W12.12.0452/III

WIJ BEATRIX, BIJ DE GRATIE GODS,
KONINGIN DER NEDERLANDEN,
PRINSES VAN ORANJE-NASSAU,
ENZ. ENZ. ENZ.

Ontwerpbesluit van
tot wijziging van het Besluit registers kinderopvang en peuterspeelzaalwerk en enige andere algemene maatregelen van bestuur in verband met de invoering van continue screening in de kinderopvang (Besluit continue screening kinderopvang)

Op de voordracht van Onze Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 2 november 2012, nr. KO/B/2012/16341, gedaan mede namens de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie;

Gelet op de artikelen 1.47a, tweede lid, 1.50, tweede lid, onderdeel a, 2.4a en 2.6, tweede lid, van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen, artikel 73, vijfde lid, van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen en de artikelen 2, tweede lid, 9, eerste lid en 13, eerste lid, van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van uitgebracht mede namens de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie;

HEBBEN GOEDGEVONDEN EN VERSTAAN:

Artikel I

Het Besluit registers kinderopvang en peuterspeelzaalwerk wordt als volgt gewijzigd:

A

Aan artikel 9 wordt een lid toegevoegd, luidende:

4. De gegevens van de houder die worden verwerkt in het register kinderopvang, worden verstrekt aan het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen om te kunnen bepalen welke personen werkzaam zijn in de kinderopvang.

B

Na artikel 9 worden twee artikelen ingevoegd, luidende:

Artikel 9a. Verstrekking gegevens ten behoeve van continue screening in de kinderopvang

Gegevens van personen als bedoeld in de artikelen 1.50, 1.56 en 1.56b van de wet, die op grond van artikel 5.9, vierde lid, van het Besluit SUWI van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen zijn verkregen, worden verstrekt aan Onze Minister van Veiligheid en Justitie ten behoeve van de continue controle op nieuwe gegevens in de justitiële documentatie voor deze personen.

Artikel 9b. Gevolgen van melding over nieuwe gegevens in de justitiële documentatie

Indien het college op basis van een melding als bedoeld in artikel 22b van het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens van Onze Minister van Veiligheid en Justitie vermoedt dat een houder, een persoon die werkzaam is bij een kinderopvangvoorziening of een huisgenoot van een gastouder van 18 jaar en ouder niet meer voldoet aan de eisen voor het afgeven van een verklaring omtrent het gedrag, bepaalt de toezichthouder of het aanvragen van een nieuwe verklaring omtrent het gedrag

door de houder, de persoon die werkzaam is bij een kinderopvangvoorziening of de huisgenoot van de gastouder aangewezen is.

C

Aan artikel 15 wordt een lid toegevoegd, luidende:

3. De gegevens van de houder die verwerkt worden in het register peuterspeelzaalwerk, worden verstrekt aan het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen om te kunnen bepalen welke personen werkzaam zijn bij een peuterspeelzaal.

D

Na artikel 15 worden twee artikelen ingevoegd, luidende:

Artikel 15a. Verstrekking gegevens ten behoeve van continue screening in het peuterspeelzaalwerk

Gegevens van personen als bedoeld in artikel 2.6 van de wet, die op grond van artikel 5.9, vierde lid, van het Besluit SUWI van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen zijn verkregen, worden verstrekt aan Onze Minister van Veiligheid en Justitie ten behoeve van de continue controle op nieuwe gegevens in de justitiële documentatie voor deze personen.

Artikel 15b. Gevolgen van melding over nieuwe gegevens in de justitiële documentatie

Indien het college op basis van een melding als bedoeld in artikel 22b van het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens van Onze Minister van Veiligheid en Justitie vermoedt dat de houder van of een persoon die werkzaam is in een peuterspeelzaal niet meer voldoet aan de eisen voor het afgeven van een verklaring omtrent het gedrag, bepaalt de toezichthouder of het aanvragen van een nieuwe verklaring omtrent het gedrag door de houder of de persoon, die werkzaam is bij de peuterspeelzaal aangewezen is.

Artikel II

Onder vernummering van het vierde tot vijfde lid van artikel 5.9 van het Besluit SUWI wordt een lid ingevoegd, luidende:

4. Het UWV is verplicht op verzoek uit de onder zijn verantwoordelijkheid gevoerde administratie kosteloos te verstrekken aan Onze Minister en de colleges van burgemeester en wethouders de gegevens van personen die werknemer zijn van een houder van een kinderopvangvoorziening of peuterspeelzaal die noodzakelijk zijn voor het toezicht op de naleving van de kwaliteitseisen, bedoeld in hoofdstuk 1, afdeling 3, paragraaf 2 en in hoofdstuk 2, afdeling 2, paragraaf 2, van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen die deze wet aan de exploitatie van kinderopvangvoorzieningen of peuterspeelzalen stelt.

Artikel III

Na artikel 22a van het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 22b

Justitiële gegevens van degenen, bedoeld in de artikelen 1.50, 1.56, 1.56b en 2.6 van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen, worden ambtshalve verstrekt aan Onze Minister. Onze Minister verstrekt de justitiële gegevens, bedoeld in artikel 6, eerste lid, en artikel 7, eerste lid, onder f, ter zake van de strafbare feiten die van belang zijn voor de beoordeling van een met het oog op het werkzaam zijn in de kinderopvang of in het peuterspeelzaalwerk aangevraagde verklaring omtrent het gedrag, verder aan Onze Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en het college van burgemeester en wethouders met het oog op het toezicht op de naleving van de kwaliteitseisen die de artikelen 1.50, 1.56, 1.56b en 2.6 van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen stellen aan de exploitatie van kinderopvangvoorzieningen of peuterspeelzalen.

Artikel IV

Het Besluit kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 2, derde lid, onderdelen a en b, komt te luiden:

a. de elementen die de inventarisatie, bedoeld in het eerste lid, minimaal bevat en de wijze waarop de houder van een kindercentrum die inventarisatie openbaar maakt;
b. de wijze waarop de houder van een kindercentrum de veiligheid van kinderen in relatie tot de in het kindercentrum aanwezige beroepskrachten en beroepskrachten in opleiding waarborgt;.

B

Artikel 17, derde lid, onderdelen a en b, komt te luiden:

a. de elementen die de inventarisatie, bedoeld in het eerste lid, minimaal bevat en de wijze waarop de houder van een peuterspeelzaal die inventarisatie openbaar maakt;
b. de wijze waarop de houder van een peuterspeelzaal de veiligheid van kinderen in relatie tot de in de peuterspeelzaal aanwezige beroepskrachten en beroepskrachten in opleiding waarborgt;.

Artikel V

Onze Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zendt binnen twee jaar na de inwerkingtreding van dit besluit aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van dit besluit in de praktijk.

Artikel VI

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Artikel VII

Dit besluit wordt aangehaald als: Besluit continue screening kinderopvang.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Minister van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

H.G.J. Kamp

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,

F. Teeven

Nota van toelichting **W12.12.0452/III**

Algemeen

1. Aanleiding

De Commissie Gunning heeft naar aanleiding van de Amsterdamse zedenzaak aanbevolen om medewerkers in de kinderopvang tweejaarlijks een nieuwe verklaring omtrent het gedrag (VOG) aan te laten vragen.[1] De regering prefereert een vorm van screening waarbij voortdurend wordt getoetst of bij medewerkers in de kinderopvang sprake is van nieuwe strafbare feiten die een belemmering vormen voor het uitoefenen van de functie. Deze aanpak maakt het mogelijk om sneller actie te ondernemen als een medewerker in de kinderopvang in aanraking komt met justitie zonder alle andere medewerkers in de kinderopvang te belasten met een nieuwe VOG-aanvraag. In 2011 is toegezegd dat een vorm van continue screening in de kinderopvang tot stand wordt gebracht (Kamerstukken II 2010/11, 32 500 VI, nr. 117). Omdat in het peuterspeelzaalwerk sprake is van een zelfde kwetsbare doelgroep als in de kinderopvang, worden ook de medewerkers in de peuterspeelzalen betrokken in dit systeem van continue screening. De Tweede Kamer is in juli jl. geïnformeerd over de wijze waarop het systeem van continue screening wordt vormgegeven (Kamerstukken II 2011/12, 33 000 VI, nr. 110). Deze algemene maatregel van bestuur regelt de juridische basis voor de informatie-uitwisseling tussen de verschillende bestuursorganen die noodzakelijk is voor het realiseren van continue screening per 1 maart 2013.
In verband hiermee zijn met het onderhavige besluit het Besluit registers kinderopvang en peuterspeelzaalwerk, het Besluit SUWI en het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens aangepast evenals het Besluit kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen.
Dit besluit is mede namens de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie toegelicht.

2. Probleem, rechtvaardiging overheidsinterventie en doel

De periode waarin kinderen worden opgevangen in een kindercentrum, peuterspeelzaal of – door tussenkomst van een gastouderbureau – door een gastouder, is een cruciale periode in de ontwikkelingsfase van kinderen. De opvang moet bijdragen aan een goede en gezonde ontwikkeling van het kind, in een gezonde en veilige omgeving. De kinderen zijn in deze fase immers kwetsbaar, zeker als zij zo jong zijn dat de opvang nog vooral gericht is op de fysieke verzorging en zij zich nog niet goed verbaal kunnen uiten. Een veilige kinderopvang vergt van alle betrokkenen een grote alertheid op signalen dat er mogelijk iets mis is. Dit begint al bij de wervings- en selectieprocedure. Onderdeel daarvan zal altijd moeten zijn dat referenties worden nagegaan bij vorige werkgevers, stageplaatsen of opleidingen. Daarnaast is een open bedrijfscultuur waarin medewerkers worden aangesproken op grensoverschrijdend gedrag van groot belang. Hier heeft de branche zelf een belangrijke verantwoordelijkheid. Daarnaast kan de VOG als hulpmiddel worden ingezet. De Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen (verder ook: de wet) regelt dat personen werkzaam in de kinderopvang en het peuterspeelzaalwerk in het bezit zijn van een VOG. Deze VOG wordt aan de houder van een kindercentrum, gastouderbureau of peuterspeelzaal (verder: de houder) overgelegd voordat met de werkzaamheden wordt aangevangen en mag op het moment van overleggen niet meer dan twee maanden oud zijn. Bij de afgifte van een VOG kan vanzelfsprekend alleen worden gekeken naar de justitiële gegevens die op dat moment staan geregistreerd in de justitiële documentatie. Latere bijschrijvingen in de justitiële documentatie hebben geen gevolg voor een eerder afgegeven VOG. Wel is in de wet bepaald dat als de houder of de toezichthouder redelijkerwijs mag vermoeden dat een persoon niet langer voldoet aan de eisen voor het afgeven van een VOG, de houder die persoon mag verzoeken om opnieuw een VOG te overleggen die niet ouder is dan twee maanden.

