Mogelijkheden gratis VOG voor alle vrijwilligers

Eindrapport

Den Haag, 14 juli 2017

Maarten Noordink
Freek Kuipéri
Anne Marit Popma

KWINK GROEP

Managementsamenvatting

Aanleiding en doel

Veel vrijwilligers hebben te maken met mensen in een afhankelijkheidssituatie. Daarbij is het van belang dat de veiligheid is geborgd. Naar aanleiding van een motie in de Tweede Kamer hebben de ministeries van VWS en VenJ KWINK groep gevraagd onderzoek te doen naar de mogelijkheden om alle vrijwilligers die werken met mensen in een afhankelijkheidssituatie de mogelijkheid te geven kosteloos een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) aan te vragen. De bestaande regeling Gratis VOG heeft hierbij als basis gediend. Vrijwilligers die werken met minderjarigen en/of met mensen met een verstandelijke beperking kunnen op grond van deze regeling al kosteloos een VOG aanvragen. In het onderzoek is gekeken naar het begrip afhankelijkheidssituatie, naar de toename in het aantal aanvragen voor gratis VOG's, de kosten en gewenste en ongewenste effecten van een uitbreiding van de huidige regeling, en naar mogelijke alternatieven voor een uitbreiding.

Aanpak

Om antwoord te geven op deze vragen is een documentstudie uitgevoerd, zijn gesprekken gevoerd met de belangrijkste stakeholders en is dataonderzoek verricht. In het onderzoek is zoveel mogelijk uitgegaan van empirische data. Als geen empirische data beschikbaar was hebben wij op grond van beschikbare gegevens en indicaties aannames gedaan en inschattingen gemaakt. Deze aannames en inschattingen kennen een bepaalde onzekerheid, die we hebben geprobeerd te vatten in bandbreedtes. Dit neemt niet weg dat de gepresenteerde aantallen een indicatie zijn en geen zekerheid bieden.

Afhankelijkheidssituaties

In het onderzoek zijn situaties benoemd waarin het risico van grensoverschrijdend gedrag door een vrijwilliger aanwezig is (bijvoorbeeld één-op-één contact). Dat risico is groter als het gaat om een relatie tussen een vrijwilliger en iemand uit een kwetsbare groep. In dit onderzoek zijn onder meer de volgende kwetsbare groepen naar voren gekomen: mensen met een lichamelijke- en/of verstandelijke beperking, met chronisch psychische problemen, met schulden, minderjarigen, talentvolle sporters, asielzoekers, laaggeletterden, ex-gedetineerden en mensen in een sociaal isolement. De huidige regeling Gratis VOG is specifiek gericht op minderjarigen en verstandelijk beperkten. De regeling zou uitgebreid kunnen worden voor vrijwilligers die werken in afhankelijkheidssituaties met andere kwetsbare groepen.

Managementsamenvatting - *vervolg*

Aantallen en kosten

We hebben de aantallen en kosten van een eventuele uitbreiding van de regeling ingeschat voor drie varianten: een nul-variant waarin de huidige regeling onveranderd wordt gecontinueerd (I); een variant waarin alle vrijwilligers aanspraak kunnen maken op een gratis VOG (II); en een variant waarbij de regeling wordt uitgebreid naar één of meerdere kwetsbare groepen (III). In de tabel zijn de aantallen en kosten van de varianten opgenomen. De aantallen bij de varianten II en III zijn additioneel (bovenop de aantallen in variant I). Bij de derde variant bleek het niet mogelijk om onderscheid te maken tussen specifieke kwetsbare groepen.

Daarom is een generieke inschatting gemaakt van het aantal VOG's dat extra wordt aangevraagd als kwetsbare groepen aan de regeling worden toegevoegd. Om te komen tot een inschatting van de kosten is gerekend met een geïndexeerde kostprijs van € 15,18 per VOG.

Om te komen tot inschattingen is een aantal aannames gedaan, omdat informatie in beperkte mate beschikbaar is. Zo is bijvoorbeeld aangenomen dat de toekomstige animo voor de regeling gelijk is aan de animo voor de huidige regeling. Vanwege deze aannames dienen de aantallen en kosten in de tabel als indicatie te worden beschouwd.

Jaar	I. Huidige regeling	II. Alle vrijwilligers (additioneel)	III. Extra kwetsbare groepen met gemiddelde omvang (additioneel)		
			1 extra groep	2 extra groepen	3 extra groepen
Jaar 1 (2018)	109.000 € 1,65 miljoen	82.000 – 143.000 € 1,25 miljoen – € 2,17 miljoen	13.000 – 34.000 € 203.000 – € 495.000	21.000 – 56.000 € 325.000 – € 849.000	29.000 – 75.000 € 433.000 – € 1.132.000
Jaar 2 (2019)	114.000 € 1,74 miljoen	118.000 – 190.000 € 1,80 miljoen – € 2,88 miljoen	19.000 – 43.000 € 293.000 – € 658.000	31.000 – 74.000 € 468.000 – € 1.128.000	41.000 – 99.000 € 624.000 – € 1.504.000
Jaar 3 (2020)	118.000 € 1,79 miljoen	132.000 – 215.000 € 2,00 miljoen – € 3,27 miljoen	21.000 – 49.000 € 326.000 – € 746.000	34.000 – 84.000 € 522.000 – € 1.279.000	46.000 – 112.000 € 696.000 – € 1.705.000

Managementsamenvatting - *vervolg*

Tevens is aangenomen dat de voorwaarden van de huidige regeling ongewijzigd blijven. Als de organisatiecriteria (minimaal 70% vrijwilligers, niet actief op een concurrerende markt en een registratie bij de KvK) worden losgelaten, leidt dit naar verwachting tot enkele tienduizenden of zelfs enkele honderdduizenden extra aanvragen voor gratis VOG's per jaar (bovenop de aantallen uit de tabel).

Naast de kosten voor de afgifte van extra VOG's, moet rekening worden gehouden met eventuele gederfde inkomsten door een verschuiving van betaalde VOG's naar gratis VOG's. Een inschatting van de omvang van deze gederfde inkomsten is in dit onderzoek niet mogelijk gebleken.

Effecten en maatregelen

Naar verwachting wordt binnen de huidige regeling de grens van 100.000 beschikbare VOG's al in 2018 bereikt. Door een uitbreiding van de regeling zal de vraag naar gratis VOG's verder toenemen, waardoor de facto alleen sprake zal zijn van een verschuiving tussen kwetsbare groepen. Het verhogen van het aantal beschikbare gratis VOG's is de meest voor de hand liggende maatregel voor dit effect. Een andere mogelijke maatregel is het stimuleren van vrijwilligersorganisaties om uitsluitend een VOG aan te vragen voor vrijwilligers met een hoog risicoprofiel, bijvoorbeeld door als extra voorwaarde op te nemen dat organisaties een risicoanalyse moeten overleggen. Hiermee kan ook worden voorkomen dat door het wegvallen van een financiële drempel te gemakkelijk VOG's worden aangevraagd.

Verder is het aannemelijk dat relatief professioneel georganiseerde organisaties die al beleid hebben om grensoverschrijdend gedrag te voorkomen de uitgebreide regeling eerder weten te vinden dan organisaties waarbij nog veel te winnen is op het terrein van preventie. Om deze laatste groep beter te bereiken kan worden gedacht aan intensievere communicatie en/of ondersteuning.

Managementsamenvatting - *vervolg*

We verwachten niet dat een uitbreiding van de regeling (en een verbreding van het doel) leidt tot een afname van de aandacht voor seksueel grensoverschrijdend gedrag bij vrijwilligersorganisaties die reeds zijn toegelaten tot de regeling. Vrijwilligersorganisaties die (nog) niet zijn toegelaten tot de regeling en mogelijk nog geen beleid hebben, zullen hun preventiebeleid waarschijnlijk versterken als ze toetreden tot de regeling, maar daarin verhoudingsgewijs minder aandacht geven aan seksueel grensoverschrijdend gedrag. Het lijkt daarom nodig om het belang van preventiebeleid ter voorkoming van seksueel grensoverschrijdend gedrag te blijven benadrukken.

Tot slot zal een uitbreiding van de regeling leiden tot een toename in de administratieve lasten voor de organiserende partijen en – afhankelijk van de invulling van de uitbreiding – een mogelijke afname van de administratieve lasten voor gemeenten die nu een aanvullende regeling hebben.

Alternatieven

In het onderzoek is een aantal mogelijke alternatieven geïdentificeerd. Als alternatieven voor het vergroten van de effectiviteit van het instrument VOG zien we een risicoanalyse per vrijwilliger, extra ondersteuning bij het opstellen van preventiebeleid en een koppeling met bestaande registratielijsten. Alternatieven voor een uitbreiding van de regeling zijn de toepassing van *blockchain* en screening door vrijwilligersplatforms.

Inhoudsopgave

Hoofdstuk	Paragraaf	Paginanummer
Managementsamenvatting		2
1. Inleiding	1.1. Aanleiding en doel 1.2. Aanpak	8 9
2. Afhankelijkheidssituaties	2.1 Risicovolle situaties 2.2 Kwetsbare groepen 2.3 Huidige regeling	12 13 14
3. Aantallen en kosten	3.1 Varianten 3.2 Nul-variant: potentieel 3.3 Uitbreiding naar alle vrijwilligers 3.4 Uitbreiding met extra kwetsbare groepen 3.5 Kosten 3.6 Mogelijke aanpassingen regeling	18 19 23 26 29 30
4. Effecten uitbreiding regeling Gratis VOG	4.1 Vraag en aanbod gratis VOG's 4.2 Drempels voor vrijwilligersorganisaties 4.3 Preventiebeleid 4.4 Administratieve lasten 4.5 Samenvatting effecten	33 35 37 39 40
5. Mogelijke maatregelen	5.1 Maatregelen om vraag en aanbod af te stemmen 5.2 Focus op seksueel grensoverschrijdend gedrag behouden 5.3 Procedure, communicatie en ondersteuning	42 43 44
6. Alternatieven	6.1 Alternatieven om effectiviteit regeling te vergroten 6.2 Alternatieven voor uitbreiding regeling Gratis VOG	46 48
Bijlage I. Gesprekspartners		49
Bijlage II. Bestudeerde documenten		50

1. Inleiding

KWINK groep heeft in opdracht van de ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en Veiligheid en Justitie (VenJ) onderzoek gedaan naar de mogelijkheden om alle vrijwilligers die werken met mensen in een afhankelijkheidssituatie de mogelijkheid te geven kosteloos een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) aan te vragen.

In dit hoofdstuk lichten we het onderzoek toe. In paragraaf 1.1 beschrijven we de aanleiding en het doel van het onderzoek. In paragraaf 1.2. beschrijven we de gehanteerde aanpak.

1.1. Aanleiding en doel onderzoek

Aanleiding

Vrijwilligers zijn van onschatbare waarde voor de maatschappij. Veel vrijwilligers hebben bij de uitvoering van activiteiten te maken met mensen in een afhankelijkheidssituatie. Daarbij is het van belang dat de veiligheid is geborgd. De Tweede Kamer heeft op 23 februari 2017 een motie aangenomen die het kabinet verzoekt te onderzoeken hoe te bewerkstelligen dat alle vrijwilligers die werken met mensen in afhankelijkheidssituaties gratis een VOG kunnen aanvragen (kst. 34 369 nr.7). De staatssecretaris van VWS heeft, mede namens de staatssecretaris van VenJ, aangegeven dit onderzoek te laten uitvoeren (kst. 34 369 nr.14). Daarbij dient te worden opgemerkt dat sinds 2015 een regeling bestaat waarbij vrijwilligers die activiteiten ondernemen met minderjarigen en/of mensen met een verstandelijke beperking onder zekere voorwaarden gratis een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) kunnen aanvragen (kst. 33 750 nr.99).

Onderzoeksvragen

KWINK groep is gevraagd te onderzoeken wat de mogelijkheden zijn om de regeling Gratis VOG uit te breiden en wat eventuele alternatieven zijn. Onderdeel van het onderzoek is om te komen tot een inschatting van de kosten die mogelijkerwijs samenhangen met het breder gratis verstrekken van VOG's.

In het onderzoek staan de volgende onderzoeksvragen centraal:

1. Wanneer is sprake van een afhankelijkheidssituatie? Welke mogelijke definities zijn er? Welke vrijwilligers zouden er dan gebruikt moeten kunnen maken van de regeling Gratis VOG?
2. Om hoeveel VOG's zou het gaan en wat zijn de kosten hiervan?
3. Wat zijn de mogelijke gewenste en ongewenste effecten van een uitbreiding van de regeling? Wat is bijvoorbeeld het effect van een verbreding op de huidige doelstelling: het voorkomen van seksueel grensoverschrijdend gedrag?
4. Wat zijn mogelijke alternatieven voor een uitbreiding van de regeling Gratis VOG die bijdragen aan de veiligheid binnen vrijwilligersorganisaties?

In het vervolg van dit rapport gaan wij achtereenvolgens op deze vragen in.

1.2. Aanpak

In het onderzoek zijn verschillende onderzoeksmethoden ingezet om tot beantwoording van de onderzoeksvragen te komen. Er is data verzameld en geanalyseerd en er zijn gesprekken gevoerd met stakeholders.

Dataverzameling

Er zijn verschillende partijen benaderd met dataverzoeken:

- Koepelorganisaties en landelijke partijen (bijvoorbeeld NOV, NOC*NSF, Dienst Justis, de VNG, het CBS en de Kamer van Koophandel). Deze partijen is onder meer gevraagd naar gegevens met betrekking tot het aantal vrijwilligersorganisaties, het aantal vrijwilligers (dat actief is met een bepaalde groep), het aantal aanvragen in de afgelopen periode en om bestaande onderzoeken op dit gebied.
- 17 gemeenten. Deze gemeenten zijn geselecteerd omdat ze zelf een uitgebreidere regeling voor de verstrekking van gratis VOG's aan vrijwilligers hebben en/of omdat ze aanwezig waren op een themabijeenkomst over veiligheid in vrijwilligersbeleid. Gemeenten is gevraagd naar gegevens over het aantal aanvragen in de gemeente, het aantal vrijwilligersorganisaties in de gemeente en het aantal vrijwilligers in de gemeente. De gemeenten zijn tevens gebeld om nadere vragen te stellen ter duiding en interpretatie van de cijfers.
- 10 vrijwilligersorganisaties. Deze organisaties zijn geselecteerd op basis van drie criteria: spreiding in type activiteiten (bijvoorbeeld sport, ouderenzorg en jeugdvakanties), spreiding in omvang en spreiding in of de organisatie wel of niet toegelaten is tot de huidige regeling. De vrijwilligersorganisaties is gevraagd in hoeverre de vrijwilligersorganisatie gebruik zou maken van de regeling en om indicaties voor het aandeel van de vrijwilligers waarvoor een VOG zou worden aangevraagd en het aantal jaar waarna een vrijwilliger om een nieuwe VOG zou worden gevraagd. Ook met de vrijwilligersorganisaties is telefonisch contact opgenomen om nadere vragen te stellen ter duiding en interpretatie van de antwoorden.

1.2 Aanpak - *vervolg*

Documentstudie

Er zijn verschillende onderzoeken en documenten bestudeerd in het onderzoek. In bijlage II is hiervan een overzicht opgenomen.

Tevens zijn voorbeelden van preventiebeleid opgevraagd. Het gaat om de informatie die de vrijwilligersorganisaties moeten indienen om toegelaten te worden tot de regeling Gratis VOG.

Gesprekken

Er zijn gesprekken gevoerd met organisaties die betrokken zijn bij de regeling over de mogelijke gewenste en ongewenste effecten van een uitbreiding van de regeling en eventuele alternatieven. In bijlage I is een overzicht met gesprekspartners opgenomen.

Data-analyse en uitkomsten

De verzamelde gegevens zijn geanalyseerd en waar nodig geëxtrapoleerd om tot uitspraken te komen. Hiervoor is zoveel mogelijk uitgegaan van empirische data. Als geen empirische data beschikbaar was hebben wij op grond van beschikbare gegevens en indicaties aannames gedaan en inschattingen gemaakt. Deze aannames en inschattingen kennen een zekere onzekerheid, die we hebben geprobeerd te vatten in bandbreedtes. In dit rapport is benoemd wanneer aannames zijn gedaan en op grond waarvan deze aannames zijn gedaan.

2. Afhankelijkheidssituaties

In dit hoofdstuk gaan we in op afhankelijkheidssituaties. We identificeren in paragraaf 2.1 situaties die kunnen voorkomen in de relatie tussen de vrijwilliger en degene waarvoor de vrijwilliger activiteiten uitvoert waarbij er een verhoogde kans is op grensoverschrijdend gedrag. Vervolgens beschrijven we in paragraaf 2.2 welke kwetsbare groepen sneller dan anderen in dergelijke situaties terecht kunnen komen.

In paragraaf 2.3 bestuderen we de keuzes die zijn gemaakt in bestaande regelingen (nationaal en in een aantal gemeenten). Op welke wijze zijn de regelingen ingericht? Welke kwetsbare groepen vallen binnen de regeling? Waar dient een vrijwilliger(sorganisatie) aan te voldoen om tot de regeling te worden toegelaten?

We gebruiken deze informatie in het volgende hoofdstuk bij het opstellen van een aantal varianten voor de uitbreiding van de regeling Gratis VOG. Van deze varianten worden vervolgens de aantallen en kosten ingeschat.

2.1. Risicovolle situaties

In de motie wordt verzocht te onderzoeken hoe te bewerkstelligen dat alle vrijwilligers die werken met mensen in afhankelijkheidssituaties een gratis VOG kunnen krijgen. Hiervoor dient eerst te worden vastgesteld wanneer sprake kan zijn van een afhankelijkheidssituatie.

Op basis van de documentstudie en gesprekken zijn we tot een niet-limitatieve lijst gekomen van situaties waarin er een verhoogd risico op grensoverschrijdend gedrag is (seksueel, fysiek, psychologisch, materieel of anderszins). Het gaat hier om situaties die kunnen voorkomen in de relatie tussen de vrijwilliger en degene waarvoor de vrijwilliger activiteiten uitvoert.

Iemand heeft te maken met …

- … één-op-één-contact met de vrijwilliger;
- … een situatie waarbij de vrijwilliger bij hem of haar thuis komt;
- … een zekere afhankelijkheid van de vrijwilliger, bijvoorbeeld in:
  - levensonderhoud (bijvoorbeeld een zorgrelatie);
  - financiën (bijvoorbeeld mensen met schulden);
  - selectie (bijvoorbeeld sporters);
- … een situatie waarin de vrijwilliger persoonlijke of gevoelige informatie over iemand heeft waarmee de vrijwilliger druk kan uitoefenen.
- … een langdurige relatie met de vrijwilliger waardoor een vertrouwensband ontstaat.

2.2. Kwetsbare groepen

Iedereen kan zich in één van de hiervoor genoemde situaties bevinden. Echter, het risico op grensoverschrijdend gedrag is mogelijk groter als het gaat om een groep die om bepaalde redenen kwetsbaar is voor (bepaalde vormen van) grensoverschrijdend gedrag. In de motie zijn als voorbeeld kinderen, ouderen en gehandicapten genoemd (kst. 34 369 nr.7).

De volgende kwetsbare groepen zijn in een eerder onderzoek van Movisie geïdentificeerd *(Kwetsbare groepen in beeld*, Movisie, 2010).

Groepen die als kwetsbaar kunnen worden beschouwd, zijn mensen:

- met een lichamelijke beperking
- met chronisch psychische problemen
- met een (licht) verstandelijke beperking
- met psychosociale (inclusief materiële) problemen
- met lichte opvoed- en opgroeiproblemen
- die betrokken zijn bij huiselijk geweld
- die uitgestoten (dreigen te) worden wegens hun seksuele oriëntatie
- met meervoudige problematiek (waaronder verslaafden)

In de gesprekken zijn aanvullend nog genoemd:

- asielzoekers
- jongvolwassenen
- laaggeletterden
- ouderen
- talentvolle sporters die veel voor hun carrière over hebben
- gedetineerden en ex-gedetineerden
- mensen die in sociaal isolement zitten

2.3. Huidige regeling(en)

Landelijk regeling 'Gratis VOG'

Sinds 2015 bestaat de nationale regeling Gratis VOG. Het doel van de gratis VOG is om een eerste stap te bieden voor een veilig klimaat binnen vrijwilligersorganisaties (zie www.gratisvog.nl). De regeling is alleen bedoeld voor vrijwilligers die activiteiten ondernemen met minderjarigen en/of mensen met een verstandelijke beperking.

Voorwaarden

Er is een aantal voorwaarden opgesteld waaraan vrijwilligersorganisaties moeten voldoen om te worden toegelaten tot de regeling (Stcrt. 2015, nr. 6425, artikel 1, lid 2):

- De organisatie bestaat voor minimaal 70% uit vrijwilligers;
- De organisatie staat ingeschreven in het handelsregister van de Kamer van Koophandel;
- De organisatie is een rechtspersoon;
- De organisatie heeft geen winstoogmerk en is niet actief op een concurrerende markt;
- De voor de organisatie werkzame vrijwilligers zijn niet reeds op grond van andere wet- of regelgeving gehouden om een verklaring omtrent het gedrag aan te vragen;
- De organisatie voert een actief preventie- en integriteitsbeleid.

Tevens is vastgesteld dat per jaar maximaal 100.000 VOG's binnen de regeling gratis worden verstrekt (Stcrt. 2015, nr. 6425, artikel 2, lid 1).

2.3. Huidige regeling(en) - *vervolg*

Toelatingsprocedure

De procedure bij toetreding tot de regeling Gratis VOG is als volgt:

- De organisatie meldt zich aan op de website www.gratisvog.nl.
- Het contactpunt van de betreffende organisatie (NOV, NOC*NSF of CIO) ontvangt de aanvraag en geeft indien nodig advies over bijvoorbeeld het preventie- en integriteitsbeleid. Vervolgens zet het contactpunt de aanvraag door naar het ministerie van VenJ.
- Binnen acht weken na de aanmelding bepaalt het ministerie van VenJ of de organisatie wordt toegelaten tot de regeling. De toegelaten organisaties worden ook gepubliceerd op de website www.gratisvog.nl.

Aanvraagprocedure

Nadat een organisatie is toegelaten tot de regeling kan een VOG voor een vrijwilliger worden klaargezet via mijn.justis.nl. Daarvoor wordt gebruik gemaakt van eHerkenning van de organisatie. Via de website geeft de organisatie de screeningsopties aan. De vrijwilliger vraagt vervolgens zelf de VOG aan via DigiD.

2.3. Huidige regeling(en) - *vervolg*

Gemeentelijke regelingen

In dit onderzoek zijn tien gemeenten geïdentificeerd die werken met een, uit eigen gemeentelijke middelen, gefinancierde regeling die uitgebreider is dan de landelijke regeling. De meeste gemeenten zijn eind 2016 of begin 2017 gestart met deze aanvullende regeling. Aanleiding was de prijsstijging van de VOG in maart 2016 van € 30,05 naar € 41,35 voor een aanvraag via de gemeente en van € 24,55 naar € 33,85 voor een online aanvraag.

Vier van de gemeenten met een aanvullende regeling bieden alle vrijwilligers de mogelijkheid een gratis VOG aan te vragen. Een reden die hiervoor wordt genoemd is dat het te complex zou zijn om onderscheid te maken tussen verschillende kwetsbare groepen. In vier andere gemeenten zijn een aantal specifieke groepen benoemd waarvoor een aanvullende regeling geldt. Eén gemeente laat vrijwilligersorganisaties zelf beargumenteren waarom een VOG nodig is. Indien deze argumentatie overtuigend is wordt de organisatie toegelaten tot de regeling. Van de overige twee gemeenten is niet bekend voor wie de aanvullende regeling bedoeld is.

Voor een deel van de kwetsbare groepen bestaan andere regelingen die verplichten tot het aanvragen van een VOG (bijvoorbeeld werk met ex-gedetineerden).

