

Vergaderjaar 2011–2012

33 000 VI

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VI) voor het jaar 2012

Nr. 110

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID EN STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 juli 2012

Inleiding en samenvatting

De Commissie Gunning, die op verzoek van de gemeente Amsterdam onderzoek heeft gedaan naar bestuurlijke aspecten van de Amsterdamse zedenzaak, heeft onder meer aanbevolen de screening van medewerkers in de kinderopvang aan te scherpen. De commissie stelde concreet voor medewerkers in de kinderopvang elke twee jaar een nieuwe Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) te laten overleggen.

Het kabinet onderschrijft de noodzaak van een aanscherping van de screening in de kinderopvang. De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Minister van Veiligheid en Justitie hebben daarom vorig jaar toegezegd dat hiervoor maatregelen worden genomen (Tweede Kamer, 2010–2011, 32 500 VI, nr. 117). Met deze brief wordt u geïnformeerd over de uitwerking daarvan. Daarnaast zal worden ingegaan op de wijze waarop twee moties van de leden Van den Besselaar en De Mos over de VOG worden uitgevoerd.

Het kabinet kiest in de uitwerking voor een dynamisch systeem van continue screening in plaats van een statisch systeem van periodiek overleggen van een VOG. Het voordeel van continue screening is dat zodra iemand met Justitie in aanraking komt, door de Dienst Justis van het Ministerie van Veiligheid en Justitie een afweging wordt gemaakt of de betrokken medewerker wel in de kinderopvang werkzaam kan blijven. Bij periodieke afgifte van een VOG gebeurt dit pas als een VOG wordt aangevraagd en kan kostbare tijd verloren gaan. Bovendien brengt het periodiek aanvragen van een VOG extra administratieve lasten met zich mee voor aanvragers en de sector.

De aangescherpte wijze van screening zal ook gelden voor mensen die werken in peuterspeelzalen. Ook hier is immers sprake van werken met een kwetsbare doelgroep. Daarmee geldt continue screening voor alle medewerkers, ondernemers en bestuurders van kinderopvanginstellingen, gastouderbureaus en peuterspeelzalen, en alle gastouders en hun volwassen huisgenoten.

Het systeem van continue screening wordt in twee fasen ingevoerd. In het voorjaar van 2013 wordt op basis van gegevens uit een aantal bestaande bronnen een bestand opgebouwd met mensen die in de kinderopvang en in peuterspeelzalen werken. Dit bestand wordt vergeleken met justitiële gegevens over strafbare feiten. Omdat een deel van de stagiairs, uitzendkrachten en vrijwilligers niet in dit systeem kunnen meelopen, wordt van hen in deze fase periodiek een nieuwe VOG gevraagd. In de tweede en definitieve fase vanaf 2016 wordt gewerkt vanuit een centraal register waarin iedereen staat die in de kinderopvang en in peuterspeelzalen werkt, ook de stagiairs, uitzendkrachten en vrijwilligers. In deze fase is iedereen in de kinderopvang en het peuterspeelzaalwerk volledig en continu gescreend.

Screening noodzakelijk onderdeel veilig klimaat kinderopvang

In de kinderopvang worden kinderen opgevangen in een periode die cruciaal is voor hun ontwikkeling. Een goede en veilige omgeving is daarom een vereiste. Alle werkers in de kinderopvang dienen alert te zijn om adequaat te kunnen reageren op signalen dat er mogelijk iets mis is. Die alertheid is vereist in verschillende stadia en op verschillende terreinen. Het begint bij de wervings- en selectieprocedure van kinderopvangorganisaties. Daarin zullen altijd referenties moeten worden gevraagd bij vorige werkgevers, stageplaatsen of opleidingen. Voorts dienen organisaties een open bedrijfscultuur te hebben waarin medewerkers elkaar aanspreken op grensoverschrijdend gedrag. De toepassing van de verplichte meldcode kindermishandeling kan hierbij een belangrijke rol spelen. Als sluitstuk wil het kabinet een wettelijke meldplicht invoeren voor kindermishandeling gepleegd door professionals. Deze meldplicht dient te verzekeren dat signalen dat medewerkers in de kinderopvang zich schuldig maken aan grensoverschrijdend gedrag richting de aan hen toevertrouwde kinderen een adequaat vervolg krijgen en bij voldoende aanleiding tot aangifte bij de politie leiden. De wettelijke meldplicht zal meelopen in de Verzamelwet kinderopvang 2013 die aan het einde van dit jaar naar de Tweede Kamer zal worden verzonden.

Organisaties in de kinderopvang zetten de VOG als hulpmiddel in om personeel in de kinderopvang te screenen. De Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen regelt dat personen werkzaam in de kinderopvang in het bezit moeten zijn van een VOG. Deze VOG wordt aan de ondernemer overlegd voordat met de werkzaamheden wordt aangevangen en is op het moment van overleggen niet ouder dan twee maanden. De geldigheidsduur van een VOG wordt in de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen niet beperkt. Wel is in deze wet bepaald dat als de ondernemer of de toezichthouder redelijkerwijs mag vermoeden dat een persoon niet langer voldoet aan de eisen voor het afgeven van een VOG, de ondernemer die persoon mag verzoeken om opnieuw een VOG te overleggen die niet ouder is dan twee maanden.

De Amsterdamse zedenzaak heeft duidelijk gemaakt dat een aanscherping van de screening in de kinderopvang wenselijk is. Maar een aanscherping van de screening is niet alleen wenselijk vanwege de Amsterdamse zedenzaak. Het risico dat medewerkers in de kinderopvang in aanraking komen met Justitie is niet uit te sluiten. In veel gevallen zal het om

overtredingen van beperkt belang gaan. Het kan echter ook gaan om misdrijven en overtredingen die er op duiden dat betrokkene een veiligheidsrisico vormt voor de aan hem of haar toevertrouwde kinderen. Daarom is het van belang medewerkers in de kinderopvang continu te screenen. Hoewel de risico's met de invoering van continue screening in de kinderopvang worden verkleind, kunnen uiteraard niet alle risico's worden uitgesloten. Zolang iemand niet bekend is bij Justitie en er geen justitiële gegevens beschikbaar zijn, bieden de VOG en continue screening geen grond om deze persoon uit de kinderopvang te weren. Dit betekent echter niet altijd dat er niks aan de hand is. Daarom blijft alertheid bij iedereen in de sector ook met deze aangescherpte screening van groot belang.

Continue screening: het systeem en wijze van invoering

Het systeem van continue screening in de kinderopvang

Continue screening vereist een actueel bestand van alle mensen die werken in de kinderopvang. Dit bestand wordt maandelijks vergeleken met de informatie in het Justitieel Documentatie Systeem (JDS). Pleegt iemand uit het bestand een strafbaar feit, dan ontstaat er een zogenaamde «hit». Het Centraal Orgaan Verklaring Omtrent het Gedrag (COVOG) van de Dienst Justis toetst dan of het strafbare feit bij hernieuwde beoordeling zou leiden tot een weigering van een VOG. Is dit het geval, dan laat het COVOG dit aan de toezichthouder in de kinderopvang, de GGD, weten. Ook de gemeente wordt geïnformeerd. De betreffende medewerker zal dan een nieuwe VOG moeten aanvragen. Krijgt de medewerker, ook na eventueel bezwaar- en beroep geen nieuwe VOG, dan zal betrokkene niet meer in de kinderopvang kunnen werken. Er wordt immers niet meer voldaan aan de eisen van de wet. Er vindt nog overleg plaats met de werkgeversorganisaties in de kinderopvang en het peuterspeelzaalwerk, de vakbeweging, de VNG en GGD Nederland wat, binnen de juridische kaders, de gevolgen voor de betreffende medewerker zouden moeten zijn in de fase dat de VOG-aanvraag nog in behandeling is. De werkgeversorganisaties in de kinderopvang en het peuterspeelzaalwerk en de vakbeweging streven ernaar dat dit op basis van een landelijk overeengekomen protocol kan worden afgewikkeld. Voor nieuwe medewerkers verandert er niet veel. Zij zullen net als nu een VOG moeten overleggen voordat zij met hun werk in de kinderopvang beginnen. Daarna zullen zij automatisch in het systeem van continue screening worden meegenomen.

Continue screening gerealiseerd in twee fasen

De kinderopvang beschikt op dit moment niet over een bestand met alle in de sector werkzame personen. Het kabinet heeft daarom onderzocht hoe zo'n bestand op korte termijn samen te stellen zou zijn, teneinde continue screening in de kinderopvang snel en tegen zo laag mogelijke kosten in te kunnen voeren. Het kabinet kiest ervoor om in eerste instantie zoveel mogelijk gebruik te maken van reeds beschikbare informatie. Deze informatie is te vinden in het Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen (LRKP), beheerd door de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO), in de polisadministratie, beheerd door het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV), het handelsregister, beheerd door de Kamer van Koophandel (KvK), en de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA), beheerd door gemeenten. Het koppelen van deze informatiebronnen maakt het mogelijk in het voorjaar van 2013 te starten met continue screening in de kinderopvang. Het streven is gericht op een start per 1 maart 2013.

Op langere termijn komt er een register waarin alle personen staan die werken in de kinderopvang. De ervaring met het LRKP leert dat de bouw van een register en de vulling daarvan enkele jaren in beslag neemt. De planning is om het register in 2015 te vullen zodat per 1 januari 2016 kan worden begonnen met continue screening op basis van dit register. Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid betaalt voorlopig de kosten van continue screening, maar uiteindelijk zullen de mensen die zich inschrijven in het register de kosten ervoor moeten opbrengen door het betalen van leges. Dit is de gebruikelijke financieringssysteem bij registers en wordt bijvoorbeeld ook bij het BIG-register gehanteerd. Tegenover deze eenmalige leges bij inschrijving in het register staat dat mensen die eenmaal zijn ingeschreven in het register geen nieuwe VOG meer hoeven aan te vragen bij het wisselen van werkgever binnen de sector kinderopvang. Dat scheelt kosten en administratieve lasten.

Screening in heden en verleden

Het systeem van continue screening in de kinderopvang gaat uit van nieuwe strafbare feiten. Zodra een medewerker in de kinderopvang een nieuw relevant strafbaar feit pleegt, leiden de automatische koppeling en zorgvuldige beoordeling van de Dienst Justis ertoe dat de GGD actie onderneemt. Deze medewerker zal worden gevraagd een nieuwe VOG aan te vragen en als die niet wordt verleend, kan deze niet langer in de kinderopvang werken. Dit systeem sluit niet uit dat op dit moment mensen in de kinderopvang werken die in het verleden, na de oorspronkelijke VOG-aanvraag, een strafbaar feit hebben gepleegd. Om dit boven water te halen, moet het «zittende bestand» in de kinderopvang ook op strafbare feiten in het verleden worden gescreend. Dit kan alleen door van deze medewerkers opnieuw een VOG te vragen.

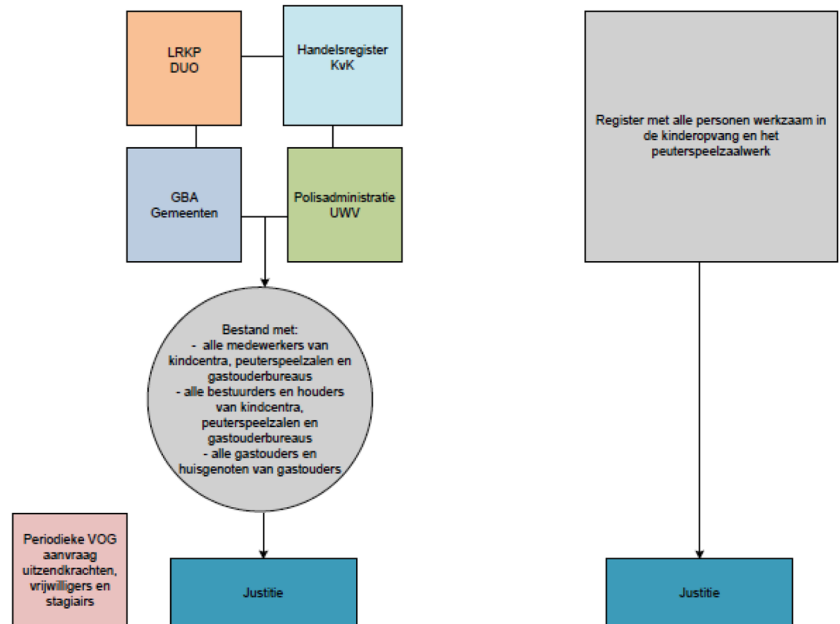
Het kabinet wil dat het zittende bestand in de kinderopvang volledig wordt doorgelicht. In elk geval zal er een volledig doorgelicht bestand van mensen in de kinderopvang moeten zijn als het register in 2016 van start gaat. Het voornemen is om in 2013 te starten met de doorlichting van het zittende bestand. Daarbij geldt als uitgangspunt dat personen die in het systeem van continue screening vallen en die na de start van continue screening in 2013 een nieuwe VOG aanvragen, niet opnieuw een VOG hoeven aan te vragen bij de start van het register.