Tegen de achtergrond van de Amsterdams zedenzaak heeft de Commissie Gunning aanbevolen om de VOG periodiek te actualiseren. De Commissie Gunning denkt daarbij concreet aan het tweejaarlijks vragen van een nieuwe VOG. Zoals aangegeven in een kabinetsreactie op het rapport van de Commissie Gunning (Kamerstukken II 2010/11, 32 500 VI, nr. 117), heeft het kabinet een voorkeur voor een systeem van continue screening waarbij sprake is van screening zonder direct van iedereen een nieuwe VOG te vragen. In een dergelijk dynamisch systeem, komt relevante informatie sneller bij de toezichthouder terecht en kan dus sneller worden ingegrepen dan in een statisch systeem met een periodieke VOG-aanvraag. Bovendien zou een periodieke VOG aanvraag gezien het aantal personen dat in verband met werkzaamheden in de kinderopvang en het peuterspeelzaalwerk een VOG moet aanvragen (circa 150.000 personen) een grote administratieve last met zich mee brengen. Een aanscherping van de screening is overigens niet alleen van belang om zaken zoals de Amsterdamse zedenzaak te voorkomen. Er bestaat immers altijd een risico dat medewerkers in de kinderopvang in aanraking komen met justitie. Het is daarom van belang dat medewerkers in de kinderopvang blijvend worden gescreend. Hoewel de

risico's in de kinderopvang met de invoering van continue screening worden verkleind, kunnen niet alle risico's worden uitgesloten. Het is met deze aangescherpte screening nog steeds mogelijk dat personen in de kinderopvang werken die daar eigenlijk niet thuis horen. Zolang er geen justitiële gegevens zijn op grond waarvan een belemmering voor een behoorlijke uitoefening van de functie kan worden vastgesteld, is er geen grond om een persoon uit de kinderopvang te weren. Dit betekent echter niet altijd dat deze persoon niets op zijn geweten heeft. Daarom blijft alertheid bij iedereen in de sector van groot belang.

3. Instrumentkeuze, betrokkenen en gevolgen

3.1 Systeem op hoofdlijnen

Sinds 1 juli 2011 wordt continue screening toegepast in de taxibranche. De daar gehanteerde werkwijze vormt de basis voor de opzet van continue screening in de kinderopvang. Voor continue screening is ten eerste een actueel bestand nodig van alle mensen die werken in de kinderopvang. Dit bestand wordt vervolgens maandelijks verstrekt aan de Justitiële Informatiedienst van het Ministerie van Veiligheid en Justitie die het continu vergelijkt met de informatie in het Justitieel Documentatie Systeem (JDS). Bij een nieuw justitieel gegeven op naam van een persoon in het bestand, een zogenaamde "hit", zal het Centraal Orgaan Verklaring Omtrent het Gedrag (COVOG) van de Dienst Justis van het Ministerie van Veiligheid en Justitie toetsen of dit nieuwe gegeven bij beoordeling van een VOG-aanvraag zou leiden tot een weigering van een VOG. Het gaat hierbij om alle justitiële gegevens die direct een gevaar opleveren voor de kinderopvang, zoals zeden- en geweldsdelicten. Niet alleen onherroepelijke veroordelingen, maar ook zwaarwegende verdenkingen worden betrokken. Bij deze toets worden ook eerdere justitiële gegevens op naam van de betreffende persoon betrokken. De continue screening verschilt derhalve niet van een reguliere beoordeling van een VOG-aanvraag. Als geen VOG zou worden afgegeven, meldt het COVOG dit aan de toezichthouder (de GGD). Ook de gemeente wordt geïnformeerd. Ook de werkgever komt alleen in beeld als geen nieuwe VOG zou worden afgegeven. De werkgever ontvangt vanzelf een signaal van de toezichthouder en hoeft dan pas in actie te komen. De toezichthouder verzoekt op basis van de bestaande bepaling in de wet de werkgever om de medewerker een nieuwe VOG te laten overleggen. In de meeste gevallen zal de vraag van de werkgever aan de medewerker om een nieuwe VOG te overleggen aanleiding zijn voor de beëindiging van het dienstverband. Alleen in die gevallen waarin een medewerker zich onheus behandeld voelt, zal een VOG worden aangevraagd zodat deze medewerker ook bezwaar en beroep kan aantekenen als de VOG wordt geweigerd. De werkgever kan besluiten de medewerker te schorsen totdat bekend is of er een nieuwe VOG wordt verstrekt. Ook kan de toezichthouder in dit geval nadere eisen stellen. Als de medewerker geen nieuwe VOG aanvraagt of wel een VOG aanvraagt, maar ook na eventueel bezwaar- en beroep geen nieuwe VOG krijgt, is er een reden voor ontslag ontstaan. Er wordt in dat geval immers niet meer voldaan aan de (bestaande) eisen van de wet. De medewerker kan immers geen nieuwe VOG overleggen aan de houder.

Anders dan bij de taxibranche waar wordt gewerkt met een vergunningstelsel, is geen bestand voorhanden met alle in de kinderopvang werkzame personen. Om te bewerkstelligen dat continue screening in de kinderopvang snel kan worden ingevoerd tegen zo laag mogelijke kosten, wordt dit bestand samengesteld uit reeds beschikbare informatie. Deze informatie is te vinden in het Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen (LRKP), beheerd door de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO), in de polisadministratie, beheerd door het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV), het handelsregister, beheerd door de Kamer van Koophandel (KvK), en de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA), beheerd door gemeenten. Door een koppeling tot stand te brengen tussen deze informatiebronnen wordt een bestand opgebouwd met alle medewerkers, houders en bestuurders van kindercentra, gastouderbureaus en peuterspeelzalen, en alle gastouders en huisgenoten van 18 jaar en ouder.

Om continue screening via een koppeling van de bestanden van DUO, het UWV en KvK mogelijk te maken, zijn een aantal aanpassingen in de regelgeving doorgevoerd. In de eerste plaats worden het Besluit registers kinderopvang en peuterspeelzalen en het Besluit SUWI gewijzigd, zodat DUO en het UWV gegevens kunnen uitwisselen. DUO zal RSIN- en BSN-nummers van houders van kindercentra, gastouderbureaus en peuterspeelzalen doorgeven aan het UWV. Op basis van deze gegevens brengt het UWV de medewerkers van deze kindercentra, gastouderbureaus en peuterspeelzalen in beeld. Het UWV stuurt deze gegevens terug naar DUO. In de tweede plaats wordt mogelijk gemaakt dat DUO een totaalbestand met medewerkers, houders en bestuurders van kindercentra, gastouderbureaus en peuterspeelzalen, en alle gastouders en huisgenoten van 18 jaar en ouder doorgeeft aan de Minister van Veiligheid en Justitie voor een vergelijking met het JDS. Ook dit vergt een aanpassing van het Besluit registers kinderopvang en peuterspeelzalen. Ten derde wordt mogelijk gemaakt dat de Minister van Veiligheid en Justitie, in het geval dat op basis van de wijziging van de justitiële documentatie niet opnieuw een VOG zou worden afgegeven, een melding doet aan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en het college van

[1] Rapport onafhankelijke Commissie Onderzoek Zedenzaak Amsterdam, Amsterdam, april 2011.

burgemeester en wethouders. In praktijk gaat de informatie van Justitie via DUO naar de GGD in haar rol als toezichthouder. DUO bepaalt op basis van het LRKP welke regionale GGD moet worden ingelicht. Hiervoor zijn het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens en het Besluit registers kinderopvang en peuterspeelzalen aangepast.

Het systeem van continue screening zoals in deze paragraaf is beschreven, is zoals eerder aangegeven gebaseerd op het systeem dat wordt toegepast in de taxibranche. Om het systeem ook toepasbaar te maken voor de sector kinderopvang zijn een aantal belangrijke aanpassingen gedaan. De belangrijkste is het opbouwen van een bestand van personen die in de kinderopvang werken via een koppeling van bestanden van DUO, het UWV, KvK en de GBA. Er is derhalve sprake van maatwerk. Zo zal het systeem van continue screening in de kinderopvang ook niet direct toepasbaar zijn in andere sectoren.

3.2 Specifieke groepen

Met de koppeling van bestanden van DUO, het UWV, KvK en de GBA kan het overgrote deel van de in de kinderopvang werkzame personen in beeld worden gebracht. Er zijn echter bepaalde specifieke groepen die buiten beeld blijven omdat deze niet in loondienst zijn van een kinderopvangorganisatie en/of niet terug te vinden zijn in de polisadministratie van het UWV. Het gaat daarbij om uitzendkrachten, vrijwilligers en een deel van de stagiairs (niet in loondienst of met een stagevergoeding die beneden aan bepaald niveau ligt). In totaal gaat het om circa 35.000 personen. Deze personen zullen voorlopig buiten de continue screening blijven, maar zullen in lijn met het advies van de Commissie Gunning iedere twee jaar een nieuwe VOG moeten aanvragen. Om dit te bewerkstelligen wordt een aanpassing van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen voorbereid (Verzamelwet kinderopvang 2013). Op langere termijn zal worden toegewerkt naar een systeem van continue screening waarbij gebruik wordt gemaakt van een volledig dekkend register voor alle personen die werkzaam zijn in de kinderopvang en het peuterspeelzaalwerk. Ervaring met het LRKP leert dat de bouw van een register en de vulling daarvan enkele jaren in beslag neemt. Het streven is om in 2015 te starten met het vullen van het desbetreffende register zodat per 2016 kan worden gestart met continue screening op basis van dat register. De wettelijke verankering van het register zal in een afzonderlijk traject worden voorbereid.

3.3 Buitenland

Zoals eerder aangegeven regelt de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen dat personen die in de kinderopvang of het peuterspeelzaalwerk werken in het bezit moeten zijn van een VOG. Bij een aanvraag voor een VOG en in het proces van continue screening voor personen met de Nederlandse nationaliteit wordt niet alleen gekeken naar eventuele strafbare feiten in Nederland, maar ook naar eventuele strafbare feiten die zijn gepleegd in het buitenland omdat veroordelingen in een ander land worden doorgegeven aan het land van nationaliteit. Voor EU-onderdanen, met een andere nationaliteit dan de Nederlandse, geldt dat bij aanvraag van een VOG voor de kinderopvang justitiële gegevens uit de EU-lidstaat van herkomst worden opgevraagd. Op verzoek van Nederland is namelijk in het Europees Kaderbesluit bestrijding seksuele uitbuiting en kinderpornografie vastgelegd dat lidstaten verplicht zijn om justitiële gegevens over seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van minderjarigen en kinderpornografie te verstrekken als die worden opgevraagd ten behoeve van het verrichten van activiteiten waarbij direct en regelmatig contact is met minderjarigen. Deze verplichting voor de lidstaten gaat vanaf 18 december 2013 gelden, echter vooruitlopend op de inwerkingtreding van de richtlijn en de geautomatiseerde bevraging van andere lidstaten, is de Dienst Justis van het Ministerie van Veiligheid en Justitie begonnen met het opvragen en betrekken van justitiële gegevens uit andere lidstaten bij de screening voor de VOG voor banen waarbij veel contact is met minderjarigen (onderwijs, jeugdzorg en kinderopvang). Eenmaal werkzaam bij een Nederlandse kinderopvangvoorziening vindt een continue screening plaats op basis van strafbare feiten die in Nederland zijn gepleegd.

4. Financiële paragraaf

De koppeling van bestanden van DUO, KvK en het UWV brengt kosten met zich mee. Er is een voorlopige raming gemaakt van deze kosten. Hierover vindt nog nader overleg plaats met DUO, KvK en het UWV. In deze voorlopige raming bedragen de structurele jaarlijkse kosten van het opleveren van een actueel bestand met personen werkzaam in de kinderopvang circa 170.000 euro per jaar vanaf 2013, uitgaande van een maandelijkse koppeling. De noodzakelijk eenmalige ICT aanpassingen bij DUO en het UWV kosten in 2012 circa 130.000 euro.
Daarnaast gaat het screenen van personen in de kinderopvang die een ‘hit’ opleveren met het JDS gepaard met kosten. Ook het weigeren van een VOG, naar aanleiding van een hit, brengt kosten met zich mee. Op basis van ervaringen met continue screening in de taxibranche kunnen deze extra kosten van de Dienst Justis worden geschat op circa 250.000 euro per jaar vanaf 2013. De benodigde eenmalige ICT aanpassingen bij de Dienst Justis kosten circa 100.000 euro in 2012.

In totaal bedragen de kosten van continue screening in de kinderopvang circa 230.000 euro in 2012 en 420.000 euro per jaar vanaf 2013 tot de invoering van een register naar verwachting in 2016. Deze kosten zullen worden gedekt binnen de begroting van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Tabel 1 Kosten continue screening kinderopvang d.m.v. bestandenkoppeling

	2012	2013	2014	2015
ICT aanpassing DUO, KvK en UWV	€130.000			
ICT aanpassing Justis	€100.000			
Koppeling bestanden DUO, KvK, UWV		€170.000	€170.000	€170.000
Screenen hits Justis		€ 250.000	€ 250.000	€ 250.000
Totaal	**€230.000**	**€420.000**	**€420.000**	**€420.000**

Deze algemene maatregel van bestuur regelt de juridische basis voor de informatie-uitwisseling tussen de verschillende bestuursorganen die noodzakelijk is voor het realiseren van continue screening per 1 maart 2013. Hieraan zijn geen administratieve lasten voor bedrijven of burgers verbonden.

5. Ontvangen adviezen

Het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP) heeft advies uitgebracht over het onderhavige besluit. Daarnaast hebben de VNG, GGD Nederland, DUO, het UWV en KvK een uitvoeringstoets uitgevoerd.

Het CBP concludeert dat de grondslag en de doelbinding voor de invoering van continue screening in de kinderopvang in het onderhavige besluit voldoende aanwezig zijn. Het CBP oordeelt dat het voorstel geen materiële uitbreiding van bestaande bevoegdheden inhoudt omdat de bevoegdheid om tussentijds een nieuwe VOG te kunnen verlangen reeds bestaat. Met de invoering van continue screening kan dit proces alleen eerder in gang worden gezet. Daarnaast is het CBP van oordeel dat de verstrekking en ontvangst van gegevens plaatsvinden in overeenstemming met de wettelijke/publieke taken van de onderscheiden bestuursorganen. Het verstrekken van het samengestelde overzicht van persoonsgegevens van DUO aan JDS gaat volgens het CBP niet buiten het noodzakelijke. Het CBP adviseert om de vereisten die betrekking hebben op de wettelijke informatieplicht, waarbij persoonsgegevens buiten de betrokkene om worden verkregen, op passende wijze in de nota van toelichting op te nemen. Verder adviseert het CBP om in lijn met de motie Franken van 17 mei 2011 (Kamerstukken I 2010/11, 31 051, nr. D) een evaluatiebepaling op te nemen die voorziet in de evaluatie van privacyaspecten als doelbinding en beveiliging. Door middel van voorlichting zullen personen werkzaam in de kinderopvang algemeen worden geïnformeerd over de invoering van continue screening in de kinderopvang. Aangezien de vastlegging en verstrekking van gegevens plaatsvindt op grond van een wettelijk voorschrift, hoeven betrokken personen op grond van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) niet geïnformeerd te worden. Wel dient de verantwoordelijke de betrokkene op diens verzoek te informeren over het wettelijk voorschrift dat tot de vastlegging of verstrekking van de hem betreffende gegevens heeft geleid. Het advies aangaande de evaluatiebepaling is overgenomen.

De VNG kan zich op hoofdlijnen vinden in de gekozen aanpak, maar brengt wel een aantal aandachtspunten naar voren. De belangrijkste aandachtspunten hebben betrekking op het proces en de reikwijdte van de continue screening in de kinderopvang.
Niet in het onderhavig besluit, maar in de Wet van 12 juli 2012 tot wijziging van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen in verband met het aanbrengen van grondslagen die hervorming van en bezuiniging op de kinderopvangtoeslag mogelijk maken en in verband met het incorporeren van de tegemoetkoming in de kosten van kinderopvang van de gemeente en het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen in de kinderopvangtoeslag (Stb. 2012, 327), is met het oog op de invoering van continue screening in de kinderopvang geregeld dat iedereen die werkzaam is bij een organisatie die kinderopvang aanbiedt per 1 januari 2013 in het bezit moet zijn van een VOG. Dat betekent dat ook kantoorpersoneel over een VOG moet beschikken. De regering acht dit goed verdedigbaar. Ook kantoorpersoneel is veelal belast met werkzaamheden die de belangen van de opgevangen kinderen rechtstreeks raken. In sommige gevallen is zelfs ook sprake van toegang tot de kinderen. De VNG wijst er op dat door deze uitbreiding van de groep personen die over een VOG moet beschikken niet alle in de continue screening betrokken personen ook daadwerkelijk in de kinderopvang werken. Het is bijvoorbeeld in het geval van een welzijnsstichting die peuterspeelzaalwerk aanbiedt

mogelijk dat niet alle personeelsleden van deze stichting in de kinderopvang werken terwijl wel alle personeelsleden in de continue screening worden betrokken. Het gaat hier echter om een betrekkelijk kleine groep personen die in sommige gevallen wel gemakkelijk toegang hebben tot kinderen in de kinderopvang. Bovendien is het technisch niet mogelijk om op korte termijn een deel van medewerkers van een organisatie die kinderopvang aanbiedt uit te zonderen van continue screening op basis van het type werkzaamheden. Op langere termijn zal worden toegewerkt naar een systeem van continue screening waarbij gebruik wordt gemaakt van een register. Dan zal, mede op basis van de opgedane ervaring, worden bezien of de groep van wie een VOG wordt verlangd moet worden beperkt. Het register biedt technisch meer mogelijkheden om de groep te beperken.
De VNG is van mening dat het proces van continue screening omslachtig is omdat na het signaal van COVOG dat niet opnieuw een VOG zou worden afgegeven, door betreffende persoon toch nog een nieuwe VOG moet worden aangevraagd die vervolgens zal worden geweigerd. Het opnieuw aanvragen van een VOG zal zich naar verwachting slechts in enkele gevallen voordoen. In de meeste gevallen zal het signaal van COVOG en het daarop volgende verzoek van de werkgever aan de medewerker om een nieuwe VOG te overleggen aanleiding zijn om het dienstverband te beëindigen. In een enkel geval zal iemand bezwaar- en beroep willen aantekenen. Dat is echter alleen mogelijk als opnieuw een VOG wordt aangevraagd. Het voorstel van de VNG om COVOG een besluit tot intrekking te laten nemen en niet af te wachten totdat een nieuwe VOG-aanvraag wordt gedaan zou een fundamentele aanpassing van de systematiek van de VOG en de daarbij behorende wetgeving vergen. Een dergelijke aanpassing valt buiten het bestek van de huidige invoering van continue screening in de kinderopvang.
Verder merkt de VNG op dat de bevoegdheid om te bepalen of er een nieuwe VOG moet worden aangevraagd niet bij de toezichthouder, maar bij het college zou moeten liggen omdat het college verantwoordelijk is. Het college heeft de GGD aangewezen als toezichthouder in de kinderopvang. De systematiek in de wet is aldus dat de houder erop toeziet dat een medewerker beschikt over een VOG en dat de toezichthouder erop toeziet dat houder en medewerker voldoen aan de wettelijke verplichting. Deze systematiek is ook gevolgd in onderhavig besluit. Daarom is het de toezichthouder die al dan niet bepaalt of een nieuwe VOG aangevraagd moet worden. Het college ontvangt wel, net als de GGD, het signaal van COVOG dat niet opnieuw een VOG zou worden afgegeven zodat het college ook direct zelf op de hoogte is.
De VNG is verder van mening dat er een landelijk protocol moet komen waarin wordt afgesproken hoe moet worden omgegaan met het geval dat een houder geen VOG krijgt. Er vindt periodiek overleg plaats met de werkgeversorganisaties in de kinderopvang en het peuterspeelzaalwerk, de vakbeweging, de VNG en GGD Nederland over de uitwerking van continue screening in de kinderopvang. De werkgeversorganisaties in de kinderopvang en het peuterspeelzaalwerk en de vakbeweging streven naar een landelijk protocol waarin wordt vastgelegd hoe moet worden omgegaan met medewerkers waarvoor een signaal is afgegeven. Het ligt voor de hand om ook een protocol voor houders te ontwikkelen. Ook voor hen kan immers een signaal worden afgegeven.
Ten slotte maakt de VNG nog enkele opmerkingen over de VOG. De VNG acht het wenselijk dat niet alleen veroordelingen, maar ook zwaarwegende verdenkingen worden meegewogen bij de beoordeling voor een VOG-aanvraag. Daarnaast zou bij de screening van gastouders ook moeten worden onderzocht of sprake is van ondertoezichtstelling van kinderen. Zwaarwegende verdenkingen worden nu al meegenomen in de beoordeling voor een VOG-aanvraag. In de aanloop naar de start van een register in 2016 zal worden bekeken of het wenselijk is dat naast de afgifte van een VOG tevens wordt onderzocht of een kinderbeschermingsmaatregel is getroffen ten behoeve van de kinderen van een gastouder.

GGD Nederland, het UWV, DUO en KvK achten het besluit uitvoerbaar. KvK maakt nog wel een voorbehoud voor het leveren van persoonsgegevens van houders en bestuurders van kinderopvanginstellingen. Het verstrekken van deze gegevens vergt een aanpassing van de Handelsregisterwet 2007. Een aanpassing van deze wet wordt voorbereid en zal worden meegenomen in het wetsvoorstel voor de Verzamelwet kinderopvang 2013. Verder heeft het UWV geadviseerd om in het nieuwe lid van artikel 5.9 van het Besluit SUWI alleen “Onze Minister” als partij op te nemen aan wie het UWV verplicht is gegevens uit de administratie te verstrekken. Als naast “Onze Minister” ook “de colleges van burgemeester en wethouders” worden aangewezen ontstaat volgens het UWV het risico dat individuele gemeenten zich als afnemer van de gemeenten zien en een verzoek bij het UWV indienen tot rechtstreekse levering. Dit advies van het UWV is niet overgenomen. De reden dat zowel “Onze Minister” als “de colleges van burgemeester en wethouders” in het nieuwe vierde lid zijn opgenomen, is omdat zij van het LRKP de verantwoordelijken in de zin van de Wbp zijn. In de praktijk verloopt de gegevenslevering via DUO als bewerker in de zin van de Wbp van het LRKP. Dit houdt in dat de feitelijke handelingen worden verricht door DUO. Er is voor gekozen om de beide verantwoordelijken op te nemen in het nieuwe vierde lid van artikel 5.9 van het Besluit SUWI, aangezien zij formeel over de gegevens beschikken en zij ook degenen zijn die door de betrokkene kunnen worden aangesproken over het gebruik van gegevens. Door de formulering van het doel van de gegevensverstrekking in artikel 5.9 is duidelijk dat het gaat om gegevens die op grond van het Besluit registers kinderopvang en peuterspeelzaalwerk (zie artikel 2) worden verwerkt. Op grond van artikel 4 wordt duidelijk dat

voor die verwerking een bewerker is aangewezen. Daarnaast komen de huidige bewoordingen van de tekst van artikel 5.9 overeen met de tekst van artikel 22b van het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens. In de artikelsgewijze toelichting is ter verduidelijking toegevoegd dat de gegevenslevering in de praktijk via DUO verloopt.
DUO merkt op dat het huidige Autorisatiebesluit LRKP onvoldoende grondslag biedt om voor het doel continue screening in de kinderopvang de gegevens van huisgenoten van 18 jaar en ouder geleverd te krijgen uit de GBA. Het autorisatiebesluit (ABPR, 12 december 2011, n.a.v. het verzoek BPR2011/56469, p. 12) biedt in beginsel voldoende grondslag om de gegevens van huisgenoten van 18 jaar en ouder geleverd te krijgen uit de GBA. Immers, uit het autorisatiebesluit en uit de toelichting op dat besluit blijkt dat de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid gegevens uit het GBA kan verkrijgen ten behoeve van het LRKP. Het LRKP heeft onder meer tot doel om toezicht te kunnen uitoefenen en te beoordelen of wordt voldaan aan de wettelijk vastgestelde kwaliteitseisen. Op grond van het autorisatiebesluit kunnen onder meer de gegevens geverifieerd worden van de personen die op een adres woonachtig zijn waar gastouderopvang wordt geboden. Dit is noodzakelijk omdat ingevolge artikel 1.56b, derde lid, van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen de gastouder van alle bij hem of haar inwonende personen van 18 jaar of ouder een VOG dient te overleggen. Met behulp van de gegevens uit de GBA kan worden nagegaan of alle VOG's door de gastouder zijn overgelegd. Het Autorisatiebesluit LRKP zal echter wel worden aangepast, omdat de aard van de levering van gegevens uit de GBA in het kader van continue screening, anders is dan zoals dat nu in het Autorisatiebesluit is beschreven.

Met het oog op de benodigde voorbereiding van de uitvoering (waaronder noodzakelijke ICT aanpassingen), zal niet per 1 januari 2013, zoals aanvankelijk de bedoeling was, maar per 1 maart 2013 met continue screening in de kinderopvang worden gestart.

6. Resultaten voorhangprocedure
De voorhangprocedure heeft geen aanleiding gegeven tot aanpassing van het onderhavige besluit. Het besluit is aan de orde gekomen tijdens het Algemeen Overleg over de kinderopvang op 24 oktober 2012. De vragen en opmerkingen die over het onderwerp continue screening naar voren zijn gebracht, hebben evenmin geleid tot de conclusie dat het besluit moest worden aangepast.

Artikelsgewijs

Artikel I

Onderdeel A
Om continue screening mogelijk te maken is het noodzakelijk te bepalen welke personen werkzaam zijn bij een kinderopvangvoorziening. De personen werkzaam bij een kinderopvangvoorziening zijn niet opgenomen in het LRKP. Via de polisadministratie van het UWV kunnen de personen werkzaam bij een kinderopvangvoorziening achterhaald worden. Het nieuwe vierde lid geeft de grondslag om gegevens van de houder aan het UWV te verstrekken, zodat het UWV de personen die werkzaam zijn in de kinderopvang uit de polisadministratie kan halen.

Onderdeel B
Het nieuwe artikel 9a geeft de grondslag om de gegevens van de personen werkzaam bij een kinderopvangvoorziening te verstrekken aan Onze Minister van Veiligheid en Justitie zodat kan worden nagegaan of er een nieuwe inschrijving op naam van de betreffende persoon is waardoor deze persoon, indien een nieuwe VOG wordt aangevraagd, niet meer in aanmerking komt voor een verklaring omtrent het gedrag. DUO zal, als bewerker van het LRKP, de benodigde gegevens aan justitie verstrekken in de vorm van een lijst met alle personen die continu moeten worden gescreend.

Indien uit de screening naar voren komt dat een persoon die werkzaam is bij een kinderopvangvoorziening, bij het aanvragen van VOG hiervoor niet meer in aanmerking komt, dan meldt justitie dit aan DUO. Het gaat daarbij naast de houders van de kinderopvangvoorzieningen en de werknemers, ook om personen van 18 jaar en ouder die op het adres van de gastouder wonen. Al deze personen dienen op grond van de genoemde artikelen van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen in het bezit te zijn van een VOG. Op grond van het nieuwe artikel 22b van het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens (Bjsg) wordt het signaal dat vanuit justitie is ontvangen, verstrekt aan de toezichthouder. In de praktijk verloopt dit via DUO die bepaalt welke regionale GGD moet worden ingelicht. De toezichthouder zal op basis van het nieuwe artikel 9b met dit signaal naar de desbetreffende kinderopvangvoorziening gaan. De toezichthouder zal de houder van het kindercentrum of de houder van het gastouderbureau op grond van de wet verzoeken om de persoon in kwestie een nieuwe verklaring omtrent het gedrag te laten aanvragen. Een persoon die werkzaam is bij een kinderopvangvoorziening betreft de bestuurder van een kindercentrum, een peuterspeelzaal en van een gastouderbureau, de werknemer die op grond

van een arbeidsovereenkomst werkzaam is bij de onderneming waarmee de houder een kindercentrum of een peuterspeelzaal exploiteert (zowel op een locatie van een kindercentrum als op een (hoofd)vestiging waar alleen een kantoor is gevestigd en geen kinderen worden opgevangen), de beroepskracht in opleiding, de gastouder en de huisgenoot van de gastouder van 18 jaar en ouder.

Onderdelen C en D
De continue screening ten aanzien van personen werkzaam bij een peuterspeelzaal verloopt hetzelfde als bij personen werkzaam bij een kinderopvangvoorziening. Voor de toelichting op de onderdelen C en D wordt verwezen naar de toelichting op de onderdelen A en B van Artikel I.

Artikel II
De wijziging van het Besluit SUWI maakt het mogelijk om de gegevens van personen werkzaam bij een kinderopvangvoorziening of een peuterspeelzaal uit de polisadministratie van het UWV te verstrekken aan de Minister van SZW en de colleges van burgemeester en wethouders. Het gaat om de gegevens over werknemers die het UWV verwerkt in de polisadministratie op grond van artikel 33 van de Wet SUWI. De Minister van SZW draagt op grond van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen zorg voor de inrichting van een LRKP en hij is tevens de verantwoordelijke van dit register. Daarnaast is ook het college van burgemeester en wethouders verantwoordelijke van het register (artikelen 1.47a en 2.4a van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen en artikel 4 van het Besluit registers kinderopvang en peuterspeelzaalwerk). Het register heeft onder meer tot doel om toezicht te kunnen uitvoeren door gemeenten (GGD). De gegevens uit de polisadministratie zijn nodig voor de continue screening van werknemers. Indien er geen sprake is van een werkgeversrelatie, zijn geen gegevens opgenomen in de polisadministratie en kan het UWV die gegevens niet verstrekken. In de praktijk zal het UWV de gegevens uit de polisadministratie verstrekken aan DUO als bewerker van het LRKP.

Artikel III
Elke mutatie in de justitiële documentatie op naam van een persoon werkzaam bij een kinderopvangvoorziening of een peuterspeelzaal wordt door de Justitiële Informatiedienst van het Ministerie van Veiligheid en Justitie op grond van artikel 22b Bjsg doorgegeven aan de Dienst Justis. Binnen deze uitvoeringsorganisatie van het Ministerie van Veiligheid en Justitie verzorgt het COVOG de screening van deze mutatie in de justitiële documentatie. Indien uit deze screening volgt dat het naar het oordeel van de Minister van Veiligheid en Justitie noodzakelijk is dat de toezichthouder de kinderopvangvoorziening of de peuterspeelzaal waar de betreffende persoon werkzaam is, verzoekt een nieuwe VOG te overleggen, worden de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en het college van burgemeester en wethouders, als de verantwoordelijken voor de registers kinderopvang en peuterspeelzaalwerk, hierover op geobjectiveerde wijze geïnformeerd. De beoordeling vindt dus plaats door Justitie en niet door Sociale Zaken en Werkgelegenheid. In de praktijk zal DUO op geobjectiveerde wijze worden geïnformeerd. DUO is bewerker van het LRKP en zal in die hoedanigheid zorg dragen voor het eveneens op geobjectiveerde wijze verder verstrekken van de gegevens aan de toezichthouder. In artikel 22b Bjsg is hiertoe opgenomen dat bepaalde justitiële gegevens kunnen worden verstrekt. Het gaat hierbij om de personalia van een persoon die werkzaam is in de kinderopvang of bij een peuterspeelzaal (artikel 6, eerste lid, Bjsg) en om de datum waarop of de periode waarin het strafbare feit zich heeft voorgedaan (artikel 7, eerste lid, onder f, Bjsg). Deze gegevens worden alleen verstrekt ter zake van strafbare feiten die van belang zijn voor de beoordeling van een met het oog op het uitoefenen van een beroep in de kinderopvang of bij een peuterspeelzaal aangevraagde VOG. Welke strafbare feiten dit zijn, volgt uit het door de Dienst Justis gehanteerde screeningsprofiel voor de kinderopvang. De toezichthouder zal vervolgens de houder verzoeken om een nieuwe VOG te laten overleggen.

Artikel IV
Bij de veiligheid van kinderen is niet alleen de aanpak van de al omschreven risico's ten aanzien van allerlei mogelijke ongevallen (vallen, beknellen, etc.) of ten aanzien van ziektekiemen en medisch handelen van belang, maar ook de bescherming tegen misbruik of mishandeling door een op een kindercentrum of peuterspeelzaal aanwezige beroepskracht. Naast de bestaande strafrechtelijke regelgeving die kinderen tegen deze misdrijven beoogt te beschermen, is het wenselijk dat er ook praktische regels kunnen worden gesteld die de kans op dergelijke situaties zoveel mogelijk voorkomen.

Artikel V
Overeenkomstig de motie Franken van 17 mei 2011 (Kamerstukken I 2010/11, 31 051, nr. D), is in het onderhavige besluit een evaluatiebepaling opgenomen. Het is gelet op de privacyaspecten die met het besluit gemoeid zijn wenselijk om de regelgeving met betrekking tot continue screening in de kinderopvang eenmalig te evalueren. Bezien zal worden in hoeverre het besluit effectief is geweest. Er is voorzien in formele betrokkenheid van het parlement bij de evaluatie om het parlement in de gelegenheid te stellen opmerkingen te maken en met de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van gedachten te wisselen over continue screening in de

kinderopvang. Gekozen is voor een evaluatietermijn van twee jaar in verband met de aanloop naar de start van een register in 2016.

Artikel VI
Vanwege de nodige voorbereiding van de uitvoering kan inwerkingtreding op 1 januari 2013 niet gehaald worden. Aangezien spoedige inwerkingtreding van continue screening gewenst is, is gekozen voor een flexibele inwerkingtredingsbepaling. Het streven is om op 1 maart 2013 met continue screening in de kinderopvang te starten.

De Minister van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

H.G.J. Kamp