Gemeente	Voor wie?	
Alkmaar, Schouwen-Duivenland, Hollands Kroon, Baarn	Alle vrijwilligers	
Aa en Hunze, Leiden, Krimpen aan den IJssel, Delft	Groepen die in meer dan één van deze gemeenten onderdeel zijn van de aanvullende regeling	• Minderjarigen, • Senioren, • Ernstig zieken, • Mensen met een lichamelijke-/ verstandelijke beperking
	Groepen die in één gemeente onderdeel zijn van de aanvullende regeling	• Mensen met een psychische beperking • Waar gewerkt wordt met vertrouwelijke informatie / geldzaken / goederen • Laaggeletterden • Asielzoekers

3. Aantallen en kosten

In dit hoofdstuk komen we tot een inschatting van het aantal VOG's dat wordt aangevraagd als de regeling Gratis VOG wordt uitgebreid. We doen dit aan de hand van drie varianten. In paragraaf 3.1 lichten we de varianten toe. Vervolgens maken we per variant een inschatting van de aantallen (paragraaf 3.2 – 3.4). In paragraaf 3.5 komen we vervolgens tot een inschatting van de kosten voor de verschillende varianten. Bij het inschatten van de aantallen en kosten van de drie varianten nemen we aan dat de voorwaarden en uitgangspunten van de regeling gelijk blijven (zie paragraaf 2.3). In paragraaf 3.6 gaan we tot slot in op de vraag wat er kan gebeuren met de aantallen en kosten als de voorwaarden worden gewijzigd.

3.1. Varianten

We schatten de aantallen en kosten in voor drie verschillende varianten, die zijn opgesteld naar aanleiding van de bevindingen in het voorgaande hoofdstuk:

- Nul-variant. Uit de gesprekken blijkt dat met de huidige regeling nog niet het volledige potentieel wordt bereikt. Ook uit de cijfers van Dienst Justis blijkt dat er elk jaar nog nieuwe organisaties zijn die toetreden tot de huidige regeling. Om die reden maken we in paragraaf 3.2 een inschatting van de verwachte verdere groei van het aantal VOG's dat binnen de huidige regeling wordt aangevraagd en van het potentieel van de huidige regeling.
- Regeling voor alle vrijwilligers. Uit de gesprekken volgt dat wel in algemene zin iets gezegd kan worden over wanneer sprake kan zijn van een afhankelijkheidssituatie (bijvoorbeeld één-op-één-contact), maar dat de inschatting of daadwerkelijk sprake is van een afhankelijkheidssituatie maatwerk is, waarbij vele factoren een rol spelen en een onderscheid naar groepen afhankelijken alleen niet volstaat. Een aantal gemeenten hanteert daarom het beleid dat alle vrijwilligers recht hebben op een gratis VOG. De optie dat alle vrijwilligers binnen de regeling vallen nemen wij daarom als tweede variant mee (paragraaf 3.3).
- Regeling uitbreiden met extra kwetsbare groepen. Een aantal gemeenten heeft een regeling voor een aantal specifieke kwetsbare groepen (zoals ouderen en lichamelijk beperkten). In deze variant kijken we wat het betekent als de regeling wordt uitgebreid met één of meer specifieke kwetsbare groepen (paragraaf 3.4).

3.2. Nul-variant: potentieel huidige regeling

Aantal vrijwilligersorganisaties in de regeling in 2020

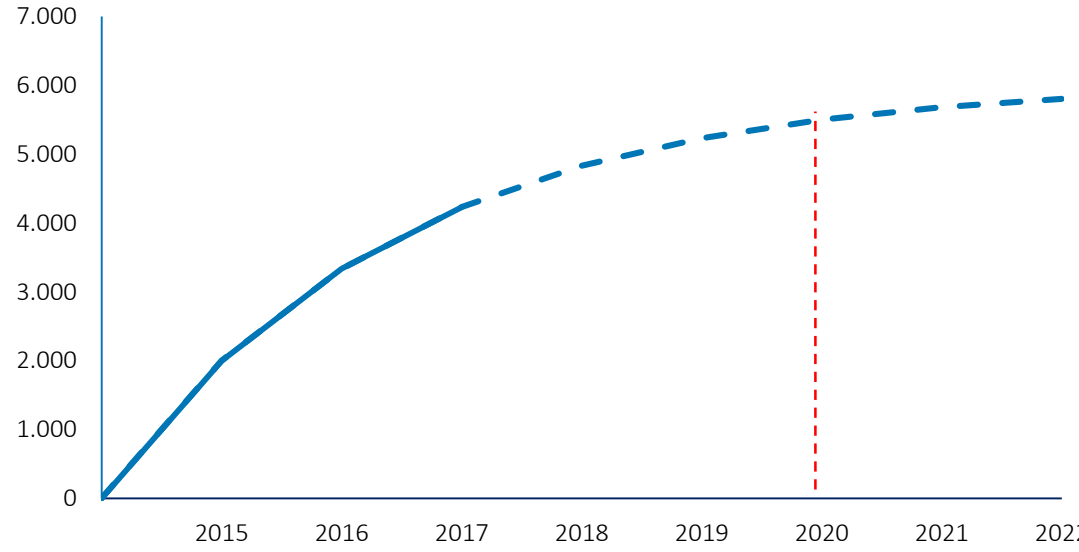
De huidige regeling Gratis VOG is ingegaan op 1 januari 2015. Tussen begin 2015 en het tweede kwartaal van 2017 is het aantal vrijwilligersorganisaties dat is toegelaten tot de regeling en het aantal VOG's dat binnen de regeling is aangevraagd toegenomen. We kunnen deze aantallen extrapoleren om een inschatting te maken van het toekomstige aantal vrijwilligersorganisaties (zie hiernaast) en het toekomstige aantal aangevraagde VOG's binnen de regeling (zie volgende pagina).

We gaan er bij deze berekeningen vanuit dat de regeling op de huidige voet wordt doorgezet en dat in de komende jaren bijvoorbeeld geen extra communicatie-activiteiten worden ondernomen om de bekendheid en het gebruik van de regeling te vergroten of een voorval waardoor de regeling meer publiciteit krijgt.

We baseren ons bij deze berekening op de cijfers over het aantal toegelaten organisaties en het aantal aangevraagde VOG's binnen de regeling van Dienst Justis.

In het eerste jaar (2015) zijn 1.999 vrijwilligersorganisaties toegelaten tot de regeling die vervolgens ook een VOG via de regeling hebben aangevraagd. In 2016 waren dit 1.337 vrijwilligersorganisaties. Dit is een afname van 33%. In het eerste kwartaal van 2017 zien we een vergelijkbare trend. Als we deze lijn doortrekken komen we tot ongeveer 5.500 vrijwilligersorganisaties in 2020.

Extrapolatie aantal vrijwilligersorganisaties die gebruik maken van de regeling



3.2. Nul-variant: potentieel huidige regeling - *vervolg*

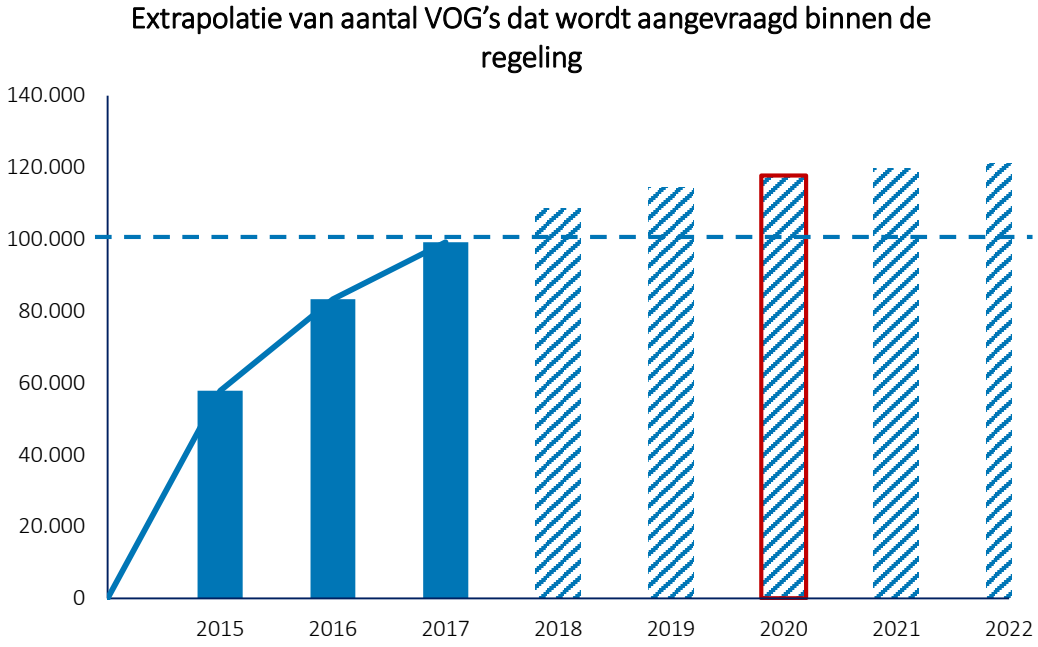
Aantal aangevraagde VOG's in de regeling in 2020

De inschatting van het aantal VOG's dat in 2020 zal worden aangevraagd baseren we op twee trends in de cijfers over de huidige regeling.

Ten eerste wordt de nieuwe groep organisaties die tot de regeling toetreedt elk jaar kleiner en vraagt die groep minder VOG's aan. De afname in het aantal VOG's die door een nieuwe groep worden aangevraagd is ongeveer 40% per jaar. De 1.999 vrijwilligersorganisaties die in 2015 voor het eerst een VOG aanvroegen, vroegen er 57.804 aan. De 1.337 vrijwilligersorganisaties die in 2016 voor het eerst gebruik maakten van de regeling vroegen 32.506 VOG's aan. In het eerste kwartaal 2017 zijn 4.941 VOG's aangevraagd door nieuwe organisaties.

Ten tweede vraagt de groep die in een jaar toetreedt een jaar later minder VOG's aan. Op basis van een analyse van de cijfers blijkt dat de afname ongeveer 10%. De 1.999 vrijwilligersorganisaties die in 2015 voor het eerst gebruik hebben gemaakt van de regeling Gratis VOG hebben in dat jaar 57.804 VOG's aangevraagd. In 2016 vroeg diezelfde groep vrijwilligersorganisaties 50.813 VOG's aan, een afname van 12% ten opzichte van 2015. In het eerste kwartaal van 2017 werden door deze groep 11.397 VOG's aangevraagd, een afname van 10% ten opzichte van het eerste kwartaal 2016. We nemen aan dat de procentuele afname steeds kleiner zal worden tot een constante waarde die bestaat uit de jaarlijkse aanwas van nieuwe vrijwilligers die vertrekkende vrijwilligers vervangen. Op basis van de gesprekken hebben we de indruk dat vrijwilligersorganisaties op dit moment nog niet of nauwelijks periodiek een nieuwe VOG aanvragen voor bestaande vrijwilliger. Als we deze extrapolatie doortrekken komen we tot een inschatting van ongeveer 118.000 gratis VOG's in 2020 (zie figuur op de pagina hierna). Daarbij dient te worden opgemerkt dat binnen de regeling nu maximaal 100.000 gratis VOG's per jaar kunnen worden verstrekt. Dit aantal is weergegeven met de stippellijn in de figuur.

3.2. Nul-variant: potentieel huidige variant - *vervolg*



Totale potentiële doelgroep

De extrapolaties zijn gebaseerd op de aanname dat de ontwikkeling van de afgelopen jaren zich doortrekt in de komende jaren. Indien de aandacht voor de regeling toeneemt (bijvoorbeeld door een communicatiecampagne) zou dat tot gevolg kunnen hebben dat meer vrijwilligersorganisaties gebruik gaan maken van de regeling. Dit roept de vraag op wat het potentieel is van de regeling, zowel voor wat betreft het aantal vrijwilligersorganisaties als het aantal VOG's.

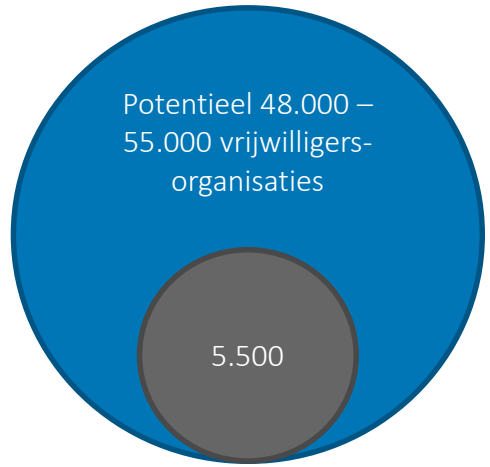
In de evaluatie van de regeling Gratis VOG is de inschatting gemaakt dat 48.000 tot 55.000 vrijwilligersorganisatie in aanmerking komen voor de regeling (Van Montfoort, 2016). Als we uitgaan van dit aantal dan schatten we het bereik van de regeling met ongeveer 5.500 vrijwilligersorganisaties in 2020 in op circa 10%. In de evaluatie is destijds niet meegewogen of organisaties aan de voorwaarde 'niet actief op een concurrerende markt' voldoen, waardoor de doelgroep in de praktijk waarschijnlijk iets kleiner zal zijn en het bereik dus groter.

3.2. Nul-variant: potentieel huidige variant - *vervolg*

Totaal potentieel VOG's

Het potentieel aantal VOG's dat zou kunnen worden aangevraagd binnen de huidige regeling bepalen we op basis van het totaal aantal vrijwilligersfuncties waarvoor een gratis VOG zou kunnen worden aangevraagd. Iemand kan immers bij meer dan één organisatie actief zijn als vrijwilliger en bij meer dan één van die functies in aanmerking komen voor een VOG. Het totaal aantal vrijwilligersfuncties waarin contact is met minderjarigen en/of verstandelijk beperkten bepalen we op basis van het totaal aantal vrijwilligers in de sport (15% van de Nederlandse bevolking van 15 jaar en ouder) en bij andere vrijwilligersorganisatie (21% van de Nederlandse bevolking van 15 jaar en ouder) (CBS, 2016). Bij het bepalen van deze percentages is er geen rekening mee gehouden dat een vrijwilliger mogelijk bij meerdere vrijwilligersorganisaties binnen dezelfde categorie actief is (bijvoorbeeld bij zowel een hockey- als een voetbalvereniging binnen de categorie sport). Indien een vrijwilliger in verschillende categorieën actief is zijn de functies wel vaker meegeteld (bijvoorbeeld als een vrijwilliger zowel actief is bij een sportvereniging als bij jeugdwerk). Deze aantallen vermenigvuldigen we met de proportie van vrijwilligers die werken met minderjarigen en/of verstandelijk beperkten die is bepaald in de evaluatie van de regeling (Van Montfoort, 2016). De proportie is 0,548 voor sport en 0,53 voor andere organisaties.

Tot slot achten we het aannemelijk dat voor incidentele vrijwilligers niet of nauwelijks VOG's zullen worden aangevraagd. Dit betreft 36% van de vrijwilligers (CBS, 2015). Daarmee komen we tot een totaal potentieel van 1,85 miljoen VOG's. Hierbij dient te worden opgemerkt dat gemiddeld genomen niet ieder jaar een nieuwe VOG zal worden aangevraagd voor een vrijwilligersfunctie, waardoor het potentieel per jaar waarschijnlijk lager zal liggen.



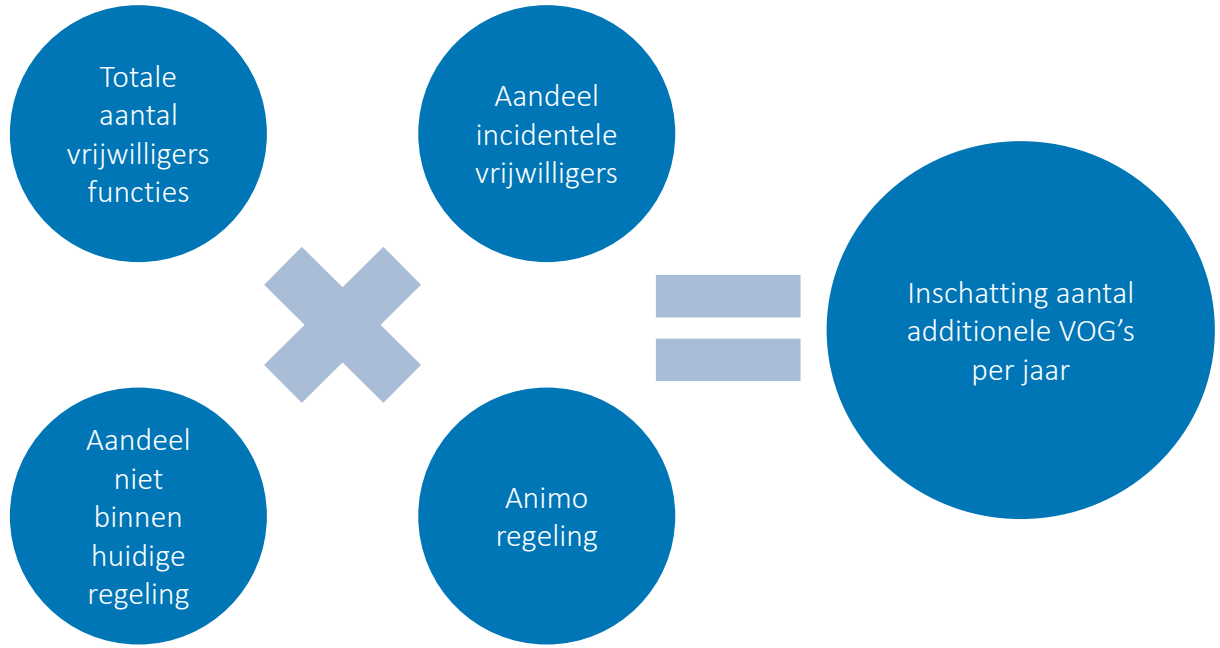
3.3. Uitbreiding naar alle vrijwilligers

De tabel op deze pagina bevat een inschatting van het additionele aantal VOG's dat in de eerste drie jaar na uitbreiding van de regeling wordt aangevraagd, wanneer de regeling toegankelijk wordt voor alle vrijwilligers.

Op basis van het totale aantal vrijwilligersfuncties, het aandeel incidentele vrijwilligers en het aandeel dat niet binnen de huidige regeling valt is een inschatting gemaakt van het additionele aantal vrijwilligersfuncties.

Het additionele aantal vrijwilligersfuncties is vervolgens vermenigvuldigd met de animo voor een gratis VOG. De bandbreedte voor de animo is ingeschat op basis van de ervaringen met de huidige regeling. Daarbij dient te worden opgemerkt dat de animo lager zou kunnen zijn als het om vrijwilligers gaat die niet direct te maken hebben met een kwetsbare groep. Tegelijkertijd hebben we op basis van de gesprekken met vrijwilligersorganisaties de indruk gekregen dat vrijwilligers van organisaties die niet binnen de huidige regeling vallen gemiddeld sneller vertrekken, wat zou leiden tot een hoger animo.

We lichten de stappen in de berekening nader toe op de volgende pagina.



Jaar	Potentiële doelgroep	Animo regeling	Inschatting aantal VOG's
Jaar 1	2,63 miljoen	[3,1% - 5,4%]	[82.000 – 143.000]
Jaar 2	2,63 miljoen	[4,5% - 7,2%]	[118.000 – 190.000]
Jaar 3	2,63 miljoen	[5,0% - 8,2%]	[132.000 – 215.000]

3.3. Uitbreiding naar alle vrijwilligers - *vervolg*

Additionele aantal vrijwilligersfuncties

Uit onderzoek van het CBS blijkt dat ongeveer 49% van de Nederlanders van 15 jaar en ouder actief is als vrijwilliger (CBS, 2016). Daarnaast blijkt uit onderzoek dat 36% van de vrijwilligers incidenteel vrijwilliger is (CBS, 2015). Zoals eerder toegelicht is het aannemelijk dat voor deze vrijwilligers niet tot nauwelijks VOG's worden aangevraagd, daarom laten we ze buiten beschouwing.

We maken hier een inschatting van het aantal additionele VOG's (ten opzichte van de huidige regeling). We nemen daarom de doelgroep die binnen de huidige regeling valt niet mee. De proportie die binnen de huidige regeling valt is ongeveer 0,54 (Van Montfoort, 2016).

Tot slot kunnen deze vrijwilligers bij meer dan één vrijwilligersorganisatie actief zijn en dus ook meer dan één keer in aanmerking komen voor een gratis VOG. Bij het bepalen van het aantal vrijwilligersfuncties laten we de organisatiecategorieën scholen (11,6% van de bevolking van 15 jaar en ouder) en verzorging (9,5% van de bevolking van 15 jaar en ouder) buiten beschouwing, omdat het daar veelal gaat om organisaties die niet aan de organisatievereisten voldoen (70% vrijwilliger, niet actief op concurrerende markt en geen winstoogmerk). Op basis van cijfers over de verdeling van vrijwilligers over type organisaties die voldoen aan de organisatiecriteria schatten we het additionele aantal vrijwilligersfuncties in op ten minste 2,63 miljoen (CBS, 2016). Dit aantal kan in de praktijk hoger liggen, omdat de beschikbare cijfers – zoals bij de nul-variant reeds is opgemerkt – geen inzicht geven in vrijwilligers die binnen een organisatiecategorie meer dan één functie vervullen. Dit is de groep waarvoor een VOG zou kunnen worden aangevraagd.

3.3. Uitbreiding naar alle vrijwilligers - *vervolg*

Animo regeling - ondergrens

De bandbreedte van de animo om een VOG aan te vragen wanneer een organisatie binnen de regeling valt baseren we op de ervaringen met de huidige regeling. De ondergrens baseren we op het aandeel van het huidige potentieel aan VOG's dat in een jaar is aangevraagd. We nemen dit als ondergrens, omdat niet voor alle organisaties binnen de potentiële doelgroep duidelijk zal zijn of ze wel of niet binnen de regeling vallen. Als de regeling wordt uitgebreid naar alle vrijwilligers dan zal deze onduidelijkheid minder zijn en de animo voor de regeling eerder hoger dan lager uitvallen.

In de evaluatie van de regeling is ingeschat dat de huidige potentiële doelgroep uit 1,85 miljoen vrijwilligersfuncties bestaat (zie paragraaf 3.2). In het eerste jaar na invoering van de regeling (2015) zijn 57.804 VOG's aangevraagd. Dit is 3,1% van het potentieel. In het tweede jaar na invoering van de regeling (2016) zijn 83.319 VOG's aangevraagd. Dit is 4,5% van het potentieel. Tot slot extrapoleren we het aantal VOG's in het eerste kwartaal van 2017 om tot een inschatting van het aantal aanvragen in 2017 te komen. Op basis van deze voorspelling worden in 2017 92.908 VOG's aangevraagd. Dit is 5,0% van het potentieel.

Animo regeling – bovengrens

Om tot een bovengrens van de bandbreedte te komen maken we op soortgelijke wijze een inschatting van de animo bij vrijwilligers die actief zijn bij sportverenigingen. We kijken specifiek naar deze categorie omdat sportverenigingen duidelijk binnen de huidige regeling vallen en de kans klein is dat er verenigingen geen aanvraag hebben ingediend omdat ze denken dat de regeling niet voor hen bestemd is.

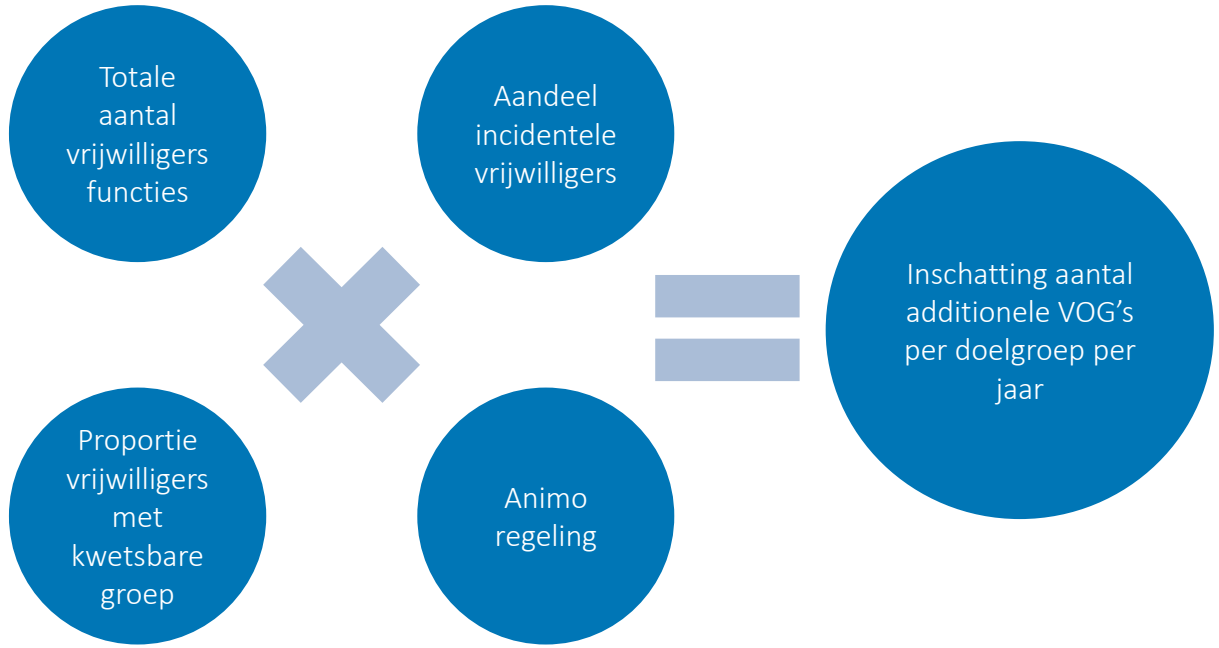
Van het totaal aantal vrijwilligers in de sport (15% van de bevolking van 15 jaar en ouder) behoort 727.000 tot 807.000 tot de potentiële doelgroep (op dezelfde wijze bepaald als in paragraaf 3.2 is toegelicht). In 2015 zijn er ongeveer 39.500 VOG's door sportverenigingen aangevraagd (5,4%). In 2016 zijn ongeveer 52.500 VOG's aangevraagd door sportverenigingen (7,2%). De verwachting is dat er in 2017 59.500 VOG's door sportverenigingen zullen worden aangevraagd (8,2%).

3.4. Uitbreiding met extra kwetsbare groepen

Het is niet mogelijk gebleken om voor specifieke kwetsbare groepen een voldoende betrouwbare inschatting te maken van het aantal extra vrijwilligersorganisaties en vrijwilligers dat na uitbreiding van de regeling in aanmerking komt voor een gratis VOG. Dit heeft ermee te maken dat de verschillende type organisaties die de KvK onderscheidt (o.b.v. SBI-code) niet zijn te categoriseren naar kwetsbare groepen.

- Bij de categorieën die veel voorkomen (lokaal welzijnswerk, maatschappelijk werk, gezelligheidsverenigingen, et cetera) verschilt de aard van de organisaties sterk of bedienen de organisaties meerdere doelgroepen.
- Bij sommige categorieën is wel een relatie te leggen met een specifieke doelgroep, maar dan gaat het veelal om minder organisaties.

In plaats daarvan maken we een generieke inschatting van het aantal additionele VOG's als kwetsbare groepen worden toegevoegd aan de regeling. Dat doen we op basis van een inschatting van het aantal vrijwilligersfuncties, het aandeel van de populatie dat actief is met een kwetsbare groep en de animo voor de regeling. Hierbij zijn we genoodzaakt aan te nemen dat elke kwetsbare groep vergelijkbaar is qua omvang, wat in de praktijk niet het geval zal zijn.



Jaar	1 extra groep		2 extra groepen		3 extra groepen	
	Min	Max	Min	Max	Min	Max
Proportie	0,075	0,105	0,120	0,180	0,160	0,240
Jaar 1	13.000	34.000	21.000	56.000	29.000	75.000
Jaar 2	19.000	43.000	31.000	74.000	41.000	99.000
Jaar 3	21.000	49.000	34.000	84.000	46.000	112.000

KWINK GROEP

3.4. Uitbreiding met extra kwetsbare groepen - *vervolg*

Aantal vrijwilligersfuncties

In paragraaf 3.3 hebben we een inschatting gemaakt van het aantal vrijwilligersfuncties. Als we ook de vrijwilligersfuncties meetellen die binnen de huidige regeling vallen komt het totaal aantal uit op ongeveer 5,72 miljoen. Dit zijn de vrijwilligersfuncties waarvoor een VOG zou kunnen worden aangevraagd.

Animo regeling

De animo onder vrijwilligers(organisaties) om een VOG aan te vragen wordt op dezelfde wijze berekend als in paragraaf 3.3. Dit betekent dat de animo in het eerste jaar na uitbreiding van de regeling naar extra doelgroepen tussen de 3,1% en de 5,4% van de doelgroep is, in het tweede jaar tussen de 4,5% en 7,2% en in het derde jaar tussen de 5,0% en 8,2%.

Proportie vrijwilligers dat actief is met een kwetsbare groep

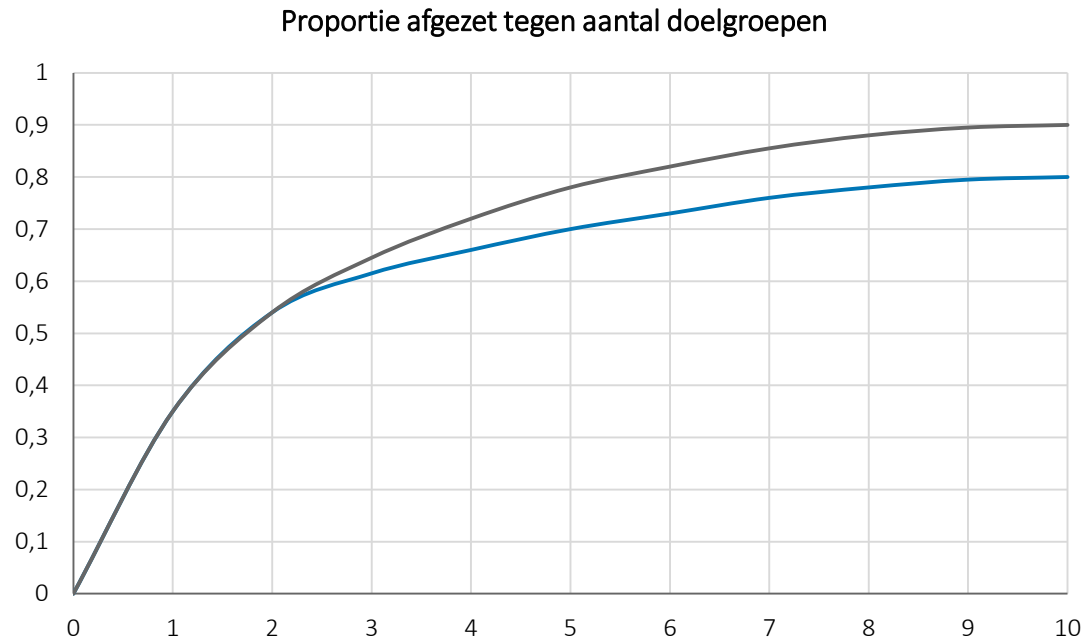
In de evaluatie van de regeling Gratis VOG is de verhouding (proportie) tussen het totale aantal vrijwilligers en het aantal vrijwilligers dat activiteiten onderneemt met minderjarigen en/of mensen met een verstandelijke beperking bepaald (Van Montfoort, 2016, p. 110). Als de proportie 1 is dan zouden alle vrijwilligers activiteiten met een kwetsbare groep ondernemen. Voor vrijwilligers die vallen onder contactpunt NOC*NSF is de proportie 0,548 en voor van de vrijwilligers onder contactpunt NOV 0,53. We nemen aan dat de gemiddelde proportie 0,54 is.

We nemen aan dat elke extra groep zorgt voor een stijging van de proportie en dat deze stijging steeds kleiner is als gevolg van overlap tussen groepen. Immers, sommige vrijwilligers zullen werken met meer dan één kwetsbare groep.

Tevens valt te beargumenteren dat de proportie een bovengrens kent die kleiner is dan 1. Immers, niet alle vrijwilligers zullen werken met kwetsbare groepen. Uit de CBS-cijfers volgt dat er enkele categorieën zijn waarbij het aantal vrijwilligers dat werkt met een kwetsbare groep (verwaarloosbaar) klein zal zijn (politieke organisaties (1,4%), wonen (1,9%), vakbonden (2,1%), hobbyverenigingen (4,9%), et cetera). Als we deze groepen van het totaal aftrekken komen we op een proportie van circa 0,9. Daarnaast zijn er de categorieën overig (7%) en culturele verenigingen (5%) waar mogelijk niet alle vrijwilligers met een kwetsbare groep werken. We nemen daarom aan dat de bovengrens tussen de 0,8 en de 0,9 ligt.

3.4. Uitbreiding met extra kwetsbare groepen - *vervolg*

Op basis hiervan hebben we twee curves opgesteld. Beide hebben een proportie die gelijk is aan 0,54 voor X=2 (2 doelgroepen). De ene loopt door tot 0,9 en de ander tot 0,8. Voor elke extra doelgroep die wordt toegevoegd stijgt de proportie, maar steeds minder snel vanwege de eerder genoemde overlap. Een beperking van deze benadering is dat is aangenomen dat elke kwetsbare groep dezelfde omvang heeft en in dezelfde mate met vrijwilligers te maken heeft. In de praktijk is dit niet het geval.



3.5. Kosten

Kosten extra aanvragen

Op basis van de inschattingen van het aantal VOG's in de drie varianten die hiervoor zijn genoemd, berekenen we hier de kosten van een eventuele uitbreiding van de regeling. We vermenigvuldigen daarvoor het aantal VOG's met de kostprijs van een VOG (na indexatie op 1 januari 2018 is deze kostprijs € 15,18). De resultaten hiervan zijn in de tabel opgenomen. Daarbij dient te worden opgemerkt dat de kosten voor de varianten 'alle vrijwilligers' en 'extra kwetsbare groepen' additioneel zijn, bovenop de kosten voor de doelgroep binnen de huidige regeling (eerste kolom).

Gederfde inkomsten

Naast de kosten die samenhangen met de gratis VOG's die worden aangevraagd zullen er mogelijk minder betaalde VOG's worden aangevraagd door de groep die na uitbreiding binnen de regeling valt. De gederfde inkomsten zijn gelijk aan de aanschafprijs die aan Dienst Justis wordt betaald (€ 33,85) min de kostprijs (€ 15,18). Per betaalde VOG die minder wordt aangevraagd zijn de gederfde inkomsten dus € 18,67. Hoe groot de verschuiving van betaalde naar gratis VOG's zal zijn, kan worden ingeschat als beter inzicht ontstaat in hoeveel VOG's in totaal door vrijwilligers worden aangevraagd. Dat aantal is in dit onderzoek onbekend gebleken.

Jaar	Huidige regeling	Alle vrijwilligers (additioneel)	Extra kwetsbare groepen (additioneel)		
			1 extra groep	2 extra groepen	3 extra groepen
Jaar 1 (2018)	€ 1,65 miljoen	€ 1,25 miljoen – € 2,17 miljoen	€ 203.000 – € 495.000	€ 325.000 – € 849.000	€ 433.000 – € 1.132.000
Jaar 2 (2019)	€ 1,74 miljoen	€ 1,80 miljoen – € 2,88 miljoen	€ 293.000 – € 658.000	€ 468.000 – € 1.128.000	€ 624.000 – € 1.504.000
Jaar 3 (2020)	€ 1,79 miljoen	€ 2,00 miljoen – € 3,27 miljoen	€ 326.000 – € 746.000	€ 522.000 – € 1.279.000	€ 696.000 – € 1.705.000

3.6. Mogelijke aanpassingen regeling

Om te komen tot een inschatting van de aantallen en kosten in de voorgaande paragrafen hebben we aangenomen dat de huidige voorwaarden en uitgangspunten van de regeling gelijk blijven. Dan gaat het om zowel de inhoudelijke eisen die aan organisaties worden gesteld om te worden toegelaten tot de regeling als om de procedure die wordt gehanteerd. Op basis van de gesprekken en de evaluatie van de regeling Gratis VOG blijkt dat men tevreden is over de gehanteerde procedure (Van Montfoort, 2016). Hier zien wij dan ook geen reden tot aanpassing. Wel blijkt dat gesprekspartners aanleiding zien om de criteria voor toetreding tot de regeling aan te passen, omdat bepaalde groepen vrijwilligers nu worden uitgesloten. Hierna bespreken we wat de gevolgen zouden zijn indien de organisatiecriteria worden losgelaten.

Loslaten criteria: de organisatie bestaat voor minimaal 70% uit vrijwilligers, heeft geen winstoogmerk en is niet actief op een concurrerende markt

Een aantal vrijwilligers die wel contact hebben met kwetsbare groepen in afhankelijkheidssituaties valt buiten de regeling omdat de organisatie waarvoor ze vrijwilligerswerk doen niet voor 70% uit vrijwilligers bestaat, actief is op een concurrerende markt en/of omdat er vanuit een wettelijke regeling een verplichting is een VOG aan te vragen (bijvoorbeeld kinderopvang, scholen en welzijnsorganisaties).

In het onderzoek hebben we aangenomen dat de vrijwilligersorganisaties in de categorieën scholen en verzorging om één of meer van de bovenstaande redenen zijn uitgesloten van de huidige regeling. In totaal gaat dit om ongeveer 21,1% van de bevolking van Nederland van 15 jaar en ouder (CBS, 2016). Uitgaande van de animo voor de huidige regeling (paragraaf 3.3) zou het toelaten van deze groep leiden tot een toename in het aantal aangevraagde VOG's van tussen de 88.000 en 175.000 in het eerste jaar na uitbreiding van de regeling.

Het is echter goed mogelijk dat de animo bij deze groep hoger ligt, omdat deze groep over het algemeen professioneler is georganiseerd en daarom wellicht in de huidige situatie al vaker een betaalde VOG aanvraagt. Er zullen dan niet alleen meer VOG's worden aangevraagd, maar de kosten (inclusief gederfde inkomsten) vallen ook hoger uit omdat verhoudingsgewijs vaker sprake is van een verschuiving van een betaalde naar een gratis VOG.

3.6. Mogelijke aanpassingen regeling - *vervolg*

Loslaten criteria: verplichting KvK-nummer en registratie als rechtspersoon

Gesprekspartners geven aan dat het aantal vrijwilligers in de zorg steeds verder toeneemt. Deze groep is vaak individueel actief en heeft geen KvK-nummer. Binnen de huidige regeling komt deze groep dan ook niet in aanmerking voor een gratis VOG.

Uit cijfers van het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) blijkt dat er ongeveer 320.000 vrijwilligers in de zorg zijn die niet actief zijn bij een organisatie (SCP, 2015, p.3 en p.4). Het SCP hanteert hierbij als definitie dat vrijwilligers bij de start van de activiteiten geen persoonlijke relatie hebben met degene die zij helpen (SCP, 2015, p.2). Het gaat hier dus niet om mantelzorgers, die deze persoonlijke relatie wel hebben.

Indien deze groep vrijwilligers wordt toegelaten tot de regeling en aangenomen wordt dat de animo voor een VOG bij deze groep gelijk is aan de inschatting in paragraaf 3.3 dan is het aantal additionele VOG's 9.900 tot 17.300 in het eerste jaar na uitbreiding.

Behalve de vraag of het wenselijk zou zijn om de regeling open te stellen voor deze groep dient te worden nagedacht over de uitvoerbaarheid. Wie is degene die de VOG aanvraagt als iemand zelfstandig vrijwilligerswerk verricht?

4. Effecten uitbreiding van de regeling

In dit hoofdstuk bespreken we de mogelijke effecten van een uitbreiding van de regeling Gratis VOG. We kijken zowel naar gewenste als ongewenste effecten. Bij de identificatie van effecten hebben we ons gebaseerd op de gesprekken met stakeholders en beschikbare documentatie.

We maken onderscheid in effecten op vier terreinen:

- Vraag en aanbod van gratis VOG's (paragraaf 4.1)
- Drempels voor vrijwilligersorganisaties en vrijwilligers (paragraaf 4.2)
- Preventiebeleid (paragraaf 4.3)
- Administratieve lasten (paragraaf 4.4)

We sluiten dit hoofdstuk af met een samenvatting van de belangrijke effecten van een eventuele verbreding van de regeling (paragraaf 4.5).

4.1. Vraag en aanbod gratis VOG's

Toename in de vraag naar gratis VOG's

Een uitbreiding van de regeling zal leiden tot extra vraag naar gratis VOG's. Voor een deel zal het gaan om een verschuiving van betaalde VOG's naar gratis VOG's. Het is echter ook aannemelijk dat het voor een deel om 'nieuwe' VOG's gaat: VOG's voor vrijwilligers waarvoor vrijwilligersorganisaties voor de verbreding van de regeling nog geen VOG aanvroegen. Een vrijwilligersorganisatie die in het kader van dit onderzoek is gesproken heeft aangegeven dat ze nu geen (betaalde) VOG's aanvragen, maar dit bij een verbreding van de regeling wel zouden doen. Daarmee zal het netto aantal VOG's dat door vrijwilligers wordt aangevraagd toenemen. Dit kan worden gezien als een gewenst effect van de verbreding.

Optreden van schaarste

Op dit moment is het aantal uit te geven VOG's binnen de regeling gemaximeerd op 100.000 per jaar (het aanbod). Daarbij wordt het principe *first come, first serve* gehanteerd. In het vorige hoofdstuk hebben we gezien dat dit aantal waarschijnlijk dit jaar al wordt bereikt binnen de huidige regeling, en dat de vraag de komende jaren waarschijnlijk groter zal zijn dan het beschikbare aanbod gratis VOG's. Bij een uitbreiding van de regeling zal de vraag naar gratis VOG's het aanbod waarschijnlijk ruim overschrijden. Als de regeling wordt uitgebreid naar alle vrijwilligers misschien wel met een factor drie of vier.

Verschuiving tussen kwetsbare groepen

Een uitbreiding van de regeling heeft dus alleen zin als ook het aanbod gratis VOG's toeneemt. Gebeurt dit niet dan leidt een uitbreiding alleen tot een verschuiving van gratis VOG's voor vrijwilligers die werken met minderjarigen en/of mensen met een verstandelijke beperking naar vrijwilligers die werken met andere kwetsbare groepen. En zelfs als er extra gratis VOG's beschikbaar komen, bestaat de kans dat er een verschuiving optreedt wanneer de vraag naar gratis VOG's het aanbod overstijgt. Hoe deze verschuiving er precies uit zal zien en wat de impact ervan is, is lastig in te schatten.

4.1. Vraag en aanbod gratis VOG's - *vervolg*

Verschuiving naar professioneel georganiseerde vrijwilligersorganisaties

Verder is het goed denkbaar dat relatief professioneel georganiseerde vrijwilligersorganisaties anticiperen op de verbreding van de regeling en tijdig hun aanvragen zullen indienen, met als gevolg dat andere organisaties te laat zijn en geen gratis VOG's meer kunnen aanvragen. Het is maar de vraag of die laatste groep dan alsnog kiest voor een betaalde VOG. Bovendien zullen de relatief professioneel georganiseerde vrijwilligersorganisaties vaak al beschikken over beleid op het gebied van (seksueel) grensoverschrijdend gedrag, waardoor de toegevoegde waarde van een VOG voor deze groep mogelijk kleiner is dan voor andere groepen. Iets vergelijkbaars gebeurde bij de start van de huidige regeling, toen vooral organisaties toetraden tot de regeling die al beschikten over preventief beleid (Van Montfoort, 2016, p 91).

Uit de gesprekken met stakeholders volgt dat juist bij de minder professioneel georganiseerde vrijwilligersorganisaties nog veel te winnen valt op het gebied van preventie. Deze organisaties vormen voor een deel het onbenut potentieel van de huidige regeling (zie paragraaf 3.2). Een uitbreiding van de regeling zou ertoe kunnen leiden dat de aandacht voor deze groep verslapt, wat ten koste kan gaan van de effectiviteit van de regeling.

4.2. Drempels voor vrijwilligersorganisaties en vrijwilligers

Een verbreding van de regeling zou betekenen dat een grotere groep vrijwilligersorganisaties en vrijwilligers toegang krijgen tot de regeling. Voor hen vallen de financiële drempels voor het aanvragen van VOG's weg. Dit heeft voor- en nadelen.

Wegnemen financiële drempel

Eén van de redenen voor het instellen van de regeling Gratis VOG was het wegnemen van eventuele ongewenste financiële drempels voor vrijwilligersorganisaties en/of vrijwilligers om een VOG aan te vragen. Voor organisaties met relatief veel vrijwilligers kunnen de kosten voor het aanvragen van VOG's verhoudingsgewijs hoog zijn. Verschillende stakeholders pleiten voor een uitbreiding van de regeling om voor een grotere groep organisaties en vrijwilligers eventuele financiële drempels weg te nemen. Door enkele van de vrijwilligersorganisaties die in het kader van dit onderzoek zijn gesproken, is bevestigd dat de kosten voor hen reden zijn om geen VOG voor vrijwilligers aan te vragen.

In een aantal gemeenten kunnen vrijwilligersorganisaties gebruik maken van een aanvullende regeling om kosteloos een VOG aan te vragen (zie paragraaf 2.3). Het landelijk kosteloos aanbieden van VOG's aan alle vrijwilligers voorkomt dat sprake is van ongelijkheid, in de zin dat vrijwilligersorganisaties in gemeenten met een eigen regeling wel kosteloos een VOG kunnen aanvragen voor hun vrijwilligers terwijl organisaties in gemeenten zonder een dergelijke regeling dat niet kunnen.

Overigens hebben verschillende gesprekspartners erop gewezen dat kosten niet de enige drempel vormen voor het aanvragen van een VOG. Met name in een hechte sociale gemeenschap ervaren vrijwilligersorganisaties een sociale drempel om een VOG voor vrijwilligers aan te vragen.

4.2. Drempels voor vrijwilligersorganisaties en vrijwilligers - *vervolg*

Positieve prijsprikkel

Van het vragen van een prijs voor een product, in dit geval een VOG, kan ook een positieve prikkel uitgaan. Het dwingt vrijwilligersorganisaties om goed na te denken over het al dan niet aanvragen van een VOG. Alleen als het echt nodig is zullen organisaties een VOG aanvragen.

Een mogelijk ongewenst effect van een verbreding van de regeling is derhalve dat vrijwilligersorganisaties te gemakkelijk kiezen voor het aanvragen van een VOG. In gesprekken is opgemerkt dat een VOG een middel is en geen doel op zich en het risico ontstaat dat door een VOG schijnveiligheid wordt gecreëerd. Een VOG heeft alleen nut als sluitstuk in preventiebeleid. Met andere woorden: een VOG moet niet het eerste en enige zijn waaraan organisaties denken als ze invulling geven aan hun preventiebeleid.

Keerzijden van screening

Enkele gesprekspartners wijzen in dit verband ook op mogelijke ethische bezwaren van screening. Ze stellen de vraag of een verbreding van de regeling niet in de hand werkt dat te gemakkelijk, te veel mensen worden onderworpen aan screening, terwijl het nog maar de vraag is of een VOG ervoor zorgt dat 'de rotte appels' eruit worden gepikt en het risico bestaat dat het anderen ervan weerhoudt om vrijwilligerswerk te gaan doen.

In het Verenigd Koninkrijk is onderzoek gedaan naar screening (Furedi, F. & Bristow, J., 2008). Daarin wordt onder meer geconcludeerd dat screening geen effectief instrument is voor het beschermen van kinderen, dat het bijdraagt aan een klimaat van wantrouwen en dat het mensen afschrikt om vrijwilligerswerk te gaan doen.

4.3. Preventiebeleid

Het doel van de huidige regeling Gratis VOG is het voorkomen van seksueel grensoverschrijdend gedrag. Eén van de vragen in dit onderzoek is of een uitbreiding van de regeling effect heeft op het bereiken van dit doel.

Om in aanmerking te komen voor een gratis VOG moeten vrijwilligersorganisaties aantonen dat ze preventief beleid voeren om seksueel grensoverschrijdend gedrag te voorkomen. Een uitbreiding van de regeling zou kunnen betekenen dat ook ander type grensoverschrijdend gedrag binnen de regeling valt, waardoor – bijvoorbeeld in de genoemde voorwaarde voor toelating en in communicatie over de regeling – minder nadruk kan komen te liggen op seksueel grensoverschrijdend gedrag. Het is derhalve niet ondenkbaar dat een uitbreiding van de regeling in enige mate effect zal hebben op de aandacht voor het voorkomen van seksueel grensoverschrijdend gedrag bij vrijwilligersorganisaties. Om iets te kunnen zeggen over het optreden van dit effect maken we onderscheid tussen vrijwilligersorganisaties die al zijn toegelaten tot de regeling en vrijwilligersorganisaties die (nog) geen aanvraag hebben gedaan om te worden toegelaten tot de regeling.

Vrijwilligersorganisaties die zijn toegelaten tot de regeling

Van de meeste vrijwilligersorganisaties die zijn toegelaten tot de regeling is bekend dat ze voor toelating tot de regeling al beschikten over preventiebeleid gericht op het voorkomen van seksueel grensoverschrijdend gedrag (Van Montfoort, 2016, p 91). Dat beleid is bovendien in veel gevallen onderdeel van breder preventie- en integriteitsbeleid, waarin ook andere vormen van ongewenst gedrag worden geadresseerd, zoals agressie, pesten en ongelijke behandeling. Dit beeld volgt uit de gesprekken die in het kader van dit onderzoek zijn gevoerd en uit een studie van een selectie van beleidsdocumenten van toegelaten vrijwilligersorganisaties. Het valt daarom niet te verwachten dat de huidige groep gebruikers na uitbreiding van de regeling minder aandacht zal besteden aan preventie op het gebied van seksueel grensoverschrijdend gedrag. Ze deden het immers al en de focus is al breder dan seksueel grensoverschrijdend gedrag.

4.3. Preventiebeleid - *vervolg*

Vrijwilligersorganisaties die (nog) niet zijn toegelaten tot de regeling

Voor vrijwilligersorganisaties die nog geen aanvraag hebben gedaan om te worden toegelaten tot de regeling ligt het genuanceerder. In de evaluatie van de regeling wordt geconcludeerd dat veel vrijwilligersorganisaties die worden toegelaten tot de regeling hun bestaande beleid versterken (Van Montfoort, 2016, p 93). Ze maken daarbij veelvuldig gebruik van de verschillende beschikbare toolkits, zoals *In veilige handen'* (voor vrijwilligersorganisaties), *'Beleid seksuele intimidatie en ander grensoverschrijdend gedrag'* (voor sportorganisaties), *'Een veilige kerk'* (voor kerkgenootschappen) en de toolkit van Scouting Nederland (Van Montfoort, 2016, p 90). In deze toolkits, die zijn ontworpen als hulpmiddel bij de huidige regeling, is nu veel aandacht voor het onderwerp seksueel grensoverschrijdend gedrag. Uitbreiding van de regeling kan tot gevolg hebben dat nieuwe gebruikers van de regeling weliswaar hun preventiebeleid versterken, maar dat hierin minder aandacht uitgaat naar seksueel grensoverschrijdend gedrag, mede omdat in de toolkits ook minder de focus kan komen te liggen op dit onderwerp. Kortom, een uitbreiding van de regeling kan betekenen dat meer vrijwilligersorganisaties deelnemen aan de regeling en als gevolg daarvan hun preventiebeleid versterken, maar ook dat in dat beleid verhoudingsgewijs minder aandacht is voor het voorkomen van seksueel grensoverschrijdend gedrag.

4.4. Administratieve lasten

We maken hierna een kwalitatieve inschatting van de administratieve lasten van een uitbreiding van de regeling. Deze kunnen toe- of afnemen als gevolg van wijzigingen in de procedure en in het aantal aanmeldingen van organisaties en aanvragen voor VOG's.

Procedure

Bij het inschatten van het toekomstige aantal VOG-aanvragen zijn we er vooralsnog van uitgegaan dat de voorwaarden en aanvraagprocedure ongewijzigd blijven. Dat zou betekenen dat de lasten voor toelating voor de vrijwilligersorganisaties en voor het doen van een aanvraag door de vrijwilliger na uitbreiding van de regeling ook gelijk blijven. De lasten voor de organisaties die betrokken zijn bij de toelatingsprocedure (Dienst Justis en contactpunten) kunnen wel toenemen. Een uitbreiding van de regeling kan namelijk tot gevolg hebben dat andere type vrijwilligersorganisaties toegang krijgen tot de regeling en bijvoorbeeld een extra contactpunt moet worden toegevoegd om aanmeldingen te controleren. Als meer partijen betrokken zijn bij de toelatingsprocedure dan betekent dit extra afstemming voor alle betrokken organisaties.

Toelating tot regeling en aanvragen

Een uitbreiding van de regeling leidt waarschijnlijk tot extra aanvragen voor toelating tot de regeling door vrijwilligersorganisaties en tot extra aanvragen voor VOG's door vrijwilligers. Dit kan de volgende gevolgen hebben voor de administratieve lasten:

- Een toename in het aantal vrijwilligersorganisaties dat gebruik wil maken van de regeling betekent ook extra werk voor NOV, NOC*NSF en CIO, die als contactpunten de aanmeldingen controleren.
- Afhankelijk van de mate waarmee de regeling wordt uitgebreid kunnen de huidige aanvullende regelingen die enkele gemeenten hebben ingesteld overbodig worden. De lasten voor deze gemeenten nemen in dat geval af.

Hoe groot de voorgenoemde effecten zijn, is afhankelijk van hoe de uitbreiding van de regeling wordt vormgegeven en tot hoeveel extra aanmeldingen voor de regeling en aanvragen voor VOG's dit leidt.

4.5. Samenvatting effecten

Samenvattend zien we de volgende mogelijke effecten van een uitbreiding van de regeling:

- Een netto toename in de vraag naar VOG's voor vrijwilligers.
- Het ontstaan van schaarste, doordat de vraag naar VOG's het huidige aanbod gratis VOG's naar verwachting (ruimschoots) gaat overtreffen, met als gevolg dat – als het maximum van 100.000 gratis VOG's niet wordt opgehoogd – de facto alleen sprake zal zijn van verschuiving tussen kwetsbare groepen.
- Een stijging van het aandeel beschikbare gratis VOG's dat wordt toegewezen aan vrijwilligersorganisaties die hun preventiebeleid al goed op orde hebben, terwijl er – ook binnen de huidige afbakening van de regeling – een onbenut potentieel lijkt te zijn van kleine organisaties die niet of beperkt beschikken over preventiebeleid en waarbij relatief veel te winnen is.
- Het verdwijnen van een financiële drempel voor sommige vrijwilligersorganisaties, met als mogelijk ongewenst neveneffect dat het niet vragen van een vergoeding ertoe kan leiden dat te gemakkelijk VOG's worden aangevraagd. In het uiterste geval zou dit zelfs kunnen betekenen dat een uitbreiding weliswaar leidt tot meer afgegeven VOG's, maar paradoxaal genoeg ook tot een minder bewuste invulling van preventiebeleid bij vrijwilligersorganisaties en dus minder veiligheid.
- Geen of een geringe vermindering van de aandacht voor het voorkomen van seksueel grensoverschrijdend gedrag bij vrijwilligersorganisaties die reeds gebruik maken van de regeling. En versterking van het integrale preventiebeleid bij nieuwe toetreders tot de regeling, waarin verhoudingsgewijs minder aandacht is voor het voorkomen van seksueel grensoverschrijdend gedrag.
- Een toename van de administratieve lasten voor de organiserende partijen als gevolg van extra aanmeldingen van vrijwilligersorganisaties. En een afname van de lasten voor de gemeenten die nu aanvullende regelingen aanbieden.

5. Mogelijke maatregelen

In hoofdstuk 4 hebben we de mogelijke gewenste en ongewenste effecten van een uitbreiding van de regeling Gratis VOG in kaart gebracht. In dit hoofdstuk bespreken we mogelijke maatregelen om de gewenste effecten van een uitbreiding van de regeling te behouden of zelfs te versterken, en tegelijkertijd de ongewenste effecten ervan te beperken.

We beschrijven vijf oplossingsrichtingen en benoemen de voor- en nadelen ervan. In paragraaf 5.1 beschrijven we maatregelen om vraag en aanbod af te stemmen. In paragraaf 5.2 beschrijven we maatregelen om focus op seksueel grensoverschrijdend gedrag te behouden. Tot slot beschrijven we in paragraaf 5.3 maatregelen met betrekking tot procedure, communicatie en ondersteuning.

5.1. Maatregelen om vraag en aanbod af te stemmen

Aanbod gratis VOG's vergroten

Een voor de hand liggende maatregel om de schaarste weg te nemen die na uitbreiding kan ontstaan, is het ophogen van het aantal beschikbare gratis VOG's (het aanbod).

Uitgaande van de schattingen in hoofdstuk 3 zal pas bij meer dan 118.000 VOG's in 2020 netto ruimte ontstaan voor VOG's voor vrijwilligers die werken met andere kwetsbare groepen dan minderjarigen en/of mensen met een verstandelijke beperking.

Voordelen	Nadelen
• Ruimte voor 'nieuwe' groepen i.p.v. alleen verschuiving tussen kwetsbare groepen • Netto toename van het aantal vrijwilligers dat een VOG aanvraagt (of waarvoor een VOG wordt aangevraagd)	• Extra kosten door afgifte van meer VOG's • Inkomstenderving door verschuiving van betaalde naar gratis VOG's

Gerichter aanvragen stimuleren

In een situatie van schaarste, waarin de vraag naar gratis VOG's het beschikbare aanbod (ruimschoots) overstijgt, kan de effectiviteit van de regeling worden vergroot door vrijwilligersorganisaties gerichter VOG's te laten aanvragen. Dat wil zeggen: niet zonder meer voor alle of veel van de vrijwilligers in hun bestand, maar alleen voor die vrijwilligers met een hoog risicoprofiel waarbij andere voorzieningen dan een VOG niet toereikend zijn. Dit zou vorm kunnen krijgen door als extra voorwaarde op te nemen dat organisaties een risicoanalyse moeten overleggen om te onderbouwen bij welke vrijwilligers sprake is van een verhoogd risico en het aanvragen van een gratis VOG derhalve gerechtvaardigd is.

Voordelen	Nadelen
• Verhoging effectiviteit, doordat beschikbare gratis VOG's worden aangevraagd voor vrijwilligers met een hoog risicoprofiel • Minder VOG's die verstrekt worden waardoor de kosten voor de verstrekking van VOG's lager zullen zijn	• Extra administratieve lasten voor zowel vrijwilligersorganisaties als organiserende partijen • Kwaliteit risicoanalyse is lastig definieerbaar en controleerbaar

5.2. Focus op seksueel grensoverschrijdend gedrag behouden

Wij schatten in dat een uitbreiding van de regeling niet of slechts beperkt zal leiden tot vermindering van de aandacht voor de oorspronkelijke doelstelling om seksueel grensoverschrijdend gedrag te voorkomen (hoofdstuk 4). Mocht de aandacht voor dit onderwerp als gevolg van de uitbreiding toch verminderen, of als men het zekere voor het onzeker wil nemen, dan kan extra aandacht worden besteed aan het onderwerp in de procedure, de communicatie over de regeling en de geboden ondersteuning aan vrijwilligersorganisaties bij het opstellen van preventiebeleid.

Zo kan de huidige voorwaarde van aantoonbaar preventief beleid worden verbreed naar grensoverschrijdend gedrag in algemene zin, maar wel met behoud van een specifieke focus op – indien van toepassing – seksueel grensoverschrijdend gedrag. Vervolgens kan de contactpunten worden gevraagd om bij de eerste beoordeling van de aanvragen en in hun adviezen en ondersteuning richting vrijwilligersorganisaties in het bijzonder aandacht te blijven besteden aan het onderwerp.

Voordelen	Nadelen
• Behoud van aandacht voor seksueel grensoverschrijdend gedrag binnen integraal preventiebeleid	• Extra administratieve lasten voor contactpunten

5.3. Procedure, communicatie en ondersteuning

Vergemakkelijken aanvraagprocedure

In de evaluatie van de regeling Gratis VOG is geconcludeerd dat de ervaringen met de regeling over het algemeen positief zijn, bij zowel de toegelaten vrijwilligersorganisaties, als bij het ministerie van VenJ en de contactpunten. Dit beeld is bevestigd in de gesprekken die in het kader van dit onderzoek zijn gevoerd. Gesprekspartners zijn nog steeds overwegend positief over het proces van toelating tot de regeling en het proces van aanvragen en verkrijgen van een gratis VOG. Wel is genoemd dat de administratieve lasten voor de vrijwilligersorganisaties worden teruggebracht als zij gelijktijdig een aanvraag kunnen doen voor meerdere vrijwilligers (Van Montfoort, 2016, p 90). Deze maatregel kan gebruikt worden om de extra lasten van de tweede oplossingsrichting (opstellen risicoanalyse) geheel of gedeeltelijk te compenseren.

Voordelen	Nadelen
• Afname administratieve lasten voor vrijwilligersorganisaties • Stimulans voor vrijwilligersorganisaties om meer VOG's aan te vragen	• Ontwikkelkosten voor Dienst Justis • Vergroot het risico van 'overaanvragen' door vrijwilligersorganisaties

Communicatie over en ondersteuning bij regeling

We stellen in het onderzoek vast dat binnen de afbakening van de huidige regeling nog sprake is van onbenut potentieel. In het onderzoek ontstaat de indruk dat de regeling nu vooral wordt gebruikt door vrijwilligersorganisaties die voor toelating tot de regeling al beschikten over preventiebeleid en dat vrijwilligersorganisaties die nog niet of beperkt beschikken over preventiebeleid nog niet bereikt zijn. De kans is bovendien groot dat na uitbreiding van de regeling de organisaties die hun beleid al redelijk tot goed op orde hebben als eerste de weg weten te vinden naar de regeling. Vanuit het oogpunt van effectiviteit kan het juist wenselijk zijn om de pijlen te richten op de achterblijvers, omdat de regeling bij hen het verschil kan maken. Concreet kan dat in de vorm van extra communicatie en ondersteuning gericht op die groep.

Voordelen	Nadelen
• Verhoging effectiviteit, doordat een groter aandeel van de beschikbare gratis VOG's wordt aangevraagd door 'achterblijvers'	• Kosten voor communicatie en ondersteuning

6. Alternatieven

In dit hoofdstuk beschrijven we alternatieve maatregelen om de sociale veiligheid in het vrijwilligerswerk te vergroten. In sommige gevallen gaat het om alternatieven voor een VOG. In andere gevallen gaat het om aanvullende maatregelen waarmee de effectiviteit van de regeling kan worden vergroot. Het zijn voorbeelden die zijn genoemd in de gesprekken of staan vermeld in de bestudeerde documenten.

6.1. Alternatieven voor vergroting effectiviteit regeling

Risicoanalyse van kwetsbare situaties

In hoofdstuk 5 hebben we beschreven dat de regeling Gratis VOG gerichter kan worden ingezet en daardoor aan effectiviteit kan winnen als vrijwilligersorganisaties zelf een risicoanalyse uitvoeren waarmee afhankelijkheidssituaties binnen hun organisatie in kaart worden gebracht (paragraaf 5.1). Als die situaties niet in voldoende mate kunnen worden beheerst met maatregelen die de organisatie zelf kan treffen, dan kan dat reden zijn om voor die specifieke situatie/functie een gratis VOG aan te vragen.

De achterliggende gedachte is dat vrijwilligersorganisaties zelf het best kunnen inschatten wanneer sprake is van een verhoogd risico. Een generiek onderscheid in type afhankelijkheidssituaties, op basis waarvan objectief kan worden bepaald welke vrijwilligers in aanmerking komen voor een gratis VOG en welke vrijwilligers niet, is niet is te maken. Zo is het niet mogelijk om een generieke uitspraak te doen over bij welke kwetsbare groepen een groter risico bestaat op grensoverschrijdend gedrag door vrijwilligers. En ook een generiek onderscheid naar type vrijwilligerswerk of functies biedt geen uitkomst, omdat het risico op grensoverschrijdend gedrag afhankelijk is van veel factoren, waaronder heel specifieke zoals de betreffende afhankelijke, de vrijwilliger en de waarborgen die binnen de organisatie zijn getroffen. Het is kortom maatwerk.

Extra ondersteuning bij opstellen preventiebeleid

Het doel van de regeling Gratis VOG is het stimuleren van preventie- en integriteitsbeleid bij vrijwilligersorganisaties, zodat de sociale veiligheid binnen het vrijwilligerswerk wordt vergroot en seksueel grensoverschrijdend gedrag door vrijwilligers wordt voorkomen. Een uitbreiding van de regeling zou hieraan een nieuwe impuls kunnen geven. In plaats van een uitbreiding van de regeling kan ook worden gekozen voor het intensiveren van de ondersteuning van vrijwilligersorganisaties bij het opstellen van preventiebeleid. Dat kan gaan om ondersteuning door koepels als NOV, NOC*NSF, CIO en Scouting Nederland, maar ook door lokale instanties, zoals wijkteams, welzijnsorganisaties en buurtsportcoaches, waarbij er een rol is weggelegd voor gemeenten om de ondersteuning te coördineren.

6.1. Alternatieven voor vergroting effectiviteit regeling - *vervolg*

Registratielijsten

Er zijn verschillende systemen van tuchtrecht waarmee kwaadwillenden uitgesloten kunnen worden van deelname aan vrijwilligerswerk. Zo beheert de NOV het register tuchtrechtelijke uitspraken voor het vrijwilligerswerk en NOC*NSF een register voor seksuele intimidatie in de sport. Organisaties die zijn aangesloten kunnen het register raadplegen om te weten te komen of vrijwilligers een sanctie hebben uitstaan. Aangezien bij de VOG wordt gecontroleerd op voor de functie relevante strafbare feiten en de registratielijsten ook de uitkomsten van het tuchtrecht bevatten, vullen ze elkaar aan. Een goede aansluiting van de VOG en de verschillende registratielijsten kan een bijdrage leveren aan de sociale veiligheid in het vrijwilligerswerk.

6.2. Alternatieven voor een uitbreiding van de regeling

Toepassing blockchain technologie

De huidige VOG is een verticaal instrument om veiligheid te stimuleren en vertrouwen in samenleving te vergroten. Verticaal omdat de VOG wordt afgegeven door de staatssecretaris van VenJ en gebaseerd is op justitiële informatie. De netwerktechniek *blockchain* biedt volgens gesprekspartners kansen om de VOG te vervangen of aan te vullen met een netwerk-georiënteerde aanpak. In plaats van een vertrouwde derde partij – in dit geval het ministerie van VenJ – vormt bij de toepassing van blockchain het netwerk de waarborg voor de betrouwbaarheid van de informatie.

Screening door vrijwilligersplatforms

In Nederland is een verschuiving zichtbaar van structureel naar incidenteel vrijwilligerswerk. Vrijwilligers doen steeds vaker liever een korte klus dan zich voor langere tijd te verbinden aan een organisatie. Ruim een derde van de vrijwilligers besteedt gemiddeld minder dan één uur per week aan vrijwilligerswerk (CBS, 2015). Dit zijn veelal mensen die een paar uur per jaar incidenteel actief zijn als vrijwilliger. Ook is er een relatief grote groep vrijwilligers die niet in georganiseerd verband vrijwilligerswerk uitvoert. Ter indicatie: in de zorg is circa een derde van de vrijwilligers ongebonden (SCP, 2015).

Er zijn allerlei platforms die op deze ontwikkelingen inspelen door – vaak online – vraag naar en aanbod van vrijwilligerswerk met elkaar te verbinden. Omdat de VOG in zijn huidige vorm een minder geschikt instrument is voor incidenteel en/of ongebonden vrijwilligerswerk, kan een alternatief zijn om de screening door deze initiatieven en platforms zelf te stimuleren en bijvoorbeeld de VOG te koppelen aan het hebben van een account op dergelijke platforms.

Bijlage I. Gesprekspartners

Gesprekspartners:

De volgende personen zijn gesprekspartners geweest in dit onderzoek:

- **Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS):** Maarten Schallenberg;
- **Ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ):** Line Wiener en Marieke Dekker-Abels;
- **Dienst Justis**: Maik Haaxman en Sven de Koning;
- **Nederlandse Organisatie Vrijwilligerswerk (NOV)**: Joost van Alkemade en Ronald Hetem;
- **NOC*NSF**: Lieke Vloet;
- **Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG)**: Daniël Kruithof.

Medewerking verleend

Aan dit onderzoek is medewerking verleend door de volgende gemeenten en organisaties:

- Gemeente Aa en Hunze;
- Gemeente Alkmaar;
- Gemeente Breda;
- Gemeente Duiven;
- Gemeente Hollands Kroon;
- Gemeente Krimpen aan de Ijssel;
- Gemeente Schouwen-Duiveland;
- Allegoeds vakanties;
- Humanitas;
- Scouting Nederland;
- Vrijwilligers Informatie Punt (VIP) Aa en Hunze;
- Vrijwilligersorganisatie ‘t Zonneke;
- Vrijwilligershulp Elburg;
- Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC).

Bijlage II. Bestudeerde documenten

- CBS (2016). *Sociale contacten.* Via Statline.
- CBS (2015). *Wie doet vrijwilligerswerk?* Arends, J. & Flöthe, L.
- CBS (2012). *Sociale samenhang 2012, vragenteksten en schema's.*
- Commissiebrief Tweede Kamer (22-03-2017). inzake motie over gratis vog voor vrijwilligers die werken met mensen in een afhankelijkheidssituatie.
- Furedi, F. & Bristow, J. (2008). *Licensed to Hug: How Child Protection Policies Are Poisoning the Relationship Between the Generations and Damaging the Voluntary Sector.*
- Gemeente Aa en Hunze. *Akkoordverklaring aanvraag VOG*.
- Gemeente Breda (2016). *Borging sociale veiligheid zorg- en welzijnsorganisaties in Breda: Adviesrapport over het inbedden van beleid op sociale veiligheid binnen de organisatie.*
- Gemeente Krimpen aan den Ijssel (2016). *Beleidsregel subsidiëring 2016: 4.9 – Tegemoetkoming VOG voor vrijwilligers.*
- Initiatiefnota van het lid Bruins Slot (2017). *Vrijwilligers zijn kampioenen.*
- Gemeente Schouwen-Duiveland. *Vergoeding Verklaring Omtrent Gedrag (VOG) voor vrijwilligers in de gemeente Schouwen-Duiveland.*
- Gemeente Duiven (2017). *Vrijwillige inzet 2017/2020: Vrijwilligerswerk, waarom niet?!*
- Gemeente Breda (2014). *Vrijwilligerswerk 2014: Enquête vrijwilligerswerk, mantelzorg en maatschappelijke participatie in Breda.*
- SCP (2014). *Rapportage sport 2014.*
- SCP (2015). *Informele hulp: wie doet er wat?*
- Van Montfoort (2016). *Evaluatie Regeling Gratis VOG.*
- Verwey-Jonker Instituut (2013). *In veilige handen met gratis VOG: Evaluatieonderzoek integriteitsinstrumenten ter voorkoming van seksueel overschrijdend gedrag in het vrijwilligerswerk.*
- Weijers, I. & Imkamp, F. (2013). *Jeugdstrafrecht in internationaal perspectief, hoofdstuk 7: Nadelige gevolgen van een strafrechtelijke veroordeling: VOG- en DNA-regelgeving.*

KWINK groep B.V.
Nassaulaan 1
2514 JS Den Haag
www.kwinkgroep.nl

KWINK GROEP