
Evaluatie aanbevelingen commissie Gunning

30 oktober 2016

Successen behaald in verbetering
van veiligheid en kwaliteit in de
kinderopvang na de Amsterdamse
zedenzaak

Inhoudsopgave

Voorwoord	5
Managementsamenvatting	6
1. Inleiding	11
2. Kinderopvang 2011 – 2016: belangrijke ontwikkelingen	16
2.1. Economische crisis als invloedrijke factor benoemd	16
2.2. Facts and figures	16
2.3. Ontwikkelingen in beleid en regelgeving	18
3. Algemeen beeld: veiligheid en kwaliteit verbeterd	22
3.1. Gesprekspartners: veiligheid en kwaliteit verbeterd, aandeel individuele maatregelen moeilijk te kwantificeren	22
3.2. Enquête: positiever over veiligheid kinderopvang in 2016 dan over 2011, maar kanttekeningen te maken	23
3.3. Enquête: positiever over bijdrage van kinderopvang aan ontplooiing van het kind in 2016	24
4. Invloed ouders in de praktijk weinig toegenomen	26
4.1. Commissie Gunning: ouders wees alert	26
4.2. Gesprekspartners: in potentie meer invloed voor ouders, in de praktijk niet goed merkbaar	26
4.3. Gastouderopvang: nauwe band tussen ouders en gastouders	27
4.4. De enquête: opvallend verschil met visie gesprekspartners	28
5. Pedagogisch medewerkers: vierogenprincipe, betere toerusting en scherpere selectie	29
5.1. De personeelsformatie	29
5.1.1. Commissie Gunning: altijd twee volwassenen die het kind kunnen zien of horen, zorg voor een vast team	29
5.1.2. Gesprekspartners: vragen bij invulling vierogenprincipe, wel stappen gezet	29
5.1.3. Gastouderopvang: vierogenprincipe niet of nauwelijks toepasbaar, vaste medewerkers geborgd	31
5.1.4. De enquête: meningen per respondentgroep lopen uiteen	32
5.2. Deskundigheid en opleiding medewerkers	33
5.2.1. Commissie Gunning: vergroot de deskundigheid van medewerkers	33
5.2.2. Gesprekspartners: sector is onderweg naar betere toerusting pedagogisch medewerkers	33
5.2.3. Gastouderopvang: opleidingseisen aangescherpt, meningen over gewenst niveau lopen uiteen	35
5.2.4. De enquête: tevreden over opleidingsniveau	36
5.3. Werving en selectie	37
5.3.1. Commissie Gunning: scherp eisen werving en selectie aan	37
5.3.2. Gesprekspartners: continue screening succesvolle maatregel, ook andere waarborgen verbeterd	37

5.3.3.	Gastouderopvang: toezicht op doorvoeren maatregelen continue screening bijna ondoenlijk	38
5.3.4.	De enquête: weinig bekend over screening bij werving medewerkers	39
5.4.	Personeelsbeleid	40
5.4.1.	Commissie Gunning: professionaliseer de HR-functie	40
5.4.2.	Gesprekspartners: geen scherp beeld van personeelsbeleid	40
5.4.3.	Gastouderopvang: gastouderbureaus benaderen personeelsbeleid verschillend	41
5.4.4.	De enquête: arbeidsvoorwaarden ter discussie gesteld	41
6.	Houders aan de slag gegaan met cultuur en richtlijnen, nu doorpakken	42
6.1.	Organisatiecultuur	42
6.1.1.	Commissie Gunning: creëer aanspreekcultuur, ondersteund door gedragscode	42
6.1.2.	Gesprekspartners: aanspreekcultuur belangrijkste waarborg, maar nog in ontwikkeling	42
6.1.3.	Gastouderopvang: aanspreekcultuur uit de aard der zaak moeilijker te realiseren	44
6.1.4.	De enquête: relatief laag percentage vindt aanspreekcultuur zichtbaar	44
6.2.	Protocollen en richtlijnen	45
6.2.1.	Commissie Gunning: veranker richtlijnen bij medewerkers	45
6.2.2.	Gesprekspartners: stappen gezet	45
6.2.3.	Gastouderopvang: wisselende invulling rol gastouderbureaus	46
6.2.4.	De enquête: respondenten zien duidelijke verbetering	46
6.3.	Intern toezicht (governance)	47
6.3.1.	Commissie Gunning: versterk de governancestructuur	47
6.3.2.	Gesprekspartners: governance geen panacee	47
6.3.3.	De gastouderopvang: governancestructuur leeft niet	48
6.3.4.	De enquête: oudercommissies te veel met praktische zaken bezig	48
6.4.	Bouwkundige vormgeving en apparatuur	48
6.4.1.	Commissie Gunning: maak gebouwen transparant, wees terughoudend met inzet camera's	48
6.4.2.	Gesprekspartners: transparantie doorgevoerd, inzet camera's met scepsis bezien	48
6.4.3.	Gastouderopvang: maatregelen moeilijk denkbaar gezien karakter van de opvang	49
6.4.4.	De enquête: bouwkundige maatregelen en camera's weinig genoemd	49
7.	Toezicht en handhaving duidelijk verbeterd	50
7.1.	Extern toezicht	50
7.1.1.	Commissie Gunning: maak ruimte voor toezicht ook op pedagogische kwaliteit	50
7.1.2.	Gesprekspartners: toezicht krachtiger en professioneler geworden, wel regionale verschillen	50
7.1.3.	Gesprekspartners: meer mogelijkheden voor beoordeling nieuwe toetreders gewenst	52
7.1.4.	Gastouderopvang: toezicht moeilijker vorm te geven	53
7.1.5.	De enquête: ouders pleiten voor meer toezicht	53
7.2.	Handhaving	54

7.2.1.	Commissie Gunning: ga bewust om met handhaving en stroomlijn de afspraken met de GGD'en	54
7.2.2.	Gesprekspartners: handhaving staat duidelijk meer in de aandacht	54
7.2.3.	Gastouderopvang: gemeente krijgt moeilijk greep op gastouderopvang	55
8.	Klachten, meldingen, regelgeving: duidelijke verbeteringen gemeld	56
8.1.	Afhandeling klachten over kinderopvang	56
8.1.1.	Commissie Gunning: neem klachten serieus door procedure en transparantie	56
8.1.2.	Gesprekspartners: verplichte aansluiting bij landelijke Geschillencommissie verbetert positie ouders	57
8.1.3.	Gastouderopvang: nu ook verplichte aansluiting	57
8.2.	Meldingen van seksueel misbruik van kinderen	57
8.2.1.	Commissie Gunning: werk samen en vraag deskundig advies	57
8.2.2.	Gesprekspartners: in het algemeen positief over meldcode en meldplicht, rol Veilig Thuis lijkt niet eenduidig ingevuld	60
8.2.3.	Gastouderopvang: relatief veel meldingen	62
8.3.	Regelgeving en positionering	62
8.3.1.	Commissie Gunning: alleen goede en zeer goede kinderopvang	62
8.3.2.	Gesprekspartners: aantal wensen blijft openstaan	63
8.3.3.	Gastouderopvang: nadere regeling wenselijk?	63
9.	Continue screening: de resultaten	65
9.1.	Strafbare feiten buiten EU gedeeltelijk witte vlek in VOG	65
9.2.	Screening medewerkers operationeel, screening stagiaires, uitzendkrachten en vrijwilligers in ontwikkeling	65
9.3.	Continue screening heeft geleid tot in totaal 186 signalen	66
9.4.	Signalen continue screening betreffen in hoofdzaak huisgenoten van gastouders	67
9.5.	Opvolging signalen: in dagopvang ontslag medewerker, in gastouderopvang uitschrijving uit register	68
9.6.	Betrokkenen positief over werking systeem continue screening	70
9.6.1.	Betrokken partijen schetsen soepel lopend proces	70
9.6.2.	Afhandeling signalen door GGD'en en gemeenten serieus opgepakt	70
10.	Aanbevelingen	72
A.	Aanbevelingen commissie Gunning 2011	76
B.	Onderzoeksverantwoording	83
C.	Documenten evaluatieonderzoek	95
D.	Samenstelling klankbordgroep	99

Voorwoord

De kinderopvang is in haar verschillende verschijningsvormen een belangrijke maatschappelijke voorziening. Kinderopvang stelt ouders in staat om deel te nemen aan het arbeidsproces en geeft jonge kinderen een extra mogelijkheid om zich te ontwikkelen.

In de sector werkt een groot aantal gemotiveerde medewerkers dagelijks aan een veilige en verantwoorde opvang. De sector is de laatste 15 jaar fors in ontwikkeling geweest. Zo is in 2005 de gehele organisatie van de sector ingrijpend gewijzigd. Dit vanuit de wens van de overheid om zich terug te trekken en plaats te maken voor concurrentie op de vrije markt met eigen verantwoordelijkheid voor afnemers en aanbieders. Aan aanbieders van kinderopvang werd de vrijheid gelaten om binnen globale landelijke kaders hun diensten op commerciële basis aan te bieden. Ouders werden gefaciliteerd door een financiële tegemoetkoming.

Vanaf die tijd werd door de sector verder gewerkt aan verhoging van de kwaliteit binnen de kaders die door de overheid werden gesteld. Door de forse groei van de sector in die jaren was dat geen sinecure. Het gehele systeem van verantwoordelijkheidsverdeling (wetgeving/kaders, uitvoering, toezicht) moest zich zetten.

Toen eind 2010 de Amsterdamse zedenzaak aan het licht kwam, veroorzaakte dat niet alleen een maatschappelijke schok, maar ook een schok in de sector zelf. Een onwaarschijnlijke casus was een feit.

De burgemeester van Amsterdam stelde vrijwel onmiddellijk een onafhankelijke commissie in onder leiding van prof. dr. Louise Gunning die het geheel moest onderzoeken. De belangrijkste vragen die aan de commissie Gunning werden gesteld waren: hoe heeft het kunnen gebeuren en wat kunnen we er van leren?

Het onderzoek leidde destijds tot een uitvoerig rapport, dat volgens velen tot op de dag van vandaag gezaghebbend is. Het gaf een analyse van de sector en beantwoordde de gestelde vragen. Het rapport bevatte onder meer een set aan aanbevelingen om de veiligheid en kwaliteit van de kinderopvangbranche te versterken. De beleidsmakers, toezichthouders, gemeenten, ouders en zeker ook de branche zelf namen de aanbevelingen uit het rapport zeer serieus. Ieder vanuit de eigen specifieke verantwoordelijkheid ging er mee aan de slag. Het streven was om het adagium van de commissie Gunning daadwerkelijk vorm te geven: er mogen alleen maar goede of zeer goede kinderdagverblijven (en andere kinderopvangvoorzieningen) zijn.

De minister van SZW heeft PwC gevraagd te onderzoeken of, in hoeverre, en met welk effect de aanbevelingen van de commissie Gunning zijn opgevolgd. Dit rapport behandelt de uitkomsten van ons onderzoek. De evaluatie was niet mogelijk geweest zonder de zeer gecommitteerde medewerking van alle betrokkenen in de branche.

Het is van belang te melden dat de sector in de afgelopen vijf jaar behoorlijk onder druk heeft gestaan, voornamelijk vanwege de doorgevoerde bezuinigingen op de financiering van de kinderopvang.

Desondanks is onze hoofdconclusie dat er behoorlijke vooruitgang is geboekt in de gehele sector voor wat betreft de kwaliteit en de veiligheid. Maar er blijven – soms dringende - wensen over. Wij hebben de analyses in dit rapport dan ook aangevuld met een set aan aanbevelingen voor de komende jaren.

Wij hopen dat ons rapport adequaat inzicht geeft in de mate waarin de sector invulling heeft gegeven aan de aanbevelingen van de commissie Gunning.

Het onderzoeksteam,

Anneke van Mourik
Renée Daamen
Simone Groen
Peter van Driel

Managementsamenvatting

In april 2011 verscheen het rapport van de commissie Gunning naar aanleiding van de Amsterdamse zedenzaak in de kinderopvang. De commissie had op verzoek van de burgemeester van Amsterdam onderzocht hoe de (toen nog) vermoedelijke dader zo lang heeft kunnen doorgaan met zijn daden, en vooral: welke lessen Nederland van de zedenzaak zou kunnen leren als het gaat om de veiligheid van kinderen in de kinderopvang.

De commissie Gunning formuleerde een groot aantal aanbevelingen. Vijf jaar nadien heeft de minister van SZW besloten te laten onderzoeken in hoeverre de aanbevelingen in de praktijk zijn doorgevoerd en welk effect dit heeft gehad op de veiligheid en kwaliteit¹ in de kinderopvang.

Het onderzoek: uitgebreide consultatie

PwC heeft het onderzoek in opdracht van het ministerie uitgevoerd met medewerking van een groot aantal betrokkenen in de kinderopvang. Een klankbordgroep heeft in het gehele onderzoek meegedacht, er zijn 38 uitgebreide interviews gehouden en er is een groot aantal documenten geraadpleegd. Daarnaast is een breed uitgezette enquête door 1.450 respondenten ingevuld. De resultaten zijn als illustratie gebruikt.

Omdat het ministerie verzocht afzonderlijk aandacht te besteden aan de resultaten van de zogeheten continue screening van medewerkers in de kinderopvang², hebben wij de resultaten van deze screening geanalyseerd en 19 additionele telefonische interviews met GGD'en en gemeenten gehouden.

Daarnaast heeft het ministerie speciale aandacht gevraagd voor de ontwikkelingen in Amsterdam, gezien de voorgeschiedenis. Als Amsterdam in dit rapport regelmatig wordt genoemd, zegt dat daarom niets over de relevante inspanningen en ontwikkelingen elders.

De context: crisis in de kinderopvang en wettelijke maatregelen tot verhoging van veiligheid en kwaliteit

De aanbevelingen van de commissie Gunning moesten worden doorgevoerd in de context van de economische crisis in Nederland, die ingrijpende gevolgen had voor de kinderopvang. Zo daalde het budget met ruim 20%, liep het aantal kinderen dat gebruik maakte van de kinderopvang navenant terug en gingen kinderopvangorganisaties failliet.

Tegelijkertijd zijn in de afgelopen jaren via wijzigingen in de regelgeving tal van maatregelen doorgevoerd die beoogden de veiligheid en kwaliteit in de kinderopvang te verbeteren.

¹ In de branche bestaat geen algemeen gedeelde definitie van deze begrippen. Aangesloten is bij de omschrijving in de Wet kinderopvang, die elementen omvat als fysieke en emotionele veiligheid en ontwikkeling van persoonlijke en sociale competenties van het kind.

² Het systeem van continue screening voorziet erin dat als een houder, medewerker, gastouder of huisgenoot van een gastouder in een situatie komt waarin hij vermoedelijk geen nieuwe Verklaring omtrent Gedrag zou krijgen, hierover een signaal wordt afgegeven door Justis – een dienst van V&J -. Dit signaal wordt via gemeente en GGD overgebracht aan de werkgever of persoon in kwestie, die dan opnieuw een VOG moet aanvragen. De VOG wordt meestal geweigerd, waarna de houder/medewerker/gastouder niet meer in de kinderopvang werkzaam mag zijn en – als het gaat om een huisgenoot van een gastouder - de gastouder niet meer mag opvangen op hetzelfde adres als het adres waar de huisgenoot woont.

Gesprekspartners positief over ontwikkeling veiligheid en kwaliteit

Bijna alle gesprekspartners zijn van mening dat de veiligheid en kwaliteit van de kinderopvang in de afgelopen vijf jaar zijn verbeterd. De zedenzaak heeft de sector ervan bewust gemaakt dat veiligheid niet vanzelfsprekend is. De sector heeft veel van de aanbevelingen van de commissie Gunning serieus opgepakt.

De gemeente Amsterdam en GGD Amsterdam stellen dat de veiligheid en kwaliteit nog niet op het niveau zijn dat zij ambiëren. Zij zijn van mening dat bijvoorbeeld het aantal meldingen dat nog steeds jaarlijks binnenkomt bij de vertrouwensinspecteur aanleiding tot bezorgdheid geeft.

De gesprekspartners noemen als positieve punten:

- de invoering van de continue screening;
- het vierogenprincipe (hoewel de uitvoering ervan veel discussie oproept, vooral in de eerste jaren na invoering);
- verbeteringen in de opleiding van pedagogisch medewerkers;
- de verplichte aansluiting van kinderopvangorganisaties bij de landelijke Geschillencommissie Kinderopvang en Peuterspeelzalen;
- een krachtiger extern toezicht en een betere samenwerking tussen toezicht en handhaving;
- de invoering van een meldplicht en meldcode en de inzet van vertrouwensinspecteurs;
- de aandacht voor betere kwaliteit in de kinderopvang, blijkend uit het recent gesloten akkoord Innovatie en Kwaliteit Kinderopvang, dat streeft naar onder meer permanente educatie voor pedagogisch medewerkers, de inzet van coaches op hbo-niveau en het structureel volgen van kinderen in hun ontwikkeling;
- de plannen voor een nieuwe vorm van toezicht: meer aandacht voor (het stimuleren van) kwaliteit in de praktijk met ruimte voor dialoog, naast het toetsen van formele vereisten.

Er blijven ook wensen over. De gesprekspartners benoemen als belangrijkste:

- verder versterken van de positionering van kinderopvang als voorziening niet alleen voor werkende ouders maar ook voor de ontwikkeling van kinderen (door meer aandacht voor het pedagogisch beleid);
- verder versterken van een aanspreekcultuur in kinderopvangorganisaties;
- mogelijkheden om de (drempel)eisen aan startende ondernemers aan te scherpen;
- de mogelijkheid om bij het toezicht op kinderopvangorganisaties een transparante administratie van het aantal kinderen en de personeelsformatie te eisen;
- meer mogelijkheden om te voorkomen dat houders die in de ene gemeente niet mogen starten of moeten stoppen, in de andere gemeente opnieuw beginnen;
- meer mogelijkheden om bij zwakke kinderopvangorganisaties in te kunnen grijpen met bijvoorbeeld sluiting;
- uitbreiden van de continue screening naar stagiaires, uitzendkrachten en vrijwilligers.

In ons onderzoek is met regelmaat naar voren gekomen dat de gastouderopvang in het geheel van de voorzieningen een bijzondere positie inneemt. Enerzijds noemt men de voordelen van de kleinschalige opvang en de vaste gezichten voor het kind, en erkent men de waarde daarvan voor de ontwikkeling van (zeer jonge) kinderen. Anderzijds zien vele partijen ook risico's. Zo zijn in de gastouderopvang het vierogenprincipe en de aanspreekcultuur niet of nauwelijks te realiseren, en zijn de opleidingseisen voor gastouders lager dan voor pedagogisch medewerkers. De kwaliteit van de gastouderbureaus wordt zeer wisselend genoemd: goede bureaus zorgen voor adequate selectie, begeleiding en training van gastouders, zwakke bureaus besteden hier veel minder aandacht aan. Toezicht en handhaving worden bemoeilijkt onder meer doordat elk jaar slechts een beperkt deel van de gastouders bezocht kan worden.

Invloed ouders in de praktijk weinig toegenomen

De positie van ouders is formeel versterkt, door bijvoorbeeld de grotere transparantie van de inspectierapporten en de verplichte aansluiting van kinderopvangorganisaties bij de landelijke Geschillencommissie Kinderopvang en Peuterspeelzalen, die zorgt voor afhandeling van klachten. Toch zijn veel gesprekspartners van mening dat de invloed van ouders in de praktijk weinig is toegenomen. De oproep van de

commissie Gunning aan de ouders luidde om alert te zijn, risico's voor veiligheid mee te wegen bij de keuze van een kinderopvangorganisaties en te investeren in een oudercommissie. Veel gesprekspartners geven aan dat deze situatie door diverse oorzaken nog niet is bereikt.

De meningen lopen uiteen over de vraag of het een taak is voor ouders om de veiligheid en kwaliteit van de kinderopvang mede te bewaken.

Pedagogisch medewerkers: vierogenprincipe, betere toerusting en strengere selectie; personeelsbeleid nog onderbelicht

Het vierogenprincipe is door de commissie Gunning geformuleerd als: stel verplicht dat er altijd twee volwassenen zijn die het kind kunnen zien of horen en in ieder geval dicht in de buurt zijn. Dit principe kan volgens de commissie worden ingevuld door extra formatie aan te trekken, maar ook op andere wijze³.

Het vierogenprincipe heeft geleid tot uitbreiding van de formatie, hetgeen ook de pedagogische kwaliteit ten goede kan komen. Meermalen geven gesprekspartners echter aan dat de economische crisis de invulling van het vierogenprincipe heeft bemoeilijkt of andersom, dat het voldoen aan het vierogenprincipe tot financiële problemen heeft geleid. Daarnaast wijzen zij op het risico van schijnveiligheid, omdat het vierogenprincipe geen 100% garantie biedt voor de veiligheid van kinderen. Medewerkers blijken het vierogenprincipe soms te ervaren als wantrouwen.

Een deel van de gesprekspartners, vooral houders en medewerkers - maar ook wel ouders en GGD'en - is van mening dat het principe te veel als regel en te weinig als principe is toegepast. In de Regeling kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen is het principe voor de dagopvang en peuterspeelzalen vastgelegd in de formulering dat 'de beroepskracht of de beroepskracht in opleiding de werkzaamheden uitsluitend kan verrichten terwijl hij gezien of gehoord kan worden door een andere volwassene'. In de praktijk waren er volgens een deel van de gesprekspartners te weinig mogelijkheden om een andere oplossing te kiezen dan het uitbreiden van de formatie. Om die reden zijn veel partijen dan ook voorstander van de in het akkoord Innovatie en Kwaliteit Kinderopvang vastgelegde afspraak dat de houder, in overleg met ouders en pedagogisch medewerkers, een veiligheids- en gezondheidsbeleid opstelt en implementeert. Het vierogenprincipe vormt hier een belangrijk onderdeel van. Niet alle partijen zijn overigens voorstander van deze afspraak: sommigen waarschuwen voor afkalven van het principe.

In de afgelopen jaren zijn er in de opleiding van pedagogisch medewerkers verbeteringen aangebracht. Soms landelijk, zoals de hogere eisen aan de taalvaardigheid van pedagogisch medewerkers. Soms regionaal of lokaal, zoals de extra module die de gemeente Amsterdam met de ROC's in de hoofdstad is overeengekomen en die een verdieping van de pedagogische kwaliteit omvat. Gesprekspartners zijn positief over deze verbeteringen, en verwachten verdere verbetering door het nieuwe opleidingscurriculum waarmee dit schooljaar is gestart, en door de permanente educatie die kinderopvangorganisaties en vakbonden de komende jaren willen invoeren.

Gesprekspartners zijn positief over de strengere selectie van pedagogisch medewerkers. De invoering van de continue screening in 2013 is de belangrijkste landelijke maatregel geweest, en de kinderopvangorganisaties zelf hebben zeker ook stappen gezet. Zo worden vaker dan voorheen referenties nagetrokken.

Minder positief zijn gesprekspartners over het personeelsbeleid. In de afgelopen jaren zijn door de terugloop in capaciteit medewerkers ontslagen en werken relatief veel medewerkers op een tijdelijk contract of een contract voor een klein aantal uren. De aandacht van houders ging in de afgelopen jaren uit naar het doorvoeren van reorganisaties en het opstellen van sociale plannen. Voor ander personeelsbeleid bleef niet veel ruimte over. Enkele gesprekspartners merken op dat de arbeidsvoorwaarden en carrièremogelijkheden in de kinderopvang verbetering verdienen.

³ Zo ziet de commissie Gunning een rol voor stagiaires, vrijwilligers, ouders (bv. bij halen en brengen), maar ook bouwkundige maatregelen zijn mogelijk. Denk aan een doorzichtige wand of deur, waardoor medewerkers de kinderen in de naburige ruimte kunnen zien.

Houders aan de slag gegaan met cultuur en richtlijnen, nu doorpakken

Het aspect dat gesprekspartners het allerbelangrijkste vinden als het gaat om garanties voor veiligheid en kwaliteit is een open cultuur in de organisatie, waarin medewerkers elkaar aanspreken op hun gedrag.

Juist die aanspreekcultuur is volgens gesprekspartners nog onvoldoende tot stand gekomen, ondanks het feit dat er goede voorbeelden te vinden zijn. Er is behoefte aan meer training maar ook aan een adequate rol van het management om de medewerkers te ondersteunen en ervan te overtuigen dat het geven van feedback positief wordt gewaardeerd.

In de afgelopen jaren hebben kinderopvangorganisaties meer aandacht besteed aan niet alleen de invoering maar ook de verankering in de organisatie van – deels al bestaande – protocollen en richtlijnen op het gebied van veiligheid van kinderen. Inmiddels is het hanteren van een meldcode verplicht gesteld: elke houder stelt een meldcode vast waarin stapsgewijs wordt aangegeven hoe met signalen van huiselijk geweld of kindermishandeling wordt omgegaan. Ook de meldplicht is landelijk ingevoerd. Deze houdt in dat alle medewerkers in de kinderopvang verplicht zijn om bij een aanwijzing dat een collega zich schuldig maakt aan een misdrijf tegen de zeden of mishandeling van een kind, dit te melden bij hun werkgever. De werkgever is vervolgens wettelijk verplicht om hierover overleg te voeren met de vertrouwensinspecteur bij de Inspectie van het Onderwijs (overlegplicht). Gesprekspartners zijn over het algemeen positief over deze maatregelen. Ook over de inzet van de vertrouwensinspecteur zijn gesprekspartners over het algemeen positief.

Minder goed uit de verf gekomen volgens gesprekspartners is de versterking van het interne toezicht zoals de commissie Gunning dit had aanbevolen. De gedachte was dat er altijd een forum zou moeten zijn dat een houder 'tegenkracht' biedt bij het nemen van belangrijke beslissingen. Dit forum kan een oudercommissie zijn, maar ook een Raad van Toezicht of Raad van Commissarissen, een adviesraad of bijvoorbeeld een structuur met een MR/OR zoals het onderwijs die kent. Lang niet alle kinderopvangorganisaties beschikken over een dergelijk forum.

De bouwkundige maatregelen die de commissie Gunning had aanbevolen om de ruimtes waar kinderen verblijven letterlijk transparanter te maken (glas in deuren of wanden), zijn goed opgevolgd, aldus gesprekspartners. Cameratoezicht – waarover ook de commissie Gunning al voorzichtig was – wordt als concept minder omarmd vanwege privacyvraagstukken en het risico op schijnveiligheid. Desondanks is dit instrument in de kinderopvang een gebruikelijk instrument geworden.

Toezicht en handhaving duidelijk verbeterd

GGD'en en gemeenten in het hele land hebben in de afgelopen jaren met succes – zo wordt algemeen gesteld – gewerkt aan verbeteringen in toezicht en handhaving. Zo is de samenwerking tussen gemeenten en GGD'en verbeterd mede dankzij een impuls aan het gezamenlijk informatiesysteem, zijn de inspectierapporten geüniformeerd en inzichtelijker gemaakt en is meer aandacht besteed aan deskundigheid van de toezichthouder. Er is een landelijk modelrisicoprofiel ontwikkeld dat de prioriteitstelling bij toezichtsbezoeken en de afspraken over de capaciteitsinzet van de toezichthouder ondersteunt⁴. De bewustwording na de Amsterdamse zedenzaak heeft ertoe geleid dat toezicht en handhaving krachtiger zijn geworden, ook al zijn er regionale verschillen.

Vele gesprekspartners (niet alleen toezichthouders en gemeenten maar ook ouders en kinderopvangorganisaties) bepleiten uitbreiding van mogelijkheden om eisen te stellen aan de toetreding van nieuwe houders tot de markt, omdat de formele mogelijkheden die de gemeente heeft niet toereikend zijn. Zo worden genoemd eisen aan de borging van pedagogische en bedrijfskundige competenties in de top van de organisatie, en een transparante administratie van aantallen kinderen en personeelsformatie. Door het ontbreken van deze eisen worden er naar de mening van gesprekspartners nog te vaak kinderopvangfaciliteiten gestart, die – voorzienbaar – in de praktijk niet aan de eisen voldoen. Dan moet daarna veel inzet worden gepleegd om de betreffende locatie weer te sluiten. Gesprekspartners bepleiten naast hogere drempelisen een informatie-uitwisselingssysteem waarmee GGD'en en gemeenten onder voorwaarden informatie kunnen uitwisselen over disfunctionerende organisaties.

⁴ De vraag of het risicoprofiel openbaar zou moeten zijn, is op dit moment in discussie.

Een aantal gesprekspartners geeft aan dat toezicht en handhaving in de gastouderopvang veel moeilijker uitvoerbaar zijn dan in de overige kinderopvang. Door het grote aantal gastouders en het feit dat maar een zeer beperkt deel jaarlijks bezocht kan worden, is het lastig om voldoende greep op de veiligheid en kwaliteit te houden.

Klachten, meldingen, regelgeving: duidelijke verbeteringen gemeld

Unaniem positief zijn gesprekspartners over de verplichte aansluiting van kinderopvangorganisaties – ook de gastouderopvang – bij de landelijke Geschillencommissie Kinderopvang en Peuterspeelzalen. Via een trechtermodel van dialoog tot bindende uitspraak begeleidt en behandelt de Geschillencommissie klachten van ouders over de kinderopvangorganisatie.

In vele regio's in Nederland zijn regionale netwerken actief, waarin signalen van seksueel misbruik van kinderen worden besproken. Op die manier wordt voorkomen dat signalen tussen wal en schip vallen of dat het onopgemerkt blijft als meerdere signalen betrekking hebben op eenzelfde kind of eenzelfde kinderopvanglocatie⁵. De vormgeving van dit regionale overleg kan verschillen.

Dat maatregelen ter verbetering van veiligheid en kwaliteit in de regelgeving zijn vastgelegd, wordt positief gewaardeerd. Wel plaatsen gesprekspartners vraagtekens bij vastlegging van het vierogenprincipe is vastgelegd als de verplichting dat elke beroepskracht op de groep moet kunnen worden gezien door een andere volwassene. Deze formulering wordt als te strikt ervaren.

De inzet van de vertrouwensinspecteur bij vermoedens van geweld tegen kinderen in de kinderopvang wordt over het algemeen gewaardeerd.

Continue screening heeft 186 signalen opgeleverd

Vanaf het moment van invoering in maart 2013 (stapsgewijze invoering) tot half juni 2016 heeft de continue screening 186 signalen opgeleverd. Van deze 186 signalen hadden er 133 (71,1%) betrekking op een huisgenoot van een gastouder.

Signalen die betrekking hebben op een medewerker in de kinderopvang leiden meestal (64,3%) tot ontslag of vertrek van de medewerker of, als het de houder is op wie het signaal betrekking heeft, sluiting van de locatie. In de gastouderopvang leidt een signaal vaak (48,6%) tot uitschrijving van de gastouder uit het Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen (waardoor het recht op kinderopvangtoeslag voor de ouders vervalt). In 38,4% van de situaties leidt het signaal tot uitschrijving van een huisgenoot op het adres van de gastouder.

Verreweg de meeste gesprekspartners zijn van mening dat het systeem goed functioneert. Er zijn enkele relatief beperkte verbeterwensen. GGD'en en gemeenten geven aan dat zij over het algemeen goed weten wat hen te doen staat als er een signaal komt uit de continue screening. De regeling voor vervanging bij ziekte of vakantie van degene die verantwoordelijk is voor het afhandelen van een signaal, kan bij gemeenten nog worden verbeterd.

Aanbevelingen

Voor de aanbevelingen die uit deze evaluatie voortvloeien, verwijzen wij naar hoofdstuk 10 van dit rapport.

⁵ Dit was een belangrijke oproep van Burgemeester Van der Laan na de verschijning van het Gunning-rapport. Zijn oproep was dat onderzoek niet stopt bij gebrek aan bewijs, maar pas als vaststaat dat er geen reden tot ongerustheid is.

1. *Inleiding*

In de Amsterdamse zedenzaak ging het om seksueel misbruik van zeer jonge kinderen in de kinderopvang, op ongekend grote schaal. Eind 2010 hield de politie een verdachte aan. Het nieuws schokte de hele maatschappij.

In deze context ging de commissie Gunning van start. Geïnstalleerd door de burgemeester van Amsterdam in overleg met de ministers van Veiligheid & Justitie en Sociale Zaken en Werkgelegenheid, wijdde de commissie zich aan de taak om te onderzoeken welke lessen Nederland uit deze zaak kan leren. Met andere woorden: hoe kan de veiligheid in de kinderopvang verbeterd worden?

De commissie publiceerde in april 2011 - vier maanden na de eerste berichten - haar rapport met een analyse van de omstandigheden die het mogelijk hebben gemaakt dat de persoon in kwestie zijn gang kon gaan. De vraag was: hoe heeft dit kunnen gebeuren? Het onderzoek omvatte de niet-strafrechtelijke aspecten. Het rapport bevatte daarnaast een reeks aanbevelingen⁶ als antwoord op de tweede onderzoeksvraag: wat kunnen we ervan leren?. De commissie gaf aan dat helaas niet verwacht mag worden dat misdrijven als deze in de kinderopvang volledig uitgebannen kunnen worden. Wel benoemde de commissie een scala aan acties die in onderlinge samenhang de veiligheid kunnen vergroten. De commissie kwalificeerde de aanbevelingen als haalbaar in de omstandigheden van dat moment.

Belangrijk is te vermelden dat de commissie Gunning veiligheid en kwaliteit altijd in één adem heeft genoemd. Veiligheid wordt vooral verbeterd door professionalisering van de kinderopvang, en daarmee wordt tegelijkertijd een kwaliteitsimpuls gegeven. De aanbevelingen van de commissie hadden slechts voor een klein deel betrekking op maatregelen in de bouwkundige sfeer zoals het aanbrengen van glas in deuren of wanden. Verreweg de meeste aanbevelingen gaan over personeelsformatie, aanspreekcultuur of hogere eisen aan werving en selectie. Gecompleteerd door aanbevelingen over stroomlijning van toezicht en handhaving of maatregelen in de sfeer van klachtenprocedures en regelgeving.

De commissie Gunning heeft de meeste van haar aanbevelingen gekarakteriseerd als 'principle based'. Het vierogenprincipe zoals dat door de commissie is geformuleerd bijvoorbeeld, een van de meest spraakmakende aanbevelingen, beoogt zeker te stellen dat er altijd twee volwassenen zijn die nabij zijn. Er zijn meerdere mogelijkheden om dit principe vorm te geven; daarover heeft de commissie bewust geen uitspraak gedaan.

Op hoofdlijnen richtten de aanbevelingen van toen zich op:

- een grotere rol voor ouders;
- altijd twee volwassenen die het kind kunnen zien of horen;
- empowerment van pedagogisch medewerkers, versterking van de aanspreekcultuur;
- strengere selectie van nieuwe medewerkers;
- het organiseren van tegenkracht voor de houders;
- betere samenwerking tussen toezicht en handhaving;
- stroomlijnen van het proces van klachten en meldingen;
- aandacht in de regelgeving voor de positie van kinderopvang als voorziening die bijdraagt aan de ontwikkeling van kinderen

Na de publicatie van het rapport is de sector aan de slag gegaan met de aanbevelingen.

Inmiddels is het ruim vijf jaar geleden dat het rapport van de commissie Gunning verscheen. Het ministerie van SZW achtte dit een goed moment om de aanbevelingen te evalueren. Wat is er van de aanbevelingen terechtgekomen en wat is het effect ervan geweest? De evaluatie was tegelijkertijd bedoeld om de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen (Wko) op dit punt te evalueren, dit ter opvolging van de motie Tellegen en Heerma in de Tweede Kamer. In deze wet waren enkele aanbevelingen van de commissie

⁶ Zie bijlage A voor een overzicht.

Gunning vastgelegd en verplicht gesteld. De motie vroeg bijzondere aandacht voor de continue screening⁷ van medewerkers in de kinderopvang.

Het ministerie heeft PwC de opdracht gegeven om de evaluatie uit te voeren. PwC was ook het bureau dat in 2011 verantwoordelijk was voor het secretariaat van de commissie Gunning, en daarmee voor de uitvoering van het onderzoek destijds. De evaluatie in 2016 is vooral gebaseerd op documentatie en de mening van partijen die betrokken zijn bij de kinderopvang. De feiten en meningen zijn weergegeven zonder dat wij daaraan een waardeoordeel geven. In verband met onze oorspronkelijke rol hebben wij extra garanties ingebouwd voor de objectiviteit van onze rapportage. Zo zijn de beschrijvende hoofdstukken uit het conceptrapport voorgelegd aan een brede klankbordgroep en aan alle geïnterviewden. Het rapport bevat naast de bevindingen ook een aantal aanbevelingen. Deze zijn voorgelegd aan de klankbordgroep, maar de inhoud is voor verantwoordelijkheid van PwC.

De evaluatie

Wij hebben de evaluatie uitgevoerd in de maanden mei tot oktober 2016:

- 38 uitgebreide gesprekken met onder meer oudervertegenwoordigers, pedagogisch medewerkers, kinderopvangorganisaties, ROC's, GGD'en, gemeenten, Brancheorganisatie Kinderopvang, Branchevereniging Maatschappelijke Kinderopvang, Sociaal Werk Nederland, VGOB (gastouderopvang), GGD GHOR, Vereniging Nederlandse Gemeenten, MBO Raad, vakbonden, Inspectie van het Onderwijs/vertrouwensinspecteurs, ministerie van SZW, de landelijke Klachtencommissie Kinderopvang en Peuterspeelzalen, enkele stedelijke of regionale overleggroepen alsmede een expert uit de universitaire wereld;
- 20 telefonische interviews met GGD'en en gemeenten, specifiek gericht op de continue screening van medewerkers in de kinderopvang;
- een analyse van cijfers inzake de continue screening uit de periode maart 2013 – de start van de screening – tot en met half juni 2016;
- een online enquête onder betrokkenen in de gehele sector die heeft geresulteerd in 1.450 voor analyses bruikbare ingevulde vragenlijsten;
- Een groot aantal relevante documenten.

Meer informatie over het onderzoek is opgenomen in bijlage B (de onderzoeksverantwoording), bijlage C (de literatuurlijst) en bijlage D (de samenstelling van de klankbordgroep).

De evaluatie heeft betrekking op geheel Nederland, waarbij op verzoek van het ministerie - gelet op de voorgeschiedenis - speciale aandacht is uitgegaan naar de ontwikkelingen in de gemeente Amsterdam. Dat de ontwikkelingen in Amsterdam meermalen aan de orde komen, wil daarom geenszins zeggen dat elders in het land geen relevante ontwikkelingen te melden zijn. De gemeente Amsterdam en de GGD Amsterdam hebben in een reactie op de beschrijvende hoofdstukken uit het rapport overigens laten weten dat het huidige niveau van veiligheid en kwaliteit in de kinderopvang nog steeds niet past bij hun opvatting dat er uitsluitend goede en zeer goede kinderopvang zou mogen zijn.

De evaluatie omvat de gehele kinderopvang. Ook de gastouderopvang komt in de evaluatie dus aan de orde. Het rapport van de commissie Gunning had vooral betrekking op de kinderdagverblijven, maar de commissie merkte daarbij op dat veel van de aanbevelingen ook betrekking hadden op andere onderdelen van de kinderopvang.

Door het grote aantal gesprekken, de bestudeerde documentatie en de afstemming in de klankbordgroep geven de uitkomsten van ons onderzoek een beeld dat wij als herkenbaar voor de hele sector kenschetsen. In de aanvullende enquête is gevraagd naar de mening van respondenten over de situatie in 2011 en in 2016. Wij zijn

⁷ Elke medewerkers in de kinderopvang dient te beschikken over een Verklaring Omtrent Gedrag, een VOG. Het kan echter voorkomen dat de VOG nog geldig is, terwijl er toch signalen zijn dat een medewerker zich schuldig heeft gemaakt aan misdrijven die zich niet goed laten verenigen met werken in de kinderopvang. De continue screening is een landelijk systeem dat voorziet in het doorgeven van deze signalen aan GGD'en/gemeenten en via hen aan houders van kinderopvangorganisaties. Deze kunnen dan maatregelen nemen. Zie ook hoofdstuk 9.

blij met de hoge respons op de enquête: 1.450 respondenten, waaronder 525 ouders en 358 pedagogisch medewerkers. Alleen het aantal ouders van kinderen in de gastouderopvang is sterk ondervertegenwoordigd in de respons.

Een groot aantal respondenten (het exacte aantal loopt per vraag uiteen) heeft de vragen over zowel 2011 als 2016 beantwoord. Alleen deze respondenten zijn meegenomen in de vergelijking tussen de beide jaren. Degenen die in een van beide jaren hebben gekozen voor het antwoord ‘weet ik niet’, zijn buiten beschouwing gelaten. Daar waar in de enquête verschillen tussen de jaren 2011 en 2016 worden weergegeven, zijn deze verschillen tenzij anders vermeld statistisch significant, d.w.z. met een betrouwbaarheid van minimaal 95% niet door toeval veroorzaakt. De antwoorden van ouders van kinderen in de gastouderopvang worden in het rapport vanwege de geringe respons niet als afzonderlijke categorie gebruikt.

Ruim 1.000 respondenten hebben gebruik gemaakt van de mogelijkheid om in vrije tekst een toelichting te geven.

Ondanks de hoge respons zijn de enquête-uitkomsten statistisch gezien niet representatief voor alle betrokkenen in de sector kinderopvang. Wel geven ze een interessant inzicht in de visie van de respondenten, mede door de antwoorden op de open vragen. Om die reden gebruiken wij de enquête in dit rapport uitsluitend als illustratie en spiegel van de gespreksuitkomsten.

Om zoveel mogelijk analyse-materiaal voor deze evaluatie te verkrijgen, is aan de gesprekspartners toegezegd dat wij in de rapportage uitspraken die herleidbaar zijn tot individuele gesprekspartners of organisaties zoveel mogelijk vermijden. Daarbij hebben wij op voorhand aangegeven dat dit niet altijd mogelijk zou zijn. Mede om die reden hebben alle gesprekspartners de gelegenheid gekregen om te reageren op de conceptteksten. In een enkel geval – afgestemd met de gesprekspartners – hebben we expliciet wél vermeld van welke stakeholder een standpunt afkomstig is.

Het onderzoek gaat over veiligheid en kwaliteit van de kinderopvang. Dat zijn brede begrippen, en er zijn geen algemeen gedeelde SMART definities in de sector. We hebben het onderzoek uitgevoerd aansluitend bij de wijze waarop de commissie Gunning de begrippen opvatte. De commissie verwees naar de Memorie van Toelichting bij de Wko (2005), die het begrip verantwoorde kinderopvang centraal stelde, en dit specificeerde als:

- het bieden van voldoende veiligheid, niet alleen fysiek (beschermd tegen geweld en andere grote risico's) maar ook emotioneel: kinderen moeten zich thuis voelen en zich kunnen ontspannen;
- het bieden van voldoende mogelijkheden voor de kinderen om persoonlijke competenties te ontwikkelen;
- het bieden van voldoende mogelijkheden voor de kinderen om sociale competenties te ontwikkelen;
- overdracht van normen en waarden.

Daarbij stelde de commissie Gunning dat het streven zou moeten zijn om boven het niveau van ‘voldoende’ uit te stijgen: er zou uitsluitend goede en zeer goede kinderopvang moeten zijn.

De rapportage

De commissie Gunning heeft in totaal 78 aanbevelingen gedaan, geclusterd naar verantwoordelijken en onderwerpen. Om het onderzoek hanteerbaar en de rapportage leesbaar te houden zijn de analyses en aanbevelingen geclusterd, en daarbij is de volgorde van het rapport Gunning aangehouden. In onderstaande figuur zijn de clusters aanbevelingen van de Commissie Gunning naar thema en verantwoordelijken schematisch weergegeven.

Figuur 1-1: Clustering aanbevelingen commissie Gunning



Bron: Evaluatie aanbevelingen commissie Gunning oktober 2016

Het rapport is als volgt opgebouwd:

- Hoofdstuk 2 bevat een kort overzicht van de belangrijkste gebeurtenissen en ontwikkelingen in de kinderopvang sinds 2011.
- Hoofdstuk 3 bevat de hoofduitkomsten van deze evaluatie.
- In de hoofdstukken 4 tot en met 8 zijn de uitkomsten van onze analyse per cluster aanbevelingen opgenomen. Daarbij volgen we de clustering uit figuur 1-1 beginnend bij degenen die het dichtst bij het kind staan - de ouders - en eindigend bij de landelijke regelgeving.
- Hoofdstuk 9 gaat nader in op de resultaten van de continue screening.
- In hoofdstuk 10 formuleren wij onze aanbevelingen.
- In de bijlagen vindt u nadere informatie.

Waar in dit rapport wordt gesproken over kinderopvang wordt, tenzij anders aangegeven, bedoeld op zowel dagopvang, buitenschoolse opvang, peuterspeelzalen als gastouderopvang.

We bespreken in elk hoofdstuk eerst de kinderdagverblijven/buitenschoolse opvang/peuterspeelzalen, en vervolgens de gastouderopvang.

Dank

Wij hebben bij de uitvoering van de evaluatie bijzonder veel medewerking ondervonden. Daardoor lukte het om in een relatief kort tijdsbestek een groot aantal gesprekken te houden. Gesprekspartners hebben ons voorzien van zeer veel input, zowel in de gesprekken als door het toezenden van documentatie. De respons op de enquête is groot, dankzij de inzet van de organisaties die de enquête onder hun leden hebben verspreid (BOinK, Voor Werkende Ouders, Brancheorganisatie Kinderopvang, Branchevereniging Maatschappelijke Kinderopvang, VGOB, GGD GHOR, Vereniging Nederlandse Gemeenten, MBO Raad, en de vakbonden FNV en CNV. Wij zijn blij dat onder meer honderden ouders en pedagogisch medewerkers via de enquête hun mening hebben willen geven en ons van tips hebben voorzien. De klankbordgroep zijn wij erkentelijk voor de tijd die zij hebben willen besteden en voor de kwaliteit van de inbreng.

De medewerking van zoveel mensen laat zien, dat de veiligheid en kwaliteit van de kinderopvang een onderwerp is waar nog steeds velen zich oprecht bij betrokken voelen. Wij zien dat als een kans voor verdere verbeteringen in de kinderopvang.

2. *Kinderopvang 2011 – 2016: belangrijke ontwikkelingen*

Dit hoofdstuk geeft een compact overzicht van de sector en de belangrijkste gebeurtenissen op het gebied van de regelgeving in de kinderopvang in de afgelopen jaren.

2.1. *Economische crisis als invloedrijke factor benoemd*

Om de cijfers en feiten goed te kunnen interpreteren, moet worden bedacht dat de kinderopvangsector net als vele andere branches te maken heeft gehad met de economische crisis. De aanbevelingen van de commissie Gunning zijn gedaan tijdens het begin van de crisis. De crisis is er de oorzaak van geweest dat de vraag naar kinderopvang terugliep: ouders raakten hun baan kwijt of werkten minder uren dan zij zouden willen. De landelijk beschikbare budgetten (via de kinderopvangtoeslag) werden substantieel verminderd.

Door de terugloop van de vraag is ook het aantal kinderopvangplaatsen gedaald. Veel van de gesprekspartners in de evaluatie hebben erop gewezen dat ouders daardoor in de financiële problemen zijn gekomen. Dit heeft volgens hen ertoe geleid dat sommige aanbevelingen van de commissie Gunning minder volledig of minder snel zijn doorgevoerd. Zo geven gesprekspartners aan dat er onvoldoende financiële ruimte was voor bijvoorbeeld het trainen van pedagogisch medewerkers of voor het in dienst nemen dan wel in dienst houden van coaches en pedagogisch stafmedewerkers. Door de financiële situatie zagen sommige ouders zich genoodzaakt om de minimumgrens op te zoeken in de formatie pedagogisch medewerkers en het aantal vaste en grotere contracten terug te dringen om een terugloop in capaciteit flexibeler te kunnen opvangen. Het gevolg van dit laatste was: meer wisselingen in het personeel, minder vaste gezichten voor de kinderen.

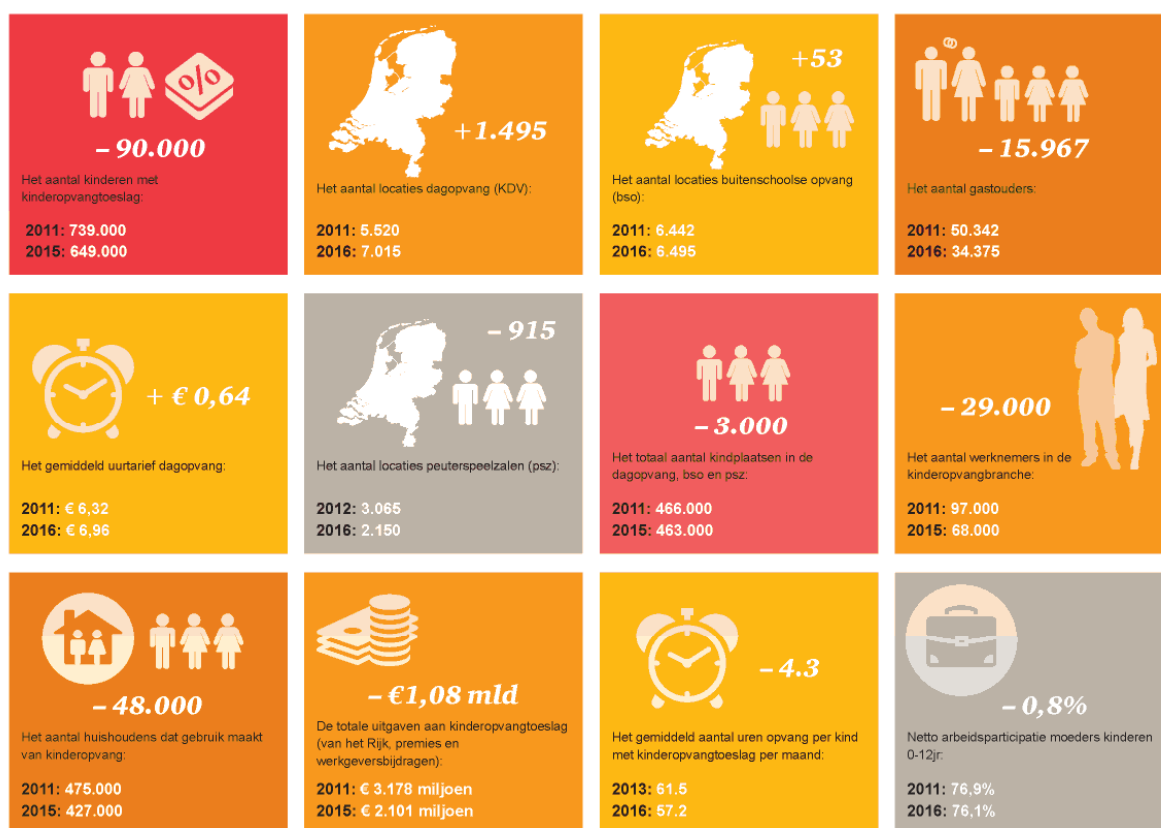
De terugloop van de vraag heeft er ook toe geleid dat gemiddeld genomen de wachtlijsten voor de kinderopvang korter werden en er leegstand optrad. Daardoor nam de concurrentie tussen de kinderopvangorganisaties toe en kregen ouders meer keuzemogelijkheden en een in potentie sterkere ‘marktpositie’. In de periode waarin de commissie Gunning haar aanbevelingen opstelde, was er in grote delen van het land in feite geen sprake van keuzevrijheid: de plaatsingsmogelijkheden van het kinderdagverblijf waren soms bepalend.

In 2016 lijkt het dieptepunt voor de kinderopvang voorbij. Het gebruik van kinderopvang neemt sinds 2015 weer toe. In januari 2016 is de kinderopvangtoeslag met € 290 mln. verhoogd, voor 2017 wordt een verdere verhoging voorzien. Gesprekspartners in de evaluatie zien een en ander als mogelijkheid om verdere kwaliteitsontwikkeling te realiseren.

2.2. *Facts and figures*

Met dank aan Brancheorganisatie Kinderopvang en de MBO Raad volgt hierna een aantal kengetallen over de kinderopvang, dit om de opvolging van de aanbevelingen van de commissie Gunning in de juiste context te kunnen plaatsen. Daar waar mogelijk is in de kengetallen een vergelijking gemaakt tussen 2011 en 2016 (peildatum 1 juli 2016); daar waar nog geen getallen over deze jaren beschikbaar waren, is het jaartal 2015 gehanteerd.

Figuur 2-1: Facts and figures kinderopvang



Bron: Brancheorganisatie Kinderopvang, gegevens ministerie van SZW

Het aantal kinderen dat gebruik maakt van de kinderopvang is in 2015 gestabiliseerd na een aantal jaren van sterke krimp. In het eerste en tweede kwartaal van 2016 is zelfs een stijging van ongeveer 6,5% te zien ten opzichte van dezelfde periode in 2015 (bron: ministerie van SZW). Toch is het aantal kinderen in de kinderopvang nog niet op het peil van 2011. Hierbij moet overigens opgemerkt worden dat ook het totaal aantal kinderen van 0 tot en met 12 jaar in Nederland gedurende de periode 2015 tot en met 2021 daalt. Dit wordt gezien als een na-ijleffect van de economische crisis. Ouders hebben het krijgen van kinderen kennelijk uitgesteld in afwachting van financieel betere tijden.

Het aantal locaties dagopvang is toegenomen, maar het aantal peuterspeelzalen is afgenomen. Een aantal peuterspeelzalen zal zijn geïntegreerd met dagopvang.

Het aantal gastouders is met 31,7% gedaald ten opzichte van 2011. In 2015 hadden 141.000 kinderen gastouderopvang (Bron: CBS juni 2016).

Het aantal beschikbare kindplaatsen is heel licht gedaald, met 0,6%. Het aantal kindplaatsen dagopvang is op een gelijk niveau gebleven in de afgelopen jaren (circa 219.000 kindplaatsen), terwijl het aantal kindplaatsen buitenschoolse opvang is gedaald (met in totaal 9.000 kindplaatsen ten opzichte van 2011). Dat het aantal kindplaatsen in de dagopvang gelijk is gebleven, wordt voor een belangrijk deel veroorzaakt door de omvorming van peuterspeelzalen tot locaties voor dagopvang.

Het aantal medewerkers in de kinderopvang is met 29,9% gedaald. Ook in 2015 lijkt het er nog op dat meer medewerkers uitstromen dan instromen (bron: Brancherapport 2015).

De uitgaven aan kinderopvang via het Rijk via premies en werkgeversbijdragen zijn met een derde gedaald (33,9%). Dit beeld is in de eerste twee kwartalen van 2015 iets verbeterd (bron: Brancherapport 2015). Brancheorganisatie Kinderopvang noemt de financiële situatie van kinderopvangorganisaties in 2014, hoewel minder slecht dan in 2013, precair. Cijfers van 2015 zijn nog niet beschikbaar.

Ouders nemen minder uren kinderopvang per kind af; het gaat om een afname met 7,0% in de afgelopen drie jaar (2013 – 2016).

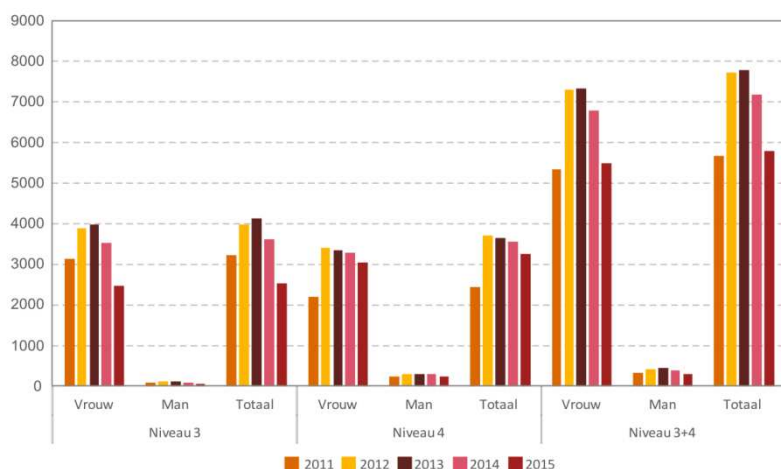
De arbeidsparticipatie van vrouwen is ondanks de daling in het gebruik van kinderopvang ongeveer gelijk gebleven. Dit kan er – zo geven gesprekspartners aan - onder meer op duiden dat kinderopvang meer naar het informele circuit is verplaatst, bijvoorbeeld opvang in familiekring NB. Gastouderopvang is formele kinderopvang.

Pedagogisch medewerkers

Brancheorganisatie Kinderopvang rapporteert dat ongeveer een derde van de pedagogisch medewerkers in 2015 een beroepsopleiding had op niveau SPW-4 of hoger. Dit aandeel was licht gestegen ten opzichte van voorgaande jaren. Het aandeel locatiemanagers met een hbo-opleiding of hoger was in 2015 gemiddeld 72% (bron: Brancherapport 2015).

In 2011 stroomden er landelijk in totaal 5.681 gediplomeerden uit bij de opleiding mbo Pedagogisch Werk, niveau 3+4. In 2015 waren het er 5.819, een lichte toename van 2,4%. Het aantal gediplomeerde mannen is vergeleken met het aantal gediplomeerde vrouwen zeer laag. In 2011 waren er 5.343 gediplomeerde vrouwen en 338 mannen. In 2015 zijn er 5.514 gediplomeerde vrouwen en 308 gediplomeerde mannen. Met andere woorden, het aantal gediplomeerde vrouwen in 2015 is ten opzichte van 2011 met 3,2% gestegen en het aantal mannen is ten opzichte van 2011 met 8,9% gedaald. Aan de uitstroomcijfers in figuur 2-2 is te zien dat het aantal gediplomeerde studenten sinds 2012/2013 is gedaald. Verder is te zien dat de afname van de uitstroom op niveau 3 sterker is dan op niveau 4, waardoor er in 2015 voor het eerst méér studenten op niveau 4 uitstroomden dan op niveau 3.

Figuur 2-2: Uitstroom studenten mbo Pedagogisch Werk



Bron: onderwijsdata DUO, uitstroom studenten mbo Pedagogisch werk

2.3. Ontwikkelingen in beleid en regelgeving

Sinds 2011 is er veel veranderd in de landelijke wet- en regelgeving voor de kinderopvang, onder meer naar aanleiding van het rapport van de Commissie Gunning. Wij noemen de Wijziging van de Wet kinderopvang in 2013 en de introductie van de continue screening als maatregelen, die verbeteringen in de kwaliteit en de veiligheid van de kinderopvang beogen. Hierna volgt een overzicht van beleidsontwikkelingen met betrekking tot de veiligheid en kwaliteit in de kinderopvang, zoals deze zijn vermeld in kamerbrieven en in landelijke regelgeving tussen 2011 en 2016. Het overzicht biedt context bij de bevindingen in dit evaluatieonderzoek maar is nadrukkelijk niet bedoeld als een volledige opsomming van ontwikkelingen in de kinderopvang op het gebied van beleid en wetgeving.

Wanneer	Wat	Inhoud
2011, april	Kamerbrief als reactie op aanbevelingen commissie Gunning	Aanbevelingen commissie Gunning worden door het kabinet onderschreven.
2012, maart	Initiatief kwaliteitsagenda kinderopvang	Initiatief van partijen om pedagogische kwaliteit te bevorderen. Daaronder verbetering opleiding pedagogisch medewerkers, aankondiging verplicht stellen vierogenprincipe en aankondiging continue screening, sollicitatiecode.
2012, juli	Kamerbrief continue screening	Informatie over invoering continue screening, eerste fase 2013.
2012, oktober	Wijziging Regeling Kwaliteit Kinderopvang en peuterspeelzalen	Verplicht stellen vierogenprincipe voor dagopvang met ingang van juli 2013. De regel luidt dat een beroepskracht altijd gezien moet kunnen worden door een andere volwassene.
2013, februari	Besluit continue screening (ministerie van Veiligheid en Justitie, V&J)	Systeem waarin voortdurend wordt getoetst of bij medewerkers in de kinderopvang sprake is van nieuwe strafbare feiten die een belemmering vormen voor het uitoefenen van de functie. Het besluit regelt ook de informatie-uitwisseling tussen partijen. De screening geldt vooralsnog niet voor stagiaires, uitzendkrachten en vrijwilligers.
2013, maart	Wijziging diverse wetten i.v.m. invoering verplichte meldcode huiselijk geweld en kinderopvang (V&J)	Houders in de kinderopvang zijn verplicht om voor hun medewerkers of gastouders een meldcode vast te stellen waarin wordt aangegeven hoe zij dienen om te gaan met signalen van huiselijk geweld en kindermishandeling.
2013, juli	Wijziging Wko	Onder meer tweejaarlijkse VOG (Verklaring Omtrent Gedrag)-plicht van stagiaires, uitzendkrachten en vrijwilligers, meldplicht bij vertrouwensinspecteur van gewelds- of zedendelict gepleegd door professionals, verbetering toezicht en kwaliteit gastouderopvang (onder meer opleidingseis mbo-2), verplicht plaatsen inspectierapporten op website houders.
2013, december	Voortgangsbrief aan Tweede Kamer inzake kwaliteit kinderopvang	Aankondiging Het Nieuwe Toezicht, met als kernelementen: • Opnemen eindoordeel van de toezichthouder in het Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen • Meer aandacht voor de pedagogische kwaliteit • Meer ruimte voor maatwerk
2014, juni	Wijziging Regeling Kwaliteit Kinderopvang en peuterspeelzalen in verband met de gelijkschakeling van kwaliteitseisen	Harmonisatie kwaliteitseisen kinderdagverblijven en peuterspeelzalen.
2014, november	Kamerbrief toezicht, handhaving en veiligheid	Het percentage handavingsadviezen daalt van 59% in 2009 naar 39% in 2013.
2015, mei	Wijziging Wko	Versterken positie ouders door o.m. verplichte aansluiting houder bij landelijke Geschillencommissie, verplichte klachtenregeling en –rapportage en verplicht bespreken pedagogisch beleid en inspectierapport met oudercommissie. Versoepeling van de verplichting voor kleine kinderopvangorganisaties om oudercommissie in te stellen; dan ontstaat echter wel de plicht om ouders op andere wijze te betrekken.
2015, november	Wijziging Wko	Instellen personenregister voor medewerkers en houders kinderopvang ter versterking van de basis voor continue screening
2016, mei	Kamerbrief betere kwaliteit en toegankelijkheid kinderopvang	Gezamenlijk advies BOinK, BK, CNV, FNV en MOgroep inzake Innovatie en Kwaliteit Kinderopvang. Uitgangspunt: meer gerichte aandacht voor de ontwikkeling van kinderen. Verbeteren met inzet op scholing en kwalificaties jonge beroepskrachten. Betere toegankelijkheid door o.a. verhoging kinderopvangtoeslag.
2016, mei	Innovatie en Kwaliteit Kinderopvang en vernieuwing toezicht	Akkoord SZW, BOinK, BK, CNV, FNV en MOgroep. • Vastleggen pedagogische doelen kinderopvang in de regelgeving • Elk kind heeft een mentor, die het kind volgt en aanspreekpunt voor ouders is • Kinderopvangorganisaties volgen structureel de ontwikkeling van kinderen • Onderzoek naar rekenregels beroepskracht-kindratio (BKR) om dominante financiële prikkels te elimineren • I.p.v. huidige veiligheidseisen de principle based eis dat

		kinderopvangorganisaties een passend veiligheidsbeleid voeren • Het vierogenprincipe is niet langer een afzonderlijke verplichting maar onderdeel van het veiligheidsbeleid • Verhoging van de BKR voor baby's (0-jarigen) van 1:4 naar 1:3 • Maximaal twee vaste gezichten voor baby's (was maximaal drie) • Verlaging BKR op de bso vanaf 7 jaar • Eenduidiger regels voor afwijken van BKR • Start pilots innovatieve kinderopvang (principle based, vrijheid om af te wijken van aantal regels) • Alle beroepskrachten hebben recht op coaching • Hogere eisen aan spreekvaardigheid (3F) pedagogisch medewerkers • Vrijwilligers mogen niet langer formatief worden ingezet, stagiaires beperkter dan nu (straks maximaal 33% van de formatie) • Inzetten op programma van permanente scholing
2016, januari	Advies Sociaal Economische Raad	De SER adviseert om voor alle kinderen tussen de 2 en de 4 jaar 16 uur kinderopvang per week financieel mogelijk te maken.
2016, januari	Reactie kabinet op advies SER	Kabinet trekt geld uit voor 8 uur kinderopvang per week voor alle kinderen tussen de 2 en de 4 jaar.
2016, juni	Brief gemeente Amsterdam aan SZW	• Kwaliteit van de kinderopvang is gestegen • Instrumentarium is echter niet altijd toereikend om alle gewenste verbetering te realiseren Dit vraagt om een combinatie van maatregelen: • Voorkom dat zwakke kinderopvangorganisaties starten: – Stel eisen aan de houder/ organisatie; – Stel een zwarte lijst samen van organisaties die op last van de gemeente gesloten zijn; – Wees streng aan de poort (dit heeft ook een positief effect op de kosten voor toezicht en handhaving). • Stel strikte eisen aan de administratie van kinderopvangorganisaties • Deel informatie die al op verschillende plekken beschikbaar is. • Structurele signalering vanuit de Belastingdienst • Stimuleer dat beroepskrachten, ROC's en ouders tijdig een melding doen bij de Inspectie Kinderopvang als ze misstanden signaleren. • Zorg dat bij doelbewuste, ernstige overtredingen strafrechtelijke vervolging wordt ingezet.
2016, juli	Kamerbrief als reactie op media-aandacht kinderdagverblijf Amsterdam	• Het toezicht biedt voldoende mogelijkheden om startende ondernemers aan te pakken • SZW gaat in overleg met de gemeente Amsterdam en landelijke partijen over een aantal maatregelen: – Stimuleren dat melding wordt gedaan van mogelijke misstanden. Bewustzijn daarover vergroten. – Stellen van aanvullende eisen rondom administratie, omdat dit de toezichthouder belangrijk inzicht verschaft. – Verruimen van de mogelijkheid om gegevens te delen, bv. gegevens van de Belastingdienst over het aantal toeslagen i.v.m. een bepaalde locatie⁸. Maar ook uitwisselen van informatie tussen gemeenten, om te voorkomen dat een malafide aanbieder elders een nieuwe locatie kan openen.

⁸ Daarmee kan de GGD nagaan of het aantal toeslagen overeenkomt met het aantal plaatsen dat de houder opgeeft.

De ontwikkelingen in beleid en regelgeving zijn natuurlijk niet uitsluitend het gevolg van de commissie Gunning, maar de aanbevelingen van de commissie zijn veelvuldig terug te zien. In de toelichting bij de wetswijzigingen en in de Kamerbrieven wordt ook regelmatig naar deze aanbevelingen verwezen.

3. *Algemeen beeld: veiligheid en kwaliteit verbeterd*

De aanbevelingen van de commissie Gunning hebben de sector een stevige stimulans gegeven voor verdere verbeteringen in de veiligheid en kwaliteit. Dat is waar veel van onze gesprekspartners hun gesprek mee begonnen. De commissie Gunning maakte duidelijk wat de sector zou kunnen doen om de veiligheid en kwaliteit te verbeteren.

De sector is dan ook, zo gaven veel gesprekspartners aan, na de eerste schok flink aan de slag gegaan. Vaak uit overtuiging, een enkele keer vanwege de externe druk. Met name buiten de grote steden waren er wel ouders en kinderopvangorganisaties die vonden dat de aanbevelingen erg zwaar waren in relatie tot de kans dat een dergelijk misdrijf zich nogmaals zou voordoen, zeker op het platteland. De aanleiding en het moment waren er echter niet naar om dit type bezwaren naar voren te brengen.

3.1. *Gesprekspartners: veiligheid en kwaliteit verbeterd, aandeel individuele maatregelen moeilijk te kwantificeren*

Het beeld van de gesprekspartners is dat de veiligheid en kwaliteit in de kinderopvang over het geheel genomen zijn verbeterd. Er zijn meer waarborgen bij de werving en selectie van medewerkers, er zijn verbeteringen aangebracht in de opleiding en stagebegeleiding, en er is meer aandacht voor pedagogisch beleid en voor de ontwikkeling van kinderen. Toezicht en handhaving zijn verstevigd en gestroomlijnd en een aantal randvoorwaarden zoals een meldplicht, meldcode en klachtenregeling is ingevuld.

Tegelijkertijd signaleren gesprekspartners dat de aandacht voor de ontwikkeling van de kinderen toch nog onderbelicht blijft, dat de positie van ouders misschien wel in theorie is versterkt maar niet in de praktijk, en dat governancemaatregelen op relatief weinig belangstelling vanuit ouders en kinderopvangorganisaties kunnen rekenen. De aanspreekcultuur in kinderopvangorganisaties komt nog niet overal uit de verf.

Het is moeilijk, zo niet onmogelijk, aan te geven wat precies de bijdrage van elke individuele maatregel is geweest. Als succesvolle maatregelen zijn vooral genoemd de continue screening, aanscherping van de opleidingseisen voor pedagogisch medewerkers en de klachtenregeling. Over het effect van het vierogenprincipe wordt verschillend gedacht, maar dat heeft ook te maken met de ervaren problemen bij de realisatie, de ervaren verschillen in benadering door de GGD'en en met name de door de als hoog ervaren kosten. Voor de nabije toekomst wordt veel verwacht van maatregelen die in het IKK (het akkoord Innovatie en Kwaliteit Kinderopvang) zijn opgenomen: permanente educatie voor pedagogisch medewerkers en inzet van hbo-coaches. Het verbeterde economische klimaat en de verhoging van de kinderopvangtoeslag kunnen de weg vrijmaken voor investeren in kwaliteit; dit vooral doordat het gebruik van de kinderopvang kan toenemen en leegstandskosten op die manier verdwijnen. Door de beoogde nieuwe toezichtsbenadering – meer aandacht voor de geleverde kwaliteit – verwacht men ook langs die lijn verdere verbeteringen te kunnen bereiken.

Er blijven wensen over. Zo zal men het toejuichen als ook stagiaires, uitzendkrachten en vrijwilligers meegenomen kunnen worden in de continue screening, en als een oplossing wordt gevonden voor de witte vlek die in de screening kan ontstaan als medewerkers hebben gewoond in een land buiten de EU. Breed is ook de roep om meer (wettelijke) kwaliteitseisen en toezichts- en handhavingsmogelijkheden bij het starten van een onderneming in de kinderopvang.

Een onderwerp apart is de gastouderopvang. Bijna alle gesprekspartners hebben hier aandacht voor gevraagd. Er is brede steun voor de opvatting dat gastouderopvang een waardevolle vorm van opvang is, die voor zeer jonge kinderen door de relatieve rust en één-op-éénrelatie misschien zelfs passender is dan kinderdagverblijven. Gastouderopvang kan daarnaast voorzien in meer flexibele opvangtijden, hetgeen meer mogelijkheden biedt aan ouders die 's avonds of op wisselende dagen moeten werken.

Wat veel gesprekspartners echter zorgen baart, is dat er zo weinig zicht is op de gastouderopvang. Bij de bespreking van de afzonderlijke maatregelen komt dit onderwerp nog terug, evenals in de aanbevelingen.

In de gesprekken werd ook met enige regelmaat gesproken over de vraag of de kwaliteit in commerciële kinderopvangorganisaties meer onder druk staat dan in niet-commerciële bedrijven. De meningen lopen uiteen. Sommigen geven aan dat commerciële bedrijven geneigd zijn de kwaliteit minder prioriteit te geven, zeker als er sprake is van financiering door investeringsmaatschappijen. Anderen stellen dat commerciële bedrijven meer oog hebben voor een goede bedrijfsvoering en daardoor juist meer kunnen investeren in kwaliteit, en dit ook doen.

Alles bijeen genomen vinden gesprekspartners echter dat de branche als geheel op de goede weg is.

3.2. Enquête: positiever over veiligheid kinderopvang in 2016 dan over 2011, maar kanttekeningen te maken

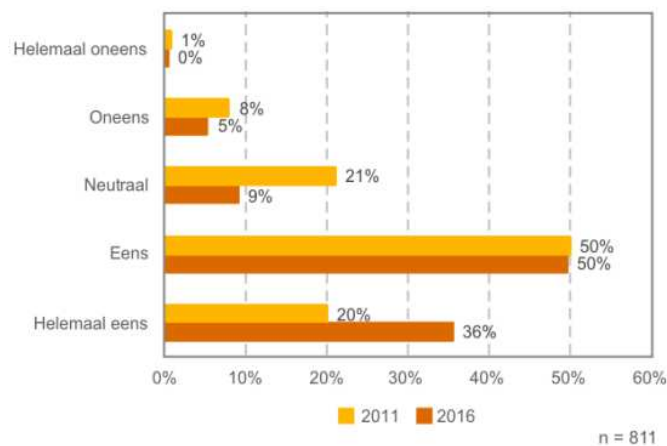
Zoals in de inleiding aangegeven, hebben wij niet alleen gesprekken gevoerd en documenten bestudeerd, maar ook een enquête uitgezet. Via branche- en belangenorganisaties is de enquête verspreid onder ouders, pedagogisch medewerkers, managers en houders in de kinderopvang, GGD'en, gemeenten, ROC's en landelijke stakeholders.

De uitkomsten van de enquête laten zien dat in 2016 een groter percentage respondenten positief is over de veiligheid in de kinderopvang dan in 2011. Vooral het percentage respondenten dat het *helemaal* eens is met de stelling dat kinderen in de kinderopvang veilig zijn, is toegenomen.

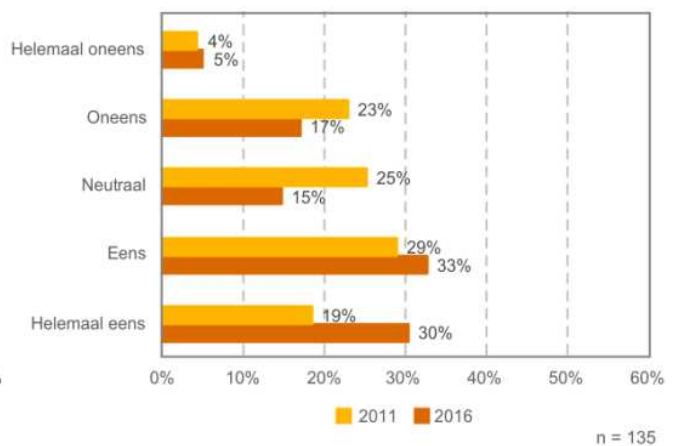
In de enquête was als toelichting op het begrip veiligheid aangegeven: met veilig bedoelen we voldoende beschermd tegen het risico van misbruik, mishandeling of ongevallen, maar ook emotioneel veilig (kinderen voelen zich geborgen).

Figuur 3-1: Kinderen in de kinderopvang zijn veilig. Respondenten die zich hebben uitgesproken over zowel 2011 als 2016.

Dagopvang/buitenschoolse opvang/peuterspeelzalen



Gastouderopvang



Bron: Evaluatie aanbevelingen commissie Gunning oktober 2016

Bezien we de antwoorden van alle respondenten over 2016 – dus niet alleen van de respondenten die voor beide jaren de vragen hebben beantwoord – dan wordt het beeld bevestigd dat een forse meerderheid de kinderopvang in de dagopvang/bso/psz veilig vindt: 85,1%. Dat geldt voor alle respondentgroepen. Voor de gastouderopvang is het beeld minder positief: 62,5% is het helemaal eens of eens met de stelling. Gastouders en gastouderbureaus zijn positief, maar vooral de GGD'en en de gemeenten vinden – in grote meerderheid – dat de veiligheid onvoldoende is.

Tabel 3-1: Kinderen in de kinderopvang zijn veilig. Respondenten die zich hebben uitgesproken over 2016, n =1009 (dagopvang/bsop/psz); n=152 (gastouderopvang).

Stelling	Helemaal eens of eens	Neutraal	Oneens of helemaal oneens
Kinderen in de dagopvang/bsop/psz zijn veilig	85,1%	8,8%	6,0%
Kinderen in de gastouderopvang zijn veilig	62,5%	13,2%	24,3%

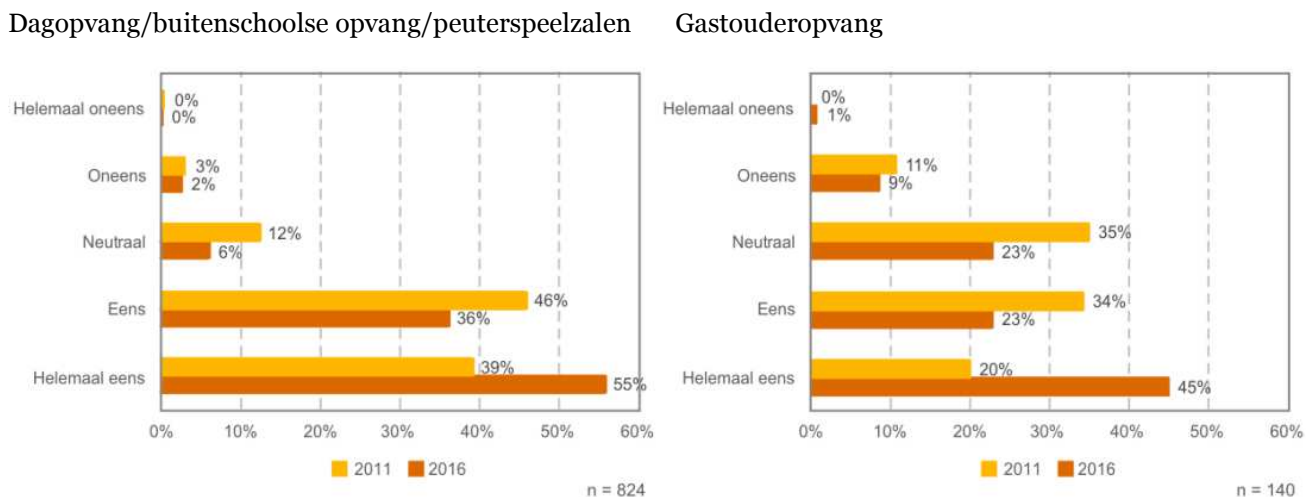
Bron: Evaluatie aanbevelingen commissie Gunning oktober 2016

De antwoorden op de open vragen laten zien dat het onderwerp veiligheid sterk leeft bij de respondenten. Een advies dat regelmatig terugkomt: bevorder de veiligheid niet door het vierogenprincipe naar de letter te volgen, maar door te zorgen voor een ruimere formatie aan pedagogisch medewerkers die goed opgeleid zijn.

3.3. Enquête: positiever over bijdrage van kinderopvang aan ontplooiing van het kind in 2016

De tweede stelling in enquête ging over de vraag of de kinderopvang een goede bijdrage levert aan de ontplooiing van kinderen. De uitkomsten laten het volgende zien.

Figuur 3-2: Kinderopvang levert een goede bijdrage aan de ontplooiing van kinderen. Respondenten die zich hebben uitgesproken over zowel 2011 als 2016.



Bron: Evaluatie aanbevelingen commissie Gunning oktober 2016

Ook hier een groter percentage respondenten dat het met de stelling over 2016 helemaal eens is en dus van mening is dat de kinderopvang een goede bijdrage levert aan de ontplooiing van kinderen.

Bezien we de antwoorden van alle respondenten over 2016 – dus niet alleen van de respondenten die voor beide jaren de vragen hebben beantwoord – dan wordt ook hier het beeld bevestigd. Dat geldt vooral voor de dagopvang/bsop/psz, en wel voor alle respondentgroepen. 90,5% is het eens of helemaal eens met de stelling, het hoogste percentage van alle stellingen. In de gastouderopvang is dat 67,3%.

Tabel 3-2: Kinderopvang levert een goede bijdrage aan de ontplooiing van kinderen. Respondenten die zich hebben uitgesproken over 2016 n =1022 (dagopvang/bsop/psz); n= 156 (gastouderopvang).

Stelling	Helemaal eens of eens	Neutraal	Oneens of helemaal oneens
Dagopvang/bsop/psz levert een goede bijdrage aan de ontplooiing van kinderen	90,5%	6,8%	2,7%
Gastouderopvang levert een goede bijdrage aan de ontplooiing van kinderen	67,3%	23,1%	9,6%

Bron: Evaluatie aanbevelingen commissie Gunning oktober 2016

De antwoorden op de open vragen laten allereerst zien dat ook respondenten veiligheid en kwaliteit vaak in één adem noemen. Wat goed is voor het een, is ook goed voor het ander. Een ruimere formatie bijvoorbeeld. Met name pedagogisch medewerkers zijn van mening dat de houder te veel prioriteit geeft aan de bedrijfsvoering en dat de formatie daarom te krap is om veiligheid en kwaliteit te garanderen. De motivatie van de medewerkers lijdt daaronder. Houders geven aan dat de tarieven marktconform moeten blijven om continuïteit te garanderen.

4. *Invloed ouders in de praktijk weinig toegenomen*

De bespreking van de aanbevelingen met bijbehorende maatregelen en effecten starten wij bij de ouders.

4.1. *Commissie Gunning: ouders wees alert*

De commissie Gunning concludeerde in haar onderzoek dat het goed is als ouders zich realiseren dat er risico's bestaan als zij hun kind aan anderen toevertrouwen. In dit bewustzijn kunnen zij een betere afweging maken als het gaat om de keuze van een kinderopvangorganisatie. In de tweede plaats stelde de commissie Gunning dat het goed is als ouders een antenne ontwikkelen voor signalen van misbruik.

De commissie Gunning formuleert de volgende aanbevelingen (verkort; de volledige tekst vindt u in bijlage A).

- Ouders willen hun kind met een gerust hart kunnen toevertrouwen aan een oppas⁹ 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.
- Weeg risico's voor de veiligheid van het kind mee bij de keuze van een oppas thuis. Als u gebruik maakt van een internetoppascentrale, 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.
- 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.
- Wees u bewust van het belang van oudercommissies als gesprekspartner van de houder/directie van een kinderdagverblijf en investeer in hun functioneren.

4.2. *Gesprekspartners: in potentie meer invloed voor ouders, in de praktijk niet goed merkbaar*

Er zijn meerdere maatregelen genomen om de positie van ouders te versterken. Zo is de klachtenprocedure gestroomlijnd, is aansluiting van de kinderopvangorganisatie bij de landelijke Geschillencommissie Kinderopvang en Peuterspeelzalen verplicht gesteld en moet de houder onder meer het pedagogisch beleid en het inspectierapport met de ouders bespreken.

Toch geven de gesprekspartners unaniem aan dat weliswaar hier en daar actievare participatie en daardoor meer invloed van ouders zichtbaar is, maar dat over het algemeen niet veel te merken is van een grotere alertheid. Vlak na de zedenzaak wel, zeker in Amsterdam, maar in de jaren daarna leek het of de belangstelling voor participatie en het uitoefenen van invloed wat wegzakte. Dat constateren ook de oudervertegenwoordigers.

Een aantal citaten van gesprekspartners:

- 'Ouders gaan ervan uit dat kinderopvang veilig is en dat het dus niet zo nodig is om extra alert te zijn.'
- 'Wie wil nu kleine kinderen iets aandoen? De Amsterdamse zedenzaak is een vreselijke uitzondering maar het blijft een uitzondering.'
- 'Je mag er toch op rekenen dat voorzieningen waarop de overheid toezicht uitoefent en die mede uit overheidsgeld worden betaald, voldoen aan eisen van veiligheid en kwaliteit?'
- 'Ouders zijn terughoudend met het aanspreken van pedagogisch medewerkers of de managers, omdat ze bang zijn dat dit bewust of onbewust effect heeft op de benadering van hun kind.'
- 'Ouders maken gebruik van de kinderopvang omdat zij zelf aan het werk zijn. Daardoor hebben ze weinig tijd om naast hun werk nog actief te participeren in overleg.'

⁹ Waar gesproken wordt over oppas, wordt niet bedoeld op gastouderopvang, maar op informele kinderopvang.

- ‘Ouders maken de kinderopvang alleen mee bij halen en brengen. Dan is het moeilijk een oordeel te hebben over pedagogische kwaliteit’
- ‘Ouders vinden het allerbelangrijkste dat de kinderopvang bij hen in de buurt is en dat de pedagogisch medewerkers lief zijn voor het kind. Andere aspecten van kwaliteit en veiligheid vinden zij minder belangrijk en daarom zien ze ook niet zozeer het nut om zich daarvoor in te zetten.’
- ‘Ouders weten lang niet altijd wat het concrete effect van goede kinderopvang op de ontwikkeling van hun kind zou kunnen zijn, dus herkennen zij ook een minder goede pedagogische aanpak niet. Alleen als zij kennismaken met een andere, betere opvang zien zij het verschil.’
- ‘Voor veel ouders is het een hoge drempel om mee te praten over abstracte constructies als beleid of om een houder van een kinderopvangorganisatie aan te spreken als dat nodig is.’
- ‘Sommige ouders nemen niet eens het plakwerkje van hun kind mee aan het eind van de dag. Ze tonen geen enkele belangstelling voor het pedagogisch beleid’.

Gesprekspartners geven dus een veelheid van factoren aan. Een achterstand in informatie, tijdgebrek of de opvatting dat het medebewaken van veiligheid en kwaliteit niet de taak van de ouders is.

Gesprekspartners vinden de standpunten van ouders begrijpelijk, maar daarmee is er nog niet sprake van een wenselijke situatie. Over wat er zou moeten gebeuren, lopen de meningen wat uiteen. Sommigen voelen er het meeste voor om de feiten maar te accepteren, anderen pleiten voor een nieuwe impuls om ouderparticipatie te versterken: meer informatie bijvoorbeeld, of een vaste aanspreekpersoon (zoals in het IKK is benoemd). Een veelgehoorde vergelijking is die met het onderwijs: meer nog dan de kinderopvang is dat een publieke voorziening, en toch zijn ouders eraan gewend om actief te zijn met praktische participatie of in de ouderraad. Overigens geldt dit ook voor bijvoorbeeld sportverenigingen.

Tot slot twee citaten uit een gesprek met een ouder die zich wil blijven inzetten om als ouders invloed uit te oefenen op de kwaliteit van de kinderopvang:

Uiteindelijk moeten we het als ouders inderdaad zelf doen. Scherp blijven, kritisch zijn en je mond opentrekken als er ergens in het systeem iets niet klopt, dat is wat we kunnen en moeten doen.

Er moet meer ingezet worden op de individuele ouder. Faciliteer de ouder! Branche, politiek en overheid: ook bij jullie rust de verantwoordelijkheid om ervoor te zorgen dat ouders niet meer machteloos langs de zijlijn kunnen komen te staan.

4.3. Gastouderopvang: nauwe band tussen ouders en gastouders

In de gastouderopvang is de band tussen ouders en de gastouder nauwer. Ouders kennen de gastouders vaak beter dan in de overige kinderopvang ouders de pedagogisch medewerkers kennen. Ruim een derde van de gastouders heeft een familierelatie met een of meer van de kinderen die zij opvangen (bron: *Gastouders in Beeld. Een inventarisatie onder gastouders in Nederland 2014, Kohnstamm Instituut*).

De nauwe band tussen ouders en gastouders betekent volgens gesprekspartners dat ouders aan de ene kant meer zicht hebben op de wijze waarop hun kind wordt opgevangen, maar aan de andere kant er moeilijker toe komen om gastouders aan te spreken op zaken die niet goed gaan. Ouders willen de gastouder niet kwetsen.

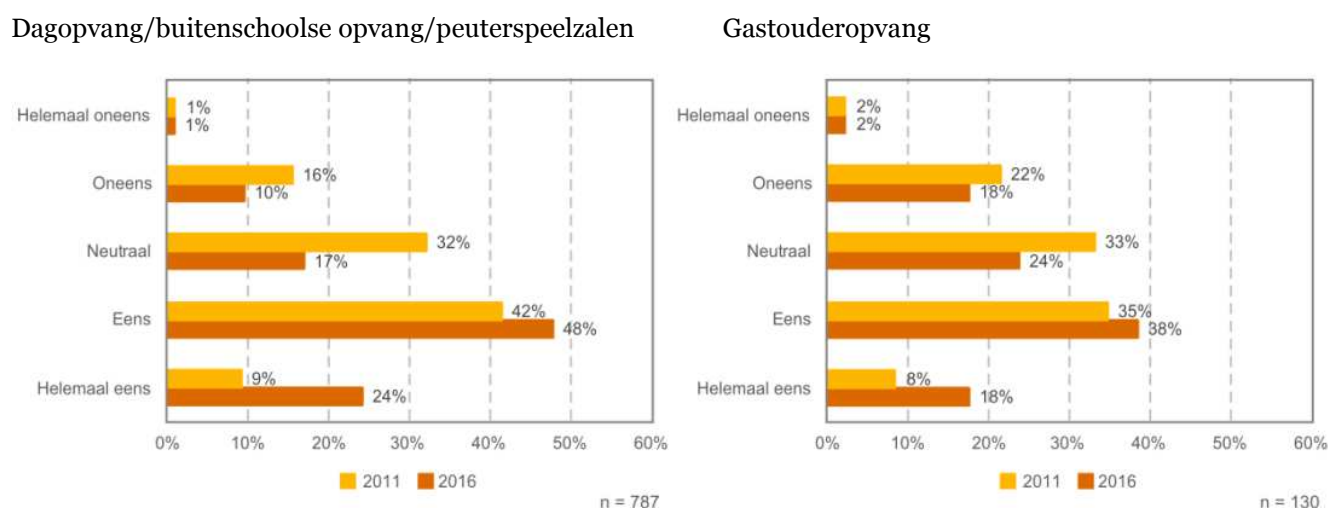
Als ouder wil je niet zien dat er iets niet goed is. Dan moet je namelijk toegeven dat je het verkeerd hebt ingeschat. En op zoek naar een vervangster... Met als gevolg dat je je kop in het zand steekt. *Gesprek met regiopartners*

Gastouderbureaus zijn verplicht om een oudercommissie in te stellen.

4.4. De enquête: opvallend verschil met visie gesprekspartners

De respondenten van de enquête zijn, anders dan de gesprekspartners, voor de dagopvang in meerderheid wél van mening dat ouders alert zijn op risico's in de kinderopvang. In de gastouderopvang wat minder. Over het geheel genomen zijn de respondenten over 2016 positiever dan over 2011.

Figuur 4-1: Ouders zijn alert op risico's voor de veiligheid van kinderen in de kinderopvang. Respondenten die zich hebben uitgesproken over zowel 2011 als 2016.



Bron: Evaluatie aanbevelingen commissie Gunning oktober 2016

Bezien we de antwoorden van alle respondenten over 2016 – dus niet alleen van de respondenten die voor beide jaren de vragen hebben beantwoord – dan blijkt een gematigd positieve beeld. De antwoorden per respondentgroep lopen weinig uiteen.

Tabel 4-1: Ouders zijn alert op risico's voor de veiligheid van kinderen in de kinderopvang. Respondenten die zich hebben uitgesproken over 2016, n = 984 (dagopvang/bsop/psz); n = 147 (gastouderopvang)

Stelling	Helemaal eens of eens	Neutraal	Oneens of helemaal oneens
Ouders zijn alert op risico's voor de veiligheid van kinderen in de dagopvang/bsop/psz	71,4%	18,4%	10,2%
Ouders zijn alert op risico's voor de veiligheid van kinderen in de gastouderopvang	57,8%	22,4%	19,7%

Bron: Evaluatie aanbevelingen commissie Gunning oktober 2016

In de antwoorden op de open vragen spreken ouders van kinderen in de dagopvang/bsop/peuterspeelzaal zich uit over het vraagstuk of het eigenlijk wel zo logisch is dat ouders een rol spelen in de bewaking van kwaliteit en veiligheid. De meningen lopen sterk uiteen, maar er zijn maar weinig ouders die aangeven dat zij het noodzakelijk vinden.

5. *Pedagogisch medewerkers: vierogenprincipe, betere toerusting en scherpere selectie*

Veel van de aanbevelingen van de commissie Gunning hadden betrekking op de pedagogisch medewerkers. Geen wonder, want kwaliteit in de kinderopvang ontstaat nu eenmaal in de directe relatie tussen professional en het kind. De aanbevelingen zijn overigens meestal niet gericht aan pedagogisch medewerkers zelf, maar aan houders, opleidingscentra en brancheorganisaties. Zij scheppen de voorwaarden waaronder pedagogisch medewerkers kwaliteit kunnen leveren. Brancheorganisaties kunnen een rol spelen door initiatieven te nemen of hun expertise in te zetten bij projecten en de overheid kan de wettelijke kaders scheppen. Maar uiteraard spelen de pedagogisch medewerkers zelf ook een rol in hun professionalisering.

De aanbevelingen van de commissie Gunning die in dit hoofdstuk worden behandeld, zijn gericht aan de kinderopvangorganisaties, tenzij anders vermeld.

5.1. *De personeelsformatie*

5.1.1. *Commissie Gunning: altijd twee volwassenen die het kind kunnen zien of horen, zorg voor een vast team*

De aanbevelingen van de commissie Gunning luiden als volgt (ingekort, zie bijlage A voor de volledige tekst):

- Stel verplicht dat er altijd twee volwassenen zijn die de kinderen in een groep kunnen zien of horen.
- Zorg ervoor, zolang deze verplichting er nog niet is, dat er altijd twee volwassenen in het pand aanwezig zijn.
- Zorg ervoor dat stagiaires en uitzendkrachten nooit alleen op de groep staan.
- Voorkom wisselingen van pedagogisch medewerkers en groepen zoveel mogelijk.
- Zorg ervoor dat flexwerkers zoveel mogelijk op dezelfde locatie worden ingezet.

De commissie Gunning heeft als onderdeel van een van de aanbevelingen benoemd: 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.

Het vierogenprincipe is in de op de Wko gebaseerde Regeling kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen 2012 als volgt verwoord: 'De houder ... organiseert de dagopvang op zodanige wijze dat de beroepskracht of de beroepskracht in opleiding de werkzaamheden uitsluitend kan verrichten terwijl hij gezien of gehoord kan worden door een andere volwassene'. Voor peuterspeelzalen is een gelijkkluidend artikel in de regeling opgenomen.

5.1.2. *Gesprekspartners: vragen bij invulling vierogenprincipe, wel stappen gezet*

Er is niet één aanbeveling van de commissie Gunning die zoveel stof heeft doen opwaaien als de aanbeveling dat er altijd twee volwassenen moeten zijn die de kinderen in een groep kunnen zien of horen. Dat geldt zeker de manier waarop dit principe in de regelgeving is neergelegd (altijd een tweede volwassene die de beroepskracht of de beroepskracht in opleiding kan zien). Sommigen schetsen dat het principe in de praktijk wel werd opgevat als 'twee beroepskrachten die de kinderen kunnen zien of horen'.

Sommige gesprekspartners uit de hoek van de kinderopvangorganisaties geven aan dat zij zelf of anderen in hun omgeving dit vierogenprincipe te ver vinden gaan. Er moeten veel kosten worden gemaakt om de formatie te verhogen, terwijl het risico dat zich werkelijk misbruik voordoet, klein wordt geacht. Soms valt de term schijnveiligheid: wat, als er wel een andere volwassene is die de beroepskracht kan zien, maar deze volwassene

niet alert is of de ander niet aan durft te spreken? Of als er met behulp van een camera wel de mogelijkheid is gecreëerd om de beroepskracht te zien, maar in de praktijk nooit iemand de beelden bekijkt?

Kinderopvangorganisaties en brancheorganisaties melden in de gesprekken dat zij het vierogenprincipe misschien niet verkeerd vinden, maar onvoldoende financiële mogelijkheden hadden en nog steeds hebben om het goed in de praktijk te brengen. Anderen, zoals ouderorganisaties, onderschrijven het principe en wijzen erop dat het de meeste kinderopvangorganisaties wel is gelukt om het door te voeren. Maar er zijn ook signalen dat houders de absolute ondergrens opzoeken.

Enkele pedagogisch medewerkers geven in de gesprekken aan dat het vierogenprincipe ook een element van wantrouwen bevat. Het is niet prettig om je collega's in de gaten te moeten houden omdat er wel eens iets ergs zou kunnen gebeuren. En al helemaal niet om zelf in de gaten gehouden te worden. Kinderopvangorganisaties herkennen dit, en geven aan dat een belangrijke rol is weggelegd voor het management. Aan hen de taak om ervoor te zorgen dat het vierogenprincipe in de juiste context wordt geplaatst. Een aantal malen merken gesprekspartners op dat het vierogenprincipe niet alleen is bedoeld om het risico op ernstige seksuele delicten in te perken. Vier ogen zijn ook heel nuttig als bijvoorbeeld een pedagogisch medewerker er even doorheen zit, of onwel wordt.

Bijna alle gesprekspartners vinden dat het vierogenprincipe, mede door vastlegging in de wet, te veel is uitgevoerd als een regel voor de formatieomvang en te weinig als principe. De commissie Gunning had in haar rapport aangegeven dat er vele mogelijkheden zijn om dit principe vorm te geven: de aanwezigheid of directe nabijheid van pedagogisch medewerkers, maar ook de inzet van bijvoorbeeld stagiaires, groepshulpen of vrijwilligers (ook ouders bij het halen en brengen). 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 transparante vormgeving van gebouwen kan een belangrijke rol spelen omdat medewerkers op een andere groep dan zonder de eigen groep te hoeven verlaten, het tweede paar ogen kunnen zijn. Apparatuur zoals babyfoons en camera's kan ter ondersteuning worden ingezet (zie hoofdstuk 6).

Toch geven gesprekspartners aan dat er ondanks de bezwaren bijzonder veel is gebeurd als het gaat om de personeelsformatie. Kinderopvangorganisaties hebben zich zeer ingespannen om aan de eisen te voldoen en de GGD'en hebben er scherp toezicht op gehouden. Partijen noemen wel de schijnveiligheid die het vierogenprincipe kan oproepen. Ook de achterwachting, waarin er in het gebouw een tweede volwassene aanwezig moet zijn, wordt door meerdere gesprekspartners als een wassen neus beschouwd. In een groot pand is de tweede volwassene vaak ver weg.

Het vierogenprincipe heeft ook een duidelijke kwaliteitsdimensie. Prof. Dr. Ruben Fukkink zegt het in een radio-interview in april 2016 zo: 'Een extra paar ogen is ook vaak een extra paar handen'. Er is meer tijd voor de kinderen. Het vierogenprincipe creëert ook meer mogelijkheden voor het geven van feedback.

Desondanks zien partijen uit naar de inwerkingtreding van het IKK. Het vierogenprincipe wordt daarin weer een principe, een onderdeel van het bredere veiligheidsbeleid van de kinderopvangorganisatie (zie hoofdstuk 2). Men ziet dit als een kans om op een volwassen, professionele manier met het vierogenprincipe om te gaan. Het vierogenprincipe wordt ingebed in het veiligheidsbeleid en het is aan de houder om keuzes te maken in de wijze waarop hij de veiligheid voldoende borgt. Enkele partijen waaronder ouders vragen zich echter af of het vierogenprincipe daarbij wel gemist kan worden, en of er wel voldoende andere waarborgen voor veiligheid en kwaliteit zijn.

Vierogenprincipe in peuterspeelzalen

Het vierogenprincipe heeft, voor zover uit de gesprekken bleek, in de peuterspeelzalen tot minder commotie geleid dan in de dagopvang. Dat komt omdat deze voorzieningen een beperkter aantal uren per dag geopend zijn, met een vaste begin- en eindtijd, en er gedurende de openingsuren altijd twee volwassenen bij de groep aanwezig zijn. In peuterspeelzalen komt het dus niet voor dat er aan de randen van de dag groepen kinderen met één beroepskracht samen zijn. Bovendien is het vierogenprincipe in de peuterspeelzalen later ingevoerd dan in de dagopvang, zodat de eerste reacties al wat waren weggeëbd.

Vaste gezichten

Het vierogenprincipe is niet het enige waarop de aanbevelingen van de commissie Gunning betrekking hebben als het gaat om de personeelsformatie. Het werken met vaste gezichten voor het kind is ook een fundamenteel aspect, zowel voor de veiligheid als voor de kwaliteit. Dat onderschrijven alle gesprekspartners. Vaste medewerkers merken het eerder als er iets aan de hand is met het kind: veranderend gedrag kan een teken zijn van veiligheidsrisico's. Voor de kwaliteit is het inzetten van een vast team eveneens cruciaal. Als er te veel wisselingen in het team zijn, kan er geen band tussen het kind en de pedagogisch medewerker tot stand komen. Dit is een belangrijke blokkade voor het welbevinden en de ontwikkeling van het kind. Vaste gezichten zijn ook voor ouders belangrijk: zij stellen het op prijs om een vast aanspreekpunt te hebben en ontlenen er vertrouwen aan als zij vaak dezelfde medewerkers zien.

De meeste kinderopvangorganisaties spannen zich in – daarover zijn gesprekspartners het eens – om wisselingen in het team te voorkomen. Dat dit zeker in het verleden niet altijd is geslaagd, wordt gedeeltelijk aan de economische crisis toegeschreven. Door de terugloop van capaciteit is het moeilijk om medewerkers grotere contracten te geven, en verder brengen ouders het aantal dagdelen per kind terug zodat het moeilijker wordt om het rooster zo op te stellen dat het kind veelal dezelfde medewerker ziet. De kentering in de economie en daarmee in de capaciteitsontwikkeling zou daarom gunstig kunnen uitpakken voor het vormen van vaste teams. Partijen zijn zich ervan bewust dat dit actie vergt.

5.1.3. Gastouderopvang: vierogenprincipe niet of nauwelijks toepasbaar, vaste medewerkers geborgd

In de gastouderopvang wordt het vierogenprincipe uit de aard der zaak niet toegepast. Wij hebben ook niemand gesproken die van mening is dat dit zou moeten veranderen. Vraagouders kunnen wel een rol spelen in de veiligheid door alert te zijn vooral op veranderend gedrag van hun kind, maar dit is geen vervanging van het vierogenprincipe. In de gastouderopvang gaat het nog meer dan in de overige kinderopvang om vertrouwen.

De meeste gesprekspartners zien het ontbreken van het vierogenprincipe in de gastouderopvang als een van de redenen om zich over het huidige systeem zorgen te maken. Zij stellen dat de veiligheid in de gastouderopvang nauwelijks geborgd kan worden; daarbij wordt aangehaald dat de meeste signalen uit de continue screening betrekking hebben op (huisgenoten van) gastouders. Van een voorziening die mede uit overheidsgeld wordt bekostigd, zou meer mogen worden verwacht. Een enkeling stelt daarom de vraag of de overheid nog wel verder moet gaan met de kinderopvangtoeslag voor opvang bij gastouders.

Daar staat de mening van in elk geval de VGOB als belangenbehartiger voor de gastouderopvang tegenover. De VGOB wijst erop dat in de gastouderopvang ouders en gastouder veel meer met elkaar in contact zijn dan ouders en pedagogisch medewerkers in kinderdagverblijven. Daardoor hebben ouders ook meer zicht op de wijze waarop de gastouder met het kind omgaat en is er in die zin sprake van een vorm van het vierogenprincipe.

Alle partijen zijn het erover eens dat de gastouderopvang in elk geval de mogelijkheden die er wél zijn om veiligheid te bevorderen, zou moeten benutten. Dus: zorgvuldige werving en selectie van gastouders, en een actief gastouderbureau dat regelmatig en ook onaangekondigd de gastouders bezoekt¹⁰, en dat zorgt voor goede voorlichting over veiligheidsbeleid. In dit verband werd herhaaldelijk gewezen op de onwenselijkheid dat gastouderbureaus in een hele andere regio gevestigd zijn dan de aangesloten gastouders.

In de gastouderopvang komen per definitie 'teamwisselingen' niet of nauwelijks voor. Daarmee kan de gastouderopvang een belangrijke kwaliteitsvoorwaarde invullen.

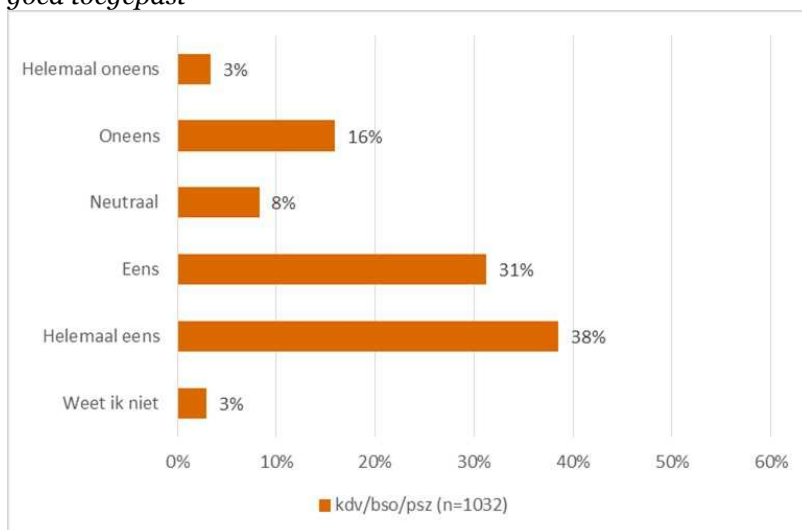
¹⁰ Een gesprekspartner verwees naar het onderzoek *Gastouders in Beeld. Een inventarisatie onder gastouders in Nederland* (2014) van het Kohnstamm Instituut. Uit het onderzoek blijkt dat bijna 20% van de gastouders maximaal twee maal per jaar contact heeft met het gastouderbureau, ruim 45% maximaal drie maal en de overige 35% meer dan drie maal.

5.1.4. De enquête: meningen per respondentgroep lopen uiteen

De meeste respondenten vinden dat in de kinderdagverblijven/buitenschoolse opvang en peuterspeelzalen het vierogenprincipe ook echt wordt toegepast. In figuur 5-1 ziet u de totale respons, dus niet alleen de respons van degenen die de vragen voor zowel 2011 als 2016 hebben beantwoord (het vierogenprincipe was er in 2011 nog niet). De enquête laat zien dat 71,8% van de respondenten het helemaal eens of eens met de stelling dat het vierogenprincipe in de kinderdagverblijven/bsz/psz goed wordt toegepast.

Nadere analyse leert dat de meningen per respondentgroep uiteenlopen. Bestuurders/houders en managers van kinderopvangorganisaties zijn het bijna altijd eens of helemaal eens met de stelling (96,4% respectievelijk 94,0%). Voor de pedagogisch medewerkers is dat 60,7% en voor de ouders 63,6%¹¹. Dat betekent dat bijna 40% van de pedagogisch medewerkers – de groep die het meest direct zicht heeft op de toepassing van het vierogenprincipe – het niet echt eens is met de stelling dat het vierogenprincipe echt wordt toegepast.

Figuur 5-1: Het vierogenprincipe in de kinderdagverblijven/buitenschoolse opvang en peuterspeelzalen wordt goed toegepast



Bron: Evaluatie aanbevelingen commissie Gunning oktober 2016

In de antwoorden op de open vragen is het vierogenprincipe een veel genoemd onderwerp. De tendens lijkt te zijn: zoals het principe in de regelgeving is neergelegd en wordt toegepast, bevordert het de schijnveiligheid. Respondenten benoemen diverse voorbeelden van situaties waarin het vierogenprincipe ook in de dagopvang niet wordt toegepast: als de groep kinderen klein is, als er plotseling iemand ziek wordt, of als er bij het brengen en halen één kind veel eerder wordt gebracht of later wordt opgehaald dan de andere kinderen. En soms is er ondanks de voorschriften te weinig personeel aanwezig, zo melden diverse pedagogisch medewerkers.

Ouders lijken in meerderheid te pleiten voor twee pedagogisch medewerkers op een groep (uit oogpunt van veiligheid maar vooral kwaliteit). Ze wijten het aan het 'winststreven' of aan de beperkte financiële middelen van de organisatie dat er zo vaak maar één medewerker is. In dit verband noemen zij ook de inzet van stagiaires als volwaardige krachten. Sommige houders geven aan dat de organisatie financieel niet zou overleven als er geen stagiaires zouden zijn. Alleen op deze manier kunnen zij aan het vierogenprincipe voldoen, zeker nu het aantal vrijwilligers terugloopt.

Ouders en ook pedagogisch medewerkers noemen in de antwoorden op de open vragen veelvuldig de wens om de formatie uit te breiden.

¹¹ Kinderopvangorganisaties noemden dit punt ook in gesprekken en tekenden daarbij aan dat ouders hun beeld vooral baseren op de momenten van halen en brengen, en dat dit nu net de momenten zijn waarop de formatie nog niet of niet meer op volle sterkte is. Ouders tekenen daar weer bij aan dat zij te weinig informatie krijgen over de wijze waarop de houder het vierogenprincipe invult.

“Ik sprak een kennis die me vertelde dat hij in het kader van zijn werk een financiële analyse had gemaakt van een kinderopvangorganisatie. Hij had er respect voor dat de eigenaren financieel alles uit het bedrijf haalden wat erin zat. Een knap staaltje bedrijfsvoering. Ik wist dat ze binnenkort hun eerste kind zouden krijgen en ik vroeg hem: “zou jij je kind naar deze crèche brengen”? Het duurde even voordat hij de link legde.”

5.2. Deskundigheid en opleiding medewerkers

5.2.1. Commissie Gunning: vergroot de deskundigheid van medewerkers

De aanbevelingen van de commissie Gunning luiden als volgt (ingekort, zie bijlage A voor de volledige tekst):

- Stel eisen aan het opleidingsniveau van het hoger management: minimaal hbo-niveau. Zorg ervoor dat in het team van houder/directie en hoger management zowel bedrijfskundige als pedagogische kennis is vertegenwoordigd.
- 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.
- 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.
- Pas het loongebouw zodanig aan dat medewerkers op mbo-4-niveau – eventueel na een aanloopschaal – een passende beloning krijgen, en beloon hbo-geschoolden in de kinderopvang even goed als in het basisonderwijs.
- 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.
- 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.
- Borg een goede begeleiding van stagiaires. Benader de stageperiode als een leerperiode, waarin op de werkvloer kennis en vaardigheden actief worden getraind.
- Maak werk van de eis uit de Wko dat in principe de Nederlandse taal als voertaal wordt gebruikt.
- Introduceer bijscholingsprogramma's op de kinderdagverblijven en herhaal deze programma's jaarlijks.
- Maak gebruik van instrumenten om de kwaliteit te meten. Borg dat het management weet wat er op de werkvloer speelt.
- Bespreek als opleidingsinstelling signalen van stagiaires over een tekortschietende kwaliteit op het kinderdagverblijf met het locatiemanagement.
- Overweeg de eisen aan leerbedrijven aan te scherpen en te monitoren of de kinderdagverblijven aan de eisen blijven voldoen.

De aanbevelingen van de commissie Gunning komen in hoofdlijnen neer op een pleidooi voor hogere opleidingseisen, permanente bijscholing en goede stagebegeleiding, met het doel te borgen dat pedagogisch medewerkers over de benodigde competenties beschikken. De commissie ziet opleiding als een uiterst belangrijke voorwaarde voor kwaliteit maar ook voor het borgen van veiligheid. De commissie pleit voor een mix waarin de hoger opgeleide medewerkers hun collega's coachen en de teamrol van bijvoorbeeld vertrouwenspersoon op zich nemen.

5.2.2. Gesprekspartners: sector is onderweg naar betere toerusting pedagogisch medewerkers

Alle gesprekspartners onderschrijven dat het aantrekken van goed opgeleide medewerkers en het faciliteren van medewerkers om zich bij te scholen de kwaliteit en veiligheid verhogen. Vooral van beginnend pedagogisch medewerkers op niveau 3 wordt nogal eens gezegd dat ze ‘wel startbekwaam maar nog niet vakbekwaam zijn’. Met andere woorden: ze hebben hun diploma behaald maar leveren daarmee nog niet direct kwaliteit. Daarvoor is verdere scholing/coaching/intervisie op het werk nodig.

De aanbevelingen van de commissie Gunning zijn op het punt van de toerusting van medewerkers niet zo goed doorgevoerd als wenselijk zou zijn, vinden de gesprekspartners. De economische crisis wordt genoemd als

oorzaak. Door de terugloop van capaciteit was het aantrekken van nieuwe medewerkers veel minder aan de orde, laat staan het aantrekken van beter opgeleide medewerkers. Sterker nog, in menige kinderopvangorganisatie zijn de hbo-(staf)medewerkers wegbezuinigd. En voor het bijscholen van medewerkers ontbraken de financiële middelen. Een enkeling geeft aan dat het bij een goed financieel beheer wél mogelijk is om voldoende te investeren in scholing, zeker als ook de medewerkers zelf verantwoordelijkheid nemen voor hun ontwikkeling (en dus een deel eigen tijd investeren). Maar alle gesprekspartners zien dat over het geheel genomen de deskundigheid van medewerkers nog de nodige aandacht verdient.

Toch heeft de sector niet stilgezeten. De gemeente Amsterdam bijvoorbeeld heeft met de Amsterdamse ROC's afspraken gemaakt over een extra module in de huidige opleiding, speciaal gewijd aan de pedagogische kwaliteit. Landelijk is mede door het beschikbaar komen van opleidingsmiddelen gewerkt aan bijscholing van zittende medewerkers, met name vergroting van de taalvaardigheid.

Daarnaast is verbetering van de landelijke initiële opleiding ingezet. In augustus 2016 is gestart met de invoering van een nieuw kwalificatiedossier 'Pedagogisch werk', waarin veel meer aandacht wordt besteed aan het leren stimuleren van de ontwikkeling van de kinderen. Onderwijsinstellingen vertalen het kwalificatiedossier in eigen, op de regionale behoefte afgestemde onderwijsprogramma's. De programma's hebben een uniform basisgedeelte dat voor pedagogisch medewerkers in de kinderopvang en onderwijs-assistenten identiek is. Op die manier wordt niet alleen aandacht voor de ontwikkeling van kinderen geborgd, maar wordt ook de afstemming tussen kinderopvang en onderwijs verbeterd. Na het basisgedeelte volgt een profielgedeelte voor ofwel pedagogisch medewerkers ofwel onderwijsassistenten, en het derde gedeelte van de opleiding bestaat uit keuzemodules.

Het kwalificatiedossier omvat ook onderwerpen als het reflecteren op eigen gedrag, het geven van feedback, het onderkennen van en handelen bij signalen van onveiligheid, en – vooral voor gespecialiseerd pedagogisch medewerkers op niveau 4 - het voeren van evaluatiegesprekken met ouders. Onderwerpen die belangrijk zijn in het licht van de aanbevelingen van de commissie Gunning. Qua taalvaardigheid is de eis in het nieuwe kwalificatiedossier dat alle gespecialiseerd pedagogisch medewerkers op alle onderdelen op niveau 3F te functioneren. Voor pedagogisch medewerkers wordt toegewerkt naar niveau 3F voor het onderdeel spreekvaardigheid; voor de overige onderdelen geldt 2F. Vooruitlopend op de wettelijke verplichting zijn vele opleidingen nu al gestart met spreekvaardigheid op niveau 3F. Over drie jaar betreden de eerste pedagogisch medewerkers die volgens het nieuwe curriculum zijn opgeleid, de arbeidsmarkt.

Ook in het systeem van stagebegeleiding zijn verbeteringen doorgevoerd. De Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven, SBB, accrediteert kinderopvangorganisaties voordat zij stagiaires mogen begeleiden. De stagebegeleiding moet dan aan de eisen van de SBB voldoen. De SBB is naar wij hebben begrepen uit de gesprekken in de toepassing van de eisen voor stagebegeleiding strakker dan zijn voorganger in de sector kinderopvang, Calibris.

Alles bijeengenomen vinden de meeste gesprekspartners dat de deskundigheid van pedagogisch medewerkers in de afgelopen jaren is verbeterd. Er zijn bovendien goede voorbeelden van kinderopvangorganisaties die al structureel werken met interne trainingen en coaching door hbo-medewerkers (of mbo-4). De integratie van dagopvang en peuterspeelzalen en de samenwerking met scholen lijkt volgens gesprekspartners een impuls te geven aan de aandacht voor de ontwikkeling van kinderen en daarmee aan de (behoefte aan) deskundigheidsbevordering van pedagogisch medewerkers.

'We doen mee aan een pilot: we staan nu als pedagogisch medewerker één dag per week samen met een leerkracht van de basisschool op de groep, één dag met iemand die is opgeleid om te werken met kinderen die zorg nodig hebben en één dag per week met zijn drieën.' *Gesprek met pedagogisch medewerker peuterspeelzaal*

De plannen voor permanente educatie en coaching in het komende IKK worden door verreweg de meeste gesprekspartners verwelkomd. Permanente educatie zorgt ervoor dat startbekwame medewerkers vakbekwame medewerkers worden door training en coaching on the job. De wil is er om te bezien hoe er middelen voor permanente educatie kunnen worden vrijgemaakt. Dat is niet eenvoudig, want naast de opleidingskosten zijn er

de kosten voor vervanging van pedagogisch medewerkers die scholing volgen¹². De vakbonden zijn bij de permanente educatie betrokken vanwege de voorwaarden die in de cao moeten worden vastgelegd.

Brancheorganisatie Kinderopvang heeft een programma voor permanente educatie ontwikkeld, bedoeld voor de gehele sector (en dus niet alleen voor de leden)¹³. De bedoeling is dat kinderopvangorganisaties via een abonnement de beschikking krijgen over lesmateriaal, proefvragen en dergelijke, maar dat elke organisatie zelf de scholing organiseert en toespitst op de eigen situatie. Een aantal ROC's is betrokken bij de bewaking van het leerniveau, en is er afstemming met de MBO Raad.

5.2.3. Gastouderopvang: opleidingseisen aangescherpt, meningen over gewenst niveau lopen uiteen

In de gastouderopvang zijn in 2010 voor het eerst wettelijke opleidingseisen aan gastouders gesteld. Gevraagd werd een relevante opleiding op minimaal mbo-2-niveau en een diploma kinder-EHBO. De invoering van deze eis was, zo melden gesprekspartners, niet alleen ingegeven door de wens tot betere kwaliteit in de opvang, maar ook door de wens om een einde te maken aan het toevloeien van overheidsmiddelen naar opvang in de familiekring.

In ieder geval is door de invoering van de opleidingseis de professionalisering van de gastouderopvang gestimuleerd. Wel wordt opgemerkt dat een mbo-2-opleiding nog te weinig aandacht besteedt aan pedagogische kwaliteit en dat er (online) mbo-2-opleidingen worden aangeboden waarvan het niveau soms twijfelachtig is¹⁴.

Daarnaast wijzen gesprekspartners op de belangrijke rol van gastouderbureaus als het gaat om de deskundigheid van gastouders. Alle partijen zijn het erover eens dat de kwaliteit van gastouderbureaus zeer sterk uiteenloopt. Aan de ene kant zijn er bureaus die de gastouders actief voorzien van vakinformatie, die intervisies en trainingen organiseren en die de bezoeken aan de gastouders gebruiken voor tips tot verbetering van de kwaliteit. Aan de andere kant zijn er bureaus die alleen het strikt noodzakelijke doen. Zij hanteren vaak lagere tarieven, waardoor – geven gesprekspartners aan – zij voor een deel van de ouders aantrekkelijk zijn.

Een suggestie in dit verband is om gastouderopvang meer te koppelen aan dagopvang of peuterspeelzaal, in die zin dat gastouders en pedagogisch medewerkers gezamenlijk trainingen volgen en deelnemen aan intervisiegroepen. Op die manier leren gastouders en pedagogisch medewerkers van elkaar. Een bijeffect zou kunnen zijn dat ook gastouders worden aangesproken op hun pedagogische aanpak.

Op de vraag of het aan te bevelen is om de opleidingseisen in de gastouderopvang aan te scherpen tot bijvoorbeeld niveau 3, is geen eenduidig antwoord gekomen. Vanuit het oogpunt van pedagogische vaardigheden zou aanscherping wenselijk kunnen zijn ('waarom zou een kind in de gastouderopvang met minder toe kunnen dan een kind in het kinderdagverblijf'). Maar algemeen erkend wordt dat er ook gastouders zijn met een opleiding op niveau 2 die uitstekende opvang bieden.

Een van de gesprekspartners noemde in dit verband de ouderparticipatiecrèches. Deze voorzieningen, die onder de Wko vallen, zetten ouders in op de groep. Net als voor de gastouderopvang geldt dat de opleidingseisen niet die van de pedagogisch medewerkers zijn. Wij hebben de ouderparticipatiecrèches niet specifiek in ons onderzoek betrokken.

¹² Gesprekspartners denken verschillend over het idee om pedagogisch medewerkers te vragen de scholing (deels) in eigen tijd te volgen.

¹³ Ook voor de gastouders; de VGOB is betrokken bij de ontwikkeling van het programma.

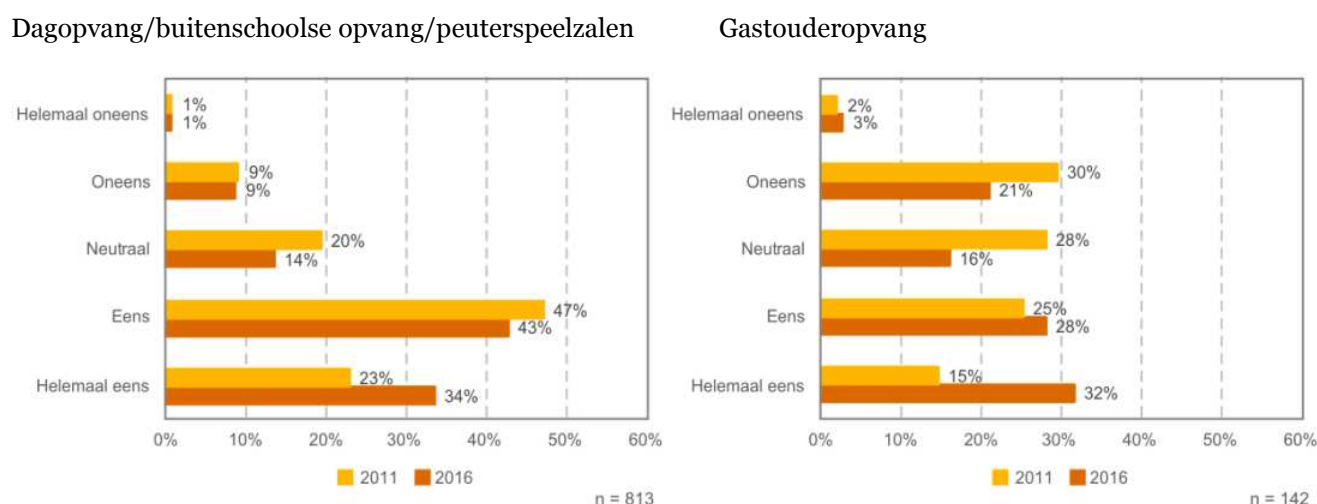
¹⁴ Een van de gesprekspartners gaf aan dat de verkorte opleiding mbo-2 wordt afgeschaft. Een andere gesprekspartner verwees naar het eerder genoemde onderzoek van het Kohnstamm Instituut, waaruit naar voren komt dat 27% van de gastouders een opleiding op het niveau mbo-2 heeft en 63% heeft een opleiding op een hoger niveau.

5.2.4. De enquête: tevreden over opleidingsniveau

De stelling waarop een reactie werd gevraagd, luidde: De pedagogisch medewerkers respectievelijk gastouders zijn voldoende opgeleid voor hun werk. Er is in de enquête dus geen onderscheid gemaakt tussen het startniveau van medewerkers en het niveau later in hun loopbaan.

Over het opleidingsniveau in 2016 is een groter percentage respondenten positief dan over het niveau in 2011.

Figuur 5-2: Pedagogisch medewerkers en gastouders zijn voldoende opgeleid voor hun werk. Respondenten die zich hebben uitgesproken over zowel 2011 als 2016.



Bron: Evaluatie aanbevelingen commissie Gunning oktober 2016

Bezien we de antwoorden van alle respondenten over 2016 – dus niet alleen van de respondenten die voor beide jaren de vragen hebben beantwoord – dan blijkt dat 77,2% vindt dat de medewerkers in de dagopvang voldoende zijn opgeleid. 58,1% vindt dat gastouders voldoende zijn opgeleid. Degenen die vinden dat de opleiding onvoldoende is, zijn in de dagopvang vooral de managers van kinderopvangorganisaties en de GGD'en. In de gastouderopvang zijn het vooral de GGD'en en de ROC's die vinden dat gastouders onvoldoende zijn opgeleid voor hun werk.

De antwoorden op de open vragen laten zien dat in de opleiding van pedagogisch medewerkers in de dagopvang vooral kennis over de ontwikkeling van kinderen wordt gemist.

In de gastouderopvang wordt vooral het sterk wisselende niveau benadrukt. Voor ROC's kan dit een reden zijn om geen stagiaires in de gastouderopvang te plaatsen. GGD'en pleiten voor strengere eisen zoals de eis dat een gastouder slechts bij één gastouderbureau ingeschreven mag staan; daarmee zou worden voorkomen dat gastouders die door een gastouderbureau worden uitgeschreven uit kwaliteitsoverwegingen, bij andere bureaus hun werk kunnen voortzetten. Meermalen is genoemd dat gastouders een pedagogische opleiding en het hanteren van protocollen niet nodig vinden. Sommige GGD'en pleiten voor afschaffing van gastouderopvang in de huidige vorm.

Tabel 5-1: Pedagogisch medewerkers en gastouders zijn voldoende opgeleid voor hun werk. Respondenten die zich hebben uitgesproken over 2016, n = 999 (dagopvang/bsop/psz); n=160 (gastouderopvang)

Stelling	Helemaal eens of eens	Neutraal	Oneens of helemaal oneens
Pedagogisch medewerkers zijn voldoende opgeleid voor hun werk	77,2%	13,4%	9,4%
Gastouders zijn voldoende opgeleid voor hun werk	58,1%	18,1%	23,8%

Bron: Evaluatie aanbevelingen commissie Gunning oktober 2016

5.3. Werving en selectie

5.3.1. Commissie Gunning: scherp eisen werving en selectie aan

De aanbevelingen van de commissie Gunning luiden (ingekort, zie bijlage A voor de volledige tekst):

- Trek bij sollicitaties altijd werk- of stagereferenties na. Verifieer de diploma's en check bij buitenlandse diploma's of deze qua niveau overeenkomen met de in Nederland vereiste diploma's. Ga na op welke wijze de kandidaat zich presenteert in de sociale media. Vraag altijd naar de reden van ontslag bij eerdere werkgevers.
- Vraag tweejaarlijks een geactualiseerde VOG van alle medewerkers en ook van de houder.
- (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.
- (Aanbeveling aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid): onderzoek of het haalbaar is om een beroepsregister op te stellen waarin bijzonderheden worden opgenomen.
- (Aanbeveling aan brancheorganisaties): ontwikkel een modelprotocol voor werving en selectie van medewerkers in een kinderdagverblijf.

5.3.2. Gesprekspartners: continue screening succesvolle maatregel, ook andere waarborgen verbeterd

Gesprekspartners zijn het erover eens dat het natrekken van referenties in de sector meer is ingeburgerd dan voorheen, zeker in de Randstad. Ook het natrekken van het gedrag van de sollicitant in de sociale media is, mede door de technische mogelijkheden, niet zeldzaam meer. Gesprekspartners zijn positief over deze zaken en zien hierin een relevante mogelijkheid om veiligheidsrisico's te beperken.

De maatregel die echter op het punt van werving en selectie het meest in het oog springt, is de sinds 2013 operationele en verplichte continue screening. De continue screening gaat verder dan de aanbevelingen van de commissie Gunning om eens per twee jaar een nieuwe VOG voor elke medewerker aan te vragen.

Het systeem werkt kort gezegd als volgt: als er signalen zijn dat een medewerker in de kinderopvang, en gastouder of en huisgenoot van een gastouder strafbare feiten heeft gepleegd die zich potentieel moeilijk laten verenigen met het contact met kinderen, wordt aan de houder gemeld dat hij voor de persoon in kwestie (of voor zichzelf) een nieuwe VOG dient aan te vragen. In de meeste gevallen zal deze VOG niet worden afgegeven. Als een signaal betrekking heeft op een medewerker in een kinderdagverblijf/ buitenschoolse opvang/peuterspeelzaal, wordt de betreffende medewerker veelal ontslagen of besluit hij/zij zelf ontslag te nemen. Als het signaal een huisgenoot van een gastouder betreft, mag de gastouder niet langer kinderen opvangen op het adres waar de huisgenoot ingeschreven staat. Het bijzondere is dat dit signaal al afgegeven kan worden voordat de persoon is veroordeeld¹⁵. Daarmee wordt beoogd te voorkomen dat kinderen langere tijd risico's lopen. Het signaal wordt afgegeven door Justis¹⁶ (een dienst van het ministerie van V&J) aan DUO, die de GGD informeert. Justis maakt bij het besluit om wel of geen signaal af te geven een afweging tussen risico's voor het kind en het belang van de persoon in kwestie. Gemeenten dienen de GGD vervolgens opdracht te geven een incidenteel onderzoek in te stellen en de houder van de dagopvang/bsop/psz of de houder van het gastouderbureau te vragen een nieuwe VOG te overleggen van de betreffende persoon.

In de evaluatieopdracht is de continue screening expliciet als aandachtspunt genoemd. Daarom hebben wij er extra aandacht aan besteed (hoofdstuk 10). Om de lijn van het rapport te kunnen behouden, gebeurt dat in een apart hoofdstuk aan het eind van het rapport. Op deze plaats volstaan wij met te melden dat er vanaf het

¹⁵ Ook bij de 'reguliere' VOG-aanvraag voor andere branches kan Justis openstaande zaken, dus zaken waarbij de rechter nog geen uitspraak heeft gedaan, meenemen in de beoordeling en op basis daarvan een VOG weigeren.

¹⁶ Justis ontvangt van Justid (een andere dienst van V&J) bericht over een bijschrijving van een strafbaar feit in de justitiële documentatie van de medewerker in de kinderopvang, en maakt dan de afweging om deze informatie wel of niet om te zetten in een signaal.

moment waarop de continue screening startte, in maart 2013 tot en met half juni 2016 in totaal 186 signalen zijn afgegeven. De meeste signalen dateren uit de eerste jaren. In latere jaren nam het aantal signalen af; mogelijk – zo vermoeden gesprekspartners – omdat het systeem een preventieve werking kan hebben. De meeste signalen betroffen huisgenoten van gastouders.

Nagenoeg alle gesprekspartners spreken hun waardering uit voor het feit dat de overheden (SZW en V&J) goed hebben doorgepakt en een goed bruikbaar systeem hebben ontwikkeld, in samenwerking met een groot aantal partijen. Uit de telefonische interviews met gemeenten en GGD'en, die een rol hebben bij het doorgeven van de signalen, blijkt dat de te volgen procedure duidelijk is en zorgvuldig wordt nageleefd. Er zijn slechts enkele verbetertips.

Gesprekspartners geven aan dat met behulp van de continue screening in de afgelopen jaren reële risico's zijn gesignaleerd en geëlimineerd. Misschien nog wel belangrijker achten zij de preventieve werking: het systeem kan ertoe leiden, dat bepaalde personen niet in de kinderopvang gaan solliciteren, maar elders. Er zijn maar enkele kanttekeningen bij de continue screening geplaatst. Zo wijzen enkele gesprekspartners erop dat het systeem ten onrechte een gevoel van veiligheid op kan roepen. Het systeem geeft immers alleen een signaal af over personen die een strafbaar feit hebben gepleegd en vervolgens met de politie in aanraking zijn gekomen. Verder vatten pedagogisch medewerkers het systeem soms op als een teken van wantrouwen.

In een heel enkel geval blijkt een signaal onterecht te zijn of niet bewezen te kunnen worden (5%). De persoon in kwestie is dan echter op zijn minst al op non-actief gesteld (want dit gebeurt met onmiddellijke ingang), zo niet ontslagen. Het is dan zeer traumatisch als het signaal onterecht blijkt te zijn. Grote organisaties kunnen het zich permitteren om een andere oplossing te kiezen, bijvoorbeeld de medewerker ziek te melden; in kleinere organisaties is de financiële druk daarvoor te hoog. Problematisch is ook dat de procedure voor het aanvragen en verkrijgen van een beslissing over een nieuwe VOG vaak langer duurt - maximaal 8 weken - dan de periode dat een medewerker op non-actief gesteld kan zijn: 2 weken en onder voorwaarden nog eens 2 weken)

Ondanks deze kanttekeningen zouden partijen de continue screening niet graag missen. Integendeel, ze zouden ook aanpalende sectoren als het onderwijs 'zo'n systeem gunnen'.

Het systeem van continue screening is nog niet geheel uitontwikkeld. Er wordt aan gewerkt om het systeem ook van toepassing te laten zijn op groepen in de kinderopvang die nu nog buiten het systeem blijven: stagiaires, uitzendkrachten en vrijwilligers. Deze groepen dienen weliswaar te beschikken over een tweejaarlijkse VOG, maar zij vallen nog buiten de continue screening. Alle gesprekspartners geven aan dat zij de uitbreiding van de continue screening naar deze groepen vanuit risico-oogpunt een logische stap vinden.

In zekere zin een witte vlek in het systeem, en überhaupt bij het afgeven van een VOG, is de situatie dat medewerkers/sollicitanten in het verleden in een niet-EU-land hebben gewoond. Dan kan niet altijd voldoende informatie worden verkregen om een volledig oordeel te geven.

Ten slotte: op dit moment wordt gewerkt aan de instelling van een personenregister, waarin medewerkers in de kinderopvang die in het bezit zijn van een VOG in de kinderopvang zich dienen te registreren. Op die manier wordt iedereen die kinderopvang VOG-plichtig is continu gescreend, wat bijdraagt aan een verdere vergroting van de veiligheid in de kinderopvang.

5.3.3. Gastouderopvang: toezicht op doorvoeren maatregelen continue screening bijna ondoenlijk

Als in de continue screening een signaal wordt afgegeven dat een gastouder betreft, wordt de opvang door de betreffende gastouder in de regel opgeschort, totdat hij/zij een nieuwe VOG heeft aangevraagd en ontvangen. Als duidelijk wordt dat er geen VOG wordt afgegeven, dan wordt de gastouder uitgeschreven uit het Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen zodat gastouder geen opvang meer mag verlenen en de ouders niet meer in aanmerking komen voor kinderopvangtoeslag. In het geval van een huisgenoot van een gastouder wordt in de tijd tot duidelijk is of de persoon een nieuwe VOG krijgt, de opvang op het betreffende adres in beginsel opgeschort. Als de huisgenoot dan inderdaad geen nieuwe VOG krijgt, moet óf de opvang blijvend op een ander adres worden geboden, óf de huisgenoot moet verhuizen, óf de gastouder moet zelf verhuizen en de huisgenoot niet.

De GGD'en geven aan dat als de betreffende huisgenoot wordt uitgeschreven het lastig zo niet ondoenlijk is om vast te stellen of de huisgenoot ook feitelijk is verhuisd. Uitschrijving uit de Basisregistratie Personen (BRP) betekent niet altijd dat de huisgenoot werkelijk is vertrokken.

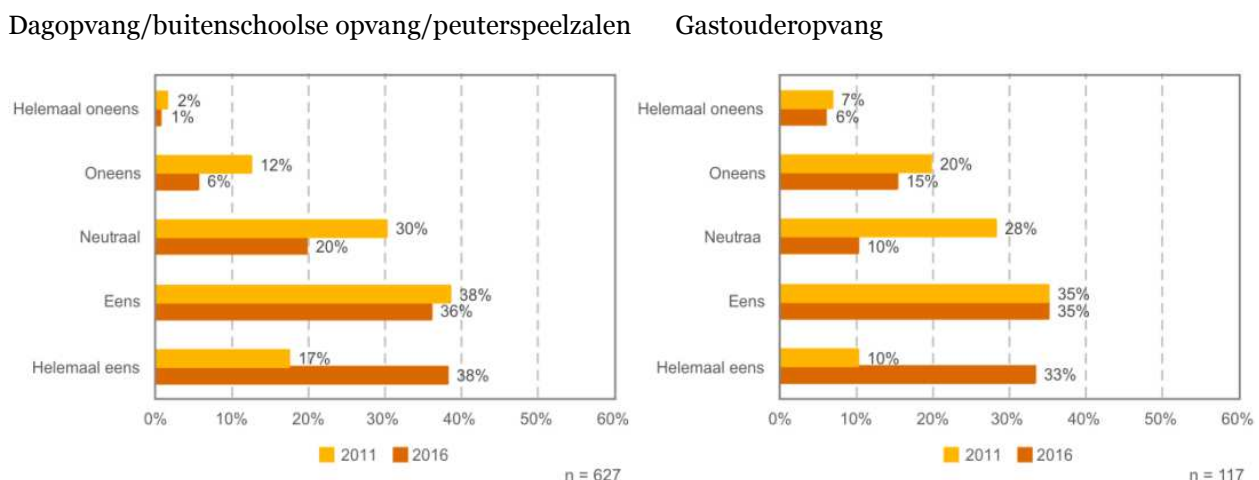
Als over een gastouder of diens huisgenoot een signaal wordt afgegeven, worden in de regel¹⁷ alle vraagouders door het gastouderbureau geïnformeerd. Enkele gesprekspartners geven aan dat ouders geneigd zijn om als zij een goede band met de gastouder hebben, de opvang voort te zetten ondanks het signaal. Soms wordt de opvang verplaatst naar het huis van de vraagouder.

Een enkele gesprekspartner vraagt speciale aandacht voor risico's bij gastouders die de kinderen opvangen bij de vraagouders thuis. Zij zijn vaak gemiddeld jonger en hebben weinig ervaring, zodat er ook geen echte referenties op te vragen zijn. Dan is het zaak om bij het werven van deze gastouders goed door te vragen.

5.3.4. De enquête: weinig bekend over screening bij werving medewerkers

In de enquête is niet specifiek gevraagd naar de continue screening¹⁸, omdat verondersteld is dat veel ouders en mogelijk ook pedagogisch medewerkers onvoldoende te maken hebben met het systeem om het te kunnen beoordelen. Wel is de algemene vraag gesteld of er voldoende aandacht is voor screening in de zin van bijvoorbeeld het natrekken van referenties en het verifiëren van diploma's.

Figuur 5-3: Er is voldoende aandacht voor screening bij het werven van medewerkers. Respondenten die zich hebben uitgesproken over zowel 2011 als 2016.



Bron: Evaluatie aanbevelingen commissie Gunning oktober 2016

Een groter percentage respondenten is over 2016 positief dan over 2011, vooral in de gastouderopvang.

Bezien we de antwoorden van alle respondenten over 2016 – dus niet alleen van de respondenten die voor beide jaren de vragen hebben beantwoord, dan blijkt dat 73,3% het (helemaal) eens is met de stelling voor de dagopvang en 69,9% voor de gastouderopvang.

¹⁷ De gastouder moet hier een toestemmingsformulier voor tekenen, dit gebeurt in bijna alle gevallen.

¹⁸ Wel in de specifieke enquête voor gemeenten en GGD'en over dit onderwerp, zie hoofdstuk 9.

Tabel 5-2: Bij het werven van medewerkers is er voldoende aandacht voor screening. Respondenten die zich hebben uitgesproken over 2016, n =718 (dagopvang/bso/psz); n=133 (gastouderopvang)

Stelling	Helemaal eens of eens	Neutraal	Oneens of helemaal oneens
Bij het werven van medewerkers in de dagopvang/bso/psz is er voldoende aandacht voor screening	73,3%	20,2%	6,5%
Bij het werven van medewerkers in de gastouderopvang is er voldoende aandacht voor screening	69,9%	10,5%	19,5%

Bron: Evaluatie aanbevelingen commissie Gunning oktober 2016

5.4. Personeelsbeleid

5.4.1. Commissie Gunning: professionaliseer de HR-functie

De aanbevelingen van de commissie Gunning luiden (ingekort, zie bijlage A voor de volledige tekst):

- Professionaliseer het personeelsbeleid door het aanstellen van personeelsfunctionarissen dan wel het uitbesteden van het beleid.
- 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.
- Besteed in functionerings- en beoordelingsgesprekken aandacht aan zowel de omgang met de kinderen en hun ouders als aan de omgang met collega's.

De aanbevelingen van de commissie Gunning zijn erop gericht deskundigheid van medewerkers een plaats te geven in de HR-cyclus. Enerzijds door personeelsbeleid een volwaardige plaats in de organisatie te geven (voor kleine organisaties: samen met anderen opzetten of uitbesteden). En anderzijds door de vaardigheden die belangrijk zijn voor pedagogisch medewerkers ook in de functioneringsgesprekken aan de orde te stellen.

5.4.2. Gesprekspartners: geen scherp beeld van personeelsbeleid

Het onderwerp personeelsbeleid is niet iets dat bovenaan de prioriteitenlijst van kinderopvangorganisaties staat. Dat is wat de meeste gesprekspartners aangeven. Er worden voorbeelden genoemd van organisaties die op dit punt duidelijke stappen hebben gezet, maar er is weinig bekend over de algemene situatie in de sector. De GGD'en toetsen niet altijd expliciet op dit onderwerp. Wel is het personeelsbeleid onderdeel van het risicoprofiel.

We kregen een nieuwe bestuurder met zakelijk inzicht en verstand van bedrijfsvoering. Hij heeft de juiste taken bij de juiste mensen neergelegd en dat scheelt een stuk in de efficiency én kwaliteit.
Gesprek pedagogisch medewerker.

In dit kader stelt een aantal gesprekspartners de contractering van pedagogisch medewerkers aan de orde. Gezien de economische omstandigheden is het nog steeds zo dat kinderopvangorganisaties voorzichtig zijn met het aanbieden van vaste en grotere contracten. Daardoor is de kans groter dat kinderen met veel wisselende medewerkers te maken hebben. Voor veel medewerkers is deze situatie evenmin prettig. Medewerkers met kleine of tijdelijke contracten kunnen zich minder aan de organisatie binden. Daardoor zijn ze soms minder gemotiveerd om een bijdrage te leveren aan de cultuur of ze zijn juist bang om op straat gezet te worden zodat ze zich niet uitspreken ook als dat wenselijk zou zijn. Medewerkers met flexibele contracten kunnen op het laatste moment worden opgeroepen of afgebeld en weten daardoor niet waar ze aan toe zijn.

Enkele gesprekspartners benoemen dat door de economische crisis pedagogisch medewerkers geen of te weinig loonsverhoging en geen eindejaarsuitkeringen hebben ontvangen. Ook is gewezen op het feit dat pedagogisch medewerkers nauwelijks mogelijkheden hebben om door verbreding of doorstroming carrière te maken in de kinderopvang.

5.4.3. Gastouderopvang: gastouderbureaus benaderen personeelsbeleid verschillend

Voor zover gesprekspartners zich over dit het personeelsbeleid van gastouderbureaus hebben uitgesproken, geven zij aan dat gastouderbureaus er zeer verschillend met personeelsbeleid omgaan. Er zijn bureaus die de verplichte bezoeken aan de gastouders volledig benutten en brede feedback en tips geven om de kwaliteit van de opvang maximaal te bevorderen, en er zijn bureaus die alleen het strikt noodzakelijke doen. Volgens de gesprekspartners zijn dit bureaus die prioriteit geven aan het zo laag mogelijk houden van de tarieven, om de opvang voor ouders financieel haalbaar te houden of uit bedrijfseconomische overwegingen. Soms geven gesprekspartners daarbij aan dat het in de gastouderopvang vooral gaat om de band tussen kind en gastouder, en dat daarom deskundigheidsbevordering en personeelsbeleid sober kunnen worden gehouden.

5.4.4. De enquête: arbeidsvoorwaarden ter discussie gesteld

In de enquête is niet naar het personeelsbeleid gevraagd, omdat verondersteld is dat te veel respondenten onvoldoende te maken hebben met dit specifieke onderwerp om het te kunnen beoordelen.

In de antwoorden op de open vragen valt op dat meerdere malen wordt genoemd –niet alleen door pedagogisch medewerkers zelf maar ook door managers en ouders – dat de arbeidsvoorwaarden in de kinderopvang niet bepaald royaal zijn en geen recht doen aan het verantwoordelijke werk dat de medewerkers doen. Dat geldt voor mbo'ers maar ook voor hbo'ers. Deze laatsten zijn, zo geven meerdere gesprekspartners aan, dan ook snel weer weg uit de kinderopvang.

Er wordt door enkele respondenten melding gemaakt van afspraken die in de cao zijn vastgelegd, maar door de houder niet worden nageleefd.

6. *Houders aan de slag gegaan met cultuur en richtlijnen, nu doorpakken*

In het vorige hoofdstuk stonden de werving en selectie en de deskundigheid van medewerkers centraal; in dit hoofdstuk gaat het om de randvoorwaarden die de houder kan realiseren: organisatiecultuur, protocollen en richtlijnen, intern toezicht en bouwkundige vormgeving. De grens met de onderwerpen in het vorige hoofdstuk is arbitrair, omdat de houder ook een belangrijke taak heeft als het gaat om werving/selectie, deskundigheidsbevordering en personeelsbeleid.

De aanbevelingen van de commissie Gunning in dit hoofdstuk zijn gericht aan de kinderopvangorganisaties, tenzij anders vermeld.

6.1. *Organisatiecultuur*

6.1.1. *Commissie Gunning: creëer aanspreekcultuur, ondersteund door gedragscode*

De aanbevelingen van de commissie Gunning luiden (ingekort, zie bijlage A voor de volledige tekst):

- Creëer een cultuur waarin het geven van positieve maar ook negatieve feedback normaal is. Stimuleer het aanspreken op gedrag.
- Wees alert op signalen dat medewerkers niet functioneren in een team. Luister altijd naar een ‘niet-pluisgevoel’.
- Stel de functie van vertrouwenspersoon in.
- 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.

De commissie Gunning beschouwt een open cultuur waarin medewerkers elkaar feedback kunnen geven als een belangrijk instrument om veiligheidsrisico's tegen te gaan. Medewerkers zijn vaak de eersten die het merken als een collega niet functioneert zoals het zou moeten.

In de gedragscode kunnen praktische zaken aan de orde komen zoals het omgaan met (verspreiding van) foto's van de kinderen of het omgaan met verzoeken van ouders aan pedagogisch medewerkers om bij hen thuis op te komen passen.

6.1.2. *Gesprekspartners: aanspreekcultuur belangrijkste waarborg, maar nog in ontwikkeling*

Unaniem zijn gesprekspartners van mening dat een aanspreekcultuur in de kinderopvangorganisatie verreweg de belangrijkste waarborg is voor veiligheid en kwaliteit. Medewerkers in een team maken elkaar dagelijks mee en hebben vaak een uitstekende antenne om te signaleren wat er wel en niet goed gaat. Vervolgens kunnen medewerkers een cruciale bijdrage leveren aan de oplossing, door hun collega op een goede manier aan te spreken op het gedrag, of als dat niet helpt, contact te zoeken met de vertrouwenspersoon binnen de organisatie. ‘Je kunt nog zoveel personeel hebben en nog zoveel protocollen, als er geen aanspreekcultuur is, ben je nergens’. Gesprekspartners stellen dat de commissie Gunning in de sector een bewustwordingsproces op gang heeft gebracht.

Tegelijkertijd geven gesprekspartners aan dat een aanspreekcultuur niet zo gemakkelijk te realiseren is. Het is meer dan een afspraak die je met elkaar maakt. Pedagogisch medewerkers zijn, zo geven gesprekspartners aan, vaak niet geschoold in het geven van feedback of in het bespreken van signalen en ze zijn er misschien ook niet mee opgevoed. Maar nog belangrijker, zij voelen zich ook niet altijd vrij om dat te doen. Dat kan komen omdat

zij 'aardig gevonden willen worden' (vooral als zij de collega in kwestie goed kennen), of omdat zij bang zijn hun collega onterecht te beschuldigen. Het kan ook komen omdat in teams waar de leden al heel lang kennen, een zekere bedrijfsblindheid optreedt. Maar het kan ook komen omdat medewerkers bang zijn dat – of de ervaring hebben dat – de organisatie het aanspreken van elkaar niet op prijs stelt of zelfs bestraft. Zo beschreven gesprekspartners kinderopvangorganisaties waar de houder elk signaal over wat er mogelijk niet goed gaat, klein probeert te houden om te voorkomen dat de organisatie negatief in de schijnwerpers komt te staan.

Gesprekspartners signaleren voorbeelden van organisaties waar het uitstekend is gelukt om een aanspreekcultuur te creëren, bijvoorbeeld met behulp van trainingen en tools voor gespreksvaardigheden en het stimuleren van dit gedrag. Steeds weer blijkt dat de opstelling van de houder en het management daarin cruciaal is. Zij moeten niet alleen communiceren dat feedback wordt gewaardeerd, zij moeten zelf ook het goede voorbeeld geven door open te staan voor feedback en serieus om te gaan met signalen die zij ontvangen. Natuurlijk blijft het een delicate zaak om een onderscheid te maken tussen terechte en onterechte signalen, maar ook dan is het bespreekbaar maken van het dilemma een betere oplossing dan het negeren van het signaal.

In de nieuwe opleiding tot pedagogisch medewerker krijgt het onderwerp 'omgaan met feedback' een vaste plaats. Met behulp van concrete oefeningen worden medewerkers geschoold in de do's en don'ts. Gesprekspartners die de praktijk goed kennen, wijzen er wel op dat stagiaires in de praktijk deze competentie niet goed kunnen oefenen, omdat de zittende medewerkers er nog veel moeite mee hebben.

Alles bijeengenomen zijn de meeste gesprekspartners van mening dat er al wel veel gebeurt op het punt van de aanspreekcultuur en dat houders en medewerkers steeds meer van het belang doordrongen raken, maar dat de sector er zeker nog niet is.

Wij krijgen een app waarin het geven van positieve feedback centraal staat. Voor alle medewerkers komt daarop te staan waar ze goed in zijn. Daardoor ontstaat beter zicht op ieders kwaliteiten, en kunnen medewerkers gericht worden ingezet voor specifieke taken in de organisatie. *Gesprek met pedagogisch medewerker.*

Wij besteden in onze organisatie veel aandacht aan integer handelen van medewerkers. Via training van managers in het begeleiden van intervisie, via nieuwsberichten enzovoorts. We willen medewerkers laten voelen dat zij medeverantwoordelijk zijn voor integer handelen van de ander. Verzwijg je je niet-pluis gevoel, dan ben je niet integer bezig. *Gesprek met kinderopvangorganisatie*

Mannen in de kinderopvang

Bij deze paragraaf over cultuur een enkele opmerking over het thema 'mannen in de kinderopvang'. De commissie Gunning had al uitgesproken, dat zij het zeer zou betreuren als de Amsterdamse zedenzaak ertoe zou leiden dat mannen in de kinderopvang minder welkom zouden zijn. Toch is dit gebeurd, zo geven gesprekspartners aan. De mannen die nog wel in de kinderopvang werken, hebben meestal een functie in de staf of het management, maar nog steeds bestaat er in organisaties aarzeling om mannen in te zetten op de groep. Dat geldt zeker in de kinderdagverblijven. Soms zijn het niet zozeer de organisaties zelf die huiverig zijn, maar de ouders. De kinderopvangorganisaties willen dan niet tegen het gevoel van ouders ingaan.

Toen we een mannelijke stagiair zouden krijgen, moesten we zelfs ouderavonden organiseren om de ouders ervan te overtuigen dat hij niets ergs zou doen. Uiteindelijk is de stage niet doorgegaan. De stagiair voelde zich enorm in de steek gelaten. *Gesprek met pedagogisch medewerker.*

Pleiten voor mannen in de kinderopvang stond bijna gelijk aan het omarmen van pedofilie. Gelukkig lijkt de onrust nu wat weggeëbd. *Gesprek met pedagogisch medewerker.*

Het komt voor dat mannen al heel snel en onterecht beschuldigd worden van grensoverschrijdend gedrag of erger. Dat is voor hen een traumatische ervaring. Sommige houders van kinderopvangorganisaties geven aan zich bewust te zijn van deze kwetsbare positie van mannen op groepen met jonge kinderen. Er zijn voorbeelden bekend van houders die mannen niet op groepen met jonge kinderen inzetten, omdat zij weten dat zij niet in

staat zijn hen tegen eventuele reputatieschade en alle gevolgen van dien te beschermen in het geval van onterechte beschuldigingen.

Alle gesprekspartners vinden dat het voor de ontwikkeling van het kind goed zou zijn als er meer mannen in de kinderopvang zouden werken. Er wordt ook vaak gerefereerd aan de actuele discussies over dit thema in het primair onderwijs. Sommigen wijzen erop dat het in landen om ons heen veel minder een probleem is. Zij pleiten voor een actiever beleid om meer mannen in te zetten.

6.1.3. Gastouderopvang: aanspreekcultuur uit de aard der zaak moeilijker te realiseren

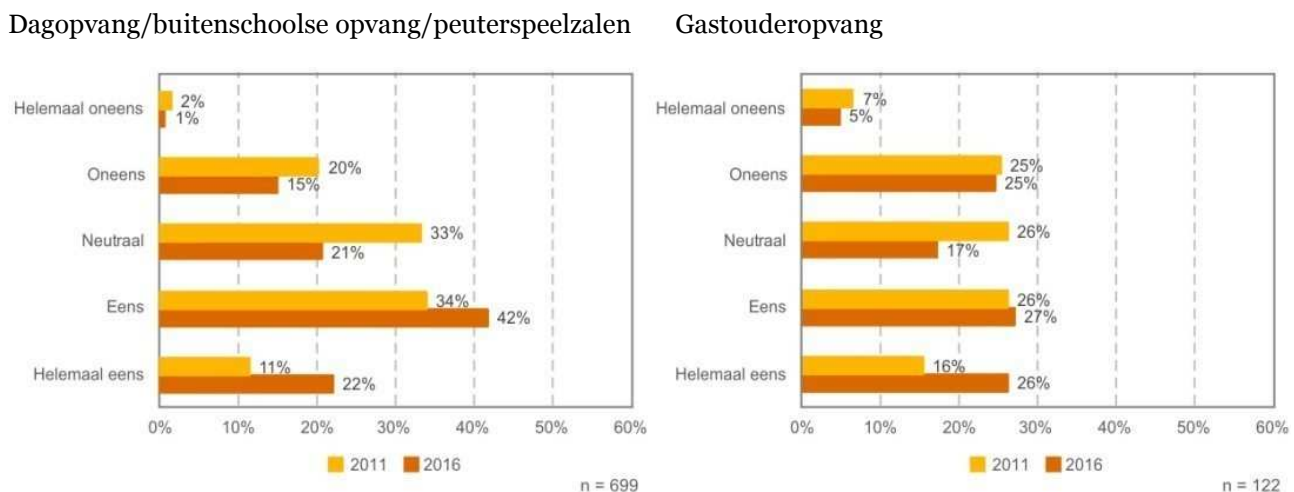
In de gastouderopvang is een aanspreekcultuur niet te realiseren in de mate waarin dit in de overige kinderopvang kan. Vaak zijn de bezoeken van het gastouderbureau en de GGD de enige momenten waarop gastouders feedback kunnen krijgen, tenzij de ouders de rol van feedbackgever op zich nemen; maar ook zij maken lang niet alle aspecten van de opvang mee.

Juist omdat een aanspreekcultuur wordt gezien als het belangrijkste wapen tegen veiligheids- en kwaliteitsrisico's, maken gesprekspartners zich zorgen over de positie van de gastouderopvang. Als middel om in zekere mate toch een aanspreekcultuur te creëren, wordt wel genoemd een samenwerking tussen gastouders en kinderdagverblijven. Gastouders en pedagogisch medewerkers kunnen dan gezamenlijk intervisiekringen vormen, of een keer meedraaien in elkaars groep.

6.1.4. De enquête: relatief laag percentage vindt aanspreekcultuur zichtbaar

Hoewel de meeste respondenten een positieve ontwikkeling zien in de mate waarin in de kinderopvang een aanspreekcultuur heerst, is de verbetering in vergelijking met andere aspecten beperkt gebleven. Voor de gastouderopvang is het verschil tussen beide jaren statistisch niet significant.

Figuur 6-1: Medewerkers spreken elkaar aan op gedrag. Respondenten die zich hebben uitgesproken over zowel 2011 als 2016.



Bron: Evaluatie aanbevelingen commissie Gunning oktober 2016

Bezien we de antwoorden van alle respondenten over 2016 – dus niet alleen van de respondenten die voor beide jaren de vragen hebben beantwoord – dan blijkt het beeld eveneens maar matig positief. Voor de dagopvang is 62,7% het helemaal eens of eens met de stelling ‘medewerkers spreken elkaar aan op gedrag’ en voor de gastouderopvang 52,6%. Houders en pedagogisch medewerkers zijn gemiddeld positiever over de mate waarin er een aanspreekcultuur heerst dan de andere respondentgroepen.

Tabel 6-1: Medewerkers spreken elkaar aan op gedrag. Respondenten die zich hebben uitgesproken over 2016, n = 820 (dagopvang/bsop/sz); n=135 (gastouderopvang)

Stelling	Helemaal eens of eens	Neutraal	Oneens of helemaal oneens
Medewerkers in de dagopvang/bsop/sz spreken elkaar aan op hun gedrag	62,7%	20,9%	16,5%
Medewerkers in de gastouderopvang spreken elkaar aan op hun gedrag	52,6%	17,8%	29,6%

Bron: Evaluatie aanbevelingen commissie Gunning oktober 2016

6.2. Protocollen en richtlijnen

6.2.1. Commissie Gunning: veranker richtlijnen bij medewerkers

De aanbevelingen van de commissie Gunning luiden als volgt (ingekort, zie bijlage A voor de volledige tekst):

- 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 protocollen die onderling consistent en actueel zijn. Zorg dat protocollen toegankelijk en begrijpelijk zijn voor medewerkers.
- Zorg ervoor dat medewerkers steeds op de hoogte zijn van de inhoud van protocollen en weten hoe zij moeten handelen. Toets dit periodiek.
- Zorg voor een protocol met een eenduidige besluitvormingsroute voor het omgaan met vermoedens van seksueel misbruik van kinderen

De aanbevelingen van de commissie Gunning gaan er kort gezegd om dat protocollen en richtlijnen niet alleen op papier in orde moeten zijn, maar vooral ook verankerd moeten zijn bij de medewerkers.

Inmiddels is er landelijk het nodige gebeurd. De meldcode en meldplicht zijn landelijk ingevoerd. Wij gaan daar nader op in hoofdstuk 8. In deze paragraaf gaat het om de wijze waarop de houder in de organisatie heeft geborgd dat richtlijnen over veiligheid en kwaliteit goed worden nageleefd.

6.2.2. Gesprekspartners: stappen gezet

Voor zover gesprekspartners aangeven dat zij zicht op dit vraagstuk hebben, zijn zij van mening dat de sector op dit punt de goede weg is ingeslagen. Dat komt mede omdat de invoering van de meldcode kindermishandeling en huiselijk geweld en de meldplicht bij geweld of zedendelicten gepaard zijn gegaan met communicatie, voorlichtingsmateriaal en concrete instructies en trainingen.

Veel kinderopvangorganisaties hebben, zo begrepen wij uit de gesprekken, er serieus werk van gemaakt om deze en andere richtlijnen op een goede manier in de organisatie te verankeren. Zij stimuleren deelname aan trainingen en zorgen ervoor dat de meldcode en meldplicht breed in de organisatie op de agenda van werkoverleggen staat en blijft staan. Grotere organisaties benoemen aandachtsfunctionarissen die als taak hebben de aandacht voor dit onderwerp levend te houden, en die als contactpersoon/meldpunt fungeren voor medewerkers en ouders.

Tegelijkertijd is opgemerkt dat het verankeren van richtlijnen zonder dat dit gepaard gaat met een aanspreekcultuur en zonder dat medewerkers voldoende goed zijn opgeleide in het omgaan met richtlijnen, niet het gewenste effect zal hebben. In paragraaf 6.1 van dit rapport is vermeld dat de sector vindt dat zij in dit opzicht nog stappen te zetten heeft.

Enkele gesprekspartners merken op dat een landelijke richtlijn voor de selectie van nieuwe medewerkers nog steeds ontbreekt.

Richtlijnen betreffen ook omgaan met maatschappelijke onrust

Als er sprake is van een mogelijk misbruik van kinderen, komt het moment waarop ouders en andere betrokkenen moeten worden ingelicht. De gemeente Amsterdam hanteert in zulke situaties het zogeheten zedenscenario. Dit scenario voorziet er onder meer in dat de gemeente de ouders bij elkaar roept, maar heeft ook oog voor het omgaan met maatschappelijke onrust. Startpunt van het zedenscenario is een bijeenkomst van de Zedendriehoek met burgemeester, OM en de politie. Na deze bijeenkomst wordt een coördinatieteam gevormd dat het scenario in gang zet. Ook de GGD, GGZ en de zedenpolitie zijn daarbij betrokken. Het scenario is erop gericht de ouders proactief van informatie te voorzien. Vertrouwen is hierin een belangrijk uitgangspunt, zowel om de feiten helder te krijgen, als om de juiste zorg en ondersteuning te kunnen bieden.

6.2.3. Gastouderopvang: wisselende invulling rol gastouderbureaus

De invoering van de meldcode en meldplicht is ook binnen de gastouderopvang breed gecommuniceerd. Ook hier geldt weer dat – zo geven gesprekspartners aan – sommige gastouderbureaus de gelegenheid aangrijpen om een speciale voorlichtingsavond te organiseren, een online cursus beschikbaar stellen of er veel werk van maken om te toetsen of de gastouders voldoende op de hoogte zijn. Anderen volstaan met de verspreiding van de informatie.

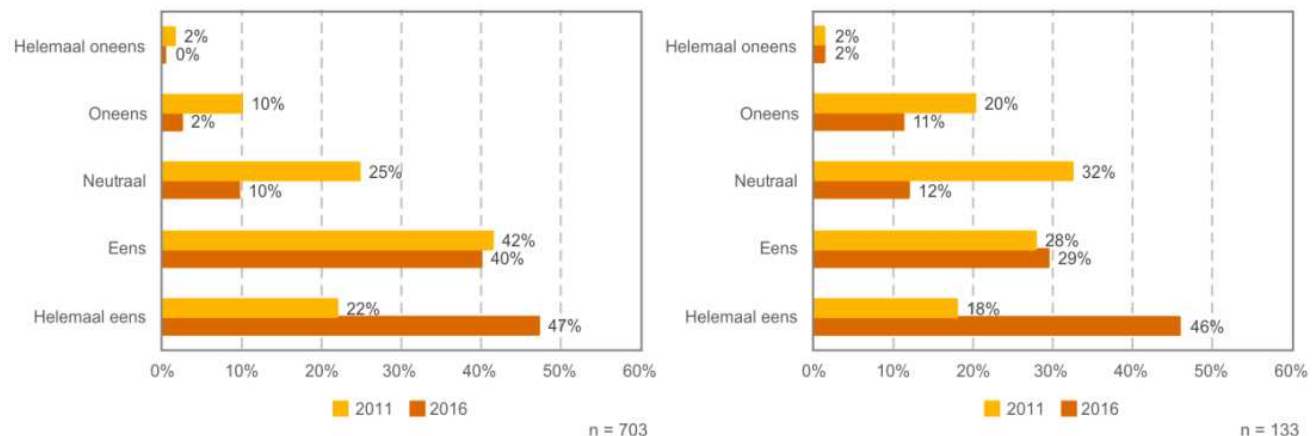
6.2.4. De enquête: respondenten zien duidelijke verbetering

Respondenten die beide jaren vergelijken, zien een duidelijke verbetering als het gaat om de kennis van medewerkers en gastouders over veiligheidsprotocollen.

Figuur 6-2: Medewerkers en gastouders zijn op de hoogte van de meldcode kindermishandeling en huiselijk geweld en andere protocollen over veiligheid. Respondenten die zich hebben uitgesproken over zowel 2011 als 2016.

Dagopvang/buitenschoolse opvang/peuterspeelzalen

Gastouderopvang



Bron: Evaluatie aanbevelingen commissie Gunning oktober 2016

Bezien we de antwoorden van alle respondenten over 2016 – dus niet alleen van de respondenten die voor beide jaren de vragen hebben beantwoord – dan blijkt dat voor de dagopvang/bsop/psz 87,3% van de respondenten het helemaal eens of eens is met de stelling dat medewerkers op de hoogte zijn van veiligheidsprotocollen, en voor de gastouderopvang 76,0%. Daarmee is het percentage ‘eens of helemaal eens’ voor de dagopvang/bsop/psz het op één na hoogste van alle stellingen, en voor de gastouderopvang het hoogste.

Tabel 6-1: Medewerkers en gastouders zijn op de hoogte van de meldcode kindermishandeling en huiselijk geweld en andere protocollen over veiligheid. Respondenten die zich hebben uitgesproken over 2016, n = 818 (dagopvang/bsop/psz); n=150 (gastouderopvang).

Stelling	Helemaal eens of eens	Neutraal	Oneens of helemaal oneens
Medewerkers in de dagopvang/bsop/psz zijn op de hoogte van relevante veiligheidsprotocollen	87,3%	9,5%	3,2%
Gastouders zijn op de hoogte van relevante veiligheidsprotocollen	76,0%	11,3%	12,7%

Bron: Evaluatie aanbevelingen commissie Gunning oktober 2016

Meerdere malen merken ouders op dat het soms wel wat doorschiet met alle protocollen over veiligheid. Het feit dat ze er bijvoorbeeld voor moeten tekenen als hun kind in een andere groep gaat spelen, kwalificeren ze als overdreven. Kinderen moeten ook leren omgaan met (kleine) risico's en die worden nu te veel weggenomen. Aan de andere kant hoorden we ook voorbeelden van situaties waarin kinderen zo vaak van groep moeten wisselen dat de structuur en stabiliteit in het geding komt.

6.3. Intern toezicht (governance)

6.3.1. Commissie Gunning: versterk de governancestructuur

De aanbevelingen van de commissie Gunning luiden als volgt (ingekort, zie bijlage A voor de volledige tekst):

- Benader oudercommissies en ondernemingsraden of andere organen die het personeel vertegenwoordigen als gesprekspartners die kwaliteit in het kinderdagverblijf mede borgen. Versterk hun positie.
- 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.
- Gebruik de governance code voor de kinderopvang als leidraad voor integer bestuur.
- (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.

De Commissie Gunning zag een governancestructuur als een middel om houders steun, maar ook een spiegel en tegenspraak te bieden. Het zou niet moeten voorkomen dat een houder beleid kan inzetten zonder dat er ook maar één greintje is geweest dat serieus heeft kunnen meedenken. Daarmee blijft de verantwoordelijkheid van de houder overigens intact. De commissie was van mening dat governance een logisch onderdeel is van een volwassen en professionele sector. Op het moment waarop de commissie haar advies uitbracht, bestond overigens de governance code in de kinderopvang al, maar verkeerde deze nog in de invoeringsfase.

6.3.2. Gesprekspartners: governance geen panacee

Inmiddels is de governancecode kinderopvang (Commissie Governance Kinderopvang 2009 met een update in 2013) door onder meer Brancheorganisatie Kinderopvang breed verspreid en gecommuniceerd in de sector.

Voor zover gesprekspartners er zicht op hebben, geven zij aan dat in elk geval de leden van brancheorganisaties goed bekend zijn met de code, en deze ook onderschrijven. Verder is inmiddels in de regelgeving vastgelegd, dat oudercommissies met de houder niet alleen spreken over tarieven en praktische zaken, maar ook over het pedagogisch beleid.

Toch geven gesprekspartners aan dat de verwachtingen over de invoering van een governancestructuur zoals de commissie Gunning zich dit voorstelde, niet te hoog gespannen moeten zijn.

Een van de redenen die hiervoor wordt genoemd, is het ontbreken van animo bij vooral kleinere kinderopvang-organisaties maar ook bij ouders, om van de governancestructuur veel werk te maken. Regelmatig geven gesprekspartners aan dat organisaties er veel aan doen om een oudercommissie van de grond te krijgen, maar dat het niet lukt om ouders geïnteresseerd te krijgen voor deelname. Inmiddels is dit signaal ook vertaald in regelgeving: als het de houder van een kleine organisatie (minder dan 50 kinderen of minder dan 50

aangesloten gastouders) niet lukt om een oudercommissie op te richten, wordt hij vrijgesteld van deze verplichting maar moet hij wel de ouders op een andere manier bij zijn beleid betrekken. In de gesprekken kregen we daarvoor ook wel suggesties, zoals betrekken van de ouders op projectbasis, beter gebruik maken van online consultaties of juist meer persoonlijk aanspreken van de ouders. Ook is het idee geopperd om een MR/OR-achtige structuur voor ouders en pedagogisch medewerkers in het leven te roepen, zoals in het onderwijs gebruikelijk is.

Gesprekspartners noemden echter ook dat niet alle kinderopvangorganisaties zich inspannen om hun governancestructuur te regelen. Enkele gesprekspartners vinden dat kinderopvangorganisaties de moed wel heel snel opgeven en weinig creatief zijn.

Alles bijeengenomen geven de meeste gesprekspartners aan dat het regelen van governance niet de hoogste prioriteit heeft als het gaat om veiligheid en kwaliteit. Andere maatregelen zoals de aanspreekcultuur en deskundigheidsbevordering worden als krachtiger en kansrijker beoordeeld.

6.3.3. De gastouderopvang: governancestructuur leeft niet

Wat hierboven is gezegd over de kinderopvang, geldt ook voor de gastouderopvang. Een governancestructuur wordt niet genoemd als maatregel waar veel energie in gestoken wordt of moet worden. Gastouderbureaus zijn ook vaak relatief klein van omvang, en ouders hebben hooguit zicht op wat de eigen gastouder biedt, maar niet op de kwaliteit van andere gastouders of het gastouderbureau.

6.3.4. De enquête: oudercommissies te veel met praktische zaken bezig

In de enquête is niet expliciet naar de governance gevraagd, omdat het aantal vragen beperkt diende te blijven en verondersteld is dat veel respondenten onvoldoende met de governance te maken hebben om deze te kunnen beoordelen. In de antwoorden op de open vragen komt een enkele keer wel de oudercommissie naar voren, maar geen andere vormen van governance. De oudercommissie zou zich te veel bezig houden met dagelijkse praktische zaken en te weinig met de pedagogische aanpak.

6.4. Bouwkundige vormgeving en apparatuur

6.4.1. Commissie Gunning: maak gebouwen transparant, wees terughoudend met inzet camera's

De aanbevelingen van de commissie Gunning luiden als volgt (ingekort, zie bijlage A voor de volledige tekst):

- Zorg voor maximale transparantie in het gebouw. Onderzoek hoe voorkomen kan worden dat kinderen ongezien meegenomen worden.
- Maak in de slaapruimtes altijd gebruik van een babyfoon, ook wanneer een van de medewerkers bij de kinderen blijft.
- Maak selectief gebruik van camera's. Structureel inzetten van camera's op de groepsruimtes is 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.

De aanbevelingen van de Commissie Gunning op dit punt zijn bedoeld om het vierogenprincipe te faciliteren.

6.4.2. Gesprekspartners: transparantie doorgevoerd, inzet camera's met scepsis gezien

Gesprekspartners zijn het erover eens dat de aanbeveling om gebouwen transparanter te maken, goed is opgevolgd. Deuren en wanden van groepsruimten zijn zo ontworpen of aangepast dat anderen naar binnen kunnen kijken. We hebben over deze maatregel in de gesprekken weinig negatieve geluiden gehoord, behalve dat er soms hoge kosten mee gemoeid waren en dat daarvoor in de economisch moeilijke tijden nauwelijks

dekking te vinden was. Een enkele gesprekspartner stelt dat te veel glas in de groepsruimte het voor de kinderen wel onrustig maakt.

Over het nut van een babyfoon waren de gesprekspartners aarzelend. Zij vroegen zich af of een babyfoon de risico's voldoende inperkt. Er zou schijnveiligheid kunnen ontstaan.

De inzet van camera's als middel om veiligheidsrisico's te beperken wordt door bijna alle gesprekspartners met scepsis genoemd. Gesprekspartners geven aan dat pedagogisch medewerkers de inzet van camera's als storend kunnen ervaren of als een teken van wantrouwen. Verder kan een camera schijnveiligheid bieden omdat er altijd wel hoeken zijn die de camera niet bereikt of omdat niemand de camerabeelden bekijkt (dan wel degene die de beelden bekijkt, te ver weg is om in te grijpen als er iets gebeurt). Maar het meest frequent werd het bezwaar genoemd dat een camera wel de meest minimale invulling van het vierogenprincipe is. Een camera biedt hooguit enige bescherming tegen het risico van misbruik of mishandeling, maar draagt niets bij aan de kwaliteit van de opvang. Daarnaast is gewezen op het risico van onvoldoende privacybescherming. Zo is het niet duidelijk wie toegang tot de beelden heeft en op welke manier en hoe lang de beelden bewaard mogen worden.

Ondanks alle bezwaren is cameratoezicht een gebruikelijk instrument in de kinderopvang geworden. Gesprekspartners geven aan dat zwakke kinderopvangorganisaties cameratoezicht gebruiken om met een minimale formatie toch aan de vereisten te voldoen. Zij vinden dat cameratoezicht hooguit als ondersteuning gebruikt zou moeten worden, in bijzondere situaties.

In peuterspeelzalen is veelal geen cameratoezicht ingevoerd, omdat daar meestal al twee volwassenen in de groep aanwezig zijn en ook omdat peuterspeelzalen vaak gevestigd zijn in scholen, zodat tijdens de openingsuren altijd andere volwassenen in de buurt zijn. De maatregelen om ruimtes transparant te maken, zijn in peuterspeelzalen wel doorgevoerd.

6.4.3. Gastouderopvang: maatregelen moeilijk denkbaar gezien karakter van de opvang

De commissie Gunning heeft de aanbevelingen voor de transparantie van gebouwen en de inzet van camera's niet geschreven met de gastouderopvang in het achterhoofd. Net als het vierogenprincipe zijn deze aanbevelingen in de gastouderopvang niet of nauwelijks door te voeren.

Wij hebben van de gesprekspartners hier geen andere opmerkingen over gehoord dan eerder al beschreven bij het vierogenprincipe (hoofdstuk 5.2): het zou niet uitvoerbaar zijn om aan de gastouderopvang dezelfde eisen te stellen aan de bouwkundige maatregelen als in de overige kinderopvang, maar daarmee zijn de risico's in de gastouderopvang ook groter.

6.4.4. De enquête: bouwkundige maatregelen en camera's weinig genoemd

In de enquête is niet naar deze maatregelen gevraagd, vanuit de gedachte dat de enquête vooral beknopt moest blijven. In de antwoorden op de open vragen wordt het onderwerp ook nauwelijks aangesneden. Dat geldt ook voor het cameratoezicht. Voor zover dit gebeurt, wordt er gewezen op schijnveiligheid, maar wordt er anderzijds voor gepleit om meer gebruik te maken van camera's, ook in de gastouderopvang. Een enkele respondent verwijst naar moderne technieken waarin bijvoorbeeld toegangscamera's gezichten kunnen herkennen.

7. *Toezicht en handhaving duidelijk verbeterd*

Na de ouders, de pedagogisch medewerkers en de houders staan in dit hoofdstuk het extern bestuurlijk toezicht door de GGD en de handhaving door de gemeente centraal.

In de enquête zijn geen vragen over toezicht en handhaving gesteld, omdat we hebben verondersteld dat met name ouders en pedagogisch medewerkers daar niet altijd zicht op zullen hebben. Wel wordt in de antwoorden op de open vragen op dit onderwerp ingegaan.

7.1. *Extern toezicht*

7.1.1. *Commissie Gunning: maak ruimte voor toezicht ook op pedagogische kwaliteit*

De aanbevelingen van de commissie Gunning zijn, tenzij anders vermeld, gericht aan de GGD'en en daarmee ook – omdat gemeenten opdrachtgever zijn van de GGD'en – aan de gemeenten. De commissie concludeerde dat binnen het toezicht te weinig aandacht werd besteed of kon worden besteed aan kwaliteitsaspecten, en dat een passend toetsingskader voor startende ondernemers ontbrak. Samengevat luiden de aanbevelingen van de commissie Gunning als volgt (zie bijlage A voor de volledige tekst):

- Verschuif het accent van de inspectiebezoeken van een administratief-juridische controle naar een kwaliteitstoets.
- 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.
- Maak het voeren van een gesprek met de oudercommissie en de vertrouwenspersoon van een kinderdagverblijf tot een vaste werkwijze binnen het toetsingskader.
- (Aanbeveling aan de minister van SZW): benader het risicogestuurd toezicht als een methode om de kwaliteit van het toezicht te verbeteren, en niet om te bezuinigen.
- (Aanbeveling aan de minister van SZW 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.
- (Aanbeveling aan de minister van SZW in overleg met de VNG en GGD Nederland): Maak het toetsen van het jaarlijks klachtverslag tot een onderdeel van het toetsingskader.
- (Aanbeveling aan de minister van SZW): Stel strengere eisen dan nu het geval is aan startende kinderdagverblijven.

Het toezicht op de kinderopvang is geregeld als een tweetrapsraket. De GGD'en in Nederland houden in opdracht van de gemeenten toezicht op de kinderopvangorganisaties in hun werkgebied, en de Inspectie van het Onderwijs houdt toezicht op de wijze waarop gemeenten hun wettelijke taken uitvoeren (interbestuurlijk toezicht). De IvHO brengt ieder jaar een landelijk rapport uit over het door de GGD'en uitgevoerde toezicht en de door gemeenten uitgevoerde handhaving. De minister van SZW zendt dit rapport naar de Kamer vergezeld van zijn visie en acties. Daarnaast houdt de Inspectie van het Onderwijs signaalgestuurd toezicht op de kwaliteit van de voorschoolse educatie in de kinderopvang (op locatie).

7.1.2. *Gesprekspartners: toezicht krachtiger en professioneler geworden, wel regionale verschillen*

Veel van de gesprekspartners constateren dat de GGD'en een verandering hebben doorgemaakt. Mede op initiatief van GGD GHOR Nederland (destijds GGD Nederland) en in overleg met de VNG is een traject gestart waarin toezichthouders werden bijgeschoold, samenwerkingsafspraken met de gemeenten werden gestroomlijnd en rapportages toegankelijker zijn gemaakt. Er zijn financiële middelen vrijgemaakt door de rijksoverheid en gemeenten om de kwaliteit van het toezicht te kunnen verbeteren.

In de eerste jaren na de zedenzaak waren de acties vooral gericht op een krachtiger toezicht: meer toezichtsbezoeken en snellere afwikkeling bij problemen. De Inspectie van het Onderwijs hield de vinger aan de pols als het ging om de acties die gemeenten hadden ingezet.

Kinderopvangorganisaties geven in de gesprekken aan dat het GGD-toezicht in die tijd naar hun mening te veel het accent legde op regels en op het voldoen aan de formele eisen. Een veelgehoorde uitspraak van gesprekspartners was dat de inspectie in die tijd bezig was met afvinklijstjes. De inspectie zou te veel rule based controleren en te weinig principle base'.

De GGD'en hadden ten tijde van de zedenzaak al de ontwikkeling naar risicogestuurd ingezet en deze ontwikkeling is daarna versterkt doorgezet. De gedachte erachter is dat de GGD op organisaties met weinig kwaliteitsrisico's minder intensief toezicht houdt dan op organisaties met meer risico's. Om organisaties in een risicoklasse te kunnen indelen, stelt de GGD per locatie een risicoprofiel op, met gebruikmaking van vorige inspectieresultaten. Het resultaat is een stoplichtindicatie (rood, oranje, geel en groen), waarbij de kleur aangeeft hoe groot de toezichthouder het risico inschat. De indicatie wordt voorzien van een toelichting. Discussiepunt is, of deze risicoprofielen openbaar gemaakt moeten worden. Sommige gesprekspartners – bijvoorbeeld ouders – pleiten daarvoor, omdat zij er dan bij de keuze van een organisatie rekening mee kunnen houden. Anderen – vaak kinderopvangorganisaties – hebben aarzelingen; hun bezwaar is dat een risicoprofiel op het verleden is gebaseerd en niet weerspiegelt welke verbeteringen zijn doorgevoerd naar aanleiding van de inspectiebevindingen waarop het risicoprofiel was gebaseerd.

In de afgelopen jaren is er nieuw elan gekomen voor het stimuleren van de kwaliteit van de kinderopvang als element in het toezicht. Er blijft aandacht voor formele vereisten, deze moeten immers ook op orde zijn. Het project Nieuw Toezicht legt meer focus op het bereiken van doelen, en minder op de manier waarop deze worden bereikt. Een van de methoden in Nieuw Toezicht – die eerst wordt uitgetoetst in een pilot - zal zijn het gezamenlijk observeren van de pedagogische praktijk door de inspecteur en de houder/manager, om vervolgens in dialoog daarop te reflecteren. In die benadering staat het eindresultaat voorop. De houder krijgt de ruimte om te beargumenteren waarom hij/zij ervoor gekozen heeft om op deze eigen wijze de doelen te bereiken. Op dit moment wordt de invoering van dit nieuwe toezicht verder voorbereid

De modelrapporten van de GGD zijn gewijzigd. Er wordt meer aandacht besteed aan de beschrijving van het oordeel van de toezichthouder, in plaats van sec de constatering of wel of niet is voldaan aan de eisen. De pedagogische kwaliteit heeft bovendien een prominenter plaats gekregen in het (openbare) inspectierapport.

Een aantal gesprekspartners signaleert regionale verschillen als het gaat om toezicht in de kinderopvang. De ene GGD accepteert meer dan de andere; soms zijn die verschillen volgens gesprekspartners gebonden aan de persoon van de toezichthouder. Het beeld bestaat verder dat het toezicht in de grote steden strikter is dan daarbuiten. De striktheid van het toezicht heeft volgens de gesprekspartners soms ook te maken met het handhavingsbeleid van de gemeenten; sommige GGD'en zouden handhavingsadviezen achterwege laten omdat zij weten of veronderstellen dat de gemeente toch geen handhaving zal inzetten.

In dit verband: de afgelopen jaren heeft een aantal gemeenten lichte handhavingstaken aan GGD'en overgedragen. Dit past binnen de beleidsruimte van gemeenten om eigen toezicht- en handhavingsbeleid uit te voeren. Het door GGD'en steeds meer gehanteerde instrument 'Overleg en overreding' kan gezien worden als een eerste stap in de handhaving.

De ontwikkeling naar krachtiger en professioneler toezicht is in het hele land zichtbaar, zo blijkt uit de gesprekken. Vanwege de speciale aandacht in deze evaluatie voor Amsterdam hieronder een korte beschrijving van de wijze waarop GGD en gemeente Amsterdam dit hebben gerealiseerd. Zij worden door gesprekspartners wel genoemd als best practice wanneer het gaat om het inzetten van veranderingen in het toezicht.

In de eerste plaats hebben de GGD en gemeente Amsterdam als een van de weinige in Nederland besloten het risicoprofiel openbaar te maken. Daarmee wordt maximale transparantie beoogd.

De GGD en de gemeente zetten in andere opzichten sterk in op samenwerking met houders. Zo informeert de GGD de houders proactief over wijzigingen in de regelgeving of andere thema's die relevant zijn voor de kinderopvang, en organiseert de gemeente thema- en discussiebijeenkomsten. Verder werken de toezichthouders steeds meer toe naar een principle based toezicht met dialoog en uitleg, na een periode van

meer rule based toezicht. In de rapportages geven de toezichthouders een oordeel over mogelijke risico's voor de (pedagogische) kwaliteit, los van feitelijke overtredingen van de formele kwaliteitseisen. Dit alles vraagt veel van de deskundigheid en communicatievaardigheden van de toezichthouders, reden waarom de GGD inzet op toezichthouders met een relevante academische opleiding. Toezichthouders volgen additionele trainingen en hebben bovendien de mogelijkheid zich te specialiseren in deelgebieden zoals toetreders en gastouderbureaus, om op die manier maximale expertise op te kunnen bouwen.

Al deze verbeteringen zijn naar de overtuiging van gesprekspartners mede mogelijk geworden doordat de gemeente Amsterdam verbetering in het toezicht uitdrukkelijk heeft gestimuleerd, onder meer met extra middelen.

Als effect van deze inspanningen ziet de GGD Amsterdam het aantal overtredingen jaarlijks afnemen. Dit neemt niet weg, dat gemeente en GGD verdere verbeteringen in de toezichtsmogelijkheden nodig achten, zoals de mogelijkheid om eisen te stellen aan de (inzichtelijkheid van de) administratie van kinderopvangorganisaties met name als het gaat om het aantal kinderen en de personeelsformatie.

Gesprekken met GGD en gemeente Amsterdam, andere GGD'en en landelijke stakeholders

Enkele gesprekspartners geven aan dat de concrete toezichtresultaten soms sterk afhangen van de discretionaire ruimte die elke toezichthouder heeft, ondanks het streven naar uniformering: wat de ene toezichthouder goedkeurt, keurt de andere af. Dat kan positief zijn: maatwerk waarin de toezichthouder rekening houdt met de individuele omstandigheden. Maar het wordt ook als willekeur ervaren. Een evenwicht is lastig.

7.1.3. *Gesprekspartners: meer mogelijkheden voor beoordeling nieuwe toetreders gewenst*

We hebben in dit rapport een afzonderlijke paragraaf ingeruimd voor een onderwerp dat door zeer veel gesprekspartners is benoemd, en dat in feite zowel het toezicht, de handhaving als de regelgeving en de positionering van de kinderopvang raakt. Het gaat om de beoordeling van nieuwe toetreders tot de markt.

De Wko biedt ruimte voor ondernemerschap. Dit is destijds een bewuste keuze geweest, met het doel om in de kinderopvang de wisselwerking tussen de vraag van ouders en het aanbod van ondernemers centraal te stellen. Als uitvloeisel daarvan zijn er aan de toetreding van nieuwe ondernemers tot de markt alleen die eisen gesteld die de wetgever strikt nodig achtte. De eisen waren gericht op bouwkundige aspecten en de aanwezigheid van protocollen, VOG's en dergelijke.

Tijdens het onderzoek van de commissie Gunning kwam al naar voren dat een aantal partijen zich afvroeg of de toetredingseisen wel voldoende gericht waren op het borgen van veiligheid en kwaliteit. Met name het ontbreken van eisen aan de opleiding van de houder en aan de kwaliteit van de pedagogische beleidsplannen zag de commissie Gunning als risico.

De commissie Gunning had als specifieke aanbevelingen geformuleerd: stel eisen aan het opleidingsniveau van het hoger management: minimaal hbo-niveau. En zorg ervoor dat in het team van houder/directie en hoger management zowel bedrijfskundige als pedagogische kennis is vertegenwoordigd. De commissie heeft deze aanbeveling gericht aan het gehele hoger management (bij kleinere organisaties zal dat overigens alleen de houder zijn), vanuit de gedachte dat in de aansturing van een kinderopvangorganisatie de bedrijfskundige en de pedagogische invalshoek gecombineerd zouden moeten worden. Een ondernemer kan dus nog steeds zonder specifieke bedrijfskundige en pedagogische kennis toetreden tot de markt, zolang hij er maar voor zorgt dat in het hoger management de juiste kennis aanwezig is. Daarmee zou de ruimte voor ondernemerschap blijven bestaan.

Gesprekspartners geven aan, dat er in de formele eisen aan toetreding tot de kinderopvangmarkt op dit punt geen wijzigingen zijn aangebracht. De aanvrager is weliswaar verplicht een risico-inventarisatie veiligheid en gezondheid en een pedagogisch beleidsplan in te dienen, maar de toezichthouder kan pas na de start van de opvang toetsen of deze in de praktijk aan de eisen voldoen. Indien dat niet het geval is, dan kan de gemeente tot handhaving overgaan, maar dit vergt tijd. Gesprekspartner stellen dat de aanbeveling van de commissie

Gunning om de eisen aan te scherpen, daarmee niet of onvoldoende is opgevolgd. Zij beschouwen dit nog steeds als een risico. Met name toezichthouders geven aan dat zij herhaaldelijk bij de beoordeling van toetredingsverzoeken een kwaliteitsrisico signaleren, maar dan geen formele mogelijkheden hebben om het verzoek af te wijzen. Het gaat overigens niet altijd om 'kwaadwillende' toetreders. Soms betreft het bijvoorbeeld personen die welwillend zijn, maar niet over de juiste competenties beschikken om een kinderopvang te starten.

GGD'en gaan op verschillende wijze om met de situatie waarin zij betwijfelen of een houder redelijkerwijs zal voldoen aan de vereisten. Sommige GGD'en wijzen het verzoek toe en houden vervolgens extra de vinger aan de pols bij het toezicht. Andere GGD'en geven het advies aan de gemeente om de aanvraag tot registratie af te wijzen; vervolgens is dan de vraag hoe de gemeente met deze situatie omgaat. Ook hier zijn verschillen¹⁹. Uiteindelijk kan een gerechtelijke procedure volgen, hoewel de praktijk leert dat toetreders het zelden of nooit op een proces laten aankomen. Er is te weinig jurisprudentie beschikbaar om daaruit te kunnen afleiden welke lijn de rechter in dit geval zal volgen.

Enkele gesprekspartners pleiten voor een krachtiger rol van de VNG en GGD GHOR in het uniformeren van de benadering.

Vele gesprekspartners merken op dat het voor houders die hun voorziening niet mogen starten of die hun voorziening moeten sluiten, te eenvoudig is om in een andere regio en met een nieuwe rechtspersoon een nieuwe aanvraag tot toelating in te dienen. Dit punt is ook met enige regelmaat door de VNG ingebracht bij discussies over handhavingsmogelijkheden bij het Besluit Registers Kinderopvang en Peuterspeelzaalwerk. Er is geen communicatiesysteem waarmee deze houders worden gevolgd, laat staan dat deze informatie kan worden gedeeld zodat in de nieuwe regio de GGD en de gemeenten met deze informatie rekening kunnen houden. De vigerende regelgeving maakt dat ook niet eenvoudig. Vele gesprekspartners zouden desondanks wel voelen voor een dergelijk systeem. Dat geldt ook voor kinderopvangorganisaties. Zij vinden dat het imago van de sector door dit soort situaties wordt aangetast.

7.1.4. Gastouderopvang: toezicht moeilijker vorm te geven

Voor zover gesprekspartners zich over dit onderwerp hebben uitgesproken, kwam naar voren dat het toezicht op de gastouderopvang moeilijker in te richten is dan in de overige kinderopvang. Slechts een klein deel van de gastouders wordt jaarlijks bezocht (de overige kinderopvangorganisaties voor 100%). Een extra complicatie ontstaat als het gastouderbureau in een andere regio is gevestigd dan de aangesloten gastouders²⁰. De GGD die een overtreding bij een van de gastouders constateert, kan het gastouderbureau dan moeilijker aanspreken op zijn rol daarin.

Over de opvolging van signalen uit de continue screening in de gastouderopvang merken gesprekspartners op dat het voor de GGD'en moeilijk te controleren is of een huisgenoot van een gastouder daadwerkelijk niet meer op het adres van de gastouder woont als er over deze huisgenoot een signaal afgegeven is.

7.1.5. De enquête: ouders pleiten voor meer toezicht

Opvallend is dat een relatief groot aantal respondenten het onderwerp toezicht aan de orde stelt. Daarbij lijkt het overigens niet altijd te gaan om GGD-toezicht, maar ook over toezicht door bijvoorbeeld managers op de pedagogisch medewerkers in de groep. Vooral ouders zijn vaak van mening dat krachtiger toezicht een goede zaak zou zijn. Zij zien te weinig ingrijpen van hogerhand als het volgens hen het in de groep niet goed gaat of als medewerkers zich niet correct gedragen.

¹⁹ De gemeente Amsterdam bijvoorbeeld voert een strikt beleid en heeft in 2015 20% van de aanvragen om een kinderdagverblijf of buitenschoolse opvang te starten, afgewezen.

²⁰ Zo zijn er 9 gastouderbureaus gevestigd in Amsterdam, maar van circa 45 gastouderbureaus in Almere wonen de meeste aangesloten gastouders in Amsterdam.

7.2. Handhaving

7.2.1. Commissie Gunning: ga bewust om met handhaving en stroomlijn de afspraken met de GGD'en

De aanbevelingen van de commissie zijn, tenzij anders vermeld, gericht aan de gemeenten. Samengevat luiden de aanbevelingen als volgt (zie bijlage A voor de volledige tekst):

- Vergroot het bewustzijn dat bestuurlijk toezicht en handhaving in de kinderopvang instrumenten zijn die rechtstreeks de veiligheid en het welzijn van kinderen raken.
- Formuleer een krachtig toezichts- en handhavingsbeleid waarin duidelijk is aangegeven wie voor welke activiteit verantwoordelijk is.
- 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.
- (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.
- (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.
- (Aanbeveling aan de Inspectie van het Onderwijs): onderzoek op welke onderdelen de organisatie van bestuurlijk toezicht en handhaving in het onderwijs, de jeugdzorg of de voor- en vroegschoolse educatie een inspiratiebron kan zijn voor toezicht en handhaving in de kinderopvang.

De aanbevelingen aan de gemeenten zijn gedaan vanuit de bevinding dat het handhavingsbeleid in de kinderopvang en de uitvoering daarvan niet altijd de aandacht kregen die zij verdienden.

NB. De sanctie van het aanstellen van een interim-manager is inmiddels via bestuursdwang uit de AWB mogelijk.

7.2.2. Gesprekspartners: handhaving staat duidelijk meer in de aandacht

De VNG en individuele gemeenten hebben na de zedenzaak initiatieven ontwikkeld om het handhavingsbeleid te herijken en waar nodig anders te organiseren. De VNG ontwikkelde modellen voor afhandeling van adviezen en voor samenwerking tussen GGD'en en gemeenten, en organiseerde/organiseert workshops en trainingen. Daarnaast is het bestaande IT-systeem waarmee GGD'en en gemeenten informatie over kinderopvang-organisaties in het Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen kunnen plaatsen, nu gekoppeld aan een systeem waarin gemeenten de voortgang van de handhaving kunnen bijhouden en volgen. Daarmee kan informatie snel worden gedeeld. De Inspectie van het Onderwijs gebruikt het systeem voor zijn landelijke monitoring en voor het reguliere interbestuurlijk toezicht op de gemeenten.

Niet in alle gesprekken is de handhaving door gemeenten expliciet aan de orde geweest, maar daar waar dit wel het geval was, waren de gesprekspartners positief over het feit dat gemeenten merkbaar bewuster omgaan met de handhaving. Handhavingsadviezen van de GGD worden sneller en effectiever afgehandeld.

Sommige gesprekspartners maken gewag van verschillen tussen gemeenten: wat in de ene gemeente reden is voor handhaving, hoeft dat in een andere gemeente niet te zijn. Een aantal malen geven gesprekspartners aan dat in kleinere gemeenten de verantwoordelijk wethouders minder formeel handhaven omdat zij de betreffende houder persoonlijk kennen en de oplossing zoeken in informeel contact. Verder wijzen gesprekspartners erop dat kwaadwillende houders die in de ene gemeente hun kinderopvang hebben moeten sluiten, het soms opnieuw proberen in een gemeente waarvan zij weten dat de handhavingspraktijk daar minder streng is.

Over de wenselijkheid van de verschillen per gemeente lopen de meningen uiteen. Een aantal partners stelt dat dit inherent is aan de keuze voor decentrale verantwoordelijkheid in de kinderopvang, en dat het daarbij juist

ook de taak is van gemeenten om in hun keuze rekening te houden met lokale omstandigheden. De meeste gesprekspartners vinden de verschillen echter minder gewenst.

De sanctie van het aanstellen van een interimmanager is volgens gesprekspartners in de praktijk niet gegarandeerd effectief. De manager heeft de medewerking van de houder nodig voor het doorvoeren van veranderingen, en juist dit kan een probleem zijn.

7.2.3. Gastouderopvang: gemeente krijgt moeilijk greep op gastouderopvang

Wat in paragraaf 7.1.3 is gezegd over het toezicht in de gastouderopvang, geldt ook voor de handhaving. Gesprekspartners zeggen dat het mede door de grote aantallen moeilijk is voor gemeenten om greep te krijgen op de gastouderopvang. Dit ook gelet op de financiële middelen die voor het toezicht en de handhaving beschikbaar zijn. Een extra handhavingsprobleem doet zich voor in de situatie waarin gastouders zijn aangesloten bij een gastouderbureau in een andere gemeente.

8. *Klachten, meldingen, regelgeving: duidelijke verbeteringen gemeld*

Dit hoofdstuk over procedures voor klachten en meldingen en over regelgeving – en daarmee ook over de positionering van de kinderopvang – is het laatste in de reeks hoofdstukken waarin we aanbevelingen van de commissie Gunning bespreken. Hierna volgen nog een hoofdstuk waarin we dieper ingaan op de resultaten van de continue screening, en een hoofdstuk met aanbevelingen.

Procedures voor klachten, meldingen en landelijke regelgeving zijn te zien als randvoorwaarden waarbinnen medewerkers, houders, toezichthouders en handhavers hun werk kunnen doen.

In de enquête zijn geen vragen over deze aspecten gesteld, omdat we hebben verondersteld dat lang niet alle respondenten daar zicht op zullen hebben.

8.1. *Afhandeling klachten over kinderopvang*

8.1.1. *Commissie Gunning: neem klachten serieus door procedure en transparantie*

De commissie Gunning concludeerde in haar rapport dat weliswaar klachtenprocedures aanwezig waren in de kinderopvang, maar dat de kwaliteit en toepassing niet transparant waren, mede door de versnippering. De aanbevelingen van de commissie Gunning luiden – verkort – als volgt (zie bijlage A voor de volledige tekst).

- Aanbeveling aan de kinderdagverblijven: zorg voor een klachtenprocedure en benoem een medewerker van het kinderdagverblijf tot klachtencoördinator.
- Aanbeveling aan de kinderdagverblijven: wees transparant over klachten en de klachtenprocedure.
- Aanbeveling aan de minister van SZW: maak de klachtafhandeling transparanter, bijvoorbeeld door verplichte publicatie van een klachtjaarverslag.
- Aanbeveling aan de minister van SZW in overleg met de VNG en GGD Nederland: maak een inhoudelijke beoordeling van de klachten onderdeel van het toetsingskader.
- Aanbeveling aan het bestuurlijk toezicht: spreek bij een inspectiebezoek altijd met de klachtencoördinator.

Met ingang van januari 2016 zijn alle kinderopvangorganisaties²¹ op grond van de Wko verplicht zich aan te sluiten bij de Landelijke Geschillencommissie Kinderopvang en Peuterspeelzalen met als voorportaal het Klachtenloket Kinderopvang. Het stelsel is daarmee landelijk dekkend geworden²². Elke organisatie dient een interne klachtenregeling op te stellen en te hanteren. Ouders moeten zich eerst tot de houder wenden - behalve als dit redelijkerwijs niet van hen kan worden gevraagd - voordat zij zich tot het Klachtenloket en de Geschillencommissie kunnen wenden. BOinK, Brancheorganisatie Kinderopvang en Sociaal Werk Nederland (destijds de MOgroep) hebben een modelregeling opgesteld. De GGD ziet erop toe dat elke kinderopvangorganisatie zich aansluit bij de Geschillencommissie. In het Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen wordt de aansluiting vermeld, zodat ouders en andere belanghebbenden kunnen zien wie aangesloten is en wie niet. Nieuwe organisaties zonder aansluiting bij de Geschillencommissie worden niet in het LRKP opgenomen. Daarmee is er geen basis meer voor het toekennen van kinderopvangtoeslag.

²¹ Dagopvang, bso, psz en gastouderopvang.

²² Voorheen konden alleen ouders met een kindplaats bij een opvanglocatie die lid was van de Brancheorganisatie Kinderopvang een geschil als alternatief voor de rechter aanhangig maken bij de Geschillencommissie Kinderopvang. Dat betekent dat de Geschillencommissie niet toegankelijk was voor ouders die hun kind bij een opvanglocatie hadden die niet was aangesloten bij Brancheorganisatie Kinderopvang. Ook was de Geschillencommissie niet toegankelijk voor peuterspeelzalen en gastouderopvang.

Een klacht wordt door de Geschillencommissie gedefinieerd als iedere uiting van onvrede door de ouder over de kinderopvangorganisatie. Bij een klacht dienen ouder en kinderopvangorganisatie eerst te proberen het probleem samen op te lossen. Als dat niet lukt, kan de ouder via de website van de Geschillencommissie het Klachtenloket Kinderopvang benaderen. Het Klachtenloket bemiddelt in het conflict en weet dan als regel tot een oplossing te komen. Als de ouder de klacht handhaaft, kan hij een beroep doen op mediation van het Klachtenloket; deze stap en die van bemiddeling kunnen overigens worden overgeslagen. Mocht de klacht dan nog bestaan, dan kan de ouder de klacht voorleggen aan de Geschillencommissie die na hoor en wederhoor een bindende uitspraak doet.

De uitspraken van de Geschillencommissie monden uit in jurisprudentie, die ouders inzicht kan bieden in de kans op succes bij een klacht. Alleen ouders of de oudercommissies over de toepassing van het adviesrecht kunnen een klacht voorleggen aan de Geschillencommissie. Overigens staat ook de weg naar de gewone rechter open, maar de meeste ouders kiezen voor de Geschillencommissie omdat deze laagdrempeliger is. Door de landelijke inzet van de Geschillencommissie worden klachten nu op uniforme wijze afgehandeld en ontstaat goed inzicht in de klachten en uitspraken. De Geschillencommissie publiceert de jurisprudentie en verzorgt tevens andere publicaties over dit onderwerp.

De Geschillencommissie Kinderopvang en Peuterspeelzalen wordt gefinancierd door de aangesloten kinderopvangorganisaties, maar functioneert onafhankelijk. De commissie telt ten minste drie leden, waaronder een voorzitter. De voorzitter wordt aangezocht door de Stichting Geschillencommissies Consumentenzaken, één lid wordt voorgedragen door BOinK en de Consumentenbond gezamenlijk en één lid door Brancheorganisatie Kinderopvang en Sociaal Werk Nederland (voorheen de MOgroep) gezamenlijk. De Geschillencommissie Kinderopvang en Peuterspeelzalen is een onderdeel van de Stichting Geschillencommissie voor consumentenzaken, die 55 afzonderlijke commissies voor een breed palet van sectoren omvat.

Klachten van ouders over het toezicht of de handhaving kunnen niet aan de Geschillencommissie worden voorgelegd. Als ouders klachten hebben over het functioneren van een GGD-toezichthouder, kunnen zij deze aan de GGD voorleggen. Tegen een handhavingsbesluit staan de bestuursrechtelijke mogelijkheden van bezwaar en beroep open.

De Wko schrijft verder voor dat kinderopvangorganisaties jaarlijks een klachtenverslag uitbrengen, dat de houder op passende wijze onder de aandacht van de ouders moet brengen.

8.1.2. Gesprekspartners: verplichte aansluiting bij landelijke Geschillencommissie verbetert positie ouders

Voor zover gesprekspartners zich over dit onderwerp hebben geuit, waren zij positief over de wijze waarop de klachtenafhandeling nu is geregeld. Er is eenduidigheid voor het hele land en de afhandeling is belegd bij een onafhankelijke deskundige partij. De positie van ouders is hierdoor verstevigd.

8.1.3. Gastouderopvang: nu ook verplichte aansluiting

Ook gastouderbureaus zijn verplicht zich bij de landelijke Geschillencommissie aan te sluiten. Tot 2016 was dit niet het geval. Voor zover dit onderwerp ter sprake is gekomen, zijn gesprekspartners positief over het nieuwe systeem.

8.2. Meldingen van seksueel misbruik van kinderen

8.2.1. Commissie Gunning: werk samen en vraag deskundig advies

De commissie Gunning constateerde dat een maximale samenwerking tussen partijen als kinderopvang, jeugdzorg, Veilig Thuis en politie nodig is om te voorkomen dat signalen over kindermisbruik of –mishandeling tussen wal en schip vallen. De aanbevelingen van de commissie luiden – verkort – als volgt (zie bijlage A voor de volledige tekst):

- Aanbeveling aan regionale samenwerkingspartners (bijvoorbeeld politie, AMK²³, jeugdzorg en jeugdgezondheidszorg): borg dat signalen over mogelijk seksueel misbruik van kinderen worden ingebracht bij één coördinatiepunt. Het coördinatiepunt zorgt ervoor dat signalen over mogelijk seksueel misbruik van kinderen als melding bij de politie worden ingebracht.
- Aanbeveling aan jeugdartsen, consultatiebureauartsen, huisartsen en AMK: vergroot de kennis over signalen van seksueel misbruik van kinderen en zorg ervoor dat ook vage vermoedens verder worden geleid via een adviesaanvraag aan het AMK.
- Aanbeveling aan regionale of landelijke samenwerkingspartners: ontwikkel voorlichtingsmateriaal voor ouders. Zorg voor een brede verspreiding in een vroegtijdig stadium, bijvoorbeeld via verloskundigen of consultatiebureaus.
- 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.
- Aanbeveling aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid: stel een uniform protocol voor het omgaan met vermoedens van kindermishandeling verplicht.
- Aanbeveling aan het College van procureurs-generaal: geef in de Aanwijzing opsporing en vervolging van seksueel misbruik specifieke voorschriften voor het uitvoeren van verkennend onderzoek in het geval dat ouders een melding doen van vermoedelijk seksueel misbruik van een kind jonger dan 4 jaar.
- Aanbeveling aan de politie: schakel bij een melding of aangifte van seksueel misbruik van kinderen altijd het AMK in.

Invoering meldcode kindermishandeling

Inmiddels is landelijk het hanteren van een meldcode verplicht gesteld. Dit houdt in dat de houder voor de medewerkers of de gastouders een meldcode vaststelt waarin stapsgewijs wordt aangegeven hoe zij met signalen van huiselijk geweld of kindermishandeling dienen om te gaan. Brancheorganisatie Kinderopvang heeft een model-meldcode ontwikkeld.

Meldplicht

De meldplicht – net als de meldcode recent ingevoerd – houdt in dat alle werkzame personen in een kinderopvangvoorziening²⁴ verplicht zijn om bij een aanwijzing dat een collega zich schuldig maakt aan een misdrijf tegen de zeden of mishandeling van een kind, dit meteen te melden bij hun werkgever. De werkgever is, als hij een dergelijke melding heeft ontvangen, wettelijk verplicht om hierover overleg te voeren met de vertrouwensinspecteur bij de IvhO (overlegplicht). In het overleg wordt nagegaan of er sprake is van een redelijk vermoeden van seksueel misbruik of geweld. Als dit zo is dan wijst de vertrouwensinspecteur op de aangifteplicht. Het is zaak om zo snel mogelijk de politie in te schakelen.

De vertrouwensinspecteur heeft een bijzondere geheimhoudingsplicht en mag dus ook bijvoorbeeld de GGD niet inhoudelijk inlichten. Dit heeft mede als doel te voorkomen dat de GGD of anderen aangifteplichtig worden doordat zij worden geconfronteerd met een redelijk vermoeden van geweld, en daardoor hun taak niet meer optimaal kunnen uitvoeren.

Als werknemers vermoeden dat hun werkgever zich zelf schuldig maakt aan een misdrijf tegen de zeden of mishandeling van een kind, is de werknemer verplicht hiervan aangifte te doen bij de politie.

In alle gevallen kunnen werknemers en ouders de vertrouwensinspecteur voor *advies* benaderen. De vertrouwensinspecteur adviseert werkgevers, werknemers en ouders als zij aanwijzingen hebben dat de werkgever of werknemer in de kinderopvang seksueel of ander geweld tegen een kind gebruikt.

In de periode vanaf de oprichting van de vertrouwensinspectie kinderopvang in juli 2013 tot augustus 2016 hebben de vertrouwensinspecteurs 292 meldingen ontvangen.

Het aantal meldingen dat in 2016 tot en met augustus is ontvangen, geeft aan dat het aantal in dit jaar hoger kan uitkomen dan in 2015. De cijfers over 2016 worden overigens geregistreerd in een verbeterd registratiesysteem. Een vervolgmelding kinderopvang kan nu in hetzelfde dossier geregistreerd worden als de initiële melding, en wordt niet meer als nieuw dossiernummer geboekt. Hiermee krijgen de meldingen voor de

²³ Sinds 2015 bekend onder de naam Veilig Thuis.

²⁴ Betreft de gehele sector, dus dagopvang, bso, psz en gastouderopvang.

kinderopvang dezelfde registratieprocedure als de meldingen voor het onderwijs. Door de komst van het nieuwe systeem kunnen de cijfers van de jaren 2013 tot en met 2015 niet 1 op 1 vergeleken worden met de voorlopige cijfers van 2016.

In 2016 hadden tot nu toe de meeste meldingen betrekking op fysiek geweld, namelijk 45,7%. 20,0% van de meldingen betrof seksueel misbruik.

Tabel 8-1: Aantal meldingen vertrouwensinspecteurs juli 2013 – augustus 2016 per type melding

	2013 ²⁵	2014	2015	2016 ²⁶
Fysiek geweld (FG)	21	41	30	32
Psychisch geweld (PG)	2	15	7	17
Seksuele intimidatie (SI)	3	21	20	6
Seksueel misbruik (SM)	11	11	16	14
Overige²⁷ (OV)		11	5	3
Totaal	43	99	78	72

De meeste meldingen betreffen de kinderdagverblijven, maar dit is ook de grootste categorie kinderopvang.

Tabel 8-2: Aantal meldingen vertrouwensinspecteurs juli 2013 – augustus 2016 per type kinderopvang

	2014						2015						2016 ²⁸					
	SM	SI	PG	FG	OV	Tot.	SM	SI	PG	FG	OV	Tot.	SM	SI	PG	FG	OV	Tot
KDV	4	9	6	31	3	53	8	10	5	14	1	38	6	1	8	25	0	40
PSZ	0	1	1	2	1	5	1	0	1	9	0	11	4	1	2	1	0	8
BSO	0	5	0	2	2	9	2	7	0	0	1	10	3	3	1	0	0	7
GO	7	5	8	6	5	31	2	2	1	5	0	10	1	1	5	3	1	11
Gob	0	1	0	0	0	1	3	1	0	2	3	9	0	0	1	3	0	1
Tot.	11	21	15	41	11	99	16	20	7	30	5	78	14	6	17	32	1	70

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2016

Het aantal meldingen bij vertrouwensinspecteurs kan niet worden vergeleken met het aantal signalen in de continue screening. Een melding bij een vertrouwensinspecteur berust op een vermoeden van een strafbaar feit, een signaal uit de continue screening berust op een vervolging door een officier van justitie of soms een voornemen tot vervolging. Niet alle meldingen bij een vertrouwensinspecteur leiden tot een aangifte bij de politie en niet alle aangiftes leiden tot een vervolging. Bovendien bestrijken de meldingen bij de vertrouwensinspecteurs een breder terrein dan de continue screening. Ernstig pesten door andere kinderen bijvoorbeeld kan onderwerp van een melding zijn, maar niet van de continue screening.

²⁵ Het meldpunt vertrouwensinspectie kinderopvang is per 1 juli 2013 gestart.

²⁶ De cijfers over 2016 betreffen voorlopige cijfers, tot en met augustus 2016.

²⁷ Zoals meldingen over het ontbreken van een VOG.

²⁸ De cijfers over 2016 betreffen nog voorlopige cijfers en tot en met augustus 2016.

8.2.2. *Gesprekspartners: in het algemeen positief over meldcode en meldplicht, rol Veilig Thuis lijkt niet eenduidig ingevuld*

Kinderopvangorganisaties besteden volgens gesprekspartners in het algemeen veel aandacht aan de communicatie in de organisatie over de meldcode, meldplicht en andere protocollen die te maken hebben met veiligheid en gezondheid. In grotere organisaties worden medewerkers specifiek met deze taak belast. Zij ondernemen activiteiten om de aandacht voor de protocollen levend te houden en de richtlijnen te vertalen in een praktische handelwijze. Voor individuele medewerkers kan het echter een forse drempel blijven om vermoedens over seksueel misbruik of ander geweld bespreekbaar te maken of door te geven. Medewerkers zijn over het algemeen graag loyaal naar collega's of ouders, of zijn bang dat zij in het onderspit delven als zij hierover een gesprek aangaan en de feedback niet in goede aarde valt. Ondersteuning door coaches of managers is dan zeer welkom.

De meeste gesprekspartners zijn positief over de inzet van de vertrouwensinspecteur en waarderen de duidelijkheid die hiermee is gecreëerd. Een van de samenwerkingsverbanden die we hebben gesproken, plaatst wel de kanttekening dat de bijzondere geheimhoudingsplicht van de vertrouwensinspecteur haaks kan staan op de werkzaamheden van samenwerkingsverbanden in een stad of regio die zich buigen over signalen van kindermisbruik. Verwezen wordt naar de aanbeveling van de commissie Gunning: borg dat signalen over mogelijk seksueel misbruik van kinderen worden ingebracht bij één coördinatiepunt, zodat er geen kinderen tussen wal en schip vallen. Deze samenwerkingsverbanden – waarin onder strikte voorwaarden ook namen van mogelijke betrokkenen worden genoemd – creëren de mogelijkheid om vast te stellen of over de persoon in kwestie meerdere signalen worden afgegeven. Als zij van de vertrouwensinspecteur geen inhoudelijke informatie over een melding krijgen, is dit met betrekking tot de persoon niet mogelijk. Het samenwerkingsverband geeft aan dat zij het risico dat zij met hun activiteiten op de stoel van de politie gaan zitten, vermijden door uitdrukkelijk de (zeden)politie in het overleg te betrekken.

Een enkele partij wijst op een mogelijke lacune in het systeem van overleg met de vertrouwensinspecteur. Als er sprake is van een melding door een medewerker bij de werkgever, is het niet na te gaan of de werkgever daadwerkelijk contact opneemt met de vertrouwensinspecteur. Bij werkgevers zou een aarzeling kunnen bestaan om snel contact te zoeken, omdat zij mogelijk negatieve publiciteit vrezen. Overigens zijn vertrouwensinspecteurs naar wij begrepen wel alert op informatie uit andere bronnen dan een melding van de werkgever. Zo nodig nemen zij dan zelf contact met de houder op. Verder hebben zij landelijk afspraken gemaakt waarbij de toezichthouder van de GGD bij de houder kan controleren of er daadwerkelijk met de vertrouwensinspecteur overlegd is.

Voor zover uit de gesprekken is gebleken, zijn er veel regio's in Nederland waar partijen elkaar hebben gevonden om ervoor te zorgen dat meldingen of vermoedens van kindermisbruik of – mishandeling goed worden afgehandeld. Daarmee wordt bedoeld zowel het opsporen van de dader als het bieden van hulp aan het kind, de ouders en andere betrokkenen (ook bij maatschappelijke onrust). De wijze waarop dit overleg is georganiseerd, kan per regio sterk verschillen, mede afhankelijk van de historisch gegroeide situatie en soms ook van individuele personen die de rol van spin in het web vervullen.

Regio-overleg kan ook een platform zijn om twijfels over nieuwe toetreders te bespreken. Daar waar een GGD twijfels heeft, maar geen concreet aangrijpingspunt om de aanvraag te weigeren, kan overleg met jeugdzorg of politie leiden tot bevestiging of juist tot een ander perspectief.

Omdat in deze evaluatie speciale aandacht wordt besteed aan de ontwikkelingen in Amsterdam, hierna een korte beschrijving van het casusoverleg Amsterdam.

In Amsterdam is na de zedenzaak het zogeheten casusoverleg opgericht, dat nog steeds actief is. Op basis van een convenant bespreken betrokken partijen alle signalen die betrekking hebben op mogelijk seksueel misbruik van kinderen door beroepskrachten of vrijwilligers. Het gaat uitdrukkelijk ook om 'vage' signalen, dat wil zeggen casussen waarin bijvoorbeeld nog geen aangifte bij de politie is gedaan. In het casusoverleg staan bij de behandeling van een zaak twee vragen centraal: is er voldoende informatie voor een strafrechtelijk onderzoek en is er zorg of ondersteuning nodig.

Bij de eerste bespreking wordt afgesproken welke partij het voortouw neemt in een specifieke casus. Het casusoverleg monitort de voortgang. Zolang een casus open staat, komt deze steeds weer terug op de agenda om te zien of er nieuwe informatie is die de zaak een stap verder kan brengen.

De 69 signalen die het casusoverleg in de periode 2011 tot en met september 2016 heeft besproken en inmiddels heeft afgesloten, hebben tot de volgende conclusie geleid: 43x is uit het onderzoek niets verontrustends gebleken, 17x heeft het onderzoek geen bevestiging opgeleverd van het vermoeden van misbruik, 4x is geconcludeerd dat het signaal verontrustend is maar strafrechtelijk niet te bewijzen en 5x heeft het onderzoek geleid tot een strafrechtelijk onderzoek/strafzaak.

In het casusoverleg worden onder strikte voorwaarden namen van betrokkenen en mogelijke daders gedeeld. Alleen dan kunnen partijen nagaan of er over bijvoorbeeld de kinderopvanglocatie of de mogelijke dader in het verleden meerdere signalen zijn afgegeven. De commissie Gunning had geconstateerd dat het feit dat destijds partijen niet van elkaar wisten dat over de dader meerdere signalen waren afgegeven, er mede aan heeft bijgedragen dat de betrokkene zo lang heeft kunnen doorgaan met het misbruik. Partijen in het casusoverleg hebben een convenant gesloten dat het delen van informatie regelt.

Aan het casusoverleg nemen deel de gemeente (als voorzitter), de Zedenpolitie, de GGD en Veilig Thuis.

Gesprekken met leden van het casusoverleg

Ook in andere regio's zijn er vele voorbeelden te vinden van netwerken of formele overlegvormen met het doel situaties van kindermisbruik of ander geweld tegen kinderen tegen te gaan.

Niet-stedelijke regio: Wij hebben goede ervaringen met de samenwerking tussen de GGD-inspectie en de jeugdgezondheidszorg bij de afhandeling van signalen. Toezichthouder en jeugdverpleegkundige observeren bijvoorbeeld samen een groep op de kinderopvang. De jeugdgezondheidszorg weet meer over signalen van onveiligheid bij een kind en over de mogelijke follow up (hulp) als een signaal aan de orde is. Inspecteurs van de GGD zijn breed georiënteerd en kunnen concrete maatregelen nemen. *Gesprek met regiopartners*

Niet-stedelijke regio: We hebben zelf een netwerk opgebouwd met Stichting MEE, integrale vroeghulp en een organisatie voor zorg en ondersteuning. Zij hebben vervolgens weer hun contacten met huisartsen, wijkagent, politie en gemeente, maatschappelijk werk. Die kunnen dan nagaan of er al signalen bekend waren en zo nodig hulp en zorg bieden aan de ouders en het kind. Op die manier staan we er niet alleen voor als we tegen iets verdachts aanlopen. *Gesprek pedagogisch medewerker peuterspeelzaal*

Meerdere gesprekspartners geven aan dat ouders de weg naar de zedenpolitie niet altijd goed weten te vinden. Ook zijn ze er lang niet altijd op van de hoogte dat de vertrouwensinspecteur kan worden ingeschakeld om snel de juiste weg te vinden. Daarnaast wordt opgemerkt dat de zedenpolitie in de ene regio iets sneller bereid lijkt om verdere stappen te nemen dan in andere regio's.

De huisartsen lijken overigens in de regionale overleggen een geringe rol te spelen. Voor een individuele huisarts zal een signaal van mogelijk seksueel misbruik van een kind een hoogst incidentele gebeurtenis zijn. Toch vinden gesprekspartners het belangrijk dat huisartsen alert zijn en blijven op signalen van misbruik, omdat juist zij degenen zijn tot wie de ouders zich het eerst zullen wenden.

Meerdere gesprekspartners vragen aandacht voor het herkennen van signalen van misbruik. Niet alleen voor huisartsen, maar ook voor andere professionals die met kinderen werken is seksueel misbruik een uitzonderlijke situatie. Dat betekent echter ook dat signalen mogelijk te laat worden herkend. Vlak na de Amsterdamse zedenzaak is veel informatie verspreid over het herkennen van signalen, maar in de loop der jaren kan deze kennis zijn weggezaakt. Dit vinden gesprekspartners een onderwerp waar herhaaldelijk aandacht voor gevraagd moet worden.

De rol van Veilig Thuis

De rol van Veilig Thuis lijkt verschillend te worden ingevuld. We spraken een regio waarin Veilig Thuis aangaf dat zij als het gaat om misbruik door professionals in een organisatie (kinderopvang²⁹, school) geen onderzoek

²⁹ Inclusief de gastouderopvang.

kan instellen, omdat zij daar alleen toe bevoegd is als het gaat om de thuissituatie. Een andere regio stelt dat kinderopvang of school beschouwd kunnen worden als een thuissituatie.

Veilig Thuis kan in ieder geval voorzien in advies. Verder speelt Veilig Thuis een rol als een kinderopvang-organisatie vermoedt dat er sprake is van misbruik of mishandeling in de huiselijke kring. Veilig Thuis kan dan bijvoorbeeld pedagogisch medewerkers bijstaan in het bespreken van hun zorgen met de ouders.

De bereikbaarheid van Veilig Thuis is volgens enkele gesprekspartners onvoldoende; dit zou een landelijk probleem zijn, veroorzaakt door de beperkte formatie in combinatie met de vaak urgente problematiek.

8.2.3. Gastouderopvang: relatief veel meldingen

De meldcode en meldplicht gelden integraal ook voor de gastouderopvang. Al eerder in dit rapport is aangegeven dat sommige gastouderbureaus veel werk hebben gemaakt van de communicatie met de aangesloten gastouders over deze onderwerpen, en andere minder.

In de periode 2014 tot en met augustus 2016 zijn bij de vertrouwensinspecteurs 63 meldingen over de gastouderopvang binnengekomen, inclusief 11 meldingen over gastouderbureaus. In relatie tot de omvang van de gastouderopvang een hoger percentage dan in de andere typen kinderopvang.

Voor zover het onderwerp in de gesprekken specifiek voor de gastouderopvang aan de orde is geweest, zijn gesprekspartners positief over het bestaan van de meldcode en meldplicht.

8.3. Regelgeving en positionering

8.3.1. Commissie Gunning: alleen goede en zeer goede kinderopvang

De commissie Gunning heeft in haar rapport aandacht besteed aan regelgeving en positionering van de kinderopvang, als instrument om aanbevelingen op het vlak van veiligheid en kwaliteit ook in regelgeving te verankeren. De commissie concludeerde dat 'de huidige positionering van de kinderopvang als voorziening die ouders in staat stelt om aan het arbeidsproces deel te nemen, vraagt tekens oproept'. De aanbevelingen van de commissie luiden – verkort – als volgt (zie bijlage A voor de volledige tekst):

- 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. 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. Bij een geringe bevolkingsdichtheid geeft de commissie in overweging om deze minimumomvang te vervangen door de eis dat aansluiting wordt gezocht bij andere voorzieningen voor kinderen, bijvoorbeeld scholen.
- Aanbeveling aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid: laat de financiële prikkels in de kinderopvang nader analyseren in relatie tot de financiële effecten van de kwaliteitsverbetering in de kinderdagverblijven.
- 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.
- 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.
- 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.

In de afgelopen jaren hebben de ministeries van SZW en V&J een aantal wijzigingen in de wet- en regelgeving doorgevoerd die de verhoging van de veiligheid en kwaliteit in de kinderopvang tot doel hebben. Denk aan het virogenprincipe, de continue screening en van de meldcode en meldplicht, de verplichte aansluiting bij de landelijke Geschillencommissie, de uniformering en transparantie van inspectierapporten en de hogere

beroepskracht-kindratio voor baby's. Voor een overzicht verwijzen wij u naar paragraaf 2.3. Het akkoord Innovatie en Kwaliteit in de Kinderopvang beoogt in de nabije toekomst verdere verbetering van de kwaliteit.

Brancheorganisatie Kinderopvang hanteert als lidmaatschapseis dat de algemene voorwaarden worden geaccepteerd en de governance code wordt nageleefd. Brancheorganisatie Maatschappelijke Kinderopvang stelt eveneens het naleven van de governance code als voorwaarde voor het lidmaatschap. Verder is een eis dat de organisatie een rechtspersoon is met een maatschappelijke doelstelling, waarbij de organisatie zoveel mogelijk middelen uit opbrengsten van de activiteiten direct ten goede laten komen aan de kwaliteit van de kinderopvang. Ook moeten leden beschikken over adequaat onafhankelijk toezicht. (Aspirant-) leden tekenen ervoor te voldoen aan deze voorwaarden.

De VGOB hanteert als lidmaatschapseis bij toetreding dat voor het gastouderbureau geen zwaarwegend handnavingsadvies mag zijn uitgebracht. Zwaarwegend is bijvoorbeeld de situatie dat een risico-inventarisatie ontbreekt.

8.3.2. *Gesprekspartners: aantal wensen blijft openstaan*

Gesprekspartners herkennen in de wettelijke maatregelen het doel om de veiligheid en kwaliteit te verhogen en zijn over het algemeen van mening, dat ze ook werkelijk – mede dankzij ieders inspanning – tot verbetering hebben geleid.

Een aantal soms dringende wensen blijft openstaan, hoewel de meningen hierover niet altijd gelijklopend zijn.

In de eerste plaats is een aantal gesprekspartners van mening dat de positionering van de kinderopvang als voorziening voor werkende ouders én zich ontwikkelende kinderen nog niet sterk genoeg is. Zij vinden dat de pedagogische kwaliteit nog verder omhoog moet en zijn van mening dat de kinderopvang nog altijd te veel financiële prikkels kent die dit in de weg staan.

Het belang van het kind moet voorop staan, en dat is nog niet altijd zo. <i>Gesprek met een ouder</i>

In de tweede plaats is er de breed gedeelde wens om meer kwaliteitseisen te kunnen stellen aan nieuw toetredende houders. Wellicht is het met veel creativiteit nu ook al mogelijk om dit te doen, maar de wens is om de mogelijkheden hiervoor beter te verankeren.

In de derde plaats is er de wens om in meer mogelijkheden te creëren om overtredingen vast te stellen. De gemeente Amsterdam noemt in dit verband de wens om bijvoorbeeld van de Belastingdienst informatie te krijgen over het aantal kinderopvangtoeslagen voor een locatie, zodat sneller kan worden gesignaleerd dat er mogelijk te veel kinderen worden opgevangen. Ook de wens om eisen te kunnen stellen aan de administratie van de houder hoort daarbij.

Breed gedeeld is de gedachte om het voor houders die zijn gestopt vanwege handhaving(sadvisen) moeilijker te maken om in een andere gemeente of regio opnieuw te beginnen. Daartoe zou het mogelijk moeten worden om meer informatie met andere gemeenten en regio's te delen.

Voor de continue screening is er vooral de wens om ook stagiaires, uitzendkrachten en vrijwilligers snel onder het systeem te brengen. Daarnaast zouden veel gesprekspartners het een logische zaak vinden als een continue screening ook zou worden ingevoerd in andere sectoren die veel met kinderen te maken hebben (onderwijs, sportverenigingen).

8.3.3. *Gastouderopvang: nadere regeling wenselijk?*

Eerder in het rapport is al gesproken over de discussie rond de veiligheid en kwaliteit in de gastouderopvang en het standpunt dat GGD'en en gemeenten onvoldoende mogelijkheden hebben om hier goed zicht op te houden, terwijl ouders daar wel vanuit gaan. Gastouderbureaus en gastouders leggen de nadruk op de positieve effecten van de gastouderopvang voor de ontwikkeling van het kind (kleinschaligheid, vast gezicht), anderen leggen de nadruk op de lagere opleidingseisen die aan gastouders worden gesteld en vooral de geringere mogelijkheden voor het vierogenprincipe, een aanspreekcultuur en een regelmatig toezicht. In de enquête is het percentage

respondenten dat niet positief is over gastouderopvang consequent duidelijk lager dan het percentage dat positief is over de dagopvang/bsop/psz.

Sommigen tonen zich voorstander van het stellen van nadere eisen aan de gastouderopvang, zoals een verplichte samenwerking met een dagopvang of peuterspeelzaal, of de eis dat een gastouder altijd is aangesloten bij een gastouderbureau in de regio. Anderen zouden voorstander zijn van het beëindigen van de kinderopvangtoeslag in de gastouderopvang, omdat zij van mening zijn dat er geen maatschappelijke middelen (via de Belastingdienst) zouden moeten toevloeien naar een voorziening waarvan de veiligheid en kwaliteit niet kan worden geborgd.

9. Continue screening: de resultaten

Eerder in dit rapport zijn wij ingegaan op de visie van gesprekspartners op de effectiviteit van de continue screening. Gelet op de onderzoeksvragen besteden wij in het nu voorliggende hoofdstuk 9 nadere aandacht aan de deze screening. Voor een beschrijving van het systeem verwijzen wij naar paragraaf 5.3.

9.1. Strafbare feiten buiten EU gedeeltelijk witte vlek in VOG

Vergeleken met het totaal aantal verleende VOG's (293.351) met het specifieke doel kinderopvang is het aantal geweigerde VOG's (336) zeer klein: 0,11% in de periode maart 2013 tot half maart 2016.

Bij een aanvraag voor een VOG en in het proces van continue screening worden voor personen met de Nederlandse nationaliteit niet alleen eventuele strafbare feiten die gepleegd zijn in Nederland meegenomen, maar ook eventuele strafbare feiten in het buitenland, voor zover deze landen de veroordelingen doorgeven aan – in dit geval - Nederland. Binnen de EU is dat meestal het geval, maar buiten de EU – en soms ook daarbinnen – is de doorlevering van informatie afhankelijk van bilaterale afspraken. Dan moet voor iedere situatie een rechtshulpverzoek worden uitgezet, hetgeen veel tijd, overleg en administratie vergt. Landen kunnen het verzoek bovendien weigeren.

Voor EU-onderdanen met een andere nationaliteit dan de Nederlandse geldt dat Justis bij aanvraag van een VOG voor de kinderopvang justitiële gegevens uit de EU-lidstaat van herkomst opvraagt. Op verzoek van Nederland is in het Europees Kaderbesluit bestrijding seksuele uitbuiting en kinderpornografie vastgelegd dat lidstaten verplicht zijn om justitiële gegevens over seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van minderjarigen en kinderpornografie te verstrekken, als die worden opgevraagd ten behoeve van het verrichten van activiteiten waarbij direct en regelmatig contact is met minderjarigen.

Voor personen met een nationaliteit buiten de EU geldt dat over eventuele strafbare feiten gepleegd in landen buiten de EU niet altijd voldoende betrouwbare informatie beschikbaar is voor Justis. De VOG zal in dat geval worden afgegeven als eventuele strafbare feiten in Nederland of een andere EU-lidstaat daar geen belemmering voor vormen. Het wel of niet plegen van strafbare feiten buiten de EU wordt dus niet meegewogen. Gesprekspartners vinden dit niet wenselijk.

9.2. Screening medewerkers operationeel, screening stagiaires, uitzendkrachten en vrijwilligers in ontwikkeling

Het systeem van continue screening in de kinderopvang is gebaseerd op het systeem dat al werd toegepast in de taxibranche. Om het systeem ook toepasbaar te maken voor de sector kinderopvang is onder andere een bestand opgebouwd van personen die in de kinderopvang werken. Dit is gedaan via een koppeling van bestanden van DUO, UWV, Kamer van Koophandel en de BRP.

Met deze koppeling kan het overgrote deel van de in de kinderopvang werkzame personen in beeld worden gebracht. Er zijn echter specifieke groepen die niet in loondienst zijn van een kinderopvangorganisatie en/of niet terug te vinden zijn in de polisadministratie van het UWV. Het gaat om uitzendkrachten, vrijwilligers en een deel van de stagiaires (degenen met een stagevergoeding die beneden een bepaald niveau ligt en die aan de onderwijsinstelling wordt uitbetaald). In totaal gaat het om circa 35.000 personen (in 2013). Deze personen blijven buiten de continue screening, maar dienen in lijn met het advies van de commissie Gunning wel iedere twee jaar een nieuwe VOG aan te vragen.

Het is de bedoeling om ook alle stagiaires, uitzendkrachten en vrijwilligers onder de continue screening te brengen. Het streven was om in 2016 te starten met continue screening op basis van een personenregister waarin iedereen die werkzaam is in de kinderopvang zich moet inschrijven. In de Kamerbrief van april 2016 valt echter te lezen (en zo is het ook in de gesprekken naar voren gekomen) dat er vertraging is opgetreden door

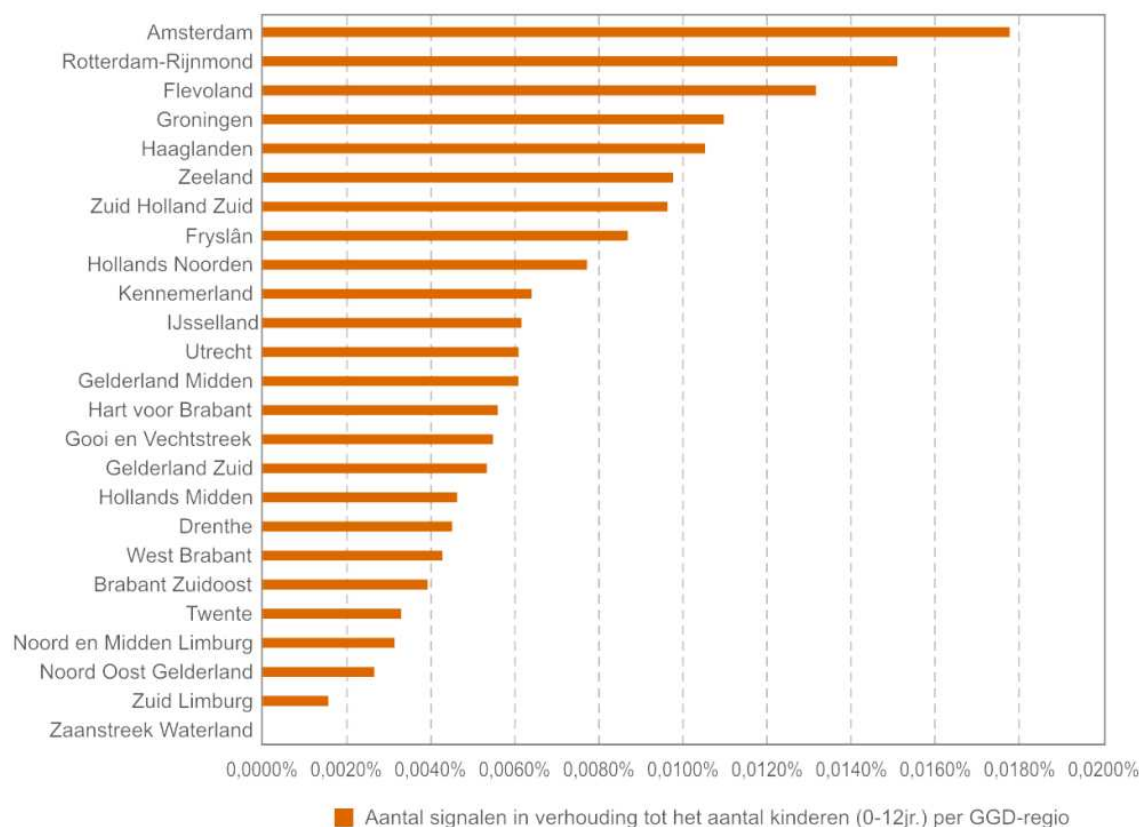
problemen bij het inrichten van de beheer- en ICT-omgeving van het register. Daarom was het niet verantwoord om op de geplande invoeringsdatum van 1 mei 2016 te starten met het register. Naar aanleiding van de opgetreden problemen is besloten een heroriëntatie te laten uitvoeren op de realisatie en invoering van het personenregister. In deze heroriëntatie wil het ministerie zicht krijgen op de impact, risico's en slaagkans van verschillende alternatieven om het personenregister alsnog in te voeren. De heroriëntatie wordt in het najaar van 2016 afgerond.

Het uitstel van het personenregister heeft overigens geen invloed op de huidige continue screening op basis van de bestandsopbouw, deze loopt gewoon door. En voor de personen die buiten de bestandsopbouw vallen (stagiaires, uitzendkrachten en vrijwilligers), geldt zoals gezegd dat zij elke twee jaar een nieuwe VOG moeten aanvragen.

9.3. Continue screening heeft geleid tot in totaal 186 signalen

Sinds de start van de continue screening in 2013 tot half juni 2016 is in totaal 186 maal een signaal afgegeven. Het aantal signalen in absolute aantallen varieert van 0 in de regio Zaanstreek Waterland tot 28 in de regio Rotterdam-Rijnmond. In relatie tot het aantal kinderen van 0-12 jaar is het aantal signalen in de GGD-regio Amsterdam het grootst, gevolgd door Rotterdam-Rijnmond en Flevoland. In het oosten en zuiden van het land is het aantal signalen in relatie tot het aantal kinderen het geringst.

Figuur 9-1: aantal signalen in relatie tot het aantal kinderen van 0 – 12 jaar in de GGD-regio.



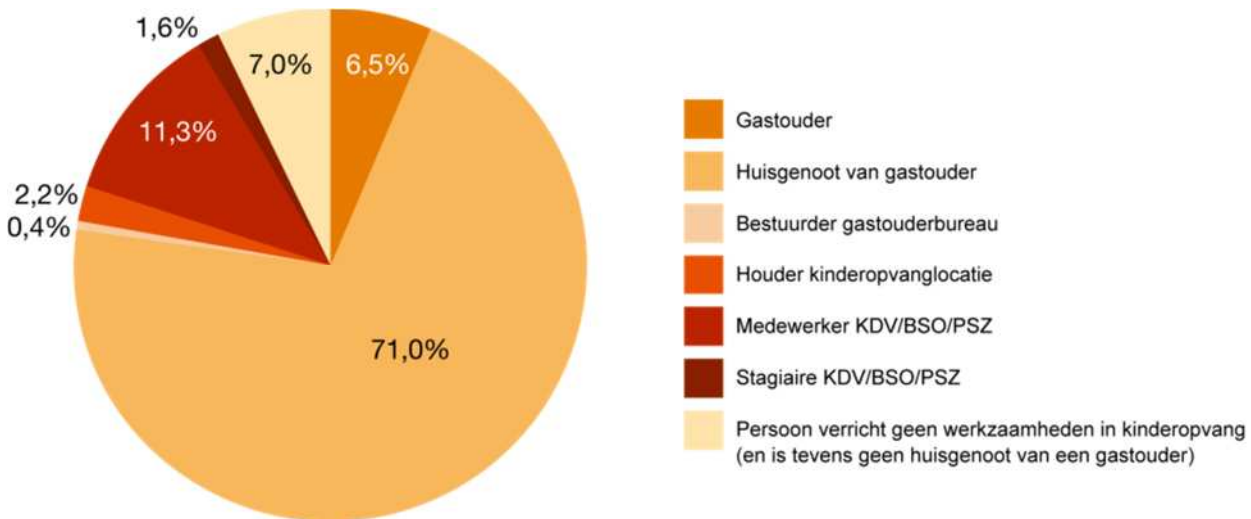
Bron: Evaluatie aanbevelingen commissie Gunning oktober 2016

De GGD Zaanstreek Waterland heeft geen enkel signaal ontvangen. Naar aanleiding hiervan heeft de GGD nader onderzoek ingesteld naar het functioneren van de signaleringsketen, maar er kon geen verklaring voor het ontbreken van signalen worden gevonden.

9.4. Signalen continue screening betreffen in hoofdzaak huisgenoten van gastouders

Van de 186 signalen hadden er 28 (15%) betrekking op de betreffen opvang/bsso/psz en 146 (78%) op de gastouderopvang.

Figuur 9-2: Verdeling signalen over type betrokkene



Bron: Monitor continue screening DUO maart 2013 – half juni 2016

Verreweg de meeste signalen, 71,1%, betreffen een huisgenoot van een gastouder. 11,2% van de signalen heeft betrekking op een pedagogisch medewerker.

Als een signaal is afgegeven en de persoon in kwestie vraagt een nieuwe VOG aan, wordt deze in 95% van de gevallen geweigerd. In 5% van de gevallen krijgt de aanvrager toch de VOG. Dit kan als er bijvoorbeeld ontwikkelingen in de strafzaak zijn, die ten tijde van het signaal nog niet bekend waren. Overigens vraagt de persoon in kwestie lang niet altijd een nieuwe VOG aan, waarschijnlijk omdat hij/zij veronderstelt dat hij deze toch niet zal krijgen.

7% van de signalen bleek een persoon te betreffen die geen werkzaamheden verrichtte in de kinderopvang, maar bij een ander deel van de organisatie (soms wel in het onderwijs) of bij een bedrijf dat niet actief is in de kinderopvang, maar wel eigendom is van dezelfde houder. Dit geldt vooral in de dagopvang/bsso/psz: daar gaat het om 24% van de signalen. De VOG-plicht geldt niet voor deze personen. Als de GGD constateert dat de persoon niet in de kinderopvang werkzaam is, meldt de GGD het signaal af bij DUO. Een aantal malen ging het om een foutieve invoer in het Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen.

9.5. Opvolging signalen: in dagopvang ontslag medewerker, in gastouderopvang uitschrijving uit register

Van de 28 signalen in de dagopvang/bsop/psz zijn er 18 gevolgd door vertrek van de medewerker, dat is 64,3%. Het kan gaan om ontslag door de werkgever of vertrek op initiatief van de medewerker.

Tabel 9-1: Opvolging signalen dagopvang/bsop/peuterspeelzaal

	Aantal signalen	Aantal signalen (%)
Medewerker ontslagen/niet meer werkzaam	18	64,3%
Stagecontract beëindigd	3	10,7%
Locatie overgedragen/verkocht aan andere bestuurder	2	7,1%
Medewerker heeft toch nieuwe VOG gekregen	2	7,1%
Signaalafhandeling loopt nog, persoon op non-actief	1	3,6%
Medewerker was al uitgeschreven, signaal niet doorgezet	1	3,6%
Locatie gesloten	1	3,6%
Totaal	28	100%

Bron: Monitor continue screening DUO maart 2013 – half juni 2016

Van de 146 signalen in de gastouderopvang zijn er 71 (48,6%) opgevolgd door de gastouder uit te schrijven uit het Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen, zodat de het kind niet meer bij de gastouder mag worden opgevangen. Bij uitschrijving komen de ouders van het kind niet meer in aanmerking komen voor kinderopvangtoeslag als zij gebruik maken van de diensten van deze gastouder. In 38,4% van de gevallen is de huisgenoot van de gastouder uitgeschreven uit het woonadres. Daarmee is aangegeven dat de huisgenoot is verhuisd. De gastouder kan dan de opvang voortzetten.

In 4,8% van de gevallen blijft de gastouder opvang bieden ook al is een signaal over een huisgenoot afgegeven. Dat kan als bijvoorbeeld wordt afgesproken dat de gastouder voortaan bij het kind thuis de opvang aanbiedt.

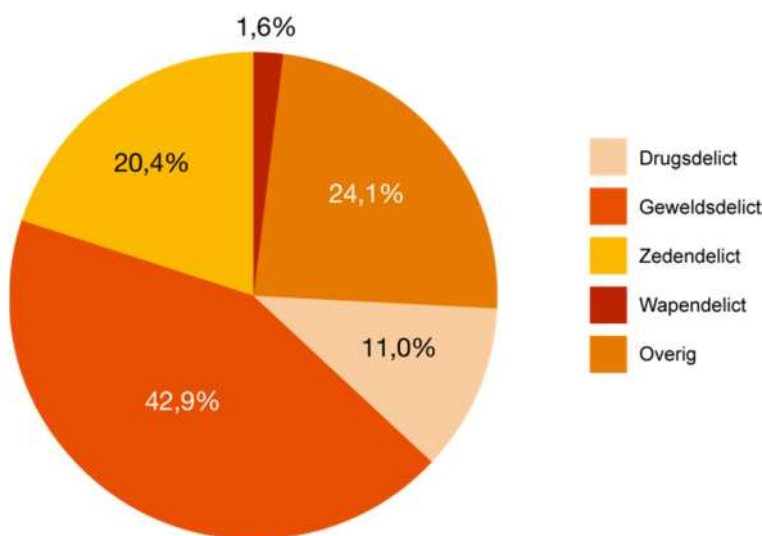
Tabel 9-2: Opvolging signalen gastouderopvang

	Aantal signalen	Aantalen signalen (%)
Gastouder uitgeschreven uit LRKP	71	48,6%
Huisgenoot van gastouder uitgeschreven op opvangadres	56	38,4%
Gastouder is niet meer werkzaam op het adres waar de huisgenoot op wie het signaal betrekking heeft, staat ingeschreven (is verhuisd of opvang vindt plaats bij vraagouder). De bemiddelingsrelatie met het gastouderbureau blijft bestaan	7	4,8%
Huisgenoot heeft toch nieuwe VOG gekregen	7	4,8%
Signaalfhandeling loopt nog	3	2,1%
Gastouderbureau uitgeschreven	1	0,7%
Gastouder heeft toch nieuwe VOG gekregen	1	0,7%
Totaal	146	100%

Bron: Monitor continue screening DUO maart 2013 – half juni 2016

De meeste delicten die tot een signaal aanleiding geven, zijn geweldsdelicten (43%). 20% van de delicten behoort tot de categorie zedendelicten. Onder de categorie Overig valt bijvoorbeeld herhaaldelijk gepleegde diefstal.

Figuur 9-3: Aard van de delicten die ten grondslag liggen aan een signaal



Bron: Meldingen continue screening Justis maart 2013 – mei 2016

Ontzetting uit de ouderlijke macht wordt niet aan Justis doorgegeven, omdat de continue screening alleen betrekking heeft op strafrechtelijke zaken. Enkele gesprekspartners achten het wenselijk om ook ontzetting uit de ouderlijke macht als basis voor een signaal te zien.

9.6. *Betrokkenen positief over werking systeem continue screening*

In hoofdstuk 4 bleek al dat de meeste gesprekspartners positief waren over de effectiviteit van de continue screening. Uit het onderzoek komt daarnaast naar voren dat zij positief zijn over de manier waarop het systeem functioneert. Deze uitkomst is in lijn met de bevindingen in een eerder onderzoek dat wij uitvoerden (eind 2013).

9.6.1. *Betrokken partijen schetsen soepel lopend proces*

Justis, DUO, GGD GHOR, VNG en het ministerie geven aan dat de samenwerking in het proces van continue screening soepel verloopt en dat alle partijen goed worden betrokken bij de ontwikkelingen en de uitvoering.

In het eerste half jaar zijn alle signalen gevolgd in een ketenmonitoring, waarbij ze van stap één tot en met de laatste stap in het proces in een soort kettinmail naar alle partijen werden gestuurd; overigens ontdaan van persoonsgegevens, op basis van signaalnummer. Naar aanleiding van deze monitoring is een aantal verbeteringen aangebracht, met name in de doorlooptijd.

In een heel enkel geval komt het voor dat er onduidelijkheden zijn bij het doorgeven van signalen, of dat signalen dubbel blijken te zijn. Maar als dit gebeurt, zijn de lijnen kort en overleggen partijen snel met elkaar.

Een enkele keer is gebleken dat - als gevolg van een technische fout in het systeem van V&J - er ten onrechte geen melding over een bijschrijving in de justitiële documentatie van een kinderopvangmedewerker was gedaan. Dit kwam aan het licht doordat de GGD of gemeente meldde geen signaal te hebben ontvangen, terwijl wel bekend was geworden dat een kinderopvangmedewerker was opgepakt in verband met een strafbaar feit. Direct na het ontdekken van deze systeemfout zijn direct maatregelen getroffen om herhaling te voorkomen.

9.6.2. *Afhandeling signalen door GGD'en en gemeenten serieus opgepakt*

11 GGD'en en 9 gemeenten hebben meegewerkt aan een telefonisch interview specifiek over de continue screening.

Uit de interviews komt naar voren dat GGD'en goed weten wat ze moeten doen bij binnenkomst van een signaal. Zeker in het begin was de handleiding Continue Screening daarbij behulpzaam. GGD'en realiseren zich dat niet ieder signaal iets zegt. Een signaal over een huisgenoot kan bijvoorbeeld gaan om een niet thuiswonend kind van een gastouder. Het is belangrijk om elk signaal serieus op te pakken, maar ook om hier enige nuchterheid te betrachten. GGD'en zijn blij met het systeem van continue screening, maar realiseren zich tegelijkertijd dat de opvolging van het signaal schijnveiligheid kan wekken. Met name wordt de situatie genoemd dat een huisgenoot weliswaar is uitgeschreven uit het adres van de gastouder maar in de praktijk daar nog steeds woont of regelmatig verblijft.

GGD'en ervaren over het algemeen goede samenwerking met betrokkenen (DUO, gemeente, houder of gastouderbureau en gastouder) bij de afhandeling van een signaal. Een signaal wordt door alle partijen serieus genomen. De doorlooptijd ervaren GGD'en en gemeenten als redelijk.

Enkele aandachtspunten:

- Aangetekende poststukken (nadere informatie wordt altijd per post verzonden) zijn in grote organisaties soms lastig boven water te krijgen, zeker als de geadresseerde medewerker afwezig is.
- Er is onvoldoende duidelijkheid over de wijze waarop men het beste om kan gaan met gevoelige informatie en het communiceren daarover. DUO verstuurt het signaal per aangetekende post, en men vindt het vreemd om vervolgens per mail informatie te delen met gemeenten of andere GGD'en (dit laatste als het een signaal in een andere GGD-regio betreft). Kan beveiligd berichtenverkeer een goed alternatief zijn?

- Het is voor GGD'en zeer moeilijk te controleren of een huisgenoot van een gastouder na uitschrijving daadwerkelijk is verhuisd. Sommige GGD'en controleren dit om die reden dan ook niet zeer actief, zo geven gesprekspartners aan.

Om informatie te verzamelen over de afhandeling van signalen door GGD'en en gemeenten is naast de interviews een korte enquête hierover ingezet. De vragen zijn beantwoord door 42 personen vanuit GGD'en en 17 personen vanuit gemeenten. In de enquête is niet gevraagd naar de specifieke GGD of gemeente van de respondent. Het kan voorkomen dat personen vanuit dezelfde GGD of gemeente zowel de enquête hebben ingevuld als aan het interview hebben deelgenomen.

Niet alle respondenten hebben daadwerkelijk te maken gehad met de afhandeling van een signaal (zo geven zij aan in de toelichting), zodat zij niet altijd antwoord kunnen geven op de vragen. De enquête laat op hoofdlijnen de volgende resultaten zien. Anders dan in de tabellen met betrekking tot enquête over veiligheid en kwaliteit, zijn in het berekenen van de percentages ook de respondenten meegenomen die het antwoord niet weten.

Tabel 9-3: Afhandeling signalen

Stelling	Percentage eens of helemaal eens GGD	Percentage eens of helemaal eens gemeente
Het is mij duidelijk wat ik moet doen met een signaal uit de continue screening	90,5%	82,4%
Ik ben goed bekend met de handleiding continue screening	83,3%	41,2%
De handleiding continue screening is voor mij goed bruikbaar bij het afhandelen van signalen uit de continue screening	66,7% (21,4% 'weet ik niet')	41,2% (23,5% 'weet ik niet')
Bij mijn afwezigheid wordt de afhandeling van het signaal direct overgenomen door een vervanger (het proces loopt bij mijn afwezigheid geen vertraging op)	81,0%	58,9%
Bij onregelmatigheden/onduidelijkheden bij de afhandeling van een signaal weet ik tot wie ik mij moet richten	69,1%	58,8%
De samenwerking met andere partijen in het proces van afhandeling van een signaal verloopt goed	50,0% (28,8% 'weet ik niet')	52,9% (23,5% 'weet ik niet')

Bron: Evaluatie aanbevelingen commissie Gunning oktober 2016

Het beeld dat GGD'en en ook gemeenten goed weten wat hen te doen staat bij ontvangst van een signaal, wordt in de enquête bevestigd. Verbeterpunten lijken te zijn de regeling van vervanging bij afwezigheid en de bekendheid van de persoon bij wie men terecht kan met vragen.

In de enquête is tot slot gevraagd hoeveel tijd (in dagen) de organisatie gemiddeld nodig had om een signaal te verwerken. Daarmee is bedoeld de periode tussen schriftelijke ontvangst van een signaal door de GGD en het moment waarop de oplossing definitief is. Het gemiddelde aantal dagen van alle respondenten is 8,4. De aantallen lopen uiteen van 0 tot 76 dagen, de spreiding (standaarddeviatie) is 14,4. Een lange doorlooptijd is bijvoorbeeld aan de orde als de persoon over wie een signaal is afgegeven, in het buitenland verblijft of als het adresonderzoek met betrekking tot een huisgenoot door de gemeente lang duurt.

10. Aanbevelingen

In de vorige hoofdstukken van het rapport zijn de meningen weergegeven van de gesprekspartners in het onderzoek. Hun conclusie is over het algemeen dat de veiligheid en kwaliteit van de kinderopvang zijn verbeterd in de afgelopen vijf jaar. Ook van de respondenten op de enquête is het percentage dat positief is over 2016 hoger dan het percentage dat positief is over 2011. Wel benoemen zowel de gesprekspartners als de respondenten een aantal aandachtspunten.

In het rapport hebben wij de mening van de gesprekspartners en respondenten weergegeven zonder daaraan een waardeoordeel te hechten; dit was geen onderdeel van de onderzoeksopdracht. Wel sluiten wij het rapport af met een aantal aanbevelingen van onze hand.

1. Sluit aan bij initiatieven voor verhoging veiligheid en kwaliteit

In de afgelopen jaren heeft de sector succesvolle stappen gezet, is een van de conclusies die de gesprekspartners in de evaluatie aangeven. De sector is constructief aan de slag gegaan met een groot aantal aanbevelingen van de commissie Gunning. Een aantal initiatieven bewijst dat de sector ook in de nabije toekomst bezig wil zijn met verbetering:

- Het akkoord Innovatie en Kwaliteit Kinderopvang omvat een groot aantal initiatieven om de kwaliteit van de kinderopvang als voorziening voor werkende ouders én de ontwikkeling van kinderen verder te versterken. Het akkoord is door vele stakeholders ondertekend en bevat elementen als permanente educatie van medewerkers, coaching door hbo-opgeleide pedagogisch medewerkers, structureel volgen van de ontwikkeling van kinderen en voor elk kind een vaste medewerker die het kind volgt.
- Daarnaast is gestart met het nieuwe curriculum voor de initiële opleiding van pedagogisch medewerkers, dat eveneens meer aandacht besteedt aan het stimuleren van de ontwikkeling van kinderen. Ook aspecten als zelfreflectie, het geven van feedback en het herkennen van signalen van onveiligheid krijgen in het curriculum meer aandacht.
- Het extern toezicht wordt vernieuwd; er komt meer plaats voor een inhoudelijke kwaliteitsbeoordeling.

Wij achten het gelet op de aanbevelingen van de commissie Gunning zeer waardevol dat deze initiatieven zijn genomen en – voor zover wij uit de gesprekken en enquête hebben kunnen afleiden – breed worden gesteund. De voordelen van beter toegeruste pedagogisch medewerkers, coaching op de werkvloer, het volgen van de ontwikkeling van kinderen en een moderner toezicht lijken ons evident. De initiatieven sluiten aan bij de aandachtspunten die in het onderzoek naar voren komen.

Het onderzoek geeft geen enkele aanleiding om een andere weg in te slaan. Het lijkt ons dan ook aangewezen dat betrokken partijen hun energie vooral richten op de uitvoering van de nu gemaakte afspraken.

Wij bevelen het ministerie van SZW aan om te bezien hoe partijen gefaciliteerd kunnen worden met adequate wijzigingen in de regelgeving en het slechten van eventuele financiële barrières. Wij bevelen de gemeenten aan om de toezichthouders financieel in staat te stellen het nieuwe toezicht in te richten en kwalitatief hoogwaardig uit te voeren.

Specifiek over het vierogenprincipe nog het volgende. In het akkoord IKK is afgesproken dat het vierogenprincipe onderdeel wordt van het veiligheidsbeleid van kinderopvangorganisaties. Wij zijn van mening dat hierdoor het vierogenprincipe daadwerkelijk kan gaan functioneren als principe, met ruimte voor eigen invulling onder voorwaarde dat de veiligheidsrisico's voor het kind adequaat worden ingeperkt. Wel achten wij het belangrijk dat dit laatste goed wordt gemonitord, om na te gaan of daadwerkelijk de veiligheidsrisico's niet toenemen door het anders benaderen van het vierogenprincipe. Wij bevelen het ministerie van SZW aan om hiervoor een methodiek te (doen) ontwikkelen.

Houders van kinderopvangorganisaties bevelen wij aan om daar waar mogelijk pedagogisch medewerkers een vast contract aan te bieden, en ook contracten voor een beperkt aantal uren per week zoveel mogelijk te

vermijden. Dit is niet alleen belangrijk voor de motivatie van medewerkers, maar ook voor het beperken van het aantal wisselende gezichten voor het kind in de kinderopvang en zijn ouders.

2. Maak beter gebruik van good practices in de kinderopvang

In ons onderzoek hebben wij kennis kunnen nemen van een aantal goede voorbeelden op het vlak van veiligheid en kwaliteit in de kinderopvang. Wij hebben echter de indruk dat in de kinderopvang dit type praktische kennis niet altijd breed wordt gedeeld en toegankelijk wordt gemaakt. Onze aanbeveling aan de houders en hun brancheorganisaties luidt dan ook om meer gebruik te maken van good practices uit de sector. Wij zien een taak voor de brancheorganisaties om dit gezamenlijk op te zetten.

Vanuit onze ervaring in andere sectoren raden wij aan om deze informatie niet alleen te richten op houders en managers, maar ook ervoor te zorgen dat medewerkers op de werkvloer op een aansprekende manier worden voorzien van informatie én zelf tips kunnen inbrengen. Het ontwikkelen van een gemeenschappelijke taal (begrippen, definities) is aan te bevelen om snel informatie te kunnen uitwisselen. Waarom geen push-App met dagelijkse tips?

In het IKK is afgesproken om kinderen in de kinderopvang in hun ontwikkeling te gaan volgen. Medewerkers zullen hierover informatie vastleggen en met de ouders delen. Wij bevelen de brancheorganisaties aan hiervoor een gezamenlijk model of in elk geval een gemeenschappelijk begrippenkader te ontwikkelen dat uniformering van gevraagde informatie stimuleert. Het is nú de tijd om versnippering van informatie voor te zijn. Op die manier worden de voorwaarden geschapen om als dit de kwaliteit in de kinderopvang kan dienen, informatie over bijvoorbeeld het ontwikkelingsproces van kinderen en succesvolle interventies in de kinderopvang uit te wisselen. Uiteraard onder strikte privacyvoorwaarden.

3. Versterk de positie van ouders en stimuleer tegenkracht voor houders

De commissie Gunning pleitte in haar aanbevelingen voor het organiseren van ‘tegenkracht’ voor de houder. De gedachte was dat er altijd een gremium zou moeten zijn – ouders, Raad van Toezicht/Commissarissen, adviesraad of anderszins – dat met de houder meedenkt in belangrijke beslissingen en feedback geeft als een houder beslissingen dreigt te nemen die de veiligheid of de kwaliteit niet ten goede komen. Deze aanbeveling van de commissie Gunning is slechts ten dele opgevolgd. De positie van ouders bijvoorbeeld is wel versterkt maar komt in de praktijk nog niet altijd goed uit de verf.

De houders van kinderopvangorganisaties bevelen wij aan om ouders actief te (blijven) voorzien van informatie die hen in staat stelt om het belang van participatie te beoordelen. Daarnaast bevelen wij hen aan om voor zover dit nog niet is gebeurd, te starten met het systeem om voor ouders een vaste aanspreekpersoon te benoemen, een medewerker die het welbevinden en de ontwikkeling van het kind volgt. Dit systeem wordt in het Akkoord Innovatie en Kwaliteit benoemd, maar houders kunnen er nu al mee starten. De aanspreekpersoon is niet alleen een vaste gesprekspartner, maar ook een integrale gesprekspartner, dat wil zeggen dat ouders in principe met alle vragen en opmerkingen bij haar/hem terecht kunnen. De aanspreekpersoon neemt op zich om vragen buiten haar competentie voor te leggen binnen de organisatie en de ouders van een antwoord te voorzien.

Wij bevelen de brancheorganisaties aan innovatieve manieren te ontwikkelen om deze tegenkracht te realiseren. Daarbij is ook de mogelijkheid te onderzoeken om voor meerdere organisaties tegelijk een tegenkrachtforum in te richten, zodat de belasting voor alle partijen beperkt blijft.

De ouderorganisaties bevelen wij bovendien aan om, voor zover dit nog niet gebeurt, ouders te ondersteunen met trainingsmateriaal, dat de drempel naar participatie kan verlagen.

4. Stel meer eisen aan de houders bij de start van de kinderopvang

Ook deze aanbeveling, vijf jaar geleden door de commissie Gunning gedaan, is in de afgelopen jaren slechts gedeeltelijk opgevolgd. Volgens vele gesprekspartners in het onderzoek is er echter onverminderd behoefte aan mogelijkheden om scherpere eisen te stellen aan houders en de manier waarop zij kinderopvang willen gaan bieden.

Wij bevelen daarom het ministerie van SZW aan om samen met GGD'en en gemeenten de huidige eisen aan te scherpen en uit te breiden. In het onderzoek zijn daarvoor diverse suggesties naar voren gekomen zoals eisen aan de opleiding van de houder of borging van pedagogische en bedrijfskundige competenties in het topmanagement. Ook de eisen aan een bedrijfsplan kunnen worden aangescherpt (hoe denkt de houder de continuïteit te borgen). Naar ons idee is het goed mogelijk om eisen aan te scherpen, zonder te hoge drempels op te werpen en het ondernemerschap in de sector onmogelijk te maken.

Wij bevelen de VNG aan om te onderzoeken hoe een informatiesysteem kan worden opgezet waarin gemeenten en GGD'en in specifieke gevallen informatie over houders kunnen delen. Op die manier kan een betere afweging worden gemaakt als een houder in de ene gemeente niet mag starten of moet stoppen om kwaliteitsredenen, en in een andere gemeente opnieuw een aanvraag indient. Met een dergelijk systeem kan ook informatie worden gedeeld in het geval van gastouderbureaus die in een andere GGD-regio gevestigd zijn dan de aangesloten gastouders.

5. Gebruik de administratie van kinderopvangorganisaties als bron van informatie

De gemeente Amsterdam heeft in een brief aan het ministerie van SZW van juni 2016 onder meer gepleit voor hogere eisen aan de wijze waarop kinderopvangorganisaties hun administratie inrichten en bewaren. Dat geldt zowel voor startende als voor bestaande organisaties. Het gaat vooral om de registratie van de aantallen kinderen en de formatie pedagogisch medewerkers. Hieruit kan worden afgeleid of de formatie is afgestemd op het aantal kinderen. Naar wij begrepen, is vooral in kleine organisaties sprake van een ontbrekende of moeilijk toegankelijke administratie.

Het is ook ervaring dat ook meer in het algemeen het op orde hebben van de administratie een voorspeller is van kwaliteit en continuïteit. Een adequate administratie is een indicatie dat de organisatie greep heeft op wat er gebeurt.

In dit verband een voorbeeld. In vele publieke en private sectoren is voorgeschreven met welke informatie bedrijven en organisaties zich dienen te verantwoorden naar hun stakeholders of naar de maatschappij. Zo is voor de zorg, jeugdzorg en Veilig Thuis een verantwoordingsformat ontwikkeld. Dit format wordt in nauw overleg met de aanbieders vastgesteld en zorgt ervoor dat vergelijkbare informatie beschikbaar komt, zowel over individuele aanbieders als landelijk. Geautomatiseerde controles op de landelijke bestanden maken het mogelijk om opmerkelijke gegevens in de dataset te identificeren; deze kunnen dan door bijvoorbeeld de inspectie nader worden onderzocht. Op deze manier wordt ook de taak van de inspecties verlicht.

Wij denken dat een dergelijk systeem ook in de kinderopvang zinvol is. Wij bevelen dan ook de brancheorganisaties en SZW aan zich hier nader op te oriënteren. Een vereenvoudigd verantwoordingsformat kan ook voor kleine organisaties worden ingezet. Als eerste stap bevelen wij het ministerie van SZW aan om samen met GGD GHOR een aantal relevante eisen te formuleren op het vlak van registratie en verantwoording van aantallen kinderen en personeelsformatie.

6. Herijk het beleid ten aanzien van gastouderopvang

De gastouderopvang maakte destijds geen deel uit van het onderzoek van de commissie Gunning. Desondanks heeft de commissie zich op basis van signalen tijdens het onderzoek wel over de gastouderopvang uitgesproken:

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.

Deze aanbeveling is niet expliciet opgevolgd, hoewel de gastouderopvang wel regelmatig onder de aandacht is gekomen in landelijke beleidsdiscussies.

Wij realiseren ons dat de gastouderopvang met zijn kleinschaligheid en vaste gezichten kan voorzien in hoogwaardige kwaliteit die in een behoefte voorziet. Wij realiseren ons ook dat in de afgelopen vijf jaar in de gastouderopvang het nodige is gebeurd om de veiligheid en kwaliteit te verhogen; uit het evaluatieonderzoek

komt naar voren dat dit ook zijn effect heeft gehad. Toch blijft ook op basis van het evaluatieonderzoek naar onze mening de aanbeveling van de commissie Gunning overeind. Wij bevelen daarom opnieuw het ministerie van SZW aan dit onderzoek uit te voeren.

7. Laat aandacht voor veiligheidsrisico's niet verslappen bij samenwerkingspartners

Vooraf in de gesprekken met regionale samenwerkingspartners en landelijke stakeholders is naar voren gekomen dat niet alle partijen die een rol spelen als het gaat om de veiligheid van kinderen op de opvang even alert zijn op risico's voor de veiligheid, of niet altijd over de juiste kennis beschikken om signalen te herkennen en goed door te verwijzen.

Wij bevelen de GGD GHOR aan met hun leden een aanbod te ontwikkelen om de kennis over kindermisbruik en de signalen hiervan bij deze partijen – bijvoorbeeld huisartsen en jeugdgezondheidszorg – een nieuwe impuls te geven.

Slot

In dit rapport zijn meer aandachtspunten opgenomen dan de zeven die in dit hoofdstuk in een aanbeveling zijn vertaald. Aan een aantal aandachtspunten wordt momenteel hard gewerkt, zoals de uitbreiding van de continue screening naar stagiaires, uitzendkrachten en vrijwilligers. Deze zaken hebben wij niet nog eens afzonderlijk als aanbeveling opgenomen. Andere aandachtspunten betreffen vooral uitwerkingszaken, zoals het regelen van een achterwacht voor functionarissen die bij gemeenten belast zijn met de afhandeling van signalen vanuit de continue screening. Wij hebben deze zaken evenmin als afzonderlijke aanbeveling opgenomen, maar vertrouwen erop dat partijen deze oppakken.

Deze evaluatie en daarmee ook de aanbevelingen hebben niet de intentie om elk van de 78 aanbevelingen van de commissie Gunning voor het voetlicht te brengen. De aanbevelingen in deze evaluatie zijn echter zo gekozen, dat zij de diverse aspecten van veiligheid en kwaliteit dekken.

A. Aanbevelingen commissie Gunning 2011

Bijlage A bevat de letterlijke tekst van de aanbevelingen die in het rapport van de commissie Gunning zijn opgenomen.

1. Alertheid en participatie

1. 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.
2. Weeg risico's voor de veiligheid van het kind mee bij de keuze van een oppas thuis. Als u gebruik maakt een internetoppascentrale, 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.
3. 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.
4. Wees u bewust van het belang van oudercommissies als gesprekspartner van de houder/directie van een kinderdagverblijf en investeer in hun functioneren.

2. Aanscherping van de beroepskracht-kindratio

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.

5. 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.
6. 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.
7. 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.
8. Aanbeveling aan de kinderdagverblijven: zorg ervoor dat flexwerkers zoveel mogelijk op dezelfde locatie worden ingezet.
9. Aanbeveling aan de bestuurlijke toezichthouders: vermeld in de inspectierapporten welke beroepskracht-kindratio een kinderdagverblijf in de praktijk hanteert. Ouders kunnen deze informatie betrekken bij de keuze voor een kinderdagverblijf.

3. Aanbevelingen voor de sector

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

10. Aanbeveling aan de kinderdagverblijven: de houder/directeur bepaalt de kwaliteit van het kinderdagverblijf. Stel eisen aan het opleidingsniveau van het hoger management: minimaal hbo-niveau. Zorg ervoor dat in het team van houder/directie en hoger management zowel bedrijfskundige als pedagogische kennis is vertegenwoordigd.
11. 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.
12. 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.
13. 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.
14. 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.
15. 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 casuosoefeningen daarvoor bij uitstek geschikt. Zorg voor supervisiebijeenkomsten tijdens het werk.
16. 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.
17. Aanbeveling aan de kinderdagverblijven: maak werk van de eis uit de Wet kinderopvang dat de Nederlandse taal 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.
18. 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.
19. 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.
20. 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 Calibris.
21. 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.

Werving en selectie

22. 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.
23. 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.
24. 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.
25. 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.
26. 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.
27. Aanbeveling aan brancheorganisaties: ontwikkel een modelprotocol voor werving en selectie van medewerkers in een kinderdagverblijf.

Personeelsbeleid

28. Aanbeveling aan de kinderdagverblijven: professionaliseer het personeelsbeleid door het aanstellen van personeelsfunctionarissen dan wel het uitbesteden van het beleid.
29. 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.
30. 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

31. Aanbeveling aan de kinderdagverblijven: creëer een cultuur waarin het geven van positieve maar ook negatieve feedback normaal is. Stimuleer het aanspreken op gedrag.
32. 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'.
33. 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.
34. 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).

In de gedragscode kan ook de beroepscode die de Avakabo FNV heeft opgesteld, worden meegenomen.

Protocollen en richtlijnen

35. 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.
36. 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.
37. 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.
38. 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

39. 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.
40. 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.
41. Aanbeveling aan de kinderdagverblijven: gebruik de Governance Code voor de kinderopvang als leidraad voor integer bestuur.
42. 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

43. Aanbeveling aan de kinderdagverblijven: zorg voor maximale transparantie in het gebouw; zorg ervoor dat volwassenen in elke groepsruimte, verschoonruimte, slaapruijnte 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).
44. Aanbeveling aan de kinderdagverblijven: zorg dat er geen verborgen hoeken in het gebouw zijn waar een volwassene zich met een kind zou kunnen afzonderen.
45. Aanbeveling aan kinderdagverblijven: maak in de slaapruijntes altijd gebruik van een babyfoon, ook wanneer een van de medewerkers bij de kinderen blijft.
46. 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.

4. Aanbevelingen voor bestuurlijk toezicht en handhaving

Aanbevelingen voor het bestuurlijk toezicht door de GGD

47. 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.
48. 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.
49. 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.
50. 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.
51. 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.
52. 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

53. 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.
54. Aanbeveling aan gemeenten dan wel stadsdelen: formuleer een krachtig toezichts- en handhavingsbeleid waarin duidelijk is aangegeven wie voor welke activiteit verantwoordelijk is.
55. 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.
56. 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.
57. 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.
58. 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.

5. Aanbevelingen met betrekking tot klachten, meldingen en aangiften

Klachten

59. 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.
60. 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.

61. 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.
62. 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.
63. 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.
64. Aanbeveling aan het bestuurlijk toezicht: spreek bij een inspectiebezoek altijd met de klachtencoördinator.

Meldingen van vermoedens van seksueel misbruik bij hulpverleningsinstanties

65. 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 verwijzindex risicojongeren (VIR) kan mogelijk een grotere rol spelen dan op dit moment het geval is.
66. 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.
67. 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.
68. 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.
69. 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

70. 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.
71. 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.
72. 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.
73. 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.

6. *Aanbevelingen regelgeving en positionering kinderdagverblijven*

74. 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 marktimperfecties gaan op die manier niet ten koste van de veiligheid en ontplooiing van kinderen. 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.
75. Aanbeveling aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid: laat de financiële prikkels in de kinderopvang nader analyseren en in relatie tot de financiële effecten van de kwaliteitsverbetering in de kinderdagverblijven.
76. 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.
77. 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'.
78. 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.

7. *Bredere toepasbaarheid van de aanbevelingen*

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.

8. *Slot*

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.

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

B.2. Onderzoekslijn continue screening

De onderzoekslijn continue screening bestaat uit twee onderdelen:

1. Bestandsopbouw en continue screening

Onderzoeksvragen:

- Hoe beoordelen betrokken partijen de uitvoering van hun taak voor de bestandsopbouw en screening?
- Is het voor partijen voldoende duidelijk wat van hen wordt verwacht?
- Hoe ervaren de betrokken partijen de samenwerking?
- Welke aanbevelingen hebben betrokken partijen ten aanzien van de levering van gegevens en de screening?

Methoden en analyses:

- bestuderen en analyseren documentatie over continue screening;
- analyse op data van Justis (aantallen afgegeven en geweigerde VOG's en de aard van de delicten) en monitorresultaten van DUO (aantallen signalen per GGD-regio, opbouw naar type kinderopvang en afhandeling van de signalen);
- interviews met Justis en DUO over het systeem van continue screening en de werking.

2. Afhandeling signaal

Onderzoeksvragen:

- Hoe is de afhandeling van signalen verlopen?
- Wat was de doorlooptijd bij de afhandeling van signalen?
- Wat was het resultaat van de afhandeling van de signalen? Hoe wordt de handleiding door de betrokken partijen beoordeeld?
- Hoe verloopt de samenwerking in de keten bij de afhandeling van de signalen?
- Welke aanbevelingen hebben betrokken partijen ten aanzien van de afhandeling van de signalen?

Methoden en analyses:

- aanvullende vragen over ervaringen met de continue screening voor GGD'en en gemeenten in de webenquête.
- telefonische interviews met GGD'en en gemeenten over de afhandeling van signalen uit de continue screening (10 GGD'en en 9 gemeenten).

Interviewvragen aan GGD'en en gemeenten over de afhandeling van signalen

1. Wist u wat u moest doen bij de ontvangst van een signaal?
2. Hoe is de afhandeling van de signalen door uw GGD / gemeente verlopen?
 - Tegen welke aspecten liepen u en uw collega's aan? Wat er ging er goed?
 - Gemeenten: Als huisgenoten van gastouders zich hebben uitgeschreven uit het GBA, wordt dit dan gecontroleerd?
3. Als men aangeeft dat de afhandeling van signalen traag verloopt: wat zou er voor nodig zijn geweest om signalen sneller te verwerken?
4. Hoe ervaart u de samenwerking in de keten van continue screening (partners: Justis – DUO – gemeenten – houder/gastouderbureau)?
 - Hoe beoordeelt u de informatie-uitwisseling tussen deze partners?
 - GGD'en: hoe is de medewerking van gastouders en gastouderbureaus op de afhandeling van een signaal?
 - Gemeenten: in geval van onvoldoende medewerking van gastouders en gastouderbureaus, hoe wordt er dan gehandhaafd?
 - Welke knelpunten ziet u in de samenwerking tussen deze partners in de afhandeling van signalen uit continue screening?
5. Bent u van mening dat de continue screening kinderopvang bijdraagt aan de veiligheid van kinderen?
6. Ervaart u ethische nadelen van het systeem van continue screening kinderopvang, zoals op het gebied van privacy?
7. Welke aanbevelingen heeft u voor verbetering in de afhandeling van een signaal uit continue screening?

- Tot slot is in de diepte interviews (zie B3) met de GGD GHOR, de VNG, de gemeente Amsterdam en de GGD Amsterdam aandacht geweest voor de afhandeling van signalen uit de continue screening.

B.3. Verantwoording keuze gesprekspartners

In het evaluatieonderzoek zijn 38 diepte-interviews uitgevoerd met één of meerdere gesprekspartners. De gesprekspartners voor dit evaluatieonderzoek zijn gekozen met het doel inzicht te krijgen in de kinderopvangbranche in den brede. Om die reden is er gesproken met ouders, pedagogisch medewerkers, kinderopvangorganisaties, ministeries (SZW en VWS), belangenorganisaties (Voor Werkende Ouders, BOinK, vakbonden), koepelorganisaties VNG en GGD GHOR, brancheorganisaties voor de kinderopvang (BK en BMK, VGOB), regionale ketenpartners, GGD en gemeente Amsterdam en een wetenschapper.

Onderzoekslijn continue screening

Voor de onderzoekslijn continue screening zijn telefonische interviews uitgevoerd met 10 GGD'en en 9 gemeenten. Daarnaast zijn interviews in persoon uitgevoerd met DUO en Justis. In de diepte-interviews met de VNG en GGD GHOR is ook aandacht gevraagd voor het onderwerp continue screening. De gesprekspartners zijn enerzijds gekozen op basis van hun rol in het proces van de continue screening (DUO, Justis), hun representativiteit voor een relevante achterban in het systeem van continue screening (VNG, GGD GHOR) of op basis van regionale spreiding over het land (GGD'en). Via de geïnterviewde GGD'en is vervolgens contact gelegd met medewerkers van bijbehorende gemeenten (één per GGD) die verantwoordelijk zijn voor de afhandeling van signalen van de continue screening in de kinderopvang. Ook zij zijn telefonisch geïnterviewd. In het selecteren van de GGD'en en gemeenten is rekening gehouden met de regionale spreiding in het onderzoek. In ieder geval zijn de GGD'en in de vier grote steden geselecteerd, en zes regionale GGD'en verspreid over het land.

Aan de gesprekspartners hebben wij als onderzoekers vertrouwelijkheid beloofd en een geanonimiseerde weergave van de onderzoeksgegevens. Omdat wellicht toch mogelijk is om de gesprekspartners te herleiden, en daarmee in het onderzoek uitspraken te herleiden naar personen, kiezen we ervoor om geen lijst van gesprekspartners in deze bijlage op te nemen.

B.4. Vragenlijst enquête evaluatie aanbevelingen algemeen

In deze paragraaf is de webenquête die breed in het veld is uitgezet integraal overgenomen, inclusief inleiding.

Evaluatie kwaliteit en veiligheid kinderopvang 2016

Fijn dat u tijd vrij wilt maken om aan deze enquête deel te nemen! Het gaat om een onderzoek naar veiligheid en kwaliteit in de kinderopvang (zowel kinderdagverblijven, buitenschoolse opvang, peuterpeelzalen als gastouderopvang).

In 2011 bracht de commissie Gunning een rapport uit over de beruchte Amsterdamse zedenzaak (misbruik van kinderen in de kinderopvang). De commissie Gunning formuleerde aanbevelingen om de veiligheid en kwaliteit te verhogen.

Het is nu vijf jaar later en het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid wil graag weten of de aanbevelingen zijn opgevolgd en zo ja, wat het effect daarvan zou kunnen zijn. Is de kinderopvang daadwerkelijk veiliger en beter geworden?

Wij vragen u om uw mening hierover. Wij, dat zijn de onderzoekers van PwC die de evaluatie uitvoeren. Invullen duurt maar circa 5-10 minuten en is volledig anoniem. De resultaten zijn niet herleidbaar naar deelnemers en ook niet naar individuele kinderopvangorganisaties. De enquête sluit op 9 september, maar het handigste is om de vragenlijst zo snel mogelijk in te vullen; dan kunt u hem niet vergeten. Als u de enquête niet in één keer af krijgt, worden uw antwoorden opgeslagen en kunt u hem binnen 2 weken alsnog afmaken via de link.

Voor medewerkers van GGD'en en gemeenten volgt na het algemene gedeelte van de enquête een gedeelte over de continue screening. Wij zouden het zeer waarderen als u ook dit gedeelte zou willen invullen.

Heeft u vragen over dit onderzoek of de inhoud de vragenlijst, neem dan vooral contact op met onze helpdesk via projectbureau@nl.pwc.com of telefonisch via 0800-792 1108/6816 (tussen 9.00-17.00 uur).

Hartelijk dank!

Vanuit welk perspectief beantwoordt u de vragen?

- ☐ Ouder van kind(eren) op kinderdagverblijf/buitenschoolse opvang/peuterspeelzaal
- ☐ Ouder van kind(eren) in de gastouderopvang
- ☐ Directie/bestuurder op kinderdagverblijf/buitenschoolse opvang/peuterspeelzaal
- ☐ Manager of stafmedewerker op kinderdagverblijf/buitenschoolse opvang/peuterspeelzaal
- ☐ Pedagogisch medewerker op kinderdagverblijf/buitenschoolse opvang/peuterspeelzaal
- ☐ Overige medewerker op kinderdagverblijf/buitenschoolse opvang/peuterspeelzaal
- ☐ Gastouder
- ☐ Gastouderbureau
- ☐ GGD
- ☐ ROC
- ☐ Gemeente
- ☐ Anders, namelijk _____

Er volgen nu 9 stellingen over de kinderopvang (kinderdagverblijven, buitenschoolse opvang en peuterspeelzalen). Beantwoord de vragen met in gedachten de kinderopvang waar u zicht op hebt. Dus bent u ouder van een kind dat naar de kinderopvang gaat, denk dan aan de opvanglocatie waar het kind naartoe gaat. Werkt u als pedagogisch medewerker in de kinderopvang, denk dan aan de locatie waar u werkt. Werkt u bij de GGD, denk dan aan de kinderopvangorganisaties in uw werkgebied. Werkt u bij een landelijke organisatie, geef dan uw beeld van de kinderopvang in Nederland. We vragen steeds naar de situatie in 2011, toen het rapport van de Commissie Gunning uitkwam, en de situatie in 2016. Werkt u nog geen vijf jaar in de kinderopvang, beantwoord dan alleen de vragen voor 2016. Aan het eind van de enquête krijgt u de gelegenheid om uw antwoorden toe te lichten en ons verdere suggesties mee te geven.

Kinderen in de kinderdagverblijven, buitenschoolse opvang en peuterspeelzalen zijn veilig. Met veilig bedoelen we voldoende beschermd tegen het risico van misbruik, mishandeling of ongevallen, maar ook emotioneel veilig (kinderen voelen zich geborgen).

	Helemaal oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Helemaal eens	Weet ik niet
Anno 2011	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Anno 2016	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Kinderdagverblijven, buitenschoolse opvang en peuterspeelzalen leveren een goede bijdrage aan de ontplooiing van de kinderen. Denk bijvoorbeeld aan het pedagogisch klimaat.

	Helemaal oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Helemaal eens	Weet ik niet
Anno 2011	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Anno 2016	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Pedagogisch medewerkers zijn voldoende opgeleid voor hun werk.

	Helemaal oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Helemaal eens	Weet ik niet
Anno 2011	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Anno 2016	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Medewerkers in kinderdagverblijven, buitenschoolse opvang en peuterspeelzalen spreken elkaar aan op houding en gedrag.

	Helemaal oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Helemaal eens	Weet ik niet
Anno 2011	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Anno 2016	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Ouders zijn alert op risico's voor de veiligheid van kinderen in kinderdagverblijven, buitenschoolse opvang en peuterspeelzalen.

	Helemaal oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Helemaal eens	Weet ik niet
Anno 2011	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Anno 2016	☐	☐	☐	☐	☐	☐

In een kinderdagverblijf of buitenschoolse opvang (en inmiddels ook in de peuterspeelzalen) moeten er sinds 2013 altijd twee volwassenen zijn die de groep kinderen kunnen zien of horen (dat kunnen ook ouders of vrijwilligers zijn). Dit vierogenprincipe wordt ook daadwerkelijk toegepast.

	Helemaal oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Helemaal eens	Weet ik niet
Anno 2016	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Bij het werven van nieuwe medewerkers in kinderdagverblijven, buitenschoolse opvang en peuterspeelzalen is er voldoende aandacht voor screening. Denk aan het natrekken van referenties van sollicitanten en het verifiëren van diploma's.

	Helemaal oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Helemaal eens	Weet ik niet
Anno 2011	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Anno 2016	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Medewerkers van kinderdagverblijven, bso's en peuterspeelzalen zijn op de hoogte van de meldcode kindermishandeling en huiselijk geweld en andere protocollen over veiligheid.

	Helemaal oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Helemaal eens	Weet ik niet
Anno 2011	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Anno 2016	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Eventuele toelichting op uw antwoorden op bovenstaande stellingen

(open vraag)

.....

Heeft u nog tips om de veiligheid en kwaliteit in de kinderopvang (kinderdagverblijven /bso's/peuterspeelzalen/gastouderopvang) verder te verbeteren?
Probeer zo concreet mogelijk te zijn.

(open vraag)

.....

Er volgen nu 7 stellingen over de gastouderopvang. Beantwoord de vragen met in gedachten de gastouderopvang waar u zicht op hebt. Dus bent u ouder van een kind dat naar een gastouderopvang gaat, denk dan aan de opvanglocatie waar het kind naartoe gaat. Werkt u als gastouder in de gastouderopvang, denk dan aan uw opvanglocatie. Werkt u bij een gastouderbureau, denk dan aan de gastouders die bij u zijn aangesloten. Werkt u bij de GGD, denk dan aan de gastouderopvanglocaties in uw werkgebied. Werkt u bij een landelijke organisatie, geef dan uw beeld van de gastouderopvang in Nederland. We vragen steeds naar de situatie in 2011, toen het rapport van de Commissie Gunning uitkwam, en de situatie in 2016. Werkt u nog geen vijf jaar in de gastouderopvang, beantwoord dan alleen de vragen voor 2016. Aan het eind van de enquête krijgt u de gelegenheid om uw antwoorden toe te lichten en ons verdere suggesties mee te geven.

Kinderen in de gastouderopvang zijn veilig. Met veilig bedoelen we voldoende beschermd tegen het risico van misbruik, mishandeling of ongevallen, maar ook emotioneel veilig (kinderen voelen zich geborgen).

	Helemaal oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Helemaal eens	Weet ik niet
Anno 2011	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Anno 2016	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Gastouderopvang levert een goede bijdrage aan de ontplooiing van de kinderen. Denk bijvoorbeeld aan het pedagogisch klimaat.

	Helemaal oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Helemaal eens	Weet ik niet
Anno 2011	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Anno 2016	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Gastouders zijn voldoende opgeleid voor hun werk.

	Helemaal oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Helemaal eens	Weet ik niet
Anno 2011	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Anno 2016	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Medewerkers van gastouderbureaus spreken elkaar aan op houding en gedrag. Denk bijvoorbeeld aan coaching vanuit het gastouderbureau.

	Helemaal oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Helemaal eens	Weet ik niet
Anno 2011	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Anno 2016	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Ouders zijn alert op risico's voor de veiligheid van kinderen in de gastouderopvang.

	Helemaal oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Helemaal eens	Weet ik niet
Anno 2011	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Anno 2016	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Bij het werven van nieuwe medewerkers in de gastouderopvang is er voldoende aandacht voor screening. Denk bijvoorbeeld aan het natrekken van referenties van sollicitanten het verifiëren van diploma's.

	Helemaal oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Helemaal eens	Weet ik niet
Anno 2011	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Anno 2016	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Gastouders zijn op de hoogte van de meldcode kindermishandeling en huiselijk geweld en andere protocollen over veiligheid.

	Helemaal oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Helemaal eens	Weet ik niet
Anno 2011	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Anno 2016	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Eventuele toelichting op uw antwoorden op bovenstaande stellingen:

(open vraag)

.....

Heeft u nog tips om de veiligheid en kwaliteit in de kinderopvang (kinderdagverblijven /bso's/peuterspeelzalen/gastouderopvang) verder te verbeteren? Probeer zo concreet mogelijk te zijn.

(open vraag)

.....

B.5. Vragenlijst enquête continue screening

In de enquête die is verstuurd naar GGD'en, gemeenten, en kinderopvangorganisaties is een additionele set vragen opgenomen, specifiek gericht op de afhandeling van signalen van continue screening. Deze vragen zijn in deze bijlage opgenomen.

Onderstaande vragen hebben specifiek betrekking op de continue screening van medewerkers in de kinderopvang. Toelichting: Alle mensen die in de kinderopvang of peuterspeelzalen werken, worden vanaf 1 maart 2013 continu gescreend op nieuwe strafbare feiten.

Het is mij duidelijk wat ik moet doen met een signaal uit de continue screening

- ☐ Helemaal oneens
- ☐ Oneens
- ☐ Neutraal
- ☐ Eens
- ☐ Helemaal eens
- ☐ Weet ik niet

Ik ben goed bekend met de handleiding continue screening

- ☐ Helemaal oneens
- ☐ Oneens
- ☐ Neutraal
- ☐ Eens
- ☐ Helemaal eens
- ☐ Weet ik niet

De handleiding continue screening is voor mij goed bruikbaar bij het afhandelen van signalen uit de continue screening

- ☐ Helemaal oneens
- ☐ Oneens
- ☐ Neutraal
- ☐ Eens
- ☐ Helemaal eens
- ☐ Weet ik niet

Bij mijn afwezigheid wordt de afhandeling van het signaal direct overgenomen door een vervanger (het proces loopt bij mijn afwezigheid geen vertraging op)

- ☐ Helemaal oneens
- ☐ Oneens
- ☐ Neutraal
- ☐ Eens
- ☐ Helemaal eens
- ☐ Weet ik niet

Bij onregelmatigheden/ onduidelijkheden bij de afhandeling van een signaal weet ik tot wie ik mij moet richten

- ☐ Helemaal oneens
- ☐ Oneens
- ☐ Neutraal
- ☐ Eens
- ☐ Helemaal eens
- ☐ Weet ik niet

De samenwerking met andere partijen in het proces van afhandeling van een signaal verloopt goed

- ☐ Helemaal oneens
- ☐ Oneens
- ☐ Neutraal
- ☐ Eens
- ☐ Helemaal eens
- ☐ Weet ik niet

Hoeveel tijd had uw organisatie gemiddeld nodig om een signaal te verwerken? (de periode tussen schriftelijke ontvangst van een signaal door de GGD en het moment waarop een van de oplossingen definitief is). Vul het aantal dagen in

.....

Heeft u nog opmerkingen of aanbevelingen n.a.v. uw ervaringen met het afhandelen van een signaal uit de continue screening kinderopvang, gedurende de periode 2013 - 2016? U kunt opmerkingen aan ons doorgeven in het tekstveld hieronder. Deze worden anoniem verwerkt en zijn niet herleidbaar naar u als persoon.

- ☐ Nee, ik heb geen ervaring met het afhandelen van een signaal uit de continue screening kinderopvang.
- ☐ Ja, ik heb één of meer keren een signaal uit de continue screening kinderopvang afgehandeld en de volgende aanbeveling(en) voor de afhandeling van deze signalen: _____

Bedankt voor uw deelname. Door op ">>" te klikken worden uw antwoorden opgestuurd.

B.6. Uitgangspunten voor de analyse van de enquête

Op 7 juli 2016 is er een webenquête (zie B.4) uitgezet via de brancheorganisaties, de vakbonden, belangenorganisaties en de MBO Raad, die de enquête onder de aandacht hebben gebracht van hun leden. De enquête heeft open gestaan tot half september 2016 en heeft in totaal 1.450 respondenten opgeleverd (zie onderstaande tabel met de aantallen per type respondent). Ondanks de hoge respons zijn de enquête-uitkomsten statistisch gezien niet representatief voor de gehele kinderopvangbranche. Dat geldt zeker voor de gastouderopvang, omdat in de steekproef de aan de gastouderopvang gerelateerde respondenten te laag vertegenwoordigd zijn.

Omdat we de enquête breed hebben uitgezet en geen zicht hebben op het totale aantal potentiële respondenten, kunnen we geen responspercentage berekenen.

De lijst met de enquêtevragen vindt u in bijlage B4 en B5.

Tabel B-1: Opbouw respondentengroep

Respondentgroep	Responspercentage	Aantal responses
Ouder van kind(eren) KDV/BSO/PSZ	35,9%	520
Pedagogisch medewerker KDV/BSO/PSZ	24,7%	358
Manager of stafmedewerker KDV/BSO/PSZ	13,0%	189
Directie/bestuurder KDV/BSO/PSZ	8,8%	128
Gastouder	4,8%	70
GGD	3,8%	55
Gastouderbureau	2,6%	37
Gemeente	2,3%	33
Anders	1,8%	26
Overige medewerker KDV/BSO/PSZ	1,1%	16
ROC	0,9%	13
Ouder van kind(eren) in gastouderopvang	0,3%	5
Totaal	100%	1.450

In dit rapport geven we uitsluitend verschillen tussen 2011 en 2016 weer als deze statistisch significant zijn gebleken binnen de steekproef (een betrouwbaarheidsniveau van minimaal 95%). Met behulp van een Chi-kwadraatanalyse en/of een T-toets is de significantie bepaald. Alleen de antwoorden van degenen die de vragen voor beide jaren hebben beantwoord nemen we mee in de vergelijking tussen de jaren.

De in het rapport genoemde percentages respondenten zijn percentages van het totale aantal antwoorden exclusief het antwoord 'weet niet'. Deze keuze is gemaakt de respondenten die in 2011 nog niet betrokken waren bij de kinderopvang, bij de vragen over 2011 het antwoord 'weet ik niet' moesten gebruiken. Omdat we een vergelijking willen maken tussen 2011 en 2016 en een trend willen kunnen zien, nemen we alleen de respondenten mee die over beide jaren iets kunnen zeggen. Om de vergelijkbaarheid te borgen, is vervolgens de antwoordcategorie 'weet ik niet' ook voor het jaar 2016 buiten beschouwing gelaten.

In de tabellen met de resultaten over uitsluitend 2016 zijn alle respondenten meegenomen die een mening hadden over de situatie in 2016, ook als ze zich niet over 2011 hebben uitgesproken. Alleen de respondenten die 'weet ik niet' hebben geantwoord op de vragen over 2016 zijn buiten beschouwing gelaten.

In de tabellen zijn altijd eerst de resultaten voor de dagopvang/bsop/psz weergegeven en daarna voor de gastouderopvang. Omdat het aantal respondenten in de gastouderopvang relatief beperkt is, zijn kleinere verschillen (enkele procenten) tussen dagopvang/bsop/psz en gastouderopvang niet significant. Dit doet zich vooral voor in de antwoordcategorie 'neutraal' (zie tabel B-2).

De uitkomsten over 2016 samengevat:

Tabel B-2: Opbouw antwoordcategorieën over 2016 dagopvang/bso's/psz en gastouderopvang

	% eens of helemaal eens	% neutraal	% oneens of helemaal oneens
Veilig			
Kinderen in de dagopvang/bso/psz zijn veilig	85,1%	8,8%	6,0%
Kinderen in de gastouderopvang zijn veilig	62,5%	13,2%	24,3%
Ontplooiing			
Dagopvang/bso/psz levert een goede bijdrage aan de ontplooiing van kinderen	90,5%	6,8%	2,7%
Gastouderopvang levert een goede bijdrage aan de ontplooiing van kinderen	67,3%	23,1%	9,6%
Voldoende opgeleid			
Pedagogisch medewerkers zijn voldoende opgeleid voor hun werk	77,2%	13,4%	9,4%
Gastouders zijn voldoende opgeleid voor hun werk	58,1%	18,1%	23,8%
Spreken elkaar aan			
Medewerkers in de dagopvang/bso/psz spreken elkaar aan op hun gedrag	62,7%	20,9%	16,5%
Medewerkers in de gastouderopvang spreken elkaar aan op hun gedrag	52,6%	17,8%	29,6%
Ouders alert op risico's			
Ouders zijn alert op risico's voor de veiligheid van kinderen in de dagopvang/bso/psz	71,4%	18,4%	10,2%
Ouders zijn alert op risico's voor de veiligheid van kinderen in de gastouderopvang	57,8%	22,4%	19,7%
Toepassing vierogenprincipe			
Het vierogenprincipe wordt ook daadwerkelijk toegepast in de dagopvang/bso/psz	72,0%	8,0%	20,0%
Werving en selectie			
Bij het werven van medewerkers in de dagopvang/bso/psz is er voldoende aandacht voor screening	73,3%	20,2%	6,5%
Bij het werven van medewerkers in de gastouderopvang is er voldoende aandacht voor screening	69,9%	10,5%	19,5%
Op de hoogte van meldcode en andere veiligheidsprotocollen			
Medewerkers in de dagopvang/bso/psz zijn op de hoogte van relevante veiligheidsprotocollen	87,3%	9,5%	3,2%
Gastouders zijn op de hoogte van relevante veiligheidsprotocollen	76,0%	11,3%	12,7%

Bron: Evaluatie aanbevelingen commissie Gunning oktober 2016

De gekleurde vakken in de tabel geven aan welke verschillen tussen dagopvang/bso/psz enerzijds en gastouderopvang anderzijds niet relevant zijn.

Het aantal respondenten dat behoort tot de categorie ouders van kinderen in de gastouderopvang is dermate beperkt dat wij deze groep niet afzonderlijk hebben gezien. Vandaar dat in de paragrafen over de gastouderopvang de mening van de ouders niet is vermeld.

C. Documenten evaluatieonderzoek

Boogaard, M., Bollen, I. (2014). Gastouders in beeld. Een inventarisatiestudie onder gastouders in Nederland. Amsterdam: Kohnstamm Instituut & NCKO.

Boogaard, M., Bollen, I., & Dijkers, L. (2014). Gastouderopvang in West-Europese landen. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

Brancheorganisatie Kinderopvang (2013). Meldcode Huiselijk Geweld en Kindermishandeling. Bestemd voor alle beroepskrachten werkzaam in de branche kinderopvang.

Brancheorganisatie Kinderopvang (2016). Brancherapport Kinderopvang 2015. Feiten, cijfers en ontwikkelingen.

Brancheorganisatie, MOgroep en BOinK, (2013). Convenant Kwaliteit Kinderopvang en Peuterspeelzalen

Brief van de gemeente Amsterdam aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over effectiever ingrijpen in de kinderopvang (juni 2016).

Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Tweede Kamer over de Gezamenlijke kwaliteitsagenda sector kinderopvang (maart 2012)

Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Tweede Kamer over de stand van zaken van de acties ter bevordering van de kwaliteit in de kinderopvang (februari 2013)

Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Eerste Kamer over de wijziging van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen (Wijzigingswet kinderopvang 2013)

Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Tweede Kamer over uitstel invoering personenregister kinderopvang en peuterspeelzaalwerk (april 2016)

Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de minister van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer over hun eerste reactie op het rapport en de aanbevelingen van de commissie Gunning over de zedenzaak in Amsterdam (april 2011)

Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer over de invulling van de continue screening in de kinderopvang (juli 2012)

Brief van de wethouder Jeugd en Onderwijs aan de raadscommissie JIF van de gemeente Amsterdam over de aanpak van de handhaving 'nieuwe stijl' in de kinderopvang (maart 2013).

Brief van minister Asscher (SZW) en staatssecretaris Dekker (OCW) aan de Tweede Kamer over Een Betere Basis voor Peuters (vve). (dec. 2013)

Brief van minister Asscher (SZW) mede namens staatssecretaris Teeven (VenJ) aan de Tweede Kamer over de eerste ervaringen met continue screening. (november 2013)

Brief van minister Kamp (SZW) aan de Tweede Kamer over continue screening in de kinderopvang (juli 2012)

Brief van minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Tweede Kamer en de Eerste Kamer over Verzamelbrief kinderopvang: toezicht, handhaving en veiligheid (nov. 2014)

Brief van minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Tweede Kamer Hoofddijnen nieuwe financieringssysteem kinderopvang (nov. 2014)

Brief van minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Tweede Kamer over Actuele VOG (vraag van het lid Heerma sept. 2015)

Brief van minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Tweede Kamer over Beleidsdoorlichting Kinderopvang (dec. 2015)

Brief van minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Tweede Kamer over de beoogde nieuwe financieringssysteem voor de kinderopvangsector. (nov. 2015)

Brief van minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Tweede Kamer over de bestuurlijke afspraken met de VNG over een aanbod voor alle peuters (april 2016)

Brief van minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Tweede Kamer over de Harmonisatie peuterspeelzalen en kinderopvang: de volgende stap (juli 2015)

Brief van minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Tweede Kamer over Evaluatieopzet Aanbevelingen Commissie Gunning en de invulling van de motie Tellegen en Heerma (maart 2016)

Brief van minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Tweede Kamer over nieuw toezicht in de kinderopvang. (juli 2015)

Brief van minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Tweede Kamer over Verzamelbrief kinderopvang (feb. 2016)

Brief van minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Tweede Kamer over Betere kwaliteit, betere toegankelijkheid in de kinderopvang (mei 2016).

Brief van minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Tweede Kamer met reactie over de uitzending van Brandpunt over misstanden bij een kinderdagverblijf in Amsterdam. (juli 2016)

Brief van staatssecretaris Dekker (OCW) aan de Tweede Kamer over de kwaliteit van voor- en vroegschoolse educatie. (augustus 2013)

Brief van staatssecretaris Dijkhof (VenJ) aan de Tweede Kamer over de Toekomst van de VOG (feb. 2016)

CPB (2015). Notitie Onderzoek alternatieve vormgeving kinderopvangtoeslag (bijlage bij kamerbrief dec. 2015)

FNV Zorg & Welzijn (2015). Beroepscode Kinderopvang

Gemeente Amsterdam (2016). Jaarverslag Keten Kwaliteit Kinderopvang 2015.

GGD GHOR (2013). Leidraad meldcode. Toezicht en handhaving op de meldcode kindermishandeling en de meldplicht.

GGD GHOR (2014). Veldinstrument observatie pedagogische praktijk. Kindercentra en peuterspeelzalen.

GGD GHOR (2015). Handleiding vierogenprincipe (herziene versie).

GGD GHOR (2015). Jaarplan 2016 Landelijk Centrum Toezicht Kinderopvang.

GGD GHOR (2015). Model Risicoprofiel gastouderopvang

GGD GHOR (2015). Model Risicoprofiel kindcentra

GGD GHOR (2015). Model Risicoprofiel peuterspeelzaal

GGD GHOR (2015). Risicoprofiel toezicht kinderopvang (factsheet)

GGD GHOR (2015). Schrijfwijzer beschouwend rapporteren toezicht kinderopvang. Handreiking aan GGD-inspecteurs voor het schrijven van handhaafbare, begrijpelijke en toegankelijke inspectierapporten.

GGD Nederland (2013). Handleiding Risicomodel inspectie kinderopvang.

Het Nederlands Centrum Jeugdgezondheid (2016). Richtlijn JGZ-richtlijn Kindermishandeling

Inspectie van het Onderwijs (2013). Bestandsopname voor- en vroegschoolse educatie in Nederland.

Inspectie van het Onderwijs (2013). Vertrouwensinspecteur Onderwijsinspectie (Factsheet)

Inspectie van het Onderwijs (2014). Toezichtkader Kinderopvang

Inspectie van het Onderwijs (2014). Waarderingskader kinderopvang.

Inspectie van het Onderwijs (2015). Landelijk rapport Gemeentelijk Toezicht Kinderopvang 2014

Inspectie van het Onderwijs (2015). Monitor Kwaliteit voor- en vroegschoolse educatie in de G37 in 2013 en 2014

Inspectie van het Onderwijs en GGD GHOR (2016). Protocol samenwerking GGD-en en Inspectie van het Onderwijs (vastgesteld).

Inspectie van het Onderwijs en GGD GHOR (2016). Protocol samenwerking Vertrouwens- en GGD inspecteurs (Stroomschema).

Lysias Advies (2015). Verkenning Toezicht op publieke gezondheid.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2014) Handleiding Continue Screening Kinderopvang.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2015). Agenda aanpak regeldruk kinderopvang.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2015). Beleidsdoorlichting Kinderopvang

MOgroep (2015). Ouders en peuterspeelzalen. Partners in pedagogische zaken.

Motie van de leden Bergkamp en Mooiman over invoering van een combinatiepakket en monitoring verplichte meldcode (november 2015)

Motie van de leden Tellegen en Heerma functioneren systeem van continue screening (april 2013)

Nederlandse Vereniging voor Toezichthouders in de Kinderopvang en de Beroepsvereniging van directeuren in de Kinderopvang (2013). Governance code Kinderopvang. Richtlijn voor integer en transparant bestuur en toezicht.

NIVEL (2014). Risicomodel in het toezicht op de kinderopvang anno 2014.

Poerink, E. (2012). De peuterindustrie. Wat er mis is met de kinderopvang in Nederland. Amsterdam: Meulenhoff

PwC (2013). Onderzoek Continue Screening Kinderopvang

PwC (2015). Notitie Kwaliteitskader Kinderopvang gericht op Pedagogische Kwaliteit en Veiligheid.

PwC (2015). Notitie Kwaliteitskader Kinderopvang gericht op Service en Betrouwbaarheid.

Reactie op het rapport van de Commissie Gunning over de zedenzaak in Amsterdam van de Ministers SZW en V&J op het rapport van de commissie Gunning (april 2011)

Ridder, J. de (2012). Toezicht op de kinderopvang. Rapport van een onderzoek naar aanleiding van enige vraagpunten van de commissie Gunning over de inrichting van het toezicht op de kinderopvang (in opdracht van de Inspectie van het Onderwijs).

SER (2016). Gelijk goed van start. Visie op het toekomstige stelsel van voorzieningen voor jonge kinderen.

Volkskrant (21 maart 2016). Hoe Robert M. Nederlandse kinderopvang veranderde.

Wet- en regelgeving

Algemene wet bestuursrecht

Wet kinderopvang

Wijziging Wet kinderopvang versterking positie ouders kinderopvang en peuterspeelzalen (mei 2015)

Wijziging Wet kinderopvang in verband met totstandkoming personenregister kinderopvang (november 2015)

Wijziging Regeling kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen (oktober 2012)

Wijziging Regeling kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen (juni 2014)

Besluit Continue Screening (februari 2013)

Wet van 14 maart 2013 tot onder meer wijziging van de Wko in verband met de invoering van de verplichting voor bepaalde instanties waar professionals werken en voor bepaalde zelfstandige professionals om te beschikken over een meldcode voor huiselijk geweld en kindermishandeling en de kennis en het gebruik daarvan te bevorderen, onderscheidenlijk die meldcode te hanteren (verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling).

Wijzigingswet kinderopvang juli 2013

Websites

Websites van de gesprekspartners in de diepte interviews

Websites van diverse internetopposcentrales

www.cbs.nl

www.databankkinderopvang.nl

www.duo.nl (onderwijsdata DUO, uitstroom MBO studenten)

www.ggd.amsterdam.nl

www.ggdghorkennisnet.nl/thema/toezicht-kwaliteit-kinderopvang

www.kinderopvangonderzoek.nl

www.klachtenloket-kinderopvang.nl/media/2379/nieuwe-klachtenprocedure-versterkt-positite-ouders-bbpm2016.pdf

www.klachtkinderopvang.nl

www.landelijkregisterkinderopvang.nl

www.mбораad.nl

www.onderwijsinspectie.nl/onderwijssectoren/kinderopvang

D. Samenstelling klankbordgroep

Hieronder is de samenstelling van de klankbordgroep van dit evaluatieonderzoek weergegeven. Deze klankbordgroep is gedurende het evaluatieonderzoek drie maal bijeen gekomen onder voorzitterschap van Peter van Driel (PwC).

Organisatie	Naam
Brancheorganisatie Kinderopvang	Jakob Boskma
Voor Werkende Ouders	Marjet Winsemius
BOinK	Gjalt Jellesma
Ministerie van SZW	Estella Flemming, Floor Fikken
Sociaal Werk Nederland	Ernst Radius
V&J Justis	Barry Velders
GGD GHOR	Mireille Gemmeke, Leonie Groenewoud
VNG	Sabine van den Hoek
Inspectie van het Onderwijs	Ben Riekert
MBO Raad	Karin Lukassen
DAK Kinderopvang en BMK	Karen Strengers
Impuls Kinderopvang	Magda Heijtel