Wie worden in de continue screening meegenomen?

Het koppelen van bestanden van DUO, UWV, KvK en de GBA leidt tot een bestand van alle medewerkers, ondernemers en bestuurders van kindcentra, gastouderbureaus en peuterspeelzalen, en alle gastouders en huisgenoten vanaf 18 jaar. Het is niet mogelijk om een deel van de medewerkers buiten de screening te houden; het UWV kent de functies van deze medewerkers niet. Dit betekent dat ook het kantoorpersoneel straks wordt meegenomen in het systeem van continue screening. Het kabinet acht dit goed verdedigbaar. Ook kantoorpersoneel is veelal belast met werkzaamheden die de belangen van de opgevangen kinderen rechtstreeks raken, zoals de plaatsing van kinderen, het plannen van personeel, het opstellen van een pedagogisch beleidsplan en een meldcode kindermishandeling. Tevens kunnen deze medewerkers toegang hebben tot vertrouwelijke informatie over ouders en kinderen en kunnen zij belast zijn met financiële verantwoordelijkheden. In sommige gevallen is ook sprake van toegang tot de kinderen. Daarmee is hun positie in bepaalde opzichten vergelijkbaar met die van de ondernemer of de bestuurder, functionarissen die eveneens onderwerp van continue screening zullen zijn.

Alleen bepaalde specifieke groepen blijven in het systeem van bestanden-koppeling buiten beeld. Dat komt omdat zij niet in loondienst zijn van een kinderopvangorganisatie en daardoor niet terug te vinden zijn in de polisadministratie van het UWV. Het gaat daarbij om uitzendkrachten, vrijwilligers en een deel van de stagiairs, in totaal circa 35 000 personen. Zij blijven voorlopig buiten de continue screening, maar moeten in lijn met het advies van de Commissie Gunning wel iedere twee jaar een nieuwe VOG aanvragen. Dit zal worden geregeld in de Verzamelwet kinderopvang 2013. Vanaf 2015 zullen zij ook in het register worden opgenomen en daarmee vanaf 2016 worden meegenomen in de continue screening. Op dat moment hoeven zij niet meer elke twee jaar een nieuwe VOG aan te vragen. Het realiseren van een register waarin iedereen staat die in de kinderopvang werkt, zorgt er uiteindelijk voor dat een volledig dekkend systeem van continue screening wordt bereikt.

Figuur 1 Continue screening via koppeling van bestanden (korte termijn: 2013) en via register (lange termijn: 2015)



Buitenland

Nieuwe werknemers in de kinderopvang zullen ook na de invoering van continue screening in 2013 een VOG moeten overleggen die maximaal twee maanden oud is voordat met de werkzaamheden wordt aangevangen. Die wettelijke bepaling blijft bestaan. Voor personen met de Nederlandse nationaliteit wordt zowel bij een VOG-aanvraag als bij het proces van continue screening niet alleen gekeken naar eventuele strafbare feiten in Nederland, maar ook naar eventuele strafbare feiten in het buitenland omdat veroordelingen in een ander land worden doorgegeven aan het land van nationaliteit. Voor EU-onderdanen, met een andere nationaliteit dan de Nederlandse, geldt dat bij aanvraag van een VOG voor de kinderopvang justitiële gegevens uit de EU-lidstaat van herkomst worden opgevraagd. Eenmaal werkzaam bij een Nederlandse kinderopvang vindt een continue screening plaats op basis van strafbare feiten die in Nederland zijn gepleegd.

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. Deze verplichting voor de lidstaten gaat vanaf 18 december 2013 gelden. Vooruitlopend op de inwerkingtreding van de richtlijn en de geautomatiseerde bevraging van andere lidstaten, is de Dienst Justis van het Ministerie van Veiligheid en Justitie bij aanvragen uit de G4 begonnen met het opvragen en betrekken van justitiële gegevens uit andere lidstaten bij de screening voor de VOG voor banen waarbij veel contact is met minderjarigen (onderwijs, jeugdzorg en kinderopvang). Er zijn tot nu toe enkele tientallen verzoeken uitgezet.

Moties De Mos en Van den Besselaar

De leden Van den Besselaar en de Mos (beiden PVV) hebben bij de behandeling van de Verzamelwet kinderopvang 2012 in de Tweede Kamer twee moties ingediend over de VOG (Tweede Kamer 2011–2012, 33 014, nr. 11 en 12).

De eerste motie (nr. 11) verzoekt de regering om een aanscherping van het huidige vereiste in de wet dat voor aanvang van de werkzaamheden een VOG moet worden overlegd die op dat moment niet ouder mag zijn dan twee maanden. Dat zou ten hoogste één maand moeten zijn. De motie beoogt het veiligheidsrisico in de kinderopvang te beperken. Het kabinet onderschrijft de richting van de motie, namelijk het verkleinen van het veiligheidsrisico. Tegelijkertijd constateert het kabinet dat hierin niet het grootste veiligheidsrisico zit. Dat zit hem juist in het feit dat iemand die eenmaal met een VOG in de kinderopvang aan de slag is gegaan nooit meer een nieuwe, actuele, VOG hoeft te overleggen zolang hij of zij bij dezelfde kinderopvanginstelling werkt. Het systeem van continue screening wordt ingevoerd om juist dat risico aan te pakken. Daarmee wordt het doel van de motie – langs een andere weg weliswaar – ook bereikt.

De tweede motie (nr. 12) vraagt de regering om een waterdicht systeem te creëren zodat mensen die – waar dan ook – ontuchtige handelingen hebben gepleegd nooit en te nimmer meer met kinderen kunnen werken. Het kabinet wijst in dit kader op het aangescherpte zedenbeleid bij de VOG zoals dat sinds 2007 wordt uitgevoerd. Bij een VOG-aanvraag wordt bij zedendelicten onbepert teruggekeken in de tijd. Voor functies met een gezags- of afhankelijkheidsrelatie, zoals het werken met kinderen, geldt een verscherpt beoordelingskader. Dit houdt in dat personen die zijn veroordeeld wegens een zedendelict in beginsel de eerste twintig jaar niet in aanmerking komen voor afgifte van een VOG. Dienst Justis heeft haar beleidsregels recent nog scherper geformuleerd zodat helder is dat ook na de termijn waarin het aangescherpte zedenbeleid van toepassing is een VOG op basis van een zedendelict in beginsel wordt geweigerd. Zo voorkomt het kabinet dat mensen die ooit zijn veroordeeld voor ernstige zedenmisdrijven nog met kinderen kunnen werken en geeft het kabinet uitvoering aan de motie.

Tot slot

De Amsterdamse zedenzaak heeft veel losgemaakt in Nederland over de risico's in de kinderopvang, en de samenleving nog eens nadrukkelijk geconfronteerd met de kwetsbare positie van (kleine) kinderen. Een veilig klimaat in de kinderopvang is een absolute vereiste, voor kinderen en voor ouders die hun kinderen hieraan toevertrouwen. De overheid moet – met de sector – het maximale doen om die veiligheid en dat vertrouwen

te waarborgen. Het invoeren van een systeem van continue screening vanaf 2013 kan daar een belangrijke bijdrage aan leveren.

Wij bereiden op dit moment een algemene maatregel van bestuur voor om in het voorjaar van 2013 te kunnen starten met de eerste fase van continue screening in de kinderopvang. Deze zullen wij uw Kamer in het vierde kwartaal van dit jaar voorleggen. De wettelijke verankering van het register uit de tweede fase zal in een afzonderlijk traject worden voorbereid.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
H. G. J. Kamp

De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven