

Signalen van kindermishandeling

Een onderzoek naar knelpunten die inspecteurs kinderopvang van GGD Twente ervaren bij het doorgeleiden van signalen van mogelijke kindermishandeling door beroepskrachten in de kinderopvang.

H.G.A. de Vries

In opdracht van:

GGD Twente, afdeling Algemene Gezondheidszorg

UNIVERSITEIT TWENTE.



Signalen van kindermishandeling

Een onderzoek naar de knelpunten die inspecteurs kinderopvang van GGD Twente ervaren bij het doorgeleiden van signalen van mogelijke kindermishandeling door beroepskrachten in de kinderopvang.

H.G.A. de Vries

s0199087

Enschede, januari 2012

In opdracht van:

GGD Twente, afdeling Algemene Gezondheidszorg

Begeleiders:

prof. Dr. A. Need (Universiteit Twente)

A.A.J. Konijnendijk MSc (Universiteit Twente)

Samenvatting

De doelstelling van dit onderzoek is het inventariseren van de knelpunten die inspecteurs kinderopvang van GGD Twente ervaren bij het doorgeleiden van signalen van mogelijke kindermishandeling door beroepskrachten binnen de kinderopvang naar de daartoe bevoegde instantie. Het onderzoek is uitgevoerd aan de hand van interviews, welke zijn afgenomen bij acht inspecteurs kinderopvang, werkzaam bij GGD Twente.

In overleg met GGD Twente is de volgende onderzoeksvraag opgesteld: *Welke knelpunten ervaren inspecteurs kinderopvang van GGD Twente bij het doorgeleiden van signalen van mogelijke kindermishandeling door beroepskrachten naar een andere instantie en hoe laten deze knelpunten zich verklaren?*

De inspecteurs kinderopvang van GGD Twente ervaren diverse knelpunten bij het doorgeleiden van signalen van kindermishandeling door beroepskrachten naar de daartoe bevoegde instantie. Het grootste knelpunt dat ervaren wordt, is het gebrek aan kennis. Dit gebrek aan kennis is aanwezig op een drietal verschillende terreinen. Allereerst zijn de inspecteurs kinderopvang van GGD Twente onvoldoende op de hoogte van hun eigen taken en bevoegdheden bij het signaleren en doorgeleiden van signalen van mogelijke kindermishandeling. Deze onduidelijkheid bestaat eveneens over de taken en bevoegdheden van andere betrokken instanties. Als laatste uit het gebrek aan kennis zich op het juridische vlak. Van inspecteurs kinderopvang mag worden verwacht dat zij voldoende juridische kennis hebben over de specifiek voor de sector geldende wet- en regelgeving. Deze kennis is niet bij alle inspecteurs voldoende aanwezig. Het tweede knelpunt dat ervaren wordt ligt in de samenwerking met andere instanties. Inspecteurs kinderopvang ervaren dat een goede samenwerking met andere instanties lastig te bewerkstelligen is. Een eenduidige verklaring voor de niet-optimale samenwerking is niet gemakkelijk te geven, er zijn diverse factoren die een rol spelen. Eén van die factoren is het vertrouwen in andere instanties. Als derde ervaren de inspecteurs kinderopvang van GGD Twente angst als een knelpunt. Deze angst wordt met name veroorzaakt door de twijfel of zij wel zorgvuldig genoeg gehandeld hebben. Aan deze vorm van angst, waarvoor de term onzekerheid misschien beter is, liggen twee redenen ten grondslag. Allereerst het vertrouwen in het eigen handelen. Daarnaast is deze angst, of onzekerheid, ook af te leiden aan het gebrek aan kennis over de te volgen procedure.

De belangrijkste conclusie van dit onderzoek is dat inspecteurs kinderopvang van GGD Twente zich moeten richten op hun eigen taken. Hoewel het nastrevenswaardig is om altijd te handelen in het belang van het kind, heeft de inspecteur kinderopvang een aantal verantwoordelijkheden. Het onderzoeken van signalen van kindermishandeling hoort hier niet bij. Een inspecteur kinderopvang controleert of de houder zijn verantwoordelijkheid neemt bij een vermoeden van kindermishandeling. Het daadwerkelijk ondernemen van actie, is een taak die rust bij de houder. Wanneer dit niet het geval is, kan een inspecteur kinderopvang alsnog melding doen bij het AMK. Na het doorgeven van het signaal aan de daartoe bevoegde instantie, stopt de taak van de inspecteur kinderopvang.

Voorwoord

Ergens in februari 2011 kwam plotsklaps het besef dat het tijd werd om te gaan zoeken naar een geschikte opdracht voor mijn afstuderen. Ik bezocht de websites van een aantal organisaties, bekeek de Blackboard-site en verstuurde een aantal mailtjes aan bekenden. Uiteindelijk hield ik twee opdrachten over die mij aanspraken. In mijn ene hand de opdracht om onderzoek te doen naar dak- en thuislozen in Almelo. In mijn andere hand hield ik de opdracht van GGD Twente. Een onderzoek naar een effectievere aanpak van kindermishandeling. Ja, dat is het! Daar wil ik mij voor inzetten.

Inmiddels zijn we ruim tien maanden verder... Het onderzoek is afgerond, het verslag geschreven, alleen nog een colloquium houden. Maar wat zijn die tien maanden snel voorbij gegaan.

Het gegeven dat ik het enorm naar mijn zin heb gehad tijdens mijn stageperiode heeft daar zeker aan bijgedragen. Ik wil dan ook van de mogelijkheid gebruik maken om al mijn collega's binnen het team Inspectie en Hygiëne te bedanken. Niet alleen voor hun antwoorden op mijn vele vragen, maar ook voor de gezellige sfeer. Een speciaal woord van dank wil ik richten aan mijn begeleiders Christiane Brouwer en Hanneke Hofland. Heel veel dank voor al jullie hulp!

Even zo ben ik veel dank verschuldigd aan Annemieke Konijnendijk. Haar praktische kijk op de zaken en haar kennis op het gebied van kindermishandeling hebben mij vaak uit de brand geholpen. Heel veel succes nog met je promotie onderzoek! Daarnaast wil ik ook Ariana Need bedanken voor haar frisse blik en haar kennis van zaken. Haar ervaring in de wetenschap heeft dit onderzoek naar een hoger plan getild. Waarvoor dank!

Maar bovenal wil ik mijn ouders bedanken. Voor alles wat ze voor me gedaan hebben. Tot slot nog een woord aan mijn zusjes: bedankt voor het uitlaten van de hond. Vanaf nu heb ik daar weer tijd voor ;)

Harbrinkhoek, december 2011

Henrike de Vries

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1 - Inleiding.....	8
1.1 Onderzoeksaanleiding.....	8
1.2 Doel onderzoek.....	8
1.3 Opbouw scriptie.....	9
Hoofdstuk 2 – Probleemanalyse.....	10
2.1 Kinderopvang.....	10
2.2 Kindermishandeling.....	11
2.3 Doorgeleiding van signalen.....	12
2.3.1 Redenen.....	12
2.4 Oorzaken.....	14
2.4.1 Angst.....	14
2.4.2 Gebrek aan kennis.....	15
2.4.3 Vertrouwen.....	17
2.5 Probleemsituatie.....	18
2.6 Onderzoeksvragen.....	18
Hoofdstuk 3 - Methoden.....	21
3.1 Afbakening onderzoek.....	21
3.1.1 Veelheid aan actoren.....	21
3.1.2 Inspectie kinderopvang.....	21
3.2 Onderzoeksontwerp.....	22
3.2.1 Literatuurstudie.....	22
3.2.2 Empirie.....	23
3.2.2.1 Data verzameling.....	23
3.2.2.2 Vragenlijst.....	23
3.2.2.3 Data-analyse.....	25
Hoofdstuk 4 - Taken.....	26
4.1 Algemene taken.....	26
4.2 Toetsingskader.....	27
4.2.1 Verklaring Omtrent Gedrag.....	27

4.2.2	Beroepskracht-kindratio	27
4.2.3	Pedagogische kwaliteit	28
4.2.4	Protocol kindermishandeling	28
4.3	Taakopvatting.	28
4.4	Conclusie.....	29
Hoofdstuk 5 – Juridisch kader		31
5.1	Wettelijke taak.....	31
5.2	Wet Bescherming Persoonsgegevens	31
5.3	Internationaal verdrag inzake de rechten van het kind	32
5.4	Juridische kennis inspecteurs kinderopvang	33
5.5	Conclusie.....	33
Hoofdstuk 6 – Betrokken instanties.....		35
6.1	Advies- en Meldpunt Kindermishandeling	35
6.2	Houder kinderopvang.....	35
6.3	Gemeenten	36
6.4	Richtlijn inspecteurs	36
6.5	Conclusie.....	38
Hoofdstuk 7 - Knelpunten		39
7.1	Algemene knelpunten	39
7.2	Kennis	40
7.2.1	Wet-en regelgeving	40
7.2.2	Eigen taken en bevoegdheden	41
7.2.3	Taken en bevoegdheden andere instanties	41
7.2.4	Signalen van kindermishandeling	41
7.3	Angst.....	42
7.4	Vertrouwen.....	43
7.5	Conclusie.....	44
Hoofdstuk 8 - Conclusie		45
Hoofdstuk 9 – Discussie		50

Hoofdstuk 10 - Aanbevelingen	53
10.1 Aanbevelingen voor GGD Twente	53
10.2 Aanbevelingen voor toekomstig onderzoek	55
Literatuurlijst	57
Bijlage 1: Vragenlijst.....	61
Bijlage 2: Richtlijn inspecteurs.....	63
Bijlage 3: Denklijn GGD Nederland	65

Hoofdstuk 1 - Inleiding

1.1 Onderzoeksaanleiding

Op zondag 12 december 2010 is bekend geworden dat seksueel misbruik van kinderen heeft plaatsgevonden op kinderdagverblijf Het Hofnarretje in Amsterdam. Een tip uit de Verenigde Staten leidde tot de arrestatie van Robert M., hoofdverdachte in deze zaak (NOS, 2010). Robert M. wordt verdacht van misbruik van 87 kinderen en baby's. Ook zijn partner Richard van O. is betrokken bij deze zaak. Hij wordt verdacht van medeplichtigheid aan misbruik en het verspreiden van kinderporno (NOS, 2011a). Tegen de directeur van Het Hofnarretje is aangifte gedaan, wegens het niet voldoende optreden na het krijgen van signalen (NOS, 2011b).

Uit onderzoek van de Commissie Gunning, die de grote zedenzaak in Amsterdam onderzocht, blijkt dat zowel de kinderopvang- als overheidsinstanties steken hebben laten vallen. Zowel de uitvoering van hun eigen taak als de onderlinge samenwerking was niet goed genoeg (Gunning, van Schaardenburg, Naeyé & van Driel, 2011, p. 7). De Commissie Gunning ziet het *'als een gemiste kans dat verschillende interne meldingen bij de directie van Het Hofnarretje, de melding bij de politie van twee moeders in 2008 over seksueel grensoverschrijdend gedrag en de melding van een ex-medewerker in 2009 bij Meld Misdaad Anoniem niet hebben geleid tot een eerdere verdenking en daarmee een strafrechtelijk onderzoek'* (Gunning et al., 2011, p. 10).

Zoals uit bovenstaand citaat blijkt, zijn er diverse instanties betrokken bij het signaleren en onderzoeken van kindermishandeling. Er is echter geen centraal coördinatiepunt, waar signalen van mogelijke kindermishandeling worden geregistreerd. De diverse betrokken instanties registreren de klachten elk op hun eigen manier. De doorgeleiding van signalen naar de daartoe bevoegde instantie is niet voldoende. Dit probleem speelt bij veel instanties, waaronder de inspecteurs kinderopvang van GGD Twente.

1.2 Doel onderzoek

De doelstelling van dit onderzoek is het inventariseren van de knelpunten die inspecteurs kinderopvang van GGD Twente ervaren bij het doorgeleiden van signalen van mogelijke kindermishandeling door beroepskrachten binnen de kinderopvang naar de daartoe bevoegde instantie. Ook wordt onderzocht of er een verklaring kan worden gevonden voor deze knelpunten. Het onderzoek is uitgevoerd aan de hand van interviews, welke zijn afgenomen bij acht inspecteurs kinderopvang, werkzaam bij GGD Twente. Daarnaast is een literatuurstudie gedaan en is gezocht naar informatie op internet.

1.3 Opbouw scriptie

Deze scriptie is opgebouwd uit zeven delen. Eerst wordt een probleemanalyse uitgevoerd, waarin de achtergrond van het probleem wordt geschetst. Dan volgt de probleemstelling. Daarna wordt een verantwoording gegeven voor de gekozen onderzoeksmethode. Deze beschrijft de omstandigheden, onderdelen en de wijze waarop het onderzoek is uitgevoerd. Na een bespreking van de resultaten, volgt de conclusie, een discussie en de aanbevelingen.

Hoofdstuk 2 – Probleemanalyse

In dit hoofdstuk wordt het probleem geanalyseerd. Na een korte weergave van de achtergrond van dit onderzoek, wordt vervolgd met een definitie van het begrip kindermishandeling. Daarna wordt een uiteenzetting gegeven van de wetenschappelijke literatuur die verband houdt met dit onderzoek. Tot slot wordt de probleemstelling behandeld.

2.1 Kinderopvang

Kinderopvang houdt in dat, speciaal daarvoor opgeleide beroepskrachten voor de kinderen van anderen zorgen, op de momenten dat de ouders werken of een studie volgen. De kinderen kunnen worden opgevangen in een kinderdagverblijf, op school, bij een gastouder of bij de ouder thuis (Rijksoverheid, 2011a). Het doel van de kinderopvang is tweeledig: enerzijds helpt het de ouders om arbeid en zorg te combineren en anderzijds kunnen kinderen hun talenten ontwikkelen (Rijksoverheid, 2011b).

Sinds 1 januari 2005 is de Wet kinderopvang van kracht. Deze wet heeft tot doel regels te stellen met betrekking tot tegemoetkoming in de kosten van kinderopvang en waarborging van de kwaliteit van kinderopvang (Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen, 2005). Per 1 augustus 2010 vallen ook de peuterspeelzalen onder deze wet (GGD Twente, 2011a), waarmee de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen een feit werd. In de Wet kinderopvang is vastgelegd dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor toezicht, handhaving en registratie van de kwaliteit van de kinderopvang (GGD Nederland, 2010). Het College van Burgemeester en Wethouders (B&W) is verplicht de directeur van de Gemeentelijke Gezondheidsdienst (GGD) aan te wijzen als toezichthouder (Wet kinderopvang, 2005, art. 1.61, lid 1). De inspecteur kinderopvang is belast met het toezicht houden op de kwaliteit van kinderdagverblijven, buitenschoolse opvang, gastouderbureaus, gastouders en peuterspeelzalen.

Met de invoering van de Wet kinderopvang is er veel veranderd in de sector. Tot 2005 waren gemeenten verantwoordelijk voor de sector kinderopvang (Gunning et al., 2011, p. 29). De kinderopvang werd gesubsidieerd door de gemeenten. Voor exploitatie van een kinderopvang was een vergunning van de gemeente nodig, waarvoor aan de in de gemeentelijke verordeningen gestelde eisen moest worden voldaan (Gunning et al., 2011, p. 29). De Wet kinderopvang is ingevoerd om de rol van de overheid te verkleinen en de markt te laten werken. De kinderopvang is hiermee als een dienst voor ouders gepositioneerd. Door hen een financiële (fiscale) tegemoetkoming te bieden voor de kosten van kinderopvang, hebben ouders vrijheid gekregen in de keuze voor kinderopvang. Vraag en aanbod moeten leiden tot een hoog kwaliteitsniveau tegen

beheersbare kosten. Er is sprake van een hoge mate van zelfregulering, doordat de overheid zich enkel richt op de wettelijke regulering, de financiering en het toezicht (Gunning et al., 2011, p. 29).

Met de invoering van de Wet kinderopvang is de rol van de inspectie kinderopvang eveneens veranderd. Niet langer ligt de nadruk tijdens een inspectie op veiligheid, gezondheid en hygiëne (Tavecchio, 2001). Het pedagogische klimaat en de ouderbetrokkenheid worden meegenomen in de inspectie. Deze verschuiving in de aspecten van inspectie zijn het directe gevolg van de verschuiving van 'oppas' naar 'opvang die bijdraagt aan een goede en gezonde ontwikkeling van het kind in een veilige en gezonde omgeving' (IJzendoorn, 2007a).

2.2 Kindermishandeling

Het begrip kindermishandeling is een breed begrip. Het omvat alle vormen van ongewenste handelingen ten opzichte van kinderen. In de Wet op de jeugdzorg (2005) wordt kindermishandeling gedefinieerd als:

'... elke vorm van een voor een minderjarige bedreigende of gewelddadige interactie van fysieke, psychische of seksuele aard, die de ouders of andere personen ten opzichte van wie de minderjarige in een relatie van afhankelijkheid of van onvrijheid staat, actief of passief opdringen, waardoor ernstige schade wordt berokkend of dreigt te worden berokkend aan de minderjarige in de vorm van fysiek of psychisch letsel' (Wet op de jeugdzorg, 2005, artikel 1, lid m).

Binnen deze definitie wordt onderscheid gemaakt tussen verschillende vormen van kindermishandeling. Er is sprake van lichamelijke mishandeling wanneer de verzorgers het kind verwonden. Wanneer de verzorger niet in staat, of bereid is tot het verschaffen van minimale zorg ter attentie van de lichamelijke behoeften van een kind, spreekt men van lichamelijke verwaarlozing. Naast lichamelijke verwaarlozing onderscheidt men emotionele verwaarlozing: de verzorgers ontzeggen warmte, aandacht, respect en/of contact aan het kind. In het geval van emotionele mishandeling krijgt het kind te maken met negatieve emotionele of psychologische boodschappen. Het is bijvoorbeeld getuige van geweld of het kind wordt gekleineerd of gepest. Wanneer een verzorger seksueel contact heeft met het kind, dit probeert te hebben of het kind laat kijken naar seksueel contact, ter bevrediging van de seksuele gevoelens van de betrokken verzorger en/of uit geldelijk gewin, dan spreekt men van seksueel misbruik (JSO, 2005).

Prevalentie

Uit onderzoek is gebleken dat in Nederland jaarlijks naar schatting 107.200 kinderen worden mishandeld (IJzendoorn et al., 2007b). Dit aantal is vele malen groter dan de 50.000 tot 80.000

gevallen van kindermishandeling die eerder werden geschat op basis van Amerikaans onderzoek. Uit de Nationale Prevalentiestudie Kindermishandeling – 2005 (IJzendoorn et al., 2007b) blijkt dat tenminste de helft van de kinderen, ongeveer 50.000 gevallen per jaar, wordt verwaarloosd. Het betreft hier zowel fysieke als emotionele verwaarlozing, als verwaarlozing van het onderwijs. Op basis van de gegevens wordt het aantal slachtoffers van seksuele mishandeling op ruim 4.700 gevallen per jaar geschat. In nog eens 19.000 gevallen worden kinderen fysiek mishandeld (IJzendoorn et al., 2007b).

De NPM-2005 heeft betrekking op de omvang en de aard van mishandeling van kinderen en jeugdigen van 0 tot 17 jaar in Nederland. De cijfers zijn gebaseerd op de informatie van meer dan 1.100 informanten uit het hele land. De informanten zijn professionals die met kinderen werken, zoals leerkrachten, medewerkers in de kinderopvang, huisartsen en politie. Daarnaast is gebruik gemaakt van registraties van het AMK.

