

Vergaderjaar 2017–2018

34 775 VI

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VI) voor het jaar 2018

Nr. 5

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 september 2017

Naar aanleiding van de motie Keijzer, over het onderzoeken van mogelijkheden om de Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) gratis te verstrekken aan alle vrijwilligers die werken met mensen in afhankelijkheidssituaties¹, hebben de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie en ik u toegezegd om onderzoek te laten doen naar deze mogelijkheden, inclusief financiële implicaties en onzekerheden en een expertmeeting te beleggen. Hierbij bied ik u het onderzoek aan, dat is uitgevoerd door KWINK groep en het verslag van de expertmeeting². In deze brief ga ik mede namens de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie in op de belangrijkste bevindingen. Eerst schets ik beknopt de huidige regeling Gratis VOG voor Vrijwilligers. Daarna geef ik kort de conclusies uit het onderzoek weer en vervolgens een meer gedetailleerd beeld van het onderzoek. Tot slot informeer ik u over de belangrijkste uitkomsten van de expertbijeenkomst.

Huidige regeling Gratis VOG

Sinds 1 januari 2015 kunnen vrijwilligers die werken met kinderen of mensen met een verstandelijke beperking in aanmerking komen voor een gratis VOG-aanvraag. De regeling Gratis VOG is in het leven geroepen om de sociale veiligheid binnen het vrijwilligerswerk in Nederland te vergroten en seksueel misbruik te voorkomen. Vrijwilligers komen voor deze regeling in aanmerking als zij werkzaam zijn binnen een organisatie die voldoet aan een aantal voorwaarden om als echte vrijwilligersorganisatie aangemerkt te kunnen worden en die beleid voert om seksueel grensoverschrijdend gedrag tegen te gaan.

¹ Kamerstuk 34 369, nr. 7

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Uit de evaluatie van de Gratis VOG die de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie uw Kamer op 1 februari 2017 heeft toegezonden³, blijkt dat de huidige regeling effectief is in haar oorspronkelijke bedoeling. Uit de evaluatie is verder naar voren gekomen dat er nog een groot onbenut potentieel is; slechts ongeveer 10% van organisaties die binnen de huidige regeling gratis VOG's kunnen aanvragen maakt daar nu gebruik van.

Conclusies onderzoek

Uit het onderzoek van KWINK groep blijkt dat het bijzonder lastig is om te berekenen hoeveel vrijwilligers een gratis VOG zullen aanvragen als die mogelijkheid wordt geboden. Met dit gegeven hebben de onderzoekers een inschatting gemaakt van mogelijke kosten, waarbij zij hebben aangenomen dat het animo voor de huidige regeling Gratis VOG ongewijzigd blijft. De onderzoekers komen bij handhaving van de organisatiecriteria⁴ tot een jaarlijkse additionele kostenpost voor een uitbreiding van de regeling van tussen de 2 en de 3,27 miljoen euro in 2020. Als de organisatiecriteria worden losgelaten komt hier nog 1,3 tot 2,6 miljoen bij. Daarbij is nog geen rekening gehouden met het financiële effect van een verschuiving van betaalde naar gratis VOG's.⁵

Aanpak en uitkomsten van het onderzoek van KWINK groep

De onderzoekers hebben mede op basis van een literatuurstudie en interviews met stakeholders verschillende afhankelijkheidssituaties beschreven. Vervolgens zijn op basis van verzamelde data en indicaties uitspraken gedaan over aantallen vrijwilligers en kosten.

Het onderzoek bevestigt vooral dat het niet mogelijk is om een goede schatting te maken van aantallen vrijwilligers en kosten. De onderzoekers hebben de problematiek van verschillende kanten benaderd en houden ruime bandbreedtes aan in hun berekeningen. Dit komt doordat noodgedwongen alle variabelen waarmee gerekend is, gebaseerd zijn op aannames en schattingen. Er bleek onder andere geen «harde» empirische data beschikbaar met betrekking tot:

- het totaal aantal vrijwilligers dat valt binnen de huidige regeling;
- het totaal aantal vrijwilligers dat actief is in afhankelijkheidssituaties; met de achterliggende vraag: wat kan onder een afhankelijkheidssituatie worden verstaan?
- het percentage vrijwilligers dat een VOG zou aanvragen als deze gratis zou zijn;
- hoe vaak vrijwilligers gevraagd wordt een nieuwe VOG aan te vragen;
- het verloop onder vrijwilligers.

De onderzoekers hebben hierbij gewerkt met drie varianten:

1. de nulvariant waarbij de huidige regeling in stand blijft (zie paragraaf 3.2 van het onderzoek)
2. een variant waarbij *alle* vrijwilligers in afhankelijkheidssituaties gratis een aanvraag kunnen doen (paragraaf 3.3) en
3. een variant voor uitbreiding van de regeling met 1, 2 of 3 groepen kwetsbaren (paragraaf 3.4).

³ Kamerstuk 34 550 VI, nr. 98

⁴ De regeling Gratis VOG is bedoeld om niet-professionele vrijwilligersorganisaties met weinig beleidsmatige en financiële slagkracht te stimuleren te werken aan de preventie van seksueel grensoverschrijdend gedrag. Daarom is een aantal organisatiecriteria van toepassing, zie: <https://www.justis.nl/producten/vog/GratisVOGvoorvrijwilligers>

⁵ De regeling Gratis VOG wordt gefinancierd uit de opbrengsten van betaalde VOG's.

Daarnaast hebben zij een schatting gemaakt van het effect van het loslaten van de organisatiecriteria. De onderzoekers gaan tevens in op mogelijke effecten van uitbreiding van de bestaande regeling Gratis VOG en alternatieven.

De onderzoekers schatten in dat met ongewijzigd beleid vanaf 2018 jaarlijks meer dan de nu beschikbare 100.000 gratis VOG's aangevraagd zullen worden (variant 1).⁶ Indien die grens wordt losgelaten, kost dit in 2020 op zich reeds ruim een kwart miljoen euro extra.

Als met behoud van de organisatiecriteria alle vrijwilligers in Nederland de gelegenheid zouden krijgen om een gratis VOG aan te vragen (variant 2) dan komen de onderzoekers op een (jaarlijkse) additionele kostenpost van tussen de 2 en de 3,27 miljoen euro in 2020. Dit is exclusief de kosten die samenhangen met de verschuiving van betaalde naar gratis VOG's.⁷ Daarnaast zijn er externe factoren en incidenten die voor extra aandacht en publiciteit kunnen zorgen, zoals momenteel de aandacht voor misbruik in de sport en het rapport hierover van de door NOC*NSF ingestelde commissie De Vries dat eind dit jaar gereed is.

De onderzoekers schatten in dat het loslaten van de organisatiecriteria bij deze variant tot zeker 88.000 tot 175.000 extra aanvragen per jaar kan leiden.

De huidige regeling Gratis VOG kan ook worden uitgebreid naar vrijwilligers die werken met andere specifieke groepen kwetsbaren dan minderjarigen en verstandelijk beperkten (variant 3), zoals ouderen, (ex-)gedetineerden of mensen die in een sociaal isolement zitten. Er is een grote variëteit aan groepen die hiervoor in aanmerking kunnen komen. Vanwege het gebrek aan bruikbare gegevens hebben de onderzoekers een gemiddelde omvang van de doelgroepen gekozen. In de praktijk verschillen de groepen sterk in omvang evenals hun afhankelijkheid van vrijwilligers. Dat betekent dat de keuze van de doelgroep tot heel andere uitkomsten kan leiden dan die in het rapport worden gepresenteerd.

In hoofdstuk 4 gaan de onderzoekers in op mogelijke effecten als meer vrijwilligers(organisaties) gratis een VOG kunnen aanvragen, zoals:

- een verruiming van de huidige regeling is alleen zinvol als het aantal gratis aanvragen (nu 100.000 per jaar) wordt verhoogd. Het gevaar is anders dat het effect op de veiligheid in organisaties afneemt, omdat de beschikbare aanvragen door de meer professionele organisaties zullen worden opgebruikt. Juist deze organisaties zullen vaak al veiligheidsbeleid hebben.
- Een ander belangrijk effect is het risico dat meer aanvragen voor VOG's worden gedaan dan noodzakelijk en dat screening daarmee een doel op zich lijkt te worden. Er ontstaat mogelijk een sfeer van wantrouwen rond vrijwilligers. Hier zit naast het kostenaspect ook een risico in dat mensen minder geneigd zullen zijn vrijwilligerswerk te gaan doen.
- De preventie van seksueel grensoverschrijdend gedrag is het hoofddoel van de huidige regeling. Bij verbreding van doelgroep is er een risico dat bij nieuw toetredende organisaties de aandacht hiervoor minder sterk wordt dan binnen de huidige regeling.

⁶ Zie onderzoek van KWINK groep, pagina 19-21

⁷ Iedere uitbreiding van de regeling bergt de mogelijkheid in zich, dat vrijwilligers voor wie nu tegen betaling een VOG wordt aangevraagd, voortaan een gratis aanvraag doen. Omdat in het tarief van de VOG een opslag zit waaruit onder andere de gratis VOG's bekostigd worden, heeft dit een dubbel financieel effect. Een inschatting van de omvang van de mogelijke verschuiving van betaalde naar gratis VOG's en de financiële impact ervan hebben de onderzoekers niet weten te maken.

Expertbijeenkomst veiligheidsbeleid in het vrijwilligerswerk

Tijdens een expertbijeenkomst op 18 april jl. hebben vertegenwoordigers van gemeenten, sportkoepel NOC*NSF, vrijwilligersorganisatie NOV, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en een goededoelenfonds met elkaar en met medewerkers van de ministeries van VWS en VenJ gesproken over veiligheidsbeleid in het vrijwilligerswerk en de regeling Gratis VOG. Het verslag van deze bijeenkomst treft u aan als bijlage⁸ bij deze brief. Enkele belangrijke conclusies naar aanleiding van de bijeenkomst:

- Er zijn veel verschillende doelgroepen denkbaar waarmee de regeling uitgebreid zou kunnen worden. Unaniem zijn de deelnemers over het uitgangspunt dat de VOG een hulpmiddel is ten behoeve van het gesprek over een veiligheidsbeleid binnen vrijwilligersorganisaties. De VOG is geen doel op zich en biedt zonder breder sociaal veiligheidsbeleid geen sluitende aanpak.
- Gemeenten kunnen een belangrijke rol spelen bij bevorderen van veiligheidsbeleid binnen het vrijwilligerswerk. Sommige gemeenten zijn hier al zeer actief in. Ook zijn er gemeenten die aanvullend op de regeling Gratis VOG mogelijkheden hebben gecreëerd voor een grotere groep vrijwilligers om de VOG gratis aan te vragen. Zij financieren dit uit eigen middelen.
- In de Wmo 2015 zijn geen expliciete bepalingen over veiligheidsbeleid in vrijwilligerswerk opgenomen. Daardoor verschilt volgens de aanwezigen de aandacht voor dit thema nu per gemeente.
- Functies aanwijzen waarvoor een VOG verplicht zou moeten zijn, is in het vrijwilligerswerk geen haalbare kaart. Functies zijn niet of slechts globaal omschreven en lopen in de praktijk door elkaar.

Het is aan het nieuwe kabinet om over dit onderwerp verder met uw Kamer in overleg te gaan.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
M.J. van Rijn

⁸ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl