancheorganisaties van vragers en aanbieders te borgen dat de aanbevelingen worden opgevolgd en de verbetermaatregelen op elkaar worden afgestemd

Bijlagen

A *Geraadpleegde bronnen*

Abvakabo FNV (2009). Beroepscode kinderopvang, kinderopvang: jouw vak. Den Haag.

Baeten P. (2009). Protocol van handelen Advies- en Meldpunten Kindermishandeling bij vermoedens van kindermishandeling in relaties van afhankelijkheid en onvrijheid. Utrecht.

BKN, MOgroep Kinderopvang, BOinK (2009). Verantwoorde kinderopvang: verdere stappen naar de toekomst: convenant kwaliteit kinderopvang. december 2007 – versie mei 2009.

Brief van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Amsterdam aan de leden van raadscommissie Algemene Zake en Financiën (AZF) en Onderwijs, Zorg en Kunst (OZK) inzake beantwoording toezeggingen mbt zedenzaak nav raadscommissie AZF van 13 januari 2011. 22 maart 2011.

Brief van de Inspectie van het Onderwijs aan het college van burgemeester en wethouders inzake Afspraken handhavingsbeleid kinderopvang. 26477:57. Den Haag. 25 maart 2008.

Brief van de Inspectie van het Onderwijs aan het college van burgemeester en wethouders inzake het project 'Achterblijvende gemeenten kinderopvang'. 27752:52. Den Haag. 19 juni 2009.

Brief van de hoofdinspecteur Inspectie van het Onderwijs aan het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Amsterdam en ten aanzien van de verantwoordelijke wethouder inzake afspraken handhavingsbeleid kinderopvang. 25 maart 2008.

Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal inzake resultaten onderzoek naar de oorzaken van de in 2005 gemeten kwaliteitsdaling. 28447:134. Den Haag.

Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal inzake de regeling met betrekking tot tegemoetkomingen in de kosten van kinderopvang en waarborging van de kwaliteit van kinderopvang. 28447:134. Den Haag.

Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid ter aanbieding van het eerste jaarverslag van de Wet kinderopvang. 28447:137. Den Haag.

Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal inzake Kamervragen van de leden Koser Kaya en Verhoeven (beiden D66), Hamer (PvdA) en Kooiman (SP) over marktwerking in de kinderopvang. 22848:19. Den Haag. 19 november 2010.

Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal inzake Reactie op uitzending Nieuwsuur en aanvullende vragen. 1367. Den Haag. 31 januari 2011.

Brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal inzake de aanbieding van het rapport 'Kwaliteit gemeentelijk toezicht kinderopvang 2007'. 31322:59. Den Haag.

Brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal inzake Landelijk oordeel van de Onderwijsinspectie over toezicht en handhaving kinderopvang in 2007. 0279. Den Haag.

Brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal inzake de aanbieding van het rapport 'Kwaliteit gemeentelijk toezicht kinderopvang 2008'. 31322:72. Den Haag.

Brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal inzake Wijziging van de Wet kinderopvang in verband met een herziening van het stelsel van gastouderopvang. 31874:69. Den Haag.

Brief van staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal inzake Signaleren en melden van geweld in afhankelijkheidsrelaties. 3041245. Den Haag.

Brilleslijper-Kater (2005). *Byond words. Between-group differences in the ways sexually abused and non-abused pre-school children reveal sexual knowledge.* Amsterdam.

Bureau Jeugdzorg Agglomeratie Amsterdam (2005). *Protocol Kindermishandeling. Zorgsignalering en handelen bij (een vermoeden van) kindermishandeling. Voor beroepskrachten die werken met kinderen tot 18 jaar en/of hun (aankomende) ouders, Werkgroep Zorg om Jeugd/Vroegsignalering, Project Stop Huiselijk Geweld Amsterdam.*

Bureau Jeugdzorg Agglomeratie Amsterdam/Advies- en Meldpunt Kindermishandeling Amsterdam en Bureau Jeugdzorg Noord-Holland/Advies- en Meldpunt Kindermishandeling Noord-Holland (2010). *Protocol Kindermishandeling voor alle beroepskrachten die werken met kinderen tot 19 jaar en/of hun ouders inclusief stappenplan kindermishandeling en huiselijk geweld.*

Calibris (2011). *Landelijke Kwalificaties MBO: Pedagogisch Werk, cohort 2011-2012.*

Cebeon (2007). *Kosten toezicht en handhaving onder de Wet kinderopvang.* Amsterdam.

Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen (2007). *Van specifiek naar generiek.* Den Haag.

Commissie Kinderopvang (2009). *Van beter subsidiëren naar beter organiseren. Eindrapport Commissie Kinderopvang.* Den Haag.

Commissie Mertens (2009). *Rapportage Commissie Verbetering Bestuur Amsterdam.* Amsterdam.

Commissie Governance Kinderopvang (2009). *Governance Code Kinderopvang - Richtlijn voor integer en transparant bestuur en toezicht.* Utrecht.

Het Expertisecentrum voor jeugd, samenleving en opvoeden (JSO) (2005). *Vermoeden kindermishandeling, Protocol voor kinderdagverblijf en buitenschoolse opvang.*

Gemeente Amsterdam (2006). *Jaarverslag Wet Kinderopvang Amsterdam 2005.*

Gemeente Amsterdam (2007). *Gemeentelijke Jaarverslag Wet Kinderopvang Amsterdam 2006.*

Gemeente Amsterdam (2008). *Gemeentelijke Jaarverslag Wet Kinderopvang Amsterdam 2007.*

Gemeente Amsterdam (2009). *Gemeentelijk Jaarverslag Wet Kinderopvang Amsterdam 2008.*

Gemeente Amsterdam (2010). *Gemeentelijk Jaarverslag Wet Kinderopvang Amsterdam 2009.*

Gemeente Amsterdam (2004). *Raadsvoordracht 'Vaststelling Verordening Wet Kinderopvang Amsterdam en wijziging bijlage A van de Verordening op de stadsdelen in verband met de invoering van de Wet kinderopvang per 1 januari 2005'. afd. 1 nr. 814. 26 november 2004.*

Gemeente Amsterdam Stadsdeel Zuid (2010). *Programma-akkoord stadsdeel Zuid Vernieuwen, Verbinden, Vereenvoudigen.*

Gemeente Amsterdam Stadsdeel Zeeburg. *DB-besluit Nota handhaving Kinderopvang met als bijlage Nota handhavingsbeleid Kinderopvang. 19 februari 2008.*

Gemeente Amsterdam Stadsdeel Slotervaart. *Vaststelling handhavingsbeleid kinderopvang met als bijlage de nota Handhaving Kinderopvang. 25-1- 2007.*

Gemeente Amsterdam Stadsdeel Zeeburg. Vaststelling handhavingsbeleid kinderopvang met als bijlage de nota Handhaving Kinderopvang. 19 februari 2008.

Gemeente Amsterdam. Verordening op de stadsdelen, datum inwerkingtreding 8-9-2010, bekendmaking inwerkingtredingsbesluit: Gemeentebld 2010. afd. 3A, nr. 169/352.

Gemeente Amsterdam Stadsdeel ZuiderAmstel. Vaststelling handhavingsbeleid kinderopvang met als bijlage de nota Handhaving Kinderopvang. 19 september 2006.

GGD Nederland (2009). Handboek Toezicht Kwaliteit Kinderopvang.

GGD Nederland & VNG Nederland (2010). Kwaliteit Toezicht en Handhaving. December 2010.

IJzendoorn van M.M. e.a. (2007). Kindermishandeling in Nederland Anno 2005: De nationale Prevalentiestudie Mishandeling van kinderen en jeugdigen (NPM-2005). Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum.

Inspectie van het Onderwijs (2009). Kwaliteit gemeentelijk toezicht kinderopvang 2007. Utrecht.

Inspectie van het Onderwijs (2009). Inspecteren is vooruitkijken. Utrecht.

Inspectie van het Onderwijs (2010). Kwaliteit gemeentelijk toezicht kinderopvang 2008. Utrecht.

Inspectie van het Onderwijs (2010). Toezichtkader VVE 2010 – voor de VVE- bestandsopname. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs

Inspectie Werk en Inkomen (2007). Handhaven met beleid. Gemeentelijke handhaving Wet kinderopvang. Den Haag.

Inspectie Werk en Inkomen (2005). Implementatie van het eerstelijnstoezicht op de Wet kinderopvang in 2005. Den Haag.

Inspectie Werk en Inkomen (2007). Vallen en opstaan: Onderzoek naar de gemeentelijke invulling van de verantwoordelijkheid voor het eerstelijnstoezicht op de kinderopvang. Den Haag.

Klachtenkamer Oudercommissie Kinderopvang (2007). Reglement Klachtenkamer Oudercommissie Kinderopvang. Baarn.

Klachtencommissie Kinderopvang. Klachtenreglement (geldend vanaf) 1 januari 2009. Baarn.

Kruif de R.E.L., Rixsen-Walraven J.M.A., Gevers Deynoot-Schaub M.J.J.M, Helmerhorst K.O.W., Tavecchio L.W.C., & Fukkink R.G. (2009). Pedagogische kwaliteit van de opvang voor 0- tot 4-jarigen in Nederlandse kinderdagverblijven in 2008. Amsterdam. Nederlands Consortium Kinderopvang Onderzoek.

KplusV (2009). Onderzoek naar de kosten van toezicht en handhaving in de kinderopvang. Arnhem.

Lamers-Winkelmann e.a. (2007). Scholieren over mishandeling. Resultaten van een landelijk onderzoek naar de omvang van kindermishandeling onder leerlingen van het voortgezet onderwijs. Amsterdam: Vrije Universiteit/PI Research.

Maatschappelijke Ondernemers Groep, Branchevereniging Ondernemers in de kinderopvang & BOinK Belangenvereniging van Ouders in de Kinderopvang. Convenant Kwaliteit Kinderopvang. december 2007 (versie 7 februari 2008).

Medisch Coördinerend Centrum Eemland (2010). Vermoeden op kindermishandeling. Samenwerken van Jeugdartsen 0-19 jaar, Huisarts, HAP, Kinderarts, Chirurg, Radioloog, SEH, Vertrouwensarts Advies en Meldpunt Kindermishandeling (AMK).

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2009). Septembercirculaire Gemeentefonds 2009. 509233. Verzenddatum 15 september 2009 .

Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap (2008). Kerncijfers 2003-2007 Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Den Haag. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap (2009). Kerncijfers 2004-2008 Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Den Haag. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap (2010). Kerncijfers 2005-2009 Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Den Haag.

Netwerkbureau Uitbreiding Kinderopvang (2003). Monitor uitbreiding kinderopvang 2003.

Nederlands Consortium Kinderopvang Onderzoek (2011). Pedagogische kwaliteit van de kinderopvang en de ontwikkeling van jonge kinderen: een longitudinale studie.

Overleg Arbeidsvoorwaarden Kinderopvang (2010). CAO-Kinderopvang voor Kindercentra en Gastouderbureau's 2010-2011.

Regioplan (2009). Marktwerking in de kinderopvang. Amsterdam. Regioplan beleidsonderzoek.

Regioplan (2009). Wachtlijsten en wachttijden Buitenschoolse opvang en Dagopvang (5e meting). Stand van zaken in juni 2009. Amsterdam. Regioplan beleidsonderzoek.

Regioplan (2010). Monitor capaciteit kinderopvang 2008-2011. Amsterdam. Regioplan beleidsonderzoek.

Rens van & Smit (2011). Wachtlijsten en wachttijden kinderdagverblijven en buitenschoolse opvang - 6e meting. Nijmegen. Radboud Universiteit Nijmegen.

SEO (2009). Ontwikkelingen op de markt voor kinderopvang 2004-2008. Amsterdam.

Stichting Klachtencommissie Kinderopvang (2009). Jaarverslag Klachtencommissie Kinderopvang 2008. Baarn.

Stichting Klachtencommissie Kinderopvang (2010). Jaarverslag Klachtencommissie Kinderopvang 2009. Baarn.

Stichting Klachtencommissie Kinderopvang (2011). Jaarverslag Klachtencommissie Kinderopvang 2010. Baarn.

Stichting Klachtencommissie Kinderopvang (2009). Klachtenreglement Klachtencommissie Kinderopvang. Baarn.

Stichting Klachtencommissie Kinderopvang (2007). Reglement Klachtenkamer Oudercommissie Kinderopvang. Baarn.

Taskforce Kinderopvang/Onderwijs (2010). Kinderopvang/Onderwijs Dutch Design.

Tweede Kamer der Staten Generaal (2002). Regeling met betrekking tot tegemoetkomingen in de kosten van kinderopvang en waarboring van de kwaliteit van Kinderopvang (Wet basisvoorziening kinderopvang); Memorie van toelichting 2001-2002. 28447:3. Den Haag: Sdu.

Vermeer H.J., IJzendoorn van M.H., Kruif de R.E.L., Fukkink R.G., Tavecchio L.W.C., Riksen-Walraven J.M.A. & Van Zeij J.M. (2005). Kwaliteit van Nederlandse kinderdagverblijven: Trends in kwaliteit in de jaren 1995-2005'. Nederlands Consortium Kinderopvang Onderzoek.

Vianen van R. e.a. (2010). De inzet van strafrecht bij kindermishandeling, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2008). Afwegingsmodel Handhaving Kinderopvang. Handhaving- en sanctiebeleid gemeenten betreffende kwaliteit en handhaving kinderopvang Den Haag.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2008). Kwaliteit handhaven in de kinderopvang. Handreiking voor een transparant handhavingsbeleid. Den Haag.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2011). Afwegingsmodel Handhaving Kinderopvang, Handhaving- en sanctiebeleid gemeenten betreffende kwaliteit en handhaving kinderopvang en kwaliteitseisen Peuterspeelzalen.

Vyvoj en NL Eyes (2010). Benchmark Kinderopvang 2007 t/m 2010.

Waarborgfonds Kinderopvang (2008). Sectorrapport Kinderopvang 2008. Eindhoven.

Waarborgfonds Kinderopvang (2010). Sectorrapport Kinderopvang 2010. Eindhoven.

Interne documenten gemeente Amsterdam

Gemeente Amsterdam Samenwerkende Stadsdelen (2009). Memo aan portefeuillehoudersoveleg Sociaal Domein inzake Toezicht en Handhaving Kinderopvang. 16 december 2009.

Gemeente Amsterdam Samenwerkende Stadsdelen (2010). Memo van Dick Bentvelzen aan Rutger Hageraats inzake Gemeentelijke taken Kinderopvang. 5 februari 2010.

Gemeente Amsterdam Stadsdeel Nieuw-West. Memo van het stadsdeel Nieuw-West aan de leden van de commissie Onderzoek Zedenzaak Amsterdam met als onderwerp Algemeen beeld van de handhavingspraktijk in stadsdeel Nieuw-West ten behoeve van de eerste informatiebehoefte van de commissie Gunning (geen datum).

Gemeente Amsterdam Stadsdeel Noord. Proces van handhaving, 9 maart 2011.

Gemeente Amsterdam Stadsdeel Oost/Watergraafsmeer. Overeenkomst toezicht kinderopvang. 5 december 2005.

Gemeente Amsterdam Stadsdeel Oud-Zuid. Overeenkomst toezicht kinderopvang tussen GGD Amsterdam. Hygiëne en Preventie.

Inspectie Kinderopvang en Stadsdeel Oud-Zuid. 8 augustus 2007.

Gemeente Amsterdam Stadsdeel West. Hoofdproces registratie van nieuwe kindcentra en Stroomschema verloop toezicht en handhaving kinderopvang – na ingebruikname, ontvangen 21 februari 2010.

Gemeente Amsterdam Stadsdeel West. Notitie 'Overzicht historie kinderopvang' opgesteld ten behoeve van het onderzoek commissie Gunning, ontvangen 22 februari 2011.

Gemeente Amsterdam Stadsdeel West. Overzicht historie kinderopvang. Voormalig Stadsdeel De Baarsjes – periode 2007 tot 1 mei 2010. 17 februari 2011.

Gemeente Amsterdam Stadsdeel West. Registratie kinderopvang in stadsdeel West – proces. 30 augustus 2010.

Gemeente Amsterdam Stadsdeel West. Stroomschema verloop toezicht en handhaving kinderopvang – na ingebruikname, 30 augustus 2010.

Gemeente Amsterdam Stadsdeel Zuidoost. Nota handhavingsbeleid kwaliteit kinderopvang Zuidoost. (zonder datum).

Gemeente Amsterdam Stadsdeel Zuidoost. Overeenkomst toezicht kinderopvang tussen GGD Amsterdam, Hygiëne en Preventie Inspectie Kinderopvang en Stadsdeel Zuidoost. 21 november 2004.

Gemeente Amsterdam Stadsdeel Zuidoost. Overeenkomst toezicht kinderopvang tussen GGD Amsterdam, Hygiëne en Preventie Inspectie Kinderopvang en Stadsdeel Zuidoost. 21 november 2004.

Gemeente Amsterdam, Stadsdeel Oost, Brief van ambtenaar aan de commissie Gunning inzake informatievoorziening stadsdeel Oost ten behoeve van commissie Gunning. 16 februari 2011.

Gemeente Amsterdam Samenwerkende Stadsdelen. Toezicht en Handhaving Kinderopvang met als bijlage Notitie Toezicht en Handhaving Kinderopvang 2010. 16 december 2009.

Gemeente Amsterdam. Startnotitie aan de ambtelijk opdrachtgever van de dienst Maatschappelijke Ontwikkeling, afdeling Service, Projecten en Advies inzake het project verbetering handhaving kinderopvang, 4 november 2010.

Gemeente Amsterdam. Verslag bijeenkomst projectteam. Verbetering handhaving kinderopvang. 9 november 2010.

Gemeente Amsterdam Stadsdeel Zuid. Brief van ambtenaar aan Commissie Gunning inzake algemeen beeld handhavingspraktijk. 14 februari 2011.

Wet - en regelgeving

Algemene wet bestuursrecht

Beleidsregels kwaliteit kinderopvang 2011

Beleidsregels werkwijze toezichthouder kinderopvang 2011

Europese Unie (2000). Richtlijn 2000/31/EG van het Europees Parlement en de Raad van 8 juni 2000 betreffende bepaalde juridische aspecten van de diensten van de informatiemaatschappij, met name de elektronische handel, in de interne markt (Richtlijn inzake elektronische handel).

Wet klachtrecht cliënten zorgsector

Wet elektronische handel

Wet kinderopvang

Wet inburgering nieuwkomers

Wet op de jeugdzorg

Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens

Wet op het onderwijstoezicht

Wet op het primair onderwijs

Wet ontwikkelingskansen door kwaliteit en educatie

Interne documenten kinderdagverblijven

LRQA (2009). Surveillancebezoek 't Hofnarretje. 6 februari 2009.

LRQA (2010). Focusbezoek 't Hofnarretje. 4 maart 2010.

Kinderdagverblijf 't Hofnarretje. Huishoudelijk reglement.

Kinderdagverblijf 't Hofnarretje. Strategisch beleid en doelstellingen. Intranet 't Hofnarretje.

Kinderdagverblijf 't Hofnarretje. Taak en functiebeschrijvingen. Intranet 't Hofnarretje.

Kinderdagverblijf 't Hofnarretje. Strategisch beleid en doelstellingen. Intranet 't Hofnarretje.

Kinderdagverblijf 't Hofnarretje. Werving en selectie van medewerkers. Intranet 't Hofnarretje.

Kinderdagverblijf 't Hofnarretje (2009). Pedagogisch beleidsplan.

Kinderopvang SKW. Jaarverslag, 2009.

Kinderopvang SKW. Pedagogisch beleidsplan, herziene versie augustus 2007.

Kinderopvang SKW. Personele aangelegenheden, verstrekt aan commissie Gunning op 3 februari 2011.

Jenno's Knuffelparadijs. Pedagogisch beleidsplan. 2009.

Websites

www.databankkinderopvang.nl

www.klachtkinderopvang.nl

www.mboraad.nl

www.rijksoverheid.nl

www.landelijkregisterkinderopvang.nl (GGD inspectierapporten)

www.gezond.amsterdam.nl (GGD inspectierapporten)

Diverse internetoppascentrales

B Beschrijving kinderdagverblijven

B.1 't Hofnarretje

- 725 Kinderdagverblijf 't Hofnarretje is in 1992 gestart als een familieonderneming. De toenmalige rechtsvorm was een vennootschap onder firma (VOF), waarbij de vennoten echtgenoten waren. Na de ontbinding van hun huwelijk is de vennootschap in juli 2008 uitgeschreven en heeft de huidige eigenaar de onderneming voortgezet als eenmanszaak. Het kinderdagverblijf is gestart met één groep; zodra er meer vraag ontstond, kwamen er groepen bij. Op die wijze groeide het bedrijf gestaag en organisch met de vraag mee, zo blijkt uit de gesprekken. Inmiddels heeft 't Hofnarretje zeven locaties. Dit is het officiële aantal volgens de GGD, op basis van het aantal panden waar de kinderen worden opgevangen. Binnen de organisatie wordt echter gesproken over vijf locaties. Er zijn twee situaties waarin twee afzonderlijke panden vlak bij elkaar zijn gelegen en die door de organisatie steeds als één locatie worden beschouwd.
- 726 Naar aanleiding van de gebeurtenissen heeft de eigenaar/directeur op 14 december 2010 met onmiddellijke ingang zijn taken neergelegd en zich teruggetrokken als leidinggevende van alle aangesloten vestigingen; hij is wel nog eigenaar van de onderneming. Direct na zijn terugtreden heeft het Hoofd Vangnet Jeugd a.i. van de GGD als crisismanager gefungeerd, totdat op 24 december 2010 een regiomanager van Partou als interim-manager aantrad. Deze geeft tot op heden leiding aan de organisatie. Inmiddels wordt een nieuwe directeur geworven.
- 727 Op basis van de informatie van de gemeente Amsterdam¹ en de gesprekken blijkt dat de hoofdverdachte van februari 2007 tot en met juni 2009 werkzaam was bij 't Hofnarretje. Eerst op een locatie als stagiair van een verkorte, eenjarige mbo-3 opleiding tot sociaal pedagogisch medewerker en later als gediplomeerd pedagogisch medewerker op twee andere locaties. Tijdens zijn werkzame periode heeft de hoofdverdachte zich aan ouders van kinderen uit 't Hofnarretje aangeboden als oppas en heeft hij ook daadwerkelijk als oppas gefungeerd.
- 728 De hoofdverdachte heeft op drie locaties gewerkt; hij is twee maal overgeplaatst, naar de commissie heeft begrepen onvrijwillig. Beide keren hebben de assistent-leidinggevenden (locatiemanagers) van deze locaties destijds bij de eigenaar/directeur aangegeven dat de hoofdverdachte niet goed in het team functioneerde.

B.1.1 Organisatie 't Hofnarretje

- 729 In de interne documentatie is de missie van 't Hofnarretje als volgt geformuleerd: 'in de bonte stoet van mensen mag iedereen meedoen'. De centrale doelstelling luidt: 'de mate van satisfaction van kleine en grote mensen vergroten'². Het valt op dat in deze missie van 't Hofnarretje niet direct een verband wordt gelegd met het doel van kinderopvang. Uit de gesprekken is gebleken dat deze missie uitdrukking geeft aan het feit dat 't Hofnarretje voor iedereen open wil staan, ten aanzien van zowel medewerkers als kinderen. Hierbij kan gedacht worden aan kinderen met een handicap of aan medewerkers die de Nederlandse taal (nog) niet goed machtig zijn.
- 730 Kinderdagverblijf 't Hofnarretje werd direct aangestuurd door de eigenaar/directeur. Uit de interne documentatie van het kinderdagverblijf blijkt dat voor de directeur geen functieomschrijving beschikbaar is. Tot december 2009 was er ook een onderdirecteur in dienst bij 't Hofnarretje. In juni 2002 is hij aangesteld door de eigenaren in verband met de groei van het kinderdagverblijf. Hij had geen voor de kinderopvang relevante opleiding en had ook geen ervaring in de sector. Zijn zoon was getrouwd met een dochter uit een eerder huwelijk van één van de eigenaren. De formele functie van de onderdirecteur was bij zijn aantreden 'hoofd' conform het functieboek van de CAO. In de jaren dat hij werkzaam was veranderde de functie in 'operationeel manager' en later in 'onderdirecteur'. Het betrof een wijziging van naam en bijbehorend salaris, maar uit de gesprekken blijkt dat de inhoud van zijn functie niet veranderde.

1 Gemeente Amsterdam. http://www.amsterdam.nl/algemene_onderdelen/overige/zedenzaak/kinderdagverblijven/. Bezocht op 2 maart 2011.

2 Kinderdagverblijf 't Hofnarretje. Strategisch beleid en doelstellingen. Intranet 't Hofnarretje. Bezocht op 2 maart 2011.

- 731 De verantwoordelijkheid van de eigenaar/directeur strekte zich uit over alle terreinen; op het intranet³ worden personeelszaken, financiën, plaatsing en planning, innovatie en marketing, operationele zaken, pedagogiek, samenhang tussen gehandicapte kinderen en kinderen zonder handicap en onderhoud gebouwen genoemd. De onderdirecteur had vooral logistieke en facilitaire taken. Destijds was er ook een manager voor planning/plaatsing en opleidingsbeleid (stagiaries). Later kwam daar met de HKZ-certificering van 't Hofnarretje in 2008 nog een manager bij voor het kwaliteitsbeleid. Laatstgenoemde deed ook de werkbeprekingen op de locaties. Begin 2010 kwam er nog een personeelsmanager bij. Na het vertrek van de onderdirecteur in 2009 is deze functie niet meer ingevuld.
- 732 Onder de eigenaar/directeur ressorteert sinds begin 2010 een managementteam bestaande uit drie functionarissen: een kwaliteitsmanager, een manager voor personeelszaken en een manager voor planning/plaatsing en opleidingsbeleid (stagiaries). Een aantal taken die volgens het intranet bij de eigenaar/directeur liggen zijn dus gedelegeerd, maar een deel ook niet. Er is overigens niet vastgelegd wat de onderlinge verhoudingen zijn tussen de eigenaar/directeur en de managers in termen van mandaat en de verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Er is geen functiebeschrijving aanwezig die direct op de managers van toepassing is.
- 733 Uit diverse gesprekken komt naar voren dat de managementcapaciteit in 't Hofnarretje niet is meegegroeid met de organisatie. De beslissingsbevoegdheid en de aansturing van de organisatie was sterk geconcentreerd bij de eigenaar/directeur. Uit zowel de gesprekken als de documenten blijkt dat de managers weinig tot geen beslissingsbevoegdheid hadden, met name als beslissingen gepaard gingen met financiële consequenties. Er kan worden geconstateerd dat de managementlaag niet zozeer in de lijn functioneerde, maar was opgezet en functioneerde als een stafbureau. In de interne documentatie van 't Hofnarretje wordt dit bevestigd⁴. Daarin is aangegeven dat 't Hofnarretje streeft naar een zo plat mogelijke organisatie en dat de managers dienstverlenend zijn aan de vestigingen. Uit de gesprekken komt tevens een beeld naar voren dat de onderdirecteur en managers zeer beperkt in staat waren om tegenwicht te bieden aan de eigenaar/directeur en daadwerkelijk zelf sturing te geven aan de organisatie.
- 734 Elk van de zeven locaties stond (en staat nog steeds) onder de operationele leiding van een assistent-leidinggevende. Volgens de functieomschrijving voert deze naast de reguliere pedagogisch medewerkertaken meerdere gedelegeerde leidinggevende taken uit. De assistent-leidinggevende stuurt de pedagogisch medewerkers aan. 't Hofnarretje werkte verder met een eigen invalpool bestaande uit drie vaste gediplomeerde invalkrachten. Er werd geen gebruik gemaakt van uitzendkrachten.
- 735 Uit de gesprekken blijkt dat de oudercommissies van 't Hofnarretje regelmatig hebben aangedrongen op het aannemen van hbo-geschoolden als assistent-leidinggevend en daarbij het advies om hen de bevoegdheid te geven om de dagelijkse aansturing van de locatie daadwerkelijk voor hun rekening te nemen. De ervaring leert namelijk, zeggen zij, dat wanneer hbo-geschoolden te weinig bevoegdheden krijgen, ze snel weer vertrekken.
- 736 Uit de gesprekken blijkt dat de overlegstructuur van 't Hofnarretje als volgt was georganiseerd. Wekelijks was (en is) er een werkoverleg met elke groep. In het begin deed de eigenaar/directeur dit zelf, maar sinds de aanstelling van een kwaliteitsmanager met de HKZ-certificering in 2008 nam zij dat voor haar rekening. Tijdens dit overleg werden onder andere alle kinderen op de groep besproken. Sinds de huidige kwaliteitsmanager in oktober 2010 is aangetreden, heeft de organisatie ook het voornemen om tijdens de werkoverleggen steeds een onderdeel uit het pedagogisch beleidsplan te bespreken met de medewerkers. Verder waren er periodieke locatievergaderingen voor alle groepen op de locatie. Wekelijks hadden ook de drie managers overleg met de directeur (MT-overleg). Voor dit overleg was er geen vaste agenda. Er werd besproken wat er op dat moment speelde in de groepen. Uit de gesprekken blijkt dat de directeur zeer beperkt op locatie aanwezig was. Hij kwam eens in de twee weken voor ongeveer een kwartier langs. Tot 2005 stond hij overigens zelf ook nog op de groep, zo blijkt uit de gesprekken.

3 Kinderdagverblijf 't Hofnarretje. Taak en functiebeschrijvingen. Intranet 't Hofnarretje. Bezocht op 5 maart 2011.

4 Kinderdagverblijf 't Hofnarretje. Strategisch beleid en doelstellingen. Intranet 't Hofnarretje. Bezocht op 2 maart 2010.

- 737 Uit de gesprekken blijkt dat in december 2010 26 leerlingen van verschillende ROC-instellingen uit Amsterdam stage liepen bij 't Hofnarretje. De stagiaires zijn na de gebeurtenissen in december bijna allemaal door de opleidingsinstelling herplaatst bij andere kinderdagverblijven. Tijdens de gesprekken is aangegeven dat de stagiaires vaak werden ingezet als volledige beroepskracht en dat ze niet zelden alleen op de groep stonden.
- 738 Momenteel staan bij 't Hofnarretje 37 medewerkers op de loonlijst. Het betreffen 33 pedagogische medewerkers, waarvan 7 ook de functie van assistent leidinggevende vervullen, 3 managers en 1 klusjesman (technische dienst). In totaal werken deze medewerkers samen 1218 uren per week. Daarvan is 80 uur voor het managementteam en 34 uur voor de klusjesman.
- 739 Bij 't Hofnarretje is de gemiddelde arbeidsduur per medewerker ruim 2 jaar. Als de verloopcijfers worden geraadpleegd, kan worden geconstateerd dat er in de loop van de jaren een zekere vaste kern is ontstaan van 10 medewerkers die langer dan 6 jaar in dienst zijn, een middengroep van 22 medewerkers die minimaal 4 en maximaal 6 jaar in dienst zijn en een groep van 127 medewerkers die minder dan 4 jaar in dienst (geweest), waarvan meer dan de helft een dienstverband van maximaal 1 jaar heeft (gehad).

B.1.2 Personeelsbeleid 't Hofnarretje

- 740 't Hofnarretje heeft met betrekking tot werving en selectie van medewerkers een procedure opgesteld⁵. Deze procedure beschrijft slechts twee onderdelen, namelijk de brievenselectie en de sollicitatiegesprekken. In de procedure valt het volgende op:
- De procedure bevat geen standaardverzoek om een CV. Ook kopieën van identiteitsbewijs, relevante diploma's en VOG worden pas bij aannames opgevraagd en spelen dus geen rol in de selectie.
 - Een referentieonderzoek ontbreekt, evenals een verificatie van relevante diploma's.
 - De procedure kent niet het systeem van proefdraaien op de groep onder observatie van de huidige assistent-leidinggevende en medewerkers. In de praktijk werd overigens wel proefgedraaid.
- 741 Uit de interne documentatie van het kinderdagverblijf (waar per datum januari 2011 in totaal 39 personeelsleden worden vermeld, momenteel is het aantal personeelsleden teruggelopen tot 37) blijkt bovendien dat de procedure in veel gevallen niet is gevolgd:
- Van 35 personen is geen sollicitatiebrief in het dossier aanwezig.
 - Van 32 personen is geen CV in het dossier aanwezig.
 - Van 2 personen is geen kopie identiteitsbewijs in het dossier aanwezig.
 - Van 3 personen is geen of geen actueel VOG in het dossier aanwezig.
 - Van 5 personen is geen getekend arbeidscontract in het dossier aanwezig.
- 742 Op basis van de gesprekken wordt deze kloof tussen formele procedure en praktijk bevestigd. Een aantal medewerkers geeft aan dat zij bij 't Hofnarretje in dienst zijn gekomen via familie, via een vriend/kennis, of zelf zijn binnengestapt om naar werk te vragen. Dit zou het grote aantal ontbrekende sollicitatiebrieven deels kunnen verklaren. Verder wordt bevestigd dat de benodigde kopieën en de VOG pas bij indiensttreding moesten worden overlegd, en dus in de sollicitatieprocedure geen rol speelde. Een aantal medewerkers heeft op eigen initiatief wel een CV aangeleverd, inclusief referenties, maar zij geven aan dat deze referenties niet zijn nagetrokken. De eigenaar/directeur geeft aan dat het natrekken van referenties geen onderdeel vormde van de procedure, met als reden dat de kandidaten werden beoordeeld door vier medewerkers (twee managers tijdens het eerste gesprek en twee medewerkers tijdens het proefdraaien) en dat dit naar zijn mening voldoende is.
- 743 De huidige kwaliteitsmanager van 't Hofnarretje (in dienst sinds oktober 2010) is academisch opgeleid, zij het niet in een richting die verband houdt met bedrijfsvoering of pedagogiek. De andere twee managers zijn al lang in dienst bij 't Hofnarretje (respectievelijk 10 en 15 jaar). Ze zijn allebei begonnen als pedagogisch medewerker, vervolgens doorgegroeid naar de functie van assistent-leidinggevende en tot slot als manager benoemd. Ze volgen momenteel een hbo-opleiding, zo blijkt uit de gesprekken.

5 Kinderdagverblijf 't Hofnarretje. Werving en selectie van medewerkers. Intranet 't Hofnarretje. Bezocht op 7 maart 2011.

- 744 Wat de assistent leidinggevenden betreft: één van hen is op hbo-niveau opgeleid, de anderen op mbo-niveau.
- 745 De pedagogisch medewerkers zijn opgeleid op niveau mbo-3. Bij bestudering van de functieomschrijving van pedagogisch werker zoals opgenomen in het functieboek van de CAO valt op dat als resultaatgebieden begeleiden, verzorgen, informatie uitwisselen en deskundigheid bevorderen worden genoemd. Eén van de onderdelen van het begeleiden is het organiseren van activiteiten gericht op de ontwikkeling van het kind. Vaardigheden als signaleren en observeren komen vrij algemeen aan de orde komen. Zo is enkel opgenomen dat 'de pedagogische medewerker de ontwikkeling van de kinderen bijhoudt en hierover (periodiek) rapporteert aan het hoofd'⁶.
- 746 Het opleiding- en trainingsaanbod dat 't Hofnarretje de medewerkers aanbiedt, lijkt minimaal. Eén van de vaste opleidingen/trainingen zou betrekking hebben op EHBO of BHV (bedrijfshulpverlening). Het interim-management van 't Hofnarretje heeft in januari 2011 een audit op de kwaliteit uitgevoerd. In de periode van 10 tot 17 januari 2011 zijn alle locaties van 't Hofnarretje bezocht aan de hand van een HKZ-checklist. Een van de bevindingen uit deze audit is dat er weinig vaste krachten zijn met een EHBO-BHV diploma en dat op het rooster niet te zien is wie gediplomeerd is.
- 747 De BKN⁷ geeft aan dat het aantal BHV-ers dat een organisatie dient aan te stellen, niet (meer) vastligt in de Arboret. Ook is niet geregeld hoe de BHV in de organisatie dient te worden georganiseerd. Echter, bij het bepalen van het aantal BHV-ers en de wijze waarop een organisatie de BHV organiseert, moet wel rekening worden gehouden met de grootte van het bedrijf en de risico's in het bedrijf. De BKN adviseert om bij het bepalen van het aantal BHV-ers rekening te houden met roosters (parttimers, vakanties, e.d.) en het feit dat er met kinderen wordt gewerkt. Bovendien raadt de BKN aan te zorgen voor een goede opleiding en uitrusting zodat BHV-ers hun taken goed uit kunnen voeren. Ouders hebben aangegeven het een kwalijke zaak te vinden dat de EHBO/BHV niet goed is georganiseerd bij het kinderdagverblijf. De oorzaak hiervoor zoeken zij in de financiële keuzes die de eigenaar/directeur van 't Hofnarretje heeft gemaakt.
- 748 Bij 't Hofnarretje worden sinds de HKZ-certificering in 2008 jaarlijks functioneringsgesprekken gehouden. Aparte beoordelingsgesprekken worden niet gehouden. Uit de gesprekken blijkt dat de functioneringsgesprekken vóór de certificering onregelmatig plaatsvonden en dat deze veelal zelf door de medewerkers werden aangevraagd. Verder blijkt dat de functioneringsgesprekken inhoudelijk als zeer algemeen waren te kenschetsen. Dit hangt samen met de onduidelijke toewijzing van taken en verantwoordelijkheden binnen de organisatie, wat randvoorwaardelijk is voor een goed functioneringsgesprek. Duidelijke taken en verantwoordelijkheden waaraan een medewerker moet voldoen, geven een structuur om het gesprek over functioneren te kunnen voeren. Verder is naar voren gekomen dat de eigenaar/directeur tijdens de functioneringsgesprekken relatief veel aandacht besteedde aan het privéleven van de medewerkers. Volgens medewerkers droeg hij uit dat werk en privé niet als gescheiden konden worden beschouwd. Uit het onderzoek blijkt verder dat er geen sprake was van een vastgelegd beloningsbeleid. De medewerkers werden ingeschaald conform de CAO. De eigenaar/directeur besliste over de eventuele salarisverhoging van medewerkers. De criteria daarvoor waren bij de medewerkers niet bekend. Vanaf het moment dat de assistent-leidinggevenden de functioneringsgesprekken met de pedagogisch medewerkers voerden, konden zij ook een verzoek tot salarisverhoging voor een medewerker indienen. Ook dan was echter niet duidelijk op basis waarvan een dergelijk verzoek werd gehonoreerd of afgewezen door de eigenaar/directeur.

6 Overleg Arbeidsvoorwaarden Kinderopvang (2010). CAO-Kinderopvang voor Kindercentra en Gastouderbureau's 2010-2011.

7 De Branchevereniging; ondernemers in de kinderopvang (BKN). http://www.databankkinderopvang.nl/bedrijfshulpverlening___bhv. Bezoekt op 23 maart 2011.

B.1.3 Pedagogisch beleid 't Hofnarretje

749 De Beleidsregels kwaliteit kinderopvang stellen dat een kinderdagverblijf over een pedagogisch beleidsplan dient te beschikken waarin de visie op de omgang met kinderen is beschreven. In het pedagogisch beleidsplan moeten ondermeer de vier doelstellingen uit de memorie van toelichting van de Wet kinderopvang worden beschreven (zie hoofdstuk 4). Het betreft:

- het bieden van voldoende veiligheid voor het kind, waaronder het omgaan met gebeurtenissen die het kind betreffen (zoals in geval van ziekte, overlijden, ontwikkelingsproblemen); kinderen moeten zich «thuis» voelen en zich kunnen ontspannen («welbevinden»);
- het bieden van voldoende mogelijkheden voor de kinderen om persoonlijke competentie, bijvoorbeeld in cognitief en motorisch opzicht, te ontwikkelen;
- het bieden van voldoende mogelijkheden voor de kinderen voor het ontwikkelen van sociale competentie (juist de kinderopvang biedt hier kansen die bijvoorbeeld het gezin vaak niet kan bieden);
- overdracht van normen en waarden, zoals het zich houden aan regels en het hebben van respect voor elkaar («gewetensontwikkeling»).

750 De onderzochte gelieerde kinderdagverblijven en de spiegelorganisaties werken het pedagogisch beleidsplan uit conform de bovenstaande doelstellingen. 't Hofnarretje volgt deze lijn ook, maar werkt in tegenstelling tot de andere kinderdagverblijven slechts één van de vier pedagogische doelstellingen uit. 't Hofnarretje heeft in plaats daarvan zes ontwikkelgebieden (competenties) betrekking hebbend op de doelstelling 'ontwikkeling persoonlijke competenties' centraal gesteld⁸. De ontwikkelgebieden zijn afgeleid van de zeven ontwikkelgebieden uit het Pedagogisch Kader 0-4 jarigen van Bureau Kwaliteit Kinderopvang (BKK). Deze ontwikkelgebieden heeft 't Hofnarretje naar eigen inzicht overgenomen en aangepast. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat één competentie is weggelaten (cognitieve competentie) en de omschrijving van een aantal competenties is aangepast.

751 Bovendien blijkt uit de gesprekken dat het pedagogisch beleidsplan van 't Hofnarretje in zodanig abstracte taal is geschreven (er worden meerdere filosofische teksten aangehaald) dat het voor de medewerkers moeilijk is om de tekst te vertalen in dagelijks gedrag. Verder blijkt dat de oudercommissie erop heeft aangedrongen dat het pedagogisch beleidsplan werd doorvertaald in een operationeel werkplan. Uit de interviews blijkt dat dit werkplan ook voor de medewerkers meer richtlijnen geeft voor het dagelijks werk. Eén van de spiegelorganisaties heeft tijdens het gesprek aangegeven dat medewerkers concreet houvast moet worden geboden om ervoor te zorgen dat ze werken vanuit één pedagogisch beleid. Een beleidsplan met termen als 'we stellen het kind centraal' werkt niet als dat niet is geconcretiseerd. Werkinstructies zouden concrete handvaten moeten bieden, bijvoorbeeld ten aanzien van het breng- en haalmoment van kinderen.

752 Voorheen had 't Hofnarretje ook een pedagogisch adviseur in dienst voor acht uur per week. Zij was een zus van de voormalig echtgenote van de huidige eigenaar/directeur. Uit de gesprekken is gebleken dat medewerkers het prettig vonden dat ze bij haar terecht konden met vragen waar ze zelf niet uitkwamen, met name ook met betrekking tot kinderen met een sociaal medische indicatie. Na het vertrek van deze functionaris is de functie nooit meer ingevuld.

753 't Hofnarretje was een van de ondertekenaars van het 'Convenant aanbieders van Kinderopvang - ROC's'. Dit convenant hebben diverse ROC's en kinderopvangorganisaties uit de regio Amsterdam op 7 oktober 2008 ondertekend. Het convenant beoogt de afstemming tussen opleiding en praktijk te optimaliseren en gaat in op de wederzijdse verwachtingen tussen het werkveld en de opleiders. De commissie heeft de uitvoering en de resultaten van het convenant onvoldoende kunnen onderzoeken. In gesprekken heeft de commissie vernomen dat 't Hofnarretje het convenant weliswaar heeft ondertekend, maar nooit aanwezig is geweest bij overleggen en bijeenkomsten.

B.1.4 Beroepskracht-kindratio 't Hofnarretje

754 De beroepskracht-kindratio wordt beschreven in het pedagogisch beleidsplan van 't Hofnarretje. Het plan geeft een algemene lijn weer. In het plan wordt echter voorbij gegaan aan de regel dat er een andere volwassene in het kindercentrum aanwezig dient te zijn in de situatie dat de groeps grootte vraagt om twee beroepskrachten maar hiervan aan het begin en eind van de dag en in de lunchpauze wordt afgeweken. Er wordt alleen gesproken over een achterwacht die binnen 15 minuten aanwezig kan zijn.

8 Kinderdagverblijf 't Hofnarretje (2009). Pedagogisch beleidsplan.

- 755 Uit de gesprekken evenals uit de jaarlijkse inspectierapporten van de GGD in 2008 blijkt dat in dat jaar op zes locaties van 't Hofnarretje langer dan de toegestane drie uur per dag werd afgeweken van de beroepskracht-kindratio. Zo zou de tweede beroepskracht niet om 9.30 beginnen, zoals de Beleidsregels kwaliteit kinderopvang voorschrijven, maar om 10.00 uur; de eerste beroepskracht vertrok niet zoals voorgeschreven om 16.30 uur maar 16.00 uur⁹. Dit gegeven is uitgewerkt voor de locatie die hierboven als 'kwetsbaar' is omschreven. Aangevuld met de inzichten uit de gesprekken ontstaat het volgende gereconstrueerde werkrooster:

Tabel 38: Gereconstrueerd werkrooster 't Hofnarretje 2008

Tijd	Aantal beroepskrachten
07.30 – 10.00 uur	Eén beroepskracht op de groep (met vroege dienst 7.30 – 16.00 uur)
10.00 – 16.00 uur	Twee beroepskrachten op de groep, met uitzondering van middagpauze (2x 1/2 uur)
16.00 – 18.30 uur	Eén beroepskracht op de groep (met late dienst 10.00 – 18.00 uur)
Totaal	6 uur één beroepskracht op de groep

- 756 Uit bovenstaand rooster wordt duidelijk dat zowel in het begin als aan het eind van de dag gedurende 2,5 uur één beroepskracht op de groep stond en dus in het pand aanwezig was. Daarbij dient nog te worden opgeteld één uur voor de afwisselende middagpauze van de twee beroepskrachten (elk een half uur). Uit de gesprekken met medewerkers is gebleken dat de beleidsregels kwaliteit kinderopvang (en de doorvertaling daarvan naar het toetsingskader van de GGD) door 't Hofnarretje werden beredeneerd vanuit de medewerker en niet vanuit de groep kinderen. Dat wil zeggen dat zij ervan uitgingen dat elke medewerker 3 uur alleen op de groep mocht staan, in plaats – zoals de regels zijn bedoeld – de groep kinderen niet langer dan 3 uur per dag één beroepskracht mocht hebben. In het GGD-rapport wordt 't Hofnarretje dan ook te kennen gegeven niet langer dan drie uur per dag af te wijken van de ratio en in elk geval niet tussen 9.30 uur en 16.30 uur af te wijken. Overigens werd door de opzet van de locatie ook niet voldaan aan de bepaling (Beleidsregels kwaliteit kinderopvang art. 3 lid 11), namelijk dat er ten minste één andere volwassene in het kindercentrum aanwezig moet zijn. De andere volwassene was immers in het andere pand aanwezig.
- 757 Uit diverse notulen is op te maken dat 't Hofnarretje naar aanleiding van de inspectierapporten de werkroosters van de verschillende locaties en daarmee de beroepskracht-kindratio regelmatig heeft aangepast. Naar aanleiding van de inspectierapporten in 2008 werd het werkrooster voor de locatie zoals hierboven beschreven bijvoorbeeld aangepast. Voor de locaties waar de groepen in twee verschillende panden worden opgevangen is toen een opendeurenbeleid ingevoerd tussen 7.30 en 8.30 uur en tussen 17.30 en 18.30 uur, waarmee werd bedoeld dat groepen voor het brengen haalmoment werden samengevoegd in één pand met twee beroepskrachten. Na 8.30 uur gingen beide groepen met één beroepskracht naar het eigen pand en om 9.30 uur voegde zich bij beide groepen een tweede beroepskracht. Vervolgens gingen de beroepskrachten die de vroege dienst hadden om 16.30 uur naar huis en bleven de groepen achter met één beroepskracht. Om 17.30 uur voegden de groepen zich weer samen in één pand met de twee overgebleven beroepskrachten. Op deze wijze kon worden voldaan aan de maximaal toegestane 3 uur afwijking van de beroepskracht-kindratio (namelijk 1 uur van 8.30 tot 9.30 uur, 1 uur tijdens de middagpauze, en 1 uur tussen 16.30 en 17.30 uur). Aan het opendeurenbeleid van 't Hofnarretje valt het volgende op. Opendeurenbeleid is een veel voorkomende term verwijzend naar een werkwijze in de kinderopvang waarbij kinderen hun stamgroep (vaste groep) kunnen verlaten en zelf de keuze kunnen maken in welke ruimte ze willen spelen en met wie. Ze gaan als het ware op ontdekkingsstocht. Uitgangspunt daarbij is dat kinderen zelf ook in staat zijn hun eigen ontwikkeling (mede) vorm te geven en de 'open deuren' zijn daarvoor een middel. Het opendeurenbeleid bij 't Hofnarretje wordt niet ingezet om een pedagogisch doel te realiseren, maar om te voldoen aan de beroepskracht-kindratio.

⁹ GGD Amsterdam (2008). Inspectierapport Kinderdagverblijf 't Hofnarretje locatie B. Reguliere inspectie. 16 oktober 2008.

- 758 Uit de gesprekken blijkt bovendien dat de bezettingslijsten werden aangepast als de GGD langs zou komen voor een inspectie. Als er sprake was van overbezetting in het aantal kinderen, werden de lijsten zodanig ingevuld dat ze voldeden aan de beroepskracht-kindratio (door bijvoorbeeld een aantal kinderen van de lijst te halen). De locaties lagen overigens dicht bij elkaar en uit de gesprekken blijkt dat wanneer de GGD langs kwam voor de inspectie, ook de pedagogisch medewerkers tijdelijk op een andere locatie stonden om te voldoen aan de beroepskracht-kindratio.
- 759 Uit de gesprekken komt verder naar voren dat bij 't Hofnarretje altijd een medewerker bij de kinderen zit die op dat moment liggen te slapen. Het is gebruikelijk dat de kinderen in één groep op verschillende tijden slapen (met name bij verticale groepen). Bij 't Hofnarretje splitsen de medewerkers dan op, waarbij de ene medewerker de kinderen in bed legt en bij deze kinderen blijft terwijl ze liggen te slapen en de andere medewerker bij de kinderen blijft die niet slapen. Bij De Toverlantaarn en de spiegelorganisaties wordt echter gewerkt met een babyfoon. Bij Jenno's Knuffelparadijs werd gewerkt met een camera in de slaapkamer. Deze wordt aangezet zodra één van de medewerkers de kinderen in bed heeft gelegd en meegenomen naar de groep. Ze gingen wel regelmatig kijken bij de kinderen. Uit de gesprekken is gebleken dat bij het management en de medewerkers van 't Hofnarretje het beeld leeft dat het toetsingskader van de GGD voorschrijft dat er altijd één medewerker bij de slapende kinderen hoort te zijn. Dit is echter niet het geval.

B.1.5 't Hofnarretje bouwkundig

- 760 De commissie heeft geen onderzoek gedaan naar de bouwkundige situatie in 't Hofnarretje. Wel is bij bezoeken op locatie gebleken dat er locaties zijn met verborgen hoeken en een onoverzichtelijke indeling. Voor de slaapzalen zitten deuren zonder glas, waardoor er beperkte mogelijkheid is om naar binnen te kijken. De peutertoiletten zijn voorzien van halve of geen deuren en de volwassenentoiletten zijn afgesloten met dichte deuren.

B.1.6 Richtlijnen en protocollen 't Hofnarretje

- 761 Ten aanzien van de richtlijnen en protocollen is in het kader van het onderzoek van de commissie alleen gekeken naar het protocol kindermishandeling (indien aanwezig ook specifiek een protocol seksueel misbruik), het klachtenprotocol of klachtenreglement, richtlijnen ten aanzien van oppassen bij ouders thuis en het maken van foto's van de kinderen en tot slot eventueel aanwezige gedragscodes of huisreglementen. Kinderdagverblijven hebben over het algemeen nog een veelvoud aan richtlijnen en protocollen met uiteenlopende onderwerpen, zoals ten aanzien van hygiëne, vervoer van kinderen, wiegendood, etc.

Algemeen 't Hofnarretje

- 762 Op basis van de documenten en gesprekken komt het beeld naar voren dat wat betreft de aansturing van de organisatie onderscheid kan worden gemaakt tussen twee periodes, namelijk de periode voor en na de periode na de HKZ-certificering in 2008. Uit de documenten en gesprekken valt op te maken dat het kinderdagverblijf vóór de certificering veelal werkte op basis van mondelinge afspraken. Als er sprake was van documenten, waren die alleen in hard copy beschikbaar en opgeborgen in ordners. Daardoor was ten eerste een aantal zaken niet vastgelegd, met als gevolg dat concrete richtlijnen voor de medewerkers ontbraken. Ten tweede bevatten de ordners ook privacygevoelige informatie (bijvoorbeeld kinddossiers) die daarom niet op de groep mochten staan. Ook raakten papieren zoek.
- 763 Uit de gesprekken komt geen eenduidige achterliggende reden voor de HKZ-certificering naar voren. Het is niet helder of een professionaliseringsslag de insteek was van de certificering of het gevolg daarvan. Op basis van de gesprekken kan worden geconstateerd dat de reden hiervoor niet duidelijk richting de medewerkers is gecommuniceerd. Enerzijds komt het beeld naar voren dat de eigenaar/directeur de behoefte had om de processen binnen de organisatie te stroomlijnen en anderzijds is tijdens de gesprekken ook als reden genoemd dat de certificering goed zou zijn voor het imago van de organisatie. Aanvullend is naar voren gekomen dat de ex-echtgenote van de eigenaar/directeur destijds het voornemen had om AWBZ-zorg te gaan leveren en dat daarvoor een HKZ-certificering vereist was.

- 764 Ten behoeve van de HKZ-certificering is de administratie en archivering van de organisatie gedigitaliseerd. Het kinderdagverblijf ging met intranet werken, Kwibuss genaamd, waar een prikbord voor ouders was te vinden en tevens een 'bieb' met alle documentatie van de organisatie. De eigenaar/directeur beschrijft de organisatie ook metaforisch als een plein met zeven huizen, waarvan het raamwerk is opgenomen op het intranet. Op het intranet dateren bijna alle documenten uit september 2008, maar tijdens de gesprekken is duidelijk geworden dat een aantal documenten al in gebruik was voor die tijd, en andere (met name richtlijnen en protocollen) speciaal voor de certificering zijn opgesteld.
- 765 Zowel in 2009 als 2010 heeft een extern bureau getoetst of 't Hofnarretje nog steeds voldeed aan de certificeringseisen. Dit bleek in beide jaren het geval¹⁰. Wel is in 2010 vastgesteld dat er geen managementreview heeft plaatsgevonden en dat dit bij hercertificering wel noodzakelijk is. Tijdens het onderzoek van de commissie is gebleken dat de HKZ-certificering van 't Hofnarretje na de gebeurtenissen in december 2010 is ingetrokken.
- 766 Bij bestudering van de protocollen op het intranet van 't Hofnarretje valt op dat een veelvoud van protocollen beschikbaar is met zeer uiteenlopende onderwerpen. Voor de onderwerpen die de commissie meeneemt in het onderzoek, valt op dat er enkele malen sprake is van overlappende protocollen. Uit zowel de documenten als de gesprekken blijkt dat niet duidelijk is welk protocol voorrang heeft. Zo waren er meerdere versies van het protocol kindermishandeling op het intranet aanwezig, aangevuld met een apart protocol voor seksueel misbruik. Het was echter niet duidelijk welk protocol in de praktijk leidend was en daadwerkelijk werd gebruikt. Ten tijde van het onderzoek van de commissie zijn alle protocollen ten aanzien van kindermishandeling en seksueel misbruik van het intranet verwijderd en vervangen door één protocol, namelijk het Protocol Kindermishandeling uit 2010, tot stand gekomen als uitvloeisel van het project regionale aanpak kindermishandeling (RAAK) in de regio Amsterdam.

Protocol kindermishandeling 't Hofnarretje

- 767 Sinds 2008 is in de Beleidsregels kwaliteit kinderopvang (art. 10, lid a) verwerkt dat een kinderdagverblijfhouder verplicht is een meldcode kindermishandeling te hanteren.
- 768 Op het intranet van 't Hofnarretje stonden meerdere protocollen over kindermishandeling. De Meldcode Kindermishandeling is een protocol met een lay-out van 't Hofnarretje. Daarnaast is het Protocol Kindermishandeling van Bureau Jeugdzorg Agglomeratie Amsterdam (2005) op het intranet geplaatst. Wat opvalt aan de eigen Meldcode Kindermishandeling van 't Hofnarretje is dat het verwijst naar het Protocol Kindermishandeling (BJAA, 2005), maar voornamelijk is overgenomen uit het document 'Vermoeden kindermishandeling, protocol voor kinderdagverblijf en buitenschoolse opvang' van het JSO (Expertisecentrum voor jeugd, samenleving en opvoeding, 2005). Op enkele punten wijkt de 'Meldcode Kindermishandeling' van 't Hofnarretje af van het JSO protocol. Het JSO protocol schrijft bijvoorbeeld een 'aandachtsfunctionaris kindermishandeling' voor. 't Hofnarretje kent deze functie niet, en evenmin zijn de taken die in het protocol worden benoemd als taak van deze aandachtsfunctionaris, aan andere functionarissen in 't Hofnarretje toebedeeld. Daarnaast waren verplichte thema's als signalen, aandachtspunten voor de gesprekvoering en informatie over de bureaus Jeugdzorg en AMK (artikel 2d, 2e en 2f uit de Beleidsregels kwaliteit kinderopvang) niet in de Meldcode Kindermishandeling van 't Hofnarretje opgenomen.
- 769 In de audit die door het interim-management van 't Hofnarretje in januari 2011 is uitgevoerd, wordt geconcludeerd dat de pedagogisch medewerkers onvoldoende worden ondersteund bij de observatie en bespreking van kinderen die opvallen. Collegiaal overleg is de enige mogelijkheid, sinds de pedagogisch adviseur is vertrokken.

Protocol seksueel misbruik 't Hofnarretje

- 770 In 2008 is 't Hofnarretje door de GGD gewezen op het ontbreken van een protocol (onderdeel) dat betrekking heeft op mishandeling door beroepskrachten. 't Hofnarretje heeft vervolgens een eigen protocol 'seksueel misbruik' ontwikkeld, ook op het intranet met de lay-out van 't Hofnarretje. Dit protocol was afgeleid van een bijlage uit het JSO protocol met de titel 'Hoe te handelen in geval van ongewenste omgangsvormen cq. seksuele intimidatie door een medewerker'. Het protocol van 't Hofnarretje wijkt hier echter op enkele punten van af. De belangrijkste afwijkingen zijn de volgende:

10 LRQA (2009). Surveillancebezoek 't Hofnarretje. LRQA (2010). Focusbezoek 't Hofnarretje.

- 771 't Hofnarretje richt zich in dit protocol alleen op seksueel misbruik. Het JSO-protocol beschrijft seksueel misbruik en andere vormen van kindermishandeling.
- 772 Het protocol van 't Hofnarretje maakt geen gebruik van verwijzingen naar wet- en regelgeving. Waar het JSO-protocol heeft opgenomen: 'In de wet op de jeugdzorg is de meldplicht opgenomen', hanteert 't Hofnarretje 'Binnen de instelling bestaat een algemene meldingsplicht'.
- 773 In het protocol van 't Hofnarretje is de verplichting van de directie om het AMK in kennis te stellen bij het vermoeden van mogelijke mishandeling of misbruik niet overgenomen.
- 774 Het JSO-protocol stelt dat het kindercentrum zich bij het interne onderzoek laat adviseren door de politie. 't Hofnarretje is minder stellig en geeft alleen het advies om dit te doen.
- 775 Het JSO-protocol stelt dat de commissie die de melding zal onderzoeken, bestaat uit drie personen: twee interne en één externe deskundige. Wederom is 't Hofnarretje minder nadrukkelijk gezien de bepaling: 'Het verdient aanbeveling om in de commissie een extern deskundige op te nemen'.
- 776 Het laatste hoofdstuk 'informerende van betrokkenen' van het JSO protocol is door 't Hofnarretje niet overgenomen. Dit betekent dat er geen afspraken zijn beschreven over het informeren van de teamleden en 'andere' ouders.
- 777 Het volgende aandachtspunt uit het JSO protocol is niet overgenomen in het protocol van 't Hofnarretje: 'De ervaring leert dat collega's in situaties van twijfel eerder de kant van de volwassene kiezen dan wel die van het kind, zeker als het gaat om seksuele intimidatie. Meldingen van seksuele intimidatie berusten zelden op waargenomen feiten door volwassenen. Meestal moet de volwassenen zich baseren op het woord van het kind. Geloof en ongeloof, loyaliteit ten opzichte van de collega of het kind, kunnen een team in partijen opsplitsen. Belangrijk is teamleden voor te houden dat zij niet hoeven te beslissen over wat 'waar' en 'niet waar' is.'
- 778 Aangezien grote delen van het JSO protocol vrijwel letterlijk waren overgenomen door 't Hofnarretje, neemt de commissie aan dat de beschreven afwijkingen bewust doorgevoerde afwijkingen waren.
- 779 Overigens was op het intranet ook het 'modelprotocol seksueel misbruik van cliënten door hulpverleners' opgenomen. Het is echter onduidelijk wat de status van dit protocol was. Het is namelijk niet gericht op de kinderopvang en gebruikt andere tijdslijnen.

Klachtenprotocol 't Hofnarretje

- 780 't Hofnarretje heeft een uitgebreide interne klachtenprocedure. Wat opvalt, is dat het 't Hofnarretje in het reglement niet aangeeft dat jaarlijks een klachtenrapportage aan de GGD wordt gestuurd.
- 781 Uit de gesprekken blijkt dat het voor ouders bij 't Hofnarretje onduidelijk was wat de klachtenprocedure inhield. Dit blijkt tevens uit het tevredenheidsonderzoek van het kinderdagverblijf in 2010. Daarin komt naar voren dat de ouders over het geheel genomen tevreden zijn, maar dat 73 procent van de ouders niet op de hoogte is van de klachtenprocedure. Verder blijkt dat de procedure ook niet transparant was voor de oudercommissies en dat klachten niet met hen werden gedeeld. Tijdens de gesprekken is aangegeven dat ouders de indruk hebben dat er veel intern werd gehouden en dat zaken mogelijk in de doofpot verdwenen. De gesprekken met de medewerkers bevestigden dit beeld. Ook voor hen was vaak niet duidelijk wat er met klachten van ouders gebeurde. Dit werd door de eigenaar/directeur niet aan hen teruggekoppeld.
- 782 Zoals beschreven in hoofdstuk 3 is er voor medewerkers in de kinderopvang geen wettelijke regeling voor klachtenbehandeling. 't Hofnarretje heeft echter een procedure voor de medewerkers opgesteld. Medewerkers van 't Hofnarretje kunnen klachten melden bij de assistent-leidinggevende of de eigenaar/directeur. In overleg met de medewerker wordt de klacht, zo stelt de procedure, opgelost. Deze procedure blijkt in de praktijk ook zodanig te werken, zo blijkt uit de gesprekken.

Klacht 2008

- 783 Uit de gesprekken met medewerkers is naar voren gekomen dat een ouder in 2008 een klacht heeft ingediend bij de eigenaar/directeur over het feit dat een van zijn medewerkers een bloemetje zou hebben getekend op de onderbuik van haar zontje. De medewerkers hebben veelal kennis genomen van dit incident via het informele circuit binnen het kinderdagverblijf. Uit de gesprekken wordt overigens duidelijk dat medewerkers het risico van mogelijk seksueel misbruik niet direct voor ogen hadden. De reactie van medewerkers, nadat ze over het incident hadden gehoord, was veelal ingegeven door de overtuiging dat het niet mogelijk is dat een medewerker slechte bedoelingen zou hebben met de kinderen. Bovendien werd de klacht destijds geplaatst in de context van 'een ouder die altijd veel klaagde'.
- 784 Het is voor de medewerkers onduidelijk wat er precies met de klacht van de ouder is gebeurd, zo blijkt uit de gesprekken. Klachten werden altijd afgehandeld door de eigenaar/directeur, in een aantal gevallen samen met de onderdirecteur. De uitkomst werd in de meeste gevallen niet teruggekoppeld aan het personeel. Er is niet bekend hoeveel klachten er jaarlijks bij 't Hofnarretje waren.
- 785 Deze klacht van de ouder in 2008 is in ieder geval niet als melding of aangifte bij de politie ingediend. Dat is wel het geval geweest bij klachten uit respectievelijk 2006 en 2008, beide betrekking hebbend op mogelijk seksueel misbruik in 't Hofnarretje. Deze klachten zijn afzonderlijk beschreven in hoofdstuk 8.

Beroepscode en huisreglement

- 786 Op het intranet van 't Hofnarretje staat een samenvatting van de beroepscode voor pedagogisch medewerkers in de kinderopvang van AbvaKabo FNV (2009). Overigens blijkt uit de gesprekken dat deze beroepscode bij de medewerkers niet bekend is.
- 787 Daarnaast is er een huishoudelijk reglement op schrift gesteld en op het intranet terug te vinden¹¹. Het huishoudelijk reglement is bekend bij de medewerkers, maar de regels daaruit worden niet altijd nageleefd. Daarvan zijn tijdens de gesprekken enkele voorbeelden gegeven.
- 788 In het reglement van 't Hofnarretje staat onder meer dat pedagogisch medewerkers niet in hun privétijd mogen oppassen bij de ouders en geen verjaardagen van kinderen thuis mogen bezoeken. Bovendien staat in de CAO (zowel in de CAO 2008-2009 als de daarop volgende, in artikel 2.2, lid 2) dat een medewerker betaalde werkzaamheden schriftelijk aan de werkgever zou moeten melden ten minste 1 maand voor de aanvang van de werkzaamheden. Ditzelfde geldt voor onbetaalde werkzaamheden die een relatie hebben met de functie van de medewerker of die de zakelijke belangen van de werkgever zouden kunnen schaden. Ook in de beroepscode van Abvakabo FNV (zie ook hoofdstuk 4) is opgenomen dat de pedagogisch medewerker in werk- en privésituaties geen emotionele afhankelijkheidsrelaties aangaat met kinderen en ouders. Uit de gesprekken blijkt dat medewerkers bij 't Hofnarretje van sommige collega's wisten dat ze af en toe bij ouders thuis hebben opgepast. In sommige gevallen hebben ze elkaar daar niet op aangesproken (bijvoorbeeld omdat een medewerker van mening was dat de betreffende collega de financiële opbrengsten goed kon gebruiken).
- 789 De hoofdverdachte maakte, zoals vele andere medewerkers, vaak foto's van de kinderen in het kinderdagverblijf. Bij 't Hofnarretje werden foto's gemaakt met als doel ouders inzicht te geven in de dagbesteding van hun kinderen. Ze werden gebruikt voor de website, het digitale prikbord of om op te hangen op de groep. De medewerkers geven aan dat altijd eerst toestemming aan de ouders van het kind werd gevraagd voordat een foto waar het kind op voorkwam, werd gebruikt. Uit de gesprekken komt verder naar voren dat meerdere medewerkers gebruik maakten van hun eigen fotocamera, terwijl er ook één fotocamera ter beschikking was gesteld vanuit 't Hofnarretje. Medewerkers geven bovendien aan dat het gebruikelijk was dat foto's thuis op de computer werden gezet en bewerkt, omdat hiervoor geen tijd was gedurende de werktijden. Hieruit kan worden opgemaakt dat voor de hoofdverdachte voldoende ruimte was om zijn foto's met zijn eigen fotocamera te maken en dat hij deze vervolgens thuis op de computer kon zetten. Het huishoudelijk reglement bevat geen bepalingen over het maken van foto's.

11 Kinderdagverblijf 't Hofnarretje. Huishoudelijk reglement. Bezocht op 2 maart 2011.

B.1.7 Cultuur 't Hofnarretje

- 790 Een van de drempels die grensoverschrijdend gedrag mogelijk kan voorkomen betreft de cultuur binnen een kinderdagverblijf. Een zogenaamde aanspreekcultuur waarin medewerkers met elkaar het functioneren bespreken. In de gesprekken met de spiegelorganisaties werd deze aanspreekcultuur vaak genoemd. Over het aanspreekgedrag van medewerkers bij 't Hofnarretje komen wisselende beelden naar voren op basis van de gesprekken. De medewerkers geven veelal aan, ook met voorbeelden, dat ze elkaar onderling aanspreken op gedrag. Ouders met wie de commissie heeft gesproken, geven daarentegen aan dat medewerkers het niet gewend zijn om feedback te ontvangen. Zij ontlenen dit inzicht aan hun eigen ervaringen met de pedagogisch medewerkers. Een opmerking werd al gauw opgevat als persoonlijke kritiek. Hieraan lijken een aantal zaken ten grondslag te liggen die te maken hebben met het gebrek aan de veilige sfeer. Een veilige sfeer is randvoorwaardelijk om te durven en kunnen spreken over het functioneren, zowel het eigen functioneren als dat van collega's.
- 791 Ten eerste lijkt het gebrek aan voorbeeldgedrag van de eigenaar/directeur een rol te spelen. De eigenaar/directeur wordt meerdere malen omschreven als de allesbepalende persoon binnen 't Hofnarretje. Hij pretendeert een veilige sfeer te creëren, maar uit zijn handelen blijkt dit niet. Dit beeld wordt onder andere bevestigd met het feit dat de assistent-leidinggevenden bij de eigenaar/directeur hebben aangekaart dat de hoofdverdachte niet goed in het team functioneerde. Zoals eerder beschreven reageerde de eigenaar/directeur defensief op de klachten van de assistent-leidinggevenden en verweet hij hen dat zij geen nieuwe mensen in hun team duldden of dat ze een hekel aan de hoofdverdachte hadden. Vervolgens werd de hoofdverdachte twee maal onvrijwillig overgeplaatst naar een andere locatie met andere collega's. Op dat moment was een oplossing gevonden, maar waren de medewerkers die het hadden geïnitieerd niet gehoord in hun opvatting over het functioneren van de hoofdverdachte. Bovendien blijkt uit de gesprekken dat een (inmiddels ex-) medewerker tevergeefs bij het management heeft aangekaart dat zij had gezien dat de hoofdverdachte tijdens het verschonen van een kind handelingen had verricht die zij ongepast vond. Zij werd er door het management op gewezen dat ze een beschuldiging uitte en er werd vervolgens niets mee gedaan.
- 792 Uit bovenstaande voorbeelden komt het tweede punt naar voren, namelijk dat bij het beoordelen van het functioneren van medewerkers de focus lag bij het functioneren ten aanzien van ouders en kinderen. Tijdens de gesprekken met de andere twee gelieerde kinderdagverblijven en de spiegelorganisaties is naar voren gekomen dat het functioneren van een medewerker in het team (met collega's) van even groot belang is. Eigenlijk is er sprake van het functioneren in een driehoek met kinderen, ouders en collega's. Er kan worden geconstateerd dat bij 't Hofnarretje het functioneren met de directe collega's in het team, met name in de beoordeling van de hoofdverdachte, van onderschikt belang is geweest.
- 793 Ten derde is de cultuur bij 't Hofnarretje als zeer informeel te kenschetsen. Medewerkers spreken over een grote mate van collegialiteit, een open cultuur, een prettige sfeer en beschrijven 't Hofnarretje als 'een tweede thuis'. De ouders beschrijven 't Hofnarretje als een leuk en gezellig, maar rommelig kinderdagverblijf. De cultuur wordt door hen omschreven als 'ons kent ons'. Uit de gesprekken valt op te maken dat bepaalde medewerkers bij 't Hofnarretje in een afhankelijke positie ten opzichte van de eigenaar/directeur verkeerden. Door het verstrekken van individuele gunsten (zoals het volgen van opleidingen, sponsoring, bijdrage in reiskosten, ter beschikking stellen van parkeerplaatsen of een woning van de eigenaar/directeur) bestond er in een aantal gevallen een afhankelijkheidsrelatie tussen de eigenaar/directeur en medewerkers. Terwijl medewerkers aangeven dat iedereen altijd voor elkaar klaarstaat, ook bij privésituaties, is te constateren dat dit een kritische houding naar elkaar ondermijnt. Met name ten aanzien van de eigenaar/directeur. Het is aannemelijk dat een medewerker zich een aantal keren bedenkt voordat hij/zij iets aankaart bij de eigenaar/directeur als dit mogelijk persoonlijke gevolgen kan hebben. Uit de gesprekken blijkt dat de eigenaar/directeur erg onvoorspelbaar kon zijn. Zijn managementstijl werd op punten intimiderend genoemd. Er zijn voorbeelden aangehaald waarbij hij schreeuwend, vloekend of huilend vergaderingen uitliep. Verder wordt aangegeven dat de eigenaar/directeur niet openstond voor een kritische dialoog. Hij liet zich graag omringen met mensen die het met hem eens waren en hem onvoldoende tegenspraak konden bieden. Als iemand aangaf het niet eens te zijn met hem, botste dit. Conflicten zouden niet zakelijk opgelost worden, maar op de persoon gespeeld worden. Tijdens de gesprekken is een voorbeeld genoemd waarbij de eigenaar/directeur gedreigd heeft een advocaat op een medewerker af te sturen. Een kritische dialoog met de eigenaar/directeur was overigens niet alleen voor medewerkers, maar ook voor ouders zeer moeilijk aan te gaan. Ouders geven tevens aan dat medewerkers zeer lief en verzorgend zijn voor de kinderen, maar minder kritisch naar de organisatie en bovendien niet in staat om weerstand te bieden aan de eigenaar/directeur. Medewerkers op hbo-niveau zouden daar beter toe in staat zijn, is aangegeven in de gesprekken.

794 Tot slot blijkt uit de gesprekken dat het zakelijk belang voor de eigenaar/directeur zwaarder telde bij het aansturen van de organisatie dan het welbevinden van de kinderen. Hij zou erg op de inkomsten gericht zijn en alles met financiële consequenties ging met veel strijd gepaard, zowel voor de medewerkers als voor de ouders. Uit de gesprekken blijkt dat hij op zaken als personeel, gebouwen, speelgoed en schoonmaak bezuinigde. Naar de overtuiging van de ouders had de eigenaar/directeur weinig oor voor investeringen met betrekking tot fysieke randvoorwaarden voor veilige kinderopvang zoals sloten op de deuren, een camera bij de voordeur, een afscheiding tussen baby- en peuterhoek in een verticale groep (om ongelukken te voorkomen), een goed ventilatiesysteem, of voldoende personeel op de groep.

B.1.8. Oudercommissies 't Hofnarretje

795 't Hofnarretje heeft een oudercommissie per locatie en een centrale oudercommissie waarin de verschillende locaties worden vertegenwoordigd. Deze centrale oudercommissie overlegt ongeveer zes keer per jaar met de eigenaar/directeur. De GGD heeft in 2009 geconstateerd dat voor geen enkele vestiging een reglement aanwezig was. Uit de gesprekken met de ouders in de oudercommissies blijkt dat zij dit reglement voor de oudercommissie uiteindelijk zelf hebben opgesteld.

796 Uit de gesprekken blijkt dat 't Hofnarretje moeite heeft om de oudercommissies goed bezet te krijgen en te houden. Enerzijds wordt dit verklaard vanuit het feit dat veel ouders tijdelijk zitting nemen in de oudercommissie om een concreet door hen gevoeld knelpunt op te lossen, en dat zij zich daarna weer terugtrekken. Dit is geen uniek beeld en uit de gesprekken blijkt dat ook de andere gelieerde kinderdagverblijven en de spiegelorganisaties hiermee te maken hebben. Een andere reden die specifiek voor 't Hofnarretje naar voren komt, is de houding van de eigenaar/directeur ten opzichte van de oudercommissie. Uit de gesprekken blijkt dat er ouders zijn die zich uit frustratie hebben teruggetrokken, omdat ze niets voor elkaar kregen.

797 De samenwerking met de eigenaar/directeur werd door de ouders als moeizaam ervaren. Vaak was er sprake van lange discussies, het gevoel om van het kastje naar de muur te worden gestuurd met hun klachten en adviezen, en uiteindelijk werd vaak geen gehoor gegeven of werd een toezegging gedaan die vervolgens niet werd nagekomen. Met name als het adviezen betrof met financiële consequenties, zoals investeringen in het gebouw of speelgoed, stuitten ouders op veel weerstand bij de eigenaar/directeur. Volgens de gesprekspartners vatte hij een advies van de oudercommissie al snel op als een persoonlijke aanval. Hij stelde regelmatig de vertrouwenskwestie aan de orde: 'jullie vertrouwen mij niet, maar kinderopvang is een zaak van vertrouwen' werd dan gezegd.

798 De oudercommissies bij 't Hofnarretje voerden altijd overleg met de eigenaar/directeur. Ze geven aan dat ze af en toe zaken aankaartten bij het management of de medewerkers, maar dat dezen geen beslissingsbevoegdheid hadden en altijd weer toestemming moesten vragen bij de eigenaar/directeur. Overigens stelde de eigenaar/directeur het ook niet op prijs als de oudercommissie zich wendde tot anderen in de organisatie.

799 Met betrekking tot een discussie over een verhoging van de prijzen heeft de oudercommissie gevraagd om inzage in de financiële gegevens van 't Hofnarretje. De eigenaar/directeur heeft dit altijd geweigerd. Formeel is hij door de rechtsvorm (eenmanszaak) ook niet verplicht deze gegevens beschikbaar te stellen. Overigens blijkt uit de gesprekken dat de houding van de directeur ten opzichte van ouders mede werd bepaald door het betalingsgedrag van ouders. Na de stelselwijziging in 2005 kreeg 't Hofnarretje voor een deel te maken met een ander publiek aan ouders. Er zijn ouders die betalingsachterstanden hebben of niet weten hoe ze een formulier moeten invullen om toeslag aan te vragen. Ten aanzien van deze ouders was de eigenaar/directeur meer ongeduldig dan ten opzicht van ouders die altijd op tijd betaalden. Uit de gesprekken blijkt dat de onderdirecteur deze ouders vaak hielp en een buffer vormde tussen hen en de eigenaar/directeur.

- 800 Onderdeel van de toetsing door de GGD is – althans in Amsterdam – een vragenlijst die de GGD zendt aan de oudercommissies. Tijdens de gesprekken is naar voren gekomen dat als er bij een bepaalde locatie op dat moment geen oudercommissie actief was, de eigenaar/directeur de vragenlijst voorlegde aan individuele ouders. Het verzoek was dan om aan te geven dat alles op orde was. Als een ouder het formulier mee naar huis wilde nemen om het eerst goed te bekijken, werd het formulier aan een andere, minder kritische ouder voorgelegd. Overigens geven de ouders aan dat er wel een drempel is om als oudercommissie aan de GGD een negatief beeld te geven van het kinderdagverblijf. Ouders voelen zich medeverantwoordelijk en kunnen bovendien nadeel ondervinden van een sanctie tegen het kinderdagverblijf, zeker als sluiting aan de orde zou zijn. Er wordt aangegeven dat contact met de GGD alleen via deze vragenlijsten verliep. Een van de oudercommissies van 't Hofnarretje heeft een keer contact gezocht, maar de GGD verwees hem weer naar de eigenaar/directeur.
- 801 De ouders geven aan dat het ouderadviesrecht in de kinderopvang zeer beperkt is en dat het verzwaard adviesrecht in de praktijk vaak betekent dat de eigenaar/directeur zelfs met een summiere onderbouwing veel adviezen afkeurt.

B.1.9 't Hofnarretje: toezicht en handhaving

Algemeen

- 802 Om het beeld van 't Hofnarretje te completeren, wordt in de paragrafen hierna ingegaan op de bevindingen van het toezicht en de handhaving. Daarbij zijn enige termen gebruikt die hier kort worden toegelicht maar in bijlage B verder worden uitgewerkt.
- 803 In de tabel hierna het is het inspectieoverzicht van 't Hofnarretje opgenomen. De tabel laat voor de periode 2005 t/m 7 december 2010 (de datum van de arrestatie van de hoofdverdachte) zien welke vorm van inspectie in de verschillende locaties van 't Hofnarretje is uitgevoerd en wat de uitkomst hiervan was. De aanduiding ✓ in de tabel betekent geen handhaving: in het inspectierapport wordt geen verzoek tot handhaving door het stadsdeel gedaan. Er kunnen wel tekortkomingen zijn geconstateerd, maar die zijn binnen de door de inspecteur genoemde hersteltermijn opgelost. De aanduiding ✗ betekent dat de inspectie is uitgevoerd en in het inspectierapport het stadsdeel wordt verzocht te handhaven conform gemeentelijk handhavingsbeleid. Een incidenteel onderzoek wordt uitgevoerd als er een bijzondere aanleiding toe is (bijvoorbeeld een klacht); een nader onderzoek wordt uitgevoerd om na te gaan of tekortkomingen die zijn geconstateerd bij een reguliere inspectie, zijn opgelost.

Tabel 39: Overzicht inspecties bij 't Hofnarretje in de periode 2005 t/m 7 december 2010; ✓ = geen handhaving geadviseerd; ✗ = handhaving geadviseerd

Locaties Hofnarretje	Type inspectie	2005	2006	2007	2008	2009	2010
A	Reguliere Inspectie	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	Incidenteel Onderzoek						
	Nader Onderzoek					✗	✓
B	Reguliere Inspectie	✓	✓	✓	✓	✓	✗
	Incidenteel Onderzoek						
	Nader Onderzoek					✓	✓
C	Reguliere Inspectie	✓	✓	✓	✓	✓	✗
	Incidenteel Onderzoek						✗
	Nader Onderzoek			✓		✗	2x ✓
D	Reguliere Inspectie		✓	✓	✓	✓	✗
	Incidenteel Onderzoek						✓
	Nader Onderzoek					✗	✓

Locaties Hofnarretje	Type inspectie	2005	2006	2007	2008	2009	2010
E	Vooraf inspectie				positief		
	Reguliere Inspectie				✓	✓	
	Incidenteel Onderzoek						
	Nader Onderzoek					x	✓
F	Reguliere Inspectie		✓	✓	✓	✓	x
	Incidenteel Onderzoek						
	Nader Onderzoek					x	✓
G	Vooraf inspectie					positief	
	Reguliere Inspectie					✓	x
	Incidenteel Onderzoek						
	Nader Onderzoek						
Totaal aantal keren waarin in het inspectierapport de gemeente is verzocht om handhaving		0	0	0	0	6	7*

* zie toelichting hieronder.

Bron: Register Kinderopvang Amsterdam en Landelijk Register Kinderopvang

- 804 Het valt op dat in de periode tot en met 2008 geen enkele maal handhaving is geadviseerd, en in 2009 en 2010 respectievelijk 6 en 7 maal. Voor 2010 geldt overigens dat in 6 van de 7 gevallen de reguliere inspectie vóór 7 december 2010 heeft plaatsgevonden, maar het rapport na 7 december is verschenen en dat ongeacht de uitkomst van de inspectie, de gemeente is verzocht om handhaving gegeven de gebeurtenissen rondom de zedenzaak.
- 805 In het merendeel van inspecties waarbij geen handhaving is geadviseerd, zijn wel tekortkomingen geconstateerd en heeft het kinderdagverblijf een hersteltermijn gekregen om de tekortkoming op te lossen. Dit is niet uniek voor 't Hofnarretje: volgens de GGD zijn er weinig kinderdagverblijven die elk jaar op elke locatie volledig voldoen aan alle voorwaarden van het toetsingskader. Overigens kan een tekortkoming licht of zwaar zijn, variërend van het nog niet goed op schrift hebben van een protocol tot het afwijken van de beroepskracht-kindratio of het tekortschieten in hygiënisch werken.
- 806 Pas wanneer de tekortkoming niet binnen de door de GGD genoemde hersteltermijn dan wel bij de eerstvolgende inspectie is opgelost, wordt de gemeente verzocht om handhavend op te treden. Dat geldt bijvoorbeeld in 2009 waarbij tijdens een Nader Onderzoek op de locatie A in het inspectierapport het stadsdeel is verzocht tot handhaving. De tekortkoming betrof de beroepskracht-kindratio. Volgens de inspecteur kon de houder onvoldoende aantonen dat er niet langer dan drie uur werd afgeweken van de beroepskracht-kindratio. Het Stadsdeel heeft vervolgens naar aanleiding hiervan op 26 mei 2009 een Aanwijzing gegeven aan 't Hofnarretje.
- 807 Uit de tabel blijkt dat de inspectie kinderopvang alle locaties van 't Hofnarretje (met uitzondering van één locatie in 2005) ten minste één keer per jaar heeft onderzocht, waarmee wordt voldaan aan de wettelijke plicht. Verder blijkt dat tot en met 2008 uitsluitend reguliere, aangekondigde inspecties zijn uitgevoerd bij 't Hofnarretje. Pas vanaf 2009 worden ook andere inspectievormen ingezet, zo volgen er in 2009 6 Nadere Onderzoeken. In 2010 worden naast 7 Nadere Onderzoeken en ook 2 Incidentele Onderzoeken uitgevoerd bij 't Hofnarretje.

- 808 Alle onderzoeken zijn vooraf aangekondigd aan de houder. Er hebben dus geen onaangekondigde onderzoeken plaatsgevonden.
- 809 Verder blijkt uit de tabel dat pas vanaf 2009 de gemeente is verzocht tot handhaving. In 2009 gebeurde dat 6 keer en in alle gevallen kwam dit verzoek voort uit de Nadere Onderzoeken die in maart 2009 op alle locaties (met uitzondering van de nieuwe locatie X) plaatsvonden. In vijf gevallen betrof de tekortkoming een tekortkoming van de beroepskracht-kindratio die niet binnen de door de GGD gegeven hersteltermijn is opgelost. In deze vijf gevallen heeft het stadsdeel een aanwijzing afgegeven. Op grond van de aanwijzing is het kinderdagverblijf gesommeerd om binnen een termijn van 4 weken aan te tonen dat de tekortkoming is opgelost. In alle gevallen beëindigt het stadsdeel de ingezette handavingsprocedures omdat uit door de GGD uitgevoerde inspectie blijkt dat de tekortkoming is opgelost.

Per locatie

- 810 Hieronder wordt nader ingegaan op de inspecties specifiek bij de locaties van 't Hofnarretje waar en in de periodes dat de hoofdverdachte werkzaam is / zou zijn geweest.

Locatie A

- 811 Tijdens de reguliere jaarlijkse inspectie in november 2007 worden geen tekortkomingen geconstateerd volgens de voorwaarden van het toetsingskader. De eerstvolgende inspectie vindt plaats in oktober 2008, dan is de hoofdverdachte al niet meer werkzaam op deze locatie. Tijdens deze inspectie wordt een tekortkoming geconstateerd op de beroepskracht-kindratio en aan de houder wordt een hersteltermijn van drie maanden kenbaar gemaakt¹². Deze termijn eindigde op 15 januari 2009. In maart 2009, dus circa twee maanden na ommekomst van de hersteltermijn, is een Nader Onderzoek uitgevoerd. Hierbij bleek de tekortkoming nog steeds niet opgelost waarna het Stadsdeel op 26 mei 2009 een Aanwijzing heeft gegeven aan 't Hofnarretje. Op grond van de Aanwijzing is het kinderdagverblijf gesommeerd om binnen een termijn van 4 weken aan te tonen dat de tekortkoming is opgelost. Op 10 juli 2009 is de handavingsprocedure beëindigd en de tekortkoming dus klaarblijkelijk opgelost. Het valt op dat een tekortkoming die in oktober 2008 is geconstateerd, ongeveer 8 maanden kan blijven voortbestaan.

Locaties C en D

- 812 In de jaarlijkse reguliere inspectie van oktober 2008 wordt een tekortkoming geconstateerd van de beroepskracht-kindratio. Er wordt langer dan 3 uur per dag afgeweken van de beroepskracht-kindratio en er wordt afgeweken tussen 9.30 en 16.30. In totaal had de groep (van maximaal 13) kinderen op deze locatie 5 uur lang op een dag één beroepskracht. Daarnaast waren de kinderen tijdens de middagpauze ten minste 1 uur (maar waarschijnlijk 2 uur) alleen met één beroepskracht. In het inspectierapport wordt het voornemen tot het geven van een Aanwijzing kenbaar gemaakt. Dat betekent dat de houder een hersteltermijn krijgt van drie maanden (15 januari 2009) om deze tekortkoming op te lossen.
- 813 Het Nader Onderzoek naar aanleiding van deze tekortkoming vond ca twee maanden na het verstrijken van de hersteltermijn plaats, namelijk op 23 maart 2009. Uit het Nader Onderzoek blijkt dat de bezetting aan het begin en eind van de dag inmiddels is aangepast conform de regels. De middagpauze loopt echter nog van 12.30 tot 15.00. Volgens de regels mag van de beroepskracht-kindratio maximaal 2 uur aaneengesloten worden afgeweken in de middagpauze. Beide beroepskrachten namen een pauze van 1 uur. Dat betekent dat al 2 uur van de maximaal 3 uur wordt afgeweken van de beroepskracht-kindratio, zodat er in de ochtend (voor 9.30) en in de namiddag (na 16.30) nog maar steeds een half uur overblijft om af te kijken. Naar het oordeel van de inspecteur kon wederom onvoldoende worden aangetoond dat er niet langer dan 3 uur per dag werd afgeweken van de beroepskracht-kindratio. De inspecteur kinderopvang verzoekt het Stadsdeel om handhavend op te treden.

12 Op basis van de Nota handavingsbeleid kinderopvang, vastgesteld door het Dagelijks Bestuur van stadsdeel Oud Zuid, is de toezichthouder namens het dagelijks bestuur van stadsdeel Oud Zuid bevoegd

- 814 In de zienswijze (reactie van de houder op het handhavingsverzoek) geeft de houder aan dat naar aanleiding van het Nader Onderzoek per 6 april 2009 de roosters zijn aangepast en dat de lunchpauze van een beroepskracht maximaal een half uur bedraagt en moet worden opgenomen tussen 12.30 en 15.00. Daarnaast geldt tussen 7.30-8.30 uur en 17.30-18.30 een opendeurenbeleid. Eerder in deze bijlage is al beschreven dat dit van oorsprong pedagogische begrip door 't Hofnarretje werd gebruikt om aan de beroepskracht-kindratio te voldoen. In dit geval betekende het, omdat er slechts één groep in het pand aanwezig was, dat groepen van beide panden werden samengevoegd. In het toetsingskader is het verlaten van de stamgroep alleen toegestaan indien er (spel)activiteiten zijn. Overigens blijkt uit de gesprekken met de inspecteurs kinderopvang dat 't Hofnarretje niet uniek is in de ruime interpretatie van het begrip open deuren beleid. Verschillende kinderdagverblijven maken hiervan vóór 9.30 en 16.30 gebruik om meer ruimte te hebben met de inzet van het aantal beroepskrachten per groep.
- 815 Op 26 mei 2009 treedt het Stadsdeel Oud Zuid handhavend op en wordt een Aanwijzing verstrekt aan 't Hofnarretje. De houder wordt gesommeerd om binnen 4 weken de tekortkoming op te lossen. Op 10 juli 2009 wordt de handhavingprocedure beëindigd omdat de houder heeft kunnen aantonen dat de tekortkoming is opgelost. Dat betekent dat wederom een tekortkoming vanaf het moment van constatering door de inspectie nog ca 8 maanden kan blijven voortbestaan.
- 816 In 2010 wordt naar aanleiding van een incidenteel onderzoek op locatie C verzocht tot handhaving. Dit incidenteel onderzoek vindt plaats op 20 april 2010 naar aanleiding van een aanvraag van 't Hofnarretje om uitbreiding van het aantal kindplaatsen van 13 naar 16. Het ging hierbij onder andere om een tekortkoming met betrekking tot het correct informeren van ouders over de groepsgrootte en het opvangen van 16 kinderen in de stamgroepsruimte terwijl de accommodatie slechts toereikend is voor 15 kinderen. Het aantal op te vangen kinderen was echter nog niet verhoogd naar 16 omdat de houder eerst het oordeel van de inspectie heeft afgewacht. Naar aanleiding van het inspectierapport heeft de houder een wijzigingsverzoek op 24 juni 2010 verzonden aan het stadsdeel om het aantal kindplaatsen in het register aan te passen naar 15. Dit is vervolgens gebeurd op 12 augustus 2010. Het desbetreffende handhavingsverzoek is dan ook niet verstuurd aan het stadsdeel.

Bevindingen van de inspecteurs en stadsdeel Zuid inzake 't Hofnarretje

- 817 De inspecteurs geven in gesprekken aan dat 't Hofnarretje een 'gemiddeld' kinderdagverblijf is en dat er zoals 't Hofnarretje veel meer kinderdagverblijven in Amsterdam zijn. Wel constateert de inspectie dat de laatste twee jaar de aandacht voor kwaliteit wat is verslapt. Zo was het onderhoud aan de panden niet altijd optimaal en is de vacature voor pedagogisch beleidsmedewerker die in 2009 ontstond, niet ingevuld. Ook zette 't Hofnarretje in het verleden veel stagiaires in. Naar de inschatting van de inspectie is er een vaste kern van medewerkers die al langere tijd in het kinderdagverblijf werkt en die – tot het moment van de zedenzaak – redelijk tevreden was. Wel hadden medewerkers behoefte aan meer aanwezigheid van de houder op de werkvloer. Naar verhouding heeft 't Hofnarretje wel degelijk oog voor kwaliteit, zo stellen de inspecteurs. Medewerkers worden aangemoedigd om verder te studeren.
- 818 De administratie en toegankelijkheid van beleid zijn echter op alle locaties een issue. Het digitale systeem is weinig toegankelijk. Presentielijsten werden in het verleden niet bewaard, zodat moeilijk na te gaan was of de beroepskracht-kindratio werd nageleefd.
- 819 Er zijn twee klachten binnengekomen over 't Hofnarretje bij de inspecteur in 2010. Eén ging over de hygiëne rondom het gebruik van één tandenborstel voor meerdere kinderen en de tweede ging over beroepskracht-kindratio. De inspecteur heeft deze klachten meegenomen voor de reguliere inspectie die in 2010 zou plaatsvinden.
- 820 Verder blijkt uit de gesprekken dat vanaf de periode vóór 2005 tot en met 2008 één en dezelfde inspecteur verantwoordelijk was voor de inspecties van 't Hofnarretje. Het was gebruikelijk om eens in de drie jaar van inspecteur te wisselen, maar dit is in die periode niet gebeurd. In 2009 trad een nieuwe inspecteur aan en in 2010 is de locatie overgedragen aan een derde inspecteur.

821 De handhavingsmedewerkers van stadsdeel Zuid gaven aan dat 't Hofnarretje werd gezien als een kinderdagverblijf dat tekortkomingen altijd binnen de bij de aanwijzing gegeven periode oploste. Zoals uit hoofdstuk 6 blijkt, beschikken de stadsdelen vanuit hun handhavingspositie niet over een duidelijk beeld van het functioneren van kinderdagverblijven, tenzij het stadsdeel wordt geadviseerd handhavend op te treden. In het gesprek met het desbetreffende stadsdeel werd naar voren gebracht dat niet in de eerste instantie aan 't Hofnarretje werd gedacht toen de zedenzaak aan het licht kwam. Het stadsdeel zou eerder vermoeden dat een aantal kinderdagverblijven die structureel niet aan de regels voldeden, bij de zaak betrokken zouden zijn.

B.2 De Toverlantaarn

822 Kinderdagverblijf De Toverlantaarn is onderdeel van Kinderopvang SKW. Deze stichting heeft zijn wortels in het welzijnswerk. Bij de inwerkingtreding van de Wet kinderopvang in 2005 zijn de activiteiten van de kinderopvang afgesplitst van de activiteiten in het kader van het welzijnswerk. Kinderopvang SKW heeft twee kinderdagverblijven, waaronder De Toverlantaarn, en drie locaties voor buitenschoolse opvang. Kinderdagverblijf De Toverlantaarn is een relatief grote locatie, met 93 opvangplaatsen verdeeld over acht verticale groepen.

823 Op basis van de informatie van de gemeente Amsterdam¹³ en de gesprekken wordt duidelijk dat de hoofdverdachte in augustus 2009 negen dagen verdeeld over een periode van drie weken voor De Toverlantaarn heeft gewerkt.

824 Kinderdagverblijf De Toverlantaarn had in augustus 2009 dringend een invalkracht nodig. Veel medewerkers zijn in deze periode op vakantie, maar op één van de groepen ontstond ook een vacature in verband met ziekteverzuim. De hoofdverdachte in de zedenzaak heeft destijds een open sollicitatiebrief aan De Toverlantaarn geschreven en op grond daarvan is hij toen uitgenodigd voor een gesprek en aangenomen voor deze vacature. De locatiemanager van De Toverlantaarn ging een week na de indiensttreding van de hoofdverdachte met vakantie. Toen ze terug kwam, las ze in de overdrachtspapieren dat het niet goed verliep in de groep waar de hoofdverdachte op stond. Hij functioneerde niet goed in het team.

825 Uiteindelijk is de hoofdverdachte na 9 dagen, dus nog in zijn proeftijd van 2 maanden, ontslagen. Als reden daarvoor werd zijn gedrag ten opzichte van de collega's genoemd.

826 De omgang van de hoofdverdachte met de kinderen verliep echter goed, zo blijkt uit de gesprekken. Er waren destijds ouders die niet begrepen waarom hij werd weggestuurd in zijn proeftijd. Er kwamen opmerkingen als 'nu hebben jullie eindelijk een goede kracht en dan stuur je hem weer weg.' Achteraf zijn deze ouders uiteraard blij met het handelen van De Toverlantaarn.

B.2.1 Organisatie De Toverlantaarn

827 De Toverlantaarn geeft in haar missie aan kwalitatief goede kinderopvang te willen verzorgen die aansluit bij de leefomgeving van kinderen¹⁴.

828 Kinderopvang SKW is een stichting zonder winstoogmerk. De stichting heeft een bestuur, een directeur en een algemeen manager. De directeur heeft financiën en personeelszaken in portefeuille, de algemeen manager is verantwoordelijk voor planning en plaatsing. Iedere locatie staat onder leiding van een duo van locatiemanagers die minimaal beschikken over een mbo- en een managementopleiding. De stichting heeft duo's gevormd die samen verantwoordelijk zijn voor een aantal locaties (een duo voor de kinderdagverblijven en een duo voor de buitenschoolse opvang) om de managementlaag te versterken en de continuïteit in het management meer te borgen.

829 Kinderdagverblijf De Toverlantaarn telt 8 groepen en bij het andere kinderdagverblijf, worden 3 groepen opgevangen. Voorheen werkte De Toverlantaarn met babygroepen en peutergroepen, maar ongeveer 6 jaar geleden zijn alle groepen omgevormd naar verticale groepen met maximaal 12 kinderen per groep.

13 Gemeente Amsterdam. http://www.amsterdam.nl/algemene_onderdelen/overige/zedenzaak/kinderdagverblijven/. Bezocht op 2 maart 2011.

14 Kinderopvang SKW. Jaarverslag, 2009.

- 830 De stichting Kinderopvang SKW heeft over alle locaties (zowel kinderdagverblijven als buitenschoolse opvang) 109 medewerkers en 61 fte in dienst. Op kinderdagverblijf De Toverlantaarn werken 32 medewerkers en 23,45 fte. Hiervan is 22,17 fte voor pedagogisch medewerkers, 0,88 fte voor locatiemanagement en 0,40 fte voor huishouding.
- 831 De overlegstructuur bij De Toverlantaarn is als volgt:
- 4 keer per jaar overleg met alle 8 groepen van de locatie De Toverlantaarn ('het grote team').
 - 1 keer per maand werkbespreking per groep; de pedagogisch medewerkers met de leidinggevende, waarin wordt gesproken over de onderlinge samenwerking tussen collega's, maar ook elk kind (eventueel met ouders) wordt besproken. Bijzonderheden en dilemma's komen hierin aan de orde.
 - 5 of 6 keer per jaar komt het stichtingsbestuur bij elkaar. Het bestuur houdt zich vooral bezig met strategische beleidskeuzes.
- 832 Verder komen de medewerkers in het kader van hun reguliere opleidingen op de volgende momenten bij elkaar:
- 1 keer per jaar opfrisavond EHBO.
 - 1 keer per jaar opfrisavond Gordon methode.
 - 1 keer per jaar studiedag.
 - 1 keer per jaar dagje uit met de hele stichting.
- 833 Voorheen was er ook 1 keer per 6 weken een overleg met het zogenaamde 'kleine team', waarbij uit elke groep een vertegenwoordiger aansloot. Dit overleg is afgeschaft, omdat de beroepskracht-kindratio daarmee in het gedrang kwam en het veel tijd vergde voor de medewerkers.

Personeelsbeleid De Toverlantaarn

- 834 De procedure voor werving en selectie bij De Toverlantaarn is in 2010 aangepast. De belangrijkste wijziging betreft de betrokkenheid van pedagogisch medewerkers bij de selectieprocedure en het proefdraaien op de groep. Potentiële kandidaten hadden voorheen namelijk een gesprek met de leidinggevende/locatiemanager, een pedagogisch medewerker en een ouder. In sommige gevallen werd een referentie nagetrokken; in elk geval bij mannelijke kandidaten en bij twijfel, zo blijkt uit de gesprekken. Uit deze gesprekken bleef één kandidaat over die tot slot een dagdeel kwam meedraaien op de groep. Tot slot werd in overleg besloten een kandidaat wel of niet voor te dragen aan de directeur. Deze bepaalde uiteindelijk of iemand werd aangenomen.
- 835 Toen de schaarste aan goed personeel echter toenam, stelde De Toverlantaarn vast dat hun werving en selectie procedure te tijdrovend was voor de organisatie, maar ook te lang duurde voor de kandidaten. Een kandidaat solliciteert namelijk vaak bij meerdere kinderdagverblijven en wil snel aan de slag. Het is voorgekomen, zo blijkt uit de gesprekken, dat kandidaten die nog in het selectieproces bij De Toverlantaarn zaten, al een baan hadden geaccepteerd bij een ander kinderdagverblijf. Om deze reden is de procedure een jaar geleden gewijzigd en verloopt deze nu als volgt. Als er een vacature ontstaat, dan zorgt de stichting centraal voor een advertentie. De brieven komen ook centraal binnen bij de stichting Kinderopvang SKW. Daar vindt een eerste selectie plaats en een verdeling van kandidaten over de verschillende locaties (afhankelijk van de vacatures die open staan). Voor de kinderdagverblijven geldt dat het duo locatiemanagers vervolgens een gesprek voert met de kandidaat. Als het gesprek goed verloopt, wordt de VOG aangevraagd, worden de diploma's gecheckt en momenteel wordt er tevens standaard een referentie gevraagd en nagetrokken. De pedagogisch medewerkers worden dus niet meer bij de gesprekken betrokken. Ook is ervoor gekozen om een kandidaat niet een dagdeel te laten proefdraaien op een groep. Tijdens de gesprekken wordt aangegeven dat een dagdeel te kort is om iemand goed te kunnen beoordelen. Bovendien geeft het veel onrust op de groep als mensen komen proefdraaien. De twee maanden proeftijd worden bij De Toverlantaarn beschouwd als de periode waarin een medewerker proef draait op de groep. Na 1 maand wordt een tussentijds gesprek gevoerd met de nieuwe medewerker en na 2 maanden vindt een eindgesprek plaats als afsluiting van de proeftijd. Het komt voor dat medewerkers, waaronder ook de hoofdverdachte, tijdens de proeftijd worden ontslagen. Ook ouders bevestigen dit beeld. Tijdens de gesprekken geven ouders aan dat er ondanks de schaarste aan bekwaam personeel door De Toverlantaarn zeer kritisch wordt geselecteerd. Een ouder noemt een voorbeeld van een medewerker die al na 4 dagen zou zijn ontslagen gedurende de proeftijd. De medewerkers geven aanvullend aan dat over het algemeen kan worden geconstateerd dat iemand bij De Toverlantaarn of al tijdens de proeftijd vertrekt of heel lang voor De Toverlantaarn blijft werken. Er is weinig verloop.

- 836 Tijdens de gesprekken is aangegeven dat er momenteel wordt gewerkt aan een uitbreiding van de vaste invalpool. Deze invalpool is gecentraliseerd opgezet voor de hele stichting, zodat vaste invalkrachten op elke locatie kunnen invallen. Mocht de invalpool echter niet toereikend zijn, zo blijkt uit de gesprekken, dan wordt gewerkt met uitzendkrachten via een van de grotere uitzendbureaus in de kinderopvang. Medewerkers geven aan dat het uitzendbureau bij voorkeur vaker dezelfde persoon zendt in het belang van de continuïteit.
- 837 Wat het opleidingsbeleid betreft kan worden geconstateerd dat de basiscursussen consequent worden gegeven en herhaald. Een nieuwe medewerker dient bijvoorbeeld verplicht een 4-daagse EHBO-cursus te volgen en een cursus waarin de Gordon methode, waarover in de volgende paragraaf meer, wordt uitgelegd en aangeleerd. Elk jaar worden deze beide cursussen voor alle medewerkers herhaald. Vervolgens blijkt uit de gesprekken dat een aantal medewerkers binnen het kinderdagverblijf zijn aangewezen voor de bedrijfshulpverlening en zij volgen ook jaarlijks een cursus hiervoor.
- 838 Daarnaast worden er andere cursussen aangeboden. De leidinggevenden/locatiemanagers en een aantal medewerkers binnen het kinderdagverblijf volgen bijvoorbeeld een cursus over kinderen met opvallend gedrag en het herkennen daarvan. Deze cursussen worden door externe instellingen gegeven.
- 839 Vanuit het kinderdagverblijf zelf wordt ook 1 keer per jaar een studiedag georganiseerd, waarin het pedagogisch beleid aan de orde komt en de medewerkers weer nieuwe dingen wordt geleerd in workshops (bijvoorbeeld nieuwe spellen die met de kinderen gespeeld kunnen worden).
- 840 Eens per jaar wordt een functioneringsgesprek gevoerd met de medewerkers. Verder is het gebruikelijk dat met een medewerker die vaker dan 3 keer per jaar ziek is, een extra gesprek wordt gevoerd om te bezien hoe het met deze medewerker gaat. Als een medewerker geen enkele dag ziek is geweest binnen een half jaar, krijgt deze een bonus, zo wordt in de gesprekken aangegeven.

B.2.2 Pedagogisch beleid De Toverlantaarn

- 841 Kinderopvang SKW heeft een pedagogisch beleidsplan opgesteld dat is uitgewerkt conform de vier doelen uit de Beleidsregels kwaliteit kinderopvang, namelijk emotionele veiligheid, persoonlijke competenties, sociale competenties en overdracht van waarden en normen¹⁵. Het pedagogisch beleid is vervolgens uitgewerkt in een pedagogisch werkplan per locatie. Het pedagogisch werkplan van De Toverlantaarn is ook uitgewerkt conform de vier doelen.
- 842 Zoals hierboven reeds beschreven, wordt bij De Toverlantaarn gewerkt met de Gordon methode. Gordon is een Amerikaanse ontwikkelingspsycholoog die zich heeft gespecialiseerd in communicatie met kinderen. In het pedagogisch werkplan van De Toverlantaarn wordt aangegeven dat de Gordon methode uitgaat van communicatie met kinderen op een gelijkwaardig niveau. Belangrijk hierin is vooral de 'ik-boodschap'. In de gesprekken is aangegeven dat het er met name om gaat dat je zaken uitlegt aan de kinderen. In plaats van 'niet rennen op de gang' wordt bijvoorbeeld het volgende aan een kind verteld: 'ik vind het niet goed dat je op de gang rent, want je zou kunnen vallen'. Medewerkers dienen ervoor te zorgen dat zij zoveel mogelijk op gelijke (oog)hoogte met kinderen communiceren. Een ander belangrijk aspect van de Gordon methode, zo beschrijft het pedagogisch werkplan, is het signaleren van en inspelen op de behoeften van kinderen. Op het moment dat je ziet welke behoefte er achter het gedrag van een kind zit, kun je als medewerker adequater reageren.
- 843 Uit de gesprekken blijkt dat medewerkers elkaar aanspreken op het daadwerkelijk toepassen van deze methode. Deze methode is zodanig in het dagelijks handelen ingebed, dat dit ook werkelijk gebeurt. Daarnaast gebruiken medewerkers deze methode om elkaar feedback te geven, zo blijkt uit de gesprekken. De boodschap vanuit de ik-persoon is ook daarvoor toepasbaar.

15 Kinderopvang SKW (2007). Pedagogisch beleidsplan. Herziene versie augustus 2007.

B.2.3 Beroepskracht-kindratio De Toverlantaarn

- 844 De Toverlantaarn kent alleen verticale groepen met een minimale bezetting van twee medewerkers voor maximaal 12 kinderen in de leeftijd van 0 tot 4 jaar.
- 845 Ten aanzien van de beroepskracht-kindratio komt op basis van de gesprekken het volgende gereconstrueerde werkrooster naar voren:

Tabel 40: Gereconstrueerd werkrooster De Toverlantaarn

Tijd	Aantal beroepskrachten
08.00 – 09.30 uur	Eén beroepskracht op de groep (met vroege dienst 8.00 – 16.30 uur)
09.30 – 16.30 uur	Twee beroepskrachten op de groep, met uitzondering van middagpauze (2x 1/2 uur)
16.30 – 18.00/18.30 uur	Eén beroepskracht op de groep (met late dienst 09.30 – 18.00/18.30 uur)
Totaal	4 – 4,5 uur één beroepskracht op de groep

- 846 Op basis van dit werkrooster kan worden geconstateerd dat er 4 tot 4,5 uur per dag slechts één beroepskracht aanwezig is, namelijk 1,5 uur in het begin van de dag (van 8.00 tot 9.30 uur), 1 uur tijdens de middagpauze en aan 1,5 uur het einde van de dag (van 16.30 tot 18.00 uur of in enkele gevallen tot 18.30 uur als ouders aangeven gebruik te willen maken van de ‘extra late dienst’). Er wordt weliswaar zoals is toegestaan alleen voor 9.30 uur, na 16.30 uur en tijdens de lunchpauze afgeweken, maar er wordt wel meer dan 3 uur afgeweken.
- 847 Tijdens de gesprekken is aangegeven dat bij het inzetten van uitzendkrachten meestal sprake is van de late dienst. De medewerkers geven aan hun dagritme en werkzaamheden daarop aan te passen. Zo geeft een medewerker het voorbeeld dat ze altijd in de ochtend tijd maakt voor een kennismakingsgesprek, waarin ze probeert een beeld te krijgen bij de uitzendkracht en ze bijvoorbeeld vraagt waarom iemand via een uitzendbureau werkt. Vaak zorgt ze er ook alvast voor dat de baby's de fles hebben gekregen, zodat de uitzendkracht dat niet hoeft te doen. Uit de verhalen blijkt dat de medewerkers dit doen uit liefde voor de kinderen. Een andere medewerker vertelde dat ze vaak extra lang blijft, om de tijd dat de uitzendkracht alleen staat met de kinderen te beperken (conform het rooster zou dat 1,5 uur zijn). De medewerkers geven aan om de kinderen te geven en ze niet graag bij een vreemde achter te willen laten.
- 848 Wanneer de kinderen gaan slapen, wordt bij De Toverlantaarn gewerkt met een babyfoon. Een van de medewerkers legt de kinderen in bed en zet de babyfoon aan. De draagbare babyfoon gaat mee als ze bijvoorbeeld buiten gaan spelen. Anders staat hij in de lader op de groep waar de andere kinderen verblijven. De medewerkers gaan om het kwartier ook even bij de kinderen kijken. Daar is geen vaste taakverdeling voor. Ze doen dit om en om.

B.2.4 De Toverlantaarn bouwkundig

- 849 De commissie heeft geen onderzoek gedaan naar de bouwkundige situatie in De Toverlantaarn. Wel is bij bezoeken gebleken dat de locatie een voormalig schoolgebouw betreft waarin 8 groepen worden opgevangen. Elke groep heeft een verblijfruimte en een slaapruiimte. De slaapruijtes zijn naar aanleiding van de gebeurtenissen in december voorzien van deuren met glas erin. De peutertoiletten hebben geen deuren en de volwassenentoiletten hebben dichte deuren, maar zijn aan de onderkant open. Er is veel buitenruimte voor de kinderen. Vanaf de groep kan gemakkelijk door grote ramen naar de buitenruimte worden gekeken en andersom. Op de groepen bij De Toverlantaarn wordt regelmatig bij elkaar binnen gelopen; de deuren staan vaak open. De groep waarop de hoofdverdachte werkzaam was, was ook goed zichtbaar vanaf de buitenruimte, zo is tijdens de gesprekken aangegeven.

B.2.5 Richtlijnen en protocollen De Toverlantaarn

Protocol kindermishandeling De Toverlantaarn

- 850 Kinderopvang SKW maakt gebruik van het Amsterdams Protocol Kindermishandeling. Het complete protocol met alle bijlagen en formulieren is op elke locatie aanwezig. Dit protocol wordt besproken bij het inwerken van een nieuwe medewerker. In het handboek voor de pedagogisch medewerkers wat op elke groep staat, zit een stappenplan kindermishandeling, routekaart kindermishandeling, het overlegformulier kindermishandeling en de organisatiespecifieke werkinstructie voor De Toverlantaarn (alle conform het voorbeeld van het Amsterdams Protocol Kindermishandeling).
- 851 Uit de gesprekken blijkt dat de medewerkers de kinderen observeren op opvallend gedrag. Zo wordt aangegeven dat ze bijvoorbeeld extra goed op maandag observeren als de kinderen weer van het weekend terugkomen op het kinderdagverblijf. Ze letten verder op tijdens het verschonen (zoekt het kind oogcontact of kijkt het weg; houdt het de benen bij elkaar), observeren ze of een kind in zichzelf is gekeerd, letten ze op fysieke bijzonderheden zoals blauwe plekken, kijken ze hoe de kinderen reageren als de ouders hen komen brengen en halen en zijn ze oplettend als zindelijke kinderen plotseling weer in de broek plassen.
- 852 Uit de gesprekken blijkt dat wanneer de medewerkers iets aan het kind opvalt, ze dit eerst verifieert bij een collega. Vervolgens wordt met de ouders besproken wat hen is opgevallen. Ze vragen dan of er wellicht iets is veranderd thuis en of hen ook iets is opgevallen. Als daaruit niets duidelijk wordt bespreekt de medewerker het opnieuw met een collega, de leidinggevende/locatiemanager of de algemeen manager. Uiteindelijk is het mogelijk dat advies wordt gevraagd bij het AMK. Wanneer het AMK wil komen observeren, moet daarvoor echter toestemming worden gevraagd aan de ouders, zo vertellen de medewerkers¹⁶.
- 853 De medewerkers geven aan het wel eens te hebben meegemaakt dat opvallend gedrag van kinderen kon worden verklaard door de scheiding van ouders, het overlijden van een opa of oma of het overlijden van een huisdier. Wat ook voorkomt is een vorm van emotionele verwaarlozing. Zo kan het voorkomen, blijkt uit de gesprekken, dat ouders het zo druk hebben dat het kind te weinig aandacht krijgt. Als dit wordt gesignaleerd door de medewerkers, wordt het besproken met de ouders.

Klachtenprotocol De Toverlantaarn

- 854 Mochten ouders klachten hebben, dan kunnen zij het klachtenreglement volgen. Dit is op de locatie aanwezig en staat ook in het informatieboekje. De oudercommissie heeft recentelijk gevraagd om het klachtenreglement specifiek voor de oudercommissie, los van het reglement voor individuele ouders.
- 855 Uit de gesprekken met de ouders blijkt dat het locatiemanagement van De Toverlantaarn de oudercommissie op de hoogte houdt van de klachten die zijn binnengekomen van ouders. Uit de gesprekken met de medewerkers wordt verder aangegeven dat de afhandeling van een klacht van een ouder ten aanzien van een medewerker wordt teruggekoppeld aan zowel de ouder als de medewerker. Tevens wordt in het teamoverleg besproken hoe dit in het vervolg te voorkomen.
- 856 In het gesprek met de ouders is aangegeven dat de schriftelijk vastgelegde klachten dienen te worden vermeld in het jaarverslag van de stichting. Veel klachten blijven echter bij mondelinge afhandeling en die tellen niet mee. Overigens geven de ouders aan geen weet te hebben van ernstige klachten.
- 857 Tijdens de gesprekken geven de medewerkers aan dat ze bewust heel open zijn tegenover de ouders van de kinderen. Als een kind is gevallen wordt dit 's avonds aan de ouders verteld. Openheid vooraf maakt dat je minder klachten krijgt achteraf, zo is de opvatting. Met name nieuwe ouders met kleine baby's moeten in het begin vaker gerust worden gesteld door de medewerkers, omdat ze bijvoorbeeld angstig zijn voor de peuters in de verticale groep.

16 Het AMK bevestigt dat ouders toestemming moeten geven voor het observeren van hun kind, maar dat het eigenlijk niet voorkomt dat het AMK op een kinderdagverblijf observaties uitvoert.

- 858 Wat betreft klachten ten aanzien van medewerkers geeft De Toverlantaarn in de interne documentatie aan sinds januari 2005 een beleid te hebben met betrekking tot het beschermen van werknemers tegen seksuele intimidatie en tegen agressie en geweld. Onder de noemer 'vertrouwenspersoon' wordt het volgende toegelicht: 'Onjuist gedrag van een collega (gedrag dat tegen de richtlijnen in deze notitie ingaat) melden bij de leidinggevende is iets wat veel mensen moeilijk vinden'. Dit is begrijpelijk, maar helaas draagt het niet bij aan een oplossing. Een beroepskracht zal daarom goed bij zichzelf nagaan wat in een dergelijke situatie te doen. Daar waar kinderen of andere afhankelijke klanten betrokken zijn bij ongewenst gedrag, is het voor iedereen die hiervan weet heeft of hiervan een vermoeden heeft, verplicht dit bij de leidinggevende te melden.'
- 859 Bij Kinderopvang SKW heeft één van de managers jarenlang als vertrouwenspersoon gefungeerd, maar momenteel staat hiervoor een vacature open. Uit de gesprekken is overigens gebleken dat nooit iemand een beroep op de vertrouwenspersoon heeft gedaan. Medewerkers die iets kwijt willen, melden dit over het algemeen aan de locatiemanager.

Beroepscode en gedragscode

- 860 Uit de gesprekken blijkt dat De Toverlantaarn gebruik maakt van de Beroepscode voor pedagogisch medewerkers van de AbvaKabo FNV (2009). Medewerkers geven aan dat deze voorschrijft hoe om te gaan met collega's, ouders en kinderen. Het pedagogisch beleidsplan vormt echter de belangrijkste richtlijn voor de omgang met de kinderen, zo wordt aangegeven. Overigens blijkt dat de beroepscode op dit moment nog onvoldoende is geïmplementeerd in de dagelijkse praktijk. Tijdens de gesprekken werd erop gewezen dat de beroepscode voorheen meer bekend was bij medewerkers en dat hij recentelijk weer 'van de plank' is gehaald en momenteel opnieuw onder de aandacht wordt gebracht.
- 861 Wat het oppassen bij ouders thuis en het bezoeken van verjaardagsfeestjes betreft, wordt in de gesprekken aangegeven dat dit verboden is. De medewerkers weten niet waar het precies is vastgelegd, maar ze geven aan dat het wordt verteld als je aangenomen wordt. Dit geldt zowel voor vaste medewerkers als voor stagiaires. De regel is in het leven geroepen om te voorkomen werk en privé door elkaar gaan lopen en de professionele houding van medewerker tegenover ouders en kinderen daarmee in het geding komt. Als ouders vragen om op te passen, leggen medewerkers uit dat het verboden is, zo blijkt uit de gesprekken. Een uitzondering wordt gemaakt voor het allerlaatste contact met een gezin, wanneer het kind na 4 jaar afscheid neemt van het kinderdagverblijf en naar school gaat. De randvoorwaarde voor deze uitzondering is dat De Toverlantaarn geen broertjes of zusjes van dat kind opvangt. De medewerkers kiezen er echter voor, zo blijkt uit de gesprekken, om het niet te doen, omdat het in de praktijk toch lastig is. Er wordt een voorbeeld gegeven van een medewerker die een afscheidsfeestje van een kind bezocht, waar echter ook kinderen waren uitgenodigd die nog wel op het kinderdagverblijf zaten. Ook ouders geven aan dat er aan hen wordt gecommuniceerd dat het verboden is voor medewerkers om ook bij ouders thuis op te passen.
- 862 Ten aanzien van het maken van foto's van de kinderen zijn er geen richtlijnen, behalve dat ouders bij de inschrijving wordt gevraagd of foto's van hun kinderen mogen worden gebruikt voor interne doeleinden. Ze tekenen daarvoor bij inschrijving. Er zijn twee fotocamera's beschikbaar op De Toverlantaarn, maar de medewerkers maken ook foto's met de eigen camera's en soms ook met de mobiele telefoon. Ze willen de spontane momenten graag vastleggen, zo wordt in de gesprekken aangegeven. De foto's worden vaak thuis op de computer gezet en verspreid onder de ouders. Een aantal groepen heeft ook een (met wachtwoord) beveiligde internetapplicatie waarop de foto's worden gezet en die door de ouders van de kinderen kan worden bekeken.

B.2.6 Cultuur De Toverlantaarn

- 863 Tijdens de gesprekken is benadrukt dat Kinderopvang SKW er veel belang aan hecht dat managers een sfeer weten te scheppen waarin medewerkers ook echt naar hen toe te komen. Verder kwam naar voren dat medewerkers zich met het werk verbonden voelen. Zo is men snel bereid om voor elkaar in te vallen en blijven vaste medewerkers na afloop van hun diensttijd nog op de groep als zij samenwerken met bijvoorbeeld een nieuwe collega of uitzendkracht, die de groep nog niet kent en die anders alleen zou blijven met de groep.

B.2.7 Oudercommissies De Toverlantaarn

- 864 De Toverlantaarn heeft één oudercommissie waarin uit elke groep één ouder is vertegenwoordigd. Tijdens de gesprekken is gebleken dat het lastig is om de oudercommissie gevuld te krijgen. Met name vaders zijn moeilijk bereid te vinden, zo wordt aangegeven. Uit de gesprekken blijkt dat erover is gesproken om een centrale oudercommissie op te richten (samen met een ander kinderdagverblijf en de locaties voor buitenschoolse opvang), maar dat er weinig animo was, met name onder ouders met kinderen op de buitenschoolse opvang. De oudercommissie van De Toverlantaarn had verwacht wellicht meer invloed uit te kunnen oefenen richting de stichting als er een centrale oudercommissie zou zijn waarin alle locaties zouden zijn vertegenwoordigd.
- 865 Er is een reglement voor de oudercommissie aanwezig, maar de ouders geven aan dat dit uit 2004 stamt en dat ze het plan hebben om dit op korte termijn te vernieuwen.
- 866 De oudercommissie wordt door de ouders 'een halfslachtig orgaan' genoemd. Ze geven aan dat er enerzijds wettelijke regels zijn, waaraan de directie van De Toverlantaarn zich volgens de ouders keurig houdt. Anderzijds geven ouders aan dat je als oudercommissie zeer weinig in te brengen hebt. Als je het als ouder ergens niet mee eens bent, heb je twee keuzes. Je kunt naar een externe partij (klachtencommissie) stappen of de publiciteit opzoeken. Ouders geven echter aan dat ze dan de afweging maken hoe belangrijk het punt is waarover ze op dat moment ontevreden zijn en hoe zwaar dat weegt ten opzichte van alle zaken waarover ze wel tevreden zijn.
- 867 De oudercommissie van De Toverlantaarn vergadert 6 keer per jaar met de locatiemanager van het kinderdagverblijf. Ouders geven aan het prettig te vinden om op deze manier geïnformeerd te worden over beleid en ook (al is het beperkt) invloed te kunnen uitoefenen op de wijze hoe er met de kinderen wordt omgegaan. De oudercommissie adviseert beperkt over beleid, zo blijkt uit de gesprekken. Over het algemeen wordt het beleid op initiatief van de locatiemanager gedeeld met de oudercommissie. Er is bijvoorbeeld een keer gesproken over de mogelijkheid om kinderen buiten te laten slapen in de zomer en gevraagd naar de opvattingen van de oudercommissie daarover. De ouders geven tijdens de gesprekken aan dat het advies van de oudercommissie echter met name over de financiën gaat. Jaarlijks is het mogelijk om over de tariefbepaling te adviseren. De oudercommissie probeert al jaren meer inzicht te krijgen in de financiële positie van de stichting, maar dit is naar hun zeggen niet gelukt omdat de stichting daartoe niet wettelijk verplicht zou zijn. Er is wel inzicht in de exploitatiebegroting, maar niet in de vermogenspositie van de stichting.
- 868 Het contact met alle ouders verloopt overigens niet enkel via de oudercommissie. Als het management van De Toverlantaarn een ouderavond of informatieavond voor alle ouders wil organiseren, wordt dit wel met de oudercommissie overlegd, maar het wordt door het kinderdagverblijf zelf georganiseerd.

B.2.8 Toverlantaarn: toezicht en handhaving

- 869 In de tabel hierna het is het inspectieoverzicht van De Toverlantaarn opgenomen. De tabel laat voor de periode 2005 t/m 7 december 2010 zien welke vorm van inspectie bij De Toverlantaarn is uitgevoerd en wat de uitkomst hiervan was. De aanduiding GH betekent geen handhaving geadviseerd.

Tabel 41: Overzicht inspecties bij De Toverlantaarn in de periode 2005 t/m 7 december 2010

Locatie Toverlantaarn	Type inspectie	2005	2006	2007	2008	2009	2010
A	Reguliere Inspectie	✓	✓	✓	✓	✓	
	Incidenteel Onderzoek						
	Nader Onderzoek						✓
Totaal aantal keren waarin in het inspectierapport de gemeente is verzocht om handhaving		0	0	0	0	0	0

Bron: Register Kinderopvang Amsterdam en Landelijk Register Kinderopvang

- 870 Uit het overzicht blijkt dat De Toverlantaarn jaarlijks is onderzocht door de Inspectie Kinderopvang. Het ging hierbij steeds om de reguliere inspectie. Er zijn tot en met 2009 geen Nadere of Incidentele Onderzoeken uitgevoerd. Verder blijkt uit dit overzicht dat het stadsdeel geen enkele keer wordt verzocht handhavend op te treden.
- 871 Tijdens de reguliere inspectie van 21 maart 2006 bleek dat één medewerker een verouderde kwalificatie heeft en daarmee niet voldoet aan de eis van een passende beroepskwalificatie conform de kinderopvang-CAO. Hiervoor wordt een hersteltermijn van 3 maanden gegeven, namelijk tot 1 juli 2006. Er vindt echter geen Nader Onderzoek plaats na 1 juli 2006 om na te gaan of er sprake is van herstel. Voor zover na te gaan is de kwestie via mondelinge afspraken opgelost. Tijdens de reguliere inspectie van 2007 (op 15 maart) blijkt dat deze tekortkoming zich niet langer voordoet en dat er verder geen tekortkomingen zijn geconstateerd.
- 872 Op 21 mei 2010 is een Nader Onderzoek uitgevoerd naar aanleiding van het reguliere onderzoek op 10 december 2009. Tijdens de reguliere inspectie zijn tekortkomingen rondom de klachtenregeling geconstateerd. Het ging hierbij onder andere om het onderwerp 'op passende wijze onder de aandacht brengen van de oudercommissie'. Hiervoor is een hersteltermijn gegeven tot 1 april 2010. Vanaf de datum van de inspectie (namelijk 10 december 2009) gerekend is 1 april 2010 een langere hersteltermijn dan 3 maanden. Het Nader Onderzoek vond ca 1,5 maand na het verstrijken van de hersteltermijn plaats.
- 873 Verder is in 2009 een tekortkoming geconstateerd ten aanzien van de Verklaring Omtrent het Gedrag; bij drie nieuwe medewerksters is de VOG niet vóór aanvang van de werkzaamheden overgelegd. In het reguliere inspectierapport is opgenomen dat deze tekortkoming per direct hersteld moet worden en dat dit beoordeeld wordt bij de eerstvolgende inspectie. Bij het Nader Onderzoek dat ca 5 maanden later heeft plaatsgevonden, is dit onderdeel echter niet beoordeeld omdat de hersteltermijn hiervoor volgens de inspectie geldt tot de eerstvolgende reguliere inspectie. Dit strookt niet met het eigen beleid van de GGD om aan houders te vragen om tekortkomingen ten aanzien van de VOG per direct op te lossen en hierop toe te zien.
- 874 Bij de inspectie van 10 december 2009 is naast de geconstateerde tekortkomingen ten aanzien van de VOG en de klachtenregeling, in de beschouwing door de inspecteur aandacht gevraagd voor onder andere de beroepskracht-kindratio. Naar aanleiding van verbouwingen kreeg de inspectie het idee dat het aantal kindplaatsen per groep te groot was voor het aantal vierkante meters dat beschikbaar is. Het management bestreed die visie. Bij een extra bezoek bleek dat een babygroep was omgevormd tot een verticale groep, waarvoor andere eisen gelden. De inspectie vroeg wel aandacht voor het bewaken van de leeftijdopbouw van de groep en de inzet van de beroepskrachten zodat er genoeg beroepskrachten worden ingezet. De bevindingen waren niet zodanig dat een tekortkoming is geconstateerd.
- 875 De Toverlantaarn is in de ogen van de inspectie een bovengemiddeld goede organisatie, geëvolueerd als welzijnsorganisatie naar een kinderdagverblijf met voldoende aandacht voor pedagogische waarden. Het verticaal maken van de groepen lijkt te duiden op een toegenomen commercieel belang van het kinderdagverblijf, maar de pedagogische kwaliteit is voldoende en het management is stabiel. Het feit dat de verdachte niet door zijn proeftijd gekomen is, ziet de inspectie als een goed teken. De openheid, teamgeest en zelfstandigheid van het team hebben ervoor gezorgd dat medewerkers niet accepteerden dat de verdachte iets anders wilde dan in het pedagogisch beleid was vastgelegd.
- 876 In het jaar waarin de hoofdverdachte in De Toverlantaarn werkzaam was, zijn tijdens de inspecties geen tekortkomingen geconstateerd.

B.3 Jenno's Knuffelparadijs

- 877 Jenno's Knuffelparadijs was een eenmanszaak. De eigenaresse van de onderneming begon in 2008 met het opstellen van haar ondernemingsplan, nadat ze ervaring had opgedaan in de kinderopvang in verschillende functies en een aanvullende hbo-opleiding Sociaal Pedagogische Hulpverlening (SPH) had gevolgd. In maart 2009 startte Jenno's Knuffelparadijs met een verticale groep met 16 opvangplaatsen.
- 878 Na de gebeurtenissen in december 2010 haalden veel ouders hun kinderen van het kinderdagverblijf, waardoor de inkomsten sterk terugliepen. Exploitatie was niet langer mogelijk, waardoor het kinderdagverblijf in januari 2011 door een andere houder is overgenomen. Slechts één medewerker (recent in dienst gekomen) heeft ervoor gekozen om in het kinderdagverblijf te blijven werken.
- 879 Uit de gesprekken is gebleken dat de hoofdverdachte gedurende 4 maanden, van oktober 2009 tot en met januari 2010, werkzaam is geweest bij het kinderdagverblijf; dit ter vervanging van een medewerkster gedurende haar zwangerschapsverlof. Hij kreeg geen verlenging van zijn contract omdat hij niet paste in het team. Na zijn uitdiensttreding heeft hij bij verschillende ouders thuis opgepast.

B.3.1 Organisatie Jenno's Knuffelparadijs

- 880 In de visie van Jenno's Knuffelparadijs wordt beschreven dat de ontwikkeling van het kind centraal staat en dat het de totale ontwikkeling van het individuele kind wil stimuleren, passend in de omgeving waarin het kind leeft en opgroeit¹⁷.
- 881 Jenno's Knuffelparadijs werd aangestuurd door de eigenaar/directeur. Er waren 5 pedagogisch medewerkers, en 1 groepshulp in dienst. In totaal 5,2 fte, waarvan 4,3 fte voor de pedagogisch medewerkers, 0,9 fte voor de groepshulp. Daarnaast waren er 2 stagiaires. Alle personeelsleden waren bekenden van de eigenaar/directeur, namelijk uit de familiekring of oud-collega's.
- 882 De eigenaar/directeur had eens per twee weken werkoverleg met het hele team gedurende de middagpauze. Daarin werd de dagelijkse gang van zaken besproken; de kinderen, het voedsel, en bijvoorbeeld oudergesprekken kwamen daar aan de orde. Eens per twee maanden werd een uitgebreide vergadering gehouden met het hele team in de avonden, waarin gezamenlijk het beleid werd geëvalueerd.

B.3.2 Personeelsbeleid Jenno's Knuffelparadijs

- 883 Alle medewerkers beschikten over een mbo SPW-3 opleiding, behalve de eigenaar/directeur die de opleiding sociaal pedagogische hulpverlening op hbo-niveau had afgerond. De eerste keer dat Jenno's Knuffelparadijs buiten de eigen kringen ging werven was voor de vacature ter vervanging een medewerker die met zwangerschapsverlof ging. Ze hadden veel moeite om iemand te vinden en ze hebben een profiel aangemaakt via de website werk.nl van het UWV. Met de kandidaten die daarop reageerden zijn door de eigenaar/directeur en een pedagogisch medewerker gesprekken gevoerd. Uiteindelijk bleef één kandidaat over; de hoofdverdachte in de zedenzaak. Hij heeft een aantal dagen meegedraaid op de groep en na een teamevaluatie met het hele team werd hij aangenomen voor een periode van vier maanden. Een CV en een VOG zijn opgevraagd, referenties zijn niet nagetrokken.
- 884 Jaarlijks werden functioneringsgesprekken gevoerd met de medewerkers door de eigenaar/directeur. Meestal vielen deze gesprekken gelijk met het einde van een jaarcontract. Het doel van een functioneringsgesprek was te spreken over de zaken die goed gingen en de dingen die minder goed gingen. Uit de gesprekken blijkt dat zaken over het algemeen zeer positief verliepen. Uit de situatie met de hoofdverdachte blijkt dat een functioneringsgesprek ook werd gevoerd over de zaken die niet goed verliepen. Met de hoofdverdachte zijn namelijk meerdere gesprekken gevoerd over zijn moeizame samenwerking in het team.

17 Jenno's Knuffelparadijs (2009). Pedagogisch beleidsplan.

B.3.3 Pedagogisch beleid Jenno's Knuffelparadijs

- 885 Uit de gesprekken blijkt dat het pedagogisch beleidsplan van Jenno's Knuffelparadijs bewust pas na 6 maanden is opgesteld. De eigenaar/directeur wilde eerst een aantal maanden in de praktijk draaien om te kunnen bepalen welke pedagogische uitgangspunten voor hen zouden werken. Het pedagogisch beleidsplan werd opgesteld met het hele team en vervolgens voorgelegd aan de oudercommissie. Toen zij daarmee akkoord gingen, is het pedagogisch beleidsplan richting alle ouders gecommuniceerd. Nieuwe medewerkers kregen het pedagogisch beleidsplan mee naar huis met het verzoek het door te lezen.
- 886 In het pedagogisch beleidsplan van Jenno's Knuffelparadijs wordt aangegeven dat elke medewerker een hoofdtaak op zich heeft genomen waar hij of zij samen met de leidinggevende/eigenaresse verantwoordelijk voor is, met als doel de pedagogische doelen te waarborgen. Zo was een medewerker verantwoordelijk voor de inrichting en inventaris: er werd gekeken wat er aangeschaft moet worden wat betreft speelgoed en inrichting, zodat de omgeving veilig en uitdagend blijft voor de kinderen om zo hun persoonlijke en sociale competenties te ontwikkelen. Een andere medewerker was hygiënecoach, met als taak ervoor te zorgen dat alle medewerkers volgens de juiste hygiënische regels werkten die in de kinderopvang worden geëist. Ten slotte was er een medewerker die de verantwoordelijkheid heeft over de stagiaires en hun begeleiding.

B.3.4 Beroepskracht-kindratio Jenno's Knuffelparadijs

- 887 Bij Jenno's Knuffelparadijs was de beroepskracht-kindratio één van de speerpunten van de eigenaar/directeur; ze wilde zich hierin van andere kinderdagverblijven onderscheiden. In haar jarenlange ervaring had ze te vaak meegemaakt dat door houders van het minimum aantal beroepskrachten werd uitgegaan en dit wilde zij in haar kinderdagverblijf anders doen. Uit het onderzoek blijkt dat er alleen in de ochtend gedurende een uur en een kwartier (van 7.30 tot 8.45 uur) werd volstaan met één beroepskracht op de groep, overigens aangevuld met een stagiaire. Vanaf 8.45 uur stonden er twee beroepskrachten en een stagiaire op de groep en vanaf 9.30 uur kwamen er nog twee beroepskrachten bij (waardoor het totaal op vier beroepskrachten en een stagiaire uitkwam). De eerste beroepskracht vertrok om 16.30 uur, de tweede om 17.15 uur en gedurende het haalmoment tot 18.30 uur waren er nog twee beroepskrachten aanwezig.
- 888 De eigenaar/directeur was in een kantoor op het kinderdagverblijf aanwezig, maar was volgens het werkrooster niet vast op de groep ingedeeld. Ze was echter wel bevoegd en als een medewerker ziek was, stond de eigenaar/directeur zelf op de groep.
- 889 Jenno's Knuffelparadijs werkte met een verticale groep met 16 opvangplaatsen, waarbij conform de beleidsregels kwaliteit kinderopvang het vereiste aantal beroepskrachten wordt bepaald door de aanwezige leeftijdscategorieën en de daarvoor geldende maximale aantallen kinderen. De aanwezige leeftijdscategorieën en daarmee het benodigde beroepskrachten kan bij een dergelijke verticale groep dus per dag verschillen.

B.3.5 Jenno's Knuffelparadijs bouwkundig

- 890 De commissie heeft geen onderzoek gedaan naar de bouwkundige situatie in 'Jenno's Knuffelparadijs. Door het sluiten van het kinderdagverblijf heeft de commissie de locatie ook niet kunnen bezoeken. Uit de gesprekken valt op te maken dat het een pand betrof met een begane grond en een kelder. Op de begane grond bevonden zich de groepsruimte (inclusief verschoonruimte), toiletten en de keuken. In de kelder bevonden zich de slaapruijnte, snoezelruimte en het kantoor/bureau van de eigenaar/directeur dat was gepositioneerd in een soort tussenruimte/gang die niet was afgesloten.
- 891 De slaapruijnte was voorzien van een camera. Deze had echter niet de gehele ruimte in het vizier. De camera werd audiovisueel gebruikt als een soort 'babyfoon plus'. De beelden werden echter niet opgenomen en konden dus alleen op het moment zelf worden gezien. Het beeldscherm stond in de tussenruimte bij de eigenaar/directeur, waardoor het zichtbaar was voor alle medewerkers die langsliepen. Verder gingen de medewerkers regelmatig in de slaapruijnte bij de kinderen kijken en bij kinderen die moeilijk in slaap kwamen bleef een medewerker wat langer in de slaapruijnte.

B.3.6 Richtlijnen en protocollen Jenno's Knuffelparadijs

- 892 Uit het onderzoek blijkt dat mede ingegeven door de kleinschaligheid van de organisatie weinig schriftelijk werd vastgelegd en er veelal werd gewerkt met mondelinge afspraken. De documenten die conform het toetsingskader van de GGD vereist zijn waren wel aanwezig, zoals het pedagogisch beleidsplan, een protocol kindermishandeling, hygiëneregels en gezondheid- en veiligheidsbeleid.

Protocol kindermishandeling Jenno's Knuffelparadijs

- 893 Jenno's Knuffelparadijs gebruikte het JSO-protocol (2005). Uit de gesprekken blijkt dat het kinderdagverblijf één keer te maken heeft gehad met een vermoeden van kindermishandeling/kindermisbruik. Dit was voordat de hoofdverdachte bij het kinderdagverblijf kwam werken. De medewerkers signaleerden problemen tijdens het verschonen van het kind. Tijdens het verschonen hield het kind de benen verkrampt tegen elkaar. Deze signalen werden door de twee medewerkers besproken met de eigenaar/directeur en er is besloten het kind voor 2 maanden te observeren. Er is ook twee keer een gesprek gevoerd met de ouders. Zij gaven aan hier thuis niets van te merken. Toen de situatie tijdens het verschonen niet veranderde, is door Jenno's Knuffelparadijs een adviesvraag ingediend bij het AMK. Zij adviseerden het kind te observeren en met de ouders te spreken, maar dit was al gebeurd. Op advies van het AMK is nog een gesprek met de ouders gevoerd, waarbij de medewerkers hebben aangedrongen op een bezoek aan de huisarts. De ouders hebben dit opgevolgd en een bewijs daarvan aan Jenno's Knuffelparadijs overlegd. De huisarts had niets vast kunnen stellen. Uit de gesprekken blijkt dat Jenno's Knuffelparadijs en het AMK over de afloop van deze melding geen contact meer hebben gehad¹⁸.

Klachtenprotocol Jenno's Knuffelparadijs

- 894 Jenno's Knuffelparadijs had geen klachtenprotocol voor medewerkers en ouders. Het kinderdagverblijf was aangesloten bij de landelijke Stichting Klachtencommissie Kinderopvang. Ouders werden hierover geïnformeerd door middel van een poster van deze instantie die was opgehangen bij de voordeur. De oudercommissie heeft verder de folders van de SKK ontvangen. Er was echter geen klachtenprotocol opgesteld door het kinderdagverblijf met een stappenplan voor ouders of voor medewerkers ten behoeve van het melden en afhandelen van klachten.
- 895 Uit de gesprekken blijkt dat de klachtenrapportage die aan de GGD moet worden verstrekt alleen bestaat uit de klachten die extern bij de SKK zijn gemeld. Voor Jenno's Knuffelparadijs was er geen sprake van externe klachten. Interne klachten van ouders over dagelijkse zaken als het voedsel werden direct opgelost en niet geregistreerd als klacht en dus niet opgenomen in de klachtenrapportage.

Ongeschreven regels

- 896 Bij kinderdagverblijf Jenno's Knuffelparadijs was er sprake van een mondelinge afspraak dat er niet werd opgepast door de medewerkers bij ouders thuis. Uit de gesprekken blijkt dat de medewerkers hiervan op de hoogte waren. Bij het afscheid van de hoofdverdachte op het kinderdagverblijf, zo blijkt uit de gesprekken, had hij zijn visitekaartje (waarmee hij zichzelf aanbood als oppas) in de mandjes van de kinderen gestopt. De eigenaar/directeur vond dit niet gepast en heeft de kaartjes, toen deze werden ontdekt, uit de mandjes gehaald en weggegooid.
- 897 Op het maken van foto's van de kinderen waren geen richtlijnen van toepassing. Er was een digitale camera ter beschikking gesteld door het kinderdagverblijf om foto's te maken van de kinderen, maar uit de gesprekken blijkt dat er ook wel eens gebruik is gemaakt van een mobiele telefoon.

B.3.7 Cultuur Jenno's Knuffelparadijs

- 898 Bij Jenno's Knuffelparadijs was het team klein en bekend met elkaar (doordat medewerkers eerder met elkaar hadden samengewerkt of familie van elkaar waren). Er wordt gesproken over een hecht team. Het beleid werd in overleg met het hele team opgesteld. De uitgangspunten van waaruit werd gewerkt waren duidelijk voor de medewerkers en werden door het hele team gedeeld. Uit de gesprekken blijkt dat het team goed op elkaar was ingespeeld en dat alles met elkaar werd besproken.

18 De procedure bij het AMK is dat na een melding teruggekoppeld moet worden, maar na een adviesvraag niet. Bij een adviesvraag wordt ook geen naam van het kind genoteerd.

B.3.8 Oudercommissie Jenno's Knuffelparadijs

- 899 Uit het onderzoek blijkt dat in januari 2010 de oudercommissie van Jenno's Knuffelparadijs voor de eerste keer bij elkaar is gekomen. De ouders die lid waren van de oudercommissie hadden zichzelf aangemeld of waren door de eigenaar/directeur benaderd om lid te worden. De oudercommissie bestond uit een groep van zeven ouders. De oudercommissie had een introductiedocument opgesteld dat op het informatiebord voor ouders werd gehangen. In dit document stelden de leden van de oudercommissie zich voor (inclusief foto) en werden de contactgegevens van de oudercommissie vermeld.
- 900 De oudercommissie vergaderde minimaal 2 keer per jaar met de eigenaar/directeur van Jenno's Knuffelparadijs. Uit de gesprekken blijkt dat ze in 2010 4 keer overleg hebben gehad met de eigenaar/directeur. In elk geval werd gesproken over de jaarlijkse tariefbepaling. Ook is bijvoorbeeld één keer door het kinderdagverblijf akkoord aan de oudercommissie gevraagd om op sinterklaasavond eerder te sluiten. Het is de commissie niet bekend hoe vaak de oudercommissie zelfstandig heeft vergaderd.

B.3.9 Jenno's Knuffelparadijs: toezicht en handhaving

- 901 In de tabel hierna het is het inspectieoverzicht van Jenno's Knuffelparadijs opgenomen. De tabel laat voor de periode 2009 t/m 7 december 2010 zien welke vorm van inspectie bij Jenno's Knuffelparadijs is uitgevoerd en wat de uitkomst hiervan was. De aanduiding H betekent dat handhaving is geadviseerd, de aanduiding GH betekent dat geen handhaving is geadviseerd. De term 'negatief' betekent dat de GGD een negatief advies gaf bij de inspectie die is gehouden naar aanleiding van het verzoek om te mogen starten.

Tabel 42: Overzicht inspecties bij de Jenno's Knuffelparadijs in de periode 2009 t/m 7 december 2010

Locatie Jenno's Knuffelparadijs	Type inspectie	2005	2006	2007	2008	2009	2010
	Vooraf inspectie	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	negatief	
	Reguliere Inspectie					x	✓ *
	Incidenteel Onderzoek						
	Nader Onderzoek						
Totaal aantal keren waarin in het inspectierapport de gemeente is verzocht om handhaving		0	0	0	0	1	0

* In dit inspectierapport is het vakje 'handhaven volgens gemeentelijk handhavingsbeleid aangevinkt, maar in de toelichting wordt aangegeven dat dit traject pas start nadat uit nader onderzoek is gebleken dat de tekortkomingen binnen de gegeven hersteltermijn nog niet zijn opgelost.

Bron: Register Kinderopvang Amsterdam en Landelijk Register Kinderopvang

- 902 Jenno's Knuffelparadijs is gestart in 2009. Het eerste onderzoek op 12 februari 2009 was de vooraf inspectie die werd uitgevoerd om de registratieaanvraag af te handelen. Hierbij is volgens Inspectie Kinderopvang aan te veel voorwaarden nog niet voldaan, waardoor het Stadsdeel wordt geadviseerd om de houder geen toestemming te verlenen tot het starten van de exploitatie per 12 februari 2009. De voorwaarden waaraan vóór de exploitatie nog voldaan moeten worden, hebben hoofdzakelijk betrekking op de risico-inventarisaties Veiligheid en Gezondheid en de bijhorende plannen van aanpak. Vervolgens heeft de houder aan Inspectie Kinderopvang via verschillende maatregelen kunnen aantonen dat aan de voorwaarden wordt voldaan, waarna Inspectie Kinderopvang op 27 februari 2009 een positief advies uitbrengt aan het stadsdeel over start van de exploitatie.

- 903 Op 2 juli 2009 – ca 4 maanden na de vooraf inspectie – vindt de reguliere inspectie plaats. Hierbij worden tekortkomingen geconstateerd ten aanzien van het voldoende informeren van de ouders over het te voeren beleid ten aanzien van veiligheid en gezondheid en de afstemming tussen de binnenspeelruimte en het aantal kinderen. Hiervoor wordt een hersteltermijn verstrekt van 3 maanden, namelijk tot 1 oktober 2009. Voor de tekortkoming met betrekking tot de beroepskracht-kindratio is een directe herstelplicht in het inspectierapport opgenomen. Dit is conform de werkwijze van de GGD. De toezichthouder verzoekt het Stadsdeel om bij dit voornemen tot Aanwijzing waarvoor direct herstel geldt, ‘per direct’ te handhaven. Volgens het Stadsdeel heeft dit handhavingsverzoek hen echter nooit bereikt. Door vertrek van een manager en zwangerschapsverlof van een beleidsmedewerker kan het Stadsdeel niet achterhalen of/en waar het handhavingsverzoek is binnengekomen dan wel of hier opvolging aan is gegeven. De GGD voert echter geen Nader Onderzoek uit om te beoordelen of de tekortkoming van de beroepskracht-kindratio is opgelost.
- 904 De eerstvolgende inspectie die plaatsvindt, is ongeveer een jaar later de reguliere inspectie (1 juni 2010). Tijdens deze inspectie worden tekortkomingen geconstateerd op het gebied van het adviesrecht van de oudercommissie, het informeren van de ouders over het te voeren beleid, de risico-inventarisatie veiligheid en de handhygiëne, het pedagogisch beleidsplan en het jaarverslag Klachten. Voor al deze tekortkomingen wordt een hersteltermijn van exact 3 maanden gegeven (tot 1 september 2010) en het Stadsdeel wordt verzocht pas te handhaven indien uit Nader Onderzoek is gebleken dat deze tekortkomingen nog niet zijn opgelost. Uit de gesprekken is gebleken dat deze tekortkomingen hoofdzakelijk aan de hand van over te leggen documenten konden worden opgelost. De houder heeft de gevraagde documenten beschikbaar gesteld aan Inspectie Kinderopvang. De inspectie heeft deze echter niet direct beoordeeld omdat de prioriteit op dat moment lag bij de inspecties van de gastouderopvang.
- 905 De inspectie ziet Jenno’s Knuffelparadijs als een bovengemiddeld goed kinderdagverblijf. De communicatie tussen de beroepskrachten en de kinderen maakte een goede indruk; kinderen leken zich veilig te voelen, durfden zichzelf te zijn. De houder is erg betrokken, het is een hecht team, de beroepskrachten overleggen veel met elkaar. De verschoonruimte is op de groep.

B.4 De spiegelorganisaties

- 906 Hieronder volgt eerst een algemene schets van de onderzochte spiegelorganisaties.
- Een kinderopvangorganisatie met 125 locaties in Nederland, waarvan ongeveer 50 voor dagopvang (waarvan ongeveer 30 kinderdagverblijven in Amsterdam).
 - Een kinderopvangorganisatie met 60 locaties in Nederland, waarvan ongeveer 30 voor dagopvang (waarvan ongeveer 13 kinderdagverblijven in Amsterdam).
 - Een kinderopvangorganisatie met 5 locaties in Nederland, waarvan 4 in Amsterdam voor zowel dagopvang als buitenschoolse opvang.
- 907 De commissie heeft de spiegelorganisaties minder diepgaand onderzocht dan de gelieerde kinderdagverblijven. In de beschrijving van de drie gelieerde kinderdagverblijven zijn de spiegelorganisaties al een aantal keren ter vergelijking aan bod gekomen. Een aantal aspecten van de spiegelorganisaties zijn de commissie echter in positieve zin opgevallen. Deze worden hieronder uitgelicht.

B.4.1 Een managementteam dat de organisatie daadkrachtig aanstuurt, ondersteund door een stafbureau

- 908 De spiegelorganisaties beschikken allen over een managementteam dat is vrijgesteld om de organisatie aan te sturen. In twee van de spiegelorganisaties maakt de eigenaar/directeur ook deel uit van het managementteam. In de andere spiegelorganisatie is een directeur aangesteld en staat de eigenaar op afstand. De onderzochte spiegelorganisaties beschikken naast het managementteam ook over een stafbureau met functionarissen voor bijvoorbeeld financiële administratie, beleidsontwikkeling, planning en plaatsing. De commissie beseft dat dit voor een deel samenhangt met de grootte van de spiegelorganisaties, maar het is opvallend dat ook de organisatie met 5 locaties beschikt over een managementteam van 3 managers plus de eigenaar/directeur, aangevuld met twee staffunctionarissen. Op deze manier is het managementteam vrijgesteld voor leidinggevende taken en dagelijks bezig met de aansturing van de organisatie. In de twee relatief grote spiegelorganisaties wordt naast het centrale managementteam ook nog gewerkt met een middenmanagement met regiomanagers en locatiemanagers die direct bepaalde locaties aansturen.

- 909 Opvallend aan het managementteam van de onderzochte spiegelorganisaties is dat alle managers beschikken over een hbo-opleiding. Uit de gesprekken maakt de commissie op dat er sprake is van een professionele bedrijfsvoering. Het managementteam werkt vanuit een duidelijke (pedagogische) visie, heeft volgens een vaste structuur overleg met elkaar en de locaties worden daadkrachtig aangestuurd.

B.4.2 Een open cultuur waarin aanspreekgedrag wordt gestimuleerd

- 910 Uit de gesprekken blijkt dat het managementteam een open aanspreekcultuur stimuleert. Dit zou een drempel kunnen opwerpen tegen grensoverschrijdend gedrag, zo wordt aangegeven. De eerste stap is dat medewerkers eerst de normen en waarden kennen van waaruit wordt gewerkt. Dit wordt gestimuleerd door deze in werkoverleggen terug te laten komen en te zorgen dat alle medewerkers zich eraan committeren. De tweede stap houdt vervolgens in dat ze elkaar daarop ook aanspreken. Het management kan daarin een voorbeeldrol vervullen door te laten zien dat feedback geven en ontvangen tot de dagelijkse gang van zaken behoort.

B.4.3 Functies klachtencoördinator en vertrouwenspersoon expliciet belegd

- 911 Opvallend bij één van de spiegelorganisaties is het uitgebreide klachtenbeleid. Zowel voor medewerkers als voor ouders is een klachtenbeleid opgesteld, uitgewerkt in een duidelijk stappenplan in de vorm van een stroomschema (met het werkproces, de werkdocumenten voor registratie en verslaglegging en de verantwoordelijke functionaris/instantie). Deze spiegelorganisatie is zoals vele andere kinderopvangorganisaties aangesloten bij Stichting Klachtencommissie Kinderopvang en de geschillencommissie voor de klachten van individuele ouders, en de Klachtenkamer Oudercommissie Kinderopvang voor klachten van oudercommissies. Daarnaast zijn overigens ook specifieke functies als klachtencoördinator en klachtenbemiddelaar intern belegd voor de afhandeling van klachten van externen (zoals ouders, oudercommissies, leveranciers). Voor de medewerkers is een externe onafhankelijke vertrouwenspersoon beschikbaar. Tevens heeft deze spiegelorganisatie een interne klachtencommissie ingesteld voor klachten van medewerkers. In deze commissie hebben zitting een lid en een plaatsvervangend lid op voordracht van de directeur, en een lid en een plaatsvervangend lid op voordracht van de ondernemingsraad.

B.4.3 Bij voorkeur meer dan één groep op een locatie opvangen

- 912 Opvallend aan de spiegelorganisaties is dat er in de meeste gevallen bewust wordt gekozen voor het opvangen van meer dan één groep per locatie. Een van de spiegelorganisaties pleit zelfs bewust voor minimaal 3 groepen. Deze organisatie voert al jarenlang een beleid om geen kinderdagverblijf met minder dan 3 groepen te starten. Dat is niet alleen veiliger voor de kinderen en medewerkers, maar economisch ook gunstiger omdat vaste kosten kunnen worden gespreid over meer plaatsen. Bovendien is een kinderdagverblijf met 3 maar nog beter 5 groepen in staat om te investeren in stafmedewerkers met bijvoorbeeld pedagogisch beleid of personeelsbeleid in portefeuille.

B.4.4 Gebruik van een babyfoon in de slaapruintes

- 913 Uit de gesprekken blijkt dat met het oog op de veiligheid van kinderen de slaapruintes mogelijk risicovol zijn. Ze liggen vanwege de rust vaak niet aan de gangkant en het moet er donker zijn. De spiegelorganisaties werken met een babyfoon tijdens de slaapuren. Er is niet voortdurend iemand in de slaapkamer, zoals bij 't Hofnarretje gebruikelijk is. Een van de spiegelorganisaties geeft aan dat dit vanuit pedagogisch oogpunt niet wenselijk is. Deze organisatie werkt vanuit het uitgangspunt dat de kinderen moeten weten dat het geen speeltijd is, maar slaaptijd. Ze werken met een babyfoon en regelmatig gaat een medewerker even bij de kinderen kijken.

B.4.5 Het inzetten van video- interactiebegeleiding (VIB)

- 914 Bij een aantal spiegelorganisaties wordt gebruik gemaakt van video-interactiebegeleiding (VIB). De kern hiervan is dat de communicatie tussen kind en medewerkers met behulp van videobeelden inzichtelijk wordt gemaakt met als tweeledig doel dat medewerkers sensitief worden voor de initiatieven en signalen van kinderen en daarop kunnen afstemmen, en daarnaast ook inzicht krijgen in de eigen rol in de communicatie. Deze methode helpt medewerkers om constructief kritisch naar het eigen functioneren te kijken in relatie tot het kind. Dit bevordert de laagdrempeligheid om te spreken over het eigen functioneren, maar ook het aanspreken van anderen op hun functioneren. Een van de spiegelorganisaties geeft aan dat het mbo-3 niveau van de medewerkers voldoende is, mits aangevuld met een goed trainingsaanbod vanuit de organisatie zelf. Elke nieuwe medewerker volgt dan een vierdaagse cursus over de interactie met het kind, gebruik makend van video interactie begeleiding.

B.4.6 Uitwerking beleidsplan in concrete werkplannen en werkinstructies

915 Bij de spiegelorganisaties wordt gewerkt met één pedagogisch beleidsplan, uitgewerkt in pedagogische werk- of actieplannen per locatie. Deze zijn vervolgens doorvertaald in concrete werkinstructies voor de medewerkers. Deze geven precies aan wat de medewerker geacht wordt te doen in bepaalde situaties. Een van de spiegelorganisaties heeft het dusdanig concreet uitgewerkt dat bijvoorbeeld over het brengen van een kind door ouders het volgende is uitgewerkt: 'je kijkt de ouders aan en zegt 'welkom', je kijkt het kind aan en zegt 'wat leuk dat je er weer bent''. Dit is een methode die werkt bij de medewerkers, want een beleidsplan met daarin een zin als 'we stellen het kind centraal' werkt niet, omdat de medewerkers die niet direct kunnen doorvertalen naar het dagelijks gedrag. Het is gebruikelijk dat de werkinstructies in de werkoverleggen aan de orde komen en met de medewerkers worden besproken en geëvalueerd.

C Toezicht en handhavingsprocedures Amsterdam

C.1 Toezicht GGD

916 Hieronder wordt het proces van toezicht door de GGD Amsterdam beschreven op basis van de door de GGD beschikbaar gestelde documenten de aanvullingen uit de gesprekken. Per onderdeel worden de bevindingen van de Commissie beschreven.

917 De GGD onderscheidt vier verschillende vormen van inspectie die uitgewerkt zijn in werkinstructies, namelijk:

- Reguliere inspectie;
- Nader Onderzoek;
- Incidenteel onderzoek;
- Onderzoek bij nieuwe aanvraag.

C.1.1 Reguliere inspecties

918 Dit is de meest voorkomende inspectievorm en is weergegeven in de onderstaande figuur. De frequentie is vastgelegd in de Wet kinderopvang: eenmaal per jaar per locatie (artikel 1.62 lid 2).

Figuur 12: Reguliere inspectie door inspecteur kinderopvang



Bron: GGD Amsterdam (2007-2011). Kwaliteitshandboek inspectie kinderopvang

919 Hieronder worden de verschillende stappen op basis van het Kwaliteitshandboek en de informatie uit de gesprekken met de medewerkers van de GGD toegelicht:

1. Voorbereiding inspectie

920 Reguliere inspecties kunnen zowel aangekondigd als niet aangekondigd worden gehouden, maar tot 2010 zijn uitsluitend inspecties uitgevoerd. Als het onderzoek aangekondigd is, wordt acht weken van tevoren het desbetreffende kinderdagverblijf ingelicht over de reguliere inspectie en wordt een afspraak gemaakt. Als het onderzoek onaangekondigd plaatsvindt, wordt aan de hand van de interne planning het moment van het bezoek bepaald. Voorafgaand aan de inspectie kan de inspecteur zich voorbereiden via het bestuderen van het dossier van het kinderdagverblijf. Als het om aangekondigd bezoek gaat, wordt het gehele toetsingskader beoordeeld (verderop in deze bijlage wordt ingegaan op recente wijzigingen in dit systeem). Als het om een onaangekondigd onderzoek gaat, kan ervoor worden gekozen een beperkt aantal onderdelen te onderzoeken. Vooraf wordt bepaald welke onderdelen dit zijn.

2. Uitvoeren inspectie

921 In het Kwaliteitshandboek zijn de stappen voor het werkelijk uitvoeren van de inspectie en de volgorde van de activiteiten niet opgenomen.

3A. Opstellen ontwerprapport ‘aan alle voorwaarden voldaan’

- 922 Als er geen tekortkomingen worden geconstateerd, wordt binnen 2 weken ‘het ontwerprapport aan alle voorwaarden voldaan’ opgesteld door de inspecteur. Er wordt dan – uiteraard – geen handhaving geadviseerd. Als de toezichthouder concludeert dat documenten ontbreken, heeft de houder van een kinderdagverblijf de mogelijkheid om tot maximaal 12 uur de dag volgend op het bezoek ontbrekende documenten aan te leveren. Als dit gebeurt, wordt nog steeds het ‘ontwerprapport aan alle voorwaarden voldaan’ opgesteld.

3B. Opstellen ontwerprapport met hersteltermijn

- 923 Als er sprake is van tekortkomingen waarvoor een hersteltermijn van drie maanden geldt (dat zijn alle tekortkomingen met uitzondering van de onder 3C genoemde), wordt het ontwerprapport ‘alleen tekortkomingen met hersteltermijn’ opgesteld. Dat gebeurt binnen twee weken. De hersteltermijn van drie maanden gaat in vanaf de datum van het inspectiebezoek.

3C. Opstellen ontwerprapport zonder hersteltermijn

- 924 Voor de volgende tekortkomingen geldt geen hersteltermijn, maar een directe handhaving:

- Het ontbreken van een passende beroepskwalificatie van medewerkers.
- Een tekort aan vierkante meters binnen- en/of buitenspeelruimte.
- Overschrijding van de beroepskracht-kindratio.
- Ernstige tekortkomingen bijvoorbeeld op het gebied van veiligheid en gezondheid.
- Opvang van meer kinderen dan in het Register Kinderopvang is vermeld.
- Ongemelde uitbreiding, verhuizing of verandering van eigenaar.
- Herhaalde tekortkomingen.

- 925 De inspecteur stelt bij deze overtredingen binnen drie dagen het bijhorende ontwerprapport op.

4. Hoor en wederhoor

- 926 Als er sprake is van tekortkomingen met een hersteltermijn, neemt de inspecteur twee weken na de verzenddatum van het ontwerprapport contact op met de houder van het kinderdagverblijf voor hoor en wederhoor op het ontwerprapport. Als er feitelijke onjuistheden in staan, worden deze gecorrigeerd door de desbetreffende inspecteur. Soms komt het voor dat binnen deze twee weken de tekortkoming al wordt opgelost door de houder en de bewijsstukken hiervan zijn overlegd aan de inspecteur. De inspectie spreekt alleen met de houder of de directie, dus niet met bijvoorbeeld de oudercommissie of een vertrouwenspersoon.

5. Zienswijze

- 927 Als de houder en de inspecteur na hoor en wederhoor geen overeenstemming bereiken, heeft de houder twee weken tijd om een zienswijze op te stellen op de geconstateerde tekortkomingen. De inspecteur neemt de zienswijze van de houder letterlijk over in het rapport en vervolgens wordt het rapport definitief gemaakt. De zienswijze van de houder kan van invloed zijn op het advies dat wordt verstrekt aan de gemeente met betrekking tot de handhaving. De inspecteur beoordeelt de zienswijze in de adviesbrief aan de gemeente.

6A. Definitief rapport zonder tekortkomingen

- 928 Dit rapport is alleen mogelijk als tijdens het onderzoek geen tekortkomingen zijn geconstateerd (zie 3A). Het ontwerprapport wordt definitief gemaakt door de inspecteur.

6B. Rapport zonder handhaving

- 929 Indien de tekortkomingen binnen de hersteltermijn van drie maanden zijn opgelost, wordt het rapport definitief gemaakt zonder dat handhaving wordt geadviseerd. Wel blijven de tekortkomingen in het rapport vermeld.

6C. Rapport met handhaving

- 930 Als de tekortkomingen niet binnen de hersteltermijn van drie maanden zijn opgelost, wordt het rapport definitief gemaakt waarbij handhaving wordt geadviseerd aan het stadsdeel. Het ‘rapport met handhaving’ wordt ook opgesteld als er sprake is van directe handhaving (zie 3C). Na het definitief maken van dit rapport, start het handhavingstraject door het stadsdeel.

- 931 Uit de gesprekken komt naar voren dat voor een gehele reguliere inspectie – van voorbereiding tot rapportage – de inspecteur 9-13 uur beschikbaar heeft.

C.1.2 Nader onderzoek

- 932 Als de inspecteur kinderopvang de praktijk van een kinderdagverblijf op bepaalde onderdelen heeft afgekeurd, dient een nader onderzoek op locatie plaats te vinden. Een nader onderzoek doet uitspraken over het doorgevoerde herstel naar aanleiding van geconstateerde tekortkomingen tijdens een regulier onderzoek. Het onderzoek vindt dus plaats na ommekomst van de hersteltermijn dan wel van de termijn die het stadsdeel stelt in geval van handhaving. Als enkel de documentatie is afgekeurd, vindt een documentenonderzoek plaats. De stappen van het nader onderzoek komen op hoofdlijnen overeen met de stappen van de reguliere inspectie, namelijk opstellen ontwerprapport, hoor en wederhoor, zienswijze en definitief maken rapport met of zonder handhaving.

C.1.3 Incidenteel onderzoek

- 933 Een incidenteel onderzoek start na een klacht, een signaal of een andere aanleiding, zoals gemeentelijk beleid rond een bepaald thema. Het onderzoek zelf heeft betrekking op een gedeelte van het toetsingskader of het gehele toetsingskader.
- 934 Een specifieke vorm van incidenteel onderzoek is het onderzoek dat wordt uitgevoerd door het Team Incidenteel Onderzoek van de GGD. Dit team bestaat uit een duo dat onaangekondigde incidentele onderzoeken uitvoert bij kinderopvanginstellingen wanneer er vermoeden is van tekortkomingen. Het team dient binnen één week het rapport met de bevindingen op te stellen. Ook als er geen tekortkomingen zijn geconstateerd, wordt hoor en wederhoor toegepast. De verdere procedure verloopt als een reguliere inspectie.

C.1.4 Onderzoek bij registratieaanvraag (voorafonderzoek)

- 935 Een houder die een nieuwe voorziening wil oprichten, dient daarvoor een aanvraag in bij het stadsdeel. Het stadsdeel zendt de aanvraag door naar de GGD. De inspecteur kinderopvang dient binnen zes weken na de start van de beschikkingstermijn van het stadsdeel de zogenoemde vooraf-inspectie bij het startende kinderdagverblijf uit te voeren. Deze inspectie vindt aangekondigd plaats op basis van een door de GGD Amsterdam ontwikkeld toetsingskader (Toetsingskader Inspectie na Aanvraag). De GGD heeft dit kader ontwikkeld omdat zij van mening was dat de wettelijke eisen te weinig gespecificeerd waren en daarom een te lage drempel opwierpen.
- 936 De houder mag starten indien aan alle voorwaarden is voldaan. Als dat niet het geval is, dient de inspecteur op basis van eigen oordeelsvorming na te gaan of de houder erin zal slagen om vóór ommekomst van de beschikkingstermijn de ontbrekende zaken aan te vullen. Als de inspecteur daarvan overtuigd is of als bij het eerste bezoek al aan alle voorwaarden is voldaan, volgt een positief advies aan het stadsdeel. Zo niet, dan wordt een negatief advies verstrekt. Hoor en wederhoor alsmede de mogelijkheid voor een zienswijze zijn aanwezig.

C.1.5 De inhoud van het toezicht

Het inspectierapport

- 937 De GGD Amsterdam hanteert het landelijk toetsingskader dat door GGD Nederland is uitgewerkt. De bevindingen uit de inspectie worden vastgelegd in een rapport. De GGD Amsterdam hanteert in grote lijnen het modelrapport dat GGD Nederland heeft opgesteld (Inspectierapport Dagopvang). Het modelrapport bevat een samenvatting van alle bovengenoemde domeinen waarbij per domein is aangegeven aan hoeveel van de voorwaarden is voldaan, dan wel hoeveel van de voorwaarden niet zijn beoordeeld tijdens de inspectie. Verder is in de samenvatting ruimte opgenomen voor de zienswijze van de houder op het oordeel van Inspectie Kinderopvang (zie werkwijze reguliere inspectie) en beschouwing van de toezichthouder. Verder is het format voorzien van ruimte voor advies aan de gemeente. Hierbij kan gekozen worden uit het aanvinken van wel of niet opnemen in landelijk register en wel of niet handhaven. Daarnaast heeft de inspecteur ruimte om opmerkingen ter toelichting te maken.
- 938 Vervolgens is per domein de beoordeling in detail opgenomen: hierbij kan per voorwaarde van een domein gevinkt worden of hieraan wordt voldaan en is een open ruimte beschikbaar voor de toelichting.

- 939 Het inspectierapport is niet alleen bedoeld voor de houder en – in geval van handhaving – voor het stadsdeel, maar ook voor (toekomstige) ouders. De rapporten zijn openbaar en te downloaden vanaf de website van het register. Ook behoort het kinderdagverblijf het rapport op een goed zichtbare plaats ter inzage te leggen. Op die wijze kunnen ouders zich op de hoogte stellen van de inspectie-uitkomsten.

Het toetsingskader

- 940 Aan de hand van het onderstaande toetsingskader komt de toezichthouder tot een oordeel over de mate waarin aan de basiskwaliteitseisen van dagopvang wordt voldaan.

Tabel 43: Toetsingskader kinderdagverblijven

Nr	Domein	Onderdelen
1	Ouders	<ul style="list-style-type: none"> ● Reglement Oudercommissie ● Instellen Oudercommissie (samenstelling, werkwijze en adviesrecht) ● Informatievoorziening
2	Personeel	<ul style="list-style-type: none"> ● Verklaring Omtrent Gedrag ● Passende beroepskwalificatie ● Voorwaarden en inzet van beroepskrachten in opleiding ● Gebruik van de voorgeschreven voertaal
3	Veiligheid en gezondheid	<ul style="list-style-type: none"> ● Risico-inventarisatie veiligheid (beleid veiligheid) ● Risico-inventarisatie gezondheid (beleid gezondheid) ● Protocol Kindermishandeling
4	Accommodatie en inrichting	<ul style="list-style-type: none"> ● Binnenspeelruimte ● Slaapruimte ● Buitenspeelruimte
5	Groeps grootte en beroepskracht-kindratio	<ul style="list-style-type: none"> ● Opvang in groepen (stamgroep) ● Vaste beroepskrachten en vaste ruimtes ● Beroepskracht-kindratio ● Inzet beroepskrachten in afwijking van de beroepskracht-kindratio bij openingstijden van 10 uur of langer
6	Pedagogisch beleid en praktijk	<ul style="list-style-type: none"> ● Pedagogisch beleidsplan (inhoud en praktijk) ● Emotionele veiligheid van het kind ● Persoonlijke competentie van het kind ● Sociale competentie van het kind ● Overdracht van normen en waarden aan het kind
7	Klachten	<ul style="list-style-type: none"> ● Wet klachtrecht cliënten zorgsector ● Klachtenregeling oudercommissie

- 941 Uit het onderzoek is gebleken dat dit toetsingskader met name op twee domeinen beperkingen kent, te weten Protocol Kindermishandeling (bij domein Veiligheid en Gezondheid) en het domein Pedagogisch beleid en praktijk. Het gaat hierbij om beperkingen om als inspecteur tot een goede beoordeling van de praktijk te kunnen komen met het oog op de kwaliteit van kinderopvang (en niet enkel de naleving van de regels).

Werking protocol kindermishandeling

- 942 De inspecteurs geven aan dat de signaalfunctie met betrekking tot kindermishandeling bij de beroepskrachten en de houder dient te liggen, en niet bij Inspectie Kinderopvang. De inspecteurs maken de kinderen immers maar heel kort mee, terwijl de beroepskrachten hen dagelijks meemaken en veranderingen in gedrag kunnen waarnemen. De rol van de inspecteur is om te kunnen beoordelen in hoeverre de beroepskrachten de kennis in huis hebben en tevens de juiste houding om signalen te herkennen. Deze beoordeling is naar de mening van de inspecteurs echter op een aantal onderdelen problematisch.

- 943 In de eerste plaats zijn de eisen ten aanzien van het kennen van het protocol en het toepassen ervan door de beroepskrachten niet nader geconcretiseerd. Of er daadwerkelijk sprake is van verankering van het protocol in het dagelijkse werk van de beroepskrachten, kan daarom niet op basis van het toetsingskader naar voren komen. De inspecteur moet genoeg nemen met antwoorden van beroepskrachten waarin ze bijvoorbeeld aangeven dat het protocol tijdens het werkoverleg wordt besproken. Hoe vaak, met welke diepgang en met welke gevolgen, kan niet beoordeeld worden, laat staan dat beoordeeld kan worden of werkoverleg wel het juiste middel is. De inspecteurs geven daarbij aan twijfels te hebben over het vermogen van beroepskrachten om signalen van kindermishandeling te herkennen. Wanneer inspecteurs aan beroepskrachten vragen op welke signalen ze letten, wordt zelden geantwoord met signalen die verder reiken dan blauwe plekken bij kinderen en dergelijke. Dit duidt op een oppervlakkige kennis van signalen van kindermishandeling en gebrekkige kennis om 'kleinere' signalen ofwel een combinatie van signalen te herkennen.
- 944 In de tweede plaats kan de verantwoordelijkheid / betrokkenheid van de houder niet worden onderzocht. Deze rol is met name van belang omdat de houder een voorbeeldfunctie heeft en daarnaast vaak de escalatierol vervult; medewerkers wenden zich immers tot hun leidinggevende op het moment dat er sprake is van een situatie op dit gebied. Als de houder weinig betrokken is bij de toepassing van het protocol kindermishandeling, kan dit moeilijk aangetoond worden aan de hand van de vragen die hierover in het toetsingskader worden gesteld. Van de houder wordt alleen gevraagd dat hij een protocol kindermishandeling heeft dat voldoet aan de eisen en dat hij ervoor zorgt dat de beroepskrachten op de hoogte zijn van de inhoud van het protocol. Verdere betrokkenheid en verantwoordelijkheid van de houder op dit gebied worden in het toetsingskader niet gevraagd. Als de inspecteur op grond van de inspectie constateert dat de houder onvoldoende op dit vlak betrokken is, dan kan dit in de beschouwing van het rapport worden beschreven. De beschouwing is echter volgens de inspecteurs lastig mee te wegen in het oordeel, omdat het geen basis heeft in de wet.
- 945 De medewerkers van kinderdagverblijven geven als hen ernaar wordt gevraagd maar hoogst zelden aan dat er in de afgelopen periode sprake is geweest van een vermoeden van kindermishandeling. Dat geeft te denken, omdat gelet op de frequentie waarin kindermishandeling voorkomt, elk groter kinderdagverblijf wel eens te maken moet hebben met een kind waar sprake is van een vermoeden van mishandeling.

Werking pedagogische praktijk

- 946 De inspecteurs beschouwen het pedagogisch klimaat als een van de belangrijkste onderdelen van de inspectie maar kunnen dit niet altijd goed beoordelen vanuit het oogpunt van kwaliteitstoezicht (in plaats van enkel nalevingstoezicht). Dit komt doordat het in de praktijk lastig te beoordelen is of er sprake is van een incident tijdens de inspectie of dat het pedagogische beleid structureel niet wordt nageleefd. Daarnaast is de praktijk situatiegebonden; in hetzelfde kinderdagverblijf bijvoorbeeld doen drie beroepskrachten het goed en één niet. Het is lastig te beoordelen of op grond daarvan de praktijk voor het gehele kinderdagverblijf moet worden afgekeurd. De praktijk is ook grillig; de bevindingen over de interactie tussen beroepskrachten en kinderen zijn niet altijd gemakkelijk hard te maken. De impact van een negatieve beoordeling van de pedagogische praktijk is daarentegen groot, 'het raakt de ziel van de opvang'. Ook wijzen de inspecteurs op culturele verschillen in de praktijk. In kinderdagverblijven waarbij sprake is van een allochtone houder en overwegend allochtone beroepskrachten, kunnen andere normen gehanteerd worden ten aanzien van de omgang met kinderen dan de normen die de inspecteurs hanteren. Het toetsingskader biedt weinig handvaten om met deze verschillen om te gaan.
- 947 De inspecteurs maken gevallen mee waarbij het pedagogisch beleidsplan soms overduidelijk is overgeschreven van andere kinderdagverblijven; vaak ontbreekt elke diepgang en elke toespitsing op de eigen praktijk. Maar de mogelijkheden van de inspecteurs om het af te keuren zijn gering: zolang een thema maar enigszins benoemd wordt, moet een voldoende worden gegeven. Dat is voor de inspecteur weinig bevredigend.
- 948 Daarnaast is het pedagogisch beleid vaak niet op een heldere manier en in begrijpelijke taal voor de beroepskrachten geschreven. Beroepskrachten hebben dan moeite om uit te leggen wat er in het beleid staat.

Overige toetsingsvraagstukken

- 949 Ook ouders geven aan manco's in het toetsingskader te zien. Het feit dat inspectieformulieren slechts twee antwoordcategorieën kennen (wel of niet aan de eis voldaan) maakt het volgens hen onmogelijk om noodzakelijke nuances in het inspectierapport aan te brengen.
- 950 Inspecteurs met wie de commissie heeft gesproken, geven daarbij aan dat een groter aantal antwoordcategorieën leidt tot grotere subjectiviteit. In eerdere jaren werkte de GGD wel met meerdere categorieën, maar dan bleken er te grote verschillen tussen de inspecteurs onderling.

C.1.6 Werking in de praktijk: de gespreksresultaten

- 951 Om tot een goed oordeel te komen, heeft de commissie niet alleen kennis genomen van de formele procedures, maar zich via gesprekken ook een beeld gevormd van de praktijk.

C.1.7 Werkstijl

- 952 Uit de gehouden gesprekken blijkt dat de inspecteurs zich op een verschillende wijze voorbereiden op de voorgenomen inspectie. Ook bij het uitvoeren van de inspecties hanteert elke inspecteur zijn / haar eigen stijl.
- 953 Meestal start de inspecteur met het doornemen van de documentatie met het management. Er zijn echter ook inspecteurs die starten met het bezoeken van de verschillende groepen en daarna de documentatie onderzoeken. De documenten hebben onder andere betrekking op de VOG's van de houder en de medewerkers, het reglement oudercommissie, de kwalificatiedocumenten en de roostergegevens en presentielijsten (ten behoeve van het bepalen van de beroepskracht-kindratio) en het pedagogisch beleidsplan. Dit kan afhankelijk van de inspecteur en het desbetreffende kinderdagverblijf de helft tot 2/3de van de gehele inspectietijd in beslag nemen.
- 954 Vervolgens onderzoekt de inspecteur de opvangruimten van de kinderen om onder andere de onderdelen accommodatie en inrichting, veiligheid en gezondheid en de pedagogische praktijk te toetsen. Er zijn inspecteurs die hun blik tijdens de inspectie meer richten op de onderdelen veiligheid en inspecteurs die – ook vanwege hun professionele achtergrond als pedagoog – meer de nadruk leggen op het pedagogisch klimaat. De inspecteur brengt tijd 'op de groep' door. Dat betekent dat de inspecteur nagaat of de pedagogische praktijk en de handelwijze van de beroepskrachten overeenkomt met het pedagogisch beleid van het kinderdagverblijf. Hierbij spreekt de inspecteur met de beroepskrachten als dat het groepsproces niet verstoort. De beroepskrachten zijn in de praktijk een belangrijke bron van informatie voor de inspecteurs. De inspecteurs streven er naar om tijdens een inspectie tijd door te brengen in alle groepen van een kinderdagverblijf. Bij grote kinderdagverblijven, met bijvoorbeeld 8 groepen, is dit echter niet mogelijk binnen de tijdgrenzen van 1 dagdeel / 1 dag. Uit de gesprekken blijkt dat de tijd 'op de groep' kan variëren van een half uur tot 2 uur.
- 955 Alle rapporten die worden opgesteld, worden door één andere collega gelezen en gecorrigeerd. Tijdens het werkoverleg wordt casuïstiek en/of andere vragen of discussiepunten ingebracht. Hierover worden tijdens het werkoverleg afspraken gemaakt. Dit in verband met de uniformiteit van de adviezen en oordelen die worden gegeven. Minimaal één keer per jaar loopt een collega met een andere collega mee tijdens een inspectie, ten behoeve van feedback op het functioneren als inspecteur.
- 956 De inspecties van de GGD worden door de kinderdagverblijven waarmee de commissie heeft gesproken als vrij streng omschreven.

C.1.8 Onaangekondigde bezoeken

- 957 De inspecteurs kinderopvang geven tijdens de gesprekken allen aan dat onaangekondigde inspecties een beter beeld geven van de werkelijkheid op een kinderdagverblijf dan aangekondigde inspecties. Bij aangekondigde onderzoeken is het risico aanwezig dat de inspecteur een te mooie werkelijkheid voorgespiegeld krijgt. Het nadeel van een onaangekondigd bezoek is echter dat de documenten soms niet beschikbaar zijn of er niemand is die ze kan toelichten, aangezien het management niet altijd aanwezig is op de werkvloer. Voor 2005 waren onaangekondigde onderzoeken gangbaar terwijl na invoering van de Wet Kinderopvang in 2005 nog uitsluitend aangekondigde inspecties zijn uitgevoerd. Vanaf 2010 is gestart met risicogestuurd toezicht waarbij jaarlijks de helft van de inspecties aangekondigd en de andere helft onaangekondigd plaatsvinden.

C.2 Handhaving stadsdelen

C.2.1 Bevoegdheden Wet Kinderopvang centrale stad Amsterdam

- 958 De verantwoordelijkheden van het college voor toezicht en handhaving kinderopvang zijn belegd bij de dagelijks besturen van de stadsdelen. In de Verordening op de stadsdelen is in hoofdstuk XVI Werk en Inkomen van de A-lijst ten aanzien van de Wet kinderopvang onder punt 4 een aantal bevoegdheden opgenomen die worden belegd bij de centrale stad en dus niet zijn overgedragen aan de Stadsdelen. Hiertoe is de verordening 'Wet kinderopvang Amsterdam wijziging bijlage A van de verordening op de stadsdelen in verband met de invoering van de Wet kinderopvang per 1 januari 2005' in 2004 vastgesteld¹. Het gaat dan om het financieel ondersteunen van specifieke doelgroepen zoals uitkeringsgerechtigden in opleidings- of re-integratietrajecten en nieuwkomers in het kader van de Wet inburgering nieuwkomers. De doelgroepen studenten, tienermoeders en oudkomers (in de zin van de Wet inburgering) blijven, zoals opgenomen in de verordening, onder de verantwoordelijkheid vallen van de dagelijkse besturen van de stadsdelen. Verder wijst de centrale stad de toezichthouder voor de gemeente Amsterdam aan waar de stadsdelen het uitvoeren van het toezicht moeten afnemen (de directeur GGD).
- 959 Het dagelijks bestuur van de stadsdelen moet toezien op de naleving van de kwaliteit van de kindercentra, voorzieningen voor gastouders en gastouderbureaus. Ook is het stadsdeelbestuur verantwoordelijk voor de handhaving. De GGD in de rol van toezichthouder onderzoekt na een aanvraag (tot registratie), voert jaarlijks onderzoek of exploitatie (nog steeds) voldoet aan de eisen en kan incidenteel onderzoek uitvoeren.

C.2.2 Cijfers handhavingsactiviteiten

Overzichten 2005-2009

- 960 Het college is verplicht (artikel 12 lid 1 Regeling Wet kinderopvang) jaarlijks voor 1 juli verslag te doen van alle toezichts- en handhavingstaken die de gemeente in het voorgaande jaar heeft verricht. Dit verslag dient aan de gemeenteraad verzonden te worden met een afschrift aan en de minister OC&W.
- 961 Dit verslag dient volgens een vast model ingevuld te worden en volgens de regeling inzicht te bieden in:
- de door de toezichthouder uitgevoerde onderzoeken, waarbij een onderscheid is gemaakt tussen het aantal onderzoeken na melding, jaarlijks onderzoek en incidenteel onderzoek;
 - de situaties in de uitvoering die aanleiding hebben gegeven tot het instellen van incidenteel onderzoek;
 - de wijze waarop onderzoeken door de toezichthouder zijn uitgevoerd;
 - de onderzoeksresultaten;
 - de wijze waarop handhaving van de kwaliteitseisen heeft plaatsgevonden naar aanleiding van de onderzoeksresultaten.
- 962 Gemeenten zijn verplicht om de tweedelijnstoezichthouder (heden Inspectie van het Onderwijs) alle inlichtingen te verstrekken die hij nodig heeft voor de uitoefening van het tweedelijns toezicht. Gemeenten hebben voorts de verplichting om de tweedelijnstoezichthouder jaarlijks het verslag van de Inspectie Kinderopvang, dus de GGD, te verstrekken. In dit verslag rapporteert het college aan de gemeenteraad over de bevindingen van de GGD inzake de kwaliteit van de kinderopvang en de mate waarin de kindercentra zich aan de wettelijke regels houden. Als de tweedelijnstoezichthouder van oordeel is dat het betreffende gemeentebestuur/GGD de wettelijke taken niet of onvoldoende uitvoert, meldt de toezichthouder dit aan de minister. De minister treedt dan in overleg met de gemeente om te bekijken hoe de problemen kunnen worden opgelost. Indien dit overleg niet leidt tot het gewenste resultaat, kan de minister een aanwijzing geven en als deze aanwijzing niet wordt opgevolgd, zo nodig zelf de aanwijzing uitvoeren ten laste van de gemeente.

1 Gemeente Amsterdam, Raadsvoordracht 'Vaststelling Verordening Wet kinderopvang Amsterdam en wijziging bijlage A van de Verordening op de stadsdelen in verband met de invoering van de Wet kinderopvang per 1 januari 2005, afd. 1 nr. 814. 26 november 2004.

- 963 In Amsterdam hebben de betrokken ambtenaren van de stadsdelen voor de jaarverslagen 2005-2009 de gegevens beschikbaar gesteld aan een centraal punt dat de stadsdelen ambtelijk ondersteunt in het sociaal domein (genaamd: samenwerkende stadsdelen). Deze gegevens werden opvolgend samengevoegd voor een totaalbeeld, vastgesteld door de directie DMO² en beschikbaar gesteld aan de tweedelijnsinspecteur. De gegevens, per stadsdeel of voor het totaal van de stadsdelen, zijn in de periode 2005-2009 voor zover de commissie dit heeft kunnen nagaan niet beschikbaar gesteld aan de stadsdeelraden of de gemeenteraad van Amsterdam.
- 964 Hieronder is een overzicht opgenomen van de handhavingsactiviteiten van Amsterdam in de jaren 2005 tot en met 2009. Tot 2009 betreffen de verslagen een optelling van de activiteiten in de 14 Amsterdamse stadsdelen. De brongegevens van deze cijfers zijn niet geverifieerd in dit onderzoek. Het eerste overzicht betreft de reguliere jaarlijkse onderzoeken, het tweede de nadere onderzoeken en het derde de incidentele onderzoeken.
- 965 Bij de onderstaande gegevens dient de kanttekening te worden geplaatst dat de cijfers hoogstwaarschijnlijk niet volledig (juist) zijn. Uit documentenstudie en gesprekken blijkt dat niet ieder jaar door stadsdelen gegevens worden aangeleverd, gegevens niet altijd juist zijn en begrippen verschillend toegepast worden. De GGD heeft aangegeven dat de cijfers in de jaarverslagen niet aansluiten met de cijfers uit hun eigen administratie. Voor de volledigheid zijn de overzichten 2005-2009 toch in deze bijlage opgenomen. De gegevens voor 2010 waren nog niet beschikbaar ten tijde van het uitvoeren van dit onderzoek. Het beeld dat voor 2010 gegeven kan worden is opgenomen in de volgende paragraaf.

2 De commissie heeft alleen voor de jaren 2008 en 2009 kunnen vaststellen dat de directie het jaarverslag heeft ondertekend alvorens het naar de tweedelijnsinspecteur werd verstuurd.

Tabel 44: Overzicht handhavingsactiviteiten – reguliere jaarlijkse onderzoeken afgerond

Overzicht handhaving gemeente Amsterdam – reguliere jaarlijkse onderzoeken afgerond	2005	2006	2007	2008	2009
Aantal adviezen van de GGD aan de gemeente n.a.v. afgeronde rapporten	18	*	81	114	274
Niet handhaven (geen tekortkomingen)	-		-	-	27
Handhaven conform handhavingsbeleid	-		51	108	247
Aantal GGD-adviezen aan de gemeente om sancties toe te passen	18		-	-	-
Met spoed handhaven	*	*	30	*	*
Andere handhavingsadviezen	-			6	-
Aantal handhavingsacties/instrumenten n.a.v. afgeronde rapporten van jaarlijkse bezoeken (tot 1 april opvolgend kalenderjaar) (meerdere handhavingsacties per rapport mogelijk)					
Overleg en overreding door GGD uitgevoerd	-	-	-	24	247
Overleg en overreding door gemeente uitgevoerd	-	2	-	14	12
Schriftelijke waarschuwingen houder	4	0	-	17	60
Aantal aanwijzingen gegeven door B&W	6	21	-	40	50
Aantal keren inzet van: Schriftelijk bevel en verlenging van, verboden om in exploitatie te nemen of voort te zetten, bestuurlijke boeten, uit register verwijderde centra	6	3	8	17	9
Aantal keren inzet van: Hanteren last onder bestuursdwang, opleggen dwangsom, strafrechtelijke opsporing	2	3	4	4	10
Handhaving is geadviseerd maar niet ondernomen op 1 april opvolgend jaar	-			3	6
Resultaat handhavingsacties	*	*	*		
Tekortkoming is opgeheven binnen de afgesproken termijn				28	39
Tekortkoming is opgeheven maar na de afgesproken termijn				5	9
Termijn om de tekortkoming op te heffen is nog niet afgelopen				5	4
De tekortkoming is niet opgeheven, er is een volgende handhavingsactie ingezet				*	7
Tekortkoming is niet opgeheven, geen volgende handhavingsactie ingezet				*	6
Geen inzicht				15	64
Anders				1	0
Totaal				54	129

Tabel 45: Overzicht handhavingsactiviteiten – Nadere onderzoeken

Overzicht handhaving gemeente Amsterdam – nadere onderzoeken n.a.v. uitkomsten van een eerder onderzoek	2005	2006	2007	2008	2009
Uitkomst van de nadere onderzoeken (één onderzoek kan leiden tot inzet van meerder sancties)	*		*	**	
Geen nadere handhavingsactie noodzakelijk					117
Schriftelijke waarschuwingen houder		-			7
Aantal aanwijzingen gegeven door B&W		21			2
Aantal keren inzet van: Schriftelijk bevel en verlenging van, verboden om in exploitatie te nemen of voort te zetten, bestuurlijke boeten, uit register verwijderde centra		3			3
Aantal keren inzet van: Hanteren last onder bestuursdwang, opleggen dwangsom, strafrechtelijke opsporing		3			4
Handhaving is geadviseerd maar niet ondernomen op 1 april opvolgend jaar					5
Uitkomst van de nadere onderzoeken	*	*	*	**	
Tekortkoming is opgeheven binnen de afgesproken termijn					12
Tekortkoming is opgeheven maar na de afgesproken termijn					3
Afgelopen termijn om de tekortkoming op te heffen is nog niet afgelopen					1
Geen inzicht					-
Anders					5

Tabel 46: Overzicht handhavingsactiviteiten – incidentele onderzoeken

Overzicht handhaving gemeente Amsterdam - incidentele onderzoeken (n.a.v. klacht, signaal, gemeentelijk thema of wijzigingen locatie) voor de dagopvang	2005	2006	2007	2008	2009
Uitkomst van de incidentele onderzoeken	*	*	*	**	
Geen nadere handhavingsactie noodzakelijk					27
Schriftelijke waarschuwingen houder					14
Aantal aanwijzingen gegeven door B&W					5
Aantal keren inzet van: Schriftelijk bevel en verlenging van, verboden om in exploitatie te nemen of voort te zetten, bestuurlijke boeten, uit register verwijderde centra					1
Aantal keren inzet van: Hanteren last onder bestuursdwang, opleggen dwangsom, strafrechtelijke opsporing					0
Handhaving is geadviseerd maar niet ondernomen op 1 april opvolgend jaar					2

* Gegevens niet opgenomen in het jaarverslag (niet in de structuur van het verslag)

** Gegevens niet geregistreerd (niet ingevuld)

Bron: Gemeentelijke jaarverslagen Amsterdam 2005 t/m 2009

966 De betrouwbaarheid van de cijfers in de jaarverslagen is in zijn algemeenheid onder de aandacht gebracht door de tweedelijnsinspecteur. Voor het register is reeds een traject gestart. Afgesproken is dat tweedelijnsinspecteur en de VNG extra toezicht zullen houden op het op orde krijgen en bijhouden van het gemeentelijk register. In 2009 zijn de gemeentelijke registers omgezet in een geautomatiseerd systeem (de Gemeenschappelijke Inspectie Ruimte, GIR). De GIR heeft o.m. als doel om op een gemakkelijkere wijze volledigheid, actualiteit en het bijhouden van alle wijzigingen in het gemeentelijk register te realiseren³. Deze uitrol is in samenhang uitgevoerd met de invoering van het Landelijk Register Kinderopvang dat per 1 januari 2010 de gemeentelijke registers vervangt.

Beeld 2010

967 Als antwoord op raadvragen die d.d. 13 januari 2011 zijn gesteld naar aanleiding van de zedenzaak in Amsterdam heeft het college de leden van de raadscommissies Algemene Zaken en Financiën (AZF) en Onderwijs, Zorg en Kunst (OZK) onder andere inzicht verschaft in het aantal reguliere inspecties, het aantal verzoeken tot handhaving aan de stadsdelen en het aantal handhavingsacties dat is gestart door de stadsdelen.

Tabel 47: Overzicht van het totaal aantal reguliere inspecties, de verzoeken tot handhaving en de handhavingsacties door stadsdelen in 2010

	Totaal aantal reguliere inspecties GGD	Verzoek tot handhaving door GGD (BSO, KDV en GOB)	Handhavingsactie door stadsdeel
Centrum		16	9
Nieuw-West		26	6
West		22	12
Zuid		44	44
Noord		19	13
Zuid-Oost		24	17
Oost		14	14
Totaal	649	165	115

Bron: Brief van het college aan de leden van de raadscommissies AZF en OZK inzake 'Beantwoording toezeggingen mbt zedenzaak nav raadscommissie AZF van 13 januari 2011', d.d. 22 maart 2011

968 In de opgegeven gegevens wordt geen onderscheid gemaakt tussen kinderopvang, buitenschoolse opvang en gastouderbureaus. In de toelichting op de tabel is aangegeven dat de stadsdelen tot voor kort de overzichten op verschillende wijzen invulden. De tabel geeft geen inzicht in de vraag of de aangegeven aantallen het verschillende handhavingsacties ten aanzien van een verzoek of één handhavingsactie per verzoek betreffen. In hoofdstuk 6 zijn de gegevens opgenomen die de GGD beschikbaar heeft gesteld over aantallen inspecties en verzoeken tot handhaving aan de stadsdelen door de GGD. De commissie constateert dat een verschil bestaat tussen de opgave van de GGD en de opgave van de stadsdelen, maar heeft in dit onderzoek niet verder kunnen beoordelen wat de oorzaak is of de oorzaken zijn die dit verschil kunnen verklaren.

969 Het verschil tussen het aantal verzoeken om handhaving en het aantal ondernomen handhavingsacties, kan zoals uit de toelichting blijkt, verschillende redenen hebben. Er kan bijvoorbeeld sprake zijn van een overtreding die zonder een handhavingsactie is opgelost of een zaak is nog in behandeling. Dat een handhavingsactie niet heeft plaatsgevonden of niets is ingevuld hierover wordt ook als mogelijke verklaring gegeven.

970 Aangezien de commissie niet kan uitgaan van de volledigheid en juistheid van de gegevens, is in het kader van het onderzoek op basis van dit overzicht geen verdere analyse uitgevoerd.

3 Brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal inzake de aanbidding van het rapport 'Kwaliteit gemeentelijk toezicht kinderopvang 2007' 2008-2009. 31 322, 59.

De budgetten en de kosten voor de uitvoering van het bestuurlijk toezicht en de handhaving door de stadsdelen

- 971 Het jaarlijks stedelijk budget voor het toezicht en handhaving is niet geormerkt en wordt ook niet als separate post in de begrotingen van de stadsdelen vermeld. Hierdoor is het lastig inzicht te krijgen in (de ontwikkeling van) de budgetten en kosten die jaarlijks gemoeid zijn met de uitvoering van het toezicht en de handhaving op gemeentelijk of stadsdeelniveau.
- 972 Naar aanleiding van vragen van raadsleden van de gemeente Amsterdam naar aanleiding van de zedenzaak zijn de budgetten en kosten voor 2010 inzichtelijk gemaakt. In onderstaande tabel is een opgave van de stadsdelen in Amsterdam met betrekking tot toezicht en handhaving kinderopvang in 2010 opgenomen. Hierbij dient vermeld te worden dat kinderopvang het totaal is van kinderdagverblijven en buitenschoolse opvang. De verdeling van de rijksvergoeding geschiedt op basis van het aantal kindplaatsen op kinderdagverblijven en buitenschoolse opvang. Aan het opgegeven overzicht is door de commissie het aantal kindplaatsen per stadsdeel toegevoegd.

Tabel 48: Besteding rijks gelden voor handhaving en toezicht kinderopvang en aantal kindplaatsen per stadsdeel 2010⁴

Stadsdeel	Totaal aantal kindplaatsen peildatum oktober 2010*	Kosten toezicht aan GGD**	Inzet handhaving (fte)**	Rijksvergoeding gebaseerd op aantal kindplaatsen**	Eigen bijdrage stadsdeel**
Centrum	2.239	€ 120.000	0,19	€ 57.558	€ 143.442
West (inclusief Westpoort*)	3.958	€ 263.573	0,25	€ 101.779	€ 179.150
Nieuw-West	3.442	€ 133.000	1,00	€ 88.506	€ 99.490
Zuidoost	3.630	€ 217.015	0,30	€ 93.297	€ 147.718
Zuid	4.809	€ 190.454	0,50	€ 123.663	€ 106.791
Oost	5.074	€ 168.866	0,50	€ 130.461	€ 38.405
Noord	2.032	€ 60.797	0,44	€ 52.249	€ 34.548
Totaal 2010	25.184	€ 1.153.705	-	€ 647.513	€ 749.544

Bron*: Brief van de gemeente Amsterdam aan de Hoofden afdelingen Handhaving van de stadsdelen inzake 'Verdeling middelen Inspectie Kinderopvang 2010', d.d. 18 november 2010

Bron**: Brief van de gemeente Amsterdam aan de leden van de raadscommissies AZF en OZK inzake 'Beantwoording toezeggingen m.b.t. zedenzak n.a.v. raadscommissie AZF van 13 januari 2011', d.d. 22 maart 2011

- 973 Doordat de stadsdelen geen uniforme vermelding hanteren in hun begroting en het overzicht slechts één kalenderjaar betreft, meent de commissie dat het niet zinvol is een analyse uit te voeren op basis van de opgegeven budgetten en kosten. Voor de volledigheid is het overzicht wel toegevoegd aan de bijlage.

Handhaving stadsdelen

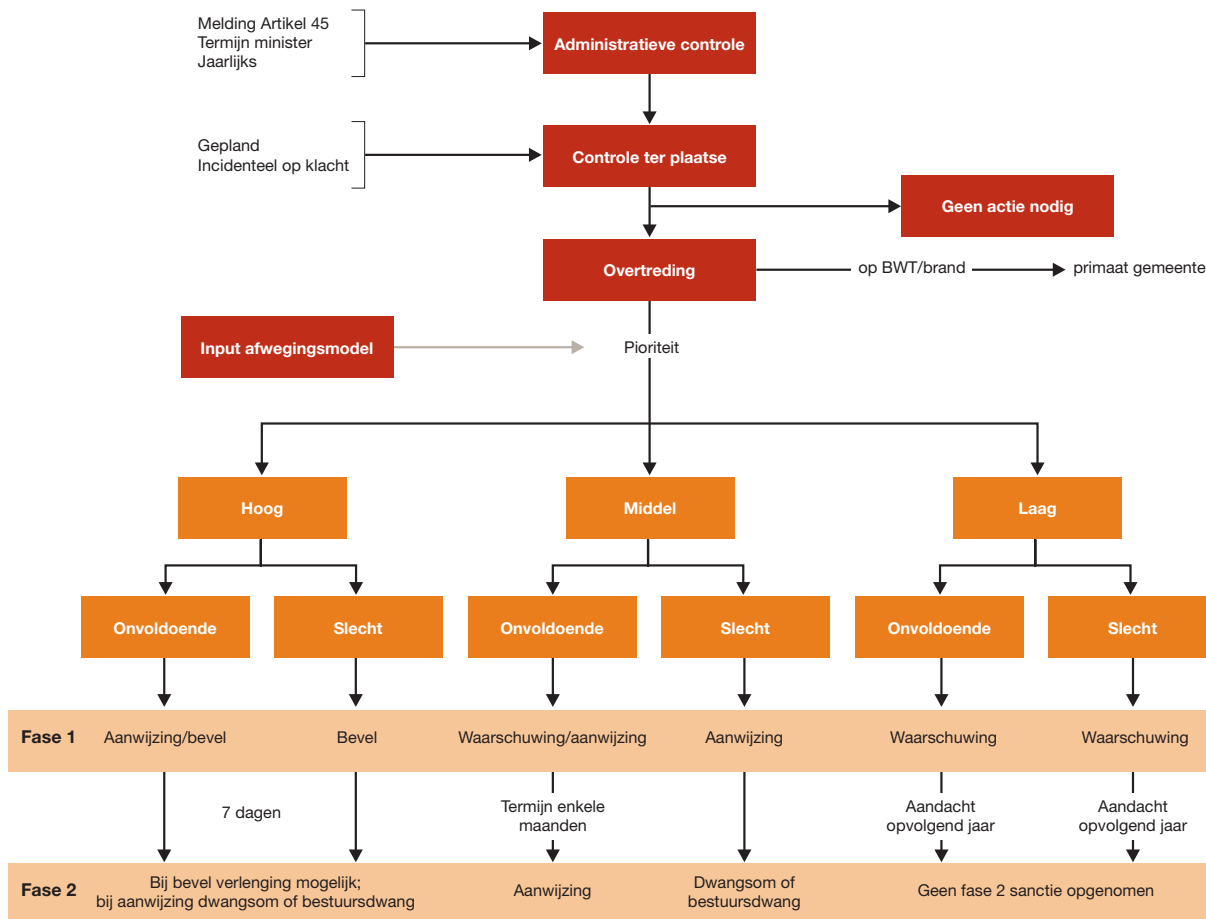
- 974 In de nota Handhavingsbeleid Kinderopvang van de stadsdelen wordt op hoofdlijnen het toezichts- en handhavingsbeleid beschreven. Onder kinderopvang verstaan de stadsdelen 'het 'bedrijfsmatig' verzorgen en opvoeden van kinderen tot de eerste dag waarop het voortgezet onderwijs voor de kinderen begint'⁵. Vormen van kinderopvang die hieronder vallen zijn: dagopvang, buitenschoolse opvang, gastouderopvang, innovatieve opvang en ouderparticipatiecrèches. Het afwegingsmodel en het sanctieprotocol zijn als bijlagen bij de nota toegevoegd. Het afwegingsmodel wordt door de GGD gehanteerd bij het prioriteren van de tekortkoming(en) bij het adviseren van het stadsdeel om over te gaan tot handhavend optreden. Het sanctieprotocol (zie hieronder) wordt door de stadsdelen als leidraad gebruikt voor de handhavingsprocedure. De VNG heeft in 2005 en 2008 een handreiking voor het handhavingsbeleid opgesteld. In 2008 en 2011 zijn tevens geactualiseerde afwegingsmodellen beschikbaar gesteld. De nota's met het afwegingsmodel en het sanctieprotocol zijn door de stadsdelen sinds de vaststelling niet aangepast of geactualiseerd.

4 In 2010 is er naast deze bedragen een additionele rijksbijdrage van 1,1 miljoen ten behoeve van versterking toezicht en handhaving kwaliteit gastouderopvang en peuterspeelzalen beschikbaar gesteld aan de stadsdelen.

5 Zie bijvoorbeeld Stadsdeel Zeeburg, Nota handhavingsbeleid Kinderopvang. 19 februari 2008. Deze duiding is ook opgenomen in de handhavingsnota's van de andere stadsdelen.

Figuur 13: Sanctieprotocol, zoals opgenomen in bijlage nota Handhavingbeleid Kinderopvang

975



976 Het college kan mede op basis van de bevoegdheden die voortvloeien uit de Algemene wet bestuursrecht verschillende instrumenten inzetten om naleving van de kwaliteitseisen af te dwingen. Hieronder volgt een overzicht met een beknopte toelichting per instrument op basis van de handreiking voor het handhavingbeleid van de VNG (VNG, 2008).

- **Aanwijzing door college of bevel door toezichthouder om aan de eisen te voldoen**

Een aanwijzing schept de verplichting voor de houder om maatregelen te nemen tegen de geconstateerde tekortkoming(en). Een bevel wordt opgelegd door een toezichthouder indien de tekortkoningen zodanig zijn dat ‘het nemen van maatregelen redelijkerwijs geen uitstel kan lijden’.

- **Last onder bestuursdwang**

Bij last onder bestuursdwang maakt het college op kosten van de overtreder zelf een einde aan de overtreding. De opdracht hiertoe kan aan derden worden gegeven. De VNG geeft aan dat last onder bestuursdwang kan ook worden toegepast om de gevolgen van een overtreding ongedaan te maken, herhaling van een gepleegde overtreding te voorkomen of om het voortduren ervan tegen te gaan.

- **Last onder dwangsom**

Met een last onder dwangsom wordt door het college een bedrag vastgesteld (dat in verhouding moet staan tot de zwaarte van het geschonden belang) dat betaald moet worden als de overtreding niet wordt hersteld. De last onder dwangsom kan gericht zijn tot de houder met het doel de tekortkoming op te lossen dan wel herhaling te voorkomen. Door dit instrument ontstaat voor de overtreder een constante financiële prikkel om de kwaliteitseisen na te leven.

- **Exploitatieverbod**

Een exploitatieverbod in een zware sanctie dat alleen kan worden ingezet als bij overtredingen herhaaldelijk door de houder niet adequaat wordt gereageerd op opgelegde sancties en het overtredingen betreffen waarbij geen last onder bestuursdwang kan worden opgelegd. Er worden (artikel 1.66 Wet kinderopvang) twee situaties onderscheiden waarin dit verbod kan worden opgelegd: sluiting na aanwijzing of bevel en sluiting na controle (na melding, jaarlijks of incidenteel).

- **Uitschrijving uit register**

Het college kan besluiten tot uitschrijving uit het register als vastgesteld wordt dat reeds opgelegde sancties voor overtredingen (herhaalde, voortdurende of nieuwe) onvoldoende effect hebben. Uitschrijving uit het register betekent niet automatisch dat een kinderdagverblijf kan worden gesloten. Hiervoor moet eerst een exploitatieverbod worden opgelegd. Door uitschrijving uit het register vervalt wel de mogelijkheid voor ouders om toeslag te ontvangen voor de opvang van hun kind(eren).

- **Bestuurlijke boete**

Het college kan onder voorwaarden een bestuurlijke boete opleggen van ten hoogste € 45.000,-. Het belangrijkste verschil met de hiervoor genoemde sancties is dat de bestuurlijke boete gericht is op het bestraffen van een overtreding in het verleden ('punitieve sanctie'). De andere sancties zijn gericht op het ongedaan maken of beëindigen van een overtreding in de (nabije) toekomst ('reparatoire sanctie').

977 In de handreiking van de VNG wordt ook ingegaan op de volgorde van de sancties. Het systeem van de wet Kinderopvang lijkt daarbij ervan uit te gaan dat eerst een aanwijzing of een bevel wordt opgelegd voordat het college overgaat tot het opleggen van meer ingrijpende sancties. Dit verdient volgens de VNG ook de aanbeveling 'niet alleen vanuit het oogpunt van proportionaliteit en subsidiariteit' maar ook vanuit de beginsels van rechtszekerheid en legaliteit ('lex-certa')⁶.

978 In de handreiking van de VNG wordt verwezen naar een 'Afwegingsmodel Handhaving Kinderopvang en boetebeleidsregels. Dit afwegingsmodel en de boetebeleidsregels kunnen worden gebruikt als voorbeeld of richtlijn bij het invullen van het eigen beleid voor 'het vaststellen van de hoogte van de prioriteiten, de hersteltermijnen en de op te leggen sanctie'. De zwaarte van de prioriteit bepaalt mede de op te leggen hersteltermijn van de aanwijzing. De VNG raadt hierbij aan het handhavingsmodel af te stemmen met het handhavingsbeleid van de gemeente op andere terreinen.

979 De gemeente moet ook optreden in geval van meldingen van niet-geregistreerde kindercentra. Niet-geregistreerde kinderopvang is in strijd met artikel 45 Wet Kinderopvang en is een economisch delict.

Beleid en uitvoering direct betrokken stadsdelen

980 De organisatie en uitvoering van de registratie en handhaving kent per stadsdeel op onderdelen een stadsdeelspecifieke invulling. Tussen de drie stadsdelen of in vergelijking met de andere stadsdelen in Amsterdam bestaan geen bijzondere verschillen. In hoofdstuk 6 is een algemene beschrijving gegeven van het toezichts- en handhavingsbeleid van de stadsdelen. Hieronder volgt daarom in aanvulling op de feitenbeschrijving en de reeds gegeven algemene beschrijving in deze bijlage een beknopte additionele toelichting op de handhavingspraktijk van de stadsdelen Zuid, West en Oost.

6 Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2008), Kwaliteit handhaven in de kinderopvang. Handreiking voor een transparant handhavingsbeleid, Den Haag.

Stadsdeel Zuid

- 981 De door het Dagelijks Bestuur van (voormalig) stadsdeel Oud-Zuid op 9 mei 2007 vastgestelde nota 'Handhavingbeleid Kinderopvang' vormt het beleidskader voor de handhaving van de Wet kinderopvang. Het Dagelijks Bestuur van (voormalig) stadsdeel Zuideramstel heeft deze handhavingnota op 19 september 2006 vastgesteld. Aanvullend op het algemene toezichts- en handhavingbeleid van de stadsdelen zoals beschreven in hoofdstuk 6 heeft het stadsdeel Oud-Zuid met het vaststellen van de handavingsnota Kinderopvang een aantal besluiten genomen over de uitvoering van het beleid, namelijk (onder andere)⁷:
- Het verlenen van een mandaat aan het Hoofd Hygiëne en Inspectie van de GGD Amsterdam om de belanghebbende in de gelegenheid te stellen zijn zienswijze naar voren te brengen namens het Dagelijks Bestuur;
 - Het verlenen van een mandaat aan het Hoofd Hygiëne en Inspectie van de GGD Amsterdam om namens het Dagelijks Bestuur aan houders van kindercentra bekend te maken dat het voornemen bestaat tot aanschrijven van last onder bestuursdwang.
- 982 Het stadsdeel Zuid heeft de volgende inhoudelijke doelstellingen ten aanzien van kinderopvang opgenomen in het bestuursakkoord 2010-2014:
- Voor en voerschoolse educatie (VVE) moet worden uitgebreid en op termijn gewoon onderdeel worden van het kinderdagverblijf (...) en de school.
 - Samen met de stad zullen wij een kwaliteitsbeleid opzetten en uitvoeren voor onderwijs, kinderdagverblijven en opvang.
 - Bestrijden van bureaucratie en langs elkaar heen werken in de jeugdzorg, mede om te voorkomen dat het stadsdeel alle verantwoordelijkheden overneemt.
- 983 Tussen het stadsdeel Oud-Zuid en de GGD Amsterdam is op 8 augustus 2007 een overeenkomst van kracht voor het uitvoeren van het toezicht op de kinderopvang⁸. De overeenkomst is een standaardovereenkomst die ook door andere stadsdelen is gebruikt voor het vastleggen van de afspraken over de toezicht- en handhavingstaak, het register Kinderopvang, de vergoeding de betaling en de opzegging. De afdeling Vergunning verzorgt de besluitvorming ten aanzien van de aanvragen tot inschrijving in het register Kinderopvang, De GGD houdt het register bij. Handhaving wordt gezien als een administratief-juridische procedure die start op het moment dat de GGD het stadsdeel een advies tot handhaving geeft⁹.
- 984 Het stadsdeel Zuid maakt gebruik van een handavingsflowsysteem waarin de activiteiten worden geregistreerd. Het systeem is tevens een sturingsinstrument voor het managen van de 'workload' van de afdeling. De brieven worden in dit systeem opgeslagen. Aangezien het een generiek systeem betreft, wordt ook naast het systeem een dossier bijgehouden.
- 985 In de praktijk is geregeld overleg van de medewerkers handhaving van het stadsdeel met de GGD over lopende zaken. Met de beleidsmedewerker Jeugd (vanuit het sociale domein beleidsinhoudelijk verantwoordelijk voor de kinderopvang) is alleen overleg als er sprake is van een bijzonder en complex geval in het stadsdeel. Verder vindt geen structureel, periodiek overleg plaats tussen de GGD en het stadsdeel over dit onderwerp of binnen het stadsdeel tussen Handhaving en Jeugd of Onderwijs. In de praktijk is weinig overleg tussen de afdeling Vergunning en het team Procesuitvoering. In de praktijk wordt naast communicatie die plaatsvindt naar aanleiding van activiteiten die in het kader van het toezicht en de handhaving voor dat specifieke kinderdagverblijf worden uitgevoerd niet (structureel) overlegd met de houders van kinderdagverblijven.
- 986 Volgens het stadsdeel Zuid kunnen ouders de GGD benaderen bij een klacht over een kinderdagverblijf. Het stadsdeel ontvangt wel de klachten over het gebruik van een locatie en dan met name klachten over geluidsoverlast bij het gebruik van de buitenruimte.

7 Stadsdeel Oud-Zuid. Vaststelling handavingsbeleid kinderopvang met als bijlage de nota Handhaving Kinderopvang. 21 mei 2007.

8 Stadsdeel Oud-Zuid. Overeenkomst toezicht kinderopvang tussen GGD Amsterdam, Hygiene en Preventie Inspectie Kinderopvang en stadsdeel Oud-Zuid. 8 augustus 2007.

9 O.a. gebaseerd op: Brief van ambtenaar stadsdeel Zuid aan commissie Gunning inzake Algemeen beeld handavingspraktijk (1e informatiebehoefte commissie Gunning. 14 februari 2011.

Stadsdeel West

- 987 Het stadsdeel West heeft momenteel (nog) geen handhavingsbeleid kinderopvang vastgesteld of overeenkomst toezicht kinderopvang met de GGD afgesloten. Het dagelijks bestuur van het stadsdeel West heeft geen doelen voor kinderopvang benoemd in haar coalitieakkoord.
- 988 De feitelijke aanvragen en verzoeken tot handhaving van de GGD bepalen de inzet van de capaciteit. Volgens opgave van het stadsdeel West is nadat de wet Kinderopvang van kracht is geworden afgesproken dat de stedelijke Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (verder: DMO) een stedelijk beleidskader zal opleveren en dat stadsdelen ervoor gekozen hebben dit af te wachten en niet zelf handhavingsbeleid voor kinderopvang op te stellen¹⁰. Het stadsdeel West heeft na de fusie per 1 mei 2010 wel procesbeschrijving op hoofdlijnen opgesteld voor de uitvoering van de registratie¹¹ en handhaving van kinderopvangcentra¹². Door het project Verbetering Handhaving Kinderopvang zal het stadsdeel West op korte termijn beschikken over handhavingsbeleid dat tevens aansluit bij het beleid en de processen van de andere stadsdelen.
- 989 De behandeling van de aanvraag voor de registratie van de kinderopvangcentra is in het stadsdeel West belegd bij de afdeling Vergunningen Bouw van de directie Vergunningen & Dienstverlening. De uitvoering van de handhaving van de kinderopvangcentra is belegd bij de afdeling Gebruik, Bouw en Milieu van de directie Handhaving & Toezicht¹³. In het stadsdeel wordt geen gebruik gemaakt van standaardwerkwijzen of een afwegingsmodel om de sancties en procedures te bepalen. Per casus wordt beoordeeld hoe het handhavingstraject vormgegeven wordt. Mocht het besluit voorliggen om een kinderdagverblijf (mogelijk) te sluiten dan wordt dit altijd vooraf afgestemd met de portefeuillehouder. Handhaving door het stadsdeel is primair een administratieve en juridische handeling. Vakkennis over (de gewenste kwaliteit van) kinderdagverblijven is bij de GGD aanwezig.
- 990 Het stadsdeel geeft aan geen zicht te hebben op de loop van de procedure van de GGD. Deze informatie wordt echter voor een goede invulling van de handhaving door het stadsdeel wel wenselijk geacht, omdat het de zwaarte van de sanctie en de termijnen bepaalt. Hierover is niet in overleg getreden met de GGD. Er vindt ook geen overkoepelend casusoverstijgend overleg plaats tussen het stadsdeel en de GGD.
- 991 Het stadsdeel West heeft geen handhavingssysteem waarin zaken geregistreerd worden.
- 992 Het stadsdeel West overlegt niet structureel met houders van kinderdagverblijven. Naar aanleiding van de zedenzaak is op verzoek van de ondernemers afgesproken twee maal per jaar in overleg te treden. Er vindt geen structureel (casusoverkoepelend) overleg met de GGD.

Stadsdeel Oost

- 993 De voormalige stadsdelen Oost/Watergraafsmeer en Zeeburg hebben beiden in 2007 de nota Handhaving Kinderopvang vastgesteld¹⁴. Uit de beschikbaar gestelde documenten is niet gebleken dat deze stadsdelen handhavende bevoegdheden, anders dan vermeld in de nota's, hebben gemandateerd aan de GGD. Het dagelijks bestuur van het stadsdeel Oost heeft geen doelen voor kinderopvang benoemd in haar coalitieakkoord. Het stadsdeel Oost ziet voor zichzelf wel een faciliterende rol in het kader van de wachtlijsten (Stadsdeel Oost, 16 februari 2011). Door aan aanbieders van kinderopvang hulp te bieden bij het zoeken naar locaties, stimuleren zij capaciteitsuitbreiding.
- 994 De voormalige stadsdelen hadden tevens in 2004 en 2005 een overeenkomst met de GGD gesloten voor de uitvoering van het toezicht¹⁵. De overeenkomst met de GGD is voor het nieuwe stadsdeel na de fusie stilzwijgend verlengd.

10 Stadsdeel West. Overzicht historie kinderopvang. Voormalig stadsdeel de Baarsjes – periode tot 1 mei 2010.

11 Stadsdeel West. Hoofdproces registratie van nieuwe kindcentra. Ontvangen 21 februari 2011.

12 Stadsdeel West. Stroomschema verloop toezicht en handhaving kinderopvang – na ingebruikname. Ontvangen 21 februari 2011.

13 Stadsdeel West. Notitie 'Overzicht historie kinderopvang opgesteld ten behoeve van het onderzoek commissie Gunning, ontvangen 22 februari 2011.

14 Stadsdeel Oost-Watergraafsmeer. Vaststelling handhavingsbeleid kinderopvang met als bijlage de nota Handhaving Kinderopvang, 23 januari 2007. Stadsdeel Zeeburg. Vaststelling handhavingsbeleid kinderopvang met als bijlage de nota Handhaving Kinderopvang, 19 februari 2008.

15 Stadsdeel Oost-Watergraafsmeer. Overeenkomst toezicht kinderopvang tussen GGD Amsterdam en stadsdeel Oost-Watergraafsmeer, 5 december 2005. Stadsdeel Zeeburg. Overeenkomst toezicht kinderopvang tussen GGD Amsterdam en stadsdeel Zeeburg, 22 december 2011.

- 995 Volgens het stadsdeel¹⁶ wordt, in ieder geval sinds 1 mei 2010, het afwegingsmodel en het sanctieprotocol van de VNG (bijlage bij de handhavingsnota) gebruikt. Aangezien voor 1 mei 2010 andere medewerkers waren belast met de uitvoering van handhaving, is niet met zekerheid te stellen dat dit voor die tijd ook de praktijk was. In een handhavingstraject vindt altijd overleg plaats met een vast aanspreekpunt bij de GGD en met een collega van de afdeling Juridische Zaken. Indien de GGD adviseert tot sluiting van een kinderdagverblijf wordt altijd de beleidsadviseur Jeugd en Opvoeden door de afdeling Handhaving ingeschakeld.
- 996 Het stadsdeel Oost heeft geen handhavingssysteem waarin zaken geregistreerd worden. De uitvoerende medewerker houdt een eigen dossier bij. De benodigde informatie voor de verantwoording wordt in een Excelbestand bijgehouden dat ook beschikbaar wordt gesteld voor de jaarlijkse verantwoording middels het jaarverslag van de gemeente.
- 997 Klachten en meldingen komen bij het stadsdeel Oost binnen bij het Meldpunt Zorg en Overlast. Klachten over kinderdagverblijven die binnenkomen bij het stadsdeel zijn met name klachten over geluidsoverlast dan wel hangjongeren en het gebruik van (gemeenschappelijke) binnenterreinen als buitenspeelruimte voor kinderopvang. Het stadsdeel vermoedt dat ouders met klachten eerder contact opnemen met de GGD dan het stadsdeel.

C.3 Vergelijking met inspectie en handhaving in het onderwijs

- 998 Het toezichtsobject in het onderwijs dat qua doelgroep en type voorziening de meeste gelijkenis toont met de kinderopvang is de voor- en vroegschoolse educatie (vve). De wijze waarop dit toezicht qua proces en inhoud is ingericht, kan mogelijk lessen opleveren voor het toezicht in de kinderopvang.
- 999 Vve is een voorziening voor kinderen met een (taal)achterstand. Een voorschool is een peuterspeelzaal of kinderdagverblijf, waar voorschoolse educatie (vve) wordt aangeboden. Een vroegschool omvat de groepen 1-2 van een basisschool met vve. De in 2010 in werking getreden wet Ontwikkelingskansen door kwaliteit en educatie (OKE) beoogt onder andere een harmonisatie aan te brengen tussen peuterspeelzalen, kinderopvang en de inzet van vve.
- 1000 Het vve-toezichtkader bestaat uit een waarderingskader en een werkwijze. De werkwijze beschrijft de wijze waarop het toezicht wordt uitgevoerd en het waarderingskader de inhoud van het toezicht. Die inhoud gaat met name over de kwaliteit van vve en dus niet alleen over de vraag of voldaan wordt aan de wettelijke eisen. Bij het voldoen aan de kwaliteitseisen, wordt de vve-locatie opgenomen in het landelijke vve-bestand.
- 1001 Tijdens de inspectie wordt bij de gemeente nagegaan op welke wijze de gemeente haar vve-voorziening heeft vormgegeven. Bij die gemeentelijke beschrijving wordt ook aangegeven op welke punten verbeteringen wenselijk zijn. Het is vervolgens aan de actoren op gemeentelijk niveau om dat al dan niet te doen. Daarna worden de vve-locaties binnen de betreffende gemeente beoordeeld, zowel de voorscholen als de vroegscholen.
- 1002 De wettelijke basis van het vve-waarderingskader (2010) is vooral de OKE-wet, met daaraan gekoppeld van toepassing verklaarde artikelen 15 van de WOT (Wet op het Onderwijstoezicht) en 167 van de WPO (Wet op het Primair Onderwijs). Daarnaast bouwt het waarderingskader voort op het Waarderingskader primair onderwijs en op de bevindingen uit de pilot 'Toezicht op vve in de vier grote steden' uit 2006/2007. Het vve-waarderingskader bestaat uit vier domeinen, met daarbinnen in totaal circa 20 aspecten: zie de tabel hieronder. Elk aspect bestaat uit één of meer indicatoren die beoordeeld worden aan de hand van een vierpuntschaal¹⁷.

16 Stadsdeel Oost. Brief van ambtenaar aan commissie Gunning inzake Informatievoorziening stadsdeel Oost ten behoeve van de commissie Gunning, 16 februari 2011.

17 Inspectie van het Onderwijs (2010) Toezichtkader VVE 2010 – voor de VVE-bestandsopname. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Tabel 49: Vve-waarderingskader

Het vve-waarderingskader op hoofdlijnen (domeinen en aspecten)	
1	Vve-beleidscontext (= beleid en organisatie op gemeentelijk niveau) <ul style="list-style-type: none">• Gemeentelijk vve-beleid• vve-coördinatie op gemeentelijk niveau• systematische evaluatie en verbetering van vve op gemeentelijk niveau
2	Vve-condities (GGD-rapporten) Sahar hoezo GGD? <ul style="list-style-type: none">• Basiskwaliteit: algemeen• Basiskwaliteit: voorschoolse educatie
3	Kwaliteit van de uitvoering van vve (op de voor- en de vroegscholen) <ul style="list-style-type: none">• Ouders• Kwaliteit van de educatie• Ontwikkeling, begeleiding en zorg• Interne kwaliteitszorg• Doorgaande lijn
4	Opbrengsten (=resultaten van vve) <ul style="list-style-type: none">• Bereik• Resultaten, met name eind groep 2

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2010): Toezichtkader VVE - 2010

- 1003 De commissie realiseert zich dat het toezicht op vve niet per definitie vergelijkbaar is met dat in de kinderopvang, omdat de sectoren verschillen. Zo is de gemeente betrokken bij de beleidsinhoudelijke invulling van de vve, maar niet bij beleid ten aanzien van de kinderdagverblijven. Beleid is daar binnen landelijk vastgestelde kaders de verantwoordelijkheid van de marktpartijen. Verder is het toezichtkader (gegeven de doelstelling, namelijk ontwikkeling van kinderen met een achterstand) gericht op de ontwikkeling van het kind (en niet enkel opvang) waardoor het verder reikt dan het toetsingskader van de kinderopvang. Daardoor worden ook opbrengsten gemeten in domein 4.
- 1004 De instapeis wordt op twee niveaus getoetst: de toegang tot vve-locatie wordt bepaald door een toets van de gemeente, namelijk wel of niet voldoen aan de subsidievoorwaarden. Daarna voert de Inspectie van het Onderwijs de toets uit voor opname in het bestand. Bij een kinderdagverblijf is de toezichthouder de eerste en enige controleur van de instapeis.

C.4 Vergelijking met Jeugdzorg

- 1005 In de jeugdzorg is eveneens sprake van een opvangvoorziening van minderjarigen. De wijze waarop het inzicht in deze sector is ingericht qua proces en inhoud, kan eveneens mogelijk lessen opleveren voor het toezicht in de kinderopvang.
- 1006 Jeugdzorg heeft betrekking op verschillende vormen van hulpverlening aan jongeren (en hun ouders) om op te kunnen groeien tot evenwichtige volwassenen. Het betreft onder andere vrijwillige en niet vrijwillige hulpverlening via een (gesloten) jeugdzorginstelling.
- 1007 De instellingen worden één keer per jaar bezocht door de inspecteurs Jeugdzorg. De inspecties vinden in duo's plaats. De Wet op de Jeugdzorg bepaalt dat de Inspectie Jeugdzorg moet toezien op de kwaliteit van de Jeugdzorg, maar welke normen daaraan ten grondslag liggen, is niet opgenomen in de wet. De hoofdzakelijke norm is het aanbieden van verantwoorde zorg. Elke instelling heeft zelf de ruimte om te bepalen hoe zij de kwaliteit waarborgt en de Inspectie Jeugdzorg moet per instelling steeds tot een afgewogen oordeel komen over de kwaliteit.

- 1008 Dat betekent dat er geen sprake is van een vastomlijnd Toetsingskader. De Inspectie voert geen cyclisch toezicht uit maar bepaalt telkens op basis van het risicoprofiel welke thema's bij welke instellingen onderzocht moeten worden. Vervolgens wordt daar een project van gemaakt en wordt een toetsingskader op maat ontwikkeld voor dat specifieke thema. De ontwikkelde kennis daarover blijft beschikbaar voor gerelateerde onderwerpen die in de toekomst van belang kunnen zijn.
- 1009 In het toezicht op de Jeugdzorg heeft de inspecteur veel ruimte voor oordeelsvorming over de kwaliteit. De Inspectie Jeugdzorg is van mening dat vastomlijnde, gedetailleerde normen niet hanteerbaar zijn in de praktijk. De praktijk is altijd grilliger en de inspecteur moet binnen de grenzen van redelijkheid en zekerheid tot een oordeel komen. Als het toezicht gereduceerd wordt tot het 'afvinken' van lijstjes, kan het geloof ontstaan dat het wel of niet voldoen eraan resulteert in wel of geen kwaliteit in een instelling. Hier staat tegenover dat de handhaver (in dit geval de provincie) zelden tot nooit te maken heeft met jeugdzorginstellingen die in beroep gaan een handhavingsbesluit, terwijl bij de kinderopvang dit vaak aan de orde is.
- 1010 De inspecties vinden in duo's plaats waardoor ruimte is voor professionele toetsing. Bij de kinderopvang worden de meeste reguliere inspecties door één inspecteur uitgevoerd.
- 1011 De Inspectie Jeugdzorg heeft behoefte aan normontwikkeling door de sector zelf. In de sector zijn verschillende visies op de jeugdzorg aanwezig, zoals een diagnostische visie die uitgaat van 'het genezen' van het kind of de visie die uitgaat van een zo goed mogelijk verblijf van een kind waarbij de nadruk ligt op het beheersen van de huidige situatie. De discussie hierover en de ontwikkeling van normen voor kwaliteit zijn voor het werk van de Inspectie waardevol. In de kinderopvang zijn de inspecteurs eveneens zoekende naar de norm voor een goede pedagogische praktijk.

D Het mbo en de opleiding pedagogisch medewerker

- 1012 Het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) bereidt mensen voor op de beroepspraktijk. De beroepspraktijkvorming (BPV) is dan ook een belangrijk deel van de opleiding. Om aansluiting op de arbeidsmarkt te garanderen, hebben mbo-scholen contacten met het regionale bedrijfsleven, gemeenten en maatschappelijke organisaties. Bijna 40% van de Nederlandse beroepsbevolking is opgeleid in het middelbaar beroepsonderwijs¹.
- 1013 Het middelbaar beroepsonderwijs heeft opleidingen op vier niveaus:
- Niveau 1: assistentenopleiding.
 - Niveau 2: basisberoepsopleiding.
 - Niveau 3: vakopleiding tot zelfstandig beroepsbeoefenaar.
 - Niveau 4: middenkaderopleiding en specialistenopleiding.
- 1014 De opleidingen kunnen via de beroepsopleidende leerweg (BOL) en de beroepsbegeleidende leerweg (BBL) worden gevolgd:
- BOL'ers hebben tijdens hun opleiding één of meerdere stageperiodes. De beroepspraktijkvorming vormt bij een BOL-opleiding minimaal 20% en maximaal 60%.
 - De BBL-opleiding bestaat voor minimaal 60% uit beroepspraktijkvorming. Een BBL'er werkt met een arbeidsovereenkomst in een leerbedrijf en gaat meestal een dag per week naar school voor de theoretische onderbouwing.
- 1015 Een ROC (regionaal opleidingscentrum) is een onderwijsinstelling die beroepsonderwijs en volwasseneneducatie aanbiedt in de sectoren Zorg en welzijn en Techniek en Economie. De regionale opleidingscentra (ROC's) zijn verantwoordelijk voor de examinering. De Onderwijsinspectie houdt toezicht op de examinering.
- 1016 Werkgevers, werknemers en het onderwijs hebben voor elk beroep op mbo-niveau vastgesteld wat het beroep inhoudt, wat de kerntaken zijn en wat iemand moet kunnen om het beroep uit te oefenen. Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft in kwalificatiedossiers vastgelegd wat mbo-studenten moeten kennen en kunnen. De kwalificatiedossiers worden jaarlijks aangescherpt, zodat hetgeen wat mbo-studenten leren op school steeds overeenkomt met de praktijk².
- 1017 Het kwalificatiedossier voor de opleiding pedagogisch werker is opgesteld door kenniscentrum Calibris. Daarnaast accrediteert Calibris organisaties (leerbedrijven) die stageplaatsen willen aanbieden. Deze accreditatie richt zich meestal op het begeleiden van deelnemers en niet op de beoordeling van studenten. In 2010 is overgegaan op het digitaal erkennen van leerbedrijven. Via een digitale vragenlijst moeten kinderdagverblijfhouders vragen invullen. Vervolgens krijgen zij direct uitslag. Twee of drie weken na de registratie bezoekt Calibris het kinderdagverblijf om te controleren of de door de houder ingevulde antwoorden overeenkomen met de praktijk. De Onderwijsinspectie houdt toezicht op de kwaliteit van het onderwijs en de examens van erkende scholen.

D.1 Pedagogisch medewerker

- 1018 Een persoon kan als pedagogisch medewerker aan de slag indien hij/zij beschikt over een diploma van een van onderstaande opleidingen:
- Mbo: Sociaal Pedagogisch Werker 3 (SPW 3); Sociaal Pedagogisch Werker 4 (SPW4); Pedagogisch Werker niveau 3; Pedagogisch werker 3 Kinderopvang; Pedagogisch Werker niveau 4; Pedagogisch werker 4 Kinderopvang; Pedagogisch medewerker 3 kinderopvang; Gespecialiseerd pedagogisch medewerker 4 kinderopvang; Onderwijsassistent; Onderwijsassistent PO/SO (primair onderwijs/speciaal onderwijs); Sociaal-cultureel Werker (SCW).
 - Hbo: Leraar basisonderwijs (aan Hogeschool, PABO of IPABO); Pedagogiek (HBO-bachelor); Sociaal Pedagogische Hulpverlening (SPH); Culturele en Maatschappelijke Vorming (CMV).

1 www.mboraad.nl, Middelbaar beroepsonderwijs, bezocht op 26 maart 2011.

2 www.rijksoverheid.nl, MBO examens en diploma, bezocht op 26 maart 2011.

1019 De opleidingen pedagogisch werker kinderopvang 3 en 4 richten zich geheel op kinderopvang. Onderstaand de rollen en verantwoordelijkheden voor het leerjaar 2011-2012:

- 'De pedagogisch medewerker kinderopvang niveau 3 heeft een signalerende, verzorgende, ondersteunende, stimulerende, toezichhoudende en opvoedende rol. Zij werkt meestal onder regie en (eind)verantwoordelijkheid van een leidinggevende, binnen een team.
- De gespecialiseerd pedagogisch medewerker 4 kinderopvang heeft een analyserende, voorwaardenscheppende, stimulerende, coachende, adviserende, oplossingsgerichte, initiërende en ondernemende rol. Ze is verantwoordelijk voor haar werk en draagt vaak ook eindverantwoordelijkheid. Ze is in staat tot een 'helicopterview'. Zij heeft een coördinerende rol in de begeleiding van het kind. Bovendien draagt zij verantwoordelijkheid voor de continuïteit van de dienstverlening en voor het informeren van de ouders/vervangende opvoeders. Zij is verantwoordelijk voor het signaleren van veranderingen in het gedrag van het kind die een aanpassing van het aanbod vergen. Daar hoort ook bij dat zij de signalen aankaart, inbrengt of benut op de plaats waar nodig. De gespecialiseerd pedagogisch medewerker 4 kinderopvang voert coördinerende, beleidsmatige en beheertaken uit en heeft contacten in het kader van netwerken, al naar gelang deze taken aan haar gedelegeerd worden. De gespecialiseerd pedagogisch medewerker 4 kinderopvang geeft nieuwe collega's, invallers en vrijwilligers werkbegeleiding. De gespecialiseerd pedagogisch medewerker 4 kinderopvang neemt deel aan onderzoeken die binnen de organisatie verricht worden, gebruikt waar mogelijk informatie uit wetenschappelijk onderzoek en werkt mee aan standaard- en/of protocolontwikkeling³.

3 Calbris (2011). Landelijke Kwalificaties MBO, Pedagogisch Werk, cohort 2011-2012.

E Opdracht aan de commissie

E.1 Onderzoeksopdracht Commissie Gunning

E.1.1 Aanleiding en context

- 1020 Op dinsdag 7 december 2010 is een 27-jarige man uit Amsterdam aangehouden op verdenking van seksueel misbruik van een jong kind. Onmiddellijk na zijn aanhouding is een groot strafrechtelijk onderzoek gestart. Voorts zijn in dit kader twee andere verdachten aangehouden.
- 1021 Zo snel mogelijk zijn alle ouders van (mogelijk) betrokken kinderen op de hoogte gebracht. Op 12 december heeft de 'Vierhoek' (zijnde de burgemeester, hoofdofficier van Justitie, korpschef van politie en directeur GGD) naar aanleiding van informatie afkomstig uit verklaringen van deze verdachte een persconferentie gehouden. Bij de persconferentie deden zij melding van een mogelijk grootschalige en zich mogelijk over een langere periode uitstrekkende misbruikzaak waarbij mogelijk meerdere kinderdagverblijven in Amsterdam betrokken zijn. De ouders van de (mogelijk) betrokken kinderen zijn met behulp van verschillende bijeenkomsten geïnformeerd.
- 1022 Burgemeester Van der Laan heeft in het weekend van 19 december aangekondigd dat tegen deze achtergrond een onafhankelijk onderzoek wordt ingesteld naar de vraag welke lessen getrokken kunnen en moeten worden uit de zedenzaak die momenteel in Amsterdam loopt. De burgemeester heeft deze aankondiging gedaan in nadrukkelijke samenspraak met de hoofdofficier van Justitie, de korpschef van politie en de directeur GGD na overleg met de minister van Veiligheid en Justitie en de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- 1023 Het onafhankelijk onderzoek van de commissie staat los van het strafrechtelijk onderzoek naar de zedenzaak en de mogelijke uitkomsten daarvan en zorgt ervoor dat de voortgang daarvan niet wordt belemmerd. De commissie neemt de zedenzaak als aanleiding en onderzoekt vanuit deze gebeurtenissen door welke factoren in en rond kinderopvang misbruik van kinderen kennelijk niet kan worden voorkomen en uitgesloten.

E.1.2 Doel van het onderzoek

- 1024 De opdracht aan de onderzoekscommissie is om alle feiten en omstandigheden te onderzoeken met betrekking tot de vraag hoe het (mogelijke) misbruik van kinderen in de betreffende kinderdagverblijven en via de betreffende internetopascentrale(s) heeft kunnen plaatsvinden. Het onderzoek zal zich tevens richten op de kinderopvang in het algemeen. Met 'de betreffende kinderdagverblijven' wordt bedoeld op in ieder geval 't Hofnarretje, De Toverlantaarn en Jenno's Knuffelparadijs. Het onderzoek dient een antwoord te geven op de vraag: hoe kan het dat de verdachte(n) mogelijk in de gelegenheid zou(den) zijn geweest om het (mogelijke) misbruik te plegen. Het doel van het onderzoek is om vanuit de (op dit moment bekende) gebeurtenissen lessen te trekken om te borgen dat kinderen in een fysiek en emotioneel veilige omgeving kunnen verkeren.
- 1025 In het onderzoek wordt een onderscheid gemaakt naar de volgende vier te onderzoeken domeinen:
- De verantwoordelijkheidstoedeling binnen de kinderdagverblijven en internetopascentrales.
 - Het stelsel van toezicht en handhaving.
 - Opvolging klachten, meldingen en aangiften van (vermoeden van) kindermisbruik.
 - Interne klachtenprocedures in de sector kinderopvang.
 - Meldingen bij andere instanties.
 - Het opsporings- en strafrechtelijk traject (meldingen en aangiften).
 - Effecten van stelselwijzigingen in de kinderopvang.

E.1.3 Afbakening van het onderzoek

- 1026 Het onderzoek omvat het optreden van alle betrokken partijen, instellingen en overheidsinstanties. Welke partijen daaronder worden verstaan, wordt uitgewerkt in het onderzoeksplan. Het reeds gestarte onderzoek door het Team Review & Cold Case van de politie naar eerdere melding(en) over de verdachte in 2008 en 2009, zal worden betrokken in het onderzoek van de commissie.
- 1027 Het onderzoek richt zich primair op de periode vanaf het moment dat de verdachte(n) actief werd(en) in de betreffende kinderdagverblijven en de internetopascentrales, tot 7 december 2010, het moment van de aanhouding van de verdachte. Relevante gebeurtenissen in de periode tussen het moment waarop de verdachte Nederland binnenkwam en het moment waarop hij actief werd in de betreffende kinderdagverblijven en in de internetopascentrales worden ook meegenomen.

1028 Ten aanzien van het vierde domein ‘Effecten van stelselwijzigingen in de kinderopvang’ richt het onderzoek zich op de periode vanaf 2004 in verband met de toen ingezette stelselwijzigingen. Het gaat om ontwikkelingen in de wet- en regelgeving en de financiering.

E.1.4 Organisatie van het onderzoek en de werkwijze

1029 De opdrachtgever van het onafhankelijk onderzoek is de burgemeester van Amsterdam in nadrukkelijke samenspraak met de hoofdofficier van Justitie, de korpschef van politie en de directeur GGD. De opdrachtnemer is een onafhankelijke onderzoekscommissie, die ondersteund wordt door een extern secretariaat.

1030 De commissie draagt de naam Commissie Onderzoek Zedenzaak Amsterdam, met als werktitel: commissie Gunning. De leden van de commissie zijn:

- prof. dr. Louise Gunning - Schepers (voorzitter);
- mr. Evelien van Schaardenburg – Louwe Kooijmans;
- prof. dr. Jan Naeyé.

1031 De secretariaats- en onderzoeksfunctie wordt vervuld door PwC, onder verantwoordelijkheid van dhr. Peter van Driel.

1032 Om een zorgvuldige gang van zaken te borgen, worden in ieder geval een informatieprotocol, een gespreksprotocol en een communicatieprotocol gehanteerd.

1033 De commissie en het secretariaat kunnen in principe beschikken over alle relevante documenten die onder de verantwoordelijkheid van de burgemeester, de hoofdofficier van Justitie, de korpschef van politie en de directeur GGD vallen, mits het verstrekken van deze documenten gezien de inhoud daarvan het strafrechtelijk onderzoek niet belemmert en evenmin de privacy van slachtoffers of hun ouders aantast. De wijze van informatieverstrekking door of namens de gemeente Amsterdam, de GGD, het OM en de politie en de omgang met zaken als geheimhouding, beschikbaarheid, vertrouwelijkheid en anonimiteit worden uitgewerkt in het informatieprotocol. De leden van de commissie en het secretariaat zijn onderworpen aan een geheimhoudingsplicht.

1034 Door iedere betrokken organisatie van de ‘Vierhoek’ wordt een coördinerend aanspreekpunt (liaison) aangewezen. Deze liaisons hebben tot taak de relevante informatie voor de commissie te ontsluiten en te assisteren bij het selecteren van te interviewen personen. Op deze wijze wordt voor de commissie een ‘single point of entry’ gecreëerd.

1035 De commissie kan voor specifieke vraagstukken externe experts raadplegen.

E.1.5 Planning, rapportage en voorwaarden

1036 De commissie streeft ernaar begin april 2011 een eindrapport gereed te hebben waarin op alle deelvragen antwoord wordt gegeven. Op dit moment is het nog niet goed in te schatten of dit volledig haalbaar is. Mocht het onderzoek op bepaalde aspecten niet tijdig zijn afgerond, dan wordt een eindrapport opgeleverd waarin is aangegeven op welke aspecten naar de mening van de commissie nader onderzoek nodig is.

1037 De eindrapportage wordt door de commissie in concept aan de Burgemeester van Amsterdam voorgelegd met het verzoek om eventuele feitelijke omissies aan te geven. De Burgemeester legt de concepteindrapportage voor aan de andere partners in de ‘Vierhoek’, eveneens met het verzoek om eventuele feitelijke omissies aan te geven. Onderdelen van de eindrapportage worden voorgelegd aan partijen die aan het onderzoek hebben meegewerkt, om eventuele feitelijke omissies in de op hun inbreng betrekking hebbende onderdelen aan te geven. De wijze waarop een en ander wordt uitgevoerd, is geregeld in het informatieprotocol.

1038 De inhoud van het eindrapport blijft de verantwoordelijkheid van de commissie. De eindrapportage wordt openbaar zodra deze in definitieve vorm aan de opdrachtgever is overhandigd.

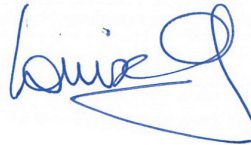
- 1039 De opdrachtgever zal – met uitzondering van hetgeen hiervoor is opgemerkt over de eindrapportage – de inhoud van rapporten, deel- of conceptrapporten, adviezen of andere al dan niet schriftelijke uitingen van of namens de commissie of het secretariaat niet openbaren of aan derden verstrekken, tenzij sprake is van enige wetsbepaling, voorschrift of andere (beroeps)regel die opdrachtgever verplicht tot openbaarmaking.
- 1040 Over de vergoeding aan de commissieleden worden separaat afspraken gemaakt.
- 1041 De opdrachtgever vrijwaart de commissieleden en het secretariaat tegen financiële gevolgen die aanspraken van derden kunnen hebben. De vrijwaring is niet van toepassing bij opzet of grove nalatigheid van de commissie of het secretariaat.
- 1042 Na afronding van de opdracht wordt het projectarchief, de wettelijke voorschriften in acht nemend, door de commissie overgedragen aan de opdrachtgever. Alle door de politie, het openbaar ministerie of de GGD verstrekte originele documenten worden geretourneerd aan de instantie die ze heeft verstrekt.
- 1043 Deze onderzoeksopdracht inclusief de bijlage met het onderzoeksplan is vastgesteld op:

Datum: 21-1-11

Datum: 21-1-11

Mr. E.E. v.d. Laan

Prof. Dr. L.J. Gunning – Schepers



Burgemeester van Amsterdam,
mede namens het college van Burgemeester en
Wethouders

Voorzitter Commissie Onderzoek Zedenzaak Amsterdam

F Begripsomschrijvingen

Tabel 50: Begripsomschrijvingen

Begrip	Begripsomschrijving
Aangifte	Een mondelinge of schriftelijke kennisgeving aan een opsporingsambtenaar van de politie dat er een strafbaar feit is begaan
AMK	Advies- en Meldpunt Kindermishandeling
Amsterdamse Zedenzaak	Het vermoeden van seksueel misbruik van jonge kinderen dat op 7 december 2010 aan het licht is gekomen, gepleegd door een persoon die heeft gewerkt als medewerker van enkele kinderdagverblijven in Amsterdam
Beroepskracht-kindratio	De verhouding tussen het aantal beroepskrachten en het aantal feitelijk aanwezige kinderen
Buitenschoolse opvang	Kinderopvang verzorgd door een kindercentrum voor kinderen in de leeftijd dat zij naar het basisonderwijs kunnen gaan, waarbij opvang wordt geboden voor of na de dagelijkse schooltijd, evenals gedurende vrije middagen en in de schoolvakantie
Dagopvang	Kinderopvang, verzorgd door een kindercentrum voor kinderen tot de leeftijd waarop zij het basisonderwijs volgen
Gastouderbureau	Een organisatie die gastouderopvang tot stand brengt en begeleidt en door tussenkomst van wie de betaling van ouders aan gastouders geschiedt
Gastouderopvang	Kinderopvang van ten hoogste zes kinderen, op het woonadres van de gastouder of een van de ouders, in een gezinssituatie
GGD	Gemeentelijke of Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst
Handhaving (bestuurlijk)	Het met behulp van bestuursrechtelijke middelen afdwingen van nakoming van eisen uit wet- en regelgeving
Hoofdverdachte	De persoon die op 7 december 2010 werd aangehouden als verdachte in de Amsterdamse Zedenzaak
Houder	De rechtspersoon of natuurlijke persoon van 18 jaar of ouder die een kindercentrum, een voorziening voor gastouderopvang of een gastouderbureau exploiteert
Kindercentrum	Een voorziening waar kinderopvang plaatsvindt, anders dan gastouderopvang
Kinderdagverblijf	Voorziening waar kinderopvang wordt geboden
Kindermishandeling	Elke vorm van voor een minderjarige bedreigende of gewelddadige interactie van fysieke, psychische of seksuele aard, die de ouders of andere personen ten opzichte van wie de minderjarige in een relatie van afhankelijkheid of van onvrijheid staat, actief of passief opdringen waardoor ernstige schade wordt berokkend of dreigt te worden berokkend aan de minderjarige in de vorm van fysiek of psychisch letsel
Kinderopvang	Het bedrijfsmatig of anders dan om niet verzorgen, opvoeden en bijdragen aan de ontwikkeling van kinderen tot de eerste dag van de maand waarop het voortgezet onderwijs voor die kinderen begint
JGZ	Jeugdgezondheidszorg
Klacht	Een mondelinge of schriftelijke uiting van ongenoegen van een ouder/verzorger over een gedraging van de organisatie, van haar bestuur of van een medewerker van de organisatie. De klacht kan gaan over alle aspecten van de kinderopvang
Melding	Het doorgeven van signalen van (potentieel) kindermisbruik aan een professionele hulpverleningsinstantie of aan de politie
Opsporingsambtenaar	Een ambtenaar van politie die bevoegd is opsporingshandelingen te verrichten

Begrip	Begripsomschrijving
Opsporingsindicatie	Voldoende verdenking om een strafrechtelijk onderzoek te starten
Peuterspeelzaal	Voorziening waar peuterspeelzaalwerk plaatsvindt
Peuterspeelzaalwerk	De verzorging, opvoeding en het bijdragen aan de ontwikkeling van kinderen uitsluitend bestemd voor kinderen vanaf de leeftijd van twee jaar tot het tijdstip waarop die kinderen kunnen deelnemen aan het basisonderwijs
Seksueel kindermisbruik	Een van de vormen van kindermishandeling
Stamgroep	Een vaste groep kinderen in de dagopvang in een passend ingerichte vast groepsruimte
Toezicht (bestuurlijk)	Het bevoegd verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of een zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren
Verdachte	Een persoon ten aanzien waarvan er uit feiten of omstandigheden een redelijk vermoeden van schuld aan een strafbaar feit voortvloeit
Verdenking	Redelijk vermoeden van schuld aan een strafbaar feit
Verklaring omtrent het Gedrag	Verklaring afgegeven door de minister van Justitie volgens de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens, waaruit blijkt dat het gedrag van de aanvrager geen bezwaar oplevert voor de functie die de aanvrager vervult of wenst te vervullen

Aan het onderzoek van de commissie Onderzoek Zedenzaak Amsterdam hebben de volgende onderzoekers meegewerkt:

Brendy Boogaard

Marleen van Boven

Zing-Kyn Cheung

Peter van Driel

Hans de Goeij

Chiel Kaijim

Anneke van Mourik

Ilja van Poppel

Kam Mai Tan

Sahar Yadegari

Jacobine de Zwaan