2.3 Doorgeleiding van signalen

2.3.1 Redenen

Er is weinig bekend over kindermishandeling door beroepskrachten. Naast het ontbreken van cijfers over het aantal gevallen per jaar, is er eveneens weinig bekend over de te volgen stappen bij een vermoeden van kindermishandeling door beroepskrachten. Er rijst dan ook de vraag of de doorgeleiding van signalen van mogelijke kindermishandeling door beroepskrachten naar de daartoe bevoegde instantie in alle gevallen effectief is. In de literatuur worden diverse redenen gegeven voor het niet melden van vermoedens van kindermishandeling door professionals die op uitvoerend niveau werkzaam zijn met kinderen en ouders. Het gaat hierbij echter om kindermishandeling door ouder(s) en/of verzorgers. Middels een toetsing aan de empirische informatie uit de interviews, wordt bekeken of deze redenen en de achterliggende oorzaken te generaliseren zijn naar de situatie waarin een inspecteur kinderopvang te maken krijgt met vermoedens van kindermishandeling door beroepskrachten in de kinderopvang.

In de literatuur worden diverse redenen gegeven voor het al dan niet doorgeleiden van signalen van mogelijke kindermishandeling naar de daartoe bevoegde instanties. Flaherty et al. (2008a) hebben onderzoek gedaan naar het melden van verdenkingen van fysieke mishandeling door eerstelijns-artsen (huisarts, e.d.) in de Verenigde Staten. Het blijkt dat eerstelijnsartsen niet alle vermoedelijke gevallen van kindermishandeling melden bij de daartoe bevoegde instantie (in de Verenigde Staten is de Child Protective Service (CPS) hiertoe bevoegd, in Nederland is dit het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling (AMK)), vanwege onzekerheid of het kind daadwerkelijk mishandeld is (Flaherty

et al, 2008a; Flaherty et al., 2008b). Daarnaast denkt een aantal artsen dat zij effectiever kunnen interveniëren dan het CPS (Flaherty et al., 2008a). Vulliamy en Sullivan (2000) concluderen dat het niet melden door ontevredenheid over het CPS (of verwante organisaties) een internationaal probleem is. Vulliamy en Sullivan (2000) geven aan dat professionals tevreden zijn over het proces van het melden van mogelijke kindermishandeling bij het CPS. Er is echter ontevredenheid over het uitblijven van feedback van het CPS na ontvangst en verwerking van de melding (Vulliamy en Sullivan, 2000). Professionals zijn eveneens ontevreden over de tijd die verstrijkt voordat het CPS actie onderneemt na een melding. Ook hebben professionals het gevoel dat zij het CPS moeten overtuigen van de noodzaak van verder onderzoek (Vulliamy en Sullivan, 2000). Tegengeluiden worden echter ook gehoord, wanneer professionals aangeven dat het CPS juist te veel actie onderneemt (Vulliamy en Sullivan, 2000). Dit brengt de professionals in problemen.

Uit onderzoek blijkt dat er diverse redenen worden aangevoerd voor het niet melden van vermoedens van kindermishandeling. Beck, Ogloff, Manley-Casimir (1995) en Beck, Ogloff en Corbishley (1993) geven aan dat de angst voor een negatief effect op het kind of op de relatie tussen professional en kind eveneens een belangrijke rol speelt bij het besluit om vermoedens niet te melden. Vulliamy en Sullivan (2000) geven aan dat ethische overwegingen met betrekking tot geheimhouding, de tijd en kosten die verbonden zijn aan het doen van een melding, problemen door ineffectiviteit bij het CPS en de politie, raciale en economische verschillen bij rapporteurs en het gebrek aan relevante medische opleiding voor professionals redenen zijn om hun vermoedens niet te melden.

Naast de genoemde factoren op individueel niveau, zijn er ook andere factoren te benoemen die een rol kunnen spelen bij de doorgeleiding van signalen van mogelijke kindermishandeling naar de daartoe bevoegde instantie. Door systematische verschillen in de respondentkenmerken kan er sprake zijn van beïnvloeding. In het geval van dit onderzoek moeten deze systematische verschillen in respondentkenmerken met name worden gezocht in de vooropleiding van de inspecteur, alsmede in de werkervaring in andere, soms verwante, werksituaties. Ook op organisatieniveau kunnen zaken spelen die van invloed zijn. Hierbij kan gedacht worden aan het organisatiebeleid, de beschikbare tijd, vaardigheden, ondersteuning vanuit de organisatie bij vermoedens. Ook op het niveau van de betreffende casus kunnen factoren spelen die invloed hebben op de doorgeleiding van signalen van mogelijke kindermishandeling. Denk hierbij aan de ernst van de casus of de onbekendheid met het gezin.

Op basis van de theorie kunnen de redenen voor het niet melden van vermoedens van kindermishandeling ruwweg worden teruggeleid naar drie oorzaken: angst, een gebrek aan kennis en te weinig vertrouwen. In de volgende paragrafen wordt uitgebreider op deze thema's ingegaan.

2.4 Oorzaken

2.4.1 Angst

Uit wetenschappelijk onderzoek is gebleken dat angst een grote rol speelt in het beslissingsproces van hulpverleners. Taylor, Beckett en McKeigue (2007) stellen dat de onbewuste afweer van individuen tegen angst invloed kan hebben op de structuur, beleid en praktijk van de organisatie waarin ze werken. Middels diverse afweermechanismen beschermen individuen zich tegen de angst die verbonden is aan het werk. Het is niet zozeer de angst zelf, maar het afweermechanisme dat van invloed is op het functioneren van de organisatie. Met deze dimensie moet rekening worden gehouden bij het begrijpen van problemen die zich voordoen bij het uitvoeren van het beleid in de praktijk.

Om zichzelf te beschermen tegen angsten, hanteren professionals een aantal defensieve technieken. Op basis van haar onderzoek naar de onrust onder verplegend personeel in een ziekenhuis beschrijft Menzies (1960) de mechanismen splitsing en projectie. Menzies is echter niet de eerste die deze mechanismen beschrijft. Projectie wordt eerder beschreven door Anna Freud (1936), als de ontkenning, verberging of verdringing van de eigenschappen of emoties van de persoon, door deze toe te schrijven aan iets of iemand anders. Aan de door Freud beschreven afweermechanismen is door anderen nog het proces van splitsing toegevoegd. In het geval van splitsing worden de taken opgesplitst en verdeeld. De emoties die verbonden zijn aan de uitvoering van de taken worden hierdoor verspreid en vermeden. Bij projectie beschrijft Menzies (1960) het projecteren van verantwoordelijkheden en onverantwoordelijkheden naar boven en beneden in de hiërarchie. Onverantwoordelijkheid wordt geprojecteerd op lagere medewerkers, terwijl de senior-medewerkers worden gezien als verantwoordelijk. Verantwoordelijkheden worden gedelegeerd naar boven in de hiërarchie, zodat zelfs de meest routinematige beslissingen worden genomen op hoog niveau.

De mechanismen van splitsing en projectie zijn nauw aan elkaar verbonden. Door splitsing van taken, worden verantwoordelijkheden verdeeld. 'Makkelijke' taken komen hierbij voor de rekening van lagere medewerkers, terwijl 'moeilijke' taken worden uitgevoerd door hogere medewerkers. Er is sprake van de projectie van verantwoordelijkheden. De afweermechanismen splitsing en projectie uiten zich volgens Menzies (1960) op diverse manieren: de opsplitsing van de hulpverlener-patiënt

relatie, depersonalisatie, categorisatie en ontkenning van het belang van het individu, onthechting en ontkenning van gevoelens, rituele taakuitvoering, verminderen van verantwoordelijkheden door controle en hercontrole, sociale herverdeling van verantwoordelijkheid en onverantwoordelijkheid, doelgerichte vaagheid in de formele verdeling van verantwoordelijkheden, verminderen van gevolgen van verantwoordelijkheden door delegatie aan meerderen, idealisering en onderschatting van persoonlijke ontwikkelingsmogelijkheden en het vermijden van verandering. Middels deze defensieve technieken wapent het individu zich tegen de gevolgen van angst of angstige ervaringen.

Door na te gaan welke defensieve technieken een rol spelen binnen het team Inspectie en Hygiëne, kan worden bekeken of angst een rol speelt in het werk van de inspecteurs kinderopvang van GGD Twente.

Beck, Oggloff, Manley-Casimir (1995) en Beck, Ogloff en Corbishley (1993) hebben middels onderzoek aangetoond dat de angst voor een negatief effect op het kind een belangrijke rol speelt bij het besluit om vermoedens van kindermishandeling niet te melden. Ook de angst voor een negatief effect op de relatie tussen professional en kind worden door Beck et al. (1995) en Beck et al. (1993) in dit verband genoemd. Reiniger, Robison en McHugh (1995) noemen hierbij ook de angst om voor de rechtbank te moeten verschijnen. Baxter en Beer (1990) melden daarnaast dat veel professionals bang zijn voor de juridische gevolgen van een eventuele valselijke beschuldiging.

Het geven van een bruikbare definitie van het begrip 'angst' is lastig. Angst wordt vaak geassocieerd met bang zijn. Maar waar is men bang voor? In de context van dit onderzoek is angst gerelateerd aan de drang naar zekerheid. De term onzekerheid is daarom misschien beter op zijn plaats. Het gevoel van vrezen voor moet plaats maken voor het gevoel van vertrouwen en gerustheid. Er gerust op zijn dat de juiste handelingen zijn uitgevoerd. Het vertrouwen hebben dat men zorgvuldig genoeg gehandeld heeft. Niet bang hoeven zijn voor de eventuele gevolgen van het handelen. Zoals eerder aangegeven kan de angst voor eventuele gevolgen een grote rol spelen bij de doorgeleiding van signalen van mogelijke kindermishandeling.

2.4.2 Gebrek aan kennis

Naast angst kan ook het gebrek aan kennis een rol spelen in het beslissingsproces. Het gebrek kan worden uitgesplitst in vier vormen, te weten een gebrek aan kennis over wet- en regelgeving, een gebrek aan kennis over de eigen taken en bevoegdheden, een gebrek aan kennis over de taken en bevoegdheden van andere instanties en een gebrek aan kennis over signalen van kindermishandeling.

Het gebrek aan kennis over wet- en regelgeving wordt door Reiniger, Robison en McHugh (1995) aangegeven in hun onderzoek naar de doorgeleiding van signalen van mogelijke kindermishandeling.

Zij geven aan dat: *'het gebrek aan rapportage het gevolg is van de onbekendheid van professionals met de wet en procedures die zijn verbonden aan hun melding, of als gevolg van het onvermogen van professionals om de indicatoren van kindermishandeling te herkennen'*. Resultaten van dit onderzoek hebben aangetoond dat: *'een aanzienlijk aantal van de professionals niet bewust waren van de indicatoren van misbruik; desondanks hadden alle professionals meer kennis over misbruik, dan kennis over de wettelijke verplichtingen en procedures voor het melden'* (Reiniger et al., 1995). Uit onderzoek van Beck et al. (1993) en Beck et al. (1995) blijkt dat professionals het ontbreken van voldoende kennis over de opsporing en rapportering van kindermishandeling als een groot obstakel ervaren.

Naast een gebrek aan kennis over wet- en regelgeving met betrekking tot taken en verantwoordelijkheden, is de privacywetgeving voor veel professionals eveneens onbekend terrein. Professionals verschuilen zich vaak achter de privacyregels als het gaat om kindermishandeling (CPB, 2007). De uitwisseling van gegevens wordt niet alleen tegengehouden door de Wet bescherming persoonsgegevens, maar ook door het beroepsgeheim waar veel professionals aan gebonden zijn. Beide mogen echter geen belemmering vormen voor het beëindigen van een situatie van kindermishandeling. Wettelijk gezien is dit vastgelegd in artikel 53, lid 3 van de Wet op de Jeugdzorg.

Degene die op grond van een wettelijk voorschrift of op grond van zijn ambt of beroep tot geheimhouding is verplicht kan, zonder toestemming van degene die het betreft, aan een stichting inlichtingen verstrekken, indien dit noodzakelijk kan worden geacht om een situatie van kindermishandeling te beëindigen of een redelijk vermoeden van kindermishandeling te onderzoeken.

(art. 53, lid 3, Wet op de jeugdzorg)

Om professionals die werken met kinderen en/of ouders op uitvoerend niveau verder op weg te helpen, is vanaf juli 2012 de Wet meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling van kracht. De meldcode biedt professionals handvaten bij het omgaan met privacygevoelige informatie. Hoewel deze meldcode niet direct geldt voor de inspecteurs kinderopvang van de GGD Twente, biedt de meldcode wel handvaten voor het omgaan met signalen van mogelijke kindermishandeling door beroepskrachten in de kinderopvang.

Het gebrek aan kennis over de eigen taken en bevoegdheden is gerelateerd aan het gebrek aan kennis over wet- en regelgeving. Voor de meeste beroepen geldt dat de taken en bevoegdheden zijn vastgelegd in een specifieke wet. In een concrete uitwerking van de taken wordt voorzien middels beleidsregels. Wanneer professionals niet in voldoende mate bekend zijn met deze wet- en regelgeving, kunnen er problemen ontstaan bij de uitvoering van taken. In het geval van

kindermishandeling hebben deze problemen voornamelijk te maken met het niet weten welke handelingen verricht mogen worden. Deze kennis ontbreekt eveneens over de taken en bevoegdheden van andere professionals in de keten. Kort gezegd weet men niet wat de ander doet of zou kunnen doen. Ook is er sprake van verkeerde verwachtingen over wat andere instanties zouden moeten doen. Het is van groot belang dat men deze kennis wel heeft, zodat in het geval van kindermishandeling daadkrachtig kan worden opgetreden.

Met betrekking tot de signalen die kunnen wijzen op mogelijke mishandeling van kinderen concluderen Beck et al. (1993) dat veel leraren zich niet bewust zijn van de belangrijke symptomen van kindermishandeling. Ook Vulliamy & Sullivan (2000) geven aan dat verwarring over definities en bewijsmateriaal een belangrijke reden vormen voor het niet melden van mogelijke gevallen van kindermishandeling. Reiniger et al. (1995), tenslotte, wijzen op het onvermogen van professionals om indicatoren van kindermishandeling te herkennen. Het is belangrijk dat alle betrokken professionals voldoende kennis hebben over signalen van mogelijke kindermishandeling. Men moet zich bewust zijn van de signalen, zodat deze ook actief kunnen worden opgepikt.

2.4.3 Vertrouwen

Bij de doorgeleiding van signalen van mogelijke kindermishandeling naar andere instanties is het van groot belang dat professionals vertrouwen hebben in het werk van de andere instanties. Ook het vertrouwen in het eigen handelen is belangrijk.

Zoals eerder aangegeven is het gebrek aan vertrouwen in de CPS een internationaal probleem (Vulliamy & Sullivan, 2000). Het is één van de redenen voor het niet doorgeven van signalen van kindermishandeling aan de daartoe bevoegde instanties. Naast vertrouwen in het werk van andere instanties, speelt het gebrek aan vertrouwen in het eigen handelen een rol bij de doorgeleiding van signalen van mogelijke kindermishandeling. Taylor et al. (2007) geven aan dat maatschappelijke werkers zich soms erg machteloos en ondergewaardeerd voelen. Op andere momenten drukten zij juist een sterk gevoel van hun eigen 'expert vermogen' uit: *'ik weet het beste wat goed is voor de gezinnen'* (Taylor et al., 2007). Deze professionals uiten hierbij een groot vertrouwen in de eigen vaardigheden. Anderzijds wordt hier ook uitdrukking gegeven aan het idee dat andere actoren hun verantwoordelijkheid niet nemen. Menzies (1960) omschrijft dit als één van de middelen die hulpverleners hanteren als verweer tegen angst. Er is sprake van projectie in de bredere organisatie en niet zoals gebruikelijk, projectie naar boven en onder toe in de hiërarchische organisatie. De kritieken op andere professionals splitsen zich uit in, enerzijds de beschuldiging dat andere professionals hun gedeelte van de verantwoordelijkheid niet aanvaarden. Anderzijds uit men kritiek

op de ongevoelige houding van andere professionals (Taylor et al., 2007). Er ontbreekt vertrouwen in het werk van de andere professional.

2.5 Probleemsituatie

Ondanks het gebrek aan wetenschappelijk bewijs voor de omvang van het probleem, is duidelijk dat kindermishandeling door beroepskrachten plaatsvindt. Naar aanleiding van de zedenzaak in Amsterdam (zie aanleiding), is gebleken dat de signalering van kindermishandeling door beroepskrachten een lastige zaak is. Bij dit probleem zijn verschillende actoren betrokken, waaronder de inspecteur kinderopvang.

Inspecteurs kinderopvang zijn belast met het houden van toezicht op instellingen voor kinderopvang. Vanuit hun functie als toezichthouder krijgen inspecteurs kinderopvang van GGD Twente zogenaamde zachte signalen over mogelijke kindermishandeling door beroepskrachten in de kinderopvang. Het gaat hierbij om signalen die voor een *'niet-pluis'* gevoel zorgen. De zachte signalen zijn afkomstig van bijvoorbeeld burens, de wijkagent of stagiaires van een kinderopvang. Vaak willen deze mensen anoniem blijven. Zonder een feitelijke constatering door eigen waarneming van een inspecteur, kan geen actie worden ondernomen. De binnenkomende signalen moeten echter wel serieus genomen worden, omdat elk signaal van mogelijke kindermishandeling een reden kan zijn voor nader onderzoek.

Uit voorbereidende gesprekken met de inspecteurs kinderopvang van GGD Twente is gebleken dat voor hen onduidelijk is welke stappen zij moeten ondernemen wanneer zij deze zogenaamde zachte signalen binnen krijgen. Het is voor hen niet duidelijk welke actoren betrokken zijn en welke rol deze actoren spelen. Onbekend is ook bij wie het signaal van mogelijke kindermishandeling nog meer is binnengekomen. Doordat signalen over kindermishandeling door beroepskrachten niet worden geclusterd is het niet bekend of over één medewerker of kindcentrum meerdere signalen zijn binnengekomen bij verschillende instanties. Om ervoor te zorgen dat geen enkel kind tussen wal en schip raakt is het van belang dat de signalen van mogelijke kindermishandeling door beroepskrachten op een effectievere wijze worden doorgeleid door inspecteurs kinderopvang van GGD Twente naar de daartoe bevoegde instanties.

2.6 Onderzoeksvragen

In overleg met GGD Twente is de volgende onderzoeksvraag opgesteld:
Welke knelpunten ervaren inspecteurs kinderopvang van GGD Twente bij het doorgeleiden van

signalen van mogelijke kindermishandeling door beroepskrachten naar een andere instantie en hoe laten deze knelpunten zich verklaren?

Om antwoord te kunnen geven op deze vraag, zijn de volgende deelvragen opgesteld:

1. Welke taken hebben de inspecteurs kinderopvang van GGD Twente bij het doorgeleiden van signalen van mogelijke kindermishandeling door beroepskrachten en wat is de taakopvatting van de inspecteurs kinderopvang van GGD Twente?
2. Wat zijn de juridische kaders waaraan het werk van de inspecteurs kinderopvang van GGD Twente gebonden is en in hoeverre zijn de inspecteurs kinderopvang van GGD Twente op de hoogte van deze juridische kaders?
3. Naar welke instantie moeten signalen van mogelijke kindermishandeling door beroepskrachten worden doorgeleid door inspecteurs kinderopvang van GGD Twente?
4. Waarom worden signalen van mogelijke kindermishandeling door beroepskrachten niet altijd doorgeleid naar andere instanties?

Op basis van voorbereidende gesprekken met inspecteurs kinderopvang van GGD Twente is inzicht verkregen in de problematiek. Middels een verkennende literatuurstudie is vervolgens gezocht naar een theorie, of meerdere theorieën, die een verklaring kunnen geven voor deze problematiek. In eerste instantie is een theoretisch kader opgesteld dat gebaseerd is op de theorie van Taylor, Beckett en McKeigue (2007). Deze theorie biedt een verklaring voor de angsten van maatschappelijk werkers bij een uithuisplaatsing. In deze theorie wordt ook verwezen naar de thema's kennis en vertrouwen, dan wel het gebrek aan deze twee. Op basis van deze drie thema's is een hypothese opgesteld, die zal worden getoetst aan de empirie.

De hypothese luidt als volgt:

Signalen van mogelijke kindermishandeling door beroepskrachten worden niet altijd op een effectieve wijze doorgeleid door een gebrek aan kennis over bevoegdheden, te weinig vertrouwen en de angst voor de gevolgen van een beslissing.



Figuur 1: Model hypothese

Hoofdstuk 3 - Methoden

In dit hoofdstuk wordt een verantwoording gegeven voor de gekozen methode. Na de afbakening van het onderzoek, zal een schets worden gegeven van het onderzoeksontwerp.

3.1 Afbakening onderzoek

Bij de aanpak van kindermishandeling zijn veel verschillende instanties betrokken. Elk van deze instanties handelt vanuit de eigen taken en bevoegdheden. Het is niet mogelijk om al deze instanties mee te nemen in dit onderzoek, de onderzoeksperiode is daar gewoonweg te kort voor. Daarom dient verduidelijkt te worden welke actoren onderzocht zullen worden, evenals de tijdsperiode waarin dit gebeurt.

3.1.1 Veelheid aan actoren

Dit onderzoek richt zich op een bijzonder gedeelte van de bij kindermishandeling betrokken instanties. Waar grofweg de meeste instanties zich richten op mishandeling van kinderen door ouders, moet er ook aandacht zijn voor de mogelijkheid van mishandeling van kinderen door derden. Een groep van deze derden wordt gevormd door de beroepskrachten in de kinderopvang. Vanuit hun functie hebben zij meerdere uren per dag de zorg voor kinderen van anderen. De verantwoordelijkheid voor een correcte uitvoer van taken door de beroepskracht ligt bij de houder¹ van een kinderopvang. Deze is dan ook verantwoordelijk voor het ondernemen van actie bij een vermoeden van kindermishandeling door beroepskrachten. De inspectie kinderopvang controleert of de houder deze verantwoordelijkheid neemt.

In dit onderzoek staat de inspectie kinderopvang van GGD Twente centraal.

3.1.2 Inspectie kinderopvang

De inspectie kinderopvang is onderdeel van GGD Twente. De inspectie kinderopvang valt onder het team Inspectie & Hygiëne (I&H), dat deel uitmaakt van de afdeling Algemene Gezondheidszorg (AGZ). Het team Inspectie & Hygiëne voert inspecties uit in het kader van de Wet Publieke Gezondheidszorg, de Warenwet en de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen (GGD Twente, 2011a). Binnen GGD Twente is ook de afdeling Jeugdgezondheidszorg (JGZ) actief in het bevorderen van de gezondheid en veiligheid van kinderen binnen de kinderopvang. De afdeling JGZ ondersteunt hierbij

¹ Eigenaar kinderdagverblijf, eigenaar gastouderbureau, etc.

door informatie te geven (GGD Twente, 2011b). De samenwerking tussen het team Inspectie & Hygiëne en de afdeling JGZ is minimaal².

3.2 Onderzoeksontwerp

Om antwoord te kunnen geven op de centrale vraag, is tussen mei en september 2011 onderzoek gedaan bij GGD Twente. De deelvragen worden beantwoord op basis van de beschikbare literatuur, alsmede informatie van internet. De theorie zal worden getoetst aan de resultaten uit de interviews.

Het onderzoek zal bestaan uit enerzijds een literatuurstudie, terwijl anderzijds empirische informatie zal worden verzameld door interviews af te nemen bij de inspecteurs kinderopvang van GGD Twente. Naar aanleiding van gesprekken met inspecteurs in de voorbereidende fase is een verkennende literatuurstudie uitgevoerd. Op basis van deze studie is een hypothese opgesteld. Deze hypothese zal worden getoetst aan kennis uit verdere wetenschappelijke literatuur alsmede aan de empirische informatie. Er is voor dit onderzoeksdesign gekozen omdat dit aansluit bij de mogelijkheden en het doel van dit onderzoek.

3.2.1 Literatuurstudie

In de literatuur is weinig bekend over kindermishandeling door beroepskrachten. Ook de rol van de inspectie kinderopvang in de aanpak van kindermishandeling blijft onderbelicht. Er is echter wel informatie beschikbaar over de knelpunten die andere professionals ervaren bij het doorgeleiden van signalen van kindermishandeling naar de daartoe bevoegde instanties. Deze literatuur is wetenschappelijk van aard en is mogelijk ook van toepassing op professionals die de taak hebben zwakke signalen door te geleiden. De overige informatie is afkomstig uit bestuurlijke of juridische teksten.

Voor het wetenschappelijke gedeelte van de informatie is gebruik gemaakt van de zogenaamde sneeuwbalmethode. Volgens deze methode zoek je naar meer geschikte literatuur aan de hand van verwijzingen in de al gevonden literatuur. Dit zou de betrouwbaarheid van de informatie kunnen beïnvloeden, doordat het risico van een 'tunnelvisie' bestaat. Anderzijds heeft deze methode als voordeel dat gericht wordt gezocht naar literatuur. De wetenschappelijke literatuur is gezocht via Google Scholar en via de zoekmachines van de Universiteitsbibliotheek.

De overige informatie is afkomstig uit velerlei bronnen. Informatie van juridische aard is gevonden in de geldende wet- en regelgeving. Deze zijn digitaal beschikbaar. Andere informatie is gevonden met gebruikmaking van de zoekmachine Google en het subgedeelte Google Scholar. Door het gebruik van

² Dit wordt door meerdere inspecteurs aangegeven in de interviews.

specifieke zoektermen is gezocht naar informatie die ondersteuning biedt aan de al gevonden literatuur.

3.2.2 Empirie

3.2.2.1 Data verzameling

Het empirische gedeelte van dit onderzoek bestaat uit face-to-face interviews met acht inspecteurs kinderopvang van GGD Twente. Er is gekozen voor face-to-face interviews omdat hierbij in persoonlijke sfeer kan worden gepraat over de mogelijke knelpunten die ervaren worden. Hierbij bestaat de mogelijkheid tot directe interactie en kan verduidelijking worden gegeven wanneer blijkt dat de respondent de vragen anders interpreteert dan de bedoeling van de onderzoeker is.

De respondenten zijn door het secretariaat I&H ingepland voor een interview. Zij waren hierbij op de hoogte van de reden van het interview, maar hebben weinig tot geen informatie ontvangen van de onderzoeker. Dit is bewust gedaan, om mensen zo blanco mogelijk het interview in te laten gaan. Dit is gedaan om de resultaten van het interview zo weinig mogelijk te beïnvloeden.

De respons van dit onderzoek is 100%. Van alle acht inspecteurs die beschikbaar waren ten tijde van het onderzoek, hebben alle acht de vragen beantwoord. Er is nog een negende inspecteur werkzaam binnen het team, maar deze was ten tijde van het onderzoek met zwangerschapsverlof. De respons van dit onderzoek is uitermate hoog, omdat alle beschikbare inspecteurs kinderopvang van GGD Twente deel hebben genomen aan de interviews. Toch is de generaliseerbaarheid naar andere GGD regio's laag, omdat enkel acht interviews zijn afgenomen binnen één en dezelfde GGD Regio. Afname van meer interviews bij andere GGD regio's past niet binnen het kader van deze bachelor opdracht.

3.2.2.2 Vragenlijst

De vragenlijst is opgesteld op basis van de literatuurstudie. Door gerichte vragen te stellen is geprobeerd zoveel mogelijk data te verzamelen. Veelal zijn de vragen indirect van aard, zodat het werkelijke gevoel of de mening van de respondent naar voren komt. In een aantal gevallen is verder en directer doorgevraagd. Hierbij is geprobeerd om geen suggestieve dan wel sturende vragen te stellen. De vragenlijst is bijgevoegd in bijlage 1.

De vragenlijst bestaat uit negen hoofdvragen, met in totaal 26 subvragen. Tijdens het afnemen van het interview is in sommige gevallen nog een aantal vragen extra gesteld, wanneer de onderzoeker dit nodig achtte om meer informatie te verkrijgen, of de informatie te verduidelijken. Deze vragen zijn niet opgenomen in de vragenlijst. De negen hoofdvragen hebben een open karakter, terwijl een

aantal subvragen een meer gesloten karakter heeft. Dit is gedaan om te bepalen of de vraag voor de betreffende inspecteur van belang is. De vragenlijst is bijgevoegd in bijlage 1.

Middels de vragenlijst is geprobeerd een aantal variabelen te meten:

- **Vraag 1** is een korte introductie van de geïnterviewde persoon. Gevraagd wordt naar naam, functie, tijd in dienst, opleiding/achtergrond. Deze gegevens worden niet meegenomen in de data-analyse, maar vormen voor de onderzoeker de context van het onderzoek.
- **Vraag 2** gaat verder in op de context. Door te vragen naar de manier waarop de geïnterviewde in de functie van inspecteur kinderopvang terecht is gekomen, kan worden bekeken in hoeverre deze daar bewust voor gekozen heeft. Deze bewuste keuze hangt samen met de gevolgde opleiding.
- **Vraag 3** meet de doelen van de organisatie. In de hoofdvraag wordt gemeten in hoeverre de inspecteurs op de hoogte zijn van de organisatiedoelen. Daarna wordt middels subvragen bekeken of deze doelen verschillen van de persoonlijke doelen van de inspecteurs. Mochten deze verschillen, dan kan wrijving ontstaan.
- **Vraag 4** meet de kennis van de inspecteur kinderopvang waar het gaat om de eigen taken. Middels de subvragen wordt bekeken of er knelpunten bestaan in de dagelijkse uitvoering van deze taken. Daarnaast wordt middels subvraag B gemeten of de inspecteurs procedures ervaren die de uitoefening van de taken beïnvloeden. Deze beïnvloeding kan voor knelpunten zorgen.
- **Vraag 5** gaat in op de eigen beslissingsruimte, ook wel de discretionaire beleidsruimte genoemd. Middels een 7-tal subvragen wordt dieper ingegaan op de beleidsvrijheid van de individuele inspecteur. Deze vragen zijn gesteld om te achterhalen in hoeverre het werk van de inspecteur gebonden is aan wet- en regelgeving en in hoeverre het werk wordt beïnvloed door de eisen en wensen van andere actoren.
- **Vraag 6** meet de knelpunten die inspecteurs kinderopvang van GGD Twente ervaren bij het uitvoeren van hun werk. De hoofdvraag is een gesloten vraag, terwijl de subvragen een open karakter hebben. Na vaststelling van een knelpunt wordt gevraagd waarom de inspecteur kinderopvang het als een knelpunt ervaart en hoe dit knelpunt zou kunnen worden opgelost.
- **Vraag 7** maakt gebruik van de *critical incidents technique (CIT)*, zoals ontwikkeld door Flanagan (1954). De hoofdvraag is tijdens ieder interview gesteld, maar de subvragen zijn niet door alle inspecteurs beantwoord. Dit omdat niet alle inspecteurs een situatie van kindermishandeling door een beroepskracht hebben meegemaakt tijdens hun werk. Met behulp van subvragen wordt de situatie stap voor stap besproken met de inspecteur. De

laatste subvraag gaat in op de gevoelens die naar voren kwamen bij de inspecteur tijdens deze situatie. Hierbij is niet specifiek gevraagd naar de variabele angst, omdat erkenning van dit gevoel moeilijk kan zijn.

- **Vraag 8** richt zich op de toekomst. Door te vragen naar de stappen die men zal nemen bij een vermoeden van kindermishandeling door beroepskrachten, kan bepaald worden in hoeverre er sprake is van een eenduidige werkwijze. Ook kan worden in hoeverre inspecteurs kennis hebben van de geldende protocollen. Middels subvragen wordt verder doorgevraagd naar het kennisniveau van inspecteurs kinderopvang over de taken bij een vermoeden van kindermishandeling.
- **Vraag 9** meet het eigen inzicht van de inspecteurs. Als professional weten zij naar alle waarschijnlijkheid als beste hoe het doorgeleiden van signalen zou kunnen verbeteren. Middels een subvraag wordt specifiek gevraagd naar welke instantie signalen moeten worden doorgeleid.

Aan het eind van het interview is gevraagd of de inspecteurs kinderopvang opmerkingen hebben die ten goede komen aan het onderzoek.

3.2.2.3 Data-analyse

De data uit de interviews zijn kwalitatieve data. Analyse met behulp van een statistisch rekenprogramma is dan ook niet aan de orde. De analyse van de interviews is gedaan met gebruikmaking van het programma AtlasTi. Met behulp van dit programma is een aantal thema's gekoppeld aan informatie uit de interviews. Deze thema's zijn *knelpunten*, *angst*, *kennis en vertrouwen*. Met behulp van codes zijn zinsneden uit de interviews gekoppeld aan deze thema's. Het thema knelpunten is onderverdeeld in de codes: *knelpunten algemeen*, *knelpunten organisatie en knelpunten regelgeving*. Het thema angst wordt gevormd door de codes: *beslissingsruimte*, *controle/contra-controle*, *gevoel*, *rituele taakuitvoering en verweer tegen angst*. Om het thema kennis te analyseren zijn de volgende codes gebruikt: *taken*, *aanpak kindermishandeling*, *stappen inspecteur*, *gebrek aan kennis over stappenplan*, *gebrek aan juridische kennis*, *gebrek aan kennis over taken en taakopvatting*. *De samenwerking met gemeenten*, *de samenwerking van inspecteurs onderling*, *de samenwerking met JGZ*, *het vertrouwen in andere organisaties*, *het vertrouwen in de eigen organisatie en het AMK* vormen de codes voor het thema vertrouwen.

Hoofdstuk 4 - Taken

Het werk van de inspecteur kinderopvang is gebonden aan wet- en regelgeving. Hieruit vloeien een aantal taken voort. Met betrekking tot kindermishandeling heeft de inspectie kinderopvang een aantal indirecte taken. Deze zullen kort behandeld worden. Daarna zal worden ingegaan op de taakopvatting van de inspecteurs: welke taken denken zij zelf dat zij hebben als het gaat om kindermishandeling. In dit hoofdstuk wordt dan ook antwoord gegeven op de vraag: 'Welke taken hebben de inspecteurs kinderopvang van GGD Twente bij het doorgeleiden van signalen van mogelijke kindermishandeling door beroepskrachten en wat is de taakopvatting van de inspecteurs kinderopvang van GGD Twente?'.

4.1 Algemene taken

De inspecteur kinderopvang houdt toezicht op de kwaliteit van kinderdagverblijven, de buitenschoolse opvang, gastouderbureaus, gastouders en peuterspeelzalen. Het oordeel van de inspecteur kinderopvang is gebaseerd op diverse bronnen. Op basis van documentenonderzoek controleert de inspecteur het reglement van de oudercommissie, het pedagogisch beleidsplan, de risico-inventarisatie en de Verklaring(en) Omtrent het Gedrag. Door gesprekken met pedagogische medewerkers over hun kennis en werkwijze, wordt getoetst of de pedagogische medewerkers de inhoud van de documenten kennen en er aantoonbaar naar handelen. Door middel van observaties wordt bekeken hoe er met kinderen wordt omgegaan. Ook wordt bekeken of de inrichting en de ruimtes voldoen aan de gestelde eisen. Middels een gesprek met de locatieverantwoordelijke bespreekt de inspecteur de werkwijze op het kindercentrum. Na een inspectie brengt een inspecteur kinderopvang een inspectierapport uit met daarin, indien nodig, een advies tot handhaving aan de gemeente (GGD Nederland, 2010).

Inspecteurs kinderopvang kunnen op verschillende momenten een inspectie uitvoeren. Voor aanvang van exploitatie, dient de exploitant bij de gemeente een aanvraag tot opname in het landelijk register in. De inspecteur onderzoekt vervolgens of de kinderopvang redelijkerwijs kan voldoen aan de eisen van de Wet kinderopvang. Drie maanden na aanvang van de exploitatie wordt nogmaals een inspectie uitgevoerd naar de kwaliteit van de geboden kinderopvang. Jaarlijks worden alle kindercentra door een inspecteur bezocht voor een reguliere inspectie. Sinds 2010 kunnen zowel aangekondigde als niet-aangekondigde inspecties plaatsvinden. Naar aanleiding van klachten of incidenten vindt een incidenteel onderzoek op locatie plaats. In geval van tekortkomingen vindt na een door de gemeente opgelegde hersteltermijn een nader onderzoek plaats. Tijdens dit nader onderzoek wordt bekeken of de onderdelen die tijdens de reguliere inspectie zijn afgekeurd, inmiddels zijn hersteld (GGD Nederland, 2010).

4.2 Toetsingskader

Tijdens de inspectie toetst de toezichthouder kinderopvang de kwaliteitsaspecten uit de Wet kinderopvang aan de hand van een toetsingskader. Dit toetsingskader is opgesteld door GGD Nederland in opdracht van, destijds, het ministerie van Cultuur, Onderwijs en Wetenschap en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) (Gunning et al., 2011, p. 41). Het toetsingskader is gebaseerd op de Wet kinderopvang en de Beleidsregels kwaliteit kinderopvang, die op hun beurt zijn gebaseerd op het Convenant Verantwoorde kinderopvang, dat is opgesteld door de MO groep kinderopvang, de Branchevereniging van ondernemers in de kinderopvang en BOinK, de Belangenvereniging van Ouders in de Kinderopvang. Op basis van de kwaliteitsaspecten in het toetsingskader komt de toezichthouder tot een oordeel over de mate waarin aan de basiskwaliteitseisen van kinderopvang wordt voldaan.

Met betrekking tot kindermishandeling is er een aantal criteria die door inspecteurs kinderopvang worden beoordeeld. In de hiernavolgende sub paragrafen zullen deze criteria worden behandeld.

4.2.1 Verklaring Omtrent Gedrag

In de Wet kinderopvang is vastgelegd dat alle personen werkzaam in de kinderopvang in het bezit moeten zijn van een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG). Een VOG wordt afgegeven door het Centraal Orgaan Verklaring Omtrent het Gedrag (COVOG), dat namens de minister van Justitie onderzoekt of een persoon strafbare feiten heeft gepleegd die bezwaar opleveren voor de uitgeoefende of beoogde functie (Rijksoverheid, 2010).

Momenteel wordt onderzoek gedaan naar de mogelijkheden van een continue screening van VOG's binnen de kinderopvang (VNG, 2011). Wanneer in het Justitieel Documentatie Systeem een relevant strafbaar feit wordt geregistreerd, wordt de werkgever hiervan op de hoogte gesteld. Vanaf april 2012 zullen ook de gegevens uit andere Europese landen worden meegenomen bij de aanvraag van een VOG (Rijksoverheid, 2011f).

4.2.2 Beroepskracht-kindratio

De beroepskracht-kindratio (BKR) speelt een belangrijke rol in de beoordeling van de kwaliteit van de kinderopvang. De BKR staat voor de verhouding tussen het aantal beroepskrachten en het aantal feitelijk aanwezige kinderen op de groep (Beleidsregels kwaliteit kinderopvang, 2005, art. 3, lid 7). Onder de huidige wetgeving is het in een aantal gevallen toegestaan dat één beroepskracht de zorg draagt voor een groep kinderen (Beleidsregels kwaliteit kinderopvang, 2005, art. 3, lid 10). In haar aanbevelingen pleit de Commissie Gunning echter voor de invoering van het '*vierogenprincipe*'. Vanuit dit principe moeten in een kinderdagverblijf altijd twee volwassenen zijn die de groep kinderen kunnen zien of eventueel kunnen horen (Gunning et al., 2011, p. 136).

4.2.3 Pedagogische kwaliteit

De pedagogische kwaliteit van een kinderopvang wordt getoetst aan het pedagogisch beleidsplan. In dit pedagogisch beleidsplan beschrijft de houder de voor dat kindercentrum kenmerkende visie op de omgang met kinderen (Beleidsregels kwaliteit kinderopvang, 2005, art. 2, lid 1). Hierbij moet in duidelijke en observeerbare termen een beschrijving worden gegeven van de wijze waarop de emotionele veiligheid van kinderen wordt gewaarborgd, de mogelijkheden voor kinderen tot de ontwikkeling van hun persoonlijke- en sociale competentie, en de wijze waarop de overdracht van normen en waarden aan kinderen plaatsvindt (Beleidsregels kwaliteit kinderopvang, 2005, art. 2, lid 2). Tijdens een inspectiebezoek toetst een inspecteur of de pedagogische praktijk in overeenstemming is met het pedagogisch beleidsplan. Dit oordeel is gebaseerd op observatie op de groep. Hierbij kan een inspecteur kinderopvang signalen van kindermishandeling krijgen.

4.2.4 Protocol kindermishandeling

In het toetsingskader is de eis van een 'Protocol kindermishandeling' opgenomen. Deze eis is verder uitgewerkt in de Wet meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling. Concreet wordt van een houder van een kinderopvang verwacht dat deze een meldcode voor kindermishandeling heeft waarin een duidelijke procedure is vastgelegd die gevolgd wordt in het geval van een (vermoeden) van kindermishandeling. Dit vermoeden kan betrekking hebben op de thuissituatie van het kind of op de opvangsituatie (JSO, 2005). Beroepskrachten dienen op de hoogte te zijn van de inhoud van het protocol kindermishandeling. Daarnaast moeten beroepskrachten aantoonbaar handelen naar het protocol (Beleidsregels kwaliteit kinderopvang, 2005, art. 10a). Middels een controle op de aanwezigheid van een protocol en het ondervragen van medewerkers over hun kennis van dit protocol, wordt bekeken of kindercentra aan deze eis voldoen.

4.3 Taakopvatting.

Het is voor de inspecteurs kinderopvang van GGD Twente duidelijk welke algemene taken zij hebben. Deze taken zijn wettelijk gezien vastgelegd in de Wet kinderopvang en op organisatieniveau opgenomen in het functieprofiel. Uit de interviews blijkt dat inspecteurs zich bewust zijn van hun wettelijke taak: *"De wet- en regelgeving is mijn werk"* (interview 1, 2011) en *"Mijn taak is omschreven in de wet"* (interview 7, 2011). Wanneer in de interviews werd gevraagd naar de algemene taken, werden veelal dezelfde antwoorden gegeven. Hierbij werd vaak de Wet kinderopvang aangehaald: *"Het uitvoeren van inspecties in het kader van de Wet kinderopvang"* (interview 6, 2011). Ook het houden van toezicht op de kwaliteit van de kinderopvang kwam vaak aan de orde: *"Je moet toezien of de kindercentra hier in de regio voldoen aan de basis kwaliteitseisen"*

(interview 5, 2011) en *“... eigenlijk het zorgen voor een kwalitatief goede kinderopvang”* (interview 3, 2011).

Met betrekking tot de taken van een inspecteur bij een vermoeden van kindermishandeling door beroepskrachten zijn de antwoorden die werden gegeven niet eenduidig. Een aantal inspecteurs geeft aan dat zij wettelijk gezien taken hebben op het gebied van signalering van kindermishandeling: *“Uiteindelijk valt alles wel binnen het takenpakket van de inspecteur”* (interview 4, 2011) en: *“Want eigenlijk als inspecteur ga ik voor de kwaliteit van de kinderopvang en voor het belang van het kind en in dat geval denk ik wel dat het signaleren valt binnen het takenpakket van de inspecteur”* (interview 7, 2011). Naast signalering denkt een aantal inspecteurs ook taken te hebben in het proces dat volgt na signalering: *“Ik denk een signalerende functie en ook de onderzoekende functie wat betreft de situatie. Kijken wat er precies aan de hand is. Kijken wat je zelf boven tafel kunt krijgen. Het zou zelfs kunnen zijn dat je er wel naar toe gaat, dat je wel een inspectie doet”* (interview 5, 2011). Anderen geven aan: *“De inspecteur heeft geen wettelijke taken”* (interview 3, 2011) en: *“Vanuit je rol als inspecteur is het puur een toezichthoudende rol. Tuurlijk, je moet wel signalen oppakken. Maar het niet zo dat je actie moet ondernemen. We zijn geen AMK. Maar daarom, voor ons is het niet iets wat binnen onze reguliere werkzaamheden behoort. Het oplossen van dat soort situaties, of in ieder geval het daarmee omgaan”* (interview 6, 2011). Opvallend is het feit dat een aantal inspecteurs heel stellig is in het doorverwijzen van signalen: *“Het ligt eraan waar die signalen vandaan komen. Als er een signaal van ouders komt, die hun kind op een kindercentrum hebben en die komen bij mij, dan geef je door dat ze niet bij mij moeten zijn maar bij het AMK of bij de politie”* (interview 2, 2011) en: *“Ik zou het vertellen aan de aandachtsfunctionaris kindermishandeling, van dit en dit is er aan de hand. En dan zou ik het ook overdragen”* (interview 7, 2011).

Het is opvallend om te zien dat er een verschil bestaat in de taakopvatting onder de inspecteurs. Er wordt geen eenduidig antwoord gegeven op de vraag welke taken een inspecteur kinderopvang heeft bij het doorgeleiden van signalen van mogelijke kindermishandeling door beroepskrachten.

4.4 Conclusie

In dit hoofdstuk is antwoord gegeven op de vraag: *‘Welke taken hebben de inspecteurs kinderopvang van GGD Twente bij het doorgeleiden van signalen van mogelijke kindermishandeling door beroepskrachten en welke taken denken de inspecteurs dat zij hebben?’*.

Wettelijk gezien hebben de inspecteur kinderopvang van GGD Twente geen taken bij het onderzoeken van signalen van mogelijke kindermishandeling door beroepskrachten. Na het doorgeven van het signaal aan de daartoe bevoegde instantie (het AMK), heeft de inspecteur aan zijn

of haar taken voldaan. Tijdens een inspectie controleert de inspecteur kinderopvang een aantal criteria die zijn verbonden aan het tegengaan van kindermishandeling. In feite wordt gecontroleerd of de houder zijn verantwoordelijkheid betreffende het tegengaan van kindermishandeling heeft genomen. Bij signalen van kindermishandeling door beroepskrachten ligt hier dan ook enkel de taak voor de inspecteur kinderopvang: controleren of de houder zijn verantwoordelijkheid heeft genomen. Is dit niet het geval, dan volgt een aanwijzing tot handhaving aan de gemeente.

Het is niet voor alle inspecteurs duidelijk welke taken zij hebben bij het doorgeleiden van signalen van mogelijke kindermishandeling door beroepskrachten. Een aantal inspecteurs geeft aan dat zij wettelijk gezien taken hebben op het gebied van signalering van kindermishandeling en de stappen die volgen na signalering: *“Uiteindelijk valt alles wel binnen het takenpakket van de inspecteur”*. Anderen geven aan: *“De inspecteur heeft geen wettelijke taken”*. Dit verschil in taakopvatting is opvallend.

Hoofdstuk 5 – Juridisch kader

Het werk van de inspecteur kinderopvang is enerzijds wettelijk geregeld door de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen. Uit deze wet vloeien de taken van de inspecteurs voort. Anderzijds krijgt de inspecteur kinderopvang ook te maken met privacywetgeving, in de vorm van de Wet Bescherming Persoonsgegevens. Middels een beschrijving van deze wetten wordt gezocht naar een antwoord op de vraag: 'Wat zijn de juridische kaders waaraan het werk van de inspecteurs kinderopvang van GGD Twente gebonden is en in hoeverre zijn de inspecteurs kinderopvang van GGD Twente op de hoogte van dit juridische kader?'

5.1 Wettelijke taak

Inspecteurs kinderopvang hebben geen wettelijke taak als het gaat om het onderzoeken van signalen van mogelijke kindermishandeling door beroepskrachten. Ze hebben echter wel de verantwoordelijkheid om te voldoen aan hun zorgplicht. Vanuit deze zorgplicht heeft iedere burger in Nederland de plicht tot het zorgen voor het kind (JSO, 2005). Het uitvoeren van handelingen betreffende deze plicht, loopt echter vaak vast op de uitwisseling van gegevens volgens de Wet bescherming persoonsgegevens. Ook bij de doorgeleiding van signalen van mogelijke kindermishandeling door beroepskrachten naar de daartoe bevoegde instantie krijgen inspecteurs kinderopvang te maken met de privacywetgeving.

5.2 Wet bescherming persoonsgegevens

De Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) regelt hoe organisaties moeten omgaan met persoonsgegevens ter bescherming van de privacy van burgers (Rijksoverheid, 2011c). Wanneer gegevens van burgers gebruikt worden, heeft de burger het recht op informatie, het recht op inzage in de gegevens en het recht op verzet tegen het misbruik van de gegevens (Rijksoverheid, 2011d). Organisaties moeten aan de burger laten weten wat zij met zijn of haar gegevens doen. Ook mogen organisaties alleen gegevens verzamelen en verwerken als daarvoor een goede reden is, of als de burger zelf toestemming geeft (Rijksoverheid, 2011c). In de Wet bescherming persoonsgegevens staan zes gronden op basis waarvan gegevens verstrekking aan andere organisaties is toegestaan. Dit is wanneer een burger toestemming heeft gegeven, wanneer dit noodzakelijk is voor de uitvoering van een overeenkomst, bij wettelijke verplichting, bij vitaal belang (bijvoorbeeld dringende medische noodzaak), voor de uitvoering van een publiekrechtelijke taak of bij gerechtvaardigd belang. In dat geval moet de organisatie een privacytoets uitvoeren. De belangen en rechten van de burger dienen hierbij afgewogen te worden tegen het belang van de organisatie bij het verstrekken van de gegevens (Rijksoverheid, 2011e).

5.3 Internationaal verdrag inzake de rechten van het kind

De Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens vormt de basis voor het internationale Verdrag inzake de rechten van het kind. Het verdrag is geratificeerd door 20 lidstaten en wordt meestal aangeduid met de term 'Kinderrechtenverdrag'. Het Kinderrechtenverdrag richt zich op de bescherming van de rechten van het kind, zoals het recht op bescherming en het recht op liefde. Met betrekking tot kindermishandeling is artikel 19 van groot belang, het regelt de bescherming tegen kindermishandeling.

Artikel 19 – Bescherming tegen kindermishandeling

1. *De Staten die partij zijn, nemen alle passende wettelijke en bestuurlijke maatregelen en maatregelen op sociaal en opvoedkundig gebied om het kind te beschermen tegen alle vormen van lichamelijk of geestelijk geweld, letsel of misbruik, verwaarlozing of nalatige behandeling, mishandeling of exploitatie, met inbegrip van seksueel misbruik, zolang het kind onder de hoede is van de ouder(s), wettige voogd(en) of iemand anders die de zorg voor het kind heeft.*

Toelichting: Het kind heeft recht op bescherming tegen alle vormen van lichamelijke en geestelijke mishandeling en verwaarlozing, zowel in het gezin als daarbuiten. De overheid neemt maatregelen ter preventie en signalering hiervan en zorgt voor opvang en behandeling.

Zoals in de vorige paragraaf is aangegeven, zijn er zes gronden op basis waarvan uitwisseling van persoonsgegevens mogelijk is. Eén van die zes gronden is het gerechtvaardigd belang. In artikel 3 van het Kinderrechten verdrag is daarover het volgende vastgelegd:

Artikel 3 – Het belang van het kind

1. *Bij alle maatregelen betreffende kinderen, ongeacht of deze worden genomen door openbare of particuliere instellingen voor maatschappelijk welzijn of door rechterlijke instanties, bestuurlijke autoriteiten of wetgevende lichamen, vormen de belangen van het kind de eerste overweging.*
2. *De Staten die partij zijn, verbinden zich ertoe het kind te verzekeren van de bescherming en de zorg die nodig zijn voor zijn welzijn, rekening houdend met de rechten en plichten van zijn ouders, wettige voogden of anderen die wettelijk verantwoordelijk zijn voor het kind, en nemen hiertoe alle passende wettelijke en bestuurlijke maatregelen.*
3. *De Staten die partij zijn, waarborgen dat de instellingen, diensten en voorzieningen die verantwoordelijk zijn voor de zorg voor of de bescherming van kinderen voldoen aan de door de bevoegde autoriteiten vastgestelde normen, met name ten aanzien van de veiligheid, de gezondheid, het aantal personeelsleden en hun geschiktheid, alsmede bevoegd toezicht.*

Toelichting: Het belang van het kind moet voorop staan bij alle maatregelen die kinderen aangaan. De overheid moet het welzijn van alle kinderen bevorderen en houdt toezicht op alle voorzieningen voor de zorg en bescherming van kinderen.

Hieruit volgt dat het belang van het kind in het geval van kindermishandeling voor de belangen van de ouder of beroepskracht gaat. Bij de uitwisseling van gegevens blijft het echter wel belangrijk om

bewust om te gaan met de privacy van de betrokkenen. Daarom geldt dat telkens afgevraagd moet worden of er met minder informatie hetzelfde resultaat kan worden bereikt.

5.4 Juridische kennis inspecteurs kinderopvang

Het ligt in de verwachting dat de inspecteurs kinderopvang van GGD Twente op de hoogte zijn van de geldende wet- en regelgeving met betrekking tot de inspecties kinderopvang. Uit de interviews blijkt dat dit ook het geval is. De juridische kennis is niet over alle aspecten van de wet- en regelgeving even groot. Met betrekking tot de uitvoering van de algemene taken, is bij alle inspecteurs bekend welke taken zij hebben: *“De inspecteur kinderopvang valt onder de Wet kinderopvang. We voeren de inspecties uit bij de gastouderbureaus, gastouders, kinderdagverblijven, buitenschoolse opvang en sinds kort bij peuterspeelzalen. Die vallen dus ook onder de wet. We toetsen of ze voldoen aan de wet en de beleidsregels”* (interview 4, 2011). De wet- en regelgeving met betrekking tot het signaleren van kindermishandeling vormen echter een grijs gebied: *“Ik weet niet welke stappen ik mag zetten”* (interview 7, 2011).

Inspecteurs kinderopvang van GGD Twente geven in de interviews zelf aan dat zij op bepaalde gebieden onvoldoende juridische kennis hebben: *“Alleen je hebt soms toch te weinig kennis, juridisch bijvoorbeeld, waardoor je wel hulp moet inschakelen”* (interview 4, 2011) en: *“Maar ik zelf, op dit moment kan ik niet zeggen van ik zou daar zus en zo mee omgaan. Daarvoor weet ik er juridisch te weinig van af”* (interview 6, 2011). Wel wordt aangegeven dat er momenteel wel ingangen zijn bij de juridische afdeling van GGD Twente. En dat men ook kennis heeft over de mogelijkheden van de juristen: *“Ik weet wat de jurist voor mij kan betekenen in dit soort situaties”* (interview 4, 2011).

5.5 Conclusie

In dit hoofdstuk is antwoord gegeven op de vraag: *‘Wat zijn de juridische kaders waaraan het werk van de inspecteurs kinderopvang van GGD Twente gebonden is en in hoeverre zijn de inspecteurs kinderopvang van GGD Twente op de hoogte van dit juridische kader?’*

Het werk van de inspecteur kinderopvang is enerzijds gebonden aan de Wet kinderopvang en de Beleidsregels werkwijze toezichthouder kinderopvang. Anderzijds speelt de Wet bescherming persoonsgegevens een rol bij het doorgeleiden van signalen van mogelijke kindermishandeling door beroepskrachten. In de Wet bescherming persoonsgegevens worden zes gronden genoemd op basis waarvan uitwisseling van gegevens tussen instanties toegestaan is. Een van die gronden is het gerechtvaardigd belang. Dit houdt in dat bij de uitwisseling van persoonsgegevens een afweging moet worden gemaakt tussen het belang van de persoon en het belang van de organisatie. Dit

gerechtvaardigd belang wordt beïnvloedt door het Kinderrechtenverdrag. In dit verdrag is de eis gesteld dat het belang van het kind altijd voor gaat.

De inspecteurs kinderopvang zijn voldoende op de hoogte van het juridische kader dat van toepassing is op hun algemene taken. De juridische kennis betreffende de taken in het geval van kindermishandeling is onvoldoende. Niet alle inspecteurs zijn op de hoogte van hun wettelijke taken op dit gebied.

Hoofdstuk 6 – Betrokken instanties

In dit hoofdstuk zal antwoord worden gegeven op de vraag: 'Naar welke instantie moeten signalen van mogelijke kindermishandeling door beroepskrachten worden doorgeleid door inspecteurs kinderopvang van GGD Twente?'. Wettelijk gezien hebben inspecteurs geen taak in het onderzoeken van signalen van kindermishandeling. Deze taak ligt bij andere instanties. De belangrijkste van deze instanties worden in dit hoofdstuk kort besproken.

6.1 Advies- en Meldpunt Kindermishandeling

Het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling (AMK) geeft advies en onderzoekt (vermoedelijke) situaties van kindermishandeling en brengt zo nodig de juiste hulp op gang (AMK, 2011a). Professionals kunnen bij vermoedens van mishandeling advies vragen aan het AMK. Ook kan een melding worden gedaan. In beide gevallen is het voor een professional niet mogelijk om anoniem te blijven voor het AMK. In het geval van een beroepskracht die vanuit zijn of haar functie met het gezin te maken heeft (docent, huisarts of maatschappelijk werker), is in bijzondere gevallen anonimiteit mogelijk (AMK, 2011b). Het AMK beschikt hierbij over de gegevens van de melder, deze gegevens blijven voor het gezin echter onbekend.

De situatie voor een inspecteur kinderopvang ligt anders, omdat deze te maken heeft met kindermishandeling door beroepskrachten. Wanneer een inspecteur kinderopvang een melding bij het AMK doet, is dit uit hoofde van zijn of haar functie en niet op persoonlijke titel. Hierbij moet worden vermeld dat een inspecteur kinderopvang alleen melding kan doen van signalen die door de inspecteur zelf zijn geconstateerd. Het melden van signalen van anderen is niet mogelijk. In dat geval moet worden aangedrongen op melding bij het AMK door de informant. Melding bij het AMK is van groot belang omdat het AMK ook dient als coördinatiepunt.

Wanneer er sprake is van acuut gevaar, dan moet naast melding bij het AMK door de informant ook aangifte worden gedaan bij de politie.

6.2 Houder kinderopvang

Als eigenaar van het kinderdagverblijf is de houder verantwoordelijk voor het bieden van verantwoorde kinderopvang (Wet kinderopvang, 2005, art. 1.49). Het valt dan ook onder de verantwoordelijkheid van de houder om actie te ondernemen bij signalen van mogelijke kindermishandeling door beroepskrachten. Welke stappen een houder hierbij moet nemen, is vastgelegd in het 'Protocol kindermishandeling', dat elke locatie verplicht moet hebben

(Beleidsregels kwaliteit kinderopvang, 2004, artikel 10a). In dit protocol is een bijlage opgenomen 'Hoe te handelen in geval van ongewenste omgangsvormen, cq. seksuele intimidatie door een medewerker'.

Door signalen van mogelijke kindermishandeling door beroepskrachten te melden bij de houder, kan worden beoordeeld of deze zijn verantwoordelijk neemt. Controle hierop is een taak van de inspecteur kinderopvang. Door toezicht te houden op de naleving van het protocol kindermishandeling, wordt beoordeeld of de signalen op adequate wijze zijn opgepikt.

6.3 Gemeenten

In de Wet kinderopvang is vastgelegd dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor het toezicht op naleving van de in de wet gestelde regels (Wet kinderopvang, 2005, art. 1.61). In de Wet kinderopvang is eveneens vastgelegd dat de gemeente moet ingrijpen, wanneer de inspecteur kinderopvang daarvoor aanwijzingen geeft.

Een uitzondering hierop vormt artikel 1.65, lid 3.

Artikel 1.65, lid 3:

De toezichthouder kan een schriftelijk bevel geven aan een kindercentrum, gastouderbureau of voorziening voor gastouderopvang indien hij oordeelt:

- a. dat de kwaliteit van de kinderopvang bij een kindercentrum of een voorziening voor gastouderopvang zodanig tekortschiet dat het nemen van maatregelen redelijkerwijs geen uitstel kan lijden; of
- b. dat de kwaliteit van een gastouderbureau zodanig tekort schiet, en daardoor het risico bestaat dat ook de kwaliteit van de gastouderopvang in gevaar komt, dat het nemen van maatregelen redelijkerwijs geen uitstel kan lijden.

6.4 Richtlijn inspecteurs

In augustus 2011 heeft GGD Nederland een denklijn³ voor GGD-inspecteurs kinderopvang opgesteld. Deze denklijn biedt ondersteuning voor GGD-inspecteurs kinderopvang bij het omgaan met signalen of klachten over mishandeling of misbruik. GGD Nederland geeft aan dat de denklijn niet bedoeld is als vastomlijnde richtlijn, omdat de specifieke omstandigheden per situatie verschillen. Doel van de

³ Deze denklijn is voor inspecteurs kinderopvang te raadplegen via GGD kennisnet in de groep inspecteurs kinderopvang, onder nummer 2766.

<http://www.ggd Kennisnet.nl/groepen/11/documenten/document/2766>

denklijn is het bieden van aanknopingspunten om goed voorbereid te zijn en aan te geven met welke aspecten rekening gehouden moet worden in het geval van klachten en signalen.

Omdat de denklijn naar de mening van de onderzoeker niet voldoende concreet is, is een conceptrichtlijn opgesteld. Deze conceptrichtlijn is bijgevoegd in bijlage 2. Deze conceptrichtlijn moet na afstemming met de inspecteurs kinderopvang van GGD Twente worden gezien door de juridische afdeling.

De specifieke richtlijn voor de inspecteurs kinderopvang van GGD Twente vloeit voort uit de landelijke Meldcode kindermishandeling en huiselijk geweld. Naar verwachting treedt de Wet meldcode kindermishandeling en huiselijk geweld in 2012 in werking. Onderzoek heeft aangetoond dat organisaties die werken met een meldcode drie keer zoveel ingrijpen als organisaties zonder meldcode (Rijksoverheid, 2011g). De meldcode moet professionals een handvat bieden bij de signalering van mishandeling en vormt een stimulans om melding te doen.

De overheid heeft een Basismodel Meldcode opgesteld, dat als hulp kan dienen bij het opstellen van een meldcode in de eigen organisatie. Het Basismodel meldcode is echter niet toereikend voor de situatie waarin kinderen worden mishandeld door beroepskrachten. Deze vorm van kindermishandeling valt buiten het basismodel omdat andere stappen aan de orde zijn (Rijksoverheid, 2011g).

Zoals geschreven heeft de meldcode tot doel beroepskrachten te ondersteunen in de omgang met signalen van huiselijk geweld en kindermishandeling (Rijksoverheid, 2011g). In de meldcode wordt een stappenplan opgenomen, dat de beroepskracht begeleidt in het proces van signaleren tot melden. Het stappenplan biedt een richtlijn voor het handelen in emotionele situaties. Ook dan is het van groot belang dat de professional op verantwoorde wijze tot een besluit komt.

Bij het melden van vermoedens van kindermishandeling ontstaat er voor de professional een conflict van belangen. Enerzijds wil men vanuit de zorgplicht het kind helpen, terwijl men anderzijds te maken krijgt met de uitwisseling van persoonsgegevens volgens de Wet bescherming persoonsgegevens. In het geval van een conflict van belangen moet de professional de belangen zorgvuldig afwegen. Door het protocol te volgen wordt dit gedaan. Daarnaast moet alle stappen die gezet worden, schriftelijk worden vermeld in het dossier. Wanneer dit gedaan wordt, voldoet de professional aan de zorgplicht, zonder juridisch vervolgd te kunnen worden.

6.5 Conclusie

In dit hoofdstuk is een antwoord gegeven op de vraag: 'Naar welke instantie moeten signalen van mogelijke kindermishandeling door beroepskrachten worden doorgeleid door inspecteurs kinderopvang van GGD Twente?'.

Afhankelijk van de omstandigheden van een situatie, zijn er verschillende stappen in de doorgeleiding van signalen naar de daartoe bevoegde instanties. In het geval van acuut gevaar is een melding bij het AMK, alsmede aangifte bij de politie van groot belang. In andere gevallen is een melding bij het AMK eveneens vereist, maar hoeft dit niet met spoed gedaan te worden. Naast melding bij het AMK, dient het signaal te worden besproken met de gemeente. Maar eerst moet de houder worden ingelicht, zodat deze zijn of haar verantwoordelijkheid kan nemen. De taak van de inspecteur kinderopvang ligt vervolgens in het controleren of de houder deze verantwoordelijkheid neemt.

Hoofdstuk 7 - Knelpunten

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de laatste deelvraag: 'Waarom worden signalen van mogelijke kindermishandeling door beroepskrachten niet altijd doorgeleid naar andere instanties?' Op basis van de data-analyse, zoals beschreven in paragraaf 3.2.2.2, is een overzicht te geven van knelpunten die inspecteurs kinderopvang ervaren bij de doorgeleiding van signalen van mogelijke kindermishandeling naar de daartoe bevoegde instantie. Deze knelpunten worden getoetst aan de literatuur, zoals beschreven in paragraaf 2.3.

7.1 Algemene knelpunten

Uit de resultaten van de interviews blijkt dat een aantal inspecteurs knelpunten ervaart die van algemene aard zijn. Hier wordt mee bedoeld dat zij knelpunten ervaren in hun normale dagelijkse werkzaamheden. Deze knelpunten zijn niet per direct gerelateerd aan het doorgeleiden van signalen van mogelijke kindermishandeling door beroepskrachten naar andere instanties.

Een knelpunt dat genoemd wordt, is het gegeven dat beleidsambtenaren bij gemeenten niet altijd even goed geïnformeerd zijn, of niet weten wat hun taak is. Hierdoor worden handelingen verricht, die wettelijk gezien niet toegestaan zijn. Dit probleem speelt met name bij kleinere gemeenten, waar beleidsmedewerkers andere taken hebben naast de kinderopvang.

Ook het niet-handhavend optreden door gemeenten wordt als een knelpunt ervaren. Een inspecteur gaf aan: *"Ik doe een inspectie en ik constateer tekortkomingen. En de gemeente doet er niets mee. Dan kom ik het jaar erop terug en dan is het nog hetzelfde. Dan loop je er een beetje voor piet snot rond."* De gemeente is als opdrachtgever verantwoordelijk voor de kwaliteit van een kinderopvang. Maar wanneer deze niet-handhavend optreden, is er geen voortgang in de kwaliteit van een kinderopvang.

Een knelpunt dat door zeven inspecteurs genoemd wordt, is het grote grijze gebied dat zij ervaren met betrekking tot wet- en regelgeving. De Wet kinderopvang en de Beleidsregels kwaliteit kinderopvang zijn multi-interpretabel. Hierdoor is een uniforme beoordeling lastig te realiseren.

Het grote grijze gebied betreffende wet- en regelgeving zorgt voor onduidelijkheid tijdens inspecties. Inspecteurs kinderopvang van GGD Twente ervaren dat houders wet- en regelgeving op een andere wijze interpreteren dan de inspecteurs. Houders interpreteren de wet- en regelgeving vanuit hun ondernemersgeest, terwijl de inspecteur kinderopvang het belang van het kind vooropstelt. De onduidelijkheid met betrekking tot wet- en regelgeving werkt ook op een andere manier door in de

omgang met houders. Omdat de regels voor meerdere uitleg vatbaar zijn, worden niet alle locaties op eenzelfde objectieve manier beoordeeld door de inspecteurs kinderopvang. Dit zorgt voor problemen. *“De verschillende beoordelingen vind ik wel een knelpunt. En dat je dat dan in een zienswijze van een houder terug leest. Dan staat er dat de inspecteur die een jaar eerder is geweest er niets van heeft gezegd”* (interview 6, 2011).

Uit de interviews blijkt dat de handelswijze van GGD Nederland, de overkoepelende organisatie van GGD regio's in Nederland, eveneens voor knelpunten zorgt. Op een aantal gebieden schrijft GGD Nederland richtlijnen voor, waar inspecteurs kinderopvang zich aan moeten houden. Deze richtlijnen zijn niet altijd voldoende duidelijk voor de inspecteur. Dit knelpunt wordt voornamelijk door één inspecteur aangegeven. In de andere interviews worden wel opmerkingen geplaatst over de handelswijze van GGD Nederland.

7.2 Kennis

Uit de theorie blijkt dat het ontbreken van kennis één van de oorzaken kan zijn voor het niet doorgeleiden van signalen van mogelijke kindermishandeling naar de daartoe bevoegde instantie. Het gebrek aan kennis kan worden uitgesplitst in vier vormen. Ten eerste een gebrek aan kennis over wet- en regelgeving, ten tweede een gebrek aan kennis over de eigen taken en bevoegdheden, ten derde een gebrek aan kennis over de taken en bevoegdheden van andere instanties en ten vierde een gebrek aan kennis over de signalen van kindermishandeling.

7.2.1 Wet- en regelgeving

Zellman (1990) geeft onbekendheid met de geldende wet- en regelgeving als een belangrijke oorzaak voor het niet melden van kindermishandeling. Ook onduidelijkheid rondom de procedure van een melding zorgt ervoor dat signalen niet worden doorgegeven aan de daartoe bevoegde instantie. De onduidelijkheid betreffende wet- en regelgeving leidt tot een verwarrende situatie, waarin actoren continu zoekende zijn naar hoe zij moeten handelen.

Zoals in paragraaf 5.4 wordt aangegeven zijn de inspecteurs kinderopvang van GGD Twente niet volledig op de hoogte van de geldende wet- en regelgeving met betrekking tot de inspectie kinderopvang. Uit de interviews is gebleken dat de inspecteurs kinderopvang in voldoende mate op de hoogte zijn van de juridische kaders met betrekking tot de uitvoering van hun algemene taken: *“De inspecteur kinderopvang valt onder de Wet kinderopvang. We voeren de inspecties uit bij de gastouderbureaus, gastouders, kinderdagverblijven, buitenschoolse opvang en sinds kort bij peuterspeelzalen. Die vallen dus ook onder de wet. We toetsen of ze voldoen aan de wet en de beleidsregels”* (interview 4, 2011). De wet- en regelgeving met betrekking tot het signaleren van

kindermishandeling vormen echter een grijs gebied: *“Ik weet niet welke stappen ik mag zetten”* (interview 7, 2011). Daarnaast ontbreekt kennis over wet- en regelgeving die indirect van kracht zijn wanneer een inspecteur kinderopvang te maken krijgt met een situatie van kindermishandeling. Hierbij moet onder andere worden gedacht aan privacywetgeving.

7.2.2 Eigen taken en bevoegdheden

In paragraaf 4.3 is de taakopvatting van inspecteurs kinderopvang van GGD Twente besproken. Hieruit blijkt dat de inspecteurs kinderopvang van GGD Twente weten welke algemene taken zij hebben. De kennis over eigen taken en bevoegdheden is echter onvoldoende als het gaat om de stappen die een inspecteur kinderopvang moet zetten bij een vermoeden van kindermishandeling door beroepskrachten in de kinderopvang. Opvallend is hierbij dat een aantal inspecteurs aangeeft wettelijke taken te hebben op het gebied van signalering van kindermishandeling. Andere inspecteurs zijn echter heel stellig in hun bewering dat een inspecteur kinderopvang geen wettelijke taken heeft op het gebied van signalering van kindermishandeling.

7.2.3 Taken en bevoegdheden andere instanties

Naast het ontbreken van kennis over hun eigen rol wordt in de interviews aangegeven dat bij inspecteurs kinderopvang van GGD Twente ook kennis ontbreekt over de taken en bevoegdheden van andere instanties: *“Het punt is dat ik die niet allemaal in beeld heb. Ik heb zoiets van, er zijn natuurlijk een heleboel organisaties die zich er mee bezighouden. Maar voor de organisaties individueel kan ik niet zeggen hoe die er in staan. Ik heb wel een beeld, inderdaad van de jeugdzorg, het AMK en dat soort instanties, hoe die daar bij betrokken zijn... Op andere gebieden heb ik dat wel, dan weet ik wel wat anderen doen. Maar bij kindermishandeling is dat niet zo”* (interview 6, 2011). En: *“Wat dan eigenlijk wel een beetje een nadeel is, denk ik, is dat wij ook eigenlijk te weinig van elkaar weten. Van wat de ander precies doet. Globaal weet ik natuurlijk wel wat ze doen. Maar ik weet te weinig van wat de JGZ doet, voor mij, om daar aan te kloppen”*(interview 3, 2011). Het blijkt dat inspecteurs kinderopvang van GGD Twente niet precies weten welke instanties betrokken zijn. Eveneens is voor hen onbekend wat de taken en bevoegdheden van deze instanties zijn. Dit vormt een groot knelpunt bij de doorgeleiding van signalen van mogelijke kindermishandeling.

7.2.4 Signalen van kindermishandeling

Zowel Beck et al. (1993) als Vulliamy & Sullivan (2000) als Reiniger et al. (1995) geven aan dat professionals voldoende kennis moeten hebben over de signalen van kindermishandeling. Onduidelijkheid over de signalen van kindermishandeling wordt door hen genoemd als één van de redenen voor het niet melden van signalen van mogelijke kindermishandeling bij de daartoe bevoegde instantie.

Als het gaat om kindermishandeling hebben inspecteurs kinderopvang een signalerende functie. Omdat zij maar korte tijd op kindercentra zijn, komt het weinig voor dat inspecteurs een vermoeden van kindermishandeling krijgen. *“Kijk, als ik in een uurtje kindermishandeling kan zien, dan is er echt iets aan de hand. Dan is het niet een sluimerend iets, waarvan je denkt: zou het zo zijn? Als ik, denk ik, als inspecteur iets zie, dan is het echt heel duidelijk”* (interview 7, 2011). Signalen van mogelijke kindermishandeling zijn dus vaak afkomstig van andere actoren: *“In de rol van inspecteur is dat natuurlijk heel lastig, want waar zou ik dat uit moeten opmaken. Ik doe een interview met de houder, een interview met een beroepskracht of verschillende beroepskrachten als er meer groepen zijn. Dan moet het echt aangegeven worden”* (interview 5, 2011). Door inspecteurs kinderopvang van GGD Twente wordt aangegeven dat het signaleren van kindermishandeling voor hen erg moeilijk ligt. Door de korte tijd op locatie en de wijze van onderzoek, is het lastig om daadwerkelijk signalen van kindermishandeling op te vangen. Toch is het van belang dat alle inspecteurs kinderopvang van GGD Twente in dezelfde mate kennis hebben van de signalenlijst kindermishandeling. Tijdens de observatie op de groep kunnen er situaties voorkomen waaruit kan worden opgemaakt dat er ‘iets’ niet pluis is. Het is van belang dat deze signalen worden opgepikt door de inspecteurs.

7.3 Angst

In hoeverre angst een rol speelt in het beslissingsproces, is voor inspecteurs kinderopvang van GGD Twente op basis van de interviews moeilijk te bepalen. Niet alle inspecteurs hebben ervaring met een dergelijke situatie, omdat deze niet met enige regelmaat voorkomt. Uitspraken op basis van eerdere situaties worden dan ook niet vaak gedaan. Wel kunnen de inspecteurs kinderopvang zich voorstellen dat angst een rol speelt in het beslissingsproces. Deze angst richt zich dan met name op de vraag of men wel ‘het goede doet’. Of dit altijd angst genoemd moet worden is de vraag. Misschien is het beter om te spreken over ongerustheid of onzekerheid.

De vraag of men zorgvuldig genoeg gehandeld heeft, zorgt voor gevoelens van onzekerheid. Eén inspecteur gaf aan: *“Ja, natuurlijk ben ik wel eens bang. Bang voor de gevolgen, je begrijpt best wel dat als je iets openbaar maakt wat voor impact dat heeft. Je begrijpt ook best wel wat voor impact dat op een ondernemer heeft. Want het is nogal wat dat je doet”* (interview 3, 2011). Een andere inspecteur gaf aan niet bang te zijn: *“(…) maar het is en blijft wel spannend zo’n situatie. Je moet heel goed nadenken bij elke stap die je zet”* (interview 4, 2011). Het gevoel van frustratie werd vaker genoemd. Vaak in relatie tot het niet weten wat te doen met signalen van mogelijke kindermishandeling: *“Het is frustrerend dat je dingen niet naar buiten kunt brengen, terwijl je weet dat die dingen daar wel gebeuren”* (interview 4, 2011).

De angst, zoals deze door andere professionals gevoeld wordt, wordt niet rechtstreeks benoemd door de inspecteurs kinderopvang. Borres en Hägg (2007) geven aan dat artsen gevallen van kindermishandeling niet melden uit angst voor een negatieve invloed op de relatie kind en arts of tussen ouders en arts. In het geval van de inspectie kinderopvang is deze relatie niet aan de orde. Angst voor een verslechterde relatie met de houder van een kinderopvang kan echter wel meespelen in het beslissingsproces. Beck, Ogloff en Corbishley (1993) geven ook de angst voor juridische gevolgen alsmede angst voor vergelding ouders aan als reden voor het niet melden van signalen. Ook deze angst is niet één op één te koppelen aan de situatie waarmee een inspecteur kinderopvang te maken kan krijgen. Vergelding door houders in de vorm van een rechtszaak kan echter wel aan de orde zijn.

7.4 Vertrouwen

Zoals eerder aangegeven worden signalen van mogelijke kindermishandeling vaak niet doorgegeven aan het AMK (dan wel CPS in Amerika) door een gebrek aan vertrouwen in deze instantie. Vanuit hun functie hebben de inspecteurs kinderopvang van GGD Twente geen dagelijks contact met het AMK. Als er wel contact is met het AMK dan is dit incidenteel. Toch hebben enkele inspecteurs een duidelijke mening over het AMK: *“Als ik echt een vermoeden van kindermishandeling heb, dan wacht ik niet op de hele riedel van het AMK. Dat duurt me allemaal veel te lang”* (interview 7, 2011). Deze mening lijkt enigszins te worden gekleurd door het algemene beeld dat in de samenleving over het AMK bestaat. In de wandelgangen staat het AMK vaak bekend als traag en bureaucratisch. Als het gaat om de samenwerking in de keten wordt het volgende aangegeven: *“Ik vind het AMK eigenlijk niet laagdrempelig genoeg. Ik denk dat dat is wat we zoeken”* (interview 3, 2011). Hieruit blijkt dat het beeld bestaat dat het AMK niet toegankelijk genoeg is. Dit kan een oorzaak zijn voor de niet effectieve doorgeleiding van signalen van mogelijke kindermishandeling door beroepskrachten.

Het gebrek aan vertrouwen wordt eveneens geuit als het gaat om andere instanties in de keten. Met betrekking tot de afdeling Jeugdgezondheidszorg wordt aangegeven dat er weinig onderlinge samenwerking plaatsvindt. *“Ik heb helemaal geen uitwisseling met JGZ. Ik zeg ook niet dat dat perse altijd zou moeten. Maar in zo’n geval zou het eventueel wel goed kunnen zijn. Kijk, het punt is: wij hebben er niets aan om alle situaties binnen de JGZ te weten. Maar als er schrijnende gevallen zijn en wij hebben er mee te maken, dan zouden wij dat ergens moeten kunnen neerleggen”* (interview 6, 2011) en: *“En met de afdeling JGZ heb ik helemaal geen contact om dingen af te stemmen of iets dergelijks. Wat wel erg jammer is”* (interview 4, 2011). Het is de vraag in hoeverre samenwerking met de afdeling Jeugdgezondheidszorg essentieel dan wel wenselijk is. Voor een samenwerking is het echter wel vereist dat men op de hoogte is van elkaars taken en bevoegdheden.

7.5 Conclusie

In dit hoofdstuk is antwoord gegeven op de laatste deelvraag: 'Waarom worden signalen van mogelijke kindermishandeling door beroepskrachten niet altijd doorgeleid naar andere instanties?'

In de literatuur worden een aantal oorzaken gegeven voor het niet doorgeleiden van signalen van kindermishandeling naar de daartoe bevoegde instanties. Deze literatuur richt zich echter op de situatie waarin kindermishandeling door ouders of verzorgers plaatsvindt en niet op de situatie waarin een beroepskracht zich schuldig maakt aan de mishandeling van kinderen. Middels een toetsing aan de theorie is bekeken of deze ook van toepassing is op de situatie waarmee de inspecteurs kinderopvang van GGD Twente te maken krijgen.

Hoewel niet één op één toepasbaar lijken een aantal van de in de theorie genoemde redenen te gelden voor de inspectie kinderopvang van GGD Twente. Het gebrek aan kennis kan als belangrijkste oorzaak voor het niet doorgeleiden van signalen van mogelijke kindermishandeling door beroepskrachten worden gezien. De inspecteurs kinderopvang van GGD Twente hebben onvoldoende kennis over hun eigen taken en bevoegdheden, alsmede onvoldoende kennis over de taken en bevoegdheden van andere instanties. Hierdoor is onduidelijk wie welke stappen moet ondernemen. Ook angst en vertrouwen zijn van invloed, zij het in mindere mate. Met name voor de factor angst is moeilijk te bepalen in hoeverre deze van invloed is op het beslissingsproces. Dit komt omdat niet alle inspecteurs kinderopvang van GGD Twente ervaring hebben met het proces dat volgt na een vermoeden van kindermishandeling door beroepskrachten in de kinderopvang.

Hoofdstuk 8 - Conclusie

De mishandeling van kinderen binnen de kinderopvang is sinds de zedenzaak in Amsterdam een hot-item geworden. Deze zaak staat niet op zich, er zijn in het land meerdere casussen bekend waarbij een beroepskracht in de kinderopvang zich schuldig heeft gemaakt aan de mishandeling van kinderen. Wanneer de signalen van deze mishandeling de buitenwereld bereiken, zijn er een aantal instanties die tot actie overgaan.

Eén van die instanties is de inspectie kinderopvang. Vanuit hun functie als toezichthouder krijgen inspecteurs kinderopvang te maken met signalen van mogelijke kindermishandeling door beroepskrachten. Niet altijd hebben zij deze signalen zelf opgevangen. De inspecteurs kinderopvang van GGD Twente willen echter wel actie ondernemen wanneer zij signalen krijgen. Bij het doorgeleiden van signalen van mogelijke kindermishandeling naar de daartoe bevoegde instanties ervaren zij echter een aantal knelpunten. Dit onderzoek richt zich op deze knelpunten en geeft een verklaring voor het bestaan van deze knelpunten. Centraal in dit onderzoek staat de vraag:

‘Welke knelpunten ervaren inspecteurs kinderopvang van GGD Twente bij het doorgeleiden van signalen van mogelijke kindermishandeling door beroepskrachten naar een andere instantie en hoe laten deze knelpunten zich verklaren?’

Om antwoord te kunnen geven op deze vraag, zijn een aantal deelvragen beantwoord. De eerste deelvraag luidt: *‘Welke taken hebben de inspecteurs kinderopvang van GGD Twente bij het doorgeleiden van signalen van mogelijke kindermishandeling door beroepskrachten en wat is de taakopvatting van de inspecteurs kinderopvang van GGD Twente?’*

Kort gezegd hebben de inspecteurs kinderopvang van GGD Twente geen andere taak dan het doorgeleiden van signalen naar de daartoe bevoegde instantie. Wettelijk gezien heeft een inspecteur kinderopvang namelijk geen taak bij het onderzoeken van signalen van mogelijke kindermishandeling door beroepskrachten. Na het doorgeven van het signaal, heeft de inspecteur aan zijn of haar taken voldaan. Bij een inspectie worden een aantal criteria getoetst die verband houden met het voorkomen van kindermishandeling. In feite controleert de inspecteur kinderopvang of de houder in deze zijn verantwoordelijkheid heeft genomen. Bij signalen van kindermishandeling door beroepskrachten ligt hier dan ook enkel de taak voor de inspecteur kinderopvang: controleren of de houder zijn verantwoordelijkheid heeft genomen. Is dit niet het geval, dan volgt een aanwijzing tot handhaving aan de gemeente.

De inspecteurs kinderopvang van GGD Twente denken verschillend over de taken die zij hebben bij de doorgeleiding van signalen van mogelijke kindermishandeling door beroepskrachten naar de daartoe bevoegde instantie. Een aantal inspecteurs is van mening wettelijke taken te hebben op het gebied van signalering van kindermishandeling en de stappen die volgen na signalering. Anderen zijn echter heel stellig in hun bewering dat de inspecteurs geen wettelijke taken hebben op dit gebied. Dit verschil in taakopvatting is opvallend.

Door middel van de tweede deelvraag is gezocht naar een antwoord op de vraag: *‘Wat zijn de juridische kaders waaraan het werk van de inspecteurs kinderopvang van GGD Twente gebonden is en in hoeverre zijn de inspecteurs kinderopvang van GGD Twente op de hoogte van deze juridische kaders?’*

De Wet kinderopvang en de Beleidsregels werkwijze toezichthouder kinderopvang vormen het wettelijk kader waaraan het werk van de inspecteurs kinderopvang gebonden is. Bij de doorgeleiding van signalen van mogelijke kindermishandeling is de Wet bescherming persoonsgegevens van kracht. In deze wet worden zes gronden genoemd op basis waarvan uitwisseling van gegevens tussen instanties is toegestaan. In het geval van kindermishandeling geldt het gerechtvaardigd belang. Volgens het gerechtvaardigd belang moet bij de uitwisseling van persoonsgegevens een afweging worden gemaakt tussen het belang van de persoon en het belang van de organisatie. Het belang van het kind gaat echter altijd voor, zoals vastgelegd in het Kinderrechtenverdrag.

De inspecteurs kinderopvang van GGD Twente hebben voldoende kennis over de Wet kinderopvang en de Beleidsregels werkwijze toezichthouder kinderopvang. Dit juridische kader bepaald hun algemene taken. De wet- en regelgeving die van toepassing zijn op de taken betreffende kindermishandeling, zijn echter niet in voldoende mate bekend. Niet alle inspecteurs zijn op de hoogte van hun wettelijke taken op dit gebied.

De derde deelvraag luidt: *‘Naar welke instantie moeten signalen van mogelijke kindermishandeling door beroepskrachten worden doorgeleid door inspecteurs kinderopvang van GGD Twente?’*

Zoals eerder aangegeven hebben de inspecteurs kinderopvang wettelijk gezien geen taken bij de signalering van kindermishandeling. Daarom moeten zij de signalen doorgeleiden naar een instantie die bevoegd is om actie te ondernemen. Afhankelijk van de omstandigheden van een situatie, zijn er verschillende mogelijkheden. Bij acuut gevaar is een melding bij het AMK, alsmede aangifte bij de politie van groot belang. Wanneer er geen acuut gevaar dreigt, is een melding bij het AMK eveneens vereist, maar is er geen sprake van spoed. Het signaal dient eveneens besproken te worden met de gemeente. Daarnaast moet de houder in kennis worden gesteld, zodat deze het protocol

kindermishandeling in werking kan stellen. De inspecteur kinderopvang moet vervolgens controleren of de houder deze verantwoordelijkheid neemt.

Als laatste is de antwoord gegeven op de vraag: *‘Waarom worden signalen van mogelijke kindermishandeling door beroepskrachten niet altijd doorgeleid naar andere instanties?’*

De literatuur geeft een aantal oorzaken voor het niet doorgeleiden van signalen van kindermishandeling naar de daartoe bevoegde instanties. Deze literatuur is echter niet direct van toepassing op de situatie waarin een beroepskracht zich schuldig maakt aan de mishandeling van kinderen, maar richt zich specifiek op de situatie waarin kinderen worden mishandeld door hun ouders of verzorgers. Door de data uit de interviews te toetsen aan de theorie, is bekeken of deze theorie ook van toepassing is op de situatie waarmee inspecteurs kinderopvang van GGD Twente te maken krijgen.

Hoewel niet één op één toepasbaar lijken een aantal van de in de theorie genoemde redenen te gelden voor de inspectie kinderopvang van GGD Twente. Het gebrek aan kennis kan als belangrijkste oorzaak voor het niet doorgeleiden van signalen van mogelijke kindermishandeling door beroepskrachten worden gezien. De inspecteurs kinderopvang van GGD Twente hebben onvoldoende kennis over hun eigen taken en bevoegdheden, alsmede onvoldoende kennis over de taken en bevoegdheden van andere instanties. Hierdoor is onduidelijk wie welke stappen moet ondernemen. Ook angst en vertrouwen zijn van invloed, zij het in mindere mate.

Op basis van bovenstaande deelvragen kan antwoord worden gegeven op de hoofdvraag van dit onderzoek, *‘Welke knelpunten ervaren inspecteurs kinderopvang van GGD Twente bij het doorgeleiden van signalen van mogelijke kindermishandeling door beroepskrachten naar een andere instantie en hoe laten deze knelpunten zich verklaren?’*

De inspecteurs kinderopvang van GGD Twente ervaren knelpunten op verschillende terreinen. Het grootste knelpunt dat ervaren wordt, is het gebrek aan kennis. Dit gebrek aan kennis is aanwezig op verschillende terreinen. Allereerst zijn inspecteurs kinderopvang van GGD Twente onvoldoende op de hoogte van hun eigen taken en bevoegdheden bij het signaleren en doorgeleiden van signalen van mogelijke kindermishandeling door beroepskrachten in de kinderopvang. Een aantal inspecteurs geeft aan wel wettelijke taken te hebben op dit gebied, terwijl anderen heel stellig zijn in hun bewering dat inspecteurs kinderopvang geen wettelijke taken hebben. Deze onduidelijkheid bestaat eveneens over de taken en bevoegdheden van andere betrokken instanties. Men is niet op de hoogte van wat de instanties voor elkaar kunnen betekenen.

Het gebrek aan kennis uit zich ook op het juridische vlak. Het ligt niet in de verwachting dat inspecteurs kinderopvang van GGD Twente volledig op de hoogte zijn van alle, in Nederland, geldende wet- en regelgeving. Wel mag worden verwacht dat inspecteurs kinderopvang van GGD Twente voldoende juridische kennis hebben over de specifiek voor de sector geldende wet- en regelgeving. Deze kennis is niet bij alle inspecteurs voldoende aanwezig. Zoals eerder aangegeven zijn inspecteurs kinderopvang onvoldoende op de hoogte van hun eigen taken en bevoegdheden. Deze taken zijn in de Wet kinderopvang vermeld. Desondanks weten niet alle inspecteurs welke taken zij hebben op het gebied van signaleren en doorgeleiden van signalen van kindermishandeling. Ook mag worden verwacht dat de inspecteurs kinderopvang op de hoogte zijn van de wet- en regelgeving met betrekking tot de uitwisseling van persoonsgegevens.

Een ander groot knelpunt ligt in de samenwerking met andere instanties. Een eenduidige verklaring voor de niet-optimale samenwerking is niet gemakkelijk te geven. Er zijn diverse factoren die een rol spelen. Eén van die factoren is het vertrouwen in andere instanties. Zowel de samenwerking met de afdeling Jeugdgezondheidszorg, als de samenwerking met bijvoorbeeld het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling is niet optimaal. Wederzijds vertrouwen in elkaars handelwijze lijkt hieraan ten grondslag te liggen. In hoeverre het echter ook de hoofdoorzaak is, is moeilijk te zeggen. Een andere reden kan het gebrek aan kennis over elkaars taken en bevoegdheden zijn.

Ook angst zorgt voor een aantal knelpunten. De inspecteurs kinderopvang van GGD Twente ervaren met name angst door de twijfel of zij wel zorgvuldig genoeg gehandeld hebben. Deze angst is deels terug te leiden op vertrouwen. Namelijk het vertrouwen in het eigen handelen. Deels is deze angst ook af te leiden van het gebrek aan kennis over de te volgen procedure.

Het blijkt dat het theoretisch model, zoals opgesteld bij de hypothese, een onvolledige verklaring biedt voor de knelpunten die inspecteurs kinderopvang ervaren bij het doorgeleiden van signalen van mogelijke kindermishandeling door beroepskrachten in de kinderopvang. De factor kennis, oftewel het gebrek daaraan, is voor veel knelpunten als oorzaak aan te merken. De thema's vertrouwen en angst spelen in mindere mate een rol. Op basis van de resultaten van de interviews kan worden gesteld dat er ook andere factoren een oorzaak kunnen zijn voor de knelpunten die ervaren worden. Hierbij kan worden gedacht aan factoren die verband houden met de individuele professional, factoren in de werkomgeving, alsmede factoren verbonden aan de specifieke casus.

De belangrijkste conclusie van dit onderzoek is dat inspecteurs kinderopvang van GGD Twente zich moeten richten op hun eigen taken. Hoewel het nastrevenswaardig is om altijd te handelen in het belang van het kind, heeft de inspecteur kinderopvang een aantal verantwoordelijkheden. Het onderzoeken van signalen van kindermishandeling hoort hier niet bij. Deze taak valt onder de

verantwoordelijkheid van het AMK en de politie, in het geval van een strafrechtelijk onderzoek. Een inspecteur kinderopvang controleert of de houder zijn verantwoordelijkheid neemt bij een vermoeden van kindermishandeling. Het daadwerkelijk ondernemen van actie, is een taak die rust bij de houder. Wanneer dit niet het geval is, kan een inspecteur kinderopvang alsnog melding doen bij het AMK. Na het doorgeven van het signaal aan de daartoe bevoegde instantie, stopt de taak van de inspecteur kinderopvang.

Hoofdstuk 9 – Discussie

Zoals in de inleiding aangegeven is het doel van dit onderzoek het inventariseren van de knelpunten die inspecteurs kinderopvang van GGD Twente ervaren bij het doorgeleiden van signalen van mogelijke kindermishandeling door beroepskrachten binnen de kinderopvang naar de daartoe bevoegde instantie. De resultaten van dit onderzoek zijn gebaseerd op acht interviews, afgenomen bij de inspecteurs kinderopvang van GGD Twente, alsmede op de beschikbare verwante literatuur.

Literatuur specifiek over dit onderwerp is niet beschikbaar, daarom is bekeken of de theorie uit verwante literatuur toepasbaar is op dit onderwerp. Middels een toetsing aan de resultaten uit dit onderzoek zijn hierover conclusies getrokken. Als belangrijkste punt is hierbij opgevallen dat de literatuur in grote mate van toepassing is. In de literatuur worden diverse redenen aangegeven als oorzaak voor het niet-doorgeleiden van signalen van kindermishandeling. Veel van deze oorzaken, hetzij aangepast aan de situatie, zijn eveneens van toepassing op de inspectie kinderopvang. Want waar artsen hun vermoedens van kindermishandeling niet doorgeven aan het CPS (in Nederland het AMK) vanwege een gebrek aan kennis over de werkzaamheden van het CPS, is dit eveneens van toepassing op de inspecteurs kinderopvang van de GGD Twente. Vanwege een gebrek aan kennis over de taken en bevoegdheden van het AMK worden vermoedens van kindermishandeling niet altijd op een juiste wijze doorgeleid. Er zijn echter ook een aantal andere factoren die een rol spelen bij de doorgeleiding van signalen van kindermishandeling. Deze factoren moeten worden gezocht bij de individuele professional of zijn afhankelijk van de casus.

De uitkomsten van dit onderzoek zijn beïnvloedt door een aantal factoren. Eén van deze factoren is de manier van coderen. De interpretatie van de onderzoeker heeft een rol gespeeld bij de verwerking van de data. Bij de dataverzameling heeft de interpretatie van de onderzoeker eveneens een rol gespeeld. De vragen in de interview zijn specifiek gericht op de constructen die de onderzoeker verwacht waar te nemen. Het ligt in de verwachtingen dat respondenten hier op een bepaalde op reageren. Voor dit onderzoek heeft het echter geen toegevoegde waarde om te vragen naar constructen die niet worden meegenomen in het onderzoek.

Het onderzoek heeft geen onverwachte resultaten opgeleverd. Door de aanwezigheid van de onderzoeker op de werkvloer heeft deze vooraf een goed beeld kunnen krijgen van de problemen. Dit beeld is versterkt door de data uit de interviews. Enerzijds kan de bekendheid met de onderzoeker voor de respondenten een vertrouwde situatie hebben opgeleverd. De aanwezigheid

van de onderzoeker kan echter ook een nadeel zijn, wanneer respondenten knelpunten onder woorden moeten brengen die rechtstreeks verband houden met de situatie op de werkvloer.

Op basis van de resultaten van dit onderzoek rijst het vermoeden dat de hypothese een aanpassing vereist om beter weer te geven welke onderlinge relatie er bestaat tussen de genoemde factoren, angst, vertrouwen en een gebrek aan kennis. In de hypothese werd verondersteld dat de factoren van gelijke invloed zijn. Nu kan echter worden getwijfeld aan deze veronderstelling en lijkt het gebrek aan kennis oorzaak nummer één te zijn. Het gebrek aan kennis zorgt daarna voor gevoelens van angst, omdat men niet weet hoe het proces zal verlopen. Daarnaast zorgt het gebrek aan kennis ook voor een verminderd vertrouwen in andere instantie. Men weet simpelweg niet wat de ander doet. In schema wordt één en ander duidelijker weergegeven.



Figuur 2: Schematisch overzicht relaties

Het is niet mogelijk om te zeggen of deze weergave ook volledig van toepassing is op het onderzoek bij GGD Twente, daarvoor is te weinig informatie beschikbaar. Mogelijk vervolgonderzoek zou zich dan ook hierop kunnen richten. Naar alle waarschijnlijkheid is ook dit model niet volledig. Er zijn ook andere factoren die een rol kunnen spelen en een oorzaak kunnen zijn voor de knelpunten die inspecteurs kinderopvang van GGD Twente ervaren bij het doorgeleiden van signalen van mogelijke kindermishandeling door beroepskrachten.

Concluderend kan worden gesteld dat dit onderzoek een antwoord geeft op de probleemstelling. Door identificatie van de knelpunten kan een oplossing worden gevonden voor het genoemde probleem. Voor inspecteurs kinderopvang van GGD Twente en hun leidinggevende is inzichtelijk gemaakt waar eventuele verbeterpunten liggen. Naast enkel en alleen de knelpunten verbonden aan de doorgeleiding van signalen van kindermishandeling, zijn ook een aantal andere knelpunten benoemd. Deze knelpunten zijn direct gerelateerd aan de dagelijkse werkzaamheden van de inspecteur kinderopvang.

Hoofdstuk 10 - Aanbevelingen

10.1 Aanbevelingen voor GGD Twente

Het ligt in de verwachting dat een aantal van de knelpunten die door inspecteurs kinderopvang van GGD Twente worden ervaren bij het doorgeleiden van signalen van mogelijke kindermishandeling door beroepskrachten, ook worden ervaren door inspecteurs kinderopvang van andere GGD'en. Deze aanbevelingen richten zich echter specifiek op de inspectie kinderopvang van GGD Twente.

- Ontwikkel een vaardigheidstraining voor inspecteurs voor omgang met ouders

Het is van groot belang dat inspecteurs kinderopvang weten om te gaan met ouders van een kinderopvang. Niet alleen tijdens een 'normale' inspectie, maar ook in een situatie waarin kindermishandeling door een beroepskracht van een kinderopvang vermoed wordt. Inspecteurs kinderopvang moeten ook dan stevig in hun schoenen staan en op een juiste wijze weten om te gaan met de emoties van de houder.

- Vergroot de kennis van inspecteurs kinderopvang over hun eigen taken en bevoegdheden bij vermoedens van kindermishandeling

Onduidelijkheid over taken leidt tot een gevoel van frustratie. Onvoldoende kennis over de eigen taken en bevoegdheden zorgt ervoor dat inspecteurs kinderopvang van GGD Twente stappen zetten die niet binnen hun takenpakket vallen, of juist stappen niet zetten, terwijl zij deze wel zouden moeten zetten.

- Vergroot de kennis van inspecteurs kinderopvang over de taken en bevoegdheden van andere instanties

Naast kennis over eigen taken en bevoegdheden is het belangrijk om te weten welke taken en bevoegdheden andere instanties hebben. Hierdoor wordt duidelijk wat men voor elkaar kan betekenen.

- Vergroot de kennis van inspecteurs kinderopvang over de signalen van kindermishandeling

In de literatuur worden diverse signalen beschreven die tot een vermoeden van kindermishandeling kunnen leiden. Een aantal van deze signalen zijn algemeen bekend. Zo rijst al snel het vermoeden dat een kind geslagen wordt, wanneer het geregeld blauwe plekken heeft. De kennis over andere signalen is niet vanzelfsprekend. Hoewel de inspecteurs kinderopvang van GGD Twente geen direct

signalerende functie hebben, is het wel van belang dat zij in voldoende mate over kennis over signalen van kindermishandeling beschikken. Op basis daarvan kan worden beoordeeld of het protocol kindermishandeling van een kinderopvang in de praktijk gebruikt wordt. Het kennisniveau van de inspecteurs kinderopvang van GGD Twente moet op gelijk niveau zijn.

- Breng inspecteurs kinderopvang op de hoogte van de wet- en regelgeving met betrekking tot de uitwisseling van persoonsgegevens.

Alleen bij voldoende kennis over de wet- en regelgeving met betrekking tot de uitwisseling van persoonsgegevens kunnen inspecteurs kinderopvang van GGD Twente effectief handelen bij een vermoeden van kindermishandeling door beroepskrachten. Alleen als men op de hoogte is van welke gegevens aan andere instanties mogen worden doorgegeven, onder welke voorwaarden, dan kan men adequaat handelen.

- Bespreek periodiek een casus waarbij een vermoeden van kindermishandeling bestaat

Om ervoor te zorgen dat inspecteurs kinderopvang op de hoogte zijn van de mogelijkheden die zij hebben, is het van belang om periodiek een casus te bespreken waarbij het vermoeden van kindermishandeling door beroepskrachten bestaat. Hierdoor zijn inspecteurs kinderopvang van GGD Twente voorbereid op de stappen die zij moeten zetten in het geval dat een vermoeden van kindermishandeling door een beroepskracht in de kinderopvang bestaat.

- Zorg voor een directe lijn met de aandachtsfunctionaris kindermishandeling

De aandachtsfunctionaris kindermishandeling van de afdeling Jeugdgezondheidszorg vormt binnen de organisatie een belangrijke schakel. De aandachtsfunctionaris is op de hoogte van de geldende wet- en regelgeving. De aandachtsfunctionaris kan ondersteuning bieden in het proces, maar kan ook andere instanties of de eigen afdeling inschakelen. Zorg voor een vaste aandachtsfunctionaris, zodat deze beschikt over voldoende kennis over de inspectie kinderopvang.

- Ontwerp een interne richtlijn voor inspecteurs kinderopvang

Een richtlijn of stappenplan biedt houvast in moeilijke situaties. De interne richtlijn, gebaseerd op de Wet meldcode kindermishandeling en huiselijk geweld (deze is niet van kracht voor de inspecteurs kinderopvang van GGD Twente), moet een beschrijving geven van de stappen die de inspecteurs kinderopvang moeten nemen bij klachten of signalen van mogelijke kindermishandeling. Bespreek de richtlijn periodiek in het teamoverleg. Evalueer de richtlijn periodiek en pas deze aan waar nodig.

- Maak afspraken met externe ketenpartners over mogelijke samenwerking

Door vooraf afspraken te maken met externe ketenpartners over mogelijke samenwerking, is men voorbereid op mogelijke problematische situaties. Betrek hierbij de externe ketenpartners waarmee men in een situatie van kindermishandeling te maken krijgt. Hierbij moet worden gedacht aan het AMK, de gemeente(n) en de aandachtsfunctionaris kindermishandeling van de afdeling Jeugdgezondheidszorg.

- Ontwerp een telefoonprotocol

Ontwerp, in overleg met het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling, een telefoonprotocol dat voorschrijft welke informatie inspecteurs kinderopvang moeten geven wanneer zij via de telefoon signalen van mogelijke kindermishandeling door beroepskrachten in de kinderopvang ontvangen. Het is van groot belang dat de informant melding doet bij het AMK. Om ervoor te zorgen dat dit gebeurt, moet de voorlichting door inspecteurs kinderopvang van GGD Twente volledig, helder en juist zijn. Informanten moeten op de hoogte worden gebracht van de mogelijkheid van anonieme meldingen.

- Houd ontwikkelingen bij

Het ligt in de verwachting dat naar aanleiding van de Wet meldcode kindermishandeling en huiselijk geweld er landelijk gezien diverse ontwikkelingen gaan komen. Deze ontwikkelingen richten zich met name op de implementatie en verbetering van de meldcode.

- Besprek met andere GGD regio's de mogelijkheid van een landelijke meldcode voor inspecteurs

Als aanvulling op de, door GGD Nederland opgestelde denklijn, is het goed om een duidelijke richtlijn op te stellen voor inspecteurs kinderopvang in Nederland. Deze richtlijn moet handvaten bieden bij het omgaan met situaties waarin een vermoeden van kindermishandeling door beroepskrachten binnen de kinderopvang bestaat.

10.2 Aanbevelingen voor toekomstig onderzoek

Als verbreding van dit zeer specifieke onderzoek is het nodig om in de toekomst meer onderzoek uit te voeren op dit onderzoeksgebied. Waar veel onderzoeken zich richten op de signalering van kindermishandeling in de thuissituatie, zou het goed zijn wanneer ook aandacht wordt besteed aan de mogelijkheid van mishandeling van kinderen binnen een professionele setting. Hiermee kan worden gedacht aan de kinderopvang, zoals in dit onderzoek, maar ook het basisonderwijs, sportclubs, etc.

Als basis voor dit alles zal een onderzoek moeten worden uitgevoerd naar de omvang van de mishandeling van kinderen in een professionele setting. In de huidige situatie is daar namelijk geen zicht op. Pas wanneer de omvang van dit probleem duidelijk is, kan verder onderzoek worden gedaan naar oorzaken, gevolgen en andere gerelateerde onderzoeksgebieden.

In navolging van dit onderzoek kan een vergelijkend onderzoek meer inzicht bieden in de achterliggende oorzaken van de knelpunten, zoals deze ervaren worden door inspecteurs kinderopvang van GGD Twente. In het geval van een vergelijkend onderzoek zullen meer interviews moeten worden afgenomen, bij verschillende organisaties. Hierbij is het interessant om ook onderzoek te doen bij GGD regio's die op een andere wijze georganiseerd zijn. Hierbij kan gedacht worden aan GGD Nijmegen, waar de inspectie kinderopvang valt onder de afdeling Jeugdgezondheidszorg. Dit in tegenstelling tot de overige GGD regio's, waar de inspectie kinderopvang onder Algemene Gezondheidszorg valt.

Daarnaast biedt dit onderzoek mogelijkheid om vervolgonderzoek uit te voeren om de onderlinge relatie tussen angst, kennis en vertrouwen te kunnen bepalen. Op basis van de beschikbare literatuur is het niet mogelijk om te bepalen welk van deze factoren de meeste invloed heeft. Naar aanleiding van de resultaten van dit onderzoek is er echter een gegronde reden om te denken dat het gebrek aan kennis de hoofdoorzaak vormt. Het gebrek aan kennis over taken en bevoegdheden zorgt voor angst, omdat onduidelijk is welke taken men moet uitvoeren. Daarnaast zorgt het voor een verminderd vertrouwen, omdat men niet op de hoogte is van de werkzaamheden van andere instanties.

Literatuurlijst

Advies- en Meldpunt Kindermishandeling [AMK] (2011a). *Wat is het advies- en meldpunt kindermishandeling?* Geraadpleegd op 1 augustus 2011, via:
<http://www.amk-nederland.nl/overhetamk.php>

Advies- en Meldpunt Kindermishandeling [AMK] (2011b). *Wat doet het AMK?* Geraadpleegd op 1 augustus 2011, via:
<http://www.amk-nederland.nl/professionals.watdoethetamk.php>

Baxter, G., & Beer, J. (1990). *Educational needs of school personnel regarding child abuse and/or neglect*. Psychological reports, 67, 75-80

Beck, K.A., Ogloff, J.R.P., & Corbishley, A. (1993). *Knowledge, Compliance and Attitudes of Teachers Toward Mandatory Child Abuse Reporting in British Columbia*. Canadian Journal of Education: 19 (1), 15-29

Beck, K.A., Ogloff, J.R.P., Manley-Casimir, M., & Corbishley, A. (1995). *Child Abuse Reporting in British Columbia: Psychologists' Knowledge of and Compliance with the Reporting Law*. Professional Psychology: Research and Practice: 26 (3), 245-251

Borres, M.P., & Hägg, A. (2007). *Child abuse study among Swedish physicians and medical students*. Pediatrics International, 49, 177-182

Commissie Bescherming Persoonsgegevens (2007). *Privacywetgeving belemmert informatieuitwisseling over kindermishandeling niet*. Geraadpleegd op 23 juni 2011, via:
http://www.cpbweb.nl/Pages/pb_20070515_rondetafelconf.aspx

Expertisecentrum voor Jeugd, Samenleving en Opvoeding [JSO] (2005). *Vermoeden kindermishandeling. Protocol voor kinderdagverblijf, peuterspeelzaal en buitenschoolse opvang*. Geraadpleegd op 3 mei 2011, via:
<http://www.nji.nl/digitaalmagazijn/VermoedenkindermishandelingprotocolkindpeubuiJSO2005.doc>

Flaherty, E.G., Sege, R.D., Griffith, J., Price, L.L., Wasserman, R., Slora, E., Dhepyasuwan, N., Harris, D., Norton, D., Angelilli, M.L., Abney, D., & Binns, H.J. (2008a). *From Suspicion of Physical Child Abuse to Reporting: Primary Care Clinician Decision-Making*. Pediatrics, 122, 611

Flaherty, E.G., Sege, R.D., & Hirley, T.P. (2008b). *Translating Child Abuse Research Into Action*. Pediatrics, 122, S1

Flanagan, J.C. (1954). *The critical incident technique*. Psychological Bulletin, 51(4).

GGD Twente (2011a). *Inspectie en Hygiëne. Peuterspeelzalen*. Geraadpleegd op 14 mei 2011, via:
<http://www.ggdregiotwente.nl/inspectie-en-hygiene/peuterspeelzalen>

GGD Twente (2011b). *Jeugdgezondheidszorg, zorg op maat: extra consulten*. Geraadpleegd op 14 augustus 2011, via:

<http://www.ggdregiotwente.nl/jeugdgezondheidszorg/zorg-op-maat/658-extra-consulten>

GGD Nederland (2010). *Brochure: Kwaliteit, toezicht en handhaving in de kinderopvang*.

Geraadpleegd op 14 mei 2011, via:

<http://www.ggd Kennisnet.nl/?file=27068&m=1311086239&module=file&action=download>

Gunning-Schepers, L., van Schaardenburg-Louwe Kooijmans, E., Naeyé, J., & van Driel, P. (2011). *Rapport onafhankelijke Commissie Onderzoek Zedenzaak Amsterdam* [Elektronische versie].

Geraadpleegd op 16 april 2011, via:

<http://www.mogroep.nl/scrivo/asset.php?id=603459>

IJzendoorn, M.H. van (2007a). *Onderzoek, beleid, praktijk: pleidooi voor gescheiden verantwoordelijkheden geïllustreerd aan de hand van de casus kwaliteit kinderopvang*. *Pedagogiek*, 27^e jaargang, 2007, 3

IJzendoorn, M.H. van, Prinzie, P., Euser, E.M., Groeneveld, M.G., Brilleslijper-Kater, S.N., Noort-Van der Linden, A.M.T. van, Bakermans-Kranenburg, M.J., Juffer, F., Mesman, J., Klein Velderman, M., San Martin Beuk, M., Ohlsen-Koole, P.C. (2007b). *Kindermishandeling in Nederland anno 2005; de nationale prevalentiestudie mishandeling van kinderen en jeugdigen (NPM-2005)* [Elektronische versie]. Geraadpleegd op 11 mei 2011, via:

<http://wodc.nl/onderzoeksdatabase/kindermishandeling.aspx>

Menzies, I.E.P. (1960). *A Case-Study in the Functioning of Social Systems as a Defence against Anxiety: a Report on a Study of the Nursing Service of a General Hospital*. *Human Relations*: 13, 95-121

NOS (2010). *Man bekent misbruik van tientallen kinderen*. Geraadpleegd op 19 april 2011, via:

<http://nos.nl/artikel/204746-man-bekent-misbruik-van-tientallen-kinderen.html>

NOS (2011a). *Meer verdenkingen tegen Richard van O.* Geraadpleegd op 8 juni 2011, via:

<http://nos.nl/artikel/246900-meer-verdenkingen-tegen-richard-van-o.html>

NOS (2011b). *Aangifte tegen directeur Hofnarretje*. Geraadpleegd op 15 april 2011, via:

<http://nos.nl/artikel/233378-aangifte-tegen-directeur-hofnarretje.html>

Reiniger, A., Robison, E., & McHugh, M. (1995). *Mandated Training of Professionals: a Means for Improving Reporting of Suspected Child Abuse*. *Child Abuse & Neglect*: 19 (1), 63-69

Rijksoverheid (2011a). *Vraag en antwoord: Wat is kinderopvang?* Geraadpleegd op 13 mei 2011, via:

<http://rijksoverheid.nl/onderwerpen/kinderopvang/vraag-en-antwoord/wat-is-kinderopvang.html>

Rijksoverheid (2011b). *Kinderopvang*. Geraadpleegd op 13 mei 2011, via:

<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/kinderopvang>

Rijksoverheid (2011c). *Persoonsgegevens*. Geraadpleegd op 1 augustus 2011, via:

<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/persoonsgegevens>

Rijksoverheid (2011d). *Vraag en antwoord: Wat regelt de wet bescherming persoonsgegevens?* Geraadpleegd op 1 augustus 2011, via:
<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/persoonsgegevens/vraag-en-antwoord/wat-regelt-de-wet-bescherming-persoonsgegevens-wbp.html>

Rijksoverheid (2011e). *Vraag en antwoord: Morgen organisaties mijn persoonsgegevens aan anderen doorgeven?* Geraadpleegd op 1 augustus 2011, via:
<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/persoonsgegevens/vraag-en-antwoord/mogen-organisaties-mijn-persoonsgegevens-aan-anderen-doorgeven.html>

Rijksoverheid (2011f). *Continue screening medewerkers in de kinderopvang.* Geraadpleegd op 5 september 2011, via:
<http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2011/07/11/continue-screening-medewerkers-in-de-kinderopvang.html>

Rijksoverheid (2011g). *Basismodel meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling.* Geraadpleegd op 15 mei 2011, via:
<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/kindermishandeling/documenten-en-publicaties/brochures/2010/02/09/basismodel-meldcode-huiselijk-geweld-en-kindermishandeling.html>

Rijksoverheid (2010). *Brochure: Verklaring Omtrent het Gedrag.* Geraadpleegd op 16 mei 2011, via:
<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/verklaring-omtrent-het-gedrag/documenten-en-publicaties/brochures/2010/04/28/brochure-verklaring-omtrent-het-gedrag.html>

Tavecchio, L. (2001). *Kinderopvang: De emancipatie van een uniek en relevant opvoedingsmilieu tussen gezin en school.* *Pedagogiek*, 21^e jaargang, 2001, 4

Taylor, H., Beckett, C., & McKeigue, B. (2007). *Judgements of Solomon: Anxieties and Defences of Social Workers Involved in Care Proceedings.* *Child and Family Social Work*: 13, 23-31

Vereniging Nederlandse Gemeenten (2011). *Strengere controle VOG in de kinderopvang.* Geraadpleegd op 23 juli 2011, via:
<http://www.vng.nl/eCache/DEF/1/09/553.html>

Vulliamy, A.P., & Sullivan, R. (2000). *Reporting child abuse: Pediatricians' Experiences with the Child Protection System.* *Child Abuse & Neglect*: 24 (11), 1461-1470

Zellman, G.L. (1990). *Child abuse reporting and failure to report among mandated reporters.* *Journal of Interpersonal Violence*, 5, 3-22

Wetgeving

Wet op de jeugdzorg (2005).
<http://wetten.overheid.nl/BWBR0016637>

Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen (2005).
<http://wetten.overheid.nl/BWBR0017017>

Beleidsregels kwaliteit kinderopvang (2005).

<http://wetten.overheid.nl/BWBR0017461>

Beleidsregels werkwijze toezichthouder kinderopvang (2005).

<http://wetten.overheid.nl/BWBR0017462>

Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het kind (1990).

<http://www.kinderrechten.nl/images/13/194.pdf>

Wet meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling (in voorbereiding).

Interne informatie:

Denklijn GGD Nederland (2011). Voor inspecteurs kinderopvang te raadplegen via:

<http://www.ggdkennisnet.nl/groepen/11/documenten/document/2766>

Bijlage 1: Vragenlijst

1. Kunt u uzelf introduceren: Wat is uw naam, functie, tijd in dienst, opleiding/achtergrond?
2. Hoe bent u in de functie van inspecteur kinderopvang terechtgekomen?
 - A. Was het een bewuste keuze?
3. Welke doelen streeft de organisatie na met deze functie?
 - A. Welke doelen vindt u daarvan persoonlijk het belangrijkste?
 - B. Streeft u zelf nog extra doelen na die niet door de organisatie worden nagestreefd? Zo ja, welke doelen zijn dit?
4. Welke taken heeft een inspecteur kinderopvang?
 - A. Hoe verloopt de dagelijkse praktijk van uitvoering van deze taken?
 - B. Welke procedures beïnvloeden de uitoefening van taken?
5. In hoeverre hebt u de ruimte om uw eigen beslissingen te nemen over de uitvoering van deze taken?
 - A. In hoeverre worden uw werkzaamheden gestuurd door wet- en regelgeving?
 - B. In hoeverre worden uw werkzaamheden gestuurd door de eisen en verwachtingen die de organisatie aan u stelt?
 - C. In hoeverre worden uw werkzaamheden gestuurd door de eisen die de gemeente stelt?
 - D. In hoeverre bepalen de belangen van cliënten (houders kinderopvang) uw handelen? Laat u de belangen van de cliënt meespelen in uw beslissing?
 - E. Is er ook sprake van interactie tussen de verschillende dienstverleners binnen deze organisatie? (Inspecteurs onderling, afdeling JGZ, AGZ)
 - F. In hoeverre is er sprake van controle van beslissingen?
 - G. Mogen alle beslissingen met betrekking tot de uitvoering van taken worden genomen door de inspecteur?
6. Ervaart u knelpunten in het werk als inspecteur kinderopvang?
 - A. Welke knelpunten ervaart u?
 - B. Waarom zijn dit knelpunten?
 - C. Hoe zouden deze knelpunten opgelost kunnen worden?
7. Met betrekking tot kindermishandeling: Heeft u in het verleden een situatie meegemaakt waarbij u kindermishandeling door een beroepskracht vermoedde, of een situatie waarbij u signalen van anderen kreeg waardoor u een sterk vermoeden van kindermishandeling door beroepskrachten heeft gehad?
 - A. Kunt u deze situatie beschrijven?
 - B. Welke stappen heeft u ondernomen?
 - C. Waren deze stappen voor u duidelijk?
 - D. Heeft u hierbij problemen en/of onduidelijkheden ervaren? Zo ja, welke problemen en/of onduidelijkheden waren dit?
 - E. Hoe hebt u deze problemen opgelost?

F. Wat zou u een volgende keer anders doen?

G. Hoe is deze situatie afgelopen?

H. Welke gevoelens kwamen bij u naar voren tijdens deze situatie?

8. Met betrekking tot kindermishandeling: Welke stappen zou u zetten bij een vermoeden van kindermishandeling door beroepskrachten?

A. Vallen deze stappen binnen het takenpakket van de inspecteur?

B. Welke stappen moet een inspecteur volgens de wet nemen?

9. Met betrekking tot kindermishandeling: Hoe zou het doorgeleiden van signalen kunnen verbeteren?

A. Naar wie zouden deze signalen moeten worden doorgeleid?

Bijlage 2: Richtlijn inspecteurs

Onderstaand stappenplan richt zich op de situatie waarin een beroepskracht zich schuldig maakt aan de mishandeling van kinderen binnen een kinderdagverblijf.

Stap 1:

- Registreer de klacht volgens het interne klachtenregistratiesysteem van het team Inspectie & Hygiëne.
- Bespreek met de informant welke stappen jij gaat nemen
- Bespreek met de informant dat het AMK onderzoek doet of er daadwerkelijk sprake is van kindermishandeling. Benadruk dat dit geen taak voor de inspecteur kinderopvang is.
- Vraag contactgegevens van de informant. Benadruk dat deze gegevens alleen bij de inspecteur bekend zijn. Benadruk dat deze gegevens nodig zijn om de informant te kunnen informeren.

Stap 2:

- Bespreek het signaal binnen het team Inspectie & Hygiëne (zoveel als mogelijk anoniem).
- Bespreek het signaal met de aandachtsfunctionaris kindermishandeling van de afdeling JGZ (zoveel als mogelijk anoniem).
- Bespreek het signaal met de teamleider Inspectie & Hygiëne.
- Weeg af in hoeverre een directe melding bij het AMK van belang is. Is dit het geval, neem dan contact op met de informant. Vraag de informant een melding te doen bij het AMK. Leg uit dat de inspecteur dit niet kan doen namens de informant. Bespreek de mogelijkheid van een *anonieme melding*. **Leg nadruk op het belang van de melding.**

Stap 3:

- Bespreek het signaal met de gemeente (zoveel als mogelijk anoniem).
Een signaal is altijd een reden voor een incidenteel onderzoek.
- Voer incidenteel onderzoek uit (evt. extra vpd-inspectie).
Dit onderzoek richt zich met name op de vraag of de houder zijn verantwoordelijkheid heeft genomen om verantwoorde kinderopvang te bieden. Daarnaast moet worden beoordeeld of het protocol kindermishandeling goed gebruikt wordt. Eveneens kan een nieuwe VOG worden geëist van de betreffende medewerker.
- Bespreek het signaal met de houder (zoveel als mogelijk anoniem).
Afhankelijk van de situatie zou de houder hiervoor kunnen worden uitgenodigd op het GGD kantoor. Bij het gesprek ook de aandachtsfunctionaris kindermishandeling van de JGZ aanwezig + 2 inspecteurs + vertegenwoordiger gemeente.
In andere gevallen kan de inspecteur kinderopvang de houder tijdens de inspectie op de hoogte stellen van de signalen.

Stap 4:

Deze stap heeft twee varianten, te weten: houder neemt verantwoordelijkheid c.q. houder neemt verantwoordelijkheid niet.

A. Houder neemt verantwoordelijkheid

- Houdt dossier geopend tot casus is afgerond.
- Positief rapport: protocol kindermishandeling is correct in werking getreden.

B. Houder neemt verantwoordelijkheid niet

- Negatief rapport: protocol kindermishandeling is niet correct in werking getreden. Geef de gemeente advies tot handhaving.
- Meldt het signaal bij het AMK en de politie.
- Zorg ervoor dat de onveilige situatie wordt opgeheven, door middels een schriftelijk bevel de betreffende beroepskracht per direct van de groep te halen.

Bijlage 3: Denklijn GGD Nederland



Omgaan met signalen of klachten over mishandeling of misbruik

Denklijn voor GGD-inspecteurs kinderopvang

Augustus 2011

Inleiding

Signalen of klachten met betrekking tot kindercentra, gastouders of peuterspeelzalen zijn er in verschillende vormen en maten. In het geval van een vermoeden van kindermishandeling of seksueel misbruik kan een signaal of klacht betrekking hebben op de privésituatie van het kind of op de professionele setting van de opvang. Signalen of klachten kunnen via vele wegen terechtkomen bij de GGD. Bijvoorbeeld via (vraag)ouders, medewerkers in de opvang, het gastouderbureau, de politie, de gemeente, de media en het algemene publiek. Daarnaast kunnen signalen of klachten afkomstig zijn van collega's bij de GGD. Ook kunnen deze blijken uit het inspectie-onderzoek.

Doel van deze denklijn is GGD-inspecteurs kinderopvang te ondersteunen bij het omgaan met signalen of klachten over mishandeling of misbruik. Dit overstijgt het terrein en de taken van de inspectie kinderopvang. Het is van belang dat signalen en klachten op de juiste manier in de keten opgepakt kunnen worden. Wat zijn de interne en externe afspraken hierover? Hoe handel ik in welke situaties? Welke partijen kan of moet ik betrekken? Hoe ga ik om met gegevensuitwisseling? Dit zijn enkele aspecten die in deze denklijn aan de orde komen. De denklijn is bedoeld als richtlijn: iedere situatie heeft een eigen specifiek verloop. Het blijft zaak om als professional iedere situatie opnieuw te beoordelen.

Uitgangspunten

Samengevat gelden als de belangrijkste uitgangspunten dat:

- Een afweging wordt gemaakt bij de informatie-uitwisseling: zoveel als kan, maar niet meer dan nodig;
- Iedereen recht heeft op bescherming van zijn of haar privacy. Wees dus altijd zorgvuldig met de manier waarop je met iemands persoonlijke gegevens omgaat en benadruk daarbij de vertrouwelijkheid;
- Na het doorzetten van een signaal bij de juiste ketenpartner en het vastleggen ervan heb je invulling gegeven aan jouw verantwoordelijkheden als inspecteur.

Wat te doen voordat er signalen of klachten binnenkomen

Als eerste is het van belang voorbereid te zijn op situaties rondom klachten en signalen, zodat duidelijk is hoe in dat geval te handelen. Zijn er bijvoorbeeld afspraken binnen de GGD over het omgaan met signalen of klachten. Informeer bij de afdelingen JGZ of OGGZ. Wellicht kunnen zij ondersteuning bieden. Afhankelijk van de situatie kan (grote) onrust ontstaan in de omgeving met veel aandacht van de media. Het is goed daarop voorbereid te zijn.

Maak zo nodig (aanvullende) schriftelijke afspraken met interne samenwerkingspartners en externe ketenpartners (zie bijlage). Bijvoorbeeld in de vorm van een convenant. Denk aan afspraken over wie als eerste ingelicht moet worden en het registreren van signalen of klachten; hoe kan dit het beste aangepakt worden en hoe lang moeten dergelijke registraties bewaard worden.

Hoe te handelen bij een signaal of klacht

Een signaal over de privésituatie van een kind vergt een andere benadering dan een signaal over kindermishandeling door één van de medewerkers van een kindercentrum, een gastouder of peuterspeelzaalmedewerker. Het is daarom belangrijk om in overleg met collega's of leidinggevende te bepalen om wat voor signaal of klacht het gaat en hoe daarmee om te gaan. Hieronder volgt een aantal voorbeelden van mogelijke situaties en hoe daarin te handelen.

In de volgende paragraaf wordt nader ingegaan waar rekening mee gehouden moet worden bij het vastleggen van gegevens in een dossier en in het inspectierapport.

Situatie A: *Tijdens de observatie bij een inspectie van een kindercentrum, een gastouder of een peuterspeelzaal valt je iets op (bijvoorbeeld: kind vertoont raar en/of opvallend gedrag).*

Advies: Breng ter sprake wat je gezien hebt. Hiermee attendeer je de houder en kan hij zo nodig zijn actie ondernemen. Laat de verantwoordelijkheid bij het kindercentrum, de gastouder of de peuterspeelzaal. Behalve het vastleggen van het signaal om daar later nog eens op terug te kunnen komen, stopt hier je taak als toezichthouder.

Situatie B: *Je krijgt een signaal of klacht over de privésituatie van een kind.*

Advies: Dit kan een reden zijn voor (incidenteel) onderzoek, maar dat hoeft niet. Voer hierover overleg met de gemeente.

Het beoordelen van het gebruik van het protocol kindermishandeling is hetgeen waarop zich het (incidenteel) onderzoek richt. Weeg af als je geen onderzoek gaat doen of het signaal zich leent voor bespreking met de houder. Degene die het signaal bij de GGD neerlegt moet in ieder geval verwezen worden naar het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling (AMK) als het coördinatiepunt voor deze signalen.

Situatie C1: *Je krijgt een signaal of klacht over een medewerker (kan ook de houder van het kindercentrum zijn) of een gastouder.*

Advies: Bespreek het signaal met de gemeente. Dit is namelijk altijd reden voor een (incidenteel) onderzoek. De vraag die bij je (incidenteel) onderzoek centraal staat is: heeft de houder zijn verantwoordelijkheden genomen om verantwoorde kinderopvang te (blijven) bieden? Daarnaast is het beoordelen van het gebruik van het protocol kindermishandeling hetgeen waarop zich het (incidenteel) onderzoek richt. Verder kan je op grond van artikel 1.50, vijfde lid of artikel 1.56b, vijfde lid van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen een nieuwe VOG eisen van de betreffende medewerker.

Weeg bij een (incidenteel) onderzoek af of het signaal zich leent voor bespreking met de houder. Herkent de houder het signaal of de klacht? Is er al actie op ondernomen of wat kan/wil hij ermee doen? Wanneer het signaal of de klacht betrekking heeft op de houder is er wellicht een andere contactpersoon in de organisatie die benaderd kan worden, zoals een stafmedewerker, kwaliteitsmanager, pedagoog of een vertrouwenspersoon.

Degene die het signaal heeft afgegeven moet je in ieder geval verwijzen naar het AMK.

Situatie C2: *Je krijgt een signaal of klacht over een stagiair.*

Advies: Hoewel in dit geval geen reden is voor een (incidenteel) onderzoek, is het advies om het signaal met de gemeente te bespreken. Het is noodzakelijk dat het ROC geïnformeerd wordt.

Je dient de houder te bewegen om het ROC van de stagiair te informeren. Wanneer de houder dit weigert kan je voortvloeiend vanuit je taak als toezichthouder het ROC op de hoogte stellen van feitelijke informatie.

Ook hier geldt dat je de melder altijd moet verwijzen naar het AMK.

Hoe om te gaan met dossiervorming en rapportage?

Het is van belang dat signalen en klachten vastgelegd worden om daarop zo nodig later terug te kunnen komen. Leg de door de GGD genomen stappen zo feitelijk mogelijk vast in een dossier. Zo is in de toekomst herleidbaar wat op welk moment is ondernomen. Voor de bewaartermijn geldt de Archiefwet.

Dossier

Bij de dossiervorming kan een registratieformulier (digitaal of schriftelijk) dienen als hulpmiddel. Advies is het dossier onder te verdelen in een extern en een intern deel. Het interne deel dient voor intern beraad, concepten en bepaalde overwegingen. Het externe deel is bedoeld om mee te sturen naar bijvoorbeeld de rechtbank en kan ook aan de houder worden gezonden. Het dossier moet voldoende informatie bevatten om de conclusies van een inspectierapport te kunnen onderbouwen.

Daarnaast is het van belang in dit dossier vast te leggen:

- met wie welke gegevens zijn uitgewisseld;
- waarom dat nodig was;
- met wie waarom contact is geweest;
- wat het resultaat hiervan was.

Inspectierapport

Wanneer een signaal of klacht aanleiding was voor een (incidenteel) onderzoek dan dient dat volgens de Beleidsregels werkwijze toezichthouder artikel 8, eerste lid, aanhef en onder e als aanleiding in het inspectierapport genoemd te worden. Hiervoor is ruimte in het modelrapport bij het aangeven van het type onderzoek bij de algemene gegevens. Daarnaast kan een nadere uitwerking van de aanleiding en bijvoorbeeld de reactie van de houder ook in de beschouwing van het inspectierapport beschreven worden.

Ongeacht of het protocol kindermishandeling in werking is gesteld vanwege een signaal over de privésituatie van een kind of over de professionele setting van de opvang, dient bij het item protocol kindermishandeling in de toelichting toezichthouder feitelijk benoemd te worden wat de houder met de vermoedens heeft gedaan.

Wanneer er een vermoeden was van kindermishandeling door een medewerker en dit is nog niet bevestigd middels strafrechtelijk onderzoek, dan ligt het in de rede om het inspectierapport niet openbaar te maken gezien de onrust die dit onder ouders met zich mee kan brengen. Beschrijf ook nu de feitelikheden, de stappen die de houder heeft gezet, maar ga

op grond van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen artikel 1.62, lid 3 niet over tot publicatie van het inspectierapport.

Bij de verwerking van het signaal of de klacht in het inspectierapport moet rekening gehouden worden met de vertrouwelijkheid van strafrechtelijke gegevens. Een veroordeling of een gegronde verdenking die de GGD van bijvoorbeeld de (zeden)politie ontvangt, mag niet in een inspectierapport verwerkt worden. Deze gegevens vallen onder de bijzondere gegevens volgens de Wet bescherming persoonsgegevens (hierna: Wbp) en mogen in principe ook niet gedeeld worden met derden. Er zijn echter uitzonderingen. Dergelijke vragen op het juridische vlak leg je bij de gemeente.

Wanneer een signaal of klacht geen aanleiding was voor een (incidenteel) onderzoek dan is het de vraag hoe nuttig het is om er in een volgend inspectierapport (na een regulier onderzoek) iets over op te nemen. Weeg hierbij per geval nut en noodzaak af. Afhankelijk hiervan bepaal je vervolgens wat te vermelden in het inspectierapport. Als je dit nodig acht, dan is de beschouwing de aangewezen plek.

Wanneer tijdens het volgende reguliere onderzoek een negatief oordeel wordt gegeven en een eerder signaal of klacht heeft hiermee te maken, dan is het aan te raden hierop terug te komen door deze nogmaals te benoemen bij de toelichting toezichthouder van het betreffende item.

Hoe om te gaan met de uitwisseling van informatie en gegevens

Maak in overleg met collega's en leidinggevende de afweging bij welke interne samenwerkings- (afdeling JGZ, OGGZ) en/of externe ketenpartners (zoals gemeente of AMK) het signaal of de klacht het beste op zijn plek is. Welke instantie draagt op dat moment het beste bij aan een oplossing? Dergelijke afwegingen maak je als professional nooit alleen.

Vraag je vervolgens ten aanzien van de beschikbare informatie af of en in welke mate gegevensuitwisseling nodig is. In ieder geval moet je volgens de Wbp (zie kader) rekening houden met de reden en het doel van gegevensuitwisseling. Het verstrekken van persoonsgegevens aan derden moet verenigbaar zijn met het doel van het verzamelen daarvan. Of dit het geval is, hangt af van de specifieke omstandigheden. Het juridische traject ligt echter bij de gemeente. Leg bij de afweging over het verstrekken van persoonsgegevens altijd contact met de gemeente.

Wet bescherming persoonsgegevens: gronden en doel voor verstrekking

Volgens artikel 8 Wbp moet gegevensverstrekking altijd terug zijn te voeren op minimaal één van de volgende zes gronden:

1. de betrokkene heeft ondubbelzinnig toestemming voor verwerking verleend;
2. gegevensverwerking is noodzakelijk voor de uitvoering van een overeenkomst, waarbij betrokkene partij is;
3. er bestaat een wettelijke verplichting voor de verantwoordelijke;
4. er is een vitaal belang van de betrokkene dat de gegevens verwerkt worden;
5. verstrekking van gegevens is noodzakelijk voor de goede vervulling van een publiekrechtelijke taak;
6. Verwerking van gegevens is noodzakelijk voor de behartiging van het gerechtvaardigde belang van de verantwoordelijke of van de derde aan wie de gegevens worden verstrekt, tenzij het belang van de betrokkene prevaleert.

Verder geeft artikel 9 van de Wbp een aantal factoren aan die meegewogen dienen te worden bij het nagaan of het doel van de gegevensverstrekking overeenkomt met het verzamelen van gegevens, zoals:

- verwantschap met het doel van verzamelen;
- aard van de gegevens;
- gevolgen van een verstrekking;
- waarborgen die zijn getroffen;
- verwachtingen van de betrokkene (degene van wie je de gegevens wilt verstrekken).

Openbaarheid van gegevens

Bij een verzoek in het kader van de Wet openbaarheid Bestuur (Wob) moet altijd een belangenafweging plaatsvinden tussen het algemene belang van openbaarheid en andere belangen volgens de artikelen 10 en 11 van de Wob (zoals eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer). Bij de behandeling van een Wob-verzoek worden alle 'derden-belanghebbenden' gevraagd om hun zienswijze over de openbaarmaking te geven. Indien een medewerker van een kindercentrum bijvoorbeeld aangeeft bezwaar te hebben tegen openbaarmaking van persoonsgegevens in verband met de arbeidsrelatie, blijft openbaar maken achterwege. Het algemene belang van openbaarheid weegt dan niet op tegen het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Ook hier geldt dat het juridische traject bij de gemeente ligt.

Hoe om te gaan met de privacy van de melder

Degene die het signaal of de klacht heeft gemeld, dient anoniem te blijven, tenzij diegene toestemming heeft gegeven om dit bekend te maken aan externen.

Het is van belang de signaalgever altijd direct te vragen of hij anoniem wil blijven of er geen bezwaar tegen heeft zijn identiteit bekend te maken. Bedenk daarbij dat het wellicht nuttig is om in een later stadium nader contact te kunnen opnemen. Indien de melder anoniem wil blijven moet dat absoluut worden gewaarborgd.

Het is niet toegestaan de melder met naam en toenaam als bron in het inspectierapport te vermelden, ook al heeft deze hier toestemming voor gegeven. Je kunt de afkomst van signaal of klacht wel in algemene termen bij de bronnen aangeven. Bijvoorbeeld: een buurtbewoner, ouder, medewerker, gemeente, of (zeden)politie.

Hoewel het lastig is om geheel anonieme signalen op waarde te schatten, dient een anoniem signaal altijd serieus te worden genomen. Het feit dat er een melding wordt gedaan, kan een teken kan zijn dat er iets speelt. Mogelijk is dit aanleiding om in overleg met de gemeente een incidenteel onderzoek te starten.

Bijlage 1 Interne samenwerkingspartners en externe ketenpartners

Onderstaande lijst geeft inzicht met wie je intern contact legt en wie in de externe keten mogelijk betrokken moeten worden. Afhankelijk van de situatie, die immers zijn eigen kenmerken heeft, kunnen zich ook andere ketenpartners voordoen. Dit is dus geen limitatieve lijst.

Interne samenwerkingspartners

- Collega inspecteurs kinderopvang
- Leidinggevende inspecteurs kinderopvang (hoofd AGZ, JGZ)
- Afdeling Jeugdgezondheidszorg
- Afdeling OGGZ
- Aandachtsfunctionaris kindermishandeling

Externe ketenpartners

- De gemeente
- De houder van het kindercentrum
- Het Advies- en Meldpunt kindermishandeling (www.amk-nederland.nl)
- De Raad van de Kinderbescherming (www.kinderbescherming.nl)
- De (zeden)politie
- Het consultatiebureau en/of thuiszorgorganisatie (JGZ voor 0-4 jarigen)
- Het Centrum voor Jeugd en Gezin (www.cjg.nl)

Bijlage 2 Gerelateerde wetten

- Grondwet, artikel 10
<http://wetten.overheid.nl/BWBR0001840>
- Wet bescherming persoonsgegevens
<http://wetten.overheid.nl/BWBR0011468>
- Wet openbaarheid bestuur
<http://wetten.overheid.nl/BWBR0005